



MINISTÉRIO DA
CIÊNCIA, TECNOLOGIA
E INOVAÇÃO



Coordenação de Processamento e Tecnologias Minerais – COPTM

PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA NO USO DA CFEM NOS 15 PRINCIPAIS MUNICÍPIOS MINERADORES NO BRASIL

Fábio Giusti de Azevedo Brito

Ana Elisabeth Neirão Reymão

Lucas Paiva Ferraz

Maria Pereira de Lima Green

Fernando A. Lins

Rio de Janeiro

Dezembro 2024

CCL0004 00 24 – Capítulo do Livro Direito e Mineração na Amazônia – Estudos sobre Desenvolvimento, o meio Ambiente do Trabalho, os Povos Tradicionais e Temáticas Afins. Editora B, 2024. ISBN: 978 – 65-00-91683-6. PP. 163 a 177

Direito e Mineração na **AMAZÔNIA**

Estudos sobre o desenvolvimento,
o meio ambiente do trabalho,
os povos tradicionais e temáticas afins



EDITORA **B**

ORGANIZADORAS
ANA ELIZABETH NEIRÃO REYMÃO
SUZY ELIZABETH CAVALCANTE KOURY

Direito e Mineração na AMAZÔNIA

Estudos sobre o desenvolvimento,
o meio ambiente do trabalho,
os povos tradicionais e temáticas afins

O livro reúne estudos de temáticas focadas na mineração e no desenvolvimento da Amazônia, com análises sociojurídicas de desafios a serem superados para a melhoria de seus indicadores, nas diversas dimensões da sustentabilidade. Na primeira parte, os artigos trazem reflexões sobre a atividade mineradora e sua contribuição ou não ao desenvolvimento da região. Na segunda, os textos destacam a dinâmica da mineração e suas relações com o meio ambiente do trabalho e com os povos tradicionais.

ORGANIZADORAS

ANA ELIZABETH NEIRÃO REYMÃO

SUZY ELIZABETH CAVALCANTE KOURY

EDITORA **B**

Belo Horizonte, 2024

©2024 Ana Elizabeth Neirão Reymão |
Suzy Elizabeth Cavalcante Koury
©2024 Editora B | Direito

EDITORA | Beatriz Amaral
REVISÃO | Letícia Pinheiro Bretas
DIAGRAMAÇÃO | Studio BD

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Direito e mineração na Amazônia: estudos sobre o
T758 desenvolvimento, o meio ambiente do trabalho, os
povos tradicionais e temáticas afins / Ana Elizabeth
Neirão Reymão e Suzy Elizabeth Cavalcante Koury,
organizadoras. - Belo Horizonte: Editora B, 2024.
268p.

ISBN 978-65-00-91683-6

1. Direito ambiental. 2. Mineração. 3. Políticas públicas.
 4. Desenvolvimento regional. 5. Direitos Humanos.
- I. Reymão, Ana Elizabeth Neirão. II. Koury, Suzy
Elizabeth Cavalcante.

CDD: 341.347

CDU: 34:577.4

Ficha catalográfica – Aparecida Costa Duarte – CRB/6-1047

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização por escrito do autor e da editora.

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

AP010



O presente trabalho foi realizado com apoio do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia – Procad/Amazônia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes/Brasil.



CONSELHO EDITORIAL

Alan de Matos Jorge | Álvaro Ricardo de Souza Cruz | Beatriz Souza Costa | Bruno Soeiro Vieira | Cláudio Soares Donato | Clodis Antônio Menegaz | Cristian Kiefer da Silva | Dante Ponte de Brito | Dennis Verbicaro Soares | Frederico Antônio Lima de Oliveira | Georges Abboud | Heloisa Amaral | Jean Carlos Dias | Jeferson Antônio Fernandes Bacelar | Jefferson Aparecido Dias | José Claudio Monteiro de Brito Filho | Leandro Cardoso Lages | Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro | Maraluce Maria Custódio | Marcus Mauricius Holanda | Maria Bueno Barbosa | Vicente Machado

APRESENTAÇÃO

O livro reúne textos elaborados por pesquisadores e estudantes do Grupo de Pesquisas CNPq MinAmazônia (Políticas públicas e ODS na Amazônia), coordenados pelas autoras desta obra como parte da celebração de seus quatro anos de implantação.

O MinAmazônia é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa) com área de concentração “Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional”, em suas três linhas de pesquisa. O Grupo tem por objetivo propor instrumentos de governança em âmbito público e privado para a efetivação do direito ao desenvolvimento, visando ao atendimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Amazônia, a partir de uma abordagem multidisciplinar integrada. Nessa perspectiva, desenvolve estudos direcionados a atuação, debate e busca por soluções que o Direito contemporâneo enfrenta no cenário amazônico.

Em suas reflexões sobre as atividades econômicas e políticas públicas na região, o MinAmazônia promoveu e participou de debates, palestras e outros eventos, assim, possui uma vasta produção bibliográfica e técnica, em que parte dela, algumas inéditas e outras já publicadas, está reunida nesta obra. São muitas as parcerias, algumas materializadas nos artigos seguintes.

Os textos apresentados, todos com a participação das organizadoras, abordam temáticas focadas na mineração e no desenvolvimento da região com análises de matérias que se colocam como desafios para a melhoria de seus indicadores sociais, econômicos, culturais e de todas as dimensões da sustentabilidade da Amazônia.

A título de sistematização, a obra foi dividida em duas partes: a primeira, intitulada “Mineração e Desenvolvimento na Amazônia”, disponibiliza seis artigos, que envolve reflexões sobre a atividade mineradora e sua contribuição ou não ao desenvolvimento local, e a segunda, intitulada “Mineração, Meio Ambiente do Trabalho e Povos Tradicionais”, reúne outros seis artigos, em que se discute os impactos da mineração sobre o meio ambiente do trabalho e os povos tradicionais.

No texto inédito “Algumas lições de Celso Furtado nas reflexões sobre mineração e desenvolvimento”, Ana Elizabeth Neirão Reymão, Lígia Henriques Begot e Alexandre Henrique Rene de Almeida Sussuarana refletem sobre a mineração e o desenvolvimento, destacando a atualidade do pensamento de Celso Furtado acerca das contradições na forma de inserção internacional do Brasil, da atuação do Estado e na dificuldade da atividade mineradora dinamizar a economia local e promover o desenvolvimento.

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury e Prudêncio Hilário Serra Neto discutem o artigo “A intervenção indutora do Estado no Domínio Econômico: incentivos fiscais à mineração industrial no Pará e a garantia de contrapartida à sociedade”: o estímulo dado pelo Estado, por meio de vultosos investimentos diretos ou pela concessão de incentivos fiscais às empresas mineradoras com a possibilidade de se exigir contrapartidas voltadas ao desenvolvimento endógeno da região. Por fim, discutem possíveis soluções para a conciliação dos interesses coletivos e privados envolvidos, e ainda, a criação de um fundo específico para recebimento de royalties, diante da necessidade de se garantir contrapartidas às gerações presentes e futuras.

O artigo “Planejamento e transparência no uso da CFEM nos 15 principais municípios mineradores do Brasil” de Fábio Giusti, Ana Elizabeth Neirão Reymão, Lucas Paiva Ferraz, Maria Pereira Lima Green e Fernando A. F. Lins traz uma análise da transparência das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) quanto ao planejamento das despesas públicas financiadas com a receita da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) pelos municípios mineradores, que mais receberam recursos no ano de 2019.

O artigo “A criação de um fundo de equalização de receitas para a CFEM como estratégia de justiça intergeracional em municípios mineradores do Pará” de Ana Elizabeth Neirão Reymão, Marcos Venâncio Silva Assunção e Alsidéia Lince de Carvalho Jennings Pereira discutem a importância de um fundo de equalização de receita como alternativa para a gestão financeira dos recursos da CFEM. Indaga o texto, se um fundo pode ser estratégia de desenvolvimento e de justiça distributiva das riquezas minerais para as futuras gerações.

Em “A CFEM e os orçamentos públicos municipais”, Ana Elizabeth Neirão Reymão discute a importância da Compensação Financeira pela Exploração de

Recursos Minerais (CFEM) nos orçamentos públicos de municípios mineradores brasileiros, mostrando que a elevada participação da cota-parte dessa verba na composição da receita pública, tornam essas localidades muito dependentes dessa renda mineral. Essa dependência dos orçamentos públicos municipais em relação à CFEM deve ser olhada com atenção, por se tratar de uma receita que tem como fonte a exploração de recursos naturais finitos, como os minerais.

“A Compensação Financeira pela exploração de recursos minerais como instrumento para a empregabilidade: análise do ODS 8 no Município de Paragominas” escrito por Suzy Elizabeth Cavalcante Koury, Otávio Bruno da Silva Ferreira e Bárbara Iolanda Lopes Leão parte da ideia de que a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) deve ser utilizada para promover o desenvolvimento sustentável, de acordo com o ODS 8, “Trabalho decente e Crescimento Econômico”, por meio de políticas públicas que promovam a empregabilidade e o desenvolvimento econômico local.

No texto “Meio ambiente e condições de Trabalho na Amazônia Oriental”, Suzy Elizabeth Cavalcante Koury esclarece que o modelo econômico de devastação da floresta amazônica foi reforçado no estado do Pará pela descoberta das grandes províncias minerais, mormente a de Carajás e a de Juruti, centrando-se nos seus efeitos, nas condições de trabalho e no ajuizamento de ações trabalhistas, que envolvam questões decorrentes da terceirização de mão de obra, do trabalho em horário extraordinário, horas in itinere e a precariedade do meio ambiente de trabalho, que importa em grande número de acidentes de trabalho.

Otávio Bruno da Silva Ferreira e Ana Elizabeth Neirão Reymão no texto “Atuação do Ministério Público do Trabalho na proteção do meio ambiente laboral no contexto pandêmico: análise da mineração no Estado do Pará” buscam identificar as ações adotadas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) na proteção dos trabalhadores do setor mineral no Estado do Pará no enfrentamento da crise decorrente da pandemia do novo corona vírus.

No texto “A sofisticação da escravidão contemporânea nos Garimpos do Estado do Pará”, Suzy Elizabeth Cavalcante Koury e Otávio Bruno da Silva Ferreira após discutirem a caracterização do trabalho escravo contemporâneo, analisam as condições de vida e de trabalho identificadas nas fiscalizações realizadas nos garimpos e de reconhecerem os instrumentos de sofisticação das fraudes

nos garimpos, por meio da utilização de instrumentos lícitos como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), a constituição de cooperativas de garimpeiros e a autorização para a realização da atividade mineradora, concluíram que os garimpos aumentaram a área de mineração e mascararam os vínculos empregatícios com claro propósito de manutenção da escravização dos garimpeiros.

O artigo “Conflitos judiciais, ODS e pandemia em municípios mineradores no Pará: os casos de Parauapebas e Marabá” de Ana Elizabeth Neirão Reymão, André da Costa Ericeira e Marcos Venâncio Silva Assunção examina os conflitos judiciais entre os Poderes do Estado e dos entes federativos, decorrentes das medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, adotadas pelos municípios de Parauapebas e Marabá, no Estado do Pará.

“A atividade minerária da Rio do Norte e os seus reflexos nas comunidades ribeirinhas” escrito por Suzy Elizabeth Cavalcante Koury, Melissa Mika Kimura Paz e Helder Fadol Bitar buscou analisar os impactos da exploração mineral em Oriximiná, no modo de vida das comunidades que ocupam a região. Os autores chegaram à conclusão que os resultados no município de Oriximiná causados pelas atividades da MRN especificamente sobre a poluição dos rios, a destruição da floresta e a ausência de consulta prévia à população, provocaram mudanças significativas no modo de vida das comunidades tradicionais tanto no que diz respeito ao território quanto na alimentação, no trabalho e na sua própria cultura.

Ainda quanto aos impactos da mineração na vida das populações tradicionais, Suzy Elizabeth Cavalcante Koury, Natália Mascarenhas Simão Bentes e Alsidéia Lize de Carvalho Jennings Pereira no texto intitulado “Os impactos dos projetos de mineração na Amazônia em populações tradicionais: o estudo do caso Cachoeira Porteira” abordam os impactos decorrentes da mineração sobre a comunidade quilombola de Cachoeira Porteira, situada no município de Oriximiná, no oeste do Pará, que tem sido objeto de interesses estatais e de grandes empresas, notadamente a partir da segunda metade da década de 1960 com a descoberta de riquíssimas reservas minerais, sobretudo de bauxita, explorada na região há mais de quatro décadas pela empresa Mineradora Rio do Norte. Concluem que a pretexto da promoção da integração nacional e do desenvolvimento socioeconômico da localidade amazônica, buscou-se cegamente a garantia do lucro à custa do sacrifício desses povos, tratados como se fossem invisíveis por

décadas. Faz-se necessário, o reconhecimento e salvaguarda de seus direitos em prol da diversidade e da democracia como um parâmetro mais adequado à nova ordem constitucional.

Gostaríamos, assim, de agradecer a todos os colaboradores deste livro, em especial aos membros e parceiros do grupo de pesquisa MinAmazônia e ao Programa de Pós-graduação em Direito do Cesupa que tornaram esta obra uma realidade.

Esperamos que esta obra contribua para a reflexão de nossos leitores sobre o desenvolvimento da Amazônia, influenciando políticas públicas para viabilizar a sustentabilidade da região e a concretização dos objetivos fundamentais da República, preconizados na Constituição Federal de 1988.

Belém, outubro de 2023

Professora Dra. Ana Elizabeth Neirão Reymão

Professora Dra. Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

PREFÁCIO

É como muita honra e alegria que tenho a satisfação de apresentar estas palavras iniciais da obra *Direito e mineração na Amazônia: Estudos sobre o desenvolvimento, o meio ambiente do trabalho, os povos tradicionais e temáticas afins*, organizada e escrita pelas professoras Ana Elizabeth Neirão Reymão e Suzy Elizabeth Cavalcante Koury, ambas pesquisadoras do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, do Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa).

Ao analisar a questão mineral sob diversas perspectivas, o livro destaca a importância de que, para haver um entendimento mínimo sobre ela, um olhar disciplinar, por mais sofisticado que seja, não basta. A mineração, devido às suas peculiaridades de rigidez locacional, de ser um recurso não renovável, de estar sujeita aos intensos ciclos econômicos e de ser capital intensiva, entre outros, gera muitas oportunidades, mas também muitos desafios, que passam por vários campos do saber, daí a importância de “múltiplos olhares” sobre ela.

Esses olhares que a obra traz vêm se somar a um esforço endógeno de fomentar uma massa crítica apta a refletir teórica e empiricamente sobre o desenvolvimento deste setor que é tão importante para a (des)estruturação dos territórios onde atua e, por conseguinte, da economia e da sociedade como um todo. E ganha ainda mais relevo por se tratar de Amazônia. Essa importância decorre tanto pelos superlativos dos grandes números da economia que orbitam em torno da atividade, expressos no PIB, nas exportações, nas rendas locais, mas também pelos impactos que gera no meio ambiente e na sociedade.

O livro está organizado de forma a abranger essas questões nevrálgicas. Na primeira parte, além da reflexão teórica com base em referências como Celso Furtado, por exemplo, são abordados temas sobre o planejamento e o uso da comissão financeira sobre a exploração dos bens minerais (CFEM), que é o principal preço público pago pela extração dos bens minerais, que compete aos municípios mineiros a maior parcela (60%). Os artigos exploram como a CFEM impacta nos orçamentos municipais e debatem como melhor assegurar o seu uso;

a questão dos fundos de equalização como uma ferramenta estratégica; e ainda associam o desempenho de regiões mineradoras face aos objetivos do desenvolvimento sustentável.

O trabalho também discute, na segunda parte, questões sobre meio ambiente e o trabalho na mineração; os impactos nas comunidades e nas populações tradicionais, e aborda a atuação do Ministério Público nos conflitos provocados em função dessa atividade. E esse aspecto é muito crítico, considerando-se a real perspectiva de expansão da atividade mineral em território amazônico em geral e, paraense, em particular, dado o cenário de crescimento da atividade, impulsionada pela exploração de minerais para transição energética.

Tive a oportunidade de fazer parte de meus estudos no Canadá, no início dos anos 2000 – quando nem imaginávamos aonde a internet e os sistemas de comunicação e de informação nos levariam – durante minhas pesquisas por lá, o que mais me chamou atenção foi a profusão de informações, de estudos, de relatórios, para todas as áreas do conhecimento associadas à mineração, e isso não apenas nas instituições de ensino e de pesquisa, mas em todos os órgãos públicos e privados que visitei. Sobre qualquer tema existia muita informação, e em uma época em que não se tinha tanta facilidade em termos de comunicar, como é hoje. Então ter conhecimento, ter estudos sobre uma realidade, sobre uma atividade econômica e seus efeitos é um grande diferencial, e revela uma sociedade preocupada em se conhecer, e se conhecer em detalhes sobre diferentes aspectos, sob múltiplos olhares, de como uma importante atividade afeta suas vidas e seu futuro. Aí eu pensei... não é a estrutura física apenas que diferencia um país rico, mas fundamentalmente seu capital intelectual e seu domínio do conhecimento nas áreas em que atua.

Portanto, é nessa perspectiva de impulso ao capital intelectual regional, que esta obra se enquadra, contribuindo fortemente para nos tornarmos mais conscientes da gestão de nossos recursos minerais e dos riscos e das possibilidades que essa atividade gera em território amazônico.

Por fim, não tenho dúvidas que os múltiplos olhares das professoras com o seu grupo de pesquisa e com os vários autores em uma abordagem interdisciplinar que esta obra incorpora, em muito vão contribuir, tanto para as pesquisas e estudos acadêmicos, como para alargar o conhecimento de todas as pessoas

interessadas em melhor compreender a realidade desse setor que é tão relevante para o país e para o Estado do Pará, em particular. Uma excelente leitura!

Belém, janeiro de 2024

Profa. Dra. Maria Amélia Enriquez

Economista, PhD em desenvolvimento sustentável.

Professora e pesquisadora da Universidade Federal do Pará.

Docente permanente do Programa de Pós-graduação em

Direito e Desenvolvimento na Amazônia.

Ex-presidente e atual Conselheira Fiscal da

Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (Ecoeco).

Autora de diversas obras e estudos sobre mineração.

AUTORES

Alexandre Henrique Rene de Almeida Sussuarana

Mestrando do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGEconomia/UFGA). Bacharel em Economia (UFGA). Membro do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia.

Alsidéia Lize de Carvalho Jennings Pereira

Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Direito na UFGA. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Cesupa. Grupo de pesquisa CNPq MinAmazônia e Lajusa (Lugar de Justiça Global e Educação em Direitos Humanos na Amazônia). Advogada.

Ana Elizabeth Neirão Reymão

Professora do Programa de Pós-graduação em Direito do Cesupa e da Faculdade de Economia da UFGA. Líder do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia (Políticas públicas e ODS na Amazônia) e vice-líder do grupo de pesquisas CNPq Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia.

André da Costa Ericeira

Discente do PPGD Cesupa. Membro do grupo de pesquisa CNPq MinAmazônia.

Bárbara Iolanda Lopes Leão

Especialista e Bacharel em Direito pelo Cesupa. Advogada.

Fabio Giusti

Geógrafo (UFRJ), Mestre em Geografia (UFRJ), Doutor em Recursos Hídricos e Meio Ambiente pela Coppe/UFRJ. Pesquisador do Centro de Tecnologia Mineral (Cetem) e membro do Grupo NETMIN (Núcleo de Estudos sobre Território e Mineração).

Fernando A Lins

Pesquisador titular Cetem/MCTI, Engenheiro Metalúrgico (PUC-Rio), Mestre e Doutor em Engenharia (Coppe/UFRJ).

Helder Fadul Bitar

Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Cesupa. Membro do grupo de pesquisa “MinAmazônia” (Políticas públicas e ODS na Amazônia).

Lígia Henriques Begot

Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA-UFPA). Mestre em Ecologia ênfase em Gestão Ambiental pela (PPGE/UFRJ), Bacharela em Engenharia de Pesca pela UFPA e em Economia pela UFPA.

Lucas Paiva Ferraz

Economista (UFPA), discente do PPGE UFPA e membro do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia.

Marcos Venancio Silva Assunção

Doutorando em Direito (PPGD/UFPA). Mestre em Direito (PPGD/Cesupa). Integran-te dos grupos de pesquisa: MinAmazônia (CNPq) e Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CNPq). Administrador DPU e Advogado.

Maria Pereira Lima Green

Geógrafa (UFRJ), Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (UERJ). Bolsista PCI do Cetem e membro do grupo NETMIN (Núcleo de Estudos sobre Território e Mineração).

Melissa Mika Kimura Paz

Mestre em Direito, Políticas públicas e Desenvolvimento Regional pelo Cesupa. Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho pelo Cesupa. Membro do grupo de pesquisa grupo “MinAmazônia” (Políticas públicas e ODS na Amazônia).

Natália Mascarenhas Simões Bentes

Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Professora da Graduação e do Mestrado em Direito do Cesupa. Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do Cesupa. Coordenadora Adjunta do Curso de Direito do Cesupa. Membro do grupo de pesquisa Rica Miséria (Mineração, Sustentabilidade, Equidade e Desenvolvimento Regional). Advogada.

Otávio Bruno da Silva Ferreira

Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Cesupa. Doutorando em Direitos Humanos pela UFPA. Juiz do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região.

Prudêncio Hilário Serra Neto

Advogado, Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Cesupa. Doutorando em Direitos Humanos e Meio Ambiente na temática *O trabalho análogo ao de escravo* pelo Programa de Pós-graduação em Direito da UFPA.

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

Desembargadora do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. Professora do Programa de Pós-graduação em Direito do Cesupa. Líder do grupo de pesquisas CNPq Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia e vice-líder do grupo MinAmazônia (Políticas públicas e ODS na Amazônia).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	13
AUTORES	17
ALGUMAS LIÇÕES DE CELSO FURTADO	
NAS REFLEXÕES SOBRE MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	23
<i>Ana Elizabeth Neirão Reymão / Lígia Henriques Begot / Alexandre Henrique Rene de Almeida Sussuarana</i>	
A INTERVENÇÃO INDUTORA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INCENTIVOS FISCAIS À MINERAÇÃO INDUSTRIAL NO PARÁ E A GARANTIA DE CONTRAPARTIDA À SOCIEDADE	43
<i>Prudêncio Hilário Serra Neto / Suzy Elizabeth Cavalcante Koury</i>	
PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA NO USO DA CFEM NOS 15 PRINCIPAIS MUNICÍPIOS MINERADORES DO BRASIL	63
<i>Fabio Giusti / Ana Elizabeth Neirão Reymão / Lucas Paiva Ferraz / Maria Pereira Lima Green / Fernando A Lins</i>	
A CRIAÇÃO DE UM FUNDO DE EQUALIZAÇÃO DE RECEITAS PARA A CFEM COMO ESTRATÉGIA DE JUSTIÇA INTERGERACIONAL EM MUNICÍPIOS MINERADORES DO PARÁ	79
<i>Ana Elizabeth Neirão Reymão / Marcos Venancio Silva Assunção / Alstidéa Lice de Carvalho Jennings Pereira</i>	
A CFEM E OS ORÇAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS	101
<i>Ana Elizabeth Neirão Reymão</i>	

ALGUMAS LIÇÕES DE CELSO FURTADO NAS REFLEXÕES SOBRE MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS COMO INSTRUMENTO PARA A EMPREGABILIDADE: ANÁLISE DO ODS 8 NO MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS 123

Bárbara Iolanda Lopes Leão / Otávio Bruno da Silva Ferreira / Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

MEIO AMBIENTE E CONDIÇÕES DE TRABALHO NA AMAZÔNIA ORIENTAL: UMA ANÁLISE SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA MINERAÇÃO 143

Suzy Cavalcante Koury

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE LABORAL NO CONTEXTO PANDÊMICO: ANÁLISE DA MINERAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ 163

Otávio Bruno da Silva Ferreira / Ana Elizabeth Neirão Reymão

A SOFISTICAÇÃO DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NOS GARIMPOS DO ESTADO DO PARÁ 187

Otávio Bruno da Silva Ferreira / Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

CONFLITOS JUDICIAIS, ODS E PANDEMIA EM MUNICÍPIOS MINERADORES NO PARÁ: OS CASOS DE PARAUAPEBAS E MARABÁ 205

Ana Elizabeth Neirão Reymão / André da Costa Ericeira / Marcos Venancio Silva Assunção

A ATIVIDADE MINERÁRIA NO RIO DO NORTE E OS SEUS REFLEXOS NAS COMUNIDADES RIBEIRINHAS DE ORIXIMINÁ 229

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury / Melissa Mika Kimura Paz / Helder Fadul Bitar

OS IMPACTOS DOS PROJETOS DE MINERAÇÃO NA AMAZÔNIA EM POPULAÇÕES TRADICIONAIS: O ESTUDO DO CASO CACHOEIRA PORTEIRA 249

Alsidéia Lize de Carvalho Jennings Pereira / Natália Mascarenhas Simões Bentes / Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

*Ana Elizabeth Neirão Reymão
Lígia Henriques Begot
Alexandre Henrique Rene de Almeida Sussuarana*

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é refletir sobre a mineração e o desenvolvimento, destacando, contudo, a atualidade do pensamento de Celso Furtado acerca das contradições na forma da inserção internacional do Brasil, da atuação do Estado e na dificuldade da atividade mineradora dinamizar a economia local e promover o desenvolvimento.

A noção de desenvolvimento de Furtado está além do econômico, representando também a modernização das formas sociais de convivência, envolvendo dimensões como a da arte, da cultura, da educação e da participação política. Refletindo sobre a expansão do capitalismo, o autor entende a construção do subdesenvolvimento como um processo histórico e “irmão bastardo do desenvolvimento industrial” (LIMA; DAVID, 2008, p.9).

Iniciada no período colonial, a mineração no Brasil envolve cerca de 200 minérios, em especial o ferro, que movimenta o mercado externo e interno (GERMANI, 2002). A produção mineral brasileira é elevada e seu potencial é maior ainda, vez que o país possui expressivas reservas de ferro, cobre, bauxita, níquel, ouro, fosfato, grafite, urânio, tungstênio, vanádio, zinco, potássio, nióbio, terras raras e tantas outras. Esses recursos, enquanto ainda não explorados e localizados no subsolo, representam a potencialidade de uma riqueza, que para se tornar efetiva, depende da extração e do adequado aproveitamento.

A atividade mineradora é formada pelos segmentos empresariais de exploração e de transformação mineral. É muito importante para o país, seja no

fornecimento de matérias-primas para sustentar internamente o crescimento econômico, seja por sua enorme capacidade de geração de divisas via exportação dos excedentes produzidos (IBRAM, 2014).

O Pará ao lado de Minas Gerais está entre os maiores produtores e exportadores nacionais. Em 2019, a atividade mineral o elevou à condição de maior arrecadador nacional da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), conhecida como os “royalties minerais” (ANM, 2020). Muitos dos municípios paraenses como Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá são quase completamente dependentes da dinâmica da atividade mineral e preocupam pela baixa capacidade de gerar alternativas para a diversificação econômica, demandando a implementação de políticas públicas em favor do desenvolvimento e produção do bem-estar e qualidade de vida.

Argumenta-se que apesar das vultosas receitas em termos de CFEM, a gestão fiscal dos municípios é ruim e os seus indicadores sociais retratam o subdesenvolvimento. Nessa perspectiva, o presente texto destaca a importância do apropriado uso dessas receitas e à luz dos ensinamentos de Celso Furtado, questiona-se a atuação do Estado na condução de um projeto de futuro para esses municípios.

Para tal, efetua-se um estudo sobre os municípios brasileiros com as maiores arrecadações de CFEM, em 2019: Parauapebas/PA, Canaã dos Carajás/PA, Congonhas/MG, Itabira/MG, Nova Lima/MG, Conceição do Mato Dentro/MG, São Gonçalo do Rio Abaixo/MG, Marabá/PA, Itabirito/MG e Mariana/MG, em que juntos, representaram mais de 72% do valor arrecadado no país.

Nos procedimentos, adotou-se o levantamento bibliográfico e documental. Assim, além de enfatizar as contribuições teóricas do referido autor, foram consultadas várias obras sobre a temática. O levantamento de dados deu-se por meio dos dados públicos, em especial: Agência Nacional de Mineração (ANM); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério da Economia e Tesouro Nacional.

Após essa introdução, o texto possui mais três seções. Inicia-se com uma apresentação do pensamento de Celso Furtado sobre o desenvolvimento. A seção três relaciona mineração, gestão fiscal e desenvolvimento. As considerações finais são apresentadas na última parte do texto.

2. O DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE BRASILEIRO, SEGUNDO CELSO FURTADO

A grande preocupação em ajudar a construir o Brasil como um país de futuro, é marcante na obra de Celso Furtado. A riqueza temática de suas análises abrange dimensões econômicas, culturais, filosóficas e ambientais em uma formulação teórica muito importante para a compreensão do processo de desenvolvimento dependente e desigual do Brasil, eivado de contradições, em que pese as transformações e modernizações conservadoras.

Celso Furtado reelaborou e historicizou os grandes temas do pensamento estruturalista latino-americano como a assimetria e a complementaridade reversa entre centro e periferia, a deterioração dos termos de troca e a heterogeneidade cultural (e tecnológica) interna dos países (BRANDÃO, 2008).

Em sua teorização sobre o desenvolvimento teceu críticas às visões originadas nos países centrais especialmente nos Estados Unidos. Destacou a importância da interpretação histórica que, ao lado de um primoroso rigor no uso do instrumental analítico da ciência econômica, buscou discutir o Brasil e a América Latina a partir das especificidades de sua formação econômica e social, enquanto região periférica dependente.

Desde *A economia brasileira* (1954), importante obra do período ceplino do autor, preocupou-se em entender o processo de desenvolvimento nos países centrais e o de subdesenvolvimento nos países periféricos, mostrando que esses dois processos são, na verdade, um só.

Em *Dialética do desenvolvimento* (1964), Furtado definiu desenvolvimento como um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas, preexistentes ou criadas por essa mesma mudança, são satisfeitas pela diferenciação do sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas.

No subdesenvolvimento convivem desajustes econômicos e sociais, atraso e modernidade, sendo isso um processo, uma cadeia de eventos com dinâmica e sentidos próprios. Para ele, “o subdesenvolvimento é face e não fase do processo de desenvolvimento. Não é uma etapa no percurso pré-definido de um caminho/marcha uniforme de um país ‘em desenvolvimento’” (BRANDÃO, 2012, p.98).

O subdesenvolvimento é uma face do processo global, inserido no contexto mais geral das transformações e da expansão do sistema capitalista. Como detalha Brandão (2012, p.8), “é uma conformação, ou deformação constituinte e singular. Não há tão-somente um atraso. Há uma retardação, no sentido constitutivo-genético, do ser subdesenvolvido portar deformidades estruturais dificilmente superáveis”.

Preocupado com o equacionamento do problema do desenvolvimento da economia brasileira e defensor da industrialização planejada, Furtado buscou analisar as tendências fundamentais dessa economia. Na tentativa de determinar os principais fatores que poderiam reduzir o ritmo desse desenvolvimento no século XX, o livro *Perspectivas da economia brasileira* (1958) é uma transcrição de conferências proferidas no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB),¹ no ano anterior, que giraram em torno dessas temáticas.

Nessas análises, Furtado caracterizava o Brasil como um país imenso, contínuo e territorial, dotado de unidade política e cultural, mas descontinuo e heterogêneo do ponto de vista econômico. A exceção de aproximadamente dois terços do território nacional (como a Amazônia, pela baixa densidade demográfica e fraco dinamismo econômico), o restante podia ser dividido em dois sistemas econômicos autônomos: nordeste e centro-sul.

No primeiro, tem-se a ausência do grau de integração necessário e as atividades de subsistência. O segundo, apesar de possuir importantes faixas de atividades econômicas não vinculadas ao mercado e com penetração desigual da economia monetária em seu território, era relativamente integrado ao setor do comércio internacional e ao setor industrial, o que lhe permitiu certo dinamismo e aceleração do ritmo de crescimento, após 1948 (VIEIRA, 2018). Considerando esse diagnóstico de existência de dois sistemas, fazia-se necessário remover os obstáculos à industrialização e à construção da nação, devendo as disparidades regionais ser sanadas pelo planejamento.

No livro *Formação econômica do Brasil* (1959), obra de grande relevância sobre a evolução econômica do país, com a utilização do modelo keynesiano, essa preocupação com as disparidades regionais é cada vez mais realçada nas

1. “O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) foi um grupo de intelectuais de várias origens e especialidades que, nos anos de 1950, desenvolveu no Rio de Janeiro uma visão coerente e abrangente do Brasil e de seu processo de industrialização e desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p.49).

análises de Furtado, que defendia a necessidade de políticas de desenvolvimento para se avançar na formação e construção da nação (VIEIRA, 2018). A estrutura diferenciada e subdesenvolvida do Brasil foi analisada sob o foco dos mecanismos de determinação da renda nacional nos ciclos da cana-de-açúcar, mineração e café entre os séculos XVI e XX.

A obra é considerada uma das mais importantes com aplicação do método de análise estrutural da Cepal, eivada de abstrações racionais a uma determinada realidade econômica, em uma tentativa de reconstrução racional da história econômica brasileira (COUTINHO, 2008a).² Nela, mostra que a industrialização foi dada pelas perspectivas surgidas nas crises de articulação do capitalismo mundial, uma possibilidade que emergiu durante o conflito das duas guerras mundiais e que propiciou um surto de crescimento da produção industrial em países periféricos. Defendia a ideia de se enfrentar tal desafio com independência política e com projeto desenvolvimentista e de ideologias nacionalistas (FURTADO, 2007).

Mais adiante, os anos 1970 marcam importantes inflexões no pensamento de Celso Furtado. Em *O mito do desenvolvimento econômico* (1974), isso fica evidente, pois fez o autor, uma espécie de autocrítica ao otimismo desenvolvimentista anterior. Nessa obra, cristaliza a tomada de consciência de que a industrialização por si só era incapaz de superar a situação de dependência, reforçando sua tese antiga de que subdesenvolvimento não era um mero estágio anterior ao desenvolvimento, destaca Brandão (2008).

A obra consubstancia a ideia do desenvolvimento como inalcançável, vez que o sistema destrói recursos naturais, agrava disparidades de renda e tende ainda a produzir uma homogeneização cultural danosa. Furtado adverte que a “modernização” decorrente da adoção de padrões de consumo sofisticados, sem o correspondente processo de acumulação e progresso nos métodos produtivos não produzirá uma trajetória de desenvolvimento situado e sustentável (FURTADO, 1974).

Nessa análise, deixa claro que não é possível generalizar os padrões de

2. Como intérprete da história nacional, Furtado articula passado e futuro, elabora um diagnóstico e um prognóstico para ela, buscando as características do modelo da colonização do país, tido como espelhamento da dinâmica mundial da expansão mercantilista e depois da I Revolução Industrial inglesa, mas com importantes especificidades (CEPÊDA, 2008).

consumo dos ricos em escala planetária, vez que o processo de desenvolvimento é excludente e tende a se agravar. Assim, a despeito do aumento relativo do número de privilegiados nos países periféricos, a dinâmica capitalista aprofundaria o fosso entre aqueles em que a renda cresce substancialmente em toda parte e os que a pobreza não dá sinais sensíveis de redução, como América Latina.

Cavalcanti (2008) destaca que essa é uma visão de hoje, vislumbrada por Furtado há mais de quarenta anos, que já reclamava por uma nova orientação do desenvolvimento, em um sentido muito mais igualitário, com redução do desperdício provocado pela extrema diversificação dos atuais padrões de consumo privado de grupos privilegiados. E mais, denunciava a forma excludente de um consumo, tornada possível pelos aumentos de produtividade revertidos para uma minoria, como causadora do agravamento das desigualdades sociais, decorrente da função do próprio avanço da acumulação.

Furtado (1974) também reitera o problema da tecnologia ao discutir o desenvolvimento industrial dos países pobres, que tenta imitar o dos países do centro, mas com domínio tecnológico distinto. Com a diversificação do consumo da minoria modernizada, essa podia ser financiada com o excedente gerado pelas vantagens comparativas do comércio exterior. Isso levaria, segundo o autor, ao aumento da taxa de exploração, com agravamento da concentração de renda e taxas mais altas de crescimento do produto, que “longe de reduzir o subdesenvolvimento, tendem a agravá-lo” (FURTADO, 1974, p.94).

Cavalcanti (2008) chama a atenção em que isso gera uma situação de custos ecológicos crescentes, pois se adicionariam elevados custos sociais, o que conduz à conclusão que como aqueles e esses, os custos são omitidos do cálculo do Produto Interno Bruto e da renda nacional. Os dados que aferem o comportamento da economia brasileira estão totalmente inadequados para avaliar o desenvolvimento, mas servem de instrumento para o que Furtado chama de “estruturas de dominação que sustentam a estratégia globalizadora”.

O desenvolvimento é, reforça-se, um mito.³ É necessário articular o pro-

cesso de desenvolvimento/subdesenvolvimento com os conceitos de dependência, cultura e criatividade, alertando o autor que a teoria tradicional e a ideologia por ela defendida concebem o desenvolvimento como uma performance adaptativa aos ditames de padrões de competição global, ofuscando os custos da destruição dos valores identitários culturais como práticas predatórias ao meio ambiente (FURTADO, 1978).

Em *Cultura e desenvolvimento em época de crise* (1984), a questão cultural ganhou destaque no enfoque interdisciplinar de Furtado sobre o tema, mostrando as relações entre a cultura como sistema de valores e o processo de desenvolvimento das forças produtivas, entre a lógica dos fins, que rege a cultura e a dos meios, razão instrumental inerente à acumulação.

Furtado (1984) mostra que o processo de expansão do capitalismo industrial foi marcado por uma grande expansão geográfica do seu núcleo central, ocorrida na fase inicial. As economias que se industrializaram e geraram o progresso técnico, lideraram as transformações que espalharam por todas as partes em acumulação rápida.

Nas regiões periféricas, as estruturas econômicas e sociais foram moldadas do exterior, mediante a especialização do sistema produtivo e a introdução de novos padrões de consumo. Isso foi muito importante tanto para a formação quanto para a consolidação das condições originárias do subdesenvolvimento, visto como uma situação estrutural que reproduz permanentemente a assimetria entre o padrão de consumo cosmopolita de uns poucos. No mundo desenvolvido, o moderno e o modernizante estão de fato inteirados, mas no capitalismo periférico prevalece as debilidades estruturais (FURTADO, 1984).

Como resume Fiori (2016), essa dualidade é responsável pela limitada difusão do progresso tecnológico, reforçada e reproduzida permanentemente pela dependência cultural das elites, as quais sempre se apresentaram, por gerações, como portadoras de semelhantes projetos de modernização da sociedade brasileira.

3. Como resume Cavalcanti (2008, p.203): “É aqui que se substancia a ideia do desenvolvimento como mito, como fantasia, como algo inalcançável no arcabouço de um sistema que destrói recursos naturais, agrava disparidades de renda e tende ainda a produzir uma homogeneização cultural danosa”. Lembra ainda o autor que, “para caracterizar essa visão, Furtado lembra o papel que os mitos têm exercido, influenciando ‘a mente dos homens que se empenham em compreender a realidade social’ (Mito: 15)”. Isso é visto no caso de *Rousseau* e o *Bon sauvage*, de *Marx* e o *Desapar-*

cimento do Estado, de *Malthus* e o *Princípio populacional*, de *Walras* e o equilíbrio geral – todos esses enunciados tendo apoio em algum postulado enraizado em sistema de valores que raramente é explicitado (CAVALCANTI, 2008, p.203).

3. MINERAÇÃO, GESTÃO FISCAL E DESENVOLVIMENTO

No início do século XX, o presidente do Brasil Arthur Bernardes cunhou a emblemática frase “Minério não dá duas safras”. Atual, ela parece não ter sido levada em consideração por muitos gestores, quer públicos ou privados.

Embora a atividade mineral seja muito importante na oferta de insumos industriais e agrícolas,⁴ mas também para o crescimento econômico de diversos municípios do Pará, Estado que, ao lado de Minas Gerais, está entre os maiores produtores e exportadores nacionais. Essa atividade é causadora de vários problemas que evidenciam sua incapacidade, até o momento, de viabilizar o desenvolvimento e a produção de bem-estar e qualidade de vida para a população.

Na terceira parte de *Formação econômica do Brasil* (1959), em três breves capítulos, Celso Furtado debruçou-se sobre a economia escravista mineira do século XVIII, fazendo uma análise comparativa com os fluxos de renda da economia açucareira do Nordeste nos séculos XVI e XVII, e do café do Sudeste nos séculos XIX e XX.

A análise sobre esses ciclos destacou o fato deles serem impulsionados pela demanda externa, concluindo o autor que o ciclo da mineração caracterizou-se por menor concentração de renda, pois os elevados custos de transporte da atividade (afastada do litoral) contribuíram para modificar a composição da procura em favor dos bens de consumo, assim mais propício ao desenvolvimento de atividades de mercado interno que o do açúcar, por exemplo (FURTADO, 2007).

Porém, mesmo com esse dinamismo das atividades internas, a economia mineira declinou aos níveis de subsistência, destacando Furtado (2007) dois motivos: a exaustão das minas e a ausência de demanda externa ao término do ciclo do ouro.⁵ O crescimento dependia sempre da conexão com uma fonte dinâmica de demanda externa, que rompida, tornava inevitável o declínio.

4. Bens minerais são utilizados na construção de habitações, rodovias, ferrovias, hidroelétricas, termoelétrica, computadores, televisões, fogões, geladeiras, combustíveis, alimentos, fertilizantes, defensivos agrícolas, lápis, papel, borracha, giz, louças, talheres, painéis, ferramentas, automóveis, aviões, barco, medicamentos, perfumaria, entre tantos outros (LUZ; LINS, 2018).

5. Coutinho (2008b) mostra que Furtado também analisou o fracasso no desenvolvimento de manufaturas, uma vez que a constituição dessa base representaria o desdobramento das transações monetárias e do acionamento do mecanismo multiplicador: “Furtado não se prende a explicações baseadas em vantagens comparativas da Europa ou normas impeditivas de constituição de indústria no Brasil. As razões aventadas chegam a ser prosaicas: teria faltado capacitação técnica, ou experiência manufatureira, aos imigrantes portugueses” (COUTINHO, 2008b, p.365-366). Para Furtado (2007), houvesse indivíduos com qualificação apropriada, nem mesmo os tratados restritivos entre Portugal e Inglaterra teriam impedido a ascensão das atividades manufatureiras.

De certa forma, esse modelo de economia colonial identificado pelo autor em Minas Gerais, que resultou no retorno da região à situação de subsistência no século XIX, ainda hoje está presente nos municípios mineiros brasileiros.

Tabela 1. Exportações brasileiras por tipos exportados em 2009 e 2019, a partir da seção ISIC* e da classificação CUCI** no Brasil

Tipo Exportado	US\$ VL_FOB (2019)	% total (2019)	US\$ VL_FOB (2009)	% total (2009)
Indústria de Transformação (C)	130.618.123.564,00	58,0%	105.097.110.461,00	68,7%
Agropecuária (A)	43.046.831.996,00	19,1%	19.052.523.823,00	12,5%
Indústria Extrativa (B)	50.584.712.903,00	22,4%	24.371.261.962,00	15,9%
a) Minérios e afins	26.379.714.822,00	11,7%	15.018.845.488,00	9,8%
Minério de ferro e seus concentrados (281b)	22.680.986.747,00	10,1%	13.239.763.470,00	8,7%
Minérios de cobre e seus concentrados (283b)	2.325.684.992,00	1,0%	803.012.848,00	0,5%
Outros minérios e concentrados dos metais de base (287)	556.451.467,00	0,2%	238.100.554,00	0,2%
Outros	816.591.616,00	0,4%	737.968.616,00	0,5%
b) Fertilizantes brutos (exceto adubos) (272b)	5.454.028,00	0,0%	1.360.945,00	0,0%
Subtotal a)+b)	26.385.168.850,00	11,7%	15.020.206.433,00	9,8%
c) Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus (333)				
d) Gás natural, liquefeito ou não (343)	4.765,00	0,0%	24.483,00	0,0%
Outros Produtos (D)	1.133.814.005,00	0,5%	4.389.684.137,00	2,9%
Total exportado (Brasil)	225.383.482.468,00	100,0%	152.910.580.383,00	100,0%

Fonte: elaboração própria a partir do MDIC (2020).

Notas: Classificação *ISIC (International Standard Industrial Classification of all Economic Activities) no primeiro tópico as seções de A a D, referem-se à atividade econômica (setores); **CUCI (Classificação Uniforme do Comércio Internacional) no terceiro tópico, em números. O CUCI refere ao produto. As divisões: a), b), c) e d) foram feitas pelas autoras para análise.

Uma investigação sobre as exportações brasileiras revela a significativa participação da atividade na pauta, sendo quase 12% do total exclusivamente composto de minerais e afins, em 2019. A indústria extrativa, em que se inclui a mineração, ocupou o 2º lugar, atrás apenas da indústria de transformação (Tabela 1).

Entre 2009 e 2019, as exportações brasileiras cresceram cerca de 50% em US\$ FOB, tendo a indústria de transformação registrado queda de 10,7%. Ao lado da agricultura, a indústria extrativa e os minérios aumentaram sua participação no total (Tabela 1).

Essa importância é também evidenciada quando se observa que os principais municípios mineradores do país possuem elevados PIBs *per capita*: São Gonçalo do Rio Abaixo (MG), Canaã dos Carajás (PA) e Parauapebas (PA) ocuparam as posições 5ª, 41ª e 74ª em relação aos 5.570 municípios brasileiros e estão entre as 10 maiores arrecadações de CFEM em 2019. Neles, a indústria detém elevadas participações, superiores a 70%, considerando o valor adicionado bruto a preços correntes, salientando-se a grande importância da mineração nessas localidades (Tabela 2).

Tabela 2. Arrecadação da CFEM, PIB per capita e participação da indústria na economia dos municípios

Municípios (UF)	Arrecadação CFEM 2019 (R\$)	% arrecadação CFEM 2019	PIB per capita 20171	Posição nacional	Participação da indústria no VAB2
São Gonçalo do Rio Abaixo/MG	160.027.388,02	3,55%	289,925,44	5º	74,00%
Canaã dos Carajás/PA	706.068.474,12	15,68%	113.457,46	41º	73,00%
Nova Lima/MG	197.805.274,30	4,39%	98.855,84	60º	58,00%
Parauapebas/PA	1.156.139.681,25	25,67%	91.086,52	74º	73,00%
Itabirito/MG	106.906.775,44	2,37%	77.497,33	105º	63,20%
Mariana/MG	83.089.486,62	1,84%	48.407,28	362º	56,20%
Conceição do Mato Dentro/MG	180.902.066,95	4,02%	44.742,28	460º	56,00%
Itabira/MG	241.078.393,45	5,35%	43.763,91	481º	54,30%
Marabá/PA	134.098.280,77	2,98%	31.650,18	1.046º	45,80%
Congonhas/MG	284.157.465,30	6,31%	30.573,59	1.118º	34,10%

Fonte: elaboração própria a partir do IBGE¹ (2020a; ²2020b).

Nota: ¹Valor adicionado bruto a preços correntes.

Embora os valores apresentados para os PIBs *per capita* sejam altos, os indicadores socioeconômicos listados não apresentaram resultados tão positivos. Nota-se que apesar de alguns municípios terem elevados IDH-M, como Congonhas/MG, Itabira/MG e Mariana/MG, posicionando-se entre os mil melhores do país, seus índices de Gini ocupam posições nacionais que os colocam entre os que se situam na 2ª metade pior do país (Gráfico 1).

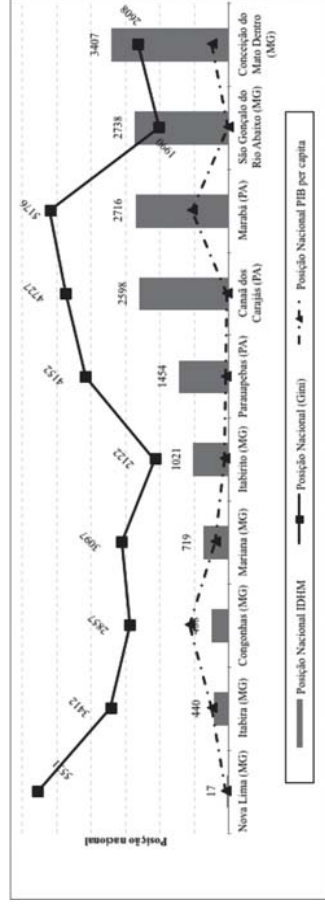
Nessa comparação entre indicadores não se percebeu uma relação direta entre os maiores PIB e IDH-M⁶ e menores Gini.⁷ Nova Lima/MG tem IDH-M alto

6. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), lançado em 1998 a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), varia entre 0 e 1. Em contrapartida ao Gini, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município (PNUD, 2013).

7. O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em uma população, criado por Corrado Gini em 1912, o Gini varia de 0 a 1, onde quanto maior o valor, maior a desigualdade de renda desse grupo (PINHEIRO; VIEIRA, 2019).

(0,813; posição 17), PIB per capita elevado (R\$98,8 mil, posição 60ª), acompanhada de uma concentração de renda (Gini 0,6914) que o coloca entre os piores municípios brasileiros (5.531ª posição), situação semelhante ao que ocorre com Parauapebas/PA e São Gonçalo do Rio Abaixo/MG com elevados PIB *per capita* e IDH-M baixos, como se observa no Gráfico 1.

Gráfico 1. Posição do IDH-M,¹ do PIB *per capita*² e do Índice de Gini³ do município minerador em relação aos demais municípios do Brasil



Fonte: elaborado a partir de ¹IBGE (2020a) e ³MS (2011).

Nota: Ano de referência: ²2010, ³2017 e ³2010.

Dessa forma, apesar da importância da mineração como indústria global e na geração de divisas com potencialidade para gerar investimentos, estimular a inovação e criar postos de trabalho, ela tem-se destacado pelos impactos negativos. Diversos são os problemas apontados: a degradação do meio ambiente, o deslocamento de populações, a desigualdade e o aumento de conflitos, como apontam Castro e Carmo (2019), Enríquez et al (2018), Enríquez (2007), Miralha (2019) e Rezende (2016).

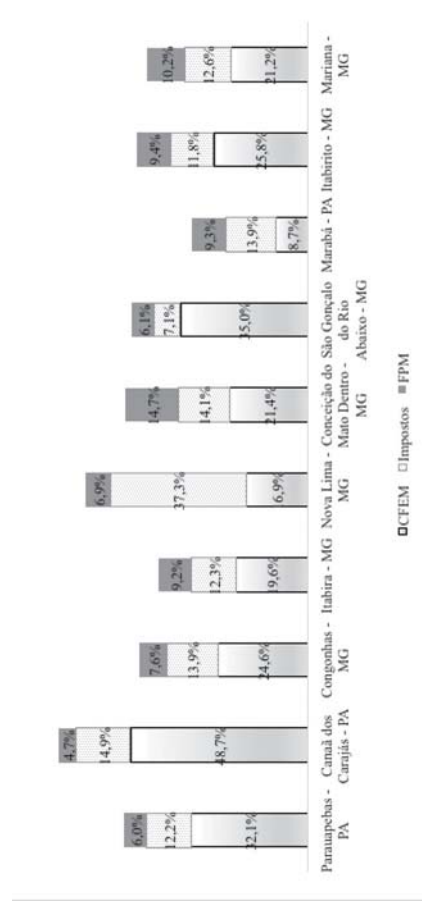
Com vistas a oferecer aos entes federados uma compensação financeira em razão dessas externalidades negativas pelo aproveitamento dos recursos minerais, riqueza não renovável, a Lei Federal 7.990/89 instituiu a CFEM (BRASIL, 1989).

Em alteração de 2017, conforme a Lei 13.540 em seu art. 2º, passou-se a ter como base de cálculo o faturamento bruto ao invés de o faturamento líquido das empresas, elevando-se significativamente sua arrecadação pelos entes federados (BRASIL, 2017).

A mesma norma determina no art. 2º, §2º, inciso VI e VII que os percentuais que seriam destinados ao Distrito Federal e aos municípios aonde ocorre a produção e para aqueles afetados pela atividade de mineração quando a produção não ocorrer em seus territórios, passariam a 60% e 15%, respectivamente.

Isso representa expressivos valores arrecadados pelos cofres municipais. Analisando-se a composição da receita dos municípios em foco, a CFEM representa parte significativa dos valores do orçamento desses entes, havendo uma alta dependência dela nas receitas (Gráfico 2).

Gráfico 2. Composição da receita municipal (2018), dos principais municípios mineradores do Brasil



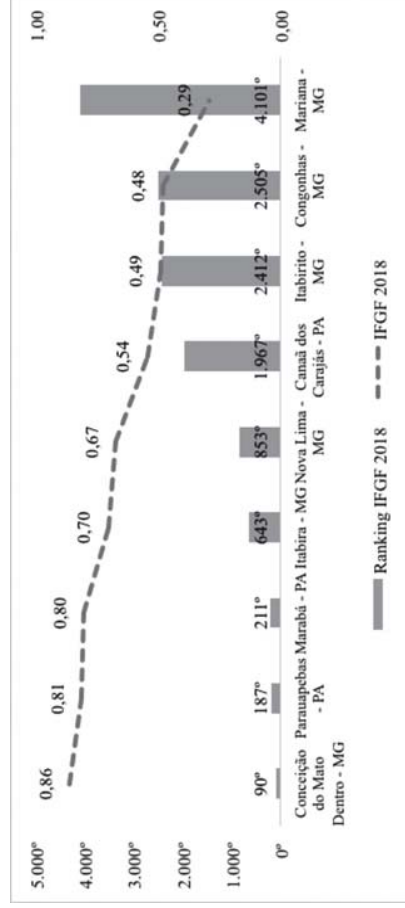
Fonte: elaboração própria, a partir do Finbra (2020).

Canaã dos Carajás/PA é onde essa dependência é mais elevada (quase 49% das receitas), assim como em São Gonçalo do Rio Abaixo (35%) e Parauapebas (32%). Dentre os municípios listados, somente Nova Lima/MG tem arrecadação de impostos (37%) superior a receita de CFEM (17%).

Essa pouca autonomia é uma preocupante característica dos municípios brasileiros, como mostra a Firjan (2020). Ao analisar a relação entre as receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para financiar sua existência, concluiu-se que 34,8% das prefeituras não se sustentam, não gerando receita suficiente para a manutenção da estrutura administrativa.

Chama a atenção, também, que apenas Conceição do Mato Dentro (90ª posição), Parauapebas (187ª) e Marabá (211ª) estejam bem posicionados em termos de gestão fiscal. Os municípios mineiros de Itabirito (2.412ª), Congonhas (2.505ª) e Mariana (4.101ª) ocupam baixas posições quanto ao IFGF,⁸ registrando as piores gestões fiscais dentre os municípios em análise, inferiores a 0,5 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Índice Firjan de Gestão Fiscal (2018) de municípios mineradores no Brasil



Fonte: Firjan (2020)

Estudos como os de Enriquez et al (2018) mostram que poucos benefícios têm sido auferidos com o uso da CFEM em termos de desenvolvimento. Parece que a finitude do recurso tem sido desconsiderada pelos gestores locais, que não vêm efetuando o necessário investimento para a diversificação das atividades econômicas do município, sendo pouco o planejamento no âmbito da saúde, da educação e do saneamento, por exemplo.

As análises concretas das Leis Orçamentárias Anuais mostram que as despesas estão muito mais direcionadas a ações de curto prazo, como a realização

de obras de urbanização, manutenção da máquina pública e para “amortização da dívida contratada com o INSS”, o que além de conflitar com o que determina a legislação sobre não pagar dívidas e pessoal permanente com esse recurso, desvirtua o real papel da CFEM em termos de construção de um projeto de futuro para o município.

A dependência dos municípios em relação as receitas oriundas da atividade mineradora é temerária, não apenas pela finitude dos recursos, mas pela própria variação dos valores mensais muito influenciado pela volatilidade do câmbio.

Importante registrar, também, a queda do preço dos minérios. Em ordem de importância, as principais substâncias da atividade de mineração no Brasil, segundo valor recolhido da CFEM em 2019, são: ferro, ouro, cobre, bauxita, calcário, água mineral e alumínio. O chumbo, estanho, níquel e zinco também merecem destaque. À exceção do ouro, a tendência dos preços é de queda no período 2019-2020 (1º quadrimestre), listados no portal Indexmundi (INDEXMUNDI, 2020) e comercializados em bolsas de mercadorias, como a *London Metal Exchange*, a bolsa de Dalian e de Xangai.

Apesar disso, pelo crescente volume arrecadado de CFEM, têm-se evidências de que o ritmo da exploração mineral não vem diminuindo, tendo a mesma, inclusive, sido considerada atividade essencial no país, nos termos da Portaria 135, do Ministério das Minas e Energia (MME), permitindo a continuidade das atividades do setor, mesmo diante da pandemia da Covid-19, causada pelo novo coronavírus.

Dessa oscilação do preço das commodities minerais, não acompanhadas pela redução da produção física, constata-se a possibilidade de o ritmo de extração das minas, um patrimônio social, ser até intensificado, como forma de compensar possíveis quedas de receitas auferidas pelas empresas da atividade, em momentos de variações negativas, como ora vivenciado. Isso tudo, no entanto, sem a construção do desenvolvimento, na amplitude ressaltada por Celso Furtado.

8. O IFGF é composto pelos indicadores Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos, tendo a Firjan analisado 5.337 municípios brasileiros em 2019. Seus resultados variam entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor a gestão fiscal do município. A descrição geral dos municípios brasileiros é de baixa capacidade de geração de receita para financiar a Câmara Municipal e a estrutura administrativa da prefeitura, além de alta rigidez do orçamento, o que dificulta um planejamento eficiente e penaliza investimentos (FIRJAN, 2020).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto mostrou que a mineração é uma atividade econômica significativa ao Brasil, especialmente para alguns municípios dos Estados do Pará e de Minas Gerais, os quais fornecem minerais importantes ao mercado interno e externo, traduzindo-se em vultosas exportações e arrecadações de CFEM e também caracterizado por altos PIBs *per capita*, em comparação a outros do país. No entanto, confere-se a esse cenário o que se pode identificar como a assimetria descrita por Celso Furtado – os “ricos” municípios em estudo não se qualificam como em alto desenvolvimento.

O desenvolvimento preconizado pelo autor, multifacetado entre os setores econômicos, sociais, educacionais e culturais esteve aquém do esperado nesses municípios. O IDH-M e o Gini apresentam valores que denotam um subdesenvolvimento. A mineração também apresenta externalidades negativas que permanecerão nessas localidades mesmo após o fim das atividades. Por esse motivo, o Estado deve atuar justamente no sentido de compartilhar com a sociedade os benefícios da atividade que é, ressalte-se, temporária.

Segundo a composição da receita municipal, o trabalho mostrou a grande dependência desses municípios por *royalties* minerais, o que pode indicar uma baixa atuação estratégica na gestão dos recursos financeiros a fim de uma independência em longo prazo da mineração. Consoante a esse quadro, o IFGF nos descreve municípios com baixa capacidade de gestão fiscal, dificultando o planejamento e os investimentos. Causal ou não, a atuação do Estado é baixa nos aspectos fiscais e na diminuição dos custos sociais e socialização das receitas a partir da melhoria dos indicadores.

A CFEM é um encargo compulsório as empresas mineradoras, que gera importantes receitas municipais, como forma de incluir o custo da exaustão do referido patrimônio social, vez que esse não mais estará à disposição da sociedade. Dessa forma, é necessário que a sociedade se aproprie, pelo menos, de parte do valor do recurso, devendo os municípios implantarem um sistema de regramento para o uso sustentável dessa receita, trazendo mais transparência e controle social sobre essa verba, essencial para a promoção do desenvolvimento.

O que se tem visto, no entanto, aponta no sentido contrário, reforçando as conclusões de Celso Furtado sobre as características do crescimento em regiões periféricas, nas quais as estruturas econômicas e sociais são moldadas do exterior, com alta especialização do sistema produtivo e padrões de consumo não alcançáveis para a maioria da população.

Perpetuam-se as condições originárias do subdesenvolvimento, situação que reproduz permanentemente diversas assimetrias e, no capitalismo periférico, as debilidades estruturais. O Brasil, retomando Fiori (2016), tem sido peça secundária e quase passiva da geopolítica do núcleo central desse sistema e, paradoxalmente, elemento estratégico da multiplicação da riqueza capitalista.

Sem um apropriado uso da CFEM nesses municípios perderemos, mais uma vez, as poucas chances de aproveitar as “janelas de oportunidade” não só de aumentar a participação na riqueza mundial, mas fundamentalmente de alterar o modelo de crescimento excludente e revivermos a decadência econômica desses municípios quando a demanda externa se fechar ou as minas exaurirem.

Nunca é demais lembrar, que Furtado (2007) aponta a falta de desdobramento da economia mineira num sistema mais complexo por exemplo o manufatureiro, como fator que levou à regressão econômica. Essas regiões, por não terem criado formas permanentes de atividade econômica, à exceção de alguma agricultura de subsistência, atrofiaram suas economias ao término do ciclo do ouro, no final do século XIX, na ausência de demanda externa.

Por fim, cumpre lembrar também que, nesse caminho, a atividade de mineração precisa ser acompanhada de uma rigorosa obediência à legislação ambiental com foco na restauração das áreas devastadas e, muito importante, esforço para se alcançar a diversificação econômica, temas a serem discutidos em outros trabalhos.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, C. Celso Furtado: subdesenvolvimento, dependência, cultura e criatividade. *Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información e Comunicación*. v.14, n.1, p.94-110. [s.l.], 2012.

- BRANDÃO, G.M. O peregrino da ordem do desenvolvimento. In LIMA, M.C.; DAVID, M.D. (orgs.). *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008. p.65-72.
- BRASIL. Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Instituiu a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) aos Estados, Distrito Federal e municípios e dá outras providências. Brasília: 1989. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm. Acesso: 30 abr. 2020.
- Lei 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis 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: 2017. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm. Acesso: 30 abr. 2020.
- Agência Nacional de Mineração. *Maiores arrecadadores de CFEM*. ANM: 2020. Disponível em www.sistemas.anm.gov.br. Acesso: 10 abr. 2020.
- Ministério da Saúde. *Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo município: período 1991, 2000 e 2010*. Brasília: MS, 2011. Disponível em www.tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def. Acesso: 29 abr. 2020.
- Ministério da Economia. *Estatísticas de comércio exterior*. Brasília: MDIC, 2020. Disponível em www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior. Acesso: 15 mai. 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. *Dados Revista de Ciências Sociais*. v.47, n.1, p.49-84. Rio de Janeiro: UERJ, 2004. Disponível em www.bresserpereira.org.br/texto-discuss%C3%A3o/04.08-Conceito-desenvolvimento-ISEB-TD137.pdf. Acesso: 20 mai. 2020.
- CASTRO, E.; CARMO, E. do (orgs.). *Dossiê desastres e crimes da mineração em Barcarena*. Belém: NAEA; UFPA, 2019.
- CAVALCANTI, C. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. In LIMA, M.C.; DAVID, M.D. (orgs.). *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008. p.199-214.
- CEPÊDA, V.A. Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento. In LIMA, M.C.; DAVID, M.D. (orgs.). *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008. p.43-64.
- COUTINHO, M. A teoria econômica de Celso Furtado: formação econômica do Brasil. In LIMA, M.C.; DAVID, M.D. (orgs.). *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008a. p.139-160.
- Economia de Minas e economia da mineração em Celso Furtado. *Nova Economia*. v.18, n.3, p.361-378. Belo Horizonte: UFMG, 2008b. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512008000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso: 10 mai. 2020.
- ENRÍQUEZ, M.A.R. da S. *Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. 2007. 449f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) UnB. Brasília, UnB, 2007.
- ENRÍQUEZ, M.A.R. da S.; LOUREIRO, J.G.G.; NEVES, M.B.; FERRAZ, L.P. *Contradições do desenvolvimento e o uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA)*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2018.
- FINANÇAS DO BRASIL. *Dados contábeis dos municípios*. Brasília: Finbra. Disponível em www.tesourotransparente.gov.br/. Acesso: 16 mai. 2020.
- FIORI, J.L. A propósito de uma Construção Interrompida. *Economia e Sociedade*. v.9, n.1, p.1-19. Campinas: Unicamp, 28 jan. 2016.
- FIRJAN. *IFGF: índice Firjan de gestão fiscal*. Rio de Janeiro: Firjan, 2020. Disponível em www.firjan.com.br/ifgf. Acesso: 14 mai. 2020.
- FURTADO, C. *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.
- *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.
- *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- *Dialética do desenvolvimento*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- *Formação econômica do Brasil*. 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. (1.ed. 1959).
- *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- *Perspectiva da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Dasp, 1958.
- GERMANI, D.J. *A mineração no Brasil: relatório final*. Brasília: CGEE, 2002. Disponível em www.finep.gov.br/images/a-finep/fontes-de-orcamento/fundos-setoriais/ct-mineral/a-mineracao-no-brasil.pdf. Acesso: 30 abr. 2020.

IBGE. *Cidades*. Brasília: IBGE, 2020a. Disponível em www.cidades.ibge.gov.br. Acesso: 30 abr. 2020.

-----_. *Estatísticas econômicas. Contas nacionais. PIB dos municípios*. Brasília: IBGE, 2020b. Disponível em www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html. Acesso: 30 abr. 2020.

IBRAM. *A indústria da mineração para o desenvolvimento do Brasil e a promoção da qualidade de vida do brasileiro*. Brasília: Ibram, 2014. Disponível em www.portaldamineracao.com.br/wp-content/uploads/2017/06/00005649.pdfx73853. Acesso: 15 mar. 2020.

INDEXMUNDI. *Statistics*. 2020. Disponível em www.indexmundi.com. Acesso: 2 mai. 2020.

LIMA, M.C.; DAVID, M.D. (orgs.). *A atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008.

LUZ, A.B. da; LINS, F.A.F. *Introdução ao tratamento de minérios*. Rio de Janeiro: Cetem/MCTIC, 2018.

MIRALHA, C.M. *Barragens de mineração no Estado do Pará: direito à informação e a participação como instrumentos de prevenção de danos socioambientais*. 88f. Dissertação (Mestrado em Direito). Cesupa. Belém: Cesupa, 2019.

PINHEIRO, W.G; VIEIRA, E.T.; OLIVEIRA, E.A. de A.Q. As relações entre o índice de Gini com o índice de desenvolvimento humano e o PIB dos municípios da RM-VPLN sob a ótica do desenvolvimento regional. *Revista Humanidades e Inovação*. v.6, n.12. Tocantins: Unitins, 2019.

PNUD. *Índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro: Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013*. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013.

REZENDE, V.L. A mineração em Minas Gerais: uma análise de sua expansão e os impactos ambientais e sociais causados por décadas de exploração. *Soc. & Nat.* v.28, n.3, p.375-384. Uberlândia: Edufu, 2016. Disponível em www.dx.doi.org/10.1590/1982-451320160304. Acesso: 30 jan. 2020.

VIEIRA, W. O subdesenvolvimento no pensamento de Celso Furtado um diagnóstico dinâmico (1950-64). *Cadernos do Desenvolvimento*. v.7, n.10, p.191-201. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2018.

A INTERVENÇÃO INDUTORA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INCENTIVOS FISCAIS À MINERAÇÃO INDUSTRIAL NO PARÁ E A GARANTIA DE CONTRAPARTIDA À SOCIEDADE

Prudêncio Hilário Serra Neto
 Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

1. INTRODUÇÃO

A atividade econômica na Região Amazônica sempre foi baseada na exploração de seus diversos recursos naturais, considerados infinitos, voltada à lógica do mercado externo, e não aos interesses dos seus povos tradicionais.

Este estudo enfocará a atividade de extração de minérios, recursos não renováveis cuja exploração, apesar de causar danos ambientais sequer estimáveis, conta com vultosos investimentos do Estado, diretos ou por meio de incentivos fiscais.

Considerando que, na atual conjuntura, os minérios são importantes commodities que amparam o crescimento econômico do país, é preciso repensar, profundamente, os mecanismos que deveriam servir de compensação pela sua exploração, bem como as contrapartidas pelos incentivos fiscais concedidos às empresas mineradoras.

O cenário atual na Amazônia – e em outras regiões do Brasil – impõe alguns questionamentos importantes que se buscará responder neste estudo, como, por exemplo: pode-se exigir das empresas o estímulo de atividades endógenas à região onde se inserem? Os valores arrecadados com os royalties são suficientes para compensar as futuras gerações pelo patrimônio não renovável extraído pelas mineradoras? Seria a criação de um fundo específico instrumento capaz de proporcionar alternativas econômicas às atuais e às futuras gerações?

Como hipótese inicial, acredita-se na necessidade de incrementar as alí-

quotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e, simultaneamente, criar um fundo capaz de propiciar alternativas às futuras gerações quando os recursos naturais não estiverem mais disponíveis. Defende-se, ainda, a criação de políticas públicas que exijam uma mudança comportamental das empresas desse setor, no sentido de promover o desenvolvimento local e regional, sem desconsiderar as peculiaridades e as vocações próprias do ambiente em que se inserem.

A fim de alcançar esse desiderato, proceder-se-á uma breve revisão acerca da formação econômica da Amazônia e da sua subordinação às necessidades nacionais, o que resta claramente evidenciado quando se analisa a atividade mineradora.

Após, estudar-se-á a intervenção indutora do Estado, ao conceder incentivos e isenções para as empresas que se dedicam à mineração, o que, como restará claro, encontra amparo no ordenamento jurídico pátrio.

Destacar-se-á o modo de atuação dessas empresas na região, mormente o cenário de violação de direitos ambientais, trabalhistas e sociais, o que não se coaduna com os benefícios que recebem do poder público.

Por fim, discutir-se-ão possíveis soluções para a conciliação entre os interesses coletivos e privados envolvidos, ressaltando a necessidade de garantir contrapartidas às gerações presentes e às futuras.

2. BREVES NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA

Compreender, minimamente, o processo histórico de formação da Região Amazônica é fundamental para avaliar os seus aspectos positivos e negativos no que diz respeito à sociedade local, bem como para possibilitar o debate sobre eventuais contrapartidas ao uso privado de bens naturais, que são finitos e pertencem a todos, com consequências que, em muitos casos, são irreversíveis mormente no que diz respeito à impossibilidade de restauração na totalidade da biodiversidade regional.

Em estudo profundo sobre a região, Becker (2009, p.24) destaca três grandes períodos na formação regional: o primeiro, de 1916 a 1930, que denominou de

Formação Territorial, o segundo, de 1930 a 1985, designado de período de Planejamento Regional e o terceiro, de 1985 aos dias atuais, que qualificou como o da “incógnita de *Heartland*”.

O período da formação territorial foi caracterizado por uma ocupação tardia e dependente do mercado externo, tratando-se a região como uma “economia de fronteira”, em que, nas palavras de Becker, “o progresso é entendido como crescimento econômico e prosperidade infinitos, baseados na exploração de recursos naturais, percebidos como também infinitos” (2009, p.24).

O período de Planejamento Regional foi marcado pela preocupação com a ocupação da Amazônia, o que motivou a criação da Zona Franca de Manaus, a implantação de redes de circulação rodoviárias e de telecomunicações, além do incentivo aos fluxos de capital pela concessão de incentivos fiscais e de crédito barato. Notabilizou-se, também, por inúmeros conflitos de terras e pelo grande desmatamento.

O último período, consoante Becker (2009, p.27-33), caracterizou-se pela crise do Estado intervencionista e pela pressão ambiental internacional em defesa da Amazônia, que passou a ser considerada como uma fronteira socioambiental, que, pela primeira vez, busca um modelo endógeno de desenvolvimento, voltado para uma visão interna da região e para os habitantes locais, caracterizada pela proteção da biodiversidade. Denomina-o de a “incógnita de *Heartland*” por entender que a região é hoje considerada o “coração ecológico do planeta”.

Nahum e Bastos (2014) afirmam que o desenvolvimento da Região Amazônica sempre foi pautado por interesses exógenos, mesmo no período de 1985 aos dias atuais, em que Becker, ao contrário, entende estar sendo pautado por um desenvolvimento endógeno.

Em relação à atividade minerária, objeto principal deste estudo, os interesses são claramente exógenos, sustentados sobretudo pela lógica do mercado externo, resultando na expropriação das comunidades e das populações tradicionais da região, não prevalecendo o modelo endógeno.

Pode-se afirmar que, de um modo geral, a tomada de decisões sobre os rumos da região sempre se deu de forma exógena, desconectada, portanto, das reais vocações locais. Objetiva-se atender o mercado externo já que o mercado interno, pequeno demais, não conseguiria absorver toda a produção, buscando-se valori-

zar atividades que apresentem vantagens comparativas, relegando as demais a um segundo plano.

Conforme Lira, Silva e Pinto (2009) a real preocupação com o desenvolvimento da Amazônia e com a sua integração à economia nacional apenas entrou na agenda pública com a crise do petróleo, na década de 1970, e o des controle das contas externas. Até então, muito pouco se sabia sobre a região – e, ainda hoje, esse cenário pouco mudou –, o que acabou sendo refletido pelas políticas adotadas pelos sucessivos governos.

Além da extração de madeira e de minérios, abundantes na região, o governo federal passou a incentivar a produção de lavouras selecionadas (*plantation*), como a do dendê para a produção de biocombustível, que é incompatível com o ecossistema local, além da pecuária e da pesca empresarial, igualmente estranhas à realidade regional, revelando a subordinação do modelo de desenvolvimento da região às necessidades nacionais.

Os impactos das atividades que não são típicas da região poderiam ser, em certa medida, minimizados, caso a produção fosse verticalizada, contudo, sobretudo na atividade mineradora, o que o mercado externo consome são bens semielaborados, de baixíssimo valor agregado, impossibilitando o processo de verticalização industrial.

Para atender a essas demandas externas foram necessários grandes investimentos, distribuídos de forma heterogênea, que apesar de propiciarem um notório crescimento econômico, como ocorreu na atividade minerária, incrementaram as desigualdades regionais, gerando ainda profundas desigualdades intrarregionais. Como esclarecem Lira, Silva e Pinto (2009, p.158):

[...] em decorrência da vinculação dos investimentos realizados aos setores e eixos geoeconômicos definidos pela estratégia nacional de desenvolvimento da região, o processo de transformação econômica que ocorreu na Amazônia se manifestou de forma desigual em termos setoriais e espaciais, uma vez que se processou de forma bastante seletiva e concentrada em poucos polos de modernidade, configurando subespaços econômicos diferenciados e excluídos no âmbito intrarregional.

Esses polos de modernidade ou eixos econômicos possuem pouca capaci-

dade de interagir entre eles e, muito menos, capacidade de interação com as atividades tradicionais da região, o que demonstra a pouca capilaridade dos grandes projetos na economia local, ocasionando verdadeiras ilhas de desenvolvimento, rodeadas por pobreza com o comprometimento da vida tradicional.

Criam-se cidades-polo de desenvolvimento, que como definem Lira, Silva e Pinto (2009, p.158) são “subespaços econômicos diferenciados e excluídos no âmbito intrarregional”, causando uma profunda diferenciação entre as unidades da federação de um mesmo espaço regional.

Outra característica fundamental, que será aprofundada na próxima seção, é que os projetos voltados a desenvolver a Região Amazônica foram financiados pelo contribuinte, na medida em que os investimentos decorreram, em grande parte, da concessão de incentivos fiscais e financeiros pelo Estado.

Buscar-se-á, no presente estudo, analisar os efeitos e as consequências da política de incentivos à atividade minerária com o intuito de perquirir se contribui para o efetivo desenvolvimento regional e que medidas poderão ser adotadas para que essa resposta venha a ser positiva.

3. A INTERVENÇÃO INDUTORA DO ESTADO NA ATIVIDADE MINERÁRIA: OS INCENTIVOS FISCAIS

Não se ignora que a tributação, além de visar à arrecadação, é um instrumento de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, utilizado para se obter a consecução de políticas públicas para o alcance do desenvolvimento nacional, com Justiça Social, fim maior eleito pelo Constituinte e que pauta toda a ordem econômica constitucional (art. 170, CRFB/88).

Tomando-se a tradicional classificação oferecida por Eros Grau (1982, p.63-65) as normas que estabelecem isenções se incluem na modalidade de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, por indução (art. 174, CRFB/88), pois visam a estimular a prática de determinados atos.

A intervenção por indução, dentre diversos meios, pode ser efetivada pela atuação extrafiscal do Estado, atuação não muito conhecida, pois se trata do Estado como ente arrecadador, discutindo-se, basicamente, quanto se paga de tribu-

tos no país. Poucos percebem facilmente alguma relação entre tributação e meio ambiente ou uma relação entre norma tributária e desenvolvimento regional. Tende-se a ter uma visão limitada do que vem a ser tributo. Não os identificamos como indutores – em caráter amplo, englobando estímulos e desestímulos – de comportamentos, mas, apenas, como meio de arrecadação, muito embora a doutrina específica já entenda que as duas funções são faces da mesma moeda (NASCIMENTO, 2013).

A opção econômica dos diversos governos brasileiros pela exploração de suas potencialidades naturais conduziu-os a considerar a atividade mineradora como um importante meio para o desenvolvimento nacional. Em razão disso, o volume de renúncias fiscais nessa área sempre foi elevado, tanto para atrair novos investimentos quanto para manter competitivos e viáveis os já existentes.

Não se trata de uma peculiaridade do Brasil. Muitos outros países, em diferentes escalas de desenvolvimento, também lançam mão dessas práticas. É da natureza da atividade mineradora, por ser intensiva em capital, a exigência de alguma flexibilidade tributária.

Isso porque a mineração é uma atividade de alto risco, que requer vultosos investimentos para a viabilização da exploração das minas e jazidas e também em pesquisas de novas áreas potenciais e de melhores tecnologias. Demandam equipamentos importados, bem como, face à finitude das reservas, acabam tendo que, mais e mais, aumentar suas fronteiras, gerando novos custos de implantação e de transporte. Assim, quanto mais tempo levar para a recuperação dos investimentos, maiores serão os riscos e os custos envolvidos (MONTEIRO, 2004).

Esse cenário conduz as empresas a pleitearem ao governo a concessão de exceções fiscais que lhes permitam destinar o máximo possível dos resultados iniciais aos seus credores. Como esclarece Monteiro (2004, p.164):

Sendo maior o prazo de pagamento, maiores serão os juros cobrados sobre a parte do capital que não é da empresa. Assim, na expressão da lucratividade do empreendimento, tem grande relevância a possibilidade de obtenção de redução na alíquota de imposto de renda, pois essa redução terá repercussão não somente no volume de recursos que a empresa mineradora alcançará, mas também na taxa de financiamento da parte do capital de terceiros utilizado para financiar o empreendimento mineiro.

Como verificado, os ciclos e os movimentos do Estado brasileiro em relação ao desenvolvimento da Amazônia foram marcados, em grande medida, pelo completo desconhecimento ou descaso com as especificidades locais, características esta presente em todas as atividades que foram propostas e tidas como verdadeiras vocações da região.

No caso específico dos minérios, a situação é, aparentemente, mais grave, pois a sua exploração apresenta, como resultados sociais e econômicos, o favorecimento à concentração de renda, a homogeneização dos processos produtivos e a valorização pouco qualificada do capital natural da região, além de apresentar baixíssima interação socioeconômica no meio em que se insere, limitando-se, basicamente, à utilização a baixo custo dos recursos naturais e da mão de obra local nas atividades que exigem pouca qualificação.

Apesar desses problemas, a mineração são destinados inúmeros benefícios fiscais pelo Estado, o que nos remete à preocupação, exposta por Schoueri, de que “a indução pode implicar benefício injustificado quando o particular recebe uma vantagem por um comportamento que seria igualmente adotado sem o incentivo” (2005, p.355).

Faz-se necessário perquirir se esse estímulo, na prática, gera os efeitos esperados pelo Estado no momento de sua concessão. Caso contrário, como afirma Nascimento (2013, p.14), o incentivo não passará de um “privilégio odioso”, sendo necessário:

[...] averiguar a efetiva existência de algum elemento jurídico que justifique a diferença tributária para com os demais contribuintes como, por exemplo, a criação de postos de trabalho, a pavimentação de estradas ou o desenvolvimento econômico do entorno.

Essa percepção é fundamental, do ponto de vista democrático, para que discutamos, não apenas a destinação do imposto pago pelo contribuinte, mas, também, a destinação dos tributos que o Estado deixa de arrecadar em função dos incentivos, o que, inevitavelmente, pesa sobre todos os demais contribuintes.

Com base nos argumentos acima deduzidos e para os fins deste estudo, entende-se como incentivo fiscal o estímulo estatal que pretende direcionar de-

terminado comportamento, apenas possível graças à intervenção do Estado sobre o domínio econômico, em contraste ou como defesa à lógica capitalista.

Os modelos de desenvolvimento, discutidos na seção anterior, são exemplos típicos de como e quanto esse instrumento faz parte da realidade nacional e, especialmente, da realidade amazônica. São exemplos, também, de fracasso, pois, nem de longe, atenderam aos objetivos buscados, por inúmeros motivos, que mereceriam, individualmente, muitos outros estudos.

Como referido, os incentivos fiscais objetivam estimular ou desestimular determinado comportamento, de modo a compatibilizar interesses públicos e privados. Entretanto, como essa lógica se aplica à atividade mineradora? Por que ela precisa de incentivos fiscais? É possível exigir contrapartidas? Podem-se exigir encargos extras em razão da natureza do bem explorado?

Há uma peculiaridade quanto aos incentivos fiscais concedidos na Amazônia brasileira e que nunca foi, devidamente, equacionada pelo Estado: trata-se de seu caráter contratual, pois os incentivos são aprovados caso a caso, dependendo dos empreendimentos, o que prejudica o estabelecimento de contrapartidas que vinculem às empresas à dinamização do desenvolvimento local, de modo que os sucessivos governos não consigam garantir benefícios suficientes à coletividade frente aos incentivos concedidos (MONTEIRO, 2004).

As empresas beneficiam-se das renúncias, como por exemplo, a redução da alíquota do Imposto de Renda e a isenção do ICMS, mas o Estado, mesmo em uma relação contratual, não é capaz de exigir uma compensação adequada.

Outro fator importante a ser considerado nesse tipo de atividade é a esgotabilidade dos recursos explorados, que são coletivos, mas apropriados por empresas privadas e que não estarão mais disponíveis para as futuras gerações, o que gera a necessidade de cobrança de um encargo extra. Nesse sentido, afirma Monteiro (2004, p.171):

[...] no que se refere aos encargos incidentes sobre a exploração dos recursos minerais, além da tributação normal a que todas as atividades produtivas estão sujeitas, um encargo extra é necessário para que a sociedade se aproprie, pelo menos, de parte do valor do recurso, cujo aproveitamento é concedido de forma exclusiva a uma empresa.

O mecanismo usualmente mais utilizado como forma de pagamento pelo direito de exploração desses recursos é o *royalty*, que assume inúmeras formas e especificações, não havendo um padrão determinado de cobrança, variando entre países e, até mesmo, entre entes estatais de um mesmo país.

A justificativa pela cobrança de *royalties* é a finitude dos bens explorados; seriam custos de oportunidade, pois o Estado abre mão de sua exploração, deixando de poder usá-los no futuro, em troca de uma compensação pecuniária (SILVEIRA, 2014).

No Brasil, esse mecanismo é regulado pelo art. 20 da CRFB/88, pelas Leis 7.990/89 e 8.001/90 e pelo Decreto 1/91, sendo denominado de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Trata-se de um *royalty ad valorem*, que tem por base uma alíquota que incide sobre o preço de venda do minério.

Adverte Monteiro (2004, p.178):

[...] nas últimas décadas, foi reduzida a proporção, em relação ao preço de venda do minério, do montante da compensação devida, em termos financeiros, pela exploração de recursos minerais. Isso se deve, entre outros fatores, ao estabelecimento na legislação vigente de alíquotas muito mais baixas do que as que vigoram com o IUM. Além disso, a legislação não determinou com clareza inequívoca a efetiva base de cálculo e o ponto de incidência da CFEM, o que ensejou um número significativo de demandas judiciais.

As alíquotas nacionais do CFEM são muito inferiores àquelas praticadas em países concorrentes. Para se ter uma ideia, enquanto o Brasil estabelece uma alíquota de 2% sobre o faturamento líquido da venda do minério de ferro, na Austrália, cobra-se entre 5% e 7,5%, o que se repete em relação aos demais tipos de minério.

A causa mais provável para essa distorção é, segundo Monteiro (2004), uma divisão desigual do poder político, pois é de competência da União a legislação sobre o tema (art. 22, inc. XII, CRFB/88), mas não é ela que, majoritariamente, aplica os recursos arrecadados. Assim, a tendência é que os valores dos *royalties* sejam rebaixados e não representem a realidade da demanda das localidades em que se inserem os grandes projetos que, em sua maioria, apresentam baixa densidade populacional e pouca participação da sociedade.

Monteiro (2004, p.182) esclarece, ainda que:

[...] é possível afirmar-se que não há óbice, em termos microeconômicos, a que as alíquotas de royalties cobradas sobre a exploração do ferro sejam equiparadas às que são devidas pelas empresas mineradoras que operam noutros países e que são responsáveis pelo abastecimento do mercado mundial. Mesmo quando se levam em conta os custos dos fretes para mercados transoceânicos, é viável manter a competitividade e a lucratividade da exploração do minério brasileiro no caso de uma eventual ampliação dos *royalties*.

Na realidade, há margem considerável para que as empresas compensem mais adequadamente o Estado pela exploração minerária, sobretudo, considerando aspectos como a rigidez locacional dos minérios.

Esse incremento poderia ser obtido através da criação de fundo específico, aos moldes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que já recebe 2% do volume arrecadado pelo CFEM cujos recursos seriam destinados à diversificação da base produtiva dos estados vocacionados à exploração de recursos naturais não renováveis, como forma de beneficiar as futuras gerações, tornando-as menos dependentes desses bens, abrindo novos caminhos e alternativas econômicas, evitando-se que os recursos provenientes dos *royalties* sejam considerados como receita pública (SILVEIRA, 2014, p.238).

A meta deveria ser a diversificação da base produtiva, como forma ideal de governança das receitas públicas oriundas da exploração desses recursos naturais não renováveis, reduzindo-se a dependência em função da sua volatilidade e, por conseguinte, ampliando-se a base arrecadatória do Estado, em decorrência da criação de novas fontes geradoras de receitas.

Contudo, nem de longe é esta a destinação dos recursos, como aponta Silveira (2014, p.240), pois há

[...] seu direcionamento ao consumo corrente, este que não gera frutos, incentiva abusos, aceita riscos, promove desequilíbrios, estimula dependência, frustra as gerações futuras, e perde a oportunidade de alterar estruturalmente as condições econômicas nacionais.

Nota-se, que tem faltado ao Estado brasileiro o interesse e a capacidade de, em troca dos benefícios, vincular as empresas ao desenvolvimento endógeno da região, na medida em que a sua maior preocupação tem sido a balança comercial e o atendimento de regiões mais desenvolvidas.

4. OS BENEFÍCIOS FISCAIS E FINANCEIROS CONCEDIDOS ÀS EMPRESAS DE MINERAÇÃO NO PARÁ

Foi na segunda metade da década de 1970 que o governo brasileiro passou a estabelecer políticas públicas de fomento e incentivo à mineração industrial na Amazônia, buscando inserir a região no projeto desenvolvimentista, levado a efeito pelos diversos governos militares, baseado no incentivo à industrialização, captando e orientando o investimento de recursos financeiros, bem como o fazendo diretamente nos setores que não interessavam à iniciativa privada.

Os investimentos, em grande parte, foram financiados pelo Banco Inter-nacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), enquanto os Estados federados abriram mão da arrecadação do ICMS e disponibilizaram recursos para a instalação de grandes empresas nas áreas de exploração (COELHO, MONTEIRO E COTA, 2007, p.35). O Estado do Pará, na esteira da intervenção indutora da União, que financiou obras de infraestrutura, também adotou a estratégia de concessão de incentivos fiscais e financeiros para que os grandes projetos de mineração industrial fossem implantados em seu território, concedendo-lhes diferimentos no pagamento do ICMS, por exemplo.

Em 13 de janeiro de 1989, foi promulgada a Lei Estadual 5.530, que disciplinava o pagamento do ICMS no Estado, isentando as operações de envio de produtos industrializados ao exterior, excluídos os semi-elaborados. Faz-se ver que a intenção do Estado era, então, incentivar a verticalização produtiva.

Essa política estadual foi alterada na década de 1990 quando a política de concessão de incentivos fiscais:

[...] não mais se preocupou com a necessidade de viabilizar a implantação de empreendimentos industriais (minerais) na região (no Pará e no Maranhão); antes

procurou, por um lado, intensificar a produção industrial existente graças ao incentivo à ampliação da verticalização industrial do setor (mantendo a vertente exportadora) e, por outro lado, reduzir o custo de comercialização dos produtos colocados no mercado externo, de acordo com a política de redução do chamado 'custo Brasil'. (LIRA, 2007, p.191)

Em 1996, foi promulgada a Lei Estadual 5.943 pela qual o Estado adotou uma nova política de incentivos fiscais, concedendo: i) incentivos fiscais sob a forma de isenção, redução da base de cálculo, diferimento, crédito presumido e suspensão, ii) incentivos financeiros, sob a forma de empréstimo, em valor correspondente a até 75% do ICMS; iii) incentivos de caráter infraestrutural, para instalação ou realização de empreendimentos em polos de desenvolvimento no Estado.

A Lei Complementar 87/96, conhecida como Lei Kandir, alterou, sobremaneira, a questão dos incentivos, com os objetivos de melhorar o saldo da balança comercial do Brasil e de elevar os investimentos internos para promover o crescimento econômico.

Em virtude da Lei Kandir, o Estado do Pará teve que adaptar a sua política de incentivos, passando a ter, segundo LIRA (2007, p.196), um papel secundário no seu estabelecimento.

A Lei Estadual 6.307/2000 assegurou o diferimento do pagamento do ICMS sobre operações relativas à extração, circulação, comercialização, operações de serviço de transporte de bauxita, alumina, alumínio e seus derivados, manganês e minério de ferro, o que abrange toda a produção minerária da Vale S.A., principal empresa mineradora em atividade no território paraense.

O objetivo principal dessas políticas de incentivos extrafiscais era alcançar o desenvolvimento regional, por meio da esperada diversificação industrial, a qual nunca ocorreu.

As consequências imediatas da política de mineração industrial foram, dentre outras, a grande imigração para as cidades do entorno das minas, que não tinham infraestrutura adequada para atender às necessidades de saúde, educação e moradia dos que vinham em busca de emprego. O desmatamento aumentou. Intensificaram-se os conflitos fundiários.

Cabe referir que a lógica das empresas que exploram os minérios, beneficiando-se das renúncias fiscais e de outros incentivos governamentais, em nada diferem daquelas que não são destinatárias de tais privilégios, quer sejam elas estrangeiras, quer nacionais.

As empresas estrangeiras não têm qualquer compromisso com as comunidades locais, nem tampouco com a preservação do meio ambiente.

De igual modo, como destacam Coelho, Monteiro e Cota (2007, p.36)

As grandes empresas nacionais, respondendo aos mesmos ditames do capitalismo internacional, contemporaneamente, não agem diferentemente, uma vez que suas preocupações principais consistem em redução de custos e conquistas de mercados. Seus compromissos e alianças locais se restringem à redução de conflitos possíveis, à defesa de seus patrimônios e do meio ambiente.

A defesa do meio ambiente só é priorizada pelo fato de ser uma estratégia de marketing institucional, sob o mote de responsabilidade social, pela qual buscam auferir apoio para que obtenham mais benefícios e mais lucros.

O Estado não tem sido capaz de exigir compensações das empresas que recebem incentivos. Ao contrário.

Em Relatório intitulado *Mineração e violações de direitos: o projeto ferro Carajás S11D da Vale S.A.*, Faustino e Furtado (2013) deixam claro que a Vale S.A. não só não compensa, adequadamente, a sociedade pelos benefícios que recebe como, também, compromete, seriamente, a vida das comunidades vizinhas ao projeto, especialmente, as comunidades tradicionais, a população negra e as mulheres.

O projeto Ferro Carajás S11D é o maior investimento da Vale S.A. e, também, o maior projeto da indústria global de minério de ferro. Consiste na abertura de uma nova mina; na construção de uma planta de beneficiamento a seco na Flonaca, do Ramal Ferroviário do Sudeste do Pará e da rodovia no município de Canaã dos Carajás; na duplicação da Estrada de Ferro de Carajás (EFC) e na expansão do Terminal Portuário de Ponta da Madeira (FAUSTINO; FURTADO, 2013, p.40).

No Relatório, são analisados os fatos e diversas denúncias de violação de direitos na cadeia de extração, beneficiamento e escoamento de minério de ferro sob responsabilidade da Vale S.A., e sua relação com o complexo siderúrgico. Dentre os impactos, podem ser citados:

[...] contaminação das águas, ar e do solo, mortalidade de peixes, afugentamento e mortandade de animais silvestres, desmatamento e perda da biodiversidade, privatização da terra, remoções forçadas, migração desregulada, violações de direitos trabalhistas, exploração sexual e divisão das comunidades. (FAUSTINO e FURTADO, 2013, p.21)

A Vale S.A. muito embora seja considerada uma das maiores mineradoras do mundo, presente em todos os continentes, foi tida como a pior empresa do mundo, no ano de 2012, pela *Public Eye Awards*, evento organizado pelo *Greenpeace Suíça* e *Berne Declaration*, que se ocupa em monitorar as maiores empresas que maximizam lucros ao custo de violação de direitos. Dentre as diversas violações de direitos constantes do Relatório, destacam-se, conforme o mencionado Relatório:

Insegurança territorial e violência contra as populações afetadas, tais como: remoções forçadas; sonegação ou manipulação de informações fundamentais para o trato da segurança territorial, ambiental e econômica das comunidades ao longo dos trilhos; disseminação de conflitos entre moradores, prejudicando o direito a uma vida pacífica. Aqui também se inclui a pressão e influência da Vale para a não regularização fundiária de terras quilombolas e indígenas e os processos descontrolados de urbanização relacionados à migração de populações em busca de trabalho em Marabá, Parauapebas e Canaã dos Carajás, além do decorrente aumento da violência, que atinge em especial a população jovem; [...]

A privatização dos territórios e a contaminação ambiental agravam as constantes perdas das possibilidades de exercício dos trabalhos tradicionais, como a agricultura e a pesca, comprometendo a soberania alimentar das populações que utilizam o território e inferindo e regulando o tempo de ir e vir, além de agravar as condições de saúde e aumentar a carga de trabalho doméstico, o que atinge, especialmente, as mulheres; [...]

Riscos de agravos dos impactos decorrentes da atividade siderúrgica (indústria de altos impactos ambientais) e de suas cadeias articuladas, como a ocupação de amplos territórios para a produção de eucalipto e a expansão da indústria das

carvoarias, caracterizada pela precarização extrema das condições de trabalho e constante incidência de trabalho análogo à escravidão [...]

Influência e impactos negativos sobre o direito a uma educação pública, de qualidade e contextualizada, especialmente pela violação do direito de ir e vir, e pela influência política que a Vale exerce sobre o sistema educativo, prejudicando a autonomia cultural das comunidades. (FAUSTINO; FURTADO, 2013, p.22-23)

O quadro apresentado mostra, como referido anteriormente, que o Estado e a sociedade não recebem contrapartidas robustas diante de todos os recursos que são extraídos, muito em decorrência do mau funcionamento dos mecanismos de controle e da fraca atuação do Ministério Público, do Executivo e do Judiciário e, ainda, pelo desenho do federalismo fiscal em vigor.

A situação acima exposta leva Pinto (2012, p.173) a afirmar que na realidade parece mesmo que Carajás não é *do* (nem mesmo *no*) Pará. O Estado continua no rabo da fila da federação, com índices de desenvolvimento (e outros indicadores sociais) que estão abaixo até da sua grandeza demográfica (sem falar do seu tamanho físico, de segundo maior estado brasileiro). O modelo de exploração de Carajás é colonial, de transferência de riqueza e pouco efeito multiplicador interno. Mas podia não ser *exatamente* assim, nem mesmo está escrito que tinha que ser *mais ou menos* assim.

Passamos, então, a tentar contribuir, ainda que minimamente, para que deixe de ser assim.

5. A CONTRAPARTIDA À SOCIEDADE: A CRIAÇÃO DO FUNDO MINERÁRIO

Atualmente, a compensação à sociedade pela exploração minerária se dá por meio dos *royalties*, pois parte deles é repassada para o FNDCT.

A justificativa para a sua cobrança, como mencionado, não é a finitude dos bens explorados, ou seja, não se relaciona a preocupações ambientais, sociais ou

tributárias (SILVEIRA, 2014). Tanto é assim que a base de cálculos dos *royalties* desconsidera, totalmente, os impactos ambientais e os danos causados ao meio ambiente.

Outro ponto importante é que o meio ambiente não é divisível em Estados e Municípios; corresponde a um todo, de tal sorte que, qualquer dano em uma localidade específica, acaba por repercutir e afetar toda a coletividade. Disso decorrem algumas consequências importantes relacionadas à forma de rateio daquilo que se arrecada com os *royalties*, fundamentais quando pensamos em uma forma de atender a uma demanda intergeracional (SILVEIRA, 2014).

Atualmente, prepondera o rateio espacial do que é arrecadado, em detrimento do rateio temporal, priorizando-se as transferências entre os níveis de governo, sem qualquer relação com as gerações futuras.

Isso fica evidente na forma como são rateados os recursos do CFEM, dos quais 65% são destinados aos Municípios, 23%, aos Estados e 12% à União. Para a União há vinculação de receita: 2% do total são destinados para o FNDCT, os restantes 8% são destinados ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e 2% ao Ibama.

Como destaca Silveira (2014), apenas as verbas destinadas ao FNDCT contemplam uma perspectiva de aplicação de recursos voltada à diversificação da atividade produtiva, já que fomenta estudos e o desenvolvimento de atividades que, de alguma forma, repensem os modelos atuais, como por exemplo, a produção de energias alternativas.

A parcela destinada ao DNPM, que, notadamente, apenas estimula a exploração mineral, sem promover outros setores, acaba por ser destinada ao custeio da máquina administrativa, o que também ocorre com o percentual que cabe ao Ibama quando ambos deveriam ser financiados pelo orçamento geral da União.

Outro ponto relevante é a pulverização dos *royalties* por todos os Estados e municípios, que, apesar de atender o princípio da isonomia, tem o efeito de minorar sua relevância, dificultando a transparência e o controle de sua destinação.

Silveira (2014, p.247-248) sustenta a necessidade de centralização na União dos valores arrecadados, ao argumento de que apenas ela seria capaz de zelar pela equidade fiscal e fomentar políticas públicas voltadas à diversificação da atividade produtiva e à diminuição das desigualdades regionais.

A compensação por meios de fundos, especificamente, os chamados Fundos Soberanos, utilizados largamente, merece uma análise específica.

Conforme Silveira (2014, p.270), os fundos

[...] nada mais são que instrumentos contábeis de reserva de valores fora (ao menos imediatamente) do alcance do Orçamento Geral, bem como de vinculação ou afetação de recursos públicos, acreditando-se tratar-se de “instrumento eficiente para dinamizar a execução orçamentária e financeira.

Os fundos são instrumentos importantes para a promoção da justiça intergeracional, majoritariamente direcionados à governança dos recursos naturais não renováveis, na medida em que podem ser instrumentos de estabilização ou uma espécie de poupança às futuras gerações.

O primeiro tipo é destinado a atender demandas consideradas anticíclicas, proporcionando um socorro financeiro frente ao declínio de receitas, pois o preço e a demanda por essas *commodities* obedece lógica própria e confusa, sujeitas que são a grandes altas, mas também a severas quedas.

O segundo tipo está mais associado aos recursos naturais não renováveis, objetivando, como destaca Silveira (2014, p.278): “permitir o proveito dessa riqueza, pela sociedade a porvir, quando já não mais estarão disponíveis esses bens.”

Silveira (2014) adverte que esses dois tipos de fundos não são excludentes, podendo ser combinados.

A criação de um fundo específico para o qual seriam destinados os *royalties* os retiraria do caixa único da União, impedindo a sua aplicação discricionária, possibilitaria alcançar os interesses do Estado em desenvolver a atividade privada, exploradora de recursos naturais não renováveis, por meio dos incentivos fiscais já referidos e, ao mesmo tempo, fornecer uma contrapartida a sociedade, seja por ações intergeracionais, seja por uma perspectiva intergeracional voltada para a diversificação da atividade produtiva.

O principal fundo existente no Brasil é o Fundo Soberano do Brasil (FSB), disciplinado pela Lei 11.887/2008 que tem as funções de poupar, estabilizar a economia, e promover investimentos estratégicos. Contudo, não recebe qualquer recurso advindo dos *royalties*.

O Fundo Social da União (FSU), estabelecido pela Lei 12.351/2010 e alterado pela Lei 12.858/2013, recebe os *royalties* decorrentes da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos.

Os recursos da mineração, que não têm um fundo próprio, são pulverizados entre os entes e órgãos governamentais, de tal forma que não são utilizados para o desenvolvimento regional, não se justificando manter os estímulos a esta atividade, a não ser que sejam, efetivamente, garantidas contrapartidas às presentes e futuras gerações.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da intervenção indutora do Estado ao conceder incentivos fiscais à mineração industrial na Amazônia permite-nos concluir que não há mais justificativas para esses privilégios à iniciativa privada, a qual, sem qualquer dúvida, adotaria o mesmo comportamento de explorar os recursos minerais sem eles, dada a sua grande rentabilidade.

As alíquotas de *royalties* incidentes sobre a atividade mineradora são baixas e incapazes de proporcionar as compensações necessárias tanto às gerações presentes quanto às futuras.

O aumento das alíquotas dos *royalties*, que no Brasil são bem mais baixos do que os praticados no mercado internacional e a redução ou, até mesmo, a eliminação dos subsídios com a aplicação dos recursos para oferecer à sociedade de atual e às gerações futuras alternativas econômicas mais sustentáveis, seria melhor para o desenvolvimento da Região.

O modelo de rateio também prejudica o alcance do desenvolvimento regional. A partilha excessivamente pulverizada e o uso dos recursos como reforço ao caixa, ao invés de ser investido na diversificação da base produtiva acaba por desvirtuar o real sentido dos *royalties*, ligado à finitude dos bens explorados.

Ainda que se supere o aspecto da compensação financeira, não há outros elementos que justifiquem a diferença tributária.

No Estado do Pará, a principal empresa mineradora, a Vale S.A., tem-se

notabilizado pela violação de direitos na Região, inclusive no que diz respeito à geração de empregos, pois sua política de terceirização de serviços gera subcontratações e emprego informal.

Na tentativa de minorar suas perdas, o Estado do Pará promulgou a Lei 7.591/2011, regulamentada pelo Decreto 386, de março de 2012, que entrou em vigor em maio de 2012, em que o art. 6º estabelece que os mineradores devem pagar três Unidades Padrão Fiscal paraenses (UPF/PA) por tonelada de minério explorada por mês.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) está questionando a constitucionalidade da taxa perante o STF, pela ADI 4.786-PA, na qual o relator é o Ministro Celso de Mello, que não teve nenhuma movimentação processual desde outubro de 2012.

Por todo o exposto, pode-se concluir ser perfeitamente possível e mesmo recomendável a exigência pelo Estado de contrapartidas mais firmes das empresas mineradoras, como o investimento em atividades endógenas na região onde se inserem, além de outras que compensem os danos sociais e ambientais que têm causado.

REFERÊNCIAS

- COELHO, M.C.N.; MONTEIRO, M.; COTA, R.G. Introdução. In COELHO, M.C.; MONTEIRO, M. de A. (orgs.). *Mineração e reestruturação espacial da Amazônia*. Belém: NAEA, 2007. p.25-37.
- FAUSTINO, C.; FURTADO, F. *Mineração e violação de direitos: o projeto de ferro Carajás S11D, da Vale S.A. Açailândia: DHESCA Brasil*, 2013. Disponível em http://global.org.br/wp-content/uploads/2013/10/relatorio_missao_carajas.pdf. Acesso: 20 dez. 2013.
- LIRA, S.R.B. de; SILVA, M.L.M. da; PINTO, R.S. Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no século XXI. *Nova Economia*. v.19, n.1, p.153-184. Belo Horizonte: UFMG, abr. 2009.
- LIRA, S.R.B. de. A questão tributária e a problemática da arrecadação fiscal em decorrência da mineração industrial na Amazônia. In COELHO, M.C.; MONTEIRO,

- M. de A. (orgs.). *Mineração e reestruturação espacial da Amazônia*. Belém: NAEA, 2007. p.185-223.
- MONTEIRO, M. de A. Amazônia: mineração, tributação e desenvolvimento regional. *Novos Cadernos NAEA*. v.7, n.2, p.159-186. Belém: UFPA, dez. 2004.
- NAHUM, J.S.; BASTOS, C. dos S. Dendeicultura e descampesinação na Amazônia paraense. *Campo-território: Revista de Geografia Agrária*. v.9, n.17, p.469-485. Uberlândia: UFU, abr. 2014.
- NASCIMENTO, C.R.V. do. Políticas públicas e incentivos fiscais. *Revista de Finanças públicas, tributação e desenvolvimento*. v.1, n.1. Rio de Janeiro: UERJ, 2013.
- PINTO, L.F. *A Amazônia em questão: Belo Monte, Vale e outros temas*. São Paulo: B4 Editores, 2012.
- SILVEIRA, A.C. da. *Governança pública de royalties: federalismo fiscal e futuras gerações*. 392f. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito da USP. São Paulo: USP, 2014.

PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA NO USO DA CFEM NOS 15 PRINCIPAIS MUNICÍPIOS MINERADORES DO BRASIL

Fabio Giusti

Ana Elizabeth Neirão Reymão

Lucas Paiva Ferraz

Maria Pereira Lima Green

Fernando A Lins

INTRODUÇÃO

O setor mineral brasileiro tem reconhecida importância na dinâmica espacial e econômica em distintas escalas, da macroeconomia às economias locais, sendo importante tanto na balança comercial quanto na geração de emprego e renda e na arrecadação direta dos municípios que abrigam as etapas de suas cadeias produtivas.

A atividade mineral, sobremaneira a etapa de extração, é responsável por múltiplas formas de reestruturação dos territórios onde se instala e tem papel preponderante na produção do espaço, na transformação das paisagens e nas dinâmicas populacionais em diversas escalas, especialmente nas escalas local/regional. Municípios mineradores podem apresentar forte dependência econômica em relação à atividade, seja pela sua preponderância sobre as demais cadeias produtivas e setores da economia, como comércio e serviços, seja pelo peso da arrecadação incidida sobre comercialização de *commodities*, subprodutos e serviços da cadeia produtiva mineral (REYMÃO et al, 2019).

No Brasil, a principal fonte de arrecadação direta advinda do setor mineral é a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Trata-se da remuneração paga pela concessão ou uso de direitos de autor ou proprietário de determinado bem e atende o direito da União sobre a exploração dos recursos minerais de sua propriedade, como definido no art. 176 da CF/88.

De acordo com os dados da ANM, em 2019, foram recolhidos R\$4.504.238.668 de CFEM sobre cerca de 90 substâncias. Desse montante, parte foi repassada a 2.622 municípios, nos termos da Lei 13.540/2017. A maior arrecadação, que alcança o maior volume de exploração, é a do minério de ferro, o qual responde por 78% do recolhimento da contribuição. As outras principais substâncias com maior recolhimento da contribuição são o cobre com 4,6%, o ouro com 4,5%, e a bauxita com 2,7% dos valores arrecadados (ANM, 2020).

Não apenas por sua magnitude, a CFEM se destaca como uma renda importante, vez que é a forma específica do Estado acessar renda mineral, quer dizer, uma parte da riqueza relativa a um patrimônio que se esgota na medida em que é explorado (SCAFF, 2014). Nesse contexto, e dada a característica não renovável dos recursos minerais, a relação da mineração com seus territórios deve ser planejada sob uma perspectiva temporal que inclua o pós-exploração, ou seja, após o esgotamento das reservas minerais. Assim, torna-se fundamental criar instrumentos econômicos para captar essa compensação financeira e garantir a equidade intergeracional na sua partilha, bem como para reduzir os impactos da instabilidade da renda mineral, seja pela volatilidade dos preços das *commodities* minerais, seja pelo declínio dos termos de troca entre mercados.

Portanto, a CFEM tem um grande potencial econômico não apenas como receita direta para equilibrar os orçamentos municipais e fomentar políticas públicas de bem-estar social, mas também para garantir estratégias de médio e longo prazo para diversificação econômica local/regional de modo que essa não se torne totalmente dependente de um recurso sujeito ao esgotamento e seja bruscamente afetada quando do fim da atividade fonte da contribuição.

Para viabilizar o uso mais adequado do ponto de vista do direito coletivo advindo da natureza patrimonial do minério, em outros termos, para garantir o uso dessa renda de forma a melhor atender as necessidades das populações nos territórios que abrigam os bens minerais, é fundamental que a governança sobre esses recursos parta de um sério e, sobretudo, transparente processo de planejamento e gestão orçamentária pública.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 buscou assegurar este direito, instituindo instrumentos de planejamento e orçamento para a Administração Pública, constituído de: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Dentre suas funções, pretende-se evitar o desperdício de recursos públicos, não apenas orçamentários, mas também humanos, organizacionais, de gestão e de logística. O planejamento público é, no entanto, fundamentalmente uma decisão política da Administração Pública, sendo o plano não apenas um documento técnico, mas um comprometimento com objetivos políticos. Nessa perspectiva, devem ser vistos como instrumentos constitucionais destinados a viabilizar os objetivos fundamentais da República.

Com relação à transparência sobre a governança desses recursos, a Lei 13.540, de dezembro de 2017, que modificou as alíquotas da CFEM e sua distribuição, acolheu a preocupação do legislador, ao determinar no §13 do art. 2º: “Atualmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão públicas as informações relativas à aplicação das parcelas da CFEM a eles destinadas, na forma estabelecida na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, de modo a se ter absoluta transparência na gestão dos recursos da CFEM.”

A motivação para este estudo tem como fundamento o princípio da publicidade e a necessidade de transparência na Administração Pública, princípio esse balizador da eficiência dos atos administrativos e que viabiliza a participação do cidadão nos atos de gestão, visando um processo de governança mais democrático. O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise da transparência das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), quanto ao planejamento das despesas públicas financiadas com a receita da CFEM dos municípios mineradores que mais receberam esses recursos no ano de 2019. Para isso, apresenta-se a metodologia empregada; aborda o planejamento e o orçamento público: PPA, LDO e LOA; a CFEM e seus aspectos normativos, bem como as restrições à sua aplicação, seguindo-se os resultados da pesquisa e a discussão; e apresenta as considerações finais e sugestões.

METODOLOGIA

Para a análise foram selecionados e ranqueados os 15 maiores municípios em termos de arrecadação da CFEM no ano de 2019, segundo os dados disponibilizados pela Agência Nacional de Mineração (ANM). Entre os dias 20 de agosto e 5 de outubro de 2020, foram realizadas buscas sistemáticas nos sítios digitais

oficiais das prefeituras e câmaras municipais, em seus respectivos portais de transparência e outras seções, que pudessem disponibilizar os documentos integrais das LOAs referentes aos exercícios 2019 e 2020. As LOAs encontradas foram analisadas buscando observar o detalhamento dos valores referentes à previsão de receitas da CFEM e sua respectiva aplicação.

As LOAs municipais têm como principal objetivo estimar a receita e fixar a programação das despesas de cada município para o exercício financeiro do ano seguinte, apresentando todas as informações necessárias sobre o estabelecimento das prioridades e metas financeiras anuais estabelecidas.

A partir das LOAs encontradas, buscou-se observar o detalhamento dos valores referentes à previsão de receitas da CFEM e seu respectivo planejamento de aplicação.

A descrição de cada receita, isto é, a origem de cada recurso deve ser identificada por um código numérico e uma nomenclatura específica para que, desse modo, esta mesma receita possa ser identificada quando apresentada na previsão de despesas e investimentos do ano seguinte. Dentre as receitas há um módulo específico para “Receitas de Contribuições”, nas quais a “Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais” está inserida.

Diante disso, em primeiro lugar buscou-se detectar a existência ou não de um código fonte referente à CFEM. Em seguida, no demonstrativo das despesas fixadas para cada um dos programas orçamentários setoriais no ano fiscal em análise, buscou-se identificar se as receitas que irão financiá-las especificavam o código fonte da CFEM.

Por fim, observou-se a viabilidade ou não de identificação dos valores e os destinos previstos para o uso das receitas da cota-parte referente à CFEM no programa orçamentário geral e nos programas setoriais, nos anos fiscais em análise.

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO: PPA, LDO E LOA

Os principais instrumentos de planejamento e orçamento da Administração Pública brasileira são o PPA, a LDO e a LOA, conforme especificado no art. 165, CF/88. Ambos visam, de maneira encadeada, especificar objetivos de curto

e longo prazo do governo com ações efetivas e práticas, capazes de corresponder às demandas e necessidades sociais, ao mesmo tempo em que promovem o planejamento e a sustentabilidade das contas públicas.

O Plano Plurianual, como primeira parte, apresenta as diretrizes norteadoras das ações programáticas do governo, em um cenário de médio e longo prazo – com duração de quatro anos, para cada ente federativo.

Normalmente, certos critérios de alocação anual dos recursos públicos são estabelecidos, levando-se em consideração as principais necessidades do município no período em questão. Conseqüentemente, os programas de duração contínuada e as despesas de capital previstos no plano, necessários para a consolidação desses objetivos, devem obedecer a esses critérios.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, busca a realização dos objetivos apresentados no Plano Plurianual, por meio de alocações específicas de recursos públicos e do direcionamento das ações do governo. Sendo assim, essa segunda fase do rito orçamentário busca adequar os objetivos previstos no Plano à realidade orçamentária do município, elencar prioridades e realizações possíveis para cada ano de exercício fiscal, bem como de auxiliar na elaboração da etapa subsequente. Especificamente, essa última característica acaba por estabelecer uma ligação entre o Plano Plurianual – de longo prazo – e o plano operacional de curto prazo – previsto nas Leis Orçamentárias Anuais.

Por fim, as Leis Orçamentárias Anuais são documentos elaborados anualmente e contém uma estimativa das receitas e despesas dos municípios para o ano fiscal seguinte, detalhadas segundo cada órgão público e cada setor governamental. Elas devem ser elaboradas tendo como referência os PPAs e as LDOs, contemplando as diretrizes estabelecidas nesses textos. Vale ressaltar que, caso surja a necessidade de se realizarem gastos adicionais, maiores do que os previstos na Lei, tais gastos serão realizados por meio de emendas parlamentares.

A CFEM E SEUS ASPECTOS NORMATIVOS

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 176, estabeleceu que as jazidas e os depósitos minerais são bens da União, distinguindo a propriedade do solo

da do subsolo. O mesmo texto no art. 20, §1º assegurou aos Estados, municípios, Distrito Federal, bem como a órgãos da Administração Direta da União, uma compensação financeira a ser paga por quem explorar esses recursos.

Assim, em 1990, foi instituída a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), conforme as Leis 7.990 e 8.001/1990, alteradas, mais recentemente, pela Lei 13.540/2017.

Trata-se de uma receita patrimonial do Estado brasileiro, que envolve um pagamento pela exploração do patrimônio público que, nesse caso, são os recursos minerais. Assim, sendo esse um direito que pertence à União, é uma espécie de preço por ela cobrado pela autorização, permissão ou concessão, inclusive concessão de direito real de uso (SCAFF, 2014). Trata-se de uma receita originária, como ficou claro no acórdão do Recurso Extraordinário 228.800/DF, julgado pelo STF em 25/02/2001, que a definiu como uma receita pela participação no produto da exploração dos recursos minerais.

A Agência Nacional de Mineração (ANM) é o órgão federal responsável pela arrecadação da CFEM pela União e sua distribuição aos entes federados, que entra no orçamento de Estados, municípios e Distrito Federal, mensalmente, a título de transferências constitucionais, por ela repassada.

De acordo com a Lei 13.540/2017, as regras de repartição são: os Estados onde ocorre a produção recebem 15% da CFEM; o Distrito Federal e os municípios recebem 60%; a ANM recebe 7%; o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) 1%; e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) 0,2% da CFEM. Também são beneficiados o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem) com 1,8%, bem como os municípios que forem afetados pela atividade de mineração, se a produção não ocorrer em seus territórios com 15% da arrecadação da CFEM.

Importante destacar, também, que a supracitada lei alterou vários dispositivos das leis que instituíram essa Contribuição, modificando as hipóteses de incidência e base de cálculo, suas alíquotas, as hipóteses de sanção e a forma de distribuição da compensação entre os entes da federação.

Para a base de cálculo, a CFEM passou a ser exigida sobre a receita bruta deduzida dos tributos incidentes no caso de venda do bem mineral; o preço de mercado ou valor de referência no caso de consumo do bem mineral; o preço de

transferência no caso de exportação para partes relacionadas; o valor da arrecadação no caso de aquisição em hasta pública ou o valor da primeira aquisição no caso de lavra garimpeira, conforme Lei 13.540/2017.

Ao deixar de ser cobrada sobre a receita líquida, passando para a bruta, os valores arrecadados cresceram expressivamente, saindo de R\$ 1,83 bilhão, em 2017, passando para R\$ 3,08 bilhões em 2018 (ANM, 2020).

Outra mudança foi em relação às alíquotas que passaram a variar de 1% a 3,5%, sendo a menor para rochas, areias, cascalhos, saibros e demais substâncias minerais quando destinadas ao uso imediato na construção civil; rochas ornamentais; águas minerais e termais; e a maior para o ferro.

ONDE DEVEM SER APLICADOS OS RECURSOS DA CFEM?

A CFEM é um valor cobrado pela União pela exploração de uma parcela do patrimônio público. É um tipo de receita que entra no orçamento dos entes federados sem que haja uma vinculação legal, ou seja, não há rigidez na programação orçamentária quanto a seu uso.

No entanto, uma importante contribuição da Lei 13.540/2017 foi orientar que parte dos recursos seja, preferencialmente, aplicada em atividades de diversificação econômica, desenvolvimento do minério sustentável e desenvolvimento da ciência e tecnologia, conforme art. 2º, §6º.

Por ser uma receita patrimonial, recomenda-se que os recursos provenientes da subtração da riqueza mineral sejam aplicados em projetos que direta ou indiretamente revertam em desenvolvimento.

Assim, ainda que fique ao encargo do gestor público o seu direcionamento, estabeleceu o Ministério de Minas e Energia que o desenvolvimento sustentável não pode ser reduzido à critérios econômico-financeiros, devendo a utilização da CFEM visar benefícios, inclusive, a gerações futuras, frente à finitude do recurso (Instrução Normativa 6, de 9 de junho de 2000).

Outra consideração importante a ser destacada é que é vedado que os valores recebidos da CFEM sejam aplicados no pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal, como estabelece o art. 8º, caput da Lei 7.990/1989.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Lei Orçamentária Anual deve estimar as receitas e fixar as despesas para o exercício financeiro do ano subsequente à sua aprovação. Considerando o princípio da publicidade e a importância da transparência na Administração Pública, bem como o que determina o art. 2º da Lei 4.320/1964, segundo o qual a LOA deve conter a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo. É importante que nela estejam claramente discriminadas as fontes de recursos, correlacionadas a um código fonte específico para cada item e valor correspondente. Igualmente, nas despesas fixadas para cada setor ou programa, deve haver a identificação de sua respectiva fonte de recurso, identificada pelo mesmo código fonte das receitas estimadas.

Esse método de organização e apresentação dos dados é fundamental para que seja possível identificar onde está planejado o uso das receitas da cota-parte da CFEM no ano fiscal em análise, dando publicidade e transparência ao processo de planejamento do uso de um recurso público garantido constitucionalmente.

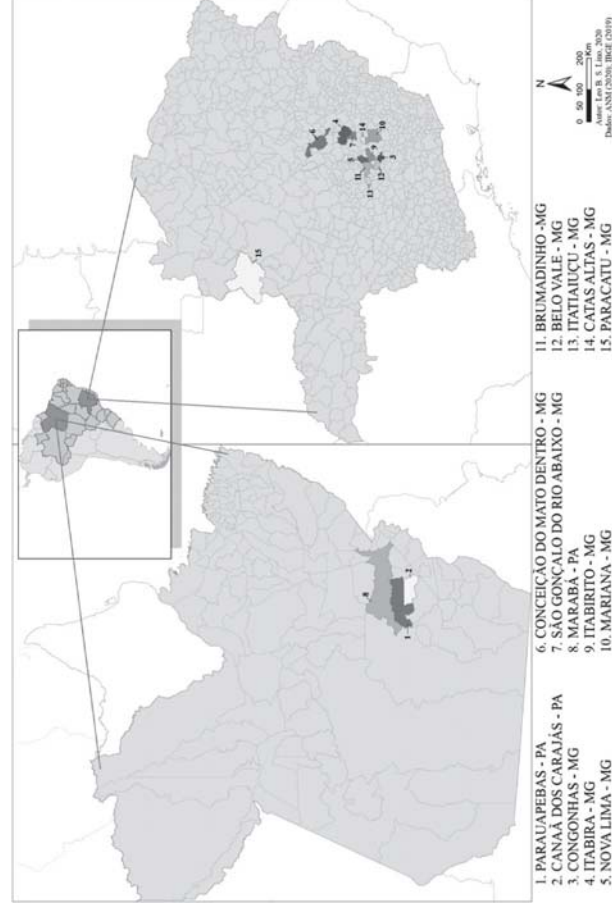


Figura 1: Localização dos municípios nas UFs de MG e PA

Com referência nessas premissas de organização metodológica e publicidade, foram analisadas as LOAs 2019 e 2020 dos 15 maiores municípios em termos de recolhimento da CFEM em 2019, sendo três localizados nos Estados do Pará e 12 em Minas Gerais.

Os municípios em análise foram ranqueados segundo o recolhimento da CFEM no ano 2019, de acordo com os dados da ANM, conforme apresentado na tabela 1, a seguir.

Tabela 1. Ranking dos 15 maiores municípios em termos de recolhimento da CFEM em 2019

	Municípios	Cota-parte do recolhimento repassada aos municípios em 2019
1	PARAUPEBAS/PA	R\$681.011.076
2	CANAÃ DOS CARAJÁS/PA	R\$413.480.789
3	CONGONHAS/MG	R\$172.344.316
4	ITABIRA/MG	R\$140.531.748
5	NOVA LIMA/MG	R\$124.232.854
6	CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO/MG	R\$95.391.370
7	SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO/MG	R\$92.403.928
8	MARABÁ/PA	R\$79.473.703
9	ITABIRITO/MG	R\$70.785.240
10	MARIANA/MG	R\$54.692.156
11	BRUMADINHO/MG	R\$45.276.908
12	ITATIUIÇU/MG	R\$34.103.819
13	BELO VALE/MG	R\$32.467.986
14	PARACATU/MG	R\$32.438.320
15	CATAS ALTAS/MG	R\$30.084.523
	TOTAL	R\$2.098.718.735

Fonte: ANM (2020)

Quadro 1. Síntese comparativa da análise das LOAs 2019 e 2020

	Município (ordenados segundo arrecadação da CFEM em 2019)	LOA disponível em meio digital*		Entre as receitas, apresenta os valores referentes à arrecadação da cota-parte da CFEM		Entre as receitas discrimina um código fonte específico para a cota-parte da CFEM		É possível identificar, por meio dos códigos e nomenclaturas, onde está planejado o uso das receitas da cota-parte da CFEM no ano fiscal em análise	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
		1	PARAUPEBAS/PA						
2	CANAÃ DOS CARAJÁS/PA								
3	CONGONHAS/MG								
4	ITABIRA/MG								
5	NOVA LIMA/MG								
6	CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO/MG								
7	SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO/MG								
8	MARABÁ/PA								
9	ITABIRITO/MG								
10	MARIANA/MG								
11	BRUMADINHO/MG								
12	ITATIAIUÇU/MG								
13	BELO VALE/MG								
14	PARACATU/MG								
15	CATAS ALTAS/MG								

Notas: ¹Buscas diárias entre 20 de agosto e 4 de outubro de 2020. ² Verde indica positivo e vermelho indica negativo

A primeira constatação decorrente da etapa de busca dos documentos é a de que não há um padrão organizacional ou de layout nos sítios dos portais de transparência das municipalidades. Cada administração organiza seus sítios de acordo com lógica e interface própria, o que dificulta um processo padronizado de busca dos documentos para estudos comparativos, como essa pesquisa. Algumas LOAs estavam disponíveis no diretório “Legislação Municipal”, em outros sítios encontravam-se em “Prestação de Contas”, outros em “Relatórios”, e alguns em “Orçamento” e/ou “Finanças”.

No período de busca empreendido para realização desta pesquisa, entre os 15 municípios selecionados, em cinco casos (33%) não foram encontrados quaisquer documentos referentes às LOAs 2019 e em sete casos (46%) não havia documentos disponíveis referentes às LOAs 2020. Entre esses, no município de Itabirito/MG, estavam disponíveis apenas documentos referentes às LOAs de 2013, 2014 e 2015. Não obstante, os três se resumem em uma única página que apresenta o valor geral do orçamento anual aprovado. No município de Conceição do Mato Dentro a LOA 2019 possui apenas seis páginas e não discrimina a receita da CFEM. Já no caso de Mariana/MG, apenas a LOA 2020 foi encontrada, porém esta se limita a sete páginas e não atende a nenhum dos critérios analisados neste estudo.

Quanto à análise de seus conteúdos, tomando como referência apenas os municípios que disponibilizam as LOAs, sendo 10 para 2019 e oito para LOAs 2020, entre as 10 LOAs 2019 encontradas, apenas uma não indica os valores referentes à cota-parte CFEM. No caso das LOAs 2020, entre oito disponíveis, uma não disponibiliza tal informação.

Quando analisada a discriminação da arrecadação da cota-parte CFEM por meio de um código fonte específico, o que permitiria a rastreabilidade deste recurso na previsão de despesas, nas LOAs 2019, entre as dez disponíveis, apenas uma atende esse requisito. Enquanto nas LOAs 2020, entre as oito encontradas, quatro atendem, conforme apresentado no quadro 1.

Como é possível observar no quadro síntese, há municípios que disponibilizam documentos referentes às LOAs, porém não atendem as outras premissas metodológicas para garantir a transparência e o acompanhamento público do processo de planejamento orçamentário, no que concerne à previsão de receita e utilização dos recursos advindos da participação municipal na Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.

Entre os casos analisados, três municípios adequaram suas LOAs 2020 em relação ao ano anterior, passando a atender os critérios de transparência, são eles: Conceição do Mato Dentro, São Gonçalo do Rio Abaixo e Paracatu, todos em Minas Gerais. Enquanto apenas Catas Altas, também em Minas Gerais, atende a todos os critérios analisados em ambas as LOAs.

A ausência de informações e a inadequação no detalhamento das despesas planejadas para os recursos oriundos da CFEM dificulta as análises sobre a eficiência na gestão orçamentária pública, uma vez que inviabiliza o cotejamento entre a etapa de planejamento e a de execução orçamentária.

Sobre essa etapa, a de execução orçamentária, as condições de transparência e a viabilidade do pleno acompanhamento público do uso e destinação da cota-parte da CFEM nos municípios são ainda mais precárias. Os levantamentos feitos para este estudo na tentativa de cotejar as despesas planejadas para o ano fiscal da LOA e sua execução nos anos subsequentes, expuseram um cenário de grande inacessibilidade a informações claras sobre o uso da CFEM na execução orçamentária municipal.

As situações variam entre a não disponibilidade de informações sobre as despesas e a sua apresentação diluída em milhares de arquivos dispersos, um para cada empenho. Por isso tornou-se metodologicamente impeditivo para este estudo avançar na análise da transparência sobre os demonstrativos da execução orçamentária anual. Estudos recentes corroboram com esta constatação, indicando que não há padronização na exposição das informações orçamentárias dos municípios minerados e em alguns deles, como Conceição do Mato Dentro, Canaã dos Carajás e Marabá, para que a sociedade civil pudesse saber em que foi gasto o recurso arrecadado pela CFEM em 2019, seria preciso analisar 5.202, 21.540 e 39.437 documentos, respectivamente (em defesa dos territórios).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além de garantir o direito ao qual os municípios têm sobre os resultados da exploração dos recursos minerais em seu território, para muitos casos, a exemplo dos grandes municípios mineradores, a renda obtida pela CFEM tem grande relevância no balanço das contas públicas municipais (REYMÃO et al, 2019). Não apenas na composição dos orçamentos anuais, mas também como fonte potencial para financiamento dos investimentos públicos com perspectiva intergeracional, de modo a garantir a diversificação e a sustentabilidade de longo prazo das economias locais, diante de oscilações nos valores de troca das *commodities* minerais e, especialmente, quando do esgotamento das reservas em seus territórios.

Neste sentido, é fundamental para as administrações públicas dispor de instrumentos de planejamento eficazes, públicos e transparentes, que viabilizem a adequada previsão de recebimento e uso dos recursos obtidos pela CFEM. Em teoria as LOAs deveriam cumprir esse papel no planejamento de curto prazo. Todavia, a análise desses instrumentos legais nos 15 maiores municípios em termos de recolhimento da CFEM em 2019, expôs diversas lacunas e inconsistências que colocam em questão a eficácia do planejamento orçamentário para o uso desse recurso.

Por conseguinte, a inadequação no detalhamento das despesas planejadas segundo suas fontes de recursos ou a ausência dessas informações, dificulta as análises sobre a eficiência na gestão orçamentária pública, uma vez que inviabiliza o cotejamento entre a etapa de planejamento e a de execução fiscal.

REFERÊNCIAS

BELO VALE. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://pt.belovale.mg.gov.br>. Acesso: 1 out. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). *Arrecadação CFEM*. Brasília: ANM, 2020. Disponível em http://www.sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso: 14 set. 2020.

----- *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Pre-

- sidência da República, [1988]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 12 set. 2020.
- STF. *Recurso Extraordinário 228800/DF*. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Primeira Turma. Data de Julgamento: 25/02/2001. Data de Publicação: DJ 16/11/2001, p. 21.
- *Lei 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 continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1989]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm. Acesso: 10 set. 2020.
- *Lei 13.540*, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a CFEM. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm.
- BRUMADINHO. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://transparencia.brumadinho.mg.gov.br>. Acesso: 1 out. 2020.
- CANAA DOS CARAJÁS. *Portal da Transparência*. Disponível em <https://www.canaadoscarajas.pa.gov.br/transparencia>. Acesso: 20 ago. 2020.
- CATAS ALTAS. *Portal da Transparência*. Disponível em <https://portaltransparencia.catasaltas.mg.gov.br>. Acesso: 5 out. 2020.
- CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://cmd.mg.gov.br/portal-da-transparencia>. Acesso: 22 ago. 2020.
- CONGONHAS. *Portal da Transparência*. Disponível em <https://www.congonhas.mg.gov.br/index.php/portal-da-transparencia>. Acesso: 23 ago. 2020.
- ITABIRA. *Portal da Transparência*. Disponível em <https://www.itabira.cam.mg.gov.br/transparencia>. Acesso: 23 ago. 2020.
- ITABIRITO. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://transparencia.itabirito.mg.gov.br/>. Acesso: 5 out. 2020.
- ITATIARAÇU. *Portal da Transparência*. Disponível em <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-081/recursos.faces?mun=xE2SVOBCE>. Acesso: 3 out. 2020.
- MARABÁ. Portal da Transparência. Disponível em <https://transparencia.maraba.pa.gov.br>. Acesso: 4 out. 2020.
- MARIANA. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://www.transparencia.mariana.mg.gov.br>. Acesso: 3 out. 2020.
- NOVA LIMA. *Portal da Transparência*. Disponível em <https://novalima.mg.gov.br/portal-transparencia>. Acesso: 4 out. 2020.
- PARACATU. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/localidades/3147006-paracatu>. Acesso: 5 out. 2020.
- PARAUPEBAS. *Portal da Transparência*. Disponível em <http://www.governo-transparente.com.br/4507490>. Acesso: 20 ago. 2020.
- REYMÃO, A.E.N.; LOUREIRO, J.G.G.; MELLO NETO, R.C. de S. A CFEM e as políticas públicas nos maiores municípios mineiros de Paraenses. In DIAS, J.C.; BRILTO FILHO, J.C.D.; ARAÚJO, J.H.M. (coords.). Direito e desenvolvimento na Amazônia. Santa Catarina: Qualis, 2019. p.9-30. Disponível em <https://gpmamazonia.blogspot.com/2020/04/livro-direito-e-desenvolvimento-da.html>. Acesso: 2 set. 2020.
- SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO. *Portal da Transparência*. Disponível em <https://www.saogoncalo.mg.gov.br/transparencia>. Acesso: 22 ago. 2020.
- SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Ana Elizabeth Neirão Reymão

Marcos Venancio Silva Assunção

Alsidéa Lice de Carvalho Jennings Pereira

1. INTRODUÇÃO

Em 2019, o Pará passou a ser o maior arrecadador nacional de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) com valor superior a R\$ 2 bilhões, representando quase 49% do total nacional (ANM, 2020), o que evidencia a importância da mineração no Estado.

Seus principais polos produtivos concentram-se nas regiões sul e sudeste, onde funcionam os projetos comerciais minerários mais expressivos da região, a saber: Canaã dos Carajás, Parauapebas e Marabá, sendo destacada também a produção em municípios como Oriximiná e Paragominas. Esse rol deve aumentar, pois de acordo com as metas estaduais estabelecidas para o setor, há uma previsão de que até 2030, 38 novas cidades mineradoras sejam incluídas ao grupo de 55 em operação até o momento, ampliando ainda mais o volume de exportações e de receitas da CFEM incorporadas aos orçamentos públicos (SEICOM, 2014).

A relevância desses recursos é inegável, ajudando a reequilibrar as contas públicas dos municípios, assim como, as exportações geram superávits comerciais para o país. No entanto, embora a produção mineral tenha impacto financeiro significativo nas receitas desses entes federativos, a literatura municipal aplicada ao tema vem alertando sobre os danos multidimensionais trazidos às regiões que abrigam grandes empreendimentos de extração mineral (CONGILIO, 2019). E mais, a dinâmica local tende a depender quase exclusivamente dela, encolhendo os demais setores da cadeia produtiva e impedindo

o desenvolvimento sustentável local intra e intergeracionalmente, fenômeno considerado por parte da doutrina como uma espécie de maldição dos recursos minerais finitos (ENRIQUEZ, 2007).

Reduzir os efeitos danosos da mineração e deixar como legado solidário parte dos benefícios auferidos com o recebimento dessa Compensação para as futuras gerações, constituiu-se hoje, um grande desafio para os sucessivos governos responsáveis pela administração pública nos próximos anos.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo discutir a importância dos Fundos de Equalização de Receitas (FER) como alternativa para a gestão financeira dos recursos da CFEM, que viabilize o desenvolvimento sustentável dos municípios mineradores paraenses e promovam a formação de uma poupança capital promotora de justiça intergeracional.

A constituição dos FER é inspirada nos fundos soberanos de riquezas (FSR), os quais podem ter um grande número de objetivos, dentre os quais economizar recursos para as gerações futuras, organizados como fundos de desenvolvimento para atingir vários objetivos socioeconômicos (TRUMAN, 2010).

O problema de pesquisa é: “podem os FER ser estratégias de desenvolvimento e justiça distributiva das riquezas minerais para as futuras gerações?” O estudo é de abordagem qualitativa, sendo a pesquisa exploratória e descritiva baseada em fontes bibliográficas e documentais. O texto traz, no entanto, informações dos bancos de dados da Agência Nacional de Mineração (ANM) e do Finanças do Brasil (Finbra) com o fito de mensurar a importância das receitas de CFEM nos orçamentos municipais e subsidiar a discussão em favor da necessidade de bem administrá-las.

Como referência teórica deste estudo, adota-se a ideia de justiça como equidade de John Rawls (2000) e a teoria de justiça intergeracional de Joerg Tremmel (2009), tema da seção 2 do texto, apresentada após esta introdução. A seção 3 discute a CFEM e sua importância para as sucessivas gerações. Na seção 4 apresenta-se a ideia dos fundos públicos municipais. A parte final traz as conclusões do artigo.

2. SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA INTERGERACIONAL

Nenhuma questão foi tão debatida de Platão a Kant como o conceito de justiça, destaca Hans Kelsen (2001). Falta, no entanto, um consenso para sua definição, restando aos indivíduos apenas formular a melhor pergunta. Assim, durante muito tempo, a tradição utilitarista foi o modelo dominante até que o filósofo norte-americano John Rawls propôs um novo olhar para essa concepção.

Nesse modelo alternativo de Teoria da Justiça, a diretriz teórica descreve o justo como um fator de cooperação social, ou seja, tem-se uma ideia da justiça como equidade, que ficou conhecida como Igualitarismo. Essa proposta reinvindicava um compromisso de cooperatividade entre os indivíduos para o desenvolvimento de uma sociedade cujos valores são a liberdade, igualdade, solidariedade, satisfação e respeitabilidade (RAWLS, 2000).

O autor adota, como ponto de partida, uma situação hipotética, não histórica, de igualdade inicial de liberdades entre os indivíduos que para exercê-las, firmam um acordo social para a vida em comunidade, segundo o qual se imagina uma espécie de neocontratualismo, uma releitura do contratualismo jusnaturalista.

Nele, a instauração de uma sociedade politicamente organizada dar-se-ia não apenas pelo contrato, mas pela estruturação racional de regras sociais, fundadas no princípio de uma justiça igualitária. Esse regramento não se destina a um bem privado de cada indivíduo, mas às instituições sociais de forma objetiva, visando a convivência social e o bem comum (RAWLS, 2000).

Ao que se dedica o presente estudo, é importante destacar que a noção de justiça como equidade, proposta por John Rawls, está voltada para as instituições, para a coletividade. Trata-se, portanto, de uma justiça que só é possível, porque pode ser aplicada pelas instituições primárias de uma sociedade, já que para o autor, representa um modelo capaz de ser concretizado pela estrutura mais básica de uma sociedade democrática, constitucionalmente estabelecida.

Esse igualitarismo tem como base principiológica a garantia de direitos fundamentais dos indivíduos, contemplados nos ordenamentos jurídicos dos Estados democráticos ocidentais, e reivindica o princípio da diferença, no qual as vantagens e desvantagens presentes nas desigualdades sociais podem ser

equilibradas pela promoção de oportunidades iguais de acesso ao desenvolvimento e à sustentabilidade.

Na perspectiva Rawlsiana, os cidadãos em um ambiente democrático firmam acordos indispensáveis de condições de justiça, que os possibilitam avanços em suas capacidades morais, dentro de um convívio razoavelmente equilibrado. Tais acordos são sintetizados nos documentos constitucionais de cada sociedade e representam um modelo de organização social justa e igualitária ideal, a ser adotado por uma sociedade responsável e comprometida com valores e ideais democráticos.

Isso implica a existência de uma racionalidade pública, que pode ser aplicada em estudos acerca da sustentabilidade do desenvolvimento. Zambam e Boff (2013) mostram que o comprometimento das sociedades democráticas em Rawls (2000), expresso como consenso da razão pública em seus documentos normativos, forma um ordenamento social harmônico, porém em constante tensão de interesses divergentes, o que exige que seus cidadãos estejam motivados e de acordo quanto à formação de suas políticas de desenvolvimento sustentável.

Para os autores, aquilo que uma sociedade precisa e anseia para o futuro está contido na racionalidade pública, a qual pode definir os limites de atuação no presente, os recursos à disposição e os provimentos para o futuro. Seria na formação da racionalidade pública que se concentram as necessidades reais das múltiplas forças representativas de uma sociedade que pretende se desenvolver para a sustentabilidade.

Nesse sentido, a concepção de Rawls (2000) vincula-se ao problema de pensar a justiça considerando as gerações futuras.¹ No entanto, conceber uma justiça sobre direito e deveres que possam ser aplicados a diferentes gerações não é tarefa fácil, pois há uma série de problemas imensuráveis que trazem complexidade do tema, mas que inevitavelmente deve ser tratado.

Rawls (2000) entende que o problema da justiça entre gerações submete as teorias sobre ética a exames rigorosos, senão impossíveis de avaliação, posto que as sucessivas gerações, além de manterem as instituições justas, precisam

cultivar uma poupança capital (cultura, tecnologia, educação, recursos naturais) para o futuro, como forma de preservação de seus ganhos civilizatórios atuais.

Para o autor, essa transferência do legado é virtual, efetuada a partir do “véu de ignorância” em que cada parte não sabe exatamente a que geração pertence ou em que estágio civilizatório está sua sociedade. Também não há como saber se uma determinada sociedade é rica, pobre, predominantemente industrial ou agrícola. Diante dessas limitações, cada geração deve poupar igualmente para a outra o que for devido, de forma a compensar os encargos transferidos, o que do contrário podem gerar às futuras gerações, finanças públicas insustentáveis e conseqüentemente, danos aos direitos fundamentais das próximas civilizações (RAWLS, 2000).

Nessa senda, sua concepção de justiça como equidade intergeracional foi seminal para que o tema fosse debatido por outros pensadores e considerado em diferentes ramos de estudo. Essa noção de justiça intergeracional discutida por Rawls (2000) pode subsidiar a criação de fundos públicos como os Fundos de Equalização de Receitas (FER) com as rendas da CFEM, a serem tratados mais adiante neste estudo, justamente, porque falar em princípios igualitários de justiça implica pensar também nos interesses de gerações futuras, os quais devem ser considerados nas tomadas de decisões públicas, inclusive no que diz respeito à formulação de políticas públicas em municípios muito dependentes de recursos finitos, como os minerais.

Essa perspectiva de uma justiça intergeracional a partir das discussões rawlsianas tomou a atenção de outros estudos sobre o tema desde a década de 1970, ganhando atenção particular na obra de Tremmel (2009) *A theory of intergenerational justice*, que destaca como elemento central a demanda de que escolhas presentes devem possibilitar melhorias para a próxima geração.

Está claro para Tremmel (2009) que na atualidade a força humana de intervenção no ecossistema exige das gerações presentes um pensar no futuro de forma mais responsável e abrangente. Para o autor, tal responsabilidade prescinde de uma ética intergeracional que considere o acautelamento da própria existência do futuro e evite decisões que sejam irreversíveis, retirando das novas gerações a capacidade de poderem conduzir seu destino ou mesmo a possibilidade de desfrutarem de condições mínimas de vida digna. Nesse contexto, faz-se necessário

1. Para que se compreenda melhor a ideia de “geração”, adota-se aqui a perspectiva de Rocha (2012, p.133), que define o termo como “o conjunto de pessoas nascidas num mesmo lapso temporal que outras, de modo a que se possa distinguir os que já não vivem (gerações passadas), os maiores que vivem (geração presente) e os menores que vivem e os que ainda nascerão (geração e gerações futuras)”.

identificar medidas que possam garantir a distribuição igualitária dos recursos naturais, financeiros, sociais ou institucionais entre as gerações.

É importante destacar ainda, que a Teoria da Justiça Intergeneracional de Tremmel (2009) é ampla e acompanha a perspectiva atual de multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável, ou seja, entende a responsabilidade das presentes gerações, para além da questão meramente ambiental. Aplicada ao caso da mineração, como propõe este artigo, considera outros fatores que promovem ou impedem o desenvolvimento sustentável, decorrentes da exploração de recursos naturais finitos.

Dessa forma, a ideia de sustentabilidade aqui proposta implica no equilíbrio de dimensões distintas de desenvolvimento, sendo possível a Compensação do esgotamento do capital natural (sustentabilidade fraca) pelo capital produzido pela ação humana, sem deixar de admitir que possa haver também complementaridade entre esses recursos (SERAGELDIN, 1995).

3. A CFEM E SUA IMPORTÂNCIA PARA AS SUCESSIVAS GERAÇÕES

A dinâmica de crescimento econômico e as inovações tecnológicas implementadas a partir da segunda metade do século XX alavancaram a capacidade de exploração dos recursos naturais finitos a quantidades até então inimagináveis dentro de um curto espaço de tempo. Com isso, os problemas decorrentes da percepção das relações entre a economia, os recursos naturais e o meio ambiente levaram os agentes e atores a vislumbrarem um risco de esgotamento dos recursos naturais com o agravamento dos danos causados ao meio ambiente.

Os governos de regiões minerárias, por exemplo, têm sido alertados que no ritmo atual de exploração, suas riquezas logo tendem a se esgotar e isso pode ser um grande problema no presente e futuro, posto que, segundo Geoffrey Heal (2004), a sustentabilidade econômica de uma nação rica em recursos minerais, constitui-se em insustentabilidade ao se portar de forma dependente de uma renda categoricamente finita. Nessa toada, o autor critica os métodos de medição de riqueza dos estados mineradores pelo Produto Interno Bruto (PIB) que, em grande parte, superestimam estatísticas deturpando interpretações sobre os im-

pactos nocivos provenientes da exploração. Assim, ignorar a exaustão desses recursos, utilizando suas rendas para o consumo, consiste em desperdiçar capitais. É como vender o patrimônio da família e gastar o dinheiro, sem transformá-lo em uma fonte de renda.

O Brasil possui território vasto e privilegiado, mas marcado por um histórico de exploração predatória de seus recursos naturais e esgotáveis, mas que desde os tempos coloniais, trazem encargos geracionais de longo prazo em muitas dimensões (FIGUEIRÔA, 2006). Até 1988, não havia imposição normativa constitucional que salvaguardasse os direitos das futuras gerações.

Assim, embora o país não figure entre as constituições citadas por Axel Gosseries (2008) como aquelas que garantem direitos às gerações futuras, a exemplo do Japão (1946), da Noruega (1992) e da Bolívia (2002), em que veio a busca pela proteção do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Seu art. 225 o impôs como um bem a ser defendido pelo poder público e pela coletividade, visando o benefício das gerações presentes e futuras. E o positivo vai além, ao resguardar o patrimônio genético, os processos ecológicos essenciais entre outras medidas de proteção (BRASIL, 1988).

No seio da discussão sobre a sustentabilidade, algumas iniciativas de natureza política e legislativa, preocupadas com a questão intergeracional, têm sido implementadas no Brasil, em todos os níveis federativos, ainda que de forma incipiente. Celebra-se, assim, a inclusão da perspectiva de responsabilidade intergeracional para o uso desses recursos no regramento constitucional brasileiro.

Uma delas é a cobrança dos royalties minerais na forma da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), a ser paga por quem explorar esses recursos naturais na forma do art. 20, §1º, CF/88.² Ela foi instituída pelas Leis 7.990/1990 e 8.001/1990, alteradas pela Lei 13.540/2017.

O texto constitucional de 1988, é importante frisar, estabeleceu que as jazidas e os depósitos minerais constituem bens da União, distinguindo a propriedade do solo e do subsolo, conforme art. 176.³ Assim, essa Compensação é

2. Art. 20. São bens da União: [...] §1º. É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, 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.

3. Art. 176. 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.

uma receita originária do Estado brasileiro e, como receita patrimonial, envolve a exploração do patrimônio público, sendo, nesse caso, um pagamento decorrente da exploração dos recursos minerais, por quem explora um direito que pertence à União (SCAFF, 2014).

Não se trata, pois, de um tributo, mas de uma parcela do capital mineral que vai se exaurindo com o tempo de exploração. Nem deve ser confundida com as compensações ambientais (pelo dano causado por instalação das minas), muito menos com as socioambientais, ambas exigidas como parte do licenciamento de exploração junto ao Ibama ou junto às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (ENRIQUEZ, 2018).

Com a Lei 13.540, que regulamenta a CFEM desde 18 de dezembro de 2017, mudanças significativas foram introduzidas em sua cobrança. Dentre elas, a alteração da base de cálculo, que antes incidia sobre a receita líquida das vendas, passou a incidir sobre a receita bruta. Além disso, as deduções dos impostos passaram a ser cobradas sobre a comercialização da produção. Outra mudança importante foi a forma de repartição das receitas: a União, de 12%, passou a receber 10%; nos estados a queda foi de 23% para 15%, enquanto nos municípios produtores que levavam 65% da fatia, agora recebem 60% (BRASIL, 2017).

Referida lei estabeleceu, ainda, que parte dos recursos devem ser preferencialmente aplicados em atividades de diversificação econômica, desenvolvimento do minério sustentável e desenvolvimento da ciência e tecnologia⁴ (BRASIL, 2017).

A Agência Nacional de Mineração (ANM) é o órgão federal responsável pela fiscalização e arrecadação das mineradoras, bem como pela distribuição da CFEM aos entes federados. Ela entra no orçamento de Estados, municípios e Distrito Federal, mensalmente, a título de Transferências Constitucionais, repassadas pela União. Ao ingressar no orçamento desses entes, o crédito passa a compor o conjunto de suas receitas – impostos, taxas e transferências, algumas delas constitucionais, como é o caso da saúde, da educação e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre outras voluntárias – previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

4. Lei 13.540/2017, art. 2º, §6º: Das parcelas de que tratam os incisos V e VI do §2º deste artigo, serão destinados, preferencialmente, pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

A cobrança da CFEM representou aos governos proprietários de jazidas minerais, um incremento considerável em suas receitas. Em 2017, o país arrecadou cerca de R\$ 1,84 bilhões, valor que cresceu aproximadamente 65% em 2018 (R\$ 3,04 bilhões) e 145% em 2019 (R\$ 4,50 bilhões)⁵ (ANM, 2020).

Sendo uma renda mineral paga como contraprestação pelo usufruto de um recurso natural não renovável, tem representado volumosas quantias, especialmente, nos orçamentos dos municípios aonde ocorre a produção mineral (REYMÃO; LOUREIRO; MELLO NETO, 2019). Esses municípios estão, em maioria, nos Estados do Pará e Minas Gerais⁶, sendo historicamente expressivas as arrecadações de Parauapebas (25,7% do total, em 2019) e de Canaã dos Carajás (15,7%).

Tabela 1. Receita de CFEM nos dez municípios com maiores arrecadações no Brasil (2018)

MUNICÍPIO/UF	CFEM (R\$)	% DAS RECEITAS CORRENTES
PARAUPEBAS/PA	400.551.963,89	32,10
CANAÃ DOS CARAJÁS/PA	177.274.396,34	48,70
CONGONHAS/MG	96.378.003,66	24,60
ITABIRA/MG	98.044.283,56	19,60
NOVA LIMA/MG	98.920.170,73	16,90
CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO/MG	23.567.489,68	21,40
SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO/MG	64.332.250,66	35,00
MARABÁ/PA	76.420.659,38	8,70
ITABIRITO/MG	74.410.644,16	25,80
MARIANA/MG	61.757.485,18	21,20

Fonte: Finbra (2020)

5. Dados em valores correntes.

6. Em 2019, o Pará foi o maior arrecadador nacional de CFEM (49% do total), com valor superior a R\$ 2 bilhões. Minas Gerais ficou bem próximo e ocupou o segundo lugar (41%), tendo sua arrecadação ficado em torno de R\$ 1,8 bilhões (ANM, 2020).

Considerando o ano de 2018, observa-se uma alta dependência das receitas de CFEM em Canã dos Carajás (48,7%), São Gonçalo do Rio Abaixo (35%) e Parauapebas (32,1%). Essa dependência também foi expressiva nos municípios de Itabirito, Congonhas, Conceição do Mato Dentro, Mariana e Itabira. Nos casos de Nova Lima (16,9%) e Marabá (8,7%) a dependência foi menor.

Como se observa, a relevância dos *royalties* para essas localidades é inegável. As divisas geradas também ajudam tanto a reequilibrar as contas públicas (internas), devido a superávits financeiros, identificados principalmente no orçamento dos municípios arrecadadores, quanto a gerar superávits na balança comercial (saldo externo).

Em meio a essa sensação de riqueza aparente é que emergem alguns problemas. Por depender do volume de produção comercializado pelas mineradoras, essas receitas podem variar constantemente, devido a fatores internos e externos, a exemplo das crises nas empresas de mineração, desastres ambientais, oscilações de mercado, condições climáticas, tecnologias, crises sanitárias, entre outros (ENRÍQUEZ et al, 2018).

Outra característica importante é que esses *royalties* minerais constituem valores voláteis pelas oscilações cambiais de mercado e se depreciam pela desigualdade no relacionamento empregado aos países que exportam produtos primários com a deterioração dos termos de troca. Dessa forma, quem vende bens primários e compra bens manufaturados reduz seu poder de compra e gera menos renda, favorecendo transferências financeiras para centros industrializados e sua evolução técnica, formando um círculo vicioso (BERCOVICI, 2011).

Por essas razões, qualquer política pública ou regramento jurídico a respeito do uso dessa renda precisa estar alinhada à vontade institucional de potencialização desses recursos, com vistas à sustentabilidade responsável de perspectiva intergeracional. Nesta senda é que se retoma a razão pública proposta em Rawls (2000) como fundamento da valoração de políticas públicas de desenvolvimento e sua atuação como alicerce e efetivação das condições de justiça.

No entanto, o volume auferido em *royalties* criam expectativas utópicas de prosperidade e medidas econômico-administrativas que, em geral, estão desalinhadas da ideia de sustentabilidade. Ou seja, muitos governos tendem a gastar sem estarem atentos à finitude dos recursos minerais e à limitação dessas

receitas. É por isso, que alguns autores vislumbram na atividade mineradora realidades paradoxalmente negativas, uma espécie de maldição, um estigma causado preponderantemente por condutas de aspecto político-institucional (KARL, 2007).

Destaca Enriquez (2007) que a tese de mineração como uma maldição das regiões mineradoras tem sido objeto de vários estudos, os quais mostram economias que possuem desempenhos inferiores, se comparadas as que não abrigam recursos minerais. Lewis Jr. (1984) aponta como indicadores de maldição: a má distribuição da renda, a baixa diversidade econômica, exportações concentradas em produtos primários e taxas de crescimento econômico de setores não-mineiros, menores que as de outras economias não-mineadoras.

Essa tese, ao lado de vários exemplos históricos preocupantes,⁷ exerce papel importante na discussão acerca da redução dos impactos negativos da exploração mineral e deve ser enfrentada na gestão sustentável das receitas auferidas com a exploração de recursos naturais. Seus efeitos pedagógicos devem alertar grandes economias mineradoras para o desenvolvimento de estratégias de redução desses impactos.

Nesse contexto, é mister que o Estado brasileiro e, por analogia, os Estados e municípios mineradores assumam um modelo de justiça intergeracional e implementem políticas públicas de superação do subdesenvolvimento.⁸ Nesse ponto, entra em cena a necessidade de uma gestão sustentável da CFEM de forma que sua destinação desmonte o ciclo de dependência dos grandes centros industriais, a exemplo de economias com pequenas extensões territoriais, menos recursos, mas que atingiram níveis competitivos de desenvolvimento como Japão, Noruega e Singapura, entre outros. A literatura e os indicadores sociais e econômicos parecem demonstrar que a criação de fundos governamentais, impulsionados por

7. Outra concepção importante, que se confunde com a ideia de maldição dos recursos minerais, mas que pode ser aplicada também como exemplo de questão a ser enfrentada na gestão sustentável das receitas auferidas com a exploração de recursos naturais, está assentada na experiência vivenciada pela Holanda com sua produção de gás natural na década de 1970, conhecida como doença holandesa (*Dutch disease*). Auty e Warhurst (1993) explicam a *Dutch disease* como a alta lucratividade da atividade minerária que potencializa a valorização do câmbio e reduz drasticamente a capacidade competitiva de mercado das atividades não-mineiras.

8. O conceito está aqui empregado no sentido proposto por Celso Furtado, para quem o desenvolvimento implica melhora da eficácia do sistema de produção, avanços sociais e satisfação de necessidades básicas do homem, como alimentação, habitação, saúde e educação, dentre outras; tudo isso compreendido a partir de um contexto cultural (FURTADO, 1964). Para superá-lo, o autor propõe que o Estado implemente políticas que fomentem a industrialização nacional, o avanço tecnológico e diversifiquem a produção econômica do país, ampliando as vantagens nos termos de troca e a superação (FURTADO, 2008).

políticas de gestão financeira arrojada, tem sido uma solução eficaz de justiça distributiva desses recursos, proporcionando altos índices de desenvolvimento, a exemplo do Fundo Soberano Norueguês.

4. FUNDOS DE EQUALIZAÇÃO DE RECEITAS (FER) COMO ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA DE RIQUEZAS PARA AS FUTURAS GERAÇÕES

No Pará, maior arrecadador estadual de CFEM desde 2019, os municípios com a maior produção mineral encontram-se nas regiões sul e sudeste do Estado, e dentre os que mais arrecadam *royalties* estão Canaã dos Carajás, Parauapebas e Marabá, como mostrado na seção anterior, além de Oriximiná e Paragominas. Esse rol deve aumentar na próxima década, de acordo com o Plano de Mineração do Estado proposto para o período entre 2014 a 2030 (SEICOM, 2014).

Nessa perspectiva, o Estado é uma das principais fronteiras de expansão da mineração na Amazônia.⁹ Dentre as principais jazidas localizadas em seu território, destaca-se o ferro da Serra de Carajás, na região sudeste do Estado, reconhecida mundialmente não só pela quantidade como pela qualidade de seus minérios (REYMÃO; LOUREIRO; MELLO NETO, 2019). Muito relevantes também são as reservas e a exploração de bauxita, manganês, cobre, ouro, níquel e caulim (CONGILIO, 2019).

As metas de crescimento da produção mineral estabelecidas para os municípios paraenses precisam ser vistas sob a ótica do desenvolvimento sustentável, a fim de que a atividade mineradora potencialize seus efeitos positivos na região. Eggert (2000) destaca que para que essa contribuição seja possível, deve-se considerar a riqueza mineral produzida, o fomento de outras atividades econômicas que garantam o bem-estar social quando não houver mais recursos e a aplicação de políticas públicas que controlem os possíveis efeitos negativos gerados pela mineração.

9. Com o avanço da Covid-19 e das incertezas na economia internacional, como as tensões entre Estados Unidos e China, elevou-se a preferência por ativos mais seguros como o ouro cujo preço disparou e tem provocado uma corrida aos garimpos no Estado. Em 4 de agosto de 2020 o preço da onça troy se elevou para US\$ 2 mil, muito superior a US\$ 1.560,67, cotação de janeiro de 2020 (INDEXMUNDI, 2020). Em moeda nacional, a cotação no começo do ano era de R\$195,96 (01/01/2020), elevando-se para R\$ 342,10 em 1º de setembro (BULLION RATES, 2020).

Nesse sentido, Hartwick (1977) sugere que o capital mineral seja substituído por outras formas de renovação do capital e pelo investimento em novas tecnologias. Uma forma de renovar o capital é a aplicação de parte dos *royalties* arrecadados para a formação de uma poupança que possa auferir anualmente, a título de juros compostos, um fundo de riqueza que garanta para as gerações futuras, receita equivalente às rendas minerais atuais. Esse tipo de gestão financeira é imprescindível à sustentabilidade e ao desenvolvimento das economias mineradoras.

Tomando como base o que propõe Rawls (2000), se houver convergência de vontade pública entre os atores políticos envolvidos, a adequação de fundos municipais (a partir da ideia dos fundos soberanos de riqueza já existentes) pode funcionar com veiculação financeira e a maximização de suas rendas minerais, desde que não precisem ser utilizados antes da exaustão dos minérios (FREITAS, 2008).

O uso dos Fundos de Equalização de Receitas (FER) para a gestão dos recursos da CFEM pode ser uma boa opção, devendo atender a pelo menos três finalidades: 1) impedir os efeitos negativos da “maldição dos recursos”; 2) transferir benefícios às futuras gerações; e 3) promover o princípio de equidade intergeracional com a criação alternativas para a manutenção do nível de bem-estar socioeconômico após o esgotamento das reservas minerais (ENRIQUEZ, 2006).

Os FER são inspirados nos Fundos Soberanos de Riquezas (FSR),¹⁰ instrumentos financeiros adotados por alguns países que administram recursos provenientes, em muitos casos, da venda de recursos minerais e de petróleo. Eles são de vários tipos, alguns têm o objetivo de economizar recursos para as gerações futuras e podem ser organizados como fundos de desenvolvimento em favor de objetivos socioeconômicos (TRUMAN, 2010).

Grande parte deles surgiu na partir da década de 1970, em países desenvolvidos com atividade petrolífera. As sociedades com maior desenvolvimento criaram seus fundos depois de diversos debates que contaram com ampla participação popular, estabelecendo mecanismos de controle social e medidas de transparência pública. Esses procedimentos visam coibir a corrupção, a ineficiência e intervenção de interesses particulares locais.¹¹

10. Em inglês, *Sovereign Wealth Funds* (SWF).

11. Nem sempre obedecidos na gestão dessas entidades, como detalha o estudo de Truman (2010).

Embora existam alguns casos de má gestão desses fundos pelo mundo, a maioria tem se revelado eficaz na expansão dos volumes financeiros administrados. Como exemplos de sucesso, destaque-se os casos do Kuwait e o do Alasca, ambos criados em 1976. Tem-se também o fundo norueguês, que cresceu a partir dos anos 2000 e consiste num fundo de estabilização, mas que também possui o objetivo de conservação intergeracional de riqueza. Todos eles administram recursos provenientes da exploração petrolífera e gás natural e têm o propósito de melhorar a qualidade de vida das pessoas, em todos os aspectos, e potencializar suas economias locais.

Fundos como esses movimentam quantias que ultrapassam a marca dos bilhões de dólares, sendo que o fundo Norueguês já detém ativos que somam mais de 1 trilhão de dólares. Sua principal característica, como no caso da Noruega e do Alasca descritos em Enriquez (2006), é a gestão democrática em todos as fases de gerenciamento. A autora observa ainda, que além de estarem voltados para beneficiar as futuras gerações, atuam como fator de estabilização econômica, evitando os efeitos negativos ao desenvolvimento trazidos pela atividade de exploração dos recursos naturais.

No Brasil, a utilização de fundos públicos no âmbito municipal é recente e todos operam com *royalties* de petróleo. Em 2017 foi criado o Fundo Soberano de Maricá com aporte inicial de 5% da receita bruta, alterado depois para 15%. Niterói opera, desde 2019, com um Fundo de Equalização de Receitas para o qual são destinados 10% do valor arrecadado com participação especial do petróleo. O fundo soberano de Ilhabela, porém, tem sido o mais bem-sucedido dos fundos administrados até aqui e trabalha inicialmente com um aporte de 15% das receitas dos *royalties*, avançando para cumprir a meta estabelecida de atingir a marca de 2 bilhões de reais até 2028. Em 2019, o Espírito Santo criou o primeiro fundo soberano estadual: o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo (Funes), além do Fundo de Obras e Infraestrutura Estratégica para o Desenvolvimento do ES, que juntos deverão receber a monta variante entre R\$ 400 a 500 milhões por ano (HEIDER, 2020).

Com a crescente importância da atividade mineral no Pará, seus impactos influenciam diretamente no desenvolvimento, vez que o Estado e muitos de seus municípios mineradores enfrentam graves problemas ambientais e baixos

índices socioeconômicos (CONGLIO, 2019). Muitos estudos destacam os preocupantes índices de desenvolvimento desses municípios e se considerarmos que os benefícios disponíveis à geração atual são pequenos, preocupa a gravidade do legado a ser herdado pelas futuras gerações.

Levando em conta que esses recursos serão extintos, conclui-se também pelo fim da CFEM como receita pública, auferida apenas enquanto houver exploração. Logo, os entes subnacionais paraenses devem considerar que em todos os demais momentos, passados e futuros, não houve e nem haverá mais oportunidade de arrecadação de tal receita.

Chamar a atenção da administração pública para a criação de fundos municipais exclusivos para a gestão das receitas dessa Compensação, apesar de não ser tarefa fácil, não diminui sua urgência, haja vista que o tempo de vida útil das maiores jazidas paraenses, atualmente em processo de exploração, não chegará a cem anos (VALE, 2019). Assim, entende-se urgente a criação de fundos públicos que atendam às necessidades intra e intergeracionais dos municípios paraenses, projetando realizar investimentos de longo prazo.

Pensar em um fundo que reserve riqueza com fins de justiça intergeracional, implica, ainda, refletir sobre seu tratamento jurídico e fisco-contábil. Embora tenha havido divergência doutrinária acerca da classificação dos *royalties* no orçamento público brasileiro, a jurisprudência pátria, encerrou o debate, definindo-a como uma receita patrimonial, como explicita o acórdão do Supremo Tribunal Federal no RE 228800/DF (BRASIL, 2001).

Assim, considerando a Lei 4.320/64, que estabelece normas gerais para o controle orçamentário e de balanços da União e demais entes federativos, a CFEM é uma receita de capital, decorrente de conversão em espécie de bens e direitos (FERNANDES, 2013). Essa classificação da lei parece pretender a salvaguarda do uso desses *royalties*, nos princípios que orientam o presente estudo desde o início, uma vez que nessa classificação busca conectar seu uso em despesas de capital, embora não haja uma norma que obrigue nenhuma vinculação.

O tratamento dado pela lei parece querer prevenir que os *royalties* sejam empregados como despesas de custeio da máquina pública, posto que nesse critério, alimenta-se ainda mais a minério-dependência, confirmando a tese da maldição dos recursos naturais finitos, numa conduta contrária a qualquer possibili-

lidade de se promover a justiça intergeracional, pois assim transfere-se de forma irresponsável um ônus de proporções imprevisíveis para as futuras gerações (ENRIQUEZ, 2018).

Orientar a classificação dos *royalties* minerais oriundos de fontes não renováveis como receitas de capital induz sua destinação para despesas de capital, que podem ser trabalhadas a longo prazo, permitindo as perdas com a exploração sejam convertidas em ativos de sustentabilidade, sendo possível aplicar um conduta ética de responsabilidade entre gerações como proposta por John Rawls, por meio de uma poupança que expresse a sensibilidade das presentes gerações em promover justiça a aqueles que não tem hoje como se defender dos encargos gerados pelo esgotamento dessas riquezas infungíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho percorrido no presente estudo buscou sustentações de análise em dois pilares de discussão que possibilitaram apontar a necessidade de criação de fundos de equalização de receitas (FER) em municípios mineradores no Pará, provenientes de fontes minerais não renováveis, como estratégia de formação de reservas de riqueza com fins de prover justiça intergeracional.

Esses pilares foram: (i) a importância da sustentabilidade e da noção de justiça intergeracional, a partir não apenas da consciência de exaustão de alguns recursos minerais, mas das experiências ambientais e socioeconômicas e pela doutrina multidisciplinar acerca do assunto, mas também das importantes contribuições trazidas nas formulações teóricas erguidas por John Rawls em sua teoria da justiça; e (ii) o uso de políticas públicas como instrumento positivo de governança voltada ao contexto de entes subnacionais brasileiros com fins de superação da condição de subdesenvolvimento, rumo ao desenvolvimento sustentável.

A finalidade, portanto, é a otimização das rendas auferidas pelos municípios paraenses a título de CFEM com a formação de uma reserva de capital, instrumentalizada por um fundo capaz de potencializar essa arrecadação e que funcione como poupança compartilhada intergeracionalmente.

A partir dos princípios igualitários de justiça de Rawls (2000) e da ideia de justiça intergeracional de Tremmel (2009), chamou-se atenção de salvaguardar os interesses das gerações futuras, os quais devem ser considerados nas tomadas de decisões públicas, como a formulação de políticas públicas em municípios em que a dinâmica é dependente de recursos finitos, como os minerais.

A alta dependência das receitas de CFEM em municípios paraenses, a exemplo de Canãa dos Carajás e Parauapebas, é insustentável apesar da riqueza de seus recursos minerais, uma vez que essa renda é categoricamente finita.

REFERÊNCIAS

- AUTY, Richard; WARHURST, Alyson. Sustainable development in mineral exporting economies. *Resources Policy*. v.19, n.1, p.14-29. [s.l.], 1993.
- BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). *Arrecadação CFEM*. Brasília, 2020. Disponível em http://www.sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso: 21 mai. 2020.
- *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 1 jun. 2020.
- *Lei 13.540*, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Composição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm#:~:text=Alterar%20as%20Leis%20n%20%C2%BA,de%20Recursos%20Minerais%20\(CFEM\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm#:~:text=Alterar%20as%20Leis%20n%20%C2%BA,de%20Recursos%20Minerais%20(CFEM)). Acesso: 11 jun. 2020.
- *Lei Federal 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso: 20 jul. 2020.

- STF. *Recurso Extraordinário 228800/DF*. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Primeira Turma. Data de Julgamento: 25/02/2001. Data de Publicação: DJ 16/11/2001, p.21.
- Tesouro Nacional. *Dados contábeis dos municípios*. Brasília: Finbra. Disponível em www.tesourotransparente.gov.br. Acesso: 2 jun. 2020.
- BULLION RATES. *Preços dos metais preciosos*. 2020. Disponível em <https://pt.bullion-rates.com/gold/BRL/2020-9-history.htm>. Acesso: 12 set. 2020.
- CONGLIO, Celia et al. *Mineração, trabalho e conflitos amazônicos no sudeste do Pará*. Marabá: iGuana, 2019. Disponível em https://br.boell.org/sites/default/files/202004/1562059330971_MinerTrabConflitos_ebook-1.pdf#page=98. Acesso: 15 abr. 2020.
- EGGERT, Roderick G. Sustainable development and the mineral industry. In James M. Otto; CORDE, John (eds.) *Sustainable development and the future of mineral investment*. cap.2. Paris: United Nations Environment Programme, 2000. Disponível em <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/13309/retrieve>. Acesso: 1 ago. 2020.
- ENRIQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. Equidade intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais: a alternativa dos fundos de mineração. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. v.5: 61-73. Rio de Janeiro: UFRJ. Disponível em www.redibec.org/IVO/rev5_05. Pd. Acesso: 4 set. 2020.
- *Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. 2007. 449f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2007. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>. Acesso: 2 jun. 2020.
- et al. *Contradições do desenvolvimento e o uso da CFEM em Canaã dos Carajás/PA*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2018. Disponível em <https://ibase.br/pt/noticias/uso-da-cfem-em-canaa-dos-carajas-pa-e-revelado-em-pesquisa/>. Acesso: 2 jun. 2020.
- FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. *Direito financeiro aplicado ao setor do petróleo*. Tese (Doutorado em Direito Financeiro) Faculdade de Direito da USP. São Paulo: USP, 2013. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde22082014092712/publico/ANDRESSA_TORQUATO_TESE_VER-SAO_FINAL.pdf. Acesso: 3 ago. 2020.
- FERREIRA, Ilana Dalva; IMBROISI, Denise. A equidade intergeracional e a taxa de desconto em impactos ambientais de longo prazo. *Nova Economia*. v.28, n.3, p.913-942. Belo Horizonte: UFMG, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/neco/v28n3/1980-5381-neco-28-03-0913.pdf>. Acesso: 25 jul. 2020.
- FIGUEIRÔA, S.F.D.M. Metais aos pés do tronco: exploração mineral e o início da investigação da terra no Brasil. *Revista USP*. n.71, p.10-19. São Paulo: USP, set./nov. 2006.
- FREITAS, Paulo Springer de. *Rendas do petróleo: questão federativa e instituição de Fundo Soberano*. Nova fronteira do petróleo: os desafios do pré-sal. Trabalho apresentado no 4º Fórum Senado Debate Brasil. Brasília, 2008.
- FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. p.118-135.
- *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- HEAL, Geoffrey. Are oil producers rich? In HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey D.; STIGLITZ, Joseph E. (orgs.). *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 2007.
- GOSSERIES, Axel. On future generations future rights. *The Journal for Political Philosophy*. v.16, n.4, p.446-474. [s.l.], 2008. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9760.2008.00323.x>. Acesso: 26 jul. 2020.
- A justiça intergeracional e a metáfora do refúgio de montanha. *Philosophica*. p.121-141. Lisboa: Colibri, 2011. Disponível em https://cdn.uclouvain.be/public/Exports%20redot/etes/documents/Refugio_de_Montanha.pdf. Acesso: 15 jul. 2020.
- HARTWICK, John M. Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. *The American Economic Review*. v.67, n.5, p.972-974. Pittsburgh: American Economic Association, dez. 1977. Disponível em https://www.uio.no/studier/emner/sv/oekonomi/ECON4925/h16/pensumliste/hartwick_intergenerational-equity-and-the-investing-of-rents-from-exhaustible-resources.pdf. Acesso: 27 jul. 2020.
- HEIDER, Mathias. Royalties do petróleo: lições da Noruega II. *Revista In the Mine*. a.XV, n.84. São Paulo: Facto, 2020. Disponível em <https://www.inthemine.com.br/site/edicao-no-84/>. Acesso: 7 set. 2020.
- INDEXMUNDI. *Commodity prices*. Disponível em <https://www.indexmundi.com/>

- pt/pre%C3%A7os-de-mercado/?mercadoria=min%C3%A9rio-de-ferro&mes=60. Acesso: 12 set. 2020.
- KARL, Terry L. Ensuring fairness: the case for a transparent fiscal social contract. In HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey D.; STIGLITZ, Joseph E. (orgs.). *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 2007. Disponível em <http://policydialogue.org/publications/working-papers/ensuring-fairness-the-case-for-a-transparent-fiscal-social-contract/>. Acesso: 27 jul. 2020.
- KELSEN, Hans. *O que é justiça? A justiça, o direito e a política no espelho a ciência*. 3.ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- LEWIS JUNIOR, S.R. Development problems of the mineral-rich countries. In SYRQUIN, M.; TAYLOR, L.; WESTPHAL, Larry E. (eds.). *Economic structure and performance: essays in the honor of Hollis B. Chenery*. p.157-177. Orlando: Academic Press Inc., 1984. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780126800609500155>. Acesso: 24 jul. 2020.
- RAWLS, J. *A teoria da justiça*. Trad. Almiro Pisseta, Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- REYMÃO, A.E.N.; LOUREIRO, J.G.G.; MELLO NETO, R.C. de S. A CFEM e as políticas públicas nos maiores municípios mineiros de paraenses. In DIAS, J.C.; BRITO FILHO, J.C.D.; ARAÚJO, J.H.M. (coords.). *Direito e desenvolvimento na Amazônia*. p.9-30. Santa Catarina: Qualis, 2019. Disponível em <https://gpmamazonia.blogspot.com/2020/04/livro-direito-e-desenvolvimento-da.html>. Acesso: 29 mai. 2020.
- ROCHA, Joaquim Freitas da. Breves reflexões sobre responsabilidade colectiva e finanças públicas. In ROCHA, Joaquim Freitas da (coord.). *Anuário publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho*. Responsabilidade e cidadania. t.I. Braga: Universidade do Minho, 2012.
- PARÁ. Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração (Seicom). *Plano de mineração do Pará 2014-2030*. 2014. Disponível em https://issuu.com/antoniojunior34/docs/plano_de_minera_____o_par_. Acesso: 5 ago. 2020.
- SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SERAGELDIN, Ismail. *Sustainability and the wealth of nations: first steps in an ongoing journey*. Preliminary draft for discussion. Presented at the third annual world bank conference on environmentally sustainable development. Sep. 1995.
- TREMMELE, Joerd Chet. *A theory of intergenerational justice*. London: Routledge, 2009.
- TRUMAN, Edwin. *Sovereign wealth funds: threat or salvation?* Washington: Peterson Institute, 2010.
- VALE S.A. *Formulário 20F: relatório técnico*. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em http://www.vale.com/PT/investors/information-market/annual-reports/20f/20FDocs/Vale%2020-F%202019_p.pdf. Acesso: 10 jun. 2020.
- ZAMBAM, Neuro José; BOFF, Saete Oro. A compreensão de sustentabilidade para uma política de desenvolvimento a partir da teoria de Rawls. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. n.106, p.215-239. Belo Horizonte: UFMG, jan./jun. 2013. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/271265838_A_compreensao_de_sustentabilidade_para_uma_politica_de_desenvolvimento_a_partir_da_teoriam_de_Rawls_-_DOI_109732P0034-71912013v106p215. Acesso: 4 ago. 2020.

Ana Elizabeth Neirão Reymão

INTRODUÇÃO

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) é uma renda que gera expressivas quantias aos cofres públicos, um recurso estratégico que compõe a receita do setor público para financiar as atividades do Estado brasileiro.

Essa compensação constitui uma renda cuja finalidade é remunerar a União pelo uso, por particulares, dos recursos naturais, conforme definiu a Constituição da República Federativa de 1988, em seu art. 20, inciso IX, e regulamentação das Leis 7.990/89 e 8.001/1990, e alterações da Lei 13.540/2017.

Uma cota-parte da CFEM ingressa nos orçamentos públicos municipais como transferências intergovernamentais, nos termos das normas mencionadas. A última trouxe mudanças importantes às Leis 7.990/1989, 8.001/1990, como o aumento das alíquotas e dos percentuais de repartição entre os entes federativos minerados ou afetados pela atividade mineradora, como será mostrado neste estudo.

A legislação vigente definiu, ainda, que a cobrança dessa Compensação deixou de ter como base de cálculo o faturamento líquido e passou a levar em consideração o faturamento bruto das empresas, resultando em expressivo crescimento do valor arrecadado. A título exemplificativo, a arrecadação da CFEM em 2017 foi de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão, elevando-se no ano de 2018, já com a nova regra em vigor para mais de R\$ 3 bilhões, segundo dados da Agência Nacional de Mineração (ANM).

Com isso, vários municípios passaram a desfrutar de maior fôlego financeiro diante do crescimento da produção mineral e, conseqüentemente, da arrecadação, como se observa nos maiores recebedores dessa receita dentre os municípios brasileiros.

Nesse contexto, o objetivo do artigo é discutir a importância dessa renda mineral nos orçamentos públicos de municípios no país. Para tal, são analisados os casos de Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá, no Pará, e de Itabirito, Mariana, Itabira, Congonhas e Nova Lima, em Minas Gerais.

A escolha desses oito municípios (três no Pará e cinco em Minas Gerais) se deu por estarem entre os dez que mais recolheram CFEM no Brasil em 2022, representando quase 57% da arrecadação, com dados disponíveis para o estudo.

A pesquisa é exploratória, de abordagem qualitativa e quantitativa, tendo como principais fontes de informação a bibliografia especializada no tema e documentos, notadamente os da Agência Nacional de Mineração (ANM) com informações sobre a CFEM, além do banco de dados Finanças do Brasil (Fimbra), disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), dos quais foram extraídos os dados sobre os orçamentos municipais.

A consulta a essas bases de dados se deu em agosto de 2023, tendo como referência as contas anuais de 2022, tabela Receitas Orçamentárias (Anexo I-C). Inicialmente foram incluídos São Gonçalo do Rio Abaixo e Conceição do Mato Dentro, em Minas Gerais. No entanto, seus orçamentos não puderam ser analisados porque seus dados não estão disponibilizados na fonte consultada. Assim, a pesquisa ficou limitada a oito municípios, e não mais a dez, como anteriormente pretendido.

O texto está estruturado em duas partes principais, além da introdução e das conclusões, apresentadas no fim do estudo. A primeira traz considerações sobre a importância da mineração e de suas rendas no Brasil. A segunda foca na participação da CFEM nos orçamentos públicos analisados.

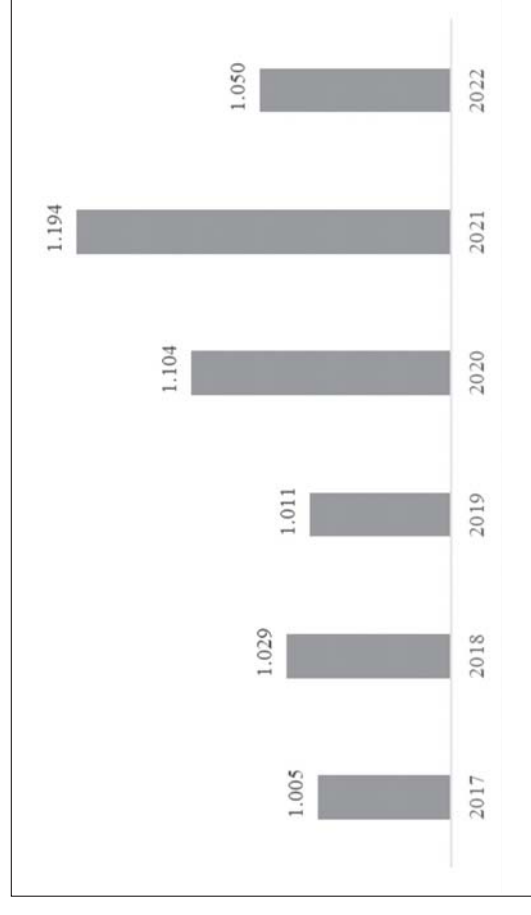
1. ALGUMAS NOTAS SOBRE A IMPORTÂNCIA DO SETOR MINERAL E AS RENDAS DA MINERAÇÃO NO BRASIL

A produção mineral é muito relevante no Brasil. O país é o segundo maior produtor de minério de ferro do mundo, produto que, no primeiro semestre de 2023, representou cerca de 58% do faturamento do setor no país e quase 69% do

valor exportado. Outras substâncias também se destacam, especialmente quando se consideram os minerais críticos para a transição energética, como o nióbio (1º produtor mundial), o lítio (5º lugar), o cobre (14º lugar), alumínio (4º lugar), níquel (8º lugar), zinco (14º lugar), cromo (7º lugar), grafita (4º lugar), titânio (16º lugar), vanádio (4º lugar) e chumbo (37º lugar). Com isso, são projetados US\$ 50 bilhões de investimentos para o período de 2023 a 2027 (IBRAM, 2023).

Em quantidade, a Produção Mineral Brasileira (PMB) supera um bilhão de toneladas, como se observa no Gráfico a seguir.

Gráfico 1. Produção Mineral Brasileira (em milhões de toneladas) – 2017-2022*



Nota: *Valores estimados, com base na produção histórica dos seguintes bens minerais: Agregados Construção, Minério de Ferro, Bauxita, Fosfato, Manganês, Alumínio Primário, Potássio Concentrado, Cobre Contido, Zinco Concentrado, Liga de Nióbio, Níquel Contido, Ouro. Os valores de produção, em toneladas, serão confirmados após a divulgação da ANM.

Fonte: Ibram (2023), com base em dados da ANM.

O setor contribui positivamente para a balança comercial brasileira. Em 2021, as exportações minerais (US\$ 57,8 bilhões) totalizaram 12% das exportações do país (US\$ 280,63 bilhões) e seu saldo equivaleu (US\$ 48,9 bilhões) a quase

80% do saldo comercial do Brasil (US\$ 61,22 bilhões). Em 2022, as exportações minerais tiveram queda de 27,9%, mas ainda assim permaneceram em elevado patamar (US\$ 41,67 bilhões) com saldo comercial (US\$ 30,51 bilhões) equivalente a 49% do saldo comercial do país (US\$ 61,76 bilhões) (COMEX STAT, 2023).

Dentre os principais produtos dessa pauta de exportações, destacam-se o minério de ferro (US\$ 28,9 bilhões em 2022), o ouro (US\$ 4,9 bilhões), a bauxita (US\$ 169,1 milhões), o caulim (US\$ 156,7 milhões), o cobre (US\$ 2.744,1 milhões), o manganês (US\$ 128,4 milhões), o nióbio (US\$ 2.059,2 milhões) e as pedras e revestimentos (US\$ 1.284,8 milhões) (COMEX STAT, 2023).

A participação do setor público na renda da mineração se dá por diferentes meios, como a cobrança de tributos. Incidem sobre o setor extrativo mineral brasileiro, assim como sobre qualquer atividade econômica realizada no país, tributos federais como o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), o Imposto de Importação (II), o Imposto de Exportação (IE), o Imposto sobre Operações Financeira (IOF) e as Contribuições do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) (DALPIAN et al, 2015).

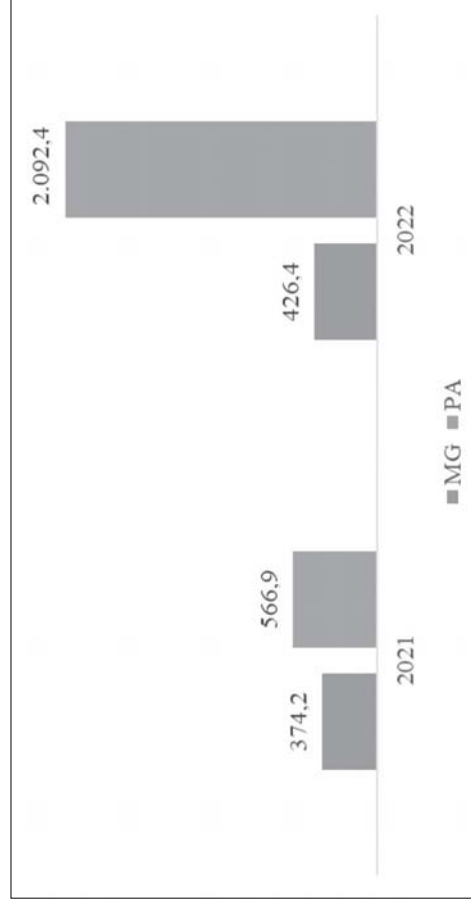
De competência estadual, tem-se dois tributos específicos: o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e as Taxas de Controle e Fiscalização de Atividades Minerárias (TFRMs). No entanto, o primeiro não incide sobre produtos primários e semielaborados quando exportados, conforme Lei Complementar 87/1996 (Lei Kandir), transformada na Emenda Constitucional 42/2003, que alterou o art. 155, §2º, X, alínea 'a' da Constituição. Assim, a desoneração, que era especificamente sobre os produtos industrializados, passou a vigorar com uma redação mais ampla, deixando o ICMS de incidir sobre mercadorias e serviços destinados ao exterior.

As TFRMs, por sua vez, estão relacionadas com o poder de polícia conferido ao Estado sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento, realizada na sua região, dos recursos minerais. Assim, no âmbito estadual, no intuito de operacionalizar a fiscalização da exploração desses recursos, várias unidades da federação promulgaram leis criando esses tributos.

Até maio de 2023, oito Estados já haviam instituído TFRMs: Pará (Lei Estadual 7.591/2011), Amapá (Lei Estadual 1.613/2011, alterada pelas Leis 1.762 de 11/07/2013 e 2.247 de 21/11/2017), Minas Gerais (Lei Estadual 19.976/2011), Mato Grosso do Sul (Decreto 13.603/2013), Goiás (Lei Estadual 20.942/2020, Decreto 10.187/2022, que regulamenta a Lei Estadual 21.671/2022), Tocantins (Lei Estadual 4.045/2022), Mato Grosso (Lei Estadual 11.991/2022), Maranhão (Lei Estadual 11.876/2022).

O recolhimento desse tributo nos Estados do Pará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Amapá somou R\$ 952 milhões em 2021 e superou R\$ 2,5 bilhões em 2022, correspondendo a um aumento de 166%. Pará e Minas Gerais são as principais unidades sub-federadas onde a atividade ocorre, tendo as TFRMs cada vez mais relevância, como resume o Gráfico 2.

Gráfico 2. Recolhimento das TFRMs em Minas Gerais e no Pará (2021-2022), em R\$ milhões



Fonte: Ibram (2023)

No caso do Pará, o crescimento da TRFM fez com que ela passasse a representar 9% da receita tributária em 2022 contra 3% do ano anterior (SEFA/PA, 2023). Em Minas Gerais, os percentuais são bem mais baixos: 0,46% em 2021 e 0,52% em 2022 (SEFA/MG, 2023).

É importante lembrar, no entanto, que entre 2012 e 2022 tramitaram no STF as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4.785, 4.786 e 4.787 com as manifestações da Confederação Nacional da Indústria (CNI) contrárias às cobranças de TFRMs em três Estados: Minas Gerais, Pará e Amapá. Porém, em 1º de agosto de 2022, prevaleceu o entendimento de que esses entes têm competência para instituí-las, devendo a base de cálculo fixada obedecer ao princípio constitucional da proporcionalidade.

Para os municípios, a cobrança da TFMF ainda é objeto de polêmicas, sob a alegação de bitributação, de que oneram o setor e que reduzem sua eficiência. Nesse contexto, a principal renda da mineração para o município é a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

A Compensação é uma expressiva renda gerada pelo setor mineral, o que constitui elevado e estratégico potencial para a promoção do desenvolvimento, desde que aplicadas nessa perspectiva, como propõem os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Esses Objetivos fazem parte da Agenda 2030 proposta pela ONU em compromisso firmado por seus países-membros em 25 de setembro de 2015. Trata-se de um pacto global constituído por 17 objetivos interconectados, compostos por 169 metas, os quais visam superar os principais desafios de desenvolvimento a serem enfrentados para um crescimento sustentável global até 2030. Com isso, os países signatários, como o Brasil, devem promover políticas públicas em diversas dimensões, como a social, a econômica, a ambiental e a institucional, tidas como indispensáveis para a efetivação do direito ao desenvolvimento.

O Brasil arrecadou mais de R\$ 7 bilhões de CFEM em 2022, valor que deverá ser ultrapassado em 2023, uma vez que já está em patamar superior a R\$ 4 bilhões entre janeiro e agosto, após queda em relação a 2021 (R\$ 10,29 bilhões), conforme dados da Agência Nacional de Mineração (ANM).

A CFEM é uma renda que tem por finalidade remunerar a União pelo uso, por particulares, dos recursos naturais. Estabelecida pela CF/88, conforme art. 20, inciso IX, e regulamentada pelas Leis 7.990/89 e 8.001/1990, atualmente é regida pela Lei 13.540/2017.

Uma vez que o texto constitucional definiu que as jazidas e os depósitos minerais constituem bens da União, distinguindo a propriedade do solo a do sub-

solo, ela é a titular da propriedade desses recursos. Ao não os explorar diretamente por meio de empresas públicas, promove a abertura ao mercado privado, recebendo em troca uma compensação por permitir que a iniciativa privada explore o seu patrimônio mineral (REYMÃO et al., 2020).

Nesse sentido, a CFEM não é um tributo, mas sim uma receita patrimonial, como define o acórdão do STF (RE 228800/DF). Trata-se de um *royaltie*, um pagamento ao proprietário pelo direito de alguém usar, explorar e comercializar um bem. É o preço público pago ao proprietário desse recurso extraído, inserido ou consumido por processo produtivo, nesse caso dos minérios, para a exploração de recursos naturais não renováveis.

Conforme define a Lei 13.575/2017, art. 2º, inciso XII, alínea a, é de competência da ANM regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes da CFEM.

A base de cálculo, bem como as alíquotas incidentes, são definidas pela Lei 13.540/2017. Sua incidência é na receita bruta da venda, deduzidos os tributos de comercialização; no preço de mercado ou no valor de referência, no caso de consumo do bem mineral; na receita calculada de exportações, conforme preço párametro ou valores de referência; no valor de arrematação, no caso de aquisição em hasta pública; e/ou no valor da primeira aquisição do bem mineral, no caso de permissão de lavra garimpeira.

As alíquotas variam de 1% a 3,5%, distribuídas em cinco faixas. Na primeira tem-se as rochas, areias, cascalhos, saibros e demais substâncias minerais quando destinadas ao uso imediato na construção civil; rochas ornamentais; águas minerais e termais com incidência de 1%. A segunda é a faixa do ouro (1,5%), seguida, na ordem, da faixa do diamante e demais substâncias minerais (2%); bauxita, manganês, nióbio e sal-gema (3%); e, por fim, a do ferro (3,5%).

A mesma norma, em seu art. 2º, §2º, elencou os seguintes percentuais e critérios para a distribuição da CFEM: os Estados onde ocorre a produção recebem 15% da CFEM; o Distrito Federal e os municípios recebem 60%; a ANM recebe 7%; o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) 1%; e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) 0,2% da CFEM. São beneficiados, ainda, o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem) com 1,8%, bem como os municípios que forem afetados pela atividade de

mineração se a produção não ocorrer em seus territórios com 15% da arrecadação da CFEM.

A ANM é também responsável pela distribuição desses recursos, que ingressam no orçamento de Estados, municípios e Distrito Federal, a título de transferências constitucionais em ciclos de distribuição anuais, de maio a abril.

2. A CFEM NOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

A CFEM possui grande relevância nas composições dos orçamentos de alguns municípios brasileiros, como se observa nos maiores recebedores dessa receita no país em 2022, analisados nessa seção.

Parauapebas (19,7%) e Canaã dos Carajás (15,1%) recolheram juntos quase 35% do valor do país, destacando-se no topo da lista. Marabá (2,1%) ocupa a 10ª posição nacional com valor expressivo, mas bem abaixo dos primeiros. Nas posições de 3ª a 9ª do *ranking* nacional, figuram os municípios de Conceição do Mato Dentro, Itabirito, Mariana, São Gonçalo do Rio Abaixo, Itabira, Congonhas e Nova Lima, todos no Estado de Minas Gerais, que arrecadou 44% da CFEM no ano em foco, enquanto o Pará foi responsável por 42%.

Tabela 1. Maiores Arrecadadores de CFEM (2022) – Brasil

Ranking	Arrecadador (município)	Estado	Recolhimento (R\$)	Participação % Brasil
1	Parauapebas	PA	1.385.101.594,96	19,7%
2	Canaã dos Carajás	PA	1.060.669.068,24	15,1%
3	Conceição do Mato Dentro	MG	391.847.337,04	5,6%
4	Itabirito	MG	317.668.421,11	4,5%
5	Mariana	MG	299.016.450,87	4,3%
6	São Gonçalo do Rio Abaixo	MG	298.786.362,03	4,3%
7	Itabira	MG	290.487.992,81	4,1%

8	Congonhas	MG	272.647.700,65	3,9%
9	Nova Lima	MG	227.608.532,45	3,2%
10	Marabá	PA	144.771.757,91	2,1%
	Sub-total		4.688.605.218,07	66,8%
	Outros		2.329.495.739,06	33,2%
	BRASIL		7.018.100.957,13	100,0%

Fonte: ANM

No Estado, os dez municípios maiores arrecadadores de CFEM, listados na Tabela a seguir, representam 98,5% do valor dessa receita. Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá somam 88,5%. Entre as substâncias, destacam-se o minério de ferro e o cobre, mas também a bauxita (Paragominas, Terra Santa e Oriximiná) e o ouro (Itaituba).

Tabela 2. Maiores Arrecadadores de CFEM (2022) – Pará

Ranking	Arrecadador (município)	Substância	Recolhimento (R\$)	Participação % Pará
1	Parauapebas	ferro (99%) e minério de níquel	1.385.101.594,96	47,32%
2	Canaã dos Carajás	minério de ferro (96%) e cobre	1.060.669.068,24	36,24%
3	Marabá	cobre (98%) e minério de manganês	144.771.757,91	4,95%
4	Paragominas	bauxita	65.151.601,06	2,23%
5	Curionópolis	ferro (96,5%) e minério de cobre	60.094.796,88	2,05%
6	Itaituba	ouro (87%) e cassiterita	59.568.396,05	2,04%
7	Terra Santa	bauxita	39.925.746,83	1,36%
8	Juruti	minério de alumínio	27.787.465,30	0,95%
9	Oriximiná	bauxita	22.883.862,96	0,78%

10	Ipixuna do Pará	caulim	16.333.343,71	0,56%
	Sub-total		2.882.287.633,90	98,47%
	Outros (PA)		44.692.890,61	1,53%
	Total Pará		2.926.980.524,51	100,00%
	BRASIL		7.018.100.957,13	

Fonte: ANM

A CFEM é uma receita pública da União e retorna aos municípios na forma de transferências intergovernamentais. Essas referem-se a valores repassados pela União para os demais entes federados, decorrentes de determinação constitucional ou legal ou, por outra via, de forma voluntária.

Gomes (2007, p.30) apresenta a seguinte definição:

As transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (tais como, a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado.

Dessa forma, as transferências intergovernamentais visam permitir um maior equilíbrio fiscal entre os entes federados e ampliar a qualidade da intervenção do setor público na economia.

Dentre as principais, tem-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a do Imposto Territorial Rural (ITR), a do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários/Ouro (IOF-Ouro), as Compensações por Perda de Arrecadação nas Exportações (cujos mecanismos são o Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações IPI-Exportação, a Lei Kandir e o Auxílio Financeiro para o Fomento às Exportações FEX), a Con-

tribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide-Combustíveis), as da política educacional (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação [Fundeb] e a Contribuição da União para o Fundeb [Coun]), bem como as Compensações Financeiras (TESOURO NACIONAL, 2023).

Essas últimas são estabelecidas para assegurar aos entes federativos, bem como a órgãos da administração direta da União, uma participação no resultado da exploração de recursos naturais não renováveis, como petróleo, gás natural e recursos minerais, e de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. São formadas por três tipos de repasse: os *royalties* decorrentes do pagamento obrigatório ao Estado pelo resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural (conforme Agência Nacional de Petróleo [ANP]); a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH), paga pelas concessionárias que exploram o potencial hidráulico de Estados e municípios cujos territórios estão as instalações com o fim de produzir energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos reservatórios correspondentes; e a CFEM.

No caso das localidades, como as listadas entre as que mais arrecadam essa Compensação no Pará e em Minas Gerais, essas transferências possuem grande relevância na composição das receitas públicas.

As receitas públicas correspondem toda entrega feita ao erário, em disponibilidades, por meio da qual o Estado poderá fazer frente às despesas públicas, bem como custear os investimentos destinados a atender as necessidades da população. A Lei 4.320/1964 considera receita pública todos os ingressos ou entradas nos cofres públicos.

Em seu art. 11, a referida lei classifica a receita pública orçamentária em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. As Receitas Correntes são os ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais para aplicação em despesas e atividades voltadas ao alcance dos objetivos de programas e ações do governo. Contribuem para a finalidade fundamental dos órgãos ou entidades públicas, sejam essas operacionais ou não operacionais. As Receitas de Capital, por sua vez, são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão em espé-

cie de bens e direitos quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender as despesas de capital.

As Receitas Correntes serão classificadas em oito níveis de subcategorias econômicas: (i) Receita Tributária (impostos, taxas e contribuições de melhoria); (ii) Receita de Contribuições (contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas); (iii) Receita Patrimonial (ingresso proveniente de rendimentos); (iv) Receita Agropecuária (proveniente da atividade ou da exploração agropecuária de origem vegetal ou animal); (v) Receita Industrial (proveniente da atividade industrial); (vi) Receita de Serviços (prestação de serviços de transporte, saúde, comunicação, portuário, armazenagem, de inspeção e fiscalização, judiciário, processamento de dados, vendas de mercadorias e produtos inerentes à atividade da entidade e outros serviços); Transferências Correntes e (viii) Outras Receitas Correntes.

Nas tabelas a seguir, é possível observar que a CFEM, uma receita transferida aos municípios, tem maior expressão que a receita proveniente da arrecadação própria nos orçamentos públicos. As Tabelas 2 e 3 reúnem dados da cota-parte da CFEM e de impostos municipais para localidades do Pará e de Minas Gerais, respectivamente.

Tabela 2. Receita da cota-parte da CFEM e dos principais impostos municipais dos maiores arrecadadores de CFEM do Pará (2022) (Valores em R\$ correntes)

Receita	Paraupébas	% da Receita total	Canaã dos Carajás	% da Receita total	Marabá	% da Receita total
Cota-parte da CFEM	864.538.069,40	32,0%	662.004.517,60	39,8%	136.988.267,90	8,9%
Impostos sobre Serviços	227.293.512,30	8,4%	152.899.450,30	9,2%	187.348.711,20	12,2%
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	1.031.707,34	0,0%	3.892.604,09	0,2%	11.007.874,14	0,7%
Impostos sobre Transmissão Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis"	5.936.185,75	0,2%	1.716.584,86	0,1%	7.021.455,28	0,5%

Fonte: Finbra (2023)

Em Paraupébas, a CFEM representou quase um terço da receita total de 2022. Para Canaã dos Carajás, esse percentual foi superior, próximo a 40%, bem diferente de Marabá, onde a CFEM ainda representa um valor elevado (8,9%), mas com a menor participação no orçamento público de todos os municípios analisados. Por outro lado, impostos de competência dos entes municipais, como o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e Impostos sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI) respondem por uma fração muito pequena de suas receitas. O de maior expressão é o ISS de Marabá (12,2%), enquanto o IPTU tem pouca ou nenhuma expressividade (Tabela 2).

Tabela 3. Receita da cota-parte da CFEM e dos principais impostos municipais dos maiores arrecadadores de CFEM de Minas Gerais (2022). (Valores em R\$ milhões correntes)

Receita	Itabirito	% da Receita total	Mariana	% da Receita total	Itabira	% da Receita total	Congonhas	% da Receita total	Nova Lima	% da Receita total
Cota-parte da CFEM	199,02	28,5%	183,19	29,6%	182,78	17,2%	172,81	19,6%	139,15	11,3%
Impostos sobre Serviços	63,80	9,1%	102,45	16,5%	96,75	9,1%	72,81	8,3%	234,15	19,0%
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	4,77	0,7%	5,54	0,9%	19,10	1,8%	12,77	1,4%	61,23	5,0%
Impostos sobre Transmissão Inter-Vivos de Bens Imóveis e Direitos Reais sobre Imóveis	4,16	0,6%	2,22	0,4%	5,72	0,5%	2,59	0,3%	78,81	6,4%

Fonte: Finbra (2023)

No caso dos municípios de Minas Gerais (Tabela 3), os maiores percentuais de CFEM no orçamento público estão em Itabirito (28,5%) e Mariana (29,6%). Itabira (17,2%) e Congonhas (19,6%) estão em situação intermediária, enquanto que o menor percentual é o de Nova Lima (11,3%). Já os impostos de competência municipal, embora representem uma fração maior da receita do que no caso das localidades paraenses, ainda estão em percentual muito baixo. A exceção positiva é para Nova Lima, onde o recolhimento de ISS (19%) supera a receita de CFEM.

Dado o peso da CFEM na composição da receita dos orçamentos públicos em foco, todos os municípios apresentaram elevada dependência de transferências correntes, como se visualiza nas Tabelas 4 e 5.

Tabela 4. Receita total, receitas correntes, receita tributária e transferências correntes dos municípios principais arrecadadores de CFEM do Pará (2022). (Valores em R\$ correntes)

Receita	Parauapebas	% da Receita total	Canaã dos Carajás	% da Receita total	Marabá	% da Receita total
Receita total	2.701.477.099,00		1.661.294.826,00		1.536.594.797,00	
Receitas correntes	2.663.109.264,00	98,6%	1.661.294.826,00	100,0%	1.524.598.228,00	99,2%
Receita tributária (impostos, taxas e contribuições de melhorias)	395.680.623,50	14,6%	198.598.728,10	12,0%	268.628.369,70	17,5%
Transferências Correntes	2.171.428.530,00	80,4%	1.321.694.266,00	79,6%	1.036.371.494,00	67,4%

Fonte: Finbra (2023)

No Pará, Parauapebas (80,4%) e Canaã dos Carajás (79,6%) têm expressivas parcelas de suas receitas correntes oriundas de transferências correntes (incluindo a CFEM), ao lado de uma baixa participação das receitas tributárias: 14,6% e 12%, respectivamente. Marabá, ainda que com percentuais melhores, também evidencia uma dificuldade de gerar receitas resultantes de seu poder de tributar.

Tabela 5. Receita total, receitas correntes, receita tributária e transferências correntes dos municípios principais arrecadadores de CFEM de Minas Gerais (2022). (Valores em R\$ milhões correntes)

Receita	Itabirito	% da Receita total	Mariana	% da Receita total	Itabira	% da Receita total	Congonhas	% da Receita total	Nova Lima	% da Receita total
Receita total	699,04		619,36		1.064,61		882,22		1.233,97	
Receitas correntes	692,87	99,1%	606,37	97,9%	1.031,49	96,9%	871,30	98,8%	1.225,12	99,3%
Receita tributária (impostos, taxas e contribuições de melhorias)	91,93	13,2%	136,16	22,0%	147,53	13,9%	121,09	13,7%	420,99	34,1%
Transferências Correntes	508,68	72,8%	426,02	68,8%	740,09	69,5%	661,59	75,0%	686,67	55,6%

Fonte: Finbra (2023)

Em Minas Gerais, mais uma vez o caso de Nova Lima é o de orçamento com melhor desempenho relativo, quando se analisa a composição de sua receita pública, ficando as transferências correntes com menor peso (55,6%). Sua receita tributária representou em torno de 34% do orçamento de 2022. No lado oposto está Congonhas, onde as transferências representam 75% das receitas (Tabela 5).

Essa inexpressiva participação das receitas tributárias nos orçamentos públicos analisados traz reflexões preocupantes. Os dados parecem apontar para um baixo esforço desses municípios em gerar receitas próprias e a elevada dependência de receitas transferidas, correspondente a cota-parte da CFEM, fato agravado, porque a fonte dessas receitas é a atividade mineral cujo recurso é finito. Sendo as reservas minerais exauríveis, o esgotamento da mineração em uma localidade é uma questão importante a ser pensada pelos gestores públicos e pela sociedade em geral.

Porém, não é isso que parece estar ocorrendo. As pesquisas sobre a mineração em municípios brasileiros evidenciam uma dependência crescente da atividade, um crescimento populacional expressivo, barreiras para o desenvolvimento agrícola e de outras atividades econômicas, revelando uma grande especialização na produção mineral. E mais, não tem efetuado uma destinação adequada aos recursos decorrentes dessa produção (ENRIQUEZ, 2018; REYMÃO; KOURY; ASSUNÇÃO, 2021). O aumento no volume de receitas incorporadas ao orçamento municipal nos últimos anos não tem contribuído de forma efetiva a promover o desenvolvimento sustentável nesses municípios, que sofrem com muitos contrastes socioeconômicos e ambientais.

Quando se observa os dados do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades/Brasil (IDSC/BR), que avalia os municípios brasileiros considerando o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os municípios do Pará, uma província mineral, estão mal posicionados no ranking nacional, por exemplo. Parauapebas está na posição 3.235 de 5.570 da classificação geral. Canaã dos Carajás ocupa a posição 2.943. Em posições piores estão Marabá (5.461), Paragominas (5.101), Curionópolis (5.242), Itaituba (5.029), Terra Santa (4.240), Juruti (4.574), Oriximiná (4.861) e Ipixuna do Pará (5.557), conforme dados do Instituto Cidades Sustentáveis (2023). Em Minas Gerais, os dados do IDSC/BR são um pouco melhores, mas muitos demandam preocupação quando se analisam algumas dimensões específicas dos ODS. Assim, muito há que ser feito para superar os principais desafios de desenvolvimento dessas localidades, demandando o bom uso das receitas de CFEM.

Porém, não se tem formado poupança intergeracional, tampouco fomento do desenvolvimento sustentável para reduzir a dependência econômica dessas localidades produtoras em relação aos empreendimentos que atuam na mineração.

Tem-se negligenciado o fato de que as economias baseadas na exploração dos recursos naturais exigem que seus governantes desenvolvam instrumentos para ajudar a superar desafios como: a) a volatilidade das receitas, que afeta as rendas geradas; b) a finitude dos recursos naturais quando não renováveis cujos estoques podem não alcançar as futuras gerações; e c) a ausência de sustentabilidade causada pela elevada dependência econômica da atividade exploradora pela falta de diversificação de suas bases produtivas.

A iniciativa que mais se aproxima de uma preocupação com uma melhor destinação aos recursos decorrentes da produção mineral está no Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável (FMDS) de Canaã dos Carajás. Ainda assim, seus resultados estão muito aquém do necessário, como mostram estudos como os de Assunção (2022). Discuti-los, no entanto, está fora do escopo deste artigo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação da CFEM, renda mineral que visa funcionar como contraprestação pelo usufruto de um recurso natural não renovável, representa volumosas quantias arrecadadas aos cofres públicos, especialmente para o município onde ocorre a produção mineral. Ela pode ser um excelente instrumento para converter a riqueza mineral em vetor de desenvolvimento.

Os dados analisados neste estudo mostraram, no entanto, que a elevada participação da cota-parte da CFEM na composição da receita pública dos municípios em foco, torna-os muito dependentes dessa renda mineral. Ainda que o ingresso desses montantes aumente as disponibilidades que eles passam a perceber, gerando potencialmente maiores investimentos públicos, os quais podem repercutir positivamente na elevação da qualidade de vida nessas localidades, a dependência dos orçamentos públicos municipais em relação à CFEM deve ser olhada com atenção.

Essa elevada parcela de transferências que compõem o orçamento público municipal pode ser um problema especialmente quando se observa que essa receita tem como fonte a exploração de recursos naturais finitos, como os minerais. Não se pode negligenciar que essas reservas se esgotarão e, a um prazo relativamente curto, isso poderá resultar na inexistência dessa fonte de custeio para as despesas públicas, as quais têm se mantido em patamar muito alto, como apontam diversos estudos da área.

Nessa perspectiva, é muito importante lembrar que a CFEM é uma receita patrimonial que ingressa nos cofres públicos como pagamento pela exploração de uma riqueza que é social e coletiva, devendo o adequado reinvestimento ser muito bem estruturado nos territórios de onde ela foi extraída (REYMAO; LOU-

REIRO; MELLO NETO, 2019; REYMAO; GIUSTI; FERRAZ, 2020; REYMAO; ASSUNÇÃO; PEREIRA, 2020; REYMAO et al, 2020). Ela é uma renda que visa remunerar a União, proprietária dos recursos minerais (art. 20, IX da CRFB/88), pelo uso desses recursos. A distribuição aos Estados e aos municípios onde ocorre ou impactos pela produção mineral ocorre nos termos das Leis 7.990/1989, 8.001/1990 e 13.540/2017, conforme explicado no presente texto.

É preciso, assim, pensar em como os orçamentos municipais se sustentam após o fechamento das minas, razão pela qual faz-se necessário discutir, em estudos futuros, a sustentabilidade fiscal desses municípios.

Sabe-se que os municípios brasileiros possuem características distintas e que a diversidade tributária das economias subnacionais é o que mais caracteriza o federalismo fiscal no país. A fim de reduzir os desequilíbrios entre os entes federativos subnacionais e as regiões do país, o sistema de transferências intergovernamentais de recursos vem se efetivando, nas últimas décadas, como um importante dispositivo de equalização.

As transferências têm a função de equalizar a capacidade de gastos dos governos locais, permitindo, aos municípios de menor porte, mais capacidade de obtenção de recursos que devem ser revertidos em forma de serviços públicos de qualidade que, consequentemente, ajudam a alavancar o desenvolvimento da região. Essas transferências de receitas devem ser usadas na reparação das disparidades regionais, de acordo com características e ações locais.

Elas são defendidas exatamente por apresentarem uma natureza compensatória; porém, sua alta incidência pode produzir efeitos adversos, como a existência de municípios com poucas capacidades de arrecadação e, portanto, manutenção de suas despesas com orçamentos sustentáveis.

Outro aspecto que deve ser mencionado, ainda que não abordado nesta pesquisa, é que, embora o Brasil possua uma carga tributária elevada, a aplicação desses recursos não tem demonstrado, em termos gerais, qualidade de vida para as populações locais. Assim, o uso dos recursos públicos não tem sido eficiente, nem eficaz no país.

Nessa perspectiva, essas transferências podem estimular comportamentos como a dependência econômica, desincentivos fiscais e o caronismo fiscal de municípios. Ou seja, uma tendência para a falta de “empenho político” dos gover-

nantes locais em buscar a potencialidade dos instrumentos tributários próprios de que dispõem, em razão do “alto custo político” que o esforço fiscal traz para o mandato, em relação aos recursos oriundos das transferências. Esse pode ser o caso de municípios que recebem altas parcelas de CFEM.

REFERÊNCIAS

- ASSUNÇÃO, Marcos V.S. *O fundo municipal de desenvolvimento sustentável de Canaã dos Carajás*: uma análise comparativa com fundos de royalties subnacionais à luz do princípio do desenvolvimento sustentável e da justiça intergeracional. Dissertação (Mestrado em Direito) Cesupa. Belém, 2022.
- BRASIL. COMEX STAT. *Sistema para consultas e extração de dados do comércio exterior do Brasil*. Disponível em www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/. Acesso: 15 ago. 2023.
- , Agência Nacional de Mineração (ANM). *Arrecadação de CFEM*. Disponível em <https://sistemas.anm.gov.br>. Acesso: 14 ago. 2023.
- , Finbra. Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro (Siconfi) 2023. Disponível em <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso: 16 nov. 2022.
- , Ibram. *Setor mineral primeiro semestre de 2023*. Disponível em https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2023/07/20230718_Coletiva-de-imprensa-Resultados-1S23_rev02.pdf.
- , Instituto Cidades Sustentáveis. *Índice de desenvolvimento sustentável das cidades – Brasil (IDSC-BR)*, 2023. Disponível em <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/rankings/>. Acesso: 4 ago. 2023.
- , Tesouro Nacional. *Cartilhas sobre transferências intergovernamentais*, 2023. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/cartilhas-sobre-transferencias-intergovernamentais/2018/26>. Acesso: 20 ago. 2023
- DALPIAN, Henrique et al. *Mineração e tributação no Brasil*. 2015. Disponível em <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Mineracao-e-Tributacao-no-Brasil-estudo.pdf>. Acesso: 1 jun. 2023.
- ENRIQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva et al. *Contradições do desenvolvimen-*

to e o uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2018. Disponível em <https://ibase.br/pt/noticias/uso-da-cfem-em-canaa-dos-carajas-pa-e-revelado-em-pesquisa/>. Acesso: 30 mai. 2023.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Revista do TCU*. n.110, p.28-440. Brasília, 2007. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/415>. Acesso: 20 ago. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. *Receita do Estado*. Disponível em http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receita_estado/evolucao_anos_anterioresef.htm. Acesso: 8 ago. 2023.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. *Boletim mensal de arrecadação*, 2022. Disponível em <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas/info-fazendarias/19292>. Acesso: 8 ago. 2023.

REYMAO, Ana E.N.; KOURY, Suzy E.C.; ASSUNÇÃO, Marcos V.S. Canaã dos Carajás e a importância de um fundo soberano de aplicação das rendas da mineração para a justiça intergeracional. In DIAS, J.C.; BRITO FILHO, J.C.M. de; ARAÚJO, J. H.M. (coords.). *Direito e desenvolvimento na Amazônia*: estudos interdisciplinares e interinstitucionais. V.3, p.229-253. Florianópolis: Qualis, 2021.

REYMAO, Ana E.N. et al. Aspectos jurídicos e econômicos da CFEM. In DIAS, Jean et al. *Direito e desenvolvimento da Amazônia*: estudos interdisciplinares e interinstitucionais. v.2, p.107-126. Florianópolis: Qualis, 2020. Disponível em <https://gpmamazonia.blogspot.com/2021/05/livro-direito-e-desenvolvimento-na.html>. Acesso: 6 jan. 2022.

REYMAO, Ana E.N.; LOUREIRO, J.G.G.; MELLO NETO, R.C. de S. A CFEM e as Políticas públicas nos maiores municípios mineiros de paraenses. In DIAS, Jean et al. *Direito e desenvolvimento da Amazônia*: estudos interdisciplinares e interinstitucionais. p.9-30. Florianópolis: Qualis, 2019. Disponível em <https://gpmamazonia.blogspot.com/2020/04/livro-direito-e-desenvolvimento-da.html>. Acesso: 9 ago. 2023.

A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS COMO INSTRUMENTO PARA A EMPREGABILIDADE: ANÁLISE DO ODS 8 NO MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS

Bárbara Iolanda Lopes Leão

Otávio Bruno da Silva Ferreira

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

INTRODUÇÃO

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) foi instituída com a finalidade de compensar o Estado brasileiro pelo aproveitamento econômico de recursos minerais, tendo em vista que são propriedade da União, conforme o inciso IX do art. 20 da CF/88, instituída pelo §1º do mesmo artigo.

Foi regulada pela Lei 7.990/1989 e pela Lei 8.001/1990, ambas alteradas pela Lei 13.540/2017, consoante a qual o art. 2º, §6º prevê que 20% das arrecadações serão destinadas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Por outro lado, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8,¹ da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente em seu subitem 8.5, destaca o trabalho decente e o crescimento econômico como instrumentos para se alcançar o desenvolvimento sustentável e o pleno emprego, por meio da criação de novos postos de trabalho com incentivo à educação e à qualificação.

Vê-se que o alinhamento entre a livre iniciativa e a efetivação do pleno emprego é uma das metas do desenvolvimento sustentável, que visa assegurar a existência humana com garantias mínimas. Nesse cenário, a utilização adequada

1. ODS 8 Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos (IPEA, 2019).

da receita da CFEM pode funcionar como elemento para a promoção da educação, da empregabilidade e do desenvolvimento sustentável.

Assim, partindo do pressuposto do dever legal de aplicação dos recursos oriundos da CFEM e do compromisso para a efetivação dos ODS, especialmente o 8 e o subitem 8.5,² é importante compreender como os municípios recebedores daquela compensação a estão utilizando. Para efetivar tal análise, escolheu-se o município de Paragominas, um dos principais municípios mineradores do Estado do Pará. Dessa forma, o presente estudo visa responder a seguinte pergunta-problema: como o município de Paragominas pode aplicar a CFEM para que dela resulte a promoção da empregabilidade e do desenvolvimento econômico local?

O objetivo geral é analisar como a utilização da CFEM pelo município de Paragominas pode contribuir para promover o desenvolvimento local, em consonância com as regras de sustentabilidade. Para tanto, elencam-se como objetivos específicos, os seguintes: i) apresentar o tratamento jurídico da CFEM; ii) analisar o conteúdo do ODS 8; iii) identificar como a receita da CFEM é utilizada pelo município de Paragominas, evidenciando as áreas e os projetos; e iv) por fim, responder se a utilização está em conformidade com os propósitos do desenvolvimento econômico sustentável e sustentado do município.

Aponta-se, como hipótese, que a utilização adequada da CFEM pelo município é capaz de promover a educação, gerar empregos, desenvolver atividades econômicas dissociadas da mineração e alçar o desenvolvimento econômico sustentável.

Este estudo, sob o aspecto metodológico, utiliza-se de pesquisa qualitativa, de natureza aplicada, do tipo exploratória com a realização de análise de dados, bem como pesquisa bibliográfica.

Além da introdução e das considerações finais, o presente trabalho encontra-se dividido em quatro seções. Por critérios metodológicos, cada objetivo acima mencionado corresponderá ao conteúdo de uma seção específica.

Na primeira seção, o enfoque é dado ao exame normativo da CFEM. Na

segunda seção, é apresentado o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 8. A terceira seção ocupa-se em demonstrar como os valores da CFEM recebidos pelo município de Paragominas são utilizados. Na quarta seção, é feito o exame da relação entre o ODS 8 e o gasto dos valores da CFEM.

Nas considerações finais, responde-se ao problema de pesquisa com a assertiva de imprescindibilidade do adequado alinhamento entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social, a fim de assegurar o desenvolvimento sustentável com garantias mínimas que estejam alinhadas à dignidade humana e aos direitos sociais.

1. O TRATAMENTO NORMATIVO DA CFEM

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), no art. 20, §1º³ estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm direito à participação no resultado da exploração de recursos naturais, mediante o pagamento de uma compensação financeira por essa exploração, tendo a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM) sido instituída no ano seguinte pela Lei 7.990/1989.

Posteriormente, a Lei 8.001/1990 definiu os critérios para a aplicação da CFEM, como a base de cálculo, as alíquotas e os percentuais de distribuição da arrecadação entre os entes federativos e outras instituições, que sofreram alterações pela Lei 13.540/2017.

Atualmente, a base de cálculo da CFEM é a receita bruta de vendas, podendo ser deduzidos apenas os tributos efetivamente pagos, conforme o art. 2º, inciso I, da Lei 13.540/2017.⁴

As alíquotas de incidência da compensação estão divididas em cinco faixas e variam de acordo com a substância mineral que está sendo explorada: 1% para

3. Art. 20. São bens da União: [...] §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.

4. A Lei 8.001, de 13 de março de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações: art. 2º As alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) serão aquelas constantes do Anexo desta Lei, observado o limite de 4% (quatro por cento), e incidirão: I - na venda, sobre a receita bruta da venda, deduzidos os tributos incidentes sobre sua comercialização; [...]

2. Meta 8.5 Nações Unidas. Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor. Brasil Até 2030, reduzir em 40% a taxa de desemprego e outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor. (IPEA, 2019)

as rochas, areias, cascalhos, saibros e demais substâncias minerais quando destinadas ao uso imediato na construção civil, rochas ornamentais, águas minerais e termiais; 1,5% para o ouro; 2% para o diamante e demais substâncias minerais; 3% para a bauxita, manganês, nióbio e sal-gema; 3,5% para o ferro.

No que se refere à partilha da compensação, de acordo com o art. 2º, §2º, da Lei 13.540/2017, a distribuição é feita da seguinte forma: 60% para o município onde ocorre a produção, 15% para o município e Distrito Federal caso afetados pela mineração, 15% para Estado e DF onde ocorrer a produção e um total de 10% para a União, sendo 7% para a Agência Nacional de Mineração, 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral e 0,2% para o Ibama.

No caso dos municípios ou Distrito Federal afetados pela atividade de mineração, ainda que a produção não ocorra em seus territórios, o recebimento se dará nas hipóteses do art. 2º, §2º, inciso VIII, sendo devida aos municípios: a) cortados pelas infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais; b) afetados pelas operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais; c) onde se localizem as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico.

Caso não sejam concretizadas as hipóteses do parágrafo anterior, o percentual de 15% será destinado ao Estado ou ao Distrito Federal onde ocorrer a produção, previsão no §3º do mesmo artigo.

O §6º,5 incluído pela Lei 13.540, de 2017, trata da destinação do uso da CFEM, determinando que pelo menos 20% das arrecadações dos Estados, municípios e Distrito Federal onde ocorrer a produção seja destinada para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Essa determinação demonstra a intenção do legislador de findar a dependência econômica que esses entes federativos têm da mineração, considerando o expressivo montante que lhes é repassado a título de CFEM e o fato de que os

5. §6º Das parcelas de que tratam os incisos V e VI do §2º deste artigo, serão destinados, preferencialmente, pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

minérios são finitos, a fim de que possam fomentar atividades econômicas que garantam o desenvolvimento municipal após o fim das reservas.

Todavia, apesar do grande volume de recursos que os municípios recebem com a mineração de forma ampla, com as receitas patrimoniais da CFEM e, ainda, o recolhimento de tributos, os entes, em especial os municípios, pouco aplicam esses valores de forma adequada para desenvolver a economia local.

A receita da CFEM é não vinculada, ou seja, pode ser utilizada de diversas formas, sem uma aplicação específica, salvo nas hipóteses contidas no artigo 8º, caput, da Lei 7.990/1989 (BRASIL, 1989), sendo vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Porém, o §1º, alínea II do art. 8º da Lei 7.990/1989 excetua que a CFEM pode ser usada para o custeio de despesas de ensino, inclusive para pagamento de salário e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério, o que se revela de fundamental importância considerando a possibilidade de ser utilizada de forma direta na promoção da educação básica, como uma forma de zelar pelas gerações futuras.

Referida previsão legal, pode ser aplicada de forma combinada com o art. 212, caput, da CF/88,⁷ o qual dispõe que Estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar, no mínimo, 25% de suas arrecadações de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.⁸

6. 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. I - As vedações constantes do caput não se aplicam: [...] 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. [...] 7. Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...]

8. O Estado do Pará promulgou a Lei Complementar 133, de 6 de novembro de 2020, determinando que os 20% a que se refere o §6º da Lei 8.001, de 1990, serão assim distribuídos: 75% (setenta e cinco por cento) para o desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Inovação Tecnológica, bem como para apoiar a formação profissional no Estado, vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal; II - 25% (vinte e cinco por cento) para promoção e apoio a startups e micro e pequenas empresas inovadoras e/ou de base tecnológica (PARÁ, 2020). [...] Art. 3º A aplicação dos recursos de que trata esta Lei Complementar deverá estar em consonância com os planos plurianuais e os orçamentos anuais do Estado. Parágrafo único. Os recursos de que tratam os incisos I e II do art. 2º ficarão sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Profissional e Tecnológica (SECTET). Art. 4º No desenvolvimento das ações e atividades visando o avanço econômico, científico e tecnológico, a SECTET poderá fazer destaque orçamentário a outros órgãos e unidades do Governo do Estado, de modo a garantir melhores resultados decorrentes da aplicação desta Lei Complementar.

O desenvolvimento da economia em esferas dissociadas da atividade minerária é essencial para a conquista da sustentabilidade e para a preparação da região para o futuro e para as novas gerações, que não terão mais os benefícios econômicos da exploração minerária.

É necessário investir em novas oportunidades, especialmente em educação, inclusive como meio de concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o 8, que se refere ao trabalho decente e ao crescimento econômico, dois aspectos diretamente relacionados e imprescindíveis para a conquista da sustentabilidade e para a independência econômica do município em relação à arrecadação minerária.

A CFEM não se destina à compensação específica pelos danos ambientais sofridos na região, papel que é exercido pelas compensações socioambientais que são exigidas quando do licenciamento da atividade, mas a proporcionar meios para o desenvolvimento sustentável, como é o caso do emprego pleno e produtivo. Trata-se, como esclarecem Reymão, Loureiro e Mello Neto (2019), de “uma renda mineral paga como contraprestação pelo usufruto de um recurso natural não renovável”.

Por isso, caminha-se para a visão da CFEM como um instrumento para a realização do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: a ambiental, a econômica e a social, especialmente na busca dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e, de forma específica, do ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico, por serem aspectos indissociáveis do desenvolvimento e ligados diretamente à economia.

Feita essa breve introdução a respeito da CFEM, passa-se ao exame do ODS 8 como um mecanismo de concretização do desenvolvimento sustentável, mediante a implementação de políticas públicas, do incentivo à educação, da qualificação e de novos postos de trabalho, objetivando a independência econômica dos municípios frente à atividade minerária.

2. O ODS 8 – TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) surgiram no ano de 2015, em uma reunião das Nações Unidas que buscava a melhoria da vida das

pessoas em todo o mundo e a formulação de um acordo global sobre mudança climática. Assim, foram estabelecidos objetivos a serem seguidos pelos países com o propósito de erradicar a pobreza, incentivar a prosperidade e o bem-estar, bem como proteger o meio ambiente e confrontar as mudanças climáticas.

Com base nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foram formulados os 17 ODS, como forma de planejamento e execução da agenda de desenvolvimento pós-2015.

Neste trabalho, o enfoque é o ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico –, que engloba a ideia de promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente para todos. Especificamente, será abordado o subitem 8.5 que pontuou, como meta até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive jovens e pessoas com deficiência, e a remuneração igual para trabalho de igual valor.

Para o estudo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é importante ressaltar que a pobreza, o desemprego e a integração social são interligados e estão presentes em todas as sociedades, especialmente nos países em desenvolvimento, nos quais o impacto se dá de forma ainda mais expressiva e perceptível.

A busca pelo emprego pleno produtivo é primordial em qualquer agenda de desenvolvimento e deve ser definitiva na sociedade moderna, em razão de sua pertinência social especialmente no que se refere à consagração do valor social do trabalho como inerente e essencial à pessoa humana.

No Brasil, o pleno emprego goza de fundamento jurídico constitucional com previsão no art. 170, inciso VIII, da CF/88,⁹ no capítulo Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica e também no art. 1.º, inciso IV do mesmo diploma,¹⁰ no título Dos Princípios Fundamentais.

Além disso, em uma sociedade que almeja o desenvolvimento sustentável, é imprescindível a existência de equilíbrio na economia por meio da combinação da livre iniciativa e do pleno emprego ou valor social do trabalho, seguindo

9. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VIII - busca do pleno emprego; [...]

10. Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; [...]

assim, uma verdadeira ética do desenvolvimento. Isto porque o processo de desenvolvimento altera não só as estruturas econômicas e produtivas, mas também as sociais, as institucionais e as políticas, significando o aumento da produção acompanhado do incremento da renda e da capacidade econômica da população (FERREIRA; KOURY, 2020).

Esta combinação inclui um meio ambiente do trabalho adequado, pois o crescimento econômico só de dará com a criação de postos de trabalho sadios para que a produtividade do trabalhador se desenvolva de forma plena e adequada, portanto se há aumento de renda decorrente de uma atividade produtiva sem a correspondente reforma das estruturas de pobreza, marginalização e miséria, ou seja, sem a alteração qualitativa do bem-estar das pessoas envolvidas, não há de se falar em desenvolvimento.

O Pacto Global do Emprego não se limita à legislação laboral, mas também abrange a busca pelo trabalho decente como um todo. Com isso, podemos ressaltar que o ODS 8 objetiva também a igualdade de gênero nas condições de trabalho, na remuneração e nas oportunidades de progresso na carreira.

A busca pelo trabalho decente estabelecida no item 8.5 tem direta relação com o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi promulgado pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992, especificamente no art. 7º do Pacto:

ARTIGO 7º

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:

- a) Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores:
- i) Um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles por trabalho igual;
- ii) Uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto;
- b) À segurança e a higiene no trabalho;
- c) Igual oportunidade para todos de serem promovidos, em seu trabalho, à categoria superior que lhes corresponda, sem outras considerações que as de tempo de trabalho e capacidade;

d) O descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feridos.

Assim, se observa que a garantia do trabalho é imprescindível para a sincronização entre desenvolvimento econômico e social e que essa sincronização leva os benefícios da globalização para todas as pessoas e povos.

Para tanto, não são suficientes os indicadores clássicos de desenvolvimento, como o produto nacional global, o produto interno bruto ou a renda per capita. Justifica-se a incoerência em face daqueles indicadores terem sido adotados em decorrência de processos econômicos, não refletindo a melhoria da qualidade de vida das pessoas no campo social, humano e cultural.

Faz-se necessária, portanto, a implementação e a aplicação de novos indicadores que considerem a melhoria da qualidade de vida do ser humano como principal objetivo do desenvolvimento. Além disso, conceitos como igualdade, equidade e solidariedade estão integrados à ideia de desenvolvimento, como resultado da diferenciação do desenvolvimento do pensamento meramente econômico (SACHS, 2008). Nesse contexto, torna-se prioridade de nações incumbidas do ideal de desenvolvimento maximizar as vantagens da população, privilegiando o tratamento adequado àqueles que estão em piores condições, na tentativa de reduzir a pobreza, a miséria e a marginalização, em detrimento do aumento do Produto Interno Bruto e do acúmulo de riqueza de uma parcela minoritária.

Além disso, Grau (1997) acentua que o desenvolvimento pressupõe mudanças dinâmicas de natureza quantitativa e qualitativa, além de um processo de mobilidade social contínuo, em que haja um salto de uma estrutura social para outra e a elevação do nível econômico, cultural e intelectual de toda a comunidade. Entende que o crescimento, que implica noção quantitativa, apresenta apenas uma parcela do desenvolvimento e com ele não se confunde. Ressalta, mais uma vez, a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico. De outro lado, revela importância a identificação da capacidade do desenvolvimento repercutir na produção de mobilidade social, com a elevação do nível cultural, social e educacional das pessoas, caracterizando a melhoria qualitativa no seu nível de vida e bem-estar.

Assim, o desenvolvimento representa um processo mais amplo e abrangente do que o crescimento quantitativo da economia. Além disso, identifica-se como necessária a atuação positiva do Estado para a sua implementação. Dentro desse contexto, Sachs (2008) entende que o Estado possui três funções principais, a saber, a articulação entre os espaços de desenvolvimento em âmbito local, o qual deve ser fortalecido e protegido, ao transnacional, o qual deve se subordinar ao desenvolvimento endógeno; a promoção de parcerias entre os atores interessados, em torno de um acordo negociado de desenvolvimento sustentável e, por fim, a harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e do gerenciamento cotidiano da economia e da sociedade, buscando um equilíbrio entre diferentes sustentabilidades (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política).

Dessa forma, sem esquecer da vinculação direta entre os Direitos Humanos e os ODS, na busca pelo desenvolvimento sustentável e democracia, com garantias mínimas como a liberdade, a justiça, e a dignidade humana, passa-se ao exame de como o valor da CFEM está sendo utilizado pelo município de Paragominas.

3. A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PELO MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS

Tendo como base teórica o regulamento jurídico da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais e ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico –, busca-se verificar como os recursos da CFEM estão sendo utilizados pelo município de Paragominas, a fim de avaliar a destinação e a utilidade dada a esses *royalties*.

Para isso, foi feito o levantamento de dados a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) do município, que é o orçamento público propriamente dito, com previsão legal no art. 165, §§5º, 6º e 8º da CF/88.¹¹

Importante mencionar que a LOA é uma lei com objetivos para o período de um ano civil, que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro, ou seja, de curto prazo. O montante previsto na lei é uma estimativa das receitas e uma previsão das despesas, conforme as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Além disso, as despesas estão separadas por assunto ou por áreas de governo, como assistência social, educação, saúde, infraestrutura e urbanismo. Cada área possui programas e ações orçamentárias.

Destaca-se que a alocação dos recursos tem influência em diversos aspectos sociais e econômicos no município, inclusive com potencial de reduzir desigualdades inter-regionais, conforme prevê o art. 165, §7º da CF/88.¹²

Portanto, a análise da lei objetiva identificar o total de receitas provenientes da CFEM, bem como localizar os gastos com esses recursos nos demonstrativos de despesas do município de Paragominas, que está sendo objeto do presente estudo. Com isso, busca-se entender as especificações de gasto público e identificar, em termos sintéticos, como está sendo utilizada a verba da CFEM.

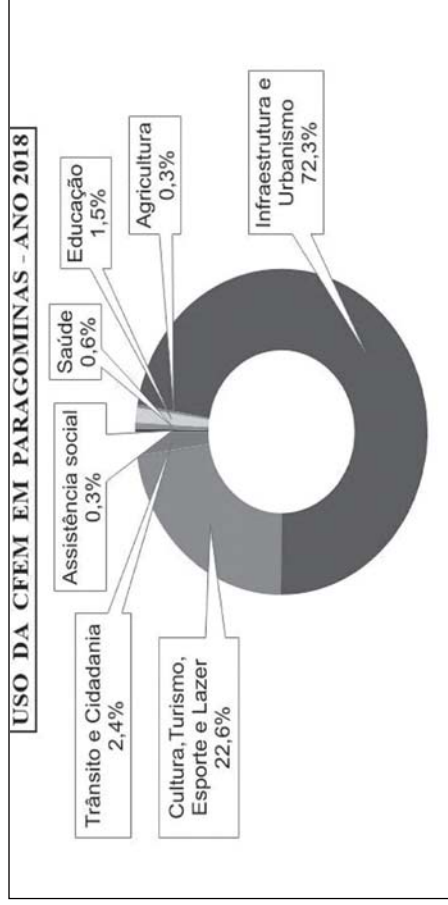
Para verificar como a receita da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais está sendo utilizada pelo município de Paragominas foi necessário o estudo da Lei Municipal 955/2017, que é a Lei Orçamentária Anual (LOA), referente ao ano-exercício de 2018.

Na análise e levantamento de dados, o primeiro passo é identificar na lei, especificamente no “Demonstrativo das Receitas por Fonte e das Despesas por Função” qual é a fonte utilizada para a CFEM, que, no caso, foi a fonte de numeração 012400. O segundo passo é verificar no “Detalhamento da Despesa”, quais estão com a fonte de numeração 012400. E assim, conseguir identificar exatamente como e onde a receita está sendo aplicada.

No caso da LOA de Paragominas foi identificado que o total de Receita da CFEM (fonte 012400) foi de R\$ 16.835.000,00, sendo que esse montante foi utilizado nas seguintes proporções:

11. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. [...] §5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. §6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo

regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. [...] §8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. [...] 12. Art. 165. [...] §7º Os orçamentos previstos no §5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. [...]



Fonte: SOARES, G.C. *A mineração e o uso da CFEM em Paragominas*. 2020.

Para uma análise mais completa e fidedigna para compreender a utilização da CFEM, foi feito o desmembramento dos gastos com especificação de cada área e projeto.

Na Assistência Social foram utilizados R\$50 mil, o que representa 0,3% do total, em projetos de construção, reforma, ampliação e aparelhamento de abrigos de crianças e adolescentes.

Na Agricultura foram utilizados R\$50 mil, o que representa 0,3%, em projetos de apoio à agroindústria e à produção agrícola, pecuária e piscícola, e de reforma e ampliação de feiras e mercados.

Na área de Saúde foram utilizados R\$100 mil, representando 0,6%, em projetos de construção, reforma e aparelhamento de unidades de saúde.

Na área de Educação foram utilizados R\$250 mil, o que representa 1,5%, sendo R\$100.000,00 em projetos de aquisição de veículos para o transporte escolar, R\$50 mil em projetos de construção, reforma e aparelhamento de unidade de ensino fundamental e R\$100 mil em projetos de construção, ampliação, reforma e aparelhamento de unidade de ensino infantil.

Na área de Trânsito e Cidadania foram utilizados R\$ 400 mil, representando 2,4%, em projetos de manutenção das atividades da secretaria municipal de trânsito e cidadania e de implantação de sinalização horizontal e vertical.

Na área de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer foram utilizados

R\$3.805.000,00, o que representa 22,6%, sendo R\$ 750 mil em projetos de construção e aparelhamento do museu, R\$ 250 mil em reforma, ampliação, adaptação e aparelhamento do teatro, R\$ 150 mil, em operacionalização do centro cultural do município, R\$ 20 mil em implantação do sistema de biblioteca, R\$ 100 mil em manutenção do memorial do município verde, R\$ 2 mil em construção e aparelhamento do centro de iniciação ao esporte de Paragominas, R\$310 mil, em construção e aparelhamento do ginásio do município, R\$145 mil em construção do *skate park*, R\$50 mil em manutenção do estádio municipal de Paragominas e, por fim, R\$30 mil, em manutenção do ginásio municipal.

Na Infraestrutura e Urbanismo foram utilizados R\$12.180.000, o que representa 72,3%. Tal quantia foi utilizada em projetos de operacionalização da secretaria de infraestrutura, de manutenção do sistema de iluminação pública, de reforma e ampliação de prédios e logradouros públicos, de implantação e expansão da rede rural de energia elétrica, de ampliação do sistema de esgotamento sanitário e estação de tratamento de esgoto, de ampliação do sistema de abastecimento de água, de abertura, pavimentação e recuperação de vias públicas, de manutenção do setor de transporte, de aquisição de veículos-ampliação da frota mecanizada, de construção e recuperação de pontes e de abertura e conservação de vicinais.

E, por fim, em outras despesas correntes foram utilizados R\$330 mil e o restante de R\$16.505.000,00 foi utilizado em investimentos, como equipamentos e material permanente, obras e instalações, aquisição de imóveis, serviços de terceiros pessoa física e jurídica e, material de consumo.

Diante desses dados, podemos concluir que, das sete áreas, o maior percentual gasto foi em Infraestrutura e Urbanismo, inclusive com a manutenção do sistema de iluminação pública, que já tem um tributo específico para o seu custeio, que é a Contribuição para o Custeio do Sistema de Iluminação Pública (Cosip), conforme artigo 149-A da CF/88,¹³ enquanto o investimento em Educação ficou em 4º lugar, com apenas 1,5% da receita.

Feito o detalhamento da utilização da CFEM pelo município de Paragominas, passa-se ao exame do alinhamento da atuação municipal para fins de concretização do ODS 8.

13. Art. 149-A Os municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

4. EXAME DO ALINHAMENTO DA ATUAÇÃO MUNICIPAL COM O ODS 8

Nesse momento, investiga-se como a atuação municipal influencia na concretização do ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico: promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos e, especificamente, na concretização do subitem 8.5: até 2030 alcançar o emprego pleno e produtivo, trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para jovens e pessoas com deficiência e remuneração igual para trabalho de igual valor.

O objetivo é identificar se a arrecadação foi ou deveria ser voltada para atender às necessidades da população, bem como quais são essas necessidades, que gerações estão compreendidas nesse contexto e de que forma é possível cumprir aquele objetivo.

Como já abordado, uma das grandes problemáticas advindas da exploração minerária é a dependência econômica, especialmente do município, em razão da alta arrecadação a título de *royalties*. Uma das formas de amenizar esse efeito é por meio do investimento em outras atividades econômicas e em direitos sociais, como a garantia de direitos básicos como educação, saúde e saneamento básico.

O que vem se observando em outros municípios mineradores é que após o fim da exploração minerária na região, ficará um déficit em relação à arrecadação e à manutenção das necessidades da sociedade, uma vez que a população cresceu, o município se expandiu, no que se refere à sua ocupação geométrica, inclusive, muitas vezes de forma desordenada, e os recursos findaram.

Por isso, um dos caminhos para se evitar os efeitos negativos da exploração minerária, durante e após, é o investimento em educação como forma de capacitação da população, a promoção da empregabilidade e de outras atividades econômicas que irão permanecer e manter a economia local quando o recebimento de CFEM cessar.

A Lei 8.001/1990 trata da distribuição da CFEM e dá outras providências, como já mencionado, e dispõe no seu art. 2º, §6º que pelo menos 20%, devem ser destinados preferencialmente à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnoló-

gico, o que demonstra a intenção do legislador sobre a destinação a ser dada à essa contribuição, justamente para estimular e alcançar o desenvolvimento econômico local.

Na mesma linha, o ODS 8 e o subitem 8.5 abordam aspectos como o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, e emprego pleno para todos, inclusive jovens e pessoas com deficiência.

Segundo Sachs (2008), o desenvolvimento sustentável está fundado em cinco pilares, a saber: a) social, fundamental tanto por motivos intrínsecos quanto instrumentais, em face da possibilidade de ocorrência de estagnação social decorrente de ameaças sobre muitos lugares de nosso planeta; b) ambiental, relativa aos sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como recipientes para a disposição de resíduos; c) Territorial, relacionada à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; d) econômico, em face da viabilidade econômica ser condição indispensável para que as demais coisas ocorram; e) político, sob o aspecto da governança democrática, que constitui um valor fundador e um instrumento necessário para permitir e fazer as coisas acontecerem, evidenciando o papel da liberdade.

Assim, o desenvolvimento sustentável está fundado em uma complexa rede para o alcance de objetivos em diversas áreas, todas combinadas para obter um objetivo comum, qual seja, a melhoria da condição de vida das pessoas com respeito ao meio ambiente, extraindo-se o necessário para que o crescimento econômico seja reproduzido em riquezas qualitativas para a população (FERREIRA; KOURY, 2020).

Dos dados apontados acima, e em sentido contrário aos caminhos a serem seguidos para a concretização daqueles objetivos, o município de Paragominas investiu apenas 1,5% dos royalties em educação. Além disso, observando os valores trazidos da secretaria de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, foi investido apenas R\$20 mil em implantação do sistema de biblioteca, enquanto na construção do *skatepark* foi aplicada a volumosa quantia de R\$145 mil.

Na análise da LOA, restou clara a inversão de valores em alguns aspectos, como o caso do *skatepark*, apesar de não se ignorar a importância do esporte para o desenvolvimento. Outro exemplo é o uso da CFEM na manutenção da iluminação pública e implantação e expansão da sede rural de energia elétrica

ca, a despeito da existência de tributo específico para tal finalidade, conforme mencionado acima.

Durante o estudo, verificou-se a existência de outros projetos de educação em ensino médio, ensino superior, manutenção do programa nacional de alienação escolar, manutenção do programa do livro escolar, manutenção do Ensino de Jovens e Adultos (EJA) e em desenvolvimento do ensino especial, projetos que poderiam receber parcela da verba oriunda da CFEM, com enfoque especial na manutenção do EJA e desenvolvimento do ensino especial, que é mencionado, de forma explícita, no item 8.5 do ODS 8, como forma de capacitação e promoção da empregabilidade e, conseqüentemente, do desenvolvimento local.

Ademais, o art. 212, *caput*, da CF/88¹⁴ dispõe que 25% das arrecadações devem ser aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino, o que poderia ser utilizado como parâmetro para o município, já que a intenção e preocupação do constituinte foi a valorização do ensino, do emprego e do desenvolvimento econômico.

Faz-se imprescindível o fomento de atividades que desenvolvam a economia local em campos dissociados da atividade minerária, a fim de minimizar a dependência financeira desse tributo de valor tão alto.

Dessa forma, constatou-se que, na aplicação da receita da CFEM, a atuação do município de Paragominas foi contrária à concretização do ODS 8 e do seu item 8.5, não valorizando a promoção do ensino e do emprego, inclusive por meio de políticas públicas, destinando a verba para outros segmentos, especialmente para aqueles que detêm verba específica.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada, conclui-se que os danos da extração mineral não se restringem à esfera ambiental, alcançando também os aspectos socioeconômicos da localidade.

Identificou-se que a receita da CFEM não foi aplicada de forma adequada

no que se refere à educação e outros direitos básicos, como a saúde, o que implica diretamente na qualidade de vida, na economia, na sustentabilidade e no desenvolvimento local.

O ente público deve incentivar a exploração de outras atividades econômicas a fim de resguardar, proteger e desenvolver a economia local. O investimento em educação no ensino básico, a capacitação profissional, por meio de cursos técnicos, a fim de alcançar a empregabilidade são opções totalmente viáveis e com amparo na legislação específica.

A receita advinda da CFEM pode ser utilizada de forma direta na promoção da educação básica, objetivando a capacitação a médio e longo prazo, como ser utilizada no custeio de despesas de ensino, inclusive para pagamento de salário e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8 é um mecanismo de concretização da conquista pela sustentabilidade e independência econômica do município, tendo como base a empregabilidade e os direitos sociais previstos na nossa legislação, por meio de políticas públicas e projetos já existentes na LOA do município de Paragominas.

Portanto, uma das formas de zelar pelas gerações futuras é justamente o fomento das atividades econômicas, pois quando cessar a atividade minerária, existirem outras opções viáveis tanto de empregabilidade quanto de fomento e manutenção da economia.

Sobre as necessidades da população, entende-se que a combinação entre a livre iniciativa e o emprego pleno, representado pelo valor social do trabalho, revela uma verdadeira ética do desenvolvimento com crescimento econômico e postos de trabalho dignos. Porém, tudo isso, inicia-se com a educação básica e o investimento nas gerações futuras.

Diante disso, é imprescindível o alinhamento entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social, com a utilização dos *royalties* na área de educação, na capacitação profissional e na criação de postos de trabalho decente, seguindo o objetivo de assegurar o desenvolvimento sustentável, com garantias mínimas que estejam alinhadas à dignidade humana e aos direitos sociais.

¹⁴ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

REFERÊNCIAS

- BALERA, Wagner; SILVA, Roberta Soares da. (orgs.). *Comentários aos objetivos de desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Verbatim, 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 19 jun. 2020.
- *Lei 13.540*, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm. Acesso: 18 jul. 2020.
- *Lei 7.990*, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm. Acesso: 18 jul. 2020.
- *Lei 8.001*, de 13 de março de 1990. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18001.htm. Acesso: 18 jul. 2020.
- *Pacto dos direitos econômicos, sociais e culturais*. Promulgado pelo Decreto 591, em 6 de julho de 1992. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso: 17 jul. 2020.
- ENRÍQUEZ, M.A.; LOUREIRO, J.G.G.; NEVES, M.B.; FERRAZ, L.P. *Contradições do desenvolvimento e o uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA)*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2018. Disponível em www.drive.google.com/open?id=1EbhgAzlbtzUJvoUTXhEbIKr_1oEhHrk. Acesso: 18 jun. 2020.
- FERREIRA, O.B. da S.; KOURY, S.E.C. *O açaí na Amazônia e o trabalho infantil: diálogo intercultural, hipervulnerabilidade e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2020.
- GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. *Introdução ao orçamento público*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2017.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- IPEA. *Objetivos de desenvolvimento sustentável*. Disponível em www.ipea.gov.br/ods/ods8.html. Acesso: 15 nov. 2021.
- NASCIMENTO, Manoella de Guimarães. *A utilização da CFEM como ferramenta principal no progresso econômico e social dos municípios mineradores*. TCC (Gradação em Direito) Cesupa, Belém, 2013.
- PARÁ. *Lei Complementar 133*, de 6 de novembro de 2020. Disponível em www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/14867.pdf. Acesso: 10 nov. 2021.
- PARAGOMINAS. *Lei 955*, de 28 de dezembro de 2017. Disponível em www.camara.paragominas.pa.gov.br/lei-no-9552017-de-28-de-dezembro-de-2017-loa-2018/. Acesso: 30 nov. 2020.
- REYMÃO, A.E.N.; ASSUNÇÃO, M.V.S.; PEREIRA, A.L.C.J. *A criação de um fundo de equalização de receitas para a CFEM como estratégia de justiça intergeracional em municípios mineradores do Pará*. 2020. Disponível em www.indexlaw.org/index.php/revistadssus/article/view/7182. Acesso: 30 out. 2021.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SARAIVA, L.A.S.; FERREIRA, J.A.; COIMBRA, K.E.R. *Relações de trabalho em empresas terceirizadas sob a ótica dos trabalhadores: um estudo no setor de mineração*. *RGQ Revista Gestão Organizacional*. v.5, n.2. Chapecó, jul./dez. 2012.

Suzy Cavalcante Koury

1. A FORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA AMAZÔNIA

Deve-se esclarecer que, para efeito da presente análise, entende-se, por mercado de trabalho, aquele no qual o trabalho é livre, caracterizado pela compra e venda da força de trabalho, em suas diversas formas, e pelo trabalho assalariado.

Em estudo sobre a formação do mercado de trabalho livre no Brasil, Baltar e Dedecca¹ dividem-na em três fases: a primeira, vinculada à formação do complexo agroexportador cafeeiro, baseada em relações de trabalho não com-pulsórias, nas atividades agrícolas (colonato, parceria, assalariamento e outras) e em relações de trabalho assalariado (avulso ou não) nas atividades urbanas; a segunda, entre 1933 e 1956, período da industrialização restringida, em que ganhou expressão o trabalho urbano vinculado às atividades industriais ou não e a terceira, na qual ocorreu a consolidação de um mercado de trabalho urbano.

No tocante à formação do mercado de trabalho, todavia, há que destacar as especificidades da Amazônia,² na qual o mercado de trabalho começou a se formar no século XIX, por volta de 1850, com o auge do ciclo da borracha, que perdurou até 1920.

Anteriormente, a borracha já era extraída pelos ameríndios, principalmen-te pelos tapuios, destribalizados em consequência do Diretório Pombalino,³ que

1. BALTAR, P.; DEDECCA, C. Notas sobre o mercado de trabalho na industrialização restringida. *Cadernos do CESIT*. Campinas: Unicamp, 1992. p.3.

2. Um estudo amplo sobre a formação econômica da Amazônia pode ser encontrado em: SCHIMMK, Marianne; WOOD, Charles H. *Conflitos sociais e a formação da Amazônia*. Belém: EDUEPA, 2012 e SANTOS, Roberto Araújo de Oliveira. *História econômica da Amazônia: 1800-1920*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

3. O Diretório Pombalino, ou dos Índios, foi uma lei criada em 1757 através da qual foi extinta a administração eclesiástica dos aldeamentos e emancipados os índios da tutela dos missionários. Esta lei, elaborada, primeiramente, para servir à realidade do estado do Grão-Pará e Maranhão, em 1758 foi expandida a todo território brasileiro até sua revogação em 1798. Mais esclarecimentos disponíveis em www.anpuh.org/anaais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S22.071.pdf. Acesso: 2 jun. 2014.

os retirara das missões jesuíticas, escravizando-os no extrativismo de matérias-primas para o aumento do patrimônio dos monarcas.

Esse ciclo ficou conhecido como da coleta de drogas do sertão, que na Amazônia tinha especificidades quanto aos produtos típicos, podendo-se citar, dentre eles, além da borracha, a castanha, o guaraná, o cacau, o urucu, a gordura de peixe-boi e as peles de animais silvestres.

Os índios, todavia, não se prestaram ao papel de mão de obra dócil, tendo a Coroa deles desistido, o que provocou a sua dispersão ao longo dos rios amazônicos.

Os nativos tornaram-se, assim, coletores de produtos florestais, que trocavam com os comerciantes de rio (regatões), os quais eram responsáveis pela sua conexão com os exportadores mundiais.

O aumento da demanda pela borracha, em razão das inovações tecnológicas, como a invenção dos barcos a vapor e da vulcanização, fez com que o comércio se expandisse e passasse a existir uma verdadeira hierarquia comercial, no topo da qual estavam as casas exportadoras da borracha.

Surgiu, assim, o chamado “aviamento”, que, segundo Roberto Santos,⁴ [...] é um sistema de crédito informal, pelo qual um indivíduo, chamado ‘aviador’, ou uma firma, chamada ‘aviadora’, adianta ao produtor bens de consumo e uns poucos bens de produção, à vezes algum dinheiro, para que o produtor utilize esses bens ao longo do período de plantio ou espera da safra (quando se trata da produção dependente do período de plantio). O ‘aviador’ registra a dívida do produtor o valor das quantidades oferecidas e ao final da safra ele deve receber do produtor o valor, não em dinheiro, mas em forma de produção extrativa ou agrícola. E assim como os pequenos e médios ‘aviadores’ aviavam o produtor, também os médios e pequenos ‘aviadores’ se aviavam junto a grandes firmas ‘aviadoras’, pagando os seus débitos com produção extrativa e agrícola. E, finalmente, essas grandes firmas ‘aviadoras’ levavam para o mercado internacional ou nacional as produções extrativas e agrícolas, daí recebendo bens de consumo e bens de produção mediante pagamento ao câmbio do dia.

4. SANTOS, Roberto. O desenvolvimento da Amazônia e seus reflexos sobre as relações de trabalho: campesinato e conflito. *Revista do TRT da 8ª Região em homenagem a Roberto Araújo de Oliveira Santos*. v.45, n.89, p.227-233. Belém, 2012.

O aviamento jamais gerou acumulação de capital para os locais, pois o preço de compra do látex era sempre baixo, não refletindo o aumento da procura ou dos preços para os clientes, de tal sorte que: “Enquanto a cidade se enriquecia, o interior se empobrecia.”⁵ Igualmente, o “aviador” apropriava-se de parte dos ganhos do produtor, em virtude da manipulação dos preços do material fornecido, combinada com o rebaixamento dos valores na hora de avaliar a produção que lhe era entregue.

Todavia, o ciclo da borracha foi responsável pela criação de um mercado de trabalho nas duas cidades principais da região, Belém e Manaus, sobretudo nas áreas de serviços e comerciais. A respeito do crescimento dessas capitais, pode-se afirmar:

Nessas cidades o mercado de trabalho passava a ter forma, na medida em que as atividades, sobretudo comerciais e de serviços, inscreviam-se de forma considerável no território urbano, enquanto que nos seringais a relação de produção chamada aviamento se caracterizava pela pouca, ou nenhuma, monetarização nessa relação, assim como não havia mobilidade do trabalho nesses espaços.⁶

Além de em nada contribuir para o desenvolvimento das regiões de extração, o aviamento acabou por dar ensejo à chamada imobilização por débito dos “aviadores”, a qual, modernamente, evoluiu para a escravidão por dívidas, o que já restou constatado em vários processos trabalhistas submetidos ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, nos quais foram juntadas, inclusive, as “carternetas” de débitos dos trabalhadores, recrutados pelos “gatos” e que já chegavam aos locais de trabalho como devedores.

Assim, até a década de 1960, ainda sob a égide do “aviamento”, houve incremento no mercado de exportação de peles e de castanha do Pará, além de um novo ciclo de grande exploração da borracha em virtude da Segunda Guerra Mundial, dada a impossibilidade de os Estados Unidos terem acesso às *plantations* asiáticas, conquistadas pelos japoneses e também o aumento da demanda nacional em virtude do início da industrialização do Brasil.

O fim do *boom* da borracha levou à queda da atividade econômica da Ama-

5. SANTOS, op. cit., p.233.

6. SOUZA, Aldo Luiz Fernandes et al. *Mercado de trabalho e urbanização: características e tendências no Estado do Pará*. Disponível em www.xiisimpurb2011.com.br/gt01/aldo_pedro_wanderley.pdf.

zônia, que só veio a ser retomada com os governos militares, que se notabilizaram pela adoção de um planejamento para a atração de trabalhadores para a Amazônia Oriental, em resposta ao clamor internacional contra o desmatamento e em defesa contra a ideia de sua internacionalização, por meio de projetos agropecuários e de assentamentos rurais, estratégia que deu ensejo a um povoamento espontâneo, surgindo novas cidades e frentes de trabalho.

De fato, no Segundo Plano de Desenvolvimento Nacional (II PND)⁷ restou evidenciada a intenção de criar polos de crescimento, por meio do redirecionamento de investimentos públicos e privados para áreas com potencial econômico. A ideia era a ocupação produtiva, impulsionada pelo Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (PolAmazônia) pelo Complexo minero-metalúrgico da Amazônia oriental e pelo Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, dando-se início a um processo de modernização, que teve como uma de suas consequências, a diversificação da divisão territorial do trabalho, aliada a uma forte diferenciação econômico-funcional e hierárquica na rede urbana com grande impacto na estrutura do mercado de trabalho,⁸ no qual observaram-se o crescimento da informalidade e o aumento da precarização.

Percebe-se, assim, que o avanço da economia capitalista na Amazônia se refletiu não só na apropriação do espaço e da terra, mas também nas condições de trabalho, o que se aplica, sem qualquer dúvida, ao setor minerário.

2. A ABERTURA DE NOVAS FRENTE DE TRABALHO LIGADAS À EXPLORAÇÃO MINERAL NO SUDESTE PARAENSE E O MERCADO DE TRABALHO

No que diz respeito à economia mineral, após a busca de diamantes nos anos de 1940 e 1950 e a corrida ao ouro de Serra Pelada nos anos de 1970, o Sudeste Paraense notabilizou-se pela implantação, ao longo dos anos de 1980, da exploração minerária na Serra de Carajás, principal área de atuação da Companhia Vale do Rio Doce cuja denominação atual é Vale S.A.

O Pará é, depois de Minas Gerais, o segundo maior Estado em exploração de minério, sendo a região de Carajás o local de concentração dos maiores empreendimentos da cadeia de mineração.

Em estudo acerca da mesorregião sudeste paraense, Costa (2008)⁹ concluiu que a produção de minério e todas as atividades envolvidas na sua cadeia produtiva, quer à montante, quer à jusante, representam cerca de 74% da economia local, sendo o restante representado pela produção rural patronal (14%) e pela produção camponesa (12%).

Em Relatório denominado *Mineração e violações de direitos: o Projeto Ferro-Carajás S11D, da Vale S.A.*¹⁰ elaborado pela Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma Dhesca,¹¹ após visita *in loco* realizada entre os dias 17 e 28 de março de 2013, que incluiu as cidades de Parauapebas e Marabá, no Pará, dentre outras, embasado também em pesquisas, entrevistas e em outros documentos, constatou-se que:

A região de Carajás, onde estão concentrados os empreendimentos da cadeia de mineração, é caracterizada por um histórico de conflitos agrários intensificados com a instalação dos mesmos. O Relatório Conflitos no Campo, da Comissão Pastoral da Terra (CPT) (2013a), revela que dos 1.067 conflitos no campo registrados em 2012 envolvendo questões trabalhistas, terra, água e conflitos em áreas atingidas pela estiagem, 489 ocorreram na Amazônia. É nessa região que estão localizadas 97% das áreas envolvidas nos conflitos, onde se concentram 58,3% dos assassinatos (21 de 36), 84,4% das tentativas de assassinato (65 de 77), 77,4% dos ameaçados de morte (229 de 296), 62,6% dos presos políticos (62 de 99) e 63,6% dos agredidos (56 de 88). A maioria dos conflitos (60%) envolve posseiros (24%), indígenas (15%), quilombolas (12%) e comunidades tradicionais (9%). As ocorrências de trabalho escravo e super exploração também estão concentradas no Norte, representando 50% do total. Além disso, 67% dos conflitos trabalhistas

9. COSTA, Francisco de Assis. Decodificando economias locais: estrutura e dinâmica do sudeste paraense, uma região crítica da Amazônia. In RIVERO, Sérgio; JAYME JR., Frederico G. *As amazônias do século XXI*. p.175-230. Belém: EDUFPA, 2008.

10. FAUSTINO, Cristiane; FUETADO, Fabrina. Mineração e violações de direitos: o projeto Ferro-Carajás S11D, da Vale S.A. *Relatório da missão de investigação e incidência*. Disponível em www.global.org.br/wp-content/uploads/2013/10/relatorio_missao_carajás.pdf. Acesso: 5 jun. 2014.

11. O projeto Relatórios de Direitos Humanos foi implantado em 2002 pela Plataforma de Direitos Humanos (Dhesca Brasil), que é uma rede, formada por organizações da sociedade civil, criada em 2001, como o Capítulo Brasileiro da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD), que realiza ações de promoção, defesa e incidência para a reparação de violações de direitos humanos.

7. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF. Acesso: 2 ago. 2014.

8. SOUZA, op. cit., p.18.

estão localizados na Amazônia Legal. O Pará e o Maranhão estão, junto a Rondônia e Amazonas, entre os estados com maiores índices de violência contra a pessoa e onde ocorre o maior número de conflitos por terra. Os maiores índices estão no Maranhão, notadamente envolvendo empresas de mineração, celulose e petróleo, enquanto o Pará encontra-se em terceiro lugar.

O mercado de trabalho regional restou, assim, alterado pela instalação de grandes empresas minerais, bem como pelo surgimento de diversas obras de infraestrutura, que contribuíram, significativamente, para o crescimento da taxa de urbanização da mesorregião, impactando não só os municípios-sedes dos projetos, como também os de seu entorno.

Note-se que os ciclos produtivos da mineração em Carajás exigem a ocupação de uma grande porção do território paraense, com quatro minas a céu aberto, pretendendo a Vale, como descrito pela Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma Dhesca, implantar o Projeto Ferro-Carajás S11D pelo qual será aberta mais uma mina na região, que permitirá a duplicação da atual produção.

O impacto da atividade de mineração da Vale inclui não apenas as minas, mas também, usinas de beneficiamento de minério, ferrovias, trens, entrepostos, pátios, rodovias, caminhões e navios, o que importa um grande número de obras de construção.

Todas essas atividades são relativas à extração de produto primário, voltado à exportação, o que implica a superficialidade da força de trabalho e a inexistência de um enraizamento do processo produtivo, que só ocorreria com a verticalização.

De fato, a atividade de extração do minério não cria empregos duradouros, de tal forma que os migrantes por ela atraídos, não se incorporam, em definitivo, ao mercado de trabalho, passando a buscar qualquer forma de ocupação para garantir sua subsistência ao final dessas obras, o que impacta todo o mercado de trabalho regional e gera o subemprego de condições precárias e sem carteira de trabalho assinada.

Em uma interessante reportagem sobre Parauapebas, uma das cidades da mesorregião, o jornalista Carlos Barros destaca que um dos municípios mais ri-

cos do Brasil tem a população mais pobre e carente, o que resta evidenciado pelo contraste entre o Núcleo Urbano de Carajás, construído para abrigar os empregados diretos da Vale, aos moldes das cidades americanas, uma *company town*, dotada de toda a infraestrutura, e os locais destinados aos demais trabalhadores, a maioria deles, migrantes atraídos pela obra e que só encontram empregos nas terceirizadas, em atividades que requerem baixa qualificação, quando se empregam formalmente e sempre por pouco tempo.

A estrada de ferro – o meio de transporte mais rápido, seguro e barato da região – é, definitivamente, a forma de acesso preferida pelas pessoas que desembarcam na cidade à procura de emprego. Pode-se dizer, sem exagero, que conseguir uma vaga para trabalhar nas instalações da CVRD é o desejo de nove em cada dez habitantes de Parauapebas. Porém, sem formação profissional e escolar consistente, arrumar um de Parauapebas posto de operador das máquinas que revolvem as entranhas da floresta amazônica em busca de minérios não passa de um sonho impossível para a maioria dessas pessoas.¹²

As novas formas de produção e de gestão do trabalho, típicas da década de 1990, auge da liberalização comercial e financeira do Brasil, que acabaram por precarizar o mercado de trabalho também se fizeram sentir na Amazônia Oriental com as grandes empresas mineradoras, em especial, a Vale S.A., líder incontestante, privatizada em 1997, passando a recorrer a toda sorte de terceirização de atividades e à transferência de responsabilidades para as empresas contratadas e subcontratadas.

Note-se que o setor de mineração tem grande número de empregados terceirizados, o que já motivou, inclusive, ações do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Em setembro de 2007, o MPT instaurou inquérito, no qual apurou que cerca de 10%, apenas, dos mais de 20 mil trabalhadores da Vale, na Serra de Carajás, são contratados diretamente por ela, sendo os outros 90% empregados das diversas terceirizadas que contrata na Região. Referido inquérito ainda não foi concluído, tramitando no órgão ministerial em Marabá.

12. BARROS, Carlos. *Parauapebas: entre o céu e o inferno*. Disponível em <http://reporterbrasil.org.br/2007/parauapebas.entre.o.celu.e.o.inferno>. Acesso: 2 jun. 2014.

A Procuradora responsável pela abertura da investigação, Ruth Pinto Marques da Silva, em entrevista ao *Repórter Diário*,¹³ afirmou que, uma das principais dificuldades encontradas, decorre da constante mudança no quadro das empresas contratadas pela Vale, que torna os dados incertos e dificulta a apuração.

A maioria das empresas terceirizadas é de pequenas e médias empresas com sede em outros Estados da federação, sendo que quando perdem os contratos, os empregados deixam de receber até mesmo as verbas rescisórias, o que já fez com que a Justiça do Trabalho da 8ª Região, acionada pelo Ministério Público do Trabalho, tenha, mais de uma vez, bloqueado valores que as terceirizadas descontratadas ainda tinham por receber junto à Vale, para tentar assegurar os pagamentos.

A maioria das ações envolve questões decorrentes da terceirização de mão de obra, do trabalho em horário extraordinário, agravado pelas horas *in itinere* e da precariedade do meio ambiente de trabalho, o que importa em grande número de acidentes, como passamos a demonstrar.

3. AS PRINCIPAIS DEMANDAS TRABALHISTAS

3.1 HORAS IN ITINERE

É de geral conhecimento que a mineração integra um modelo de desenvolvimento concentrado na expansão da mega indústria, que precisa explorar recursos minerais em um amplo território, o que, em se tratando da Amazônia, implica a necessidade de desbravar matas e locais de acesso difícil, não servidos por transporte público ou, quando servidos, caracterizado pela sua irregularidade.

Essa característica específica da atividade e da região faz com que haja um grande número de demandas trabalhistas, não só em relação à Vale S.A., mas também, frente às suas prestadoras de serviços, relativas ao pagamento de horas *in itinere*, o que já não é mais tão comum em outras Regiões brasileiras.

A situação é tão complexa que foram realizadas diversas inspeções judiciais, a última delas em 2007, em que os juízes da 8ª Região, Jônatas dos Santos

Andrade, Saulo Marinho Mota e Jorsinei Dourado do Nascimento visitaram todas as frentes de trabalho e quantificaram todas as distâncias, a fim de que pudesse haver um parâmetro seguro para o deferimento das horas de itinerância, que, em alguns casos, importam em cerca de quatro horas de deslocamento casa/trabalho-mina/casa, o que, aliado ao fato de o trabalho, na maioria dos casos, dar-se em turnos de revezamento, implica jornadas sobre humanas e muito mal remuneradas.

Em relação, por exemplo, à Mina N-4 da Vale, o laudo de inspeção judicial realizado no Processo 0221700-09.2007.5.08.0114, em 21 de agosto de 2007, evidencia, pela simples leitura dos esclarecimentos do diretor do Departamento Municipal de Trânsito e Transportes, Sr. Francisco Xavier Falcão, que realmente inexistiu transporte coletivo entre o Núcleo Urbano e as Portarias das Minas e que, até aquela ocasião, não houvera procedimento licitatório para as concessões de exploração de transporte público no município. Ficou igualmente provado que o transporte ali existente, era realizado pela empresa Transbrasiliana e algumas vans de forma irregular, não podendo ser classificado como público, nem tampouco como regular. Foi apurado que da Portaria de Parauapebas para a Mina, o tempo de deslocamento era de uma hora e 11 minutos na ida e uma hora e 30 minutos na volta.

A maior distância apurada foi da Portaria de Parauapebas ao Igarapé Baía, com o total de quatro horas e 50 minutos diários, ida e volta.

Note-se que as convenções coletivas das diversas categorias vinham “negociando” o itinerário. Citam-se, como exemplo, os itens 13.8 da Cláusula XIII da Convenção Coletiva de 2004/2005, firmada entre o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Leve e Pesada e do Mobiliário de Parauapebas (Sinticlepemp) e o Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (Sinicon), e 11.9 da Cláusula 11 da convenção coletiva de 2005/2006, firmada entre o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Pesada e Afins do Estado do Pará (Sintrapav) e o Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (Sinicon), segundo os quais:

as empresas fornecerão transporte gratuito para os trabalhadores, quando os serviços forem prestados em lugar de difícil acesso ou não servidos por linha de transporte público de passageiros, em ônibus, caminhões adaptados ou embarca-

13. Disponível em <http://repórterbrasil.org.br/2007/09/mpt.exige.cumprimento.da.lei.e.ques.tiona.terceirizacoes.da.vale/>. Acesso: 2 jun. 2014.

ções que atendam os requisitos de segurança e higiene, sem que configure horas *in itinere* (Súmula 90 TST). Nos finais de semana e nos feriados, as empresas fornecerão transporte gratuito aos empregados alojados até os locais de lazer mais próximos. (Acórdão TRT 1ª T/RO 00534-2008-114 -08-00-9)

As Turmas do Regional, na maior parte dos processos, não têm conferido validade a tais normas coletivas, por não agregarem qualquer vantagem ao trabalhador, corroborando apenas para provar a inexistência de transporte público regular, bem como que o local de trabalho é de difícil acesso, destacando que a circunstância de o transporte fornecido pela empresa ser supostamente mais benéfico ao trabalhador, não elide a ausência de qualquer transigência pelo Sinclep/Sintrapav, em virtude de serem asseguradas outras vantagens à categoria profissional que representa.

O Regional preocupou-se em destacar que não estava negando aplicação à autonomia privada coletiva, mas apenas traçando os seus limites, uma vez que não pode ir além daqueles estreitos parâmetros fixados constitucionalmente, na medida em que se trata de matéria de ordem pública, direito do qual não pode o empregado dispor nem mediante negociação coletiva.

Em tentativa de solucionar a questão, o Ministério Público do Trabalho ajuizou Ação Civil Pública (Processo 0068500-45.2008.5.08.0114), objetivando garantir o pagamento a mais de cinco mil trabalhadores, referentes à negociação de horas *in itinere*.

Na sentença, a MM. Vara condenou a Vale S.A., nos seguintes termos:

No mérito, julga-se **procedente, em parte**, a presente ação civil pública para: 1) condenar a ré Vale S.A. em se abster de impedir que as empresas por ela contratadas, inclusive futuras, para prestar-lhe serviços, incluam nas planilhas de custos as despesas com o pagamento de horas *in itinere* e os consectários legais do cômputo dessas horas na jornada de trabalho de seus empregados ou de desconsiderar essas despesas na contratação de prestadoras de serviços; 2) condenar as rés a computar as horas *in itinere* na jornada de trabalho dos seus empregados, conforme os marcos e os quantitativos de horas *in itinere* mensais estabelecidos na fundamentação e no quadro acima (52,50 horas *in itinere* mensais para Mina N4, 58,50 horas *in itinere* mensais para Mina do Manganeés, 9,73 horas *in itinere*

mensais para a Mina do Igarapé Baía, 99,00 horas *in itinere* mensais para Mina do Salobo, 33,00 horas *in itinere* mensais de Canaã dos Carajás para Mina do Sossego e 45,00 horas *in itinere* mensais de Parauapebas para Mina do Sossego), inclusive para os futuros projetos de exploração mineral (minas futuras); 3) condenar as rés a ajustar as jornadas de trabalho considerando o cômputo das horas *in itinere*, respeitando o limite máximo diário permitido por lei de 8 horas – arts. 58 e 59, da Consolidação das Leis do Trabalho – incluindo as horas extraordinárias em caso de extrapolção da jornada normal; 4) condenar as rés a remunerar as horas totais de trabalho, considerando o cômputo das horas *in itinere* na jornada diária, respeitada a possibilidade de compensação de horas, nos termos legais; 5) condenar as rés a computar as horas *in itinere* na jornada diária de trabalho e todos os consectários legais e convencionais advindos dessa integração, especialmente os reflexos no descanso semanal remunerado, nas gratificações natalinas, nas férias com o adicional de 1/3 (um terço), no recolhimento dos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da contribuição previdenciária; 6) condenar as rés, conforme restar apurado em liquidação de sentença por artigos, nos termos do art. 97, da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), no pagamento das diferenças de salário, inclusive horas extraordinárias, com o respectivo adicional, reflexos dessas horas no repouso semanal remunerado, nas gratificações natalinas, nas férias com o adicional de 1/3 (um terço), no recolhimento do percentual referente ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para a conta vinculada do trabalhador, na média de salário variável para fins de aviso prévio e cálculo de verbas rescisórias, e outras verbas de natureza salarial resultantes do cômputo das horas *in itinere* na jornada do trabalhador, apuradas desde o início do contrato de cada um, corrigidos monetariamente; 7) fixar multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para a Vale S.A., e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada uma das demais rés, pelo descumprimento de qualquer das obrigações acima, por empregado prejudicado, monetariamente atualizável, sem prejuízo do cumprimento das obrigações, multa esta reversível ao FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador (Lei 7.998/90); 8) condenar a Vale S.A. em indenização por dano moral coletivo, do valor de R\$100 milhões, reversível à própria comunidade lesada, em todos os municípios da província mineral de Carajás, por via de projetos derivados de políticas públicas, de defesa e promoção dos direitos

humanos do trabalhador; 9) condenar a Vale S.A. em indenização por *dumping* social, no valor de R\$200 milhões, reversível ao FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador (Lei 7.998/90); 10) deferir o pedido de antecipação dos efeitos da tutela para determinar que as rés cumpram as condenações nas obrigações de fazer e de não fazer a contar da publicação da presente sentença, exceção feita à condenação para ajustar as jornadas de trabalho – turnos ininterruptos de revezamento – considerando o cômputo das horas *in itinere*, que deve ser cumprida no prazo de 180 dias, a contar da publicação da presente sentença; 11) declarar que a coisa julgada produz efeitos *erga omnes*, para beneficiar todos os trabalhadores e seus sucessores em toda a região da província mineral de Carajás.

Percebe-se que, dentre outras cominações, a MM. 1ª Vara do Trabalho de Parauapebas condenou a Vale S.A. em R\$300 milhões, o que a levou a propor acordo ao MPT. O acordo foi firmado nos seguintes termos:¹⁴

1. O pagamento espontâneo pela VALE S/A, a título de negociação de horas *in itinere*, de 44 minutos do Núcleo Urbano de Carajás ao setor de Transporte Leve (Mina N4), 80 minutos do Núcleo Urbano à portaria da mina do Manganês do Azul, 54 minutos da Vila Planalto à Rodoviária/Administrativo da mina do Sossego.

2. Os valores estabelecidos como negociação das horas *in itinere* além de integram a remuneração dos trabalhadores serão pagos também de forma retroativa aos últimos 42 meses, contados a partir da homologação da conciliação, de acordo com o número de meses que cada empregado tenha trabalhado.

3. Os parâmetros utilizados na Conciliação servirão de referência para Acordo Coletivo de Trabalho a ser celebrado com o Sindicato representante da categoria laboral.

4. A VALE S/A assumiu o compromisso de orientar as empresas por ela contratadas, atuais e futuras, no sentido de incluir nas planilhas de custos os patamares equivalentes à presente negociação, o que beneficiará aproximadamente 8 mil trabalhadores.

Quanto a sociedade local, essa receberá benefícios sociais que atingirão o montante de R\$26.000.000,00 (vinte e seis milhões de reais), que poderão ser complementados com outras ações sociais, se necessário.

14. Disponível em www.prt8.mpt.gov.br/site/node/25. Acesso: 6 mai. 2014.

As obrigações sociais assumidas pela VALE são:

1. A Vale deverá implantar uma unidade do Instituto Federal do Pará – IFPA em Parauapebas, para ofertar cursos de mecânica e eletroeletrônica. O investimento inclui construção e a compra de equipamentos e materiais, com prazo de entrega até março de 2012.

2. Com prazo previsto para março de 2011, a VALE implantará o projeto Escola Modelo, consistente em curso do primeiro ano do ensino médio, com 160 (cento e sessenta) bolsas de estudo durante 5 (cinco) anos, sendo 80 (oitenta) vagas em Parauapebas, 40 (quarenta) vagas em Canaã dos Carajás e 40 (quarenta) vagas em Ourilândia do Norte.

3. E, deverá realizar até fevereiro de 2012, a entrega de Centro Cultural em Parauapebas, com teatro e foyer, com capacidade para 200 (duzentas) pessoas, 2 (dois) camarins individuais, 2 (dois) camarins coletivos para 40 (quarenta) pessoas, sala de dança, sala de música, sala audiovisual, biblioteca com acervo de 2 (dois) mil títulos.

O referido acordo, no momento em que foi realizado, parecia benéfico aos trabalhadores, mas não o foi. Apesar de ter sido estabelecido, considerando o tempo de deslocamento muito menor do que o real, as terceirizadas da Vale continuam a não pagar as horas *in itinere*, nem tampouco cumpriram todas as obrigações sociais referidas.

De fato, em 18 de novembro de 2013, restou certificado nos autos da Ação Civil Pública, a ausência de comprovação do cumprimento do acordo, o que levou a Procuradora do Trabalho que atualmente encontra-se em Marabá, Dra. Luciana Teles Nóbrega, em 31/01/2014, a peticionar ao Juízo, informando que a Vale admitira que a construção do IFPA seria concluída em março, reconhecendo a inadiplência em relação ao Centro Cultural, razão pela qual requereu a cominação de multa pelo descumprimento.¹⁵

Percebe-se, assim, que a Vale S.A. não cumpriu o compromisso de orientar as empresas contratadas, atuais e futuras, no sentido de incluir nas planilhas de custos, os patamares equivalentes à negociação, o que esse Regional tem constatado nos inúmeros processos relativos à matéria.

15. Disponível em www.zedududu.com.br/?cat=976. Acesso: 6 mai. 2014.

A questão das horas *in itinere* permanece, pois, sem solução, e o E. Regional continua, em cada caso concreto, a aplicar o auto de inspeção, mas é sabido que inúmeros trabalhadores deixam de buscar seus direitos, mesmo após findo o contrato de trabalho e os que se encontram na ativa, não o fazem com medo de perder seus postos, de tal sorte que a prescrição parcial opera em favor da Vale.

A situação é mais grave pelo fato de ser regra o trabalho em horário extraordinário com o acréscimo de mais duas horas por dia, o que aliado ao tempo de deslocamento, em média de duas horas, acaba por importar em jornadas de 12 horas por dia e no caso dos que trabalham em turnos de 12x36, chega-se a 14 horas de trabalho pesado.

3.2 ACIDENTES DE TRABALHO

As extensas jornadas contribuem sobremaneira para o aumento do número de acidentes de trabalho e de sua intensidade.

Note-se que os dados estatísticos de Acidentes de Trabalho de 2011, divulgados pelo Ministério da Previdência Social¹⁶ indicam, em comparação com os dois anos anteriores, um pequeno aumento no número de acidentes de trabalho registrados.

Esse pequeno aumento todavia não corresponde à realidade dos acidentes de trabalho nos setores terceirizados, em virtude de o Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho, produzido pelo Ministério da Previdência Social em parceria com o do Trabalho e Emprego ter por base os acidentes registrados nas classes de códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), correspondentes às atividades de mineração, que não revelam os acidentes com trabalhadores que prestam serviços por intermédio de empresas terceirizadas, muitas vezes classificadas como do ramo comercial.

Isso, ocorre, porque a classificação econômica dada ao trabalhador depende da classificação dada à empresa no qual ele presta serviços, sendo que as terceirizadas, em regra, não são enquadradas nas classes de códigos correspondentes às atividades de geração, transmissão, comércio atacadista e distribuição de energia elétrica, o que prejudica a utilização do Anuário como fonte.

16. Disponível em www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/dados-nacionais. Acesso: 8 dez. 2013.

Essa dificuldade foi constatada em estudo do Dieese,¹⁷ que passou a recorrer aos dados fornecidos pela Fundação Coge¹⁸ para obter dados mais confiáveis, no que diz respeito ao setor elétrico.

Com efeito, comparando os dados relativos ao número de acidentes fatais e o de trabalhadores extraídos do Relatório de Estatísticas de 2006, 2007 e 2008, o Dieese¹⁹ apurou as taxas de mortalidade do segmento próprio, do segmento terceirizado e do conjunto da força de trabalho do setor elétrico, utilizando critérios de classificação segundo a atividade desenvolvida pela empresa e a região onde ela se encontra.

Nos três anos analisados, os dados demonstram taxas de mortalidade substancialmente mais elevadas para o segmento terceirizado com variação entre 3,21 a 4,55 vezes à do segmento próprio.

O desrespeito à saúde e à segurança no trabalho, que contradiz um dos valores da Vale, qual seja, “a vida em primeiro lugar”, é denunciado pelo grupo denominado “Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale”, que afirma que a empresa não respeita a Norma Regulamentadora 22, que trata da saúde e da segurança ocupacional na mineração, citada no Relatório já mencionado.²⁰

No âmbito do Regional, há inúmeros casos de acidentes envolvendo empregados da Vale ou das suas prestadoras de serviços, sem que, contudo, haja dados estatísticos específicos. Passa-se, então, a citar alguns processos paradigmáticos.

No Processo TRT 1ª T 0000802-08.2011.5.08.0117, a Relatora, Desembargadora Rosita Nassar, ao analisar a situação dos maquinistas de trem no trecho de Marabá a Carajás, constatou que, em virtude das condições de trabalho e pelo fato de a Vale não garantir dois motoristas, restava impossibilitado o uso do banheiro com o trem em movimento. A decisão foi assim ementada:

DANO MORAL. MAQUINISTA DE TREM DA VALE. TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. DESRESPEITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL. COMPROVAÇÃO. É patente o trabalho em condições degradantes a que estava sujeito o empregado que trabalha na função de maquinista e que é privado de utilizar o banheiro sempre

17. Id. *ibid.*, 2010, p. 5.

18. A Fundação Coge é uma instituição criada e gerida pelas empresas do setor elétrico, a fim de obter dados estatísticos mais reais acerca do número de acidentes no setor, englobando também os terceirizados, apesar de nem todas as empresas apresentarem dados em relação aos últimos.

19. www.moodle.fmb.unesp.br/file.php?file=%2F52%2FEcontros%2F2013%2F34_EP_Maio_Precarizacao_acidentados_no_setor_eletrico%2Fterceirizacao_e_morte_no_trabalho_um_olhar_sobre_o_setor_eletrico_brasileiro.pdf. p.11-13.

20. *Op. cit.*, p. 75.

que necessário, em virtude da existência de um dispositivo de segurança intitulado “alerator” que o impede de se afastar do painel de controle, quando em movimento a locomotiva, por mais de 1min25seg, sendo obrigado, por conseguinte, a defecar em jornais e sacos plásticos, bem como a urinar pela janela ou em copos e garrafas no mesmo local onde fazia suas refeições (cabine do trem). Tal situação atenta contra a garantia do mínimo existencial: conjunto de garantias materiais para uma vida digna.

No Acórdão TRT 8ª/1ª T/RO 0002089-15.2011.5.08.0114, julgado pela 1ª Turma, o Relator, Desembargador Sérgio Rocha, foi acompanhado pelos demais integrantes na condenação da Vale a pagar ao autor indenização por dano material, no importe de R\$243.859,85 e por dano moral, na importância de R\$100 mil, em virtude de doença profissional equiparada a acidente de trabalho pelo INSS, que, para tanto, utilizou-se do Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP).

No Acórdão TRT/1ª T/RO 0001253-75.2012.5.08.0124, por mim relatado, houve a condenação solidária da Vale e da EP Engenharia Comércio e Representações Ltda. pelo fato de o empregado da terceirizada, em virtude de ordem expressa do encarregado da Vale, ter sido desviado de suas atividades para ajudar a carregar quatro vigas de um lugar para o outro, dentro da oficina centralizada, ocasião em que uma das vigas escapou e atingiu os seus testículos, a sua coxa e a sua virilha.

No Acórdão TRT 1ª T/RO 0001276-79.2011.5.08.0116, também por mim relatado, um empregado direto da Vale que, durante todo o contrato de trabalho, operava máquinas pesadas que exigiam bastante movimentação de seu corpo e muito esforço físico repetitivo, tudo com postura inadequada, desenvolveu LER/DORT (lesões por esforços repetitivos/distúrbios osteomusculares), que se agravou até alcançar o último estágio da enfermidade, tornando-se crônica e irreversível. Constatou de trecho do voto:

Ora, depois de trabalhar para a empresa durante 3 (três) anos, como operador de máquinas pesadas, fazendo movimentos repetitivos e operando tratores sobre rochas, o que, também, ocasionava impactos e trepidações no corpo do operador, o reclamante desenvolveu lesão da fibrocartilagem triangular, o que evidencia, no mínimo, a existência de concausa.

Ademais, restou demonstrado que a empresa tinha conhecimento de que o reclamante era portador de patologia no punho esquerdo, já que, por alguns dias, ausentara-se do trabalho, conforme demonstram atestados de fls. 67 e 69, a fim de fazer tratamento; entretanto, a reclamada não emitiu a CAT, a fim de que gozasse de benefício previdenciário.

O fato de o reclamante, em depoimento, ter declarado que, após sua demissão, passou a trabalhar como vigia noturno, recebendo R\$700,00 (setecentos reais), por mês, corrobora a tese de que está incapacitado para exercer a função de operador de máquinas pesadas, na qual auferia remuneração mais vantajosa, conforme se verifica nos recibos de pagamento de fls. 76 a 93.

Por fim, cabe citar o Acórdão TRT 1ª T RO 0002573-17.2012.5.08.0107, também por mim relatado na 1ª Turma do Regional, no qual empregado da Vale sofreu grave acidente ao cair na bica de vazamento de ferro gusa líquido cuja temperatura é em torno de 1500 a 1600°C, pois tinha que furar a bica da escória, pulando uma distância de cerca de 50 a 80 cm, porque, na época, não havia passarelas entre a bica e o alto-forno, construídas apenas após o acidente. As queimaduras causaram redução parcial da capacidade laboral do autor, que já foi demitido da empresa, pois acabou o período de estabilidade acidentária.

Os casos acima citados, todos recentes, demonstram que as condições ambientais de trabalho nas minas da Vale são precárias e que há acidentes constantes, contrariando, conforme já referido, um de seus valores mais relevantes: “a vida em primeiro lugar”.

4. CONCLUSÃO

Em relação ao Estado do Pará, tem-se que a abertura da Transamazônica com seu posterior abandono e o irresponsável assentamento de posseiros que tinham que desmatar no mínimo 50% da área para que a pudessem reconhecer, como objeto de posse pelos órgãos oficiais, produziu realidade diversa, que pode ser verificada por uma simples consulta aos mapas aéreos da região.

O modelo econômico de devastação foi reforçado no Pará pela descoberta das grandes províncias minerais, mormente a de Carajás e a de Juruti, que certamente deixará grandes crateras na mata, como ocorreu em Minas Gerais, se não houver uma política governamental séria e comprometida, o que, por ora, não vem ocorrendo.

Cabe destacar, que a elevação do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da região não garante melhores condições de vida à população. Cite-se, como exemplo, o município de Parauapebas, que tem o segundo maior PIB do Estado do Pará, atrás, apenas, do de Belém, mas no qual, no Mapa da Pobreza e Desigualdade do IBGE, constata-se que apenas 38% dos domicílios têm saneamento básico, o que, aliado ao transporte público precário ou inexistente, como acima mencionado, e aos altos índices de violência urbana, demonstra a idiosincrasia.²¹

Essa constatação torna ainda mais relevante o papel da Justiça Especializada do Trabalho no sentido de garantir o direito ao trabalho digno, sendo certo que esse não se restringe somente ao cumprimento das normas trabalhistas em geral, mas abrange também a viabilização do acesso ao trabalho e a preservação do meio ambiente de trabalho como um todo, nos termos do que dispõe a Constituição da República (arts. 1º, 3º e 170).

REFERÊNCIAS

BALTAR, P.; DEDECCA, C. Notas sobre o mercado de trabalho na industrialização restringida. *Cadernos do CEST*. Campinas: Unicamp, 1992.

BARROS, Carlos. *Parauapebas entre o céu e o inferno*. Disponível em <http://repositorbrasil.org.br/2007/parauapebas.entre.o.celu.e.o.inferno>.

COSTA, F.A. Decodificando economias locais: estrutura e dinâmica do sudeste Paraense, uma região crítica da Amazônia. In RIVERO, Sérgio; JAYME JR., F.G. *As Amazônias do século XXI*. Belém: EDUFPA, 2008.

FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Fabrina. Mineração e violações de direitos: o projeto ferro-Carajás S11D, da Vale S.A. *Relatório da missão de investigação e inci-*

dência. Disponível em http://global.org.br/wp-content/uploads/2013/10/relatorio_missao_carajas.pdf

SANTOS, Roberto Araújo de Oliveira. *História econômica da Amazônia: 1800-1920*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980.

SANTOS, Roberto. O desenvolvimento da Amazônia e seus reflexos sobre as relações de trabalho: campeonato e conflito. *Revista do TRT da 8ª Região em homenagem a Roberto Araújo de Oliveira Santos*. v.45, n.89, p.227-233. Belém, 2012.

SCHIMNK, Marianne; WOOD, Charles H. *Conflitos sociais e a formação da Amazônia*. Belém: EDUFPA, 2012.

SOUZA, Aldo Luiz Fernandes et al. *Mercado de trabalho e urbanização: características e tendências no Estado do Pará*. Disponível em www.xiisimpurb2011.com.br/gt01/aldo_pedro_wanderley.pdf

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.pdf.

www.anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S22.071.pdf

www.reporterbrasil.org.br/2007/09/mpt.exige.cumprimento.da.lei.e.questiona.terceirizacoes.da.vale/.

www.prt8.mpt.gov.br/site/node/25

www.zedudu.com.br/?cat=976.

www.moodle.fmb.unesp.br/file.php?file=%2F52%2FEncontros%2F2013%2F34_

EP_Maio_Precarizacaoe_acidentes_no_setor_eletrico%2Frecerizacao_e_morte_no_trabalho_um_olhar_sobre_o_setor_eletrico_brasileiro.pdf 2010.

21. Relatório, cit., p. 45.

Otávio Bruno da Silva Ferreira
Ana Elizabeth Neirão Reymão

1. INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS), declarou a existência da pandemia decorrente do novo coronavírus (Covid-19), havendo, naquele momento, 114 países com pessoas contaminadas, totalizando 118 mil casos e 4.291 mortes por causa da doença (WHO, 2020). Passado mais de um ano daquele momento, a despeito da produção de vacinas e início do processo de imunização no território nacional, o Brasil alcançou, até o dia 01/04/2020, a marca de 12.839.844 casos confirmados com registro de 325.284 óbitos (BRASIL, 2021), e o tratamento apropriado ainda é desconhecido, a eficácia dos medicamentos é duvidosa e pouco se sabe sobre os efeitos de longo prazo do contágio pelo vírus, o SARS-CoV-2.

A pandemia provoca uma ruptura em diversos setores da sociedade com a necessidade de adoção de mecanismos voltados à adequação dos cenários específicos a uma nova realidade. Tal situação alcançou, especialmente, as relações laborais, em face da tomada de medidas necessárias à prevenção de contaminação pelo novo coronavírus, vez que os riscos por ela trazidos precisaram ser minimizados por estratégias de afastamento e distanciamento social.

Antes mesmo da declaração de situação de pandemia, o mundo já vinha sentindo as perdas econômicas provocadas pelo vírus, marcada pela desaceleração da economia global, queda rápida nos valores dos ativos financeiros, redução das transações no comércio mundial (importações e exportações), re-

tração da produção industrial, alterações de preços, perdas de rendimentos do trabalho, aumento do desemprego e desagregação do turismo e da prestação de serviços, entre outras (UNCTAD, 2020).

Na mineração, os efeitos da pandemia têm sido percebidos nos preços, na produção e nos lucros do setor, afetando trabalhadores, acionistas, comunidades e governos (LAING, 2020), especialmente pela importância da atividade para o país, que concentra vultosa receita decorrente das exportações de ferro, ouro, cobre, aço e alumínio (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Especificamente no Estado do Pará, maior produtor e exportador brasileiro de minérios em 2020, a atividade é a base da economia de muitos municípios, representando a receita da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerários (CFEM) expressiva parcela dos recursos orçamentários (REYMAO; LOUREIRO; MELLO NETO, 2020).

A despeito da importância da atividade, que culminou em sua manutenção durante o período pandêmico, a contaminação segue curva ascendente, sendo crucial refletir a respeito de sua continuidade e de seu desenvolvimento no cenário de pandemia revelado pela Covid-19.

A partir desse contexto, emerge o problema de pesquisa desse artigo: como atuou o Ministério Público do Trabalho (MPT) na proteção dos trabalhadores do setor minerário no Estado do Pará?

Apresenta-se como objetivo geral identificar quais medidas foram adotadas pelo MPT a fim de assegurar a devida proteção aos trabalhadores que atuam no setor mineral no Estado do Pará. Para tanto, elencam-se como objetivos específicos: a) analisar o conceito amplo de meio ambiente de trabalho e a correspondente responsabilidade do empregador b) investigar o funcionamento da atividade minerária no Estado do Pará durante a pandemia; c) discutir sobre a caracterização da Covid-19 como doença do trabalho e d) por fim, analisar a conduta adotada pelo MPT, como órgão responsável pela tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Metodologicamente, as reflexões são fundadas em pesquisa exploratória de análise qualitativa. Em termos de procedimentos, adota-se o levantamento bibliográfico e documental, com revisão da literatura e análise de documentos oficiais, especialmente ações judiciais e administrativas.

Além da introdução e das considerações finais, o texto está estruturado em mais quatro seções. Na primeira delas, far-se-á uma abordagem sobre o conceito de meio ambiente do trabalho, seus fundamentos normativos e a correspondente responsabilidade do empregador em garanti-lo de forma hígida, segura e saudável. Na segunda, discorrer-se-á sobre o funcionamento da atividade minerária no Estado do Pará. Na terceira, analisar-se-á a caracterização do novo coronavírus como doença do trabalho. Por fim, na última seção, analisar-se-á a atuação do Ministério Público do Trabalho, especificamente o da 8ª Região, por meio da Procuradoria de Marabá, Pará, com o propósito de responder ao questionamento que norteia a pesquisa, o que é feito nas considerações finais.

Identifica-se, até o momento, a dificuldade de implementação de políticas públicas efetivas de proteção aos trabalhadores, o que repercute no aumento de casos de contaminação dos trabalhadores residentes nos municípios mineradores. A proteção da saúde está inserida na ideia de meio ambiente de trabalho seguro e o MPT atuou, dentro de sua competência, de forma efetiva para enfrentar a crise de coronavírus. Contudo, a atuação isolada do Ministério Público do Trabalho, a despeito de ser digna de consideração, revela a ausência de uma rede organizada de combate ao novo coronavírus e de proteção à saúde dos trabalhadores.

O presente estudo procura debater criticamente tais pontos e servir de partida para questionamentos da responsabilidade de todos os demais agentes do processo de produção minerária no Estado do Pará.

2. DA PROTEÇÃO NORMATIVA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E A RESPONSABILIDADE DO EMPREGADOR

O Meio Ambiente do Trabalho é considerado como aquele resultante da interação sistêmica de fatores naturais, técnicos e psicológicos ligados às condições de trabalho, à organização do trabalho e às relações interpessoais que condicionam a segurança e a saúde física e mental do ser humano exposto a qualquer contexto jurídico-laborativo (MARANHÃO, 2017).

O ambiente laboral é definido Fiorillo (2010, p.21) como:

[...] o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remu-

neradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na insalubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico psíquica dos trabalhadores, independentemente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos).

Dos conceitos acima, extrai-se que o meio ambiente de trabalho é formado por uma intrincada teia de condições de trabalho, de organização de trabalho e de relações interpessoais, a partir das quais o ser humano é tido como sujeito digno de proteção.

A complexidade citada oferece uma série de riscos às pessoas que estão naquele ambiente: a) da relação entre o homem e o ambiente físico de trabalho, que compreende as instalações físicas, mobiliários, instrumentos de trabalho, podem surgir riscos físicos, químicos e biológicos; b) da relação entre o homem e a técnica implementada pelo empregador, a qual engloba a organização do trabalho, o modo de sua organização e a cobrança, inclusive metas abusivas, podem surgir danos psíquicos e, por fim, c) da relação entre as pessoas, na intrincada teia de relação social, também podem surgir danos psíquicos.

No âmbito internacional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) detém diversos instrumentos normativos sobre a matéria, especialmente sobre a política de preservação da saúde e da segurança dos trabalhadores. Nesse sentido, destaca-se a Convenção 155 (OIT, 1983), ratificada pelo Brasil, a qual determina, no item 2 do art. 4º, a definição e execução de uma política nacional que objetiva:

[...] prevenir os acidentes e os danos para a saúde que sejam consequência do trabalho, guardem relação com a atividade de trabalho ou sobrevenham durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida em que seja razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho.

Na mesma linha, destaca-se a Convenção 167 (OIT, 1988), também ratificada pelo Brasil, a qual regula uma série de ações voltadas para as atividades de construção civil.

Artigo 13

1. Todas as precauções apropriadas deverão ser tomadas para assegurar que to-

dos locais de trabalho são seguros e sem riscos de lesões à saúde e segurança dos trabalhadores.

2. Meios seguros de acesso e egresso de todos os locais de trabalho deverão ser providenciados e mantidos, e indicados onde apropriado.

3. Todas as precauções apropriadas deverão ser adotadas para proteger pessoas presentes no canteiro de obras ou em sua vizinhança, de todos os riscos que possam originar-se de tal local.

Nota-se a existência de mecanismos normativos visando à prevenção contra danos que são gerados no ambiente de trabalho, em virtude da sua irreversibilidade, sendo necessária a adoção de instrumentos voltados à tutela da prevenção dos riscos existentes no meio ambiente, incluído o meio ambiente do trabalho.

No plano nacional, a normatividade inscrita na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, doravante denominada CF/88, deixa clara a necessidade de real proteção da saúde dos trabalhadores com a efetiva eliminação e redução dos riscos existentes no meio ambiente do trabalho.

Consta no art. 1º, IV da CF/88, que o valor social do trabalho é fundamento da República Federativa do Brasil. No mesmo documento, nos arts. 170 e 193, o trabalho é considerado de suma relevância tanto na ordem econômica quanto na ordem social, responsável pelo crescimento do país e do próprio indivíduo enquanto ser social.

Como direito social, o trabalho requer, para seu exercício, a observância obrigatória de determinados requisitos, sendo um deles, a necessidade de dar-se em condições mínimas de saúde e segurança ao trabalhador, a fim de preservar a vida e a sua integridade física e psíquica. Nesse sentido é a previsão dos arts. 6º e 7º da CF/88, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

Ainda no plano constitucional, assegura-se ao trabalhador, conforme pre-
visão do art. 225, o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem
de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder
Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e
futuras gerações”.

Para eliminar qualquer dúvida quanto a inclusão do meio ambiente do tra-
balho no contexto de proteção constitucional, o art. 200, inciso VIII, da CF/88,
fixou dentre as atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), o dever de colaborar
na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho, sendo a saúde
compreendida no art. 196 da CF/88, como “direito de todos e dever do Estado,
garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco
de doença e de outros agravos [...]”.

Nota-se a preocupação do Constituinte Originário com a saúde e seguran-
ça dos indivíduos, mormente no contexto laboral. É importante destacar que o
direito à saúde, diretamente relacionado à preservação da própria vida e da inte-
gridade física e psíquica dos trabalhadores é a princípio presumidamente indis-
ponível e não se confunde com o interesse particular e disponível por parte do
trabalhador.

Nesse cenário, são validadas as normas voltadas ao meio ambiente de tra-
balho seguro, as quais devem nortear o gerenciamento da atividade econômica,
sob pena de tornarem-se letra morta em um contexto que exige a adoção de me-
canismos efetivos para neutralização dos riscos criados por diversas atividades
econômicas.

No plano infraconstitucional, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)
acompanha as regras constitucionais e convencionais, por meio do estabeleci-
mento de previsões mínimas para a garantia de um meio ambiente seguro, tor-
nando obrigatório o cumprimento pelo empregador as normas de saúde e se-
gurança do trabalho, as conhecidas Normas Regulamentadoras. Nesse sentido,
dispõe o art. 157 da CLT:

Art. 157. Cabe às empresas: I - cumprir e fazer cumprir as normas de segurança
e medicina do trabalho; II - instruir os empregados, através de ordens de servi-
ço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou
doenças ocupacionais; III - adotar as medidas que lhes sejam determinadas pelo

órgão regional competente; IV - facilitar o exercício da fiscalização pela autoridade
de competente.

Quanto aos direitos e aos deveres das partes da relação de trabalho, de um
lado, o trabalhador tem direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por
meio de normas de saúde, higiene e segurança, conforme art. 7º, XXII da CF/88.
De outro lado, cabe às empresas cumprir e fazer cumprir as normas de segurança
e medicina do trabalho, conforme art. 157 da CLT.

Do cotejo entre os textos legais citados é possível verificar que o empregador
é o responsável pela garantia de um ambiente de trabalho seguro. Por isso,
deverá atuar de forma preventiva, por meio de estudos sobre os riscos existentes
no ambiente de trabalho, do fornecimento de equipamentos de proteção coletiva
e individual aos empregados, do treinamento sobre a utilização dos equipamen-
tos e da devida fiscalização.

Nesse contexto, surgem as medidas coletivas, de caráter preferencial, e as
medidas individuais, bem como orientações acerca dos efeitos da exposição e dos
riscos, monitoramento das empresas no tocante a saúde do trabalhador, dentre
outras obrigações impostas pela legislação.

Especificamente quanto à questão suscitada, é necessário considerar que
o sistema de Justiça Trabalhista, alinhado com a CF/88, coloca o ser humano, aqui
o trabalhador, como o sujeito titular de proteção com a garantia de proteção à sua
vida, à sua saúde, à sua intimidade, à sua vida privada, dentre outros bens.

Na mesma linha, o aumento da riqueza do empregador não pode represen-
tar a deterioração da vida e da saúde do empregado. Diz-se vida e saúde, porque
o trabalho é uma atividade intrínseca à saúde e ao corpo do trabalhador, do qual
não se pode dissociar. Então, a cada vez que o trabalhador realiza uma atividade,
é a sua energia, a sua vida e a sua saúde que estão sendo desgastadas. Por fim, não
conseguindo evitar o dano, o empregador é obrigado a ressarcir ou compensá-lo.

A partir de tais parâmetros, conclui-se que o meio ambiente de trabalho
seguro é garantia de todo e qualquer trabalhador, em decorrência da proteção
constitucional da vida, da dignidade da pessoa humana e da saúde, bens que estão
inter-relacionados, sendo responsabilidade do tomador de serviço o cumprimen-
to das normas relativas à segurança e à saúde.

3. A ATIVIDADE MINERÁRIA NO PARÁ DURANTE A PANDEMIA

No curso da pandemia decorrente da Covid-19, o Poder Executivo Federal editou o Decreto 10.282, de 20 de março de 2020, a fim de regulamentar a Lei 13.979/2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

Segundo o citado decreto, são atividades essenciais aquelas indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aquelas que, se não atendidas, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. Fazem parte deste rol de atividades e serviços, dentre outros, as atividades de lavra, beneficiamento, produção, comercialização, escoamento e suprimento de bens minerais, inclusive as atividades acessórias de suporte e a disponibilização dos insumos necessários a cadeia produtiva relativas ao exercício e ao seu funcionamento.

Em face da decisão governamental, assistiu-se a continuidade da atividade mineradora no território nacional com exposição dos trabalhadores ao risco de contágio do novo coronavírus.

Em exame mais restrito, o Pará é o maior produtor e exportador brasileiro de minérios. Conforme dados da Agência Nacional de Mineração (ANM), coletados em 4 de outubro de 2020, o Estado havia recolhido quase R\$1,72 bilhões de Com-pensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no ano, correspondendo a mais de 48% do total do país (R\$3.558.014.359,54). Em segundo lugar figurava Minas Gerais (39,9%), seguido, na ordem, de Goiás (2,4%), Bahia (1,9%) e Mato Grosso (1,6%) (ANM, 2020). No Estado do Pará, os maiores arrecadadores de 2020, até a data mencionada, foram Parauapebas (47,4% do Estado) e Canaã dos Carajás (37,5%), seguidos de Marabá (5,7%), Itaituba (2,1%), Paragominas (2,1%), Oriximiná (1,7%), Juruti (1,3%), Terra Santa (0,5%), Ipixuna do Pará (0,5%), Novo Progresso (0,2%) e Curionópolis (0,2%) (ANM, 2020).

Ocupando espaço de destaque nessa cadeia produtiva, o município de Parauapebas, cidade que se formou e cresceu em função da extração de ferro, observa o colapso do sistema de saúde. O município é o terceiro maior exportador do Brasil, tendo embarcado o equivalente a 7 bilhões de dólares de minério de ferro em 2019 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Se de um lado, assiste-se a continuidade e a importância financeira da ex-

ploração do minério, de outro, observa-se o aumento do número de casos de contaminação decorrente do novo coronavírus.

Em termos absolutos, segundo o Painel Coronavírus, de 1º de abril de 2021, o Pará ocupa a primeira posição em número de casos (420.372), na região Norte. Em termos de morte (10.503), ocupa a segunda posição, ficando atrás apenas do Amazonas (12.031).

No mesmo Painel, Parauapebas, principal município minerador, destaca-se com 37.157 casos, ocupando a segunda posição, atrás apenas da capital Belém, que possui 85.958 casos acumulados. Importante registrar que Belém conta, naquele painel com população de 1.492.745 pessoas, enquanto que Parauapebas, conta com 208.273.

Quando comparada a população entre os dois municípios, é possível identificar a alta taxa de contaminação em Parauapebas, evidenciando que a eficácia das medidas de controle da pandemia nesse município foi afetada porque um elevado número de pessoas não pode atender as regras de isolamento social para cumprir suas obrigações no trabalho na mineração.

Nesse cenário, surgem incertezas quanto à capacidade de o Complexo Carajás, o maior empreendimento de minério do mundo, assegurar a produção, já que o número de casos em cidades próximas também foi crescente (SESPA, 2020), parecendo que a movimentação de pessoas a partir do município muito contribuiu para a disseminação da doença nas redondezas, como é o caso de Canaã dos Carajás e Curionópolis, também grandes produtores e exportadores de minério de ferro (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020), com evidência de violações dos direitos relacionados ao meio ambiente de trabalho saudável, hígido e protegido, bem como o direito à própria proteção da saúde dos trabalhadores.

Nesse quadro, emerge a importância de políticas públicas voltadas à proteção da vida dos trabalhadores envolvidos no setor minerário. Importante ressaltar que as políticas públicas não estão limitadas ao âmbito de iniciativa es-tritamente político, oriundas do parlamento, mas abarcam toda e qualquer ação voltada à proteção de uma coletividade vulnerável. Assim, a atuação de órgãos institucionalizados, como a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho, representam modelos de políticas públicas consistentes para a garantia da proteção dos envolvidos no setor laboral.

Por certo, a complexidade envolvida para a produção de políticas públicas efetivas voltadas à proteção dos trabalhadores revela a necessidade de uma rede de instituições, sob a regência do Estado com recursos suficientes para a garantia dos empregos, da renda e, principalmente, da saúde daqueles trabalhadores que continuaram realizando suas atividades.

Nesse contexto, na seção seguinte, apresentar-se-ão elementos para configurar a contaminação pela Covid-19 como doença do trabalho, a exigir pronta atuação das autoridades competentes e responsabilização dos tomadores de serviço.

4. A DISCUSSÃO SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DO COVID-19 COMO DOENÇA DO TRABALHO

A Medida Provisória 927/2020, de 22 de março de 2020 que teve o prazo de vigência encerrado em no dia 19 de julho de 2020, previa em seu art. 29, que os casos de contaminação pelo coronavírus não seriam considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação do nexo causal.

O dispositivo citado foi objeto de diversas ações declaratórias de inconstitucionalidade. Como referência, na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 6.342, o artigo teve sua eficácia suspensa. Segundo o voto do Ministro Alexandre Moraes há a ofensa a inúmeros trabalhadores de atividades essenciais que ficam expostos ao vírus, o princípio da proteção ao empregado e a inversão do ônus da prova, com a presunção da responsabilidade do empregador, que tem que provar que o ambiente de trabalho era apropriado ao trabalhador, sem riscos de contaminação.

É sabido que algumas atividades colocam o trabalhador em exposição a riscos superiores aos demais. Para essas atividades, consagrou-se a tese de responsabilidade objetiva desse pela sua realização, nos termos do art. 927, parágrafo único do Código Civil. Em exame da aplicabilidade desse dispositivo aos contratos de trabalho, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no Recurso Extraordinário (RE) 828040, com repercussão geral reconhecida, que o trabalhador que atua em atividade de risco tem direito à indenização em razão de danos decorrentes de acidente de trabalho, independentemente da comprovação de culpa ou

dolo do empregador, reputando constitucional a imputação da responsabilidade civil objetiva do empregador por danos decorrentes de acidentes de trabalho em atividades de risco.

A contaminação pelo novo coronavírus tem o efeito de acarretar o afastamento do trabalhador de suas atividades com a afetação parcial e temporária de sua aptidão para o trabalho. Assim, a despeito da presunção de que as doenças endêmicas não se enquadram como acidente de trabalho ou doença ocupacional, de acordo com o art. 20, §1º da Lei 8.213/1991, entende-se que tal presunção é apenas relativa, sendo afastada pela comprovação de infecção do empregado no decorrer do exercício de suas atividades, especialmente pela parte final do dispositivo que destaca “salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho”.

Além disso, o exame do Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP), instituído pela Lei 11.430/2006, que visa identificar se há correlação entre determinado setor de atividade econômica e certas doenças, auxilia por meio da análise de cada código da CNAE para o qual foi estipulada uma correlação de doenças presumidas, conforme a CID 10 da Organização Mundial da Saúde. Dessa forma, o empregado será enquadrado, automaticamente, na doença correspondente ao setor de atividade, passando a ser da empresa o encargo de provar que o empregado não adoeceu, em razão de sua exposição a fatores ocupacionais específicos.

Por seu turno, o Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, destaca em seu art. 337, que o acidente do trabalho será caracterizado tecnicamente pela Perícia Médica Federal, por meio da identificação do nexo entre o trabalho e o agravamento. No §3º do mesmo artigo, consta que se considera estabelecido o nexo entre o trabalho e o agravamento quando se verificar nexo técnico epidemiológico entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade, elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID) em conformidade com o disposto na Lista C do Anexo II deste Regulamento.

No anexo V do Decreto 3.048/99, a atividade de extração de minério é classificada com grau de risco 3, indicando ser uma atividade de alto risco. O nível de risco proporcionado pela atividade está relacionado ao número de contaminação de profissionais envolvidos na atividade de mineração, decorrente do exercício das suas atividades laborais, exigindo um tratamento preventivo e adequado.

Especificamente sobre a atividade minerária desenvolvida no município de Parauapebas, identificou-se uma média de números de casos de contaminação expressiva quando comparada com a média do Estado do Pará e de sua capital Belém. Exatamente naquele município, a mineradora Vale S.A. atua como maior expressividade, sendo exemplificativa a quantidade de minas a céu aberto existente no Complexo Ferro Carajás, em Parauapebas, quais sejam, a N4E, N4W, N5E, N5W e a N5S.

A despeito do número expressivo de casos de contaminação na região citada, a atividade de mineração foi considerada essencial, permitindo o seu pleno funcionamento, dentro de um cenário no qual a existência de isolamento social é a alternativa necessária para evitar a contaminação pelo novo coronavírus e a sua propagação.

Entende-se que a manutenção das atividades pelo setor minerário, em tempos de transmissão coletiva do coronavírus, expõe os trabalhadores das minas, bem como os trabalhadores terceirizados, que continuam suas rotinas de trabalho, provocando o efeito de aumento de riscos de transmissão para familiares e demais membros da coletividade, caracterizando a doença do trabalho, a fim de atrair a responsabilidade do empregador.

Dessa forma, torna-se imperioso analisar como as instituições públicas, aqui com destaque para o Ministério Público do Trabalho, podem atuar para a preservação da vida e da saúde dos trabalhadores envolvidos.

5. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Em diversos Estados do Brasil, o Ministério Público do Trabalho (MPT) vem atuando a fim de coibir violações a direitos fundamentais, bem como proteger os trabalhadores, especialmente nas localidades em que o número de contágios aumentou exponencialmente.

Em Itabira/MG, o MPT ajuizou Ação Civil Pública (BRASIL, 2020), com fundamento em Auto de Interdição, que previu um conjunto de irregularidades que atestavam a existência de grave e iminente risco à vida e à saúde dos trabalhadores, decorrente de surto descontrolado de Covid-19 verificado na empresa Vale S.A.

Antes mesmo da interdição, o MPT já havia ajuizado a Ação Civil Pública 0010170-96.2020.5.03.0171, em face da Vale S.A. com o objetivo de “imediato afastamento, sem prejuízo da remuneração, de todos os trabalhadores diretos ou indiretos, até a efetiva realização do teste denominado PCR para detecção dos casos de Covid-19”.

A atuação em Itabira/MG ocorreu de forma coordenada entre MPT e a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), com atuação do MPT por meio do ajuizamento de ação judicial e a fiscalização feita pela SRTE nas minas de Conceição, Cauê e Periquito, a partir da qual foi tomada a decisão de interdição do local, o que foi questionado pela mineradora Vale S.A. e mantida pela Justiça do Trabalho.

Por outro lado, nos municípios paraenses, não houve uma ação coordenada, já que não há notícia de qualquer espécie de fiscalização prévia pelas autoridades administrativas, o que dificulta a adoção de medidas eficientes.

A despeito da ausência de tal fiscalização no Estado do Pará, sobressai o papel desempenhado pelo Ministério Público do Trabalho, especificamente a Procuradoria do Trabalho no Município de Marabá, a qual por meio da Portaria 43.2020, de 27 de março de 2020, instaurou o Inquérito Civil 000061.2020.08.0002/4, que tem a Vale S.A. como notificada e trata do seguinte tema: Temas: 01.01.09. EPI e EPC – Equipamentos de Proteção Individual ou Coletiva, 10.01. – Covid-19 (coronavírus).

Na mesma data, o MPT expediu Recomendação à empresa Vale S.A., contendo uma série de ações específicas.

Em primeiro plano, constou a recomendação de desenvolvimento de um plano de contenção e/ou prevenção de infecções, observadas as recomendações das autoridades locais, mediante adoção de medidas de controle de cunho administrativo ou estrutural para evitar a exposição dos trabalhadores no ambiente de trabalho, próprios ou terceirizados, e assim, também a propagação dos casos para a população em geral.

Para atender aquele objetivo, foram apresentadas diversas medidas, dentre as quais: a) Fornecer espaço para lavagem adequada das mãos e, na ausência ou distância do local, fornecer álcool em gel; b) Fornecer lenços de papel, paletóalha e lixeira para os trabalhadores e o público em geral; c) Orientar para

cobrir o rosto quando tossir ou espirrar; d) Permitir e organizar os processos de trabalho para a realização de teletrabalho (ou home office); e) Reorganizar escalas de trabalho com vistas a reduzir o número de trabalhadores em setores em que ocorre acúmulo ou aproximação de pessoas, inclusive adotando sistemas de rodízio ou sistema de escala de revezamento de turnos, modulando jornadas, entradas, saídas e horários de refeições ou café, de modo a evitar – de todas as maneiras – contatos e aglomerações de trabalhadores; f) Garantir a flexibilização dos horários de início e fim da jornada, com vistas a evitar a coincidência com horários de maior utilização de transporte público e, em caso de fornecimento do transporte pelo próprio empregador, garantir a ampliação das linhas disponibilizadas, a fim de reduzir o número de trabalhadores transportados simultaneamente; g) Proibir a utilização, pelos trabalhadores, de equipamentos dos colegas de trabalho, como fones, aparelhos de telefone, mesas (e fornecer esses materiais para cada trabalhador); h) Realizar a limpeza e a desinfecção das superfícies de trabalho, após cada uso e de forma regular, utilizando preferencialmente álcool em gel 70%, bem como com biguanida polimérica, peróxido de hidrogênio e ácido peracético ou outro desinfetante indicado para esse fim e seguindo o procedimento operacional padrão definido pelas autoridades sanitárias; i) Eliminar bedouros de jato inclinado disponibilizados a empregados e ao público em geral. Faculta-se o fornecimento de garrafas térmicas individuais aos empregados e j) Instalar anteparos físicos que reduzam o contato dos trabalhadores com o público em geral, durante os atendimentos realizados, nas atividades em que compatível essa medida.

Além das obrigações relacionados ao ambiente de trabalho, recomendou-se ainda a negociação com o Sindicato da Categoria Profissional respectiva, pois as consequências da ausência ao trabalho fora das situações previstas na Lei 13.979/2020, bem como eventuais planos para redução dos prejuízos econômicos sofridos e seu impacto na manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores, mediante adoção de medidas como: a) Adoção de trabalho remoto (teletrabalho/home office); b) Flexibilização de jornada; c) Redução de jornada e adoção de banco de horas; d) Concessão imediata de férias coletivas e individuais, sem a necessidade de pré-aviso de 30 dias de antecedência e/ou notificação de com 15 dias de antecedência para o Ministério da Economia, cientificando-se a entidade

sindical representativa, antes do início das respectivas férias; e) Concessão de licença remunerada aos trabalhadores; f) Suspensão dos contratos de trabalho (*lay off*) com garantia de renda; g) suspensão do contrato de trabalho para fins de qualificação (art. 476-A da CLT) e h) Outras medidas passíveis de adoção pela respectiva empresa ou setor de atividade econômica com especial atenção para a garantia de renda e salário.

A fim de contar com a cooperação dos próprios empregados, foi recomendado o estabelecimento de política de autocuidado para a identificação de potenciais sinais e sintomas e o posterior isolamento e contato, junto aos serviços de saúde, para a identificação de casos suspeitos (fornecer máscaras para o trabalhador com caso suspeito e aos demais que tiveram contato com este trabalhador ou estiverem realizando seu atendimento).

Além disso, recomendou-se o afastamento imediato, sem prejuízo dos salários, daqueles que integrem o grupo de alto risco, como maiores de 60 anos, portadores de doenças crônicas, imunocomprometidos e gestantes, permitindo-se, nesses casos, para os casos em que seja possível a execução das tarefas remotamente, o teletrabalho/home office.

Recomendou-se ainda o estabelecimento de política de flexibilidade de jornada para os trabalhadores quando os serviços de transporte, creches, escolas, dentre outros, não estejam em funcionamento regular e também quando os trabalhadores atendam familiares doentes ou em situação de vulnerabilidade à infecção pelo coronavírus e obedeçam à quarentena e às demais orientações dos serviços de saúde, observado o princípio da irredutibilidade salarial, salvo mediante negociação coletiva, com a abstenção de considerar as ausências ao trabalho ou a adaptação da prestação de serviços em tais casos como razão válida para sanção disciplinar ou o término de uma relação de trabalho, podendo configurar-se ato discriminatório.

Em consonância com a política acima, recomendou-se aceitar a autodeclaração do empregado a respeito do seu estado de saúde, relacionado a sintomas da Covid-19, e permitir/promover o afastamento do local de trabalho e o trabalho à distância, se compatível com a atividade, como medida de prevenção da saúde pública e como medida de redução à procura de serviços hospitalares, facultando-se ao empregador a contratação de trabalhadores substitutos, bem como a elabora-

ção de contraprova, mediante a coleta de amostra do trabalhador e/ou submissão a consulta clínica em domicílio, sem ônus, garantindo-se a adoção de medidas que não ampliem o risco de exposição.

Consciente de que a empresa possui contrato com diversas empresas terceirizadas, recomendou-se a implementação, de forma integrada com a empresa prestadora de serviços, de todas as medidas de prevenção ora recomendadas, de forma a garantir-se o mesmo nível de proteção a todos os trabalhadores do estabelecimento, considerando-se a responsabilidade direta de o contratante de serviços terceirizados garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências.

A despeito da nomenclatura utilizada (recomendação), entende-se que as ações que foram recomendadas estão em consonância com as recomendações dos órgãos de fiscalização e saúde, além de cunho constitucional e infralegal, razão pela qual não se trata de mero documento orientativo, mas sim de documento com caráter orientativo-obrigacional.

Tal assertiva está em consonância com o próprio documento que expressa a responsabilidade da empresa em adotar as medidas recomendadas, sobretudo no que tange ao Plano de Contingência a ser elaborado para redução da exposição dos trabalhadores a situações de risco, estando, desde já, ciente que caracteriza o crime previsto no art. 268 do Código Penal (1940) a infração de “determinação do Poder Público destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa”.

Após longas tratativas, o Inquérito Civil citado acima culminou na celebração de Termo de Compromisso¹ em 10/11/2020, tendo por objeto a fixação de obrigações de fazer e não fazer à empresa Vale S.A. relativamente à proteção à saúde e à segurança dos trabalhadores diretos e indiretos que atuam presencialmente nos Complexos Minerários de todo o país, com exceção de Estado de Minas Gerais, para o qual já há Termo de Compromisso firmado pelas partes de abrangência estadual.

Dentre as principais obrigações previstas no Termo de Compromisso, destacam-se: a) afastamento imediato do trabalhador assintomático que após ser

submetido a teste rápido (custeado pela empregadora), apresentar o primeiro resultado positivo para IgM pelo período de sete dias, contados a partir da realização do teste rápido, desde que não apresente sintomas nas últimas 72 horas, completando assim, um ciclo total de 14 dias contados a partir do suposto contato com o vírus SARS-Cov-2; b) a cada ciclo de 21 dias todos os trabalhadores que estejam em trabalho presencial nos Complexos Minerários deverão repetir a testagem. Tal procedimento perdurará, inicialmente por três ciclos de 21 dias (Primeira Fase). Persistindo a curva ascendente de contaminação nos municípios em que se localizam as minas da empresa, a Vale adotará novo fluxograma de testagem; c) implementação de medidas efetivas de organização do trabalho e de circulação, que impeçam a ocorrência de aglomeração de pessoas, considere-se como reunião de pessoas, em contato cara a cara a menos de 1,50 metros, de distância entre si, em duração superior a 15 minutos, ficando autorizada a utilização de barreiras físicas, no formato de divisórias transparentes, regularmente higienizadas; d) as medidas de organização do trabalho e de circulação para impedir a aglomeração de pessoas consistem em: instalação de separações físicas nas localidades onde possam ocorrer filas, tais como cones com correntes; definição e normalização de áreas de circulação de pessoas; reforço das marcações de distanciamento entre pessoas; implantação de direcionadores de fluxo de pessoas nas áreas comuns; disponibilização de mão de obra dedicada à vigilância dos ambientes comuns, tais como rodoviárias, restaurantes, controle de acesso a vestiários e banheiros e trocas de turnos para evitar aglomerações.

Além disso, a Vale S.A. adotará o distanciamento mínimo de um metro entre cada trabalhador durante o transporte dos mesmos em ônibus e micro-ônibus, devendo ser observada a capacidade máxima de ocupação de 50% do total de assentos.

Deverá ainda continuar a fornecer máscaras de proteção e implementar medidas de orientação aos trabalhadores quanto a utilização, higienização de máscaras e da substituição a cada duas horas de trabalho, por meio da inserção do tema no Diálogo de Saúde e Segurança (DSS), envio de mensagens por rádio ou por SMS, disparo de alarme no tablete existente nos equipamentos, disparo de sirene onde houver o dispositivo, mensagem em veículos equipados com megafone e desenvolvimento de campanha para a conscientização dos trabalhadores.

1. A despeito da nomenclatura, o compromisso firmado possui nítido caráter obrigacional, com aplicação de multa em caso de não cumprimento da obrigação assumida. Ficou permitida, antes do ajuizamento de eventual execução judicial do compromisso, uma etapa prévia para que a signatária possa apresentar informações, com observância do devido contraditório e ampla defesa.

Como medida controladora, a Vale S.A. fará o mapeamento dos locais onde os trabalhadores com resultados de exames positivos para o novo coronavírus, exerçam suas atividades, a verificação de possíveis locais onde esteja ocorrendo maior contaminação, eventuais fatores de risco e implementação de medida que visem a mitigação, o controle e a avaliação periódica da eficácia das medidas implementadas.

O cumprimento do compromisso firmado será feito pelo MPT, com apoio da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, sendo possível rever as cláusulas em caso de alterações das circunstâncias fáticas. Além disso, não há impedimento para novas fiscalizações ou ainda para oajuizamento de ações individuais visando reparar algum dano causado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da Covid-19 no Pará mostrou a necessidade de estratégias voltadas à proteção da saúde do trabalhador na mineração. Em virtude de ter sido considerada atividade essencial no país, muitos trabalhadores não puderam atender as regras de isolamento social para cumprir suas obrigações no emprego.

A norma, ao permitir a continuidade das atividades, sem que fosse estimulada a quantidade de produção e/ou comercialização tida como essencial no contexto de pandemia, tampouco especificar as medidas a serem implementadas pelo setor minerário, permitiram que as recomendações básicas das autoridades mundiais em saúde quanto ao isolamento e distanciamento social e ao uso de equipamentos de proteção fosse relaxada, em favor da mera continuidade da atividade.

As incertezas trazidas pela pandemia sobre os rumos da economia global são muito grandes, como se viu no caso da mineração, apresentado neste artigo. Assegurar a saúde dos trabalhadores ainda é um grande desafio para as políticas públicas na Amazônia, aumentado pela pandemia da Covid-19. No Estado do Pará, ao contrário do que ocorreu em Itabira/MG, que contou com a interdição das operadoras da maior mineradora do país, assistiu-se à adoção de atos isolados, sob

comando do Ministério Público do Trabalho, na tentativa de assegurar aos trabalhadores envolvidos na mineração condições dignas e seguras de trabalho.

Identificou-se que o Ministério Público do Trabalho elaborou um extenso documento contendo recomendações e medidas a serem adotadas nesse período de crise pela empresa que é a principal explorada dos recursos minerais no Estado do Pará. Em seguida, conseguiu estabelecer um Termo de Compromisso contendo várias obrigações relacionadas à proteção dos trabalhadores, o que permitte responder a pergunta que norteou esta pesquisa e compreender a atuação do órgão.

A atuação do MPT é fundamental nesse cenário de pandemia em decorrência da vulnerabilidade dos empregados dos vários setores econômicos, dentre eles a mineração. Entende-se que a ele compete, diante de todo esse novo contexto de emergência em saúde pública, buscar a via da conciliação do conflito e, quando não for possível, a persecução assertiva dos empregadores e do poder público para a eficaz aquisição, distribuição e correto fornecimento dos EPIs aos trabalhadores, além das medidas de isolamento, para mitigar-se a disseminação da doença.

Contudo, entende-se que, de forma mais efetiva, seria a existência de uma rede, composta por diferentes órgãos, com apoio dos entes estatais, com política coordenada e objetivos definidos, dentre os quais, com destaque, para a proteção à vida digna e segura, fundamento de existência humana e de proteção constitucional.

Vidas são perdas irrecuperáveis e irreversíveis e, ao mesmo tempo, é crucial agir para preservar as rendas de trabalhadores e empregadores. Assim, a crise do coronavírus pede uma resposta sistêmica, demanda cooperação, uma ação coordenada pelo Estado, como estrategista, em parceria com a sociedade civil. Não há espaço para se imaginar saídas meramente individuais. A Covid-19 traz uma clara mensagem de que é essencial construirmos alternativas em conjunto, sob pena de padeceremos por muito tempo e enfrentarmos o colapso de cadeias de produção com interrupção no fornecimento de insumos e desabastecimento de produtos, finais ou intermediários.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Agência Nacional de Mineração. *Arrecadação CFEM*. Brasília: ANM, 2020. Disponível em www.sistemas.dnrm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso: 4 out. 2020.
- TRT 3ª Região. *Ação Pública Cível 0010170-96.2020.5.03.0171*. Autor: Ministério Público do Trabalho. Réu: Vale S.A. Adriano Antonio Borges. Juiz(a) Titular. 2ª Vara do Trabalho de Itabira (MG), 22 de setembro de 2020. 2020b. Disponível em <https://pje.trt3.jus.br/segundograu/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=2006061615115970000052537330>. Acesso: 30 out. 2020.
- TRT 3ª Região. *Ação Trabalhista*. Rito Ordinário ATOrd 0010175-21.2020.5.03.0171. Autor: Vale S.A. Réu: União Federal (AGU). Custos Legis: Ministério Público do Trabalho. 2020c. Disponível em <https://pje-consulta.trt3.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/00101752120205030171>. Acesso: 30 out. 2020.
- *Decreto 10.329/2020*, de 28 de abril de 2020. Regulamenta a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. 2020e. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso: 19 jun. 2020.
- *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 30 out. 2020.
- *Decreto-Lei 5.452*, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso: 18 jan. 2020.
- *Decreto 10.282/2020*, de 28 de abril de 2020. Regulamenta a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República. 2020. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10282.htm. Acesso: 30 out. 2020.
- *Lei 13.979*, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm. Acesso: 30 out. 2020.
- *Medida Provisória 927*, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm. Acesso: 12 set. 2020.
- *Lei 10.406*, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso: 30 out. 2020.
- STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6342*. Nega referendo ao indeferimento da medida cautelar tão somente em relação aos artigos 29 e 31 da Medida Provisória 927/2020 e, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, suspendeu a eficácia desses artigos. Redator para o acórdão Ministro Alexandre de Moraes, Sessão Virtual de 29.04.2020. Disponível em www.portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880968. Acesso: 28 jul. 2020.
- STF. *Recurso Extraordinário 828040*. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em www.portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4608798. Acesso: 30 out. 2020.
- *Lei 8.213*, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213compilado.htm. Acesso: 30 out. 2020.
- *Lei 11.430*, de 26 de dezembro de 2006. Altera a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11430.htm. Acesso: 30 out. 2020.
- *Decreto 3.048*, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm. Acesso: 30 out. 2020.
- *Decreto-Lei 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm. Acesso: 30 out. 2020.
- Ministério da Saúde. *Painel Coronavírus*. Disponível em www.covid.saude.gov.br. Acesso: 2 abr. 2021.

- Ministério Público da União. Procuradoria do trabalho no município de Marabá. *Portaria 43.2020*, de 27 de março de 2020. Instaurou o Inquérito Civil 000061.2020.08.002/4. Disponível em www.prt8.mpt.mp.br/servicos/portarias-de-ic?task=baixa&format=raw&arq=5uo0NclcgVuukHW4grqv6JlJkFs31rx-q6vBQxglbizTRNkNAUJTj3EILZxaXiZjsTj2q11UIBqzdwAbSkelfKXr9_AZ8VzE-79LHz1kdXQf_1LEgd38619_9uCCl6. Acesso: 30 out. 2020.
- Ministério Público da União. Procuradoria do trabalho no município de Marabá. *Recomendação 002251.2020*. Disponível em www.prt8.mpt.mp.br/servicos/recomendacoes?task=baixa&format=raw&arq=b1KV5NNOSTRmNj4Q5nhsjNz0-TKIVzi501JoKra1oeBHvzoNxoqLa01BVZZS78mYrnuGMk0wZe000h_mxh8P-n-t2i7v14NwX3bFB6g8tnTD4fCU4oB01M5ndbmKw_r. Acesso: 2 abr. 2021.
- Ministério Público da União. Procuradoria do trabalho no município de Marabá. *Termo de Ajuste de Conduta*. Disponível em www.prt8.mpt.mp.br/servicos/termos-de-ajuste-de-conduta?task=baixa&format=raw&arq=K48Zf7QyuNP-viHPHXibuH7pyJpNPen9qTFQOPyGnxQ2KOW5sHSAStWXpPjGjtXpynjfkSdwfFE-pH8LpwT0oEBmQ. Acesso: 2 abr. 2021.
- Ministério da Economia. *Estatísticas de comércio exterior*. Brasília: MDIC, 2020. Disponível em www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior. 2020b. Acesso: 10 out. 2020.
- FLORILHO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- LAIING, Timothy. The economic impact of the Coronavirus 2019 (Covid-2019): Implications for the mining industry. *The Extractive Industries and Society*, 2020. Disponível em www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7161495/. Acesso: 1 jun. 2020.
- MARANHÃO, Ney. *Poluição labor-ambiental: abordagem conceitual da degradação das condições de trabalho, da organização do trabalho e das relações interpessoais travadas no contexto laborativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017.
- MONEYTIMES. *Minério de ferro marca seu sétimo ganho semanal na China com forte demanda*. Disponível em www.moneytimes.com.br/minerio-de-ferro-marca-seu-setimo-ganho-semanal-na-china-com-forte-demanda/. Acesso: 19 jun. 2020
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção 155*. Dispõe sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores. Genebra, 1983. Disponível em www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236163/lang-pt/index.htm. Acesso: 2 abr. 2021.
- *Convenção 167*. Dispõe sobre Segurança e Saúde na Construção. Genebra, 1988. Disponível em www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236245/lang-pt/index.htm. Acesso: 2 abr. 2021.
- REYMAO, A.E.N.; LOUREIRO, J.G.G.; MELLO NETO, R.C. de S. A CFEM e as políticas públicas nos maiores municípios mineradores de Paraenses. In DIAS, J.C.; BRITO FILHO, J.C.D.; ARAÚJO, J.H.M. (coords.). *Direito e desenvolvimento na Amazônia*. Santa Catarina: Qualis, 2019. p.9-30. Disponível em www.gpminamazonia.blogspot.com/2020/04/livro-direito-e-desenvolvimento-da.html. Acesso: 29 mai. 2020.
- PARÁ. Secretaria de Estado da Saúde. *Coronavírus no Estado do Pará*. Disponível em www.covid-19.pa.gov.br/public/dashboard/41777953-93bf-4a46-b9c2-3cf4cefb3c9. Acesso: 22 jun. 2020.
- UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. *Ten-point plan to bolster global transport, ease trade during Covid-19*. 2020a. Disponível em www.unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2344. Acesso: 24 mai. 2020.
- WHO. World Health Organization. *Coronavirus disease (Covid-19) Pandemic*. 2020. Disponível em www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019. Acesso: 18 out. 2020.

Otávio Bruno da Silva Ferreira
Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

1. INTRODUÇÃO

A despeito da Constituição Federal Brasileira de 1988 elencar como fundamento a dignidade da pessoa humana e apesar de constar a tipificação de determinadas condutas como crimes no Código Penal Brasileiro, ainda permanecem atuais as práticas em se reduzir o ser humano à condição análoga de escravo.

A exploração do ser humano é identificada em diversas cadeias produtivas e/ou empreendimentos especialmente pelo fato de sua ocorrência estar relacionada à precariedade e à pobreza em que vivem milhares de brasileiros, à exploração desenfreada por mais-valia com a supressão de direitos trabalhistas mínimos.

Nesse cenário, a atividade de garimpo no Estado do Pará vem despontando como cenário fértil para a prática de escravidão contemporânea, aliada ao antecedente histórico que caracteriza os garimpeiros como um grupo social heterogêneo e tradicionalmente vulnerável, que trabalham sem carteira assinada e sem o recebimento de outros direitos trabalhistas.

Segundo levantamento feito pelo Observatório da Mineração (2020), desde 2008, 333 trabalhadores foram resgatados de garimpos no Brasil em condições análogas à escravidão, em 31 operações, tendo o Pará ocupado destaque em 12 delas. Nesse cenário, a cidade de Itaituba, no médio Tapajós no Pará, destaca-se como o maior polo de mineração ilegal do Brasil com estimativa de que mais de 60 mil garimpeiros trabalhem na região e 1.000 pistas de pouso para aviões.

Nas operações de resgate, os trabalhadores foram encontrados em condições precárias, em locais sem instalações adequadas para alojamento, sem banheiros, consumindo água contaminada, com alimentação improvisada, sem

equipamento de proteção, cumprindo jornadas exaustivas, sem vínculo formal e, não raro, submetidos a dívidas acumuladas com o dono do garimpo, o que caracteriza o trabalho em condição análoga de escravo.

A partir do cenário exposto, o presente estudo busca responder o seguinte problema: como a sofisticação da atividade ilegal concorre para a existência do trabalho escravo contemporâneo nos garimpos do Estado do Pará?

Aponta-se como hipótese que os garimpos sofisticaram a sua forma de atuação, por meio da utilização de instrumentos lícitos, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), a constituição de cooperativas de garimpeiros e a autorização para a realização da atividade mineradora com o intuito de aumentar a área de mineração e mascarar os vínculos empregatícios com claro propósito de manutenção da escravização dos garimpeiros.

Para tanto, traça-se como objetivo geral a constatação de possíveis instrumentos e condutas para coibir o trabalho escravo contemporâneo nos garimpos no Pará. Projeta-se como objetivos específicos: a) discutir a caracterização do trabalho escravo contemporâneo; b) analisar as condições de vida e de trabalho descritas nas fiscalizações realizadas nos garimpos e c) identificar os instrumentos de sofisticação das fraudes nos garimpos.

Quanto aos aspectos metodológicos, o estudo está estruturado em método dedutivo, pesquisa qualitativa, aplicada, do tipo exploratória com a realização de pesquisas bibliográficas e o exame de relatórios de fiscalização e processos judiciais. Nesse ponto, delimita-se que serão analisados Relatórios de Fiscalização de ações realizadas nos garimpos Coatá no ano de 2018 e Pau Rosa no ano de 2020, ambos localizados na região do Tapajós no Pará.

Além da introdução e considerações finais, o estudo encontra-se dividido em três seções, cada uma correspondendo a um dos objetivos específicos propostos.

Na primeira seção, analisa-se o conceito de trabalho em condição análoga a de escravo com a apresentação de recortes teóricos, bem como o texto do art. 149 do Código Penal Brasileiro e destaque e delimitação para o estudo do trabalho em condição degradante.

Na segunda seção, faz-se um estudo sobre as condições de vida e de trabalho do escravizado no garimpo com fundamento nos relatórios de fiscalização. Na

terceira seção, abre-se espaço para tratar sobre os instrumentos utilizados pelos escravizadores para a sofisticação das fraudes e dos crimes. Por fim, segue-se para as considerações finais com a resposta ao problema de pesquisa formulado.

Entende-se que o estudo é socialmente relevante, considerando a quantidade de pessoas exploradas em uma das atividades mais rentáveis no Pará, e juridicamente pertinente.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO E O TRABALHO DEGRADANTE

É difícil a tarefa de produzir um conceito unívoco sobre o tema do estudo em decorrência da pluralidade de entendimentos quanto à definição, à caracterização e à delimitação do trabalho análogo ao de escravo, bem como dada a existência de diversas condutas que permitem denotar aquela condição, não se limitando à mera privação de liberdade de locomoção.

Por certo, a inexistência de entendimento sobre o alcance da prática apresenta entrave para a sua erradicação, considerando a necessidade de ações coordenadas que envolvam áreas distintas da ciência jurídica as quais, não raro, apresentam divergências quanto ao enquadramento dos fatos relacionados ao trabalho análogo ao de escravo. A discussão sobre a dificuldade de caracterizar o trabalho em condição análoga à de escravo não se limita ao âmbito acadêmico, ao contrário, transita para a seara decisória do Poder Judiciário e para a área fiscalizatória do Poder Executivo.

Segundo Silva (2010), a escravidão é o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade ou o estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, os atributos do direito de propriedade, por consequência, toda a esfera da dignidade da pessoa humana, que se vê aviltada não apenas em sua liberdade e igualdade, mas em sua própria condição de ser humano.

Nesse sentido, entende-se que a escravidão é exatamente a coisificação do homem, que atinge toda a sua dignidade enquanto pessoa humana, não se limitando aos direitos relativos à sua liberdade e igualdade.

Oportuno registrar que o crime de redução da pessoa à condição análoga à de escravo consiste na subjugação do ser humano, naturalmente livre, a uma condição que lhe impõe uma relação de domínio extremado por outrem, que atenta contra a sua condição de pessoa. Não é toda e qualquer espécie de subordinação, mas a exploração extrema de seres humanos juridicamente livres, mas faticamente subjugados. Assim, analisa-se o grau de domínio e de sujeição que o tomador do serviço impõe ao trabalhador.

A despeito da dificuldade, entende-se necessário discutir a extensão e o alcance das hipóteses de atividades que podem ser enquadradas no tipo penal previsto no art. 149 do Código Penal Brasileiro¹ (BRASIL, 1940), com a redação dada pela Lei 10.803, de 11 de dezembro de 2003.

Antes da alteração legislativa, o tipo penal tinha a seguinte redação: “Art. 149 – Reduzir alguém a condição análoga à de escravo” (sic). A despeito de ser uma norma aberta e, aparentemente, permitir a inclusão de diversas condutas, pela sua própria natureza de norma penal proibitiva, acabava revelando-se insatisfatória para a tipificação e a delimitação dos fatos analisados. Assim, a alteração legislativa, ao dispor especificamente sobre as hipóteses de ocorrência do crime, permitiu a melhoria de sua compreensão e facilitou o enquadramento pelas autoridades competentes.

A respeito do dispositivo, é oportuno tecer algumas considerações. A primeira é que, a despeito de estar situado no capítulo VI – Dos crimes contra a liberdade individual, na seção I, que trata dos crimes contra a liberdade pessoal, o bem jurídico tutelado não é apenas a liberdade de locomoção, ao contrário do entendimento anteriormente dominante, embora a violação à liberdade ampla esteja sempre presente na hipótese de cometimento de alguma das espécies previstas no tipo penal. Trata-se, de fato, de violação a vários direitos, dentre eles, à saúde, à vida e à segurança do trabalhador, todos direcionados à garantia de sua dignidade.

1. Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. §1º Nas mesmas penas incorre quem: I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. §2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I - contra criança ou adolescente; II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

A segunda consideração é a mudança significativa de alteração dos bens jurídicos tuteláveis, que passou da liberdade para a dignidade do ser humano, assinalando que não importa considerar apenas a dignidade como tutelável, mas a reputar o bem maior a ser protegido.

Considerando a redação atual do tipo penal, entende-se que a condição análoga à de escravo caracterizar-se-á na ocorrência das seguintes hipóteses: a) trabalho forçado; b) trabalho com jornada exaustiva; c) trabalho em condição degradante; d) trabalho com restrição de locomoção em razão de dívida; e) retenção do trabalhador no local de trabalho em virtude de cerceamento do uso de qualquer meio de transporte; f) retenção do trabalhador no local de trabalho em virtude do apoderamento de seus documentos ou objetos pessoais e; g) vigilância ostensiva.

A existência de um rol analítico de condutas auxilia na identificação e no enquadramento das práticas que são investigadas, orientando o trabalho dos responsáveis pelas investigações, autuações e ações cabíveis.

Ao contrário dos demais casos de ocorrência do tipo penal que são quase autoexplicativos, o trabalho degradante envolve, para a sua caracterização, uma série de variáveis e fatores, o que exige, para a sua compreensão e aplicação, um esforço maior em decorrência dos debates que envolvem a temática.

No plano normativo, embora as Convenções 29 (OIT, 1930) e 105 (OIT, 1957), ambas da OIT sobre o trabalho forçado, não tenham disposto especificamente sobre o trabalho em condições degradantes, o Brasil aprovou várias normas que o proíbem expressamente. Nesse contexto, aponta-se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 (ONU, 1966), o qual prevê em seu art. 7º, que ninguém poderá ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. No mesmo sentido, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (OEA, 1969) dispõe em seu art. 5º, itens 1 e 2, que toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral e que ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Além disso, no plano interno, a Constituição Federal de 1988, no art. 1º, inc. III, elenca, dentre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana, ao mesmo tempo em que no art. 5º, inc. III, consta a

previsão de que ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante.

Para Melo (2004), o trabalho degradante é caracterizado por péssimas condições de trabalho e de remuneração, como a utilização de trabalhadores intermediados por gatos ou cooperativas de mão de obra fraudulentas; a utilização de trabalhadores arrematados por gatos em outras regiões; a submissão de trabalhadores a precárias condições de trabalho, pela ausência de boa alimentação e água potável ou pelo seu fornecimento inadequado; o fornecimento de alojamentos sem as mínimas condições de habitação e sem instalações sanitárias; a cobrança pelos instrumentos necessários à prestação dos serviços e pelos equipamentos de proteção individuais, como chapéus, botas, luvas, caneleiras, etc.; o não fornecimento de materiais de primeiros socorros; o fornecimento de transporte inseguro e inadequado aos trabalhadores; e o descumprimento geralizado da legislação de proteção ao trabalho, como a ausência de registro do contrato na CTPS, a não realização de exames médicos admissionais e demissionais e o não pagamento de salário ao empregado.

Brito Filho (2018) considera que o trabalho em condições degradantes é aquele no qual inexistem condições mínimas de saúde e de segurança, além da falta de condições mínimas de trabalho, de moradia, higiene, respeito e alimentação, fornecidas em conjunto, vez que a ausência de fornecimento de um deles impõe o reconhecimento da situação de trabalho degradante.

No mesmo sentido, Andrade (2006) entende que o trabalho degradante é aquele que priva o trabalhador de sua dignidade, que o despreza como sujeito de direitos, que o rebaixa e deteriora sua saúde, desenvolvido sob péssimas condições e com remuneração incompatível, sem garantias mínimas à sua segurança e saúde e com limitação à alimentação e moradia.

Com base nos entendimentos acima, identifica-se que o trabalho em condições degradantes é caracterizado pela ausência de direitos mínimos relacionados à saúde e à segurança do trabalhador, com exposição de sua integridade física e psíquica, bem como pela inexistência de um rol mínimo de direitos, como alojamento, água e alimentação adequada, não pagamento de salários, submissão a tratamentos desumanos, todos praticados com clara violação de sua dignidade.

Feita a abordagem sobre a caracterização do trabalho em condição aná-

loga a de escravo, na hipótese de trabalho degradante, passa-se ao exame das condições de vida e de trabalho dos garimpeiros que atuam no Estado do Pará, nos garimpos Coatá e Pau Rosa.

3. AS CONDIÇÕES DE VIDA E DE TRABALHO NOS GARIMPOS: COATÁ E PAU ROSA

A fim de identificar as condições de vida e de trabalho suportadas pelos trabalhadores que atuam na extração do minério no Estado do Pará, entende-se importante apresentar os registros feitos pelas fiscalizações realizadas pelo Grupo Móvel de Fiscalização ao Trabalho Escravo.

A operação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) realizada em agosto de 2018, resgatou 38 trabalhadores no garimpo Coatá, em Jacareacanga/Pará. No Relatório Preliminar de Fiscalização (BRASIL, 2018) consta que a produção dos garimpeiros e o valor devido às cozinheiras eram anotados pela proprietária do empreendimento em um caderno que ficava em sua posse, na cantina da sede do garimpo, onde ficavam disponíveis bebidas alcoólicas, mantimentos e medicamentos para a venda aos trabalhadores, sendo tudo cobrado em ouro e anotado em outro caderno com preços acima dos valores de mercado.

No término contratual, o acerto das contas era feito pela somatória da produção do garimpeiro com a subtração dos valores relativos à sua conta na cantina. Se o trabalhador ficasse com débito, normalmente permaneceria mais tempo trabalhando até pagar o que devia. Se a diferença fosse positiva, o garimpeiro recebia em ouro e podia sair do garimpo.

No caderno de dívidas, também eram anotados os valores devidos pelos garimpeiros às cozinheiras, que lhes prestavam serviços sexuais. Tudo passava pela coordenação e orientação da proprietária do garimpo, que recebia a informação do garimpeiro e transferia o valor para o registro de crédito da cozinheira, além da própria instituição da regularidade de prestação de serviços sexuais pelas cozinheiras, que eram contratadas dentre mulheres solteiras com expressa vedação de manter relacionamento estável com algum garimpeiro, sob pena de expulsão do local.

Quanto ao alicciamento dos trabalhadores e trabalhadoras, isso ocorria na cidade de Itaituba/Pará, sendo que as despesas com o adiantamento do dinheiro para a família, transporte e alimentação, já se transformavam em dívida. No local, devido ao isolamento do garimpo e a falta de sinal para celular, os garimpeiros ficavam sem contato com suas famílias.

Os trabalhadores, em cada uma das frentes de trabalho, encontravam-se alojados em barracos de lona plástica próximos às áreas em que se desenvolviam as atividades de garimpagem (regionalmente denominadas “pistas”). A estrutura dos barracos estava localizada em clareiras abertas no interior da floresta em que o acesso se dava por estradas internas ou por trilhas no interior da mata, em locais isolados e de difícil entrada. As áreas, após o desmatamento, eram preparadas por retroescavadeiras pertencentes à proprietária. Também eram escavadas pequenas cacimbas, com cerca de três a quatro metros de profundidade, e sobre essa cacimba, os trabalhadores faziam um pequeno telhado de madeira coberto com lona plástica, sem qualquer proteção das paredes, onde se filtrava a água usada para o consumo, alimentação e banho dos trabalhadores.

Consta ainda que cada uma das frentes de trabalho era constituída por um grupo de três a cinco garimpeiros e uma cozinheira. Os barracos foram construídos pelos próprios trabalhadores, com uso de toras rústicas de madeira retiradas da mata e amarradas com cipó títica, cobertas com lona plástica preta e encerrados azuis fornecidos pela proprietária do garimpo.

Os garimpeiros ficavam alojados coletivamente em uma área construída e coberta, mas sem qualquer parede e com chão de terra nua (não batida). O local era utilizado para esticar as redes utilizadas para dormir (pertencente aos próprios trabalhadores), assim como para pendurar sacolas, mochilas, e sacos de anagem utilizados para a guarda dos poucos pertences individuais de cada um; era frequente o uso de pequenos girais ou mesas improvisadas com toras roliças de madeira para guardar tais pertences e pendurar roupas e toalhas.

Em uma estrutura à parte, construída do mesmo modo já descrito, havia outro barraco utilizado como cozinha, com fogão à lenha (ou à gás, encontrado em alguns locais) e pequenas mesas e prateleiras improvisadas para a guarda de sacos de mantimentos (arroz, feijão, sal, óleo, farinha, macarrão).

Por outro lado, a água utilizada para o preparo dos alimentos e a lavagem

da louça era retirada das cacimbas e armazenadas em tambores de 200 litros, sem tampas, mantidas nas cozinhas e apresentavam aspecto extremamente turvo, com muitas partículas em suspensão e era consumida sem qualquer tratamento ou cuidado com sua pureza. Para minimizar a má qualidade, os trabalhadores cobriam a cacimba com pequenos retalhos de lona plástica, os quais não impediam a entrada e escurrimto de água da chuva e toda a sorte de sujidades, animais e insetos.

Anexo às cozinhas havia um local reservado, cercado de lona plástica, utilizado como dormitório pelas cozinheiras, além de um pequeno cercado plástico com chão de tábuas soltas para a cozinheira se banhar com a água proveniente das citadas cacimbas, sem chuveiros. No barraco das cozinheiras também encontraramos colchões mantidos sobre estrados improvisados com madeiras roliças, sem a presença de armários individuais.

Não havia instalações sanitárias nos barracos e nas frentes de serviço, de modo que todas as necessidades eram feitas no mato. Em apenas um dos barracos, os trabalhadores improvisaram um pequeno cercado de lona para fazer as necessidades fisiológicas em um buraco de 2x3 metros com cerca de três metros de profundidade, risco de queda e odor fétido, sem qualquer cobertura, em que se agachavam em troncos lisos para defecar.

Para o banho, a maioria dos garimpeiros utilizava pequenas grotas ou igarapés, ao ar livre, sem qualquer conforto e privacidade. Em alguns locais encontrados cercados de lona plástica, sem coberturas, no qual alguns trabalhadores se banhavam com a água das cacimbas, por meio de pequenos potes plásticos ou canecas.

Os trabalhadores faziam a refeição no próprio barranco, procurando uma sombra para se abrigar.

Das narrativas acima, constata-se a ilegal forma de exploração do trabalho humano, notadamente quanto ao não fornecimento de alojamentos, não fornecimento de equipamentos de proteção individual, não fornecimento de água potável (situação de exposição a insegurança hídrica) e não fornecimento de instalações sanitárias, submetendo os trabalhadores e as trabalhadoras a condições degradantes e a submissão a jornada exaustiva, reduzindo-os à condição análoga a de escravos.

Em nova incursão realizada no período de 24/09/2018 a 28/09/2018, constatou-se a continuidade das condutas irregulares, conforme se observa no Adendo ao Relatório de Fiscalização (BRASIL, 2018b).

Com base nas constatações acima, o Ministério Público do Trabalho ingressou com Ação Civil Pública, autuada sob o nº 0000606-06.2018.5.08.0113, em trâmite na Vara do Trabalho de Itaituba, atualmente na fase de cumprimento de acordo. Nesse processo foi celebrado acordo em 12/12/2019, que além da obrigação de pagar, envolveu o cumprimento de uma série de obrigações de fazer e de não fazer pelo empregador, especialmente voltadas ao tratamento digno dos trabalhadores e à cessação da prática de escravidão contemporânea.

Não obstante o acordo citado, em dia 26/10/2020, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) esteve presente em outras três frentes de trabalho de garimpo, situadas no Garimpo do Pau Rosa, localizado no município de Jacareacanga, a 310 quilômetros de Itaituba no Pará e a fiscalização constatou que os 39 trabalhadores estavam submetidos à condição análoga a de escravos, mantidos em condições degradantes de trabalho e de vida.

Identificou-se no Relatório Preliminar de Fiscalização (BRASIL, 2020) que nenhum dos trabalhadores tinha sua CTPS anotada, não dispunham, na primeira frente, de alojamento, eis que dormiam em barracos cobertos de lona, sem qualquer proteção contra intempéries e possíveis ataques de animais silvestres. Na segunda e terceira frentes, havia alojamentos construídos de madeira, porém também sem condições adequadas de instalação. Não havia portas, nem janelas, nem banheiros. Para dormir, havia apenas redes, sem roupa de cama ou coberta. A água era captada diretamente pelos trabalhadores, aparentemente não ser apta à ingestão humana. A alimentação era preparada numa mesa improvisada, sendo que o cômodo não dispunha nem de fornecimento de água nem de esgoto. Os gêneros de primeira necessidade, os equipamentos de proteção individuais (inadequados) e demais outras necessidades eram fornecidas pelos empregadores a preço de ouro. Este garimpo era explorado por familiares da proprietária do garimpo fiscalizado em 2018.

Identifica-se, do cotejo entre as apurações realizadas nos anos de 2018 e 2020, que há nos municípios de Itaituba e Jacareacanga no Pará, um empreendimento familiar que vem submetendo dezenas de trabalhadores a condições

análogas à escravidão. A reincidência em tal prática, instiga a necessária compreensão sobre como uma atividade criminosa vem se perpetuando, a despeito da proibição legal, ou seja, como a atividade vem se sofisticando.

4. A SOFISTICAÇÃO DAS FRAUDES NOS GARIMPOS

A reincidência da prática de escravização de trabalhadores não ocorre por acaso. É possível identificar, especificamente no cenário relatado acima, a utilização de diversos instrumentos previstos na legislação com o intuito de afastar a caracterização de ilicitude da atividade.

Segundo Mongabay (2020), mesmo após a operação de 2018, a proprietária do Garimpo Coatá e seus filhos, registraram requerimentos minerários na Agência Nacional de Mineração (ANM), órgão federal ligado ao Ministério de Minas e Energia e obtiveram a aprovação de quatro deles. Assinala ainda que, em outubro de 2018, dois meses após a primeira operação do GEFM acima referida, a proprietária do garimpo conseguiu uma permissão de lavra garimpeira em Itaituba com validade até o ano de 2023. Outro requerimento de pesquisa, datado de 2011, segue em trâmite. Já seu filho, responsável pela administração dos garimpos, protocolou oito requerimentos de pesquisa e lavra na ANM entre 2018 e 2020. E ainda obteve três autorizações concedidas para pesquisa, todas válidas até 2022.

Segundo o Ministério Público Federal (2020), a simplicidade e a desnecessidade de prévia pesquisa mineral orientam, como regra, os requerimentos de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), e que essas características contribuíram para que proliferassem milhares de requerimentos de PLGs na Amazônia, numa prática sistemática e escancarada que visa à reserva de mercado e que configura manifesto abuso de direito, em específico do direito de prioridade.

Assinala ainda que a proliferação indiscriminada de requerimentos de PLGs na Amazônia, à míngua de uma atividade efetivamente regulatória por parte da ANM, tem relegado ao exclusivo alvedrio da iniciativa privada a afetação de novas áreas para a exploração mineral, tem estimulado a pressão pela recategorização de unidades de conservação e a conversão predatória de terras

indígenas e de áreas de floresta para atividades minerárias (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020).

É importante destacar que garimpeiro é toda pessoa física de nacionalidade brasileira que, individualmente ou em forma associativa, atue diretamente no processo da extração de substâncias minerais garimpáveis, a teor do art. 2º, I, da Lei 11.685/08 (Estatuto do Garimpeiro) e que a concentração de várias PLGs nas mãos de um mesmo requerente termina por desqualificá-lo como garimpeiro, pois não é possível a uma pessoa física atuar diretamente em mais de uma PLG, tendo a própria lei estabelecido o limite de 50 hectares para cada área permitida. Os garimpeiros, que dependem de seu trabalho para sobreviver, perdem o espaço para aqueles que legalmente não podem ser definidos como garimpeiros.

O registro de requerimentos na ANM é parte da sofisticação do crime, pois tem o objetivo de dar uma aparência de legalidade aos garimpos instalados na região.

Outro instrumento utilizado foi a criação em 2020, de uma cooperativa de garimpeiros no Pará, tendo a proprietária do garimpo como presidente e seus filhos como diretores. A instituição de cooperativas tem o condão de mascarar as condições reais dos trabalhadores e dos próprios garimpos, negar a existência de vínculo de emprego e aparentar que os trabalhadores estão organizados em prol do coletivo por conta própria, sem exploração por outrem.

É certo que a lei apoia e estimula o cooperativismo e outras formas de associativismo, e que o Estado favorece a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros e que tais cooperativas terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis. Todavia, a concentração de mais de uma PLG em mãos de uma mesma pessoa física frustra o favorecimento da atividade de garimpagem em cooperativas, prejudicando, além da proteção do meio ambiente, a promoção econômica e social dos garimpeiros.

Além das cooperativas, outra forma utilizada para mascarar os vínculos empregatícios é a celebração de contratos de parceria, a despeito de presentes todos os requisitos da relação de emprego, a saber: pessoalidade, não eventualidade, subordinação e onerosidade (BRASIL, 2018).

Além disso, outro instrumento apontado na investigação conduzida pela Mongabay (2020) é a solicitação de registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR), que vem sendo utilizado, na prática, como instrumento da grilagem de terras, servindo aos propósitos do garimpo ilegal. Foram identificados onze pedidos de registros, todos feitos em abril e maio de 2018, nos nomes de pessoas da família da proprietária do Garimpo Coatá, que totalizam mais de sete mil hectares registrados nos nomes deles, nos municípios de Itaituba, Jacareacanga e Rurópolis.

O registro da suposta propriedade da terra, autodeclaratória e não equivalente a um título legal, é mais um passo na direção de forjar um cenário de “busca pela regularização”.

Ponto em comum entre os instrumentos mencionados é que a cooperativa em quase todos os requerimentos na ANM e os registros no CAR foram feitos a partir de 2018, época da primeira operação, o que evidencia um esforço coordenado na tentativa de transparecer certa licitude nas atividades.

Além do uso desses instrumentos, outro ponto relativo à sofisticação é a técnica empregada para tirar o ouro dos funcionários. A proprietária do empreendimento é o banco e o comércio do local, responsável pela guarda do pagamento dos funcionários, utilizando-o para os descontos dos gastos deles no garimpo. Ou seja, o garimpeiro nunca recebe o salário em espécie, pois as transações realizadas entre comércio e banco, em uma só pessoa, retiram-lhe o poder de usufruir dos recursos que obteria com seu trabalho.

Apresentados os instrumentos de sofisticação da atividade, passa-se ao exame de como colibir ou reduzir a sua ocorrência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa e a exploração mineral, representando uma das atividades mais rentáveis do Estado do Pará, vem se apresentando também como uma das atividades promissoras para a escravização do ser humano. No estudo feito, identificou-se que a região do Tapajós concentra um dos maiores garimpos ilegais do mundo. Ao lado da ilicitude da própria exploração mineral há diversos outros crimes, dentre os quais a redução do trabalhador à condição análoga a de escravo.

Por certo, a identificação da exploração no ano de 2018, a fiscalização, a suspensão da atividade, a celebração de acordo em ação judicial, não fizeram cessar o crime, tanto que foi novamente identificado no ano de 2020 com reprodução das mesmas condições de vida e de trabalho identificadas dois anos antes.

A permanência da escravização ocorre, além de outros motivos, pela sofisticação do modo de atuação, representada pela utilização de instrumentos legais que são utilizados de forma ilegal para mascarar a atividade. Nesse cenário, foram identificados os seguintes instrumentos: i) requerimentos de Permissão de Lavra Garimpeira; ii) concentração de requerimentos de PLGs; iii) constituição de cooperativa de garimpeiros no Pará, ilícitas; iv) celebração de contratos de parceria; v) solicitação de registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e vi) remodelação de técnica utilizada para tirar o ouro dos funcionários.

Nota-se que os instrumentos citados, e agora respondendo ao problema que norteou esse estudo, estão diretamente relacionados à existência e permanência do trabalho escravo contemporâneo. Isso, porque há clara remodelação da atuação, a fim de mascarar a escravização, pois, como sabido, para a caracterização daquele crime é indispensável a existência de um contrato de trabalho entre as partes. Inexistindo tal contrato, seja por meio das cooperativas ou por meio dos contratos de parceria (itens III e IV), seria inócua a ação fiscalizatória em decorrência da ausência do vínculo citado.

Além disso, os instrumentos mencionados nos itens I e II inviabilizam a formação de cooperativas lícitas, pois privam o trabalhador de acesso às propriedades, em decorrência da concentração fundiária. Tal cenário aumenta a precarização e a pobreza da população, tornando-a vulnerável à escravização.

Por fim, o item IV apresenta a hipótese de escravidão por dívida. Ou seja, os instrumentos identificados estão diretamente relacionados à ocorrência do trabalho escravo contemporâneo, exigindo ações efetivas para eliminar as fraudes existentes nos requerimentos, solicitações de registros e relações contratuais.

Com o mesmo objetivo destacado, o Ministério Público Federal apresentou uma série de recomendações à Agência Nacional de Mineração, dentre as quais, destacam-se: o indeferimento de todos os requerimentos de PLGs feitos por pessoa que já seja titular de PLG, feitos por pessoa que, embora não seja

titular de PLG, tenha vários requerimentos em trâmite, mantendo-se apenas o mais antigo; instauração de procedimentos administrativos para promover o cancelamento de PLGs nos casos em que os beneficiários sejam titulares de mais de um título; que os pedidos novos e pendentes sejam analisados no prazo de 30 dias; que a ANM faça constar expressamente, nos protocolos de requerimento de PLG que, enquanto não deferidos, não se tratam de títulos minerários, mas de requerimentos precários, não negociáveis e que não autorizam a exploração mineral; que sejam rejeitados automaticamente todos os requerimentos de PLGs incidentes em terras indígenas e unidades de conservação; que a agência estabeleça critérios para favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros e que elabore estudo técnico que revise os limites da Reserva Garimpeira do Tapajós (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020).

Trata-se, em resumo, de medidas de combate à concentração ilegal de requerimentos de Permissões de Lavra Garimpeira (PLGs) e de revisão dos limites da Reserva Garimpeira do Tapajós. Acrescenta-se a necessária e urgente realização de vistorias constantes na região para monitorar as ocorrências de trabalho escravo.

Por fim, destaca-se que a preservação da dignidade da pessoa deve nortear a conduta de todos, tanto do Estado quanto dos administrados. Assim, não há como prevalecer a livre iniciativa em face da violação dos direitos básicos dos trabalhadores. O núcleo essencial de proteção de todo ser humano deve ser respeitado, a fim de que sejam garantidas condições existenciais mínimas de vivência, de sobrevivência e de reprodução social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Denise Lapolla de Paula Aguiar. A servidão por dívidas e o princípio da dignidade humana. Aportamentos sobre trabalho escravo, forçado e degradante. *Revista Synthesis: Direito do Trabalho Material e Processual*. n.42, p.11-16. São Paulo: RT, 2006.

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 8 set. 2020.
- *Decreto-Lei 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso: 8 set. 2020.
- Ministério do Trabalho: Secretaria de Inspeção do Trabalho. Departamento de fiscalização no trabalho. Divisão de fiscalização para erradicação do trabalho escravo. *Relatório preliminar de fiscalização: garimpo do Coatá*. 2018. Período: 16/08/2018. Local: Jacareacanga. Documento extraído dos autos do processo 0000606-06.2018.5.08.0113, em trâmite na Vara do Trabalho de Itaituba.
- Ministério do Trabalho: Secretaria de Inspeção do Trabalho. Departamento de fiscalização no trabalho. Divisão de fiscalização para erradicação do trabalho escravo. *Adendo preliminar ao relatório de fiscalização: garimpo do Coatá*. 2018. Operação: 071/2018. Local: Jacareacanga. Documento extraído dos autos do processo 0000606-06.2018.5.08.0113, em trâmite na Vara do Trabalho de Itaituba.
- Ministério do Trabalho: Secretaria de Inspeção do Trabalho. Departamento de fiscalização no trabalho. Divisão de fiscalização para erradicação do trabalho escravo. *Relatório preliminar de fiscalização: garimpo do Pau Rosa*. 2020. Período: 26 a 28/10/2020. Local: Jacareacanga. Documento extraído dos autos do processo 0000606-06.2018.5.08.0113, em trâmite na Vara do Trabalho de Itaituba.
- Ministério Público Federal. *Recomendação 1*, de 18 de março de 2020. Procuradoria da República do Município de Itaituba.
- TRT 8ª Região. Vara do Trabalho de Itaituba. Ação Civil Pública. Processo: 0000606-06.2018.5.08.0113. Autor: Ministério Público do Trabalho. Reclamados: Raimunda Oliveira Nunes, Tamis Daniele Oliveira Tavares, Raifran Oliveira Nunes, Tanis Daise Oliveira Cardoso e Tamis Denes Oliveira Nunes. Ajuizado em 6 set. 2018. BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho. Trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno*. 5.ed. São Paulo: Ltr, 2018.
- MELO, Luis Antônio Camargo de. As atribuições do Ministério Público do Trabalho na prevenção e no enfrentamento ao trabalho escravo. *Revista LTr: Legislação do trabalho*. v.68, n.4, p. 425-432. São Paulo: LTr, abr. 2004.
- MONGABAY. *Trabalho escravo em garimpos expõe redes criminosas na Amazônia*. Publicado em 11 de fev. 2021. Disponível em www.brasil.mongabay.com/2021/02/trabalho-escravo-em-garimpos-expoe-redes-criminosas-na-amazonia. Acesso: 8 set. 2021.
- OBSERVATÓRIO DA MINERAÇÃO. *Mais de 300 trabalhadores em condições análogas à escravidão foram resgatados em garimpos no Brasil*. Publicado em 6 jul. 2021. Disponível em www.observatoriodamineracao.com.br/exclusivo-mais-de-300-trabalhadores-em-condicoes-analogas-a-escravidao-foram-resgatados-em-garimpos-no-brasil. Acesso: 8 set. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Pacto internacional sobre os direitos civis e políticos de 1966*. Disponível em www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm. Acesso: 9 set. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção americana de direitos humanos de 1969*. Disponível em www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c/Convencao_Americana.htm. Acesso: 9 set. 2020.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção 29*. Trabalho forçado ou obrigatório. Genebra, 1930. Disponível em www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235021/lang-pt/index.htm. Acesso: 9 set. 2020.
- *Convenção 105*. Abolição do trabalho forçado. Genebra, 1957. Disponível em www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235195/lang-pt/index.htm. Acesso: 9 set. 2020.
- SILVA, Marcello Ribeiro. *Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI: novos contornos de um antigo problema*. 2010. 280f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Goiás. Goiânia: UFG, 2010.

Ana Elizabeth Neirão Reymão

André da Costa Ericeira

Marcos Venancio Silva Assunção

1. INTRODUÇÃO

A pandemia do novo coronavírus, especialmente entre 2020 e 2022, teve fortes impactos culturais, econômicos e sanitários, uma vez que o vírus possui uma propagação muito rápida e facilitada pelas vias aéreas, impondo grandes dificuldades ao combate da doença por ele causada, a Covid-19 (RAFAEL et al, 2020).

Dentre as soluções possíveis, medidas que visavam o isolamento social, como o *lockdown* (confinamento) e o fechamento de serviços não-essenciais, foram identificadas como as mais apropriadas para o enfrentamento da pandemia, lembram Rafael et al (2020), possibilitando o controle da proliferação da doença principalmente em 2020, até que a vacina estivesse disponível para a população, o que só ocorreu no final de 2021. Essa foi, inclusive, a recomendação oficial do Conselho Nacional de Saúde. Todavia, não foi aceita de forma unânime, sendo muito contestada.

Diversas foram as críticas às medidas indicadas, sendo a maioria delas relacionadas à liberdade individual, questionando os métodos utilizados pelo Estado brasileiro no combate à pandemia, bem como seus efeitos (ROCHA, 2020).

No Brasil, onde a população depende, majoritariamente, do sistema público de saúde, os problemas foram ainda maiores do que os ocorridos na média mundial, havendo muitos questionamentos a respeito da eficiência do Estado na prestação dos seus serviços básicos, como ocorreu na região sudeste do Pará, reconhecida pela atividade minerária (ANGELO, 2020).

Dentre esses municípios têm-se Parauapebas e Marabá, localizados no Estado do Pará, os quais se destacam nacional e localmente na lista de maiores arrecadadores da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) com recolhimentos na ordem de R\$ 2.457.515.481,42 (23,9% do valor total arrecadado no país, na ordem de R\$ 10.288.935.761,49) e R\$ 161.270.050,03 (1,6%), respectivamente, em 2021. Assim, Parauapebas ocupou o primeiro lugar nacional e estadual, enquanto Marabá foi o 13º maior arrecadador nacional e o terceiro no Pará, conforme dados da Agência Nacional de Mineração (ANM, 2022).

Em 2020, a atividade mineradora nessas localidades também foi intensa, tendo o recolhimento de CFEM alcançado grandezas semelhantes. Em paralelo, o Estado vinha se destacando negativamente no país em números de casos e de mortes de Covid-19, especialmente no começo da pandemia, atingindo fortemente os trabalhadores da mineração.

Em Parauapebas, onde a extração de ferro ocupa relevante papel na economia, o colapso na saúde ocorreu ainda em maio de 2020 quando havia registro de mais de 1.900 casos da doença na população de cerca de 200 mil habitantes, preocupando os mercados globais de mineração e a população local. No final de junho, ocupou a posição de segundo município com mais casos no Estado, atrás apenas da capital, Belém. Em Marabá, onde funciona o maior projeto de exploração de minério de cobre da Vale, a mina do Salobo, havia 2.304 casos confirmados em meados de junho de 2020, números também muito elevados (REYMAO; KHOURY; FERREIRA, 2020).

Com isso, os já existentes questionamentos à gestão municipal, provocando relações conflituosas entre os poderes pertencentes à máquina pública, foram agravados (SILVA; OLIVEIRA; MENDES, 2020). A principal razão desses questionamentos está no baixo índice de desenvolvimento desses municípios, como se depreende da observação do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC/BR), que analisa a gestão pública municipal e aponta os progressos e desafios dessas localidades para o cumprimento da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Dessa forma, apesar de nesses municípios haver uma dinâmica produtiva geradora de elevadas rendas e riqueza, decorrente da exploração mineral, essa não tem se convertido em desenvolvimento, estando eles longe de alcançar os

ODS. Não à toa, foram muito impactados com o avanço da Covid-19 e diversos conflitos neles foram registrados, como será demonstrado.

Nessa senda, o objetivo do presente artigo é identificar e discutir os conflitos judiciais entre os poderes de Estado e os entes federativos trazidos pela adoção de medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 nos municípios em foco.

Assim, o problema de pesquisa é: como se caracterizou e quais os impactos da atuação conflituosa do Poder Público em Parauapebas e Marabá, localidades mineradoras do Estado do Pará, durante a pandemia da Covid-19?

Para tanto, efetua-se uma análise de conflitos judiciais decorrentes das políticas públicas adotadas por esses municípios em 2020 e 2021, almejando conhecer as experiências vivenciadas e entender o posicionamento do poder público nessas situações.

A pesquisa é de natureza explicativa, com abordagem qualitativa. Os procedimentos foram a revisão bibliográfica e documental, tendo como principais fontes documentos como atos normativos (decretos estaduais e municipais) e processos judiciais, mais especificamente ações civis públicas, disponíveis em sítios oficiais de órgãos públicos e de tribunais judiciais. O recorte da pesquisa foi o período compreendido entre 2020 e 2021.

O texto está dividido em cinco seções. Após essa introdução, a seção dois apresenta algumas vulnerabilidades dos municípios mineradores, a partir da análise da Agenda 2030 e dos ODS. A seção 3 aborda a tripartição dos poderes, federalismo e a necessidade de atuação coordenada para o enfrentamento da crise pandêmica. Na seção quatro, bem como em suas três subseções, analisou-se os conflitos nos municípios de escopo da presente pesquisa. Ao final, apresenta-se a conclusão do estudo.

2. A AGENDA 2030 E ALGUMAS VULNERABILIDADES DOS MUNICÍPIOS MINERADORES

Várias medidas adotadas pelo Estado visando o combate ao vírus geraram conflitos na esfera judicial (ROCHA, 2020). Em muitos casos, foram alegadas violações a diversos direitos fundamentais com cerceamento do direito de livre lo-

comoção, durante os momentos mais críticos da pandemia, quando se configurou o regime de *lockdown* (RAFAEL et al, 2020).

Em diversos dos municípios mineradores do Estado do Pará, esses conflitos foram ainda mais acentuados, em virtude da situação já fragilizada, vivenciada em boa parte deles (SILVA; OLIVEIRA; MENDES, 2020). Essa fragilidade está relacionada a diversos fatores, inclusive à escassez de elementos essenciais para a sobrevivência humana que, no caso dos municípios em análise, se faz presente na dificuldade apresentada pela população em acessar água potável, bem como a rede de esgotamento sanitário (SILVA; OLIVEIRA; MENDES, 2020).

Uma síntese dessas dificuldades dos municípios em estudo é fornecida pelo Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC/BR), que contempla áreas como saúde, educação, renda, moradia, assistência social, igualdade de cor e gênero, acesso à água e ao esgotamento sanitário, energia, segurança pública, emissões e diversas outras, associados e agrupados por Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os ODS são parte da “Agenda 2030”, um pacto global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas em 2015, por seus 193 países membros. Essa Agenda é composta por 17 objetivos interconectados, desdobrados em 169 metas, os quais visam superar os principais desafios de desenvolvimento enfrentados para um crescimento sustentável global até 2030. Para alcançá-los, os países signatários, como o Brasil, devem promover políticas públicas em diversas dimensões, como a social, a econômica, a ambiental e a institucional, conforme resumido na Tabela 1.

Calculado pelo Programa Cidades Sustentáveis, o IDSC/BR varia de 0 a 100, e esses pontos podem ser interpretados como a porcentagem de desempenho ótimo, de modo que a diferença entre a pontuação de um município e 100 é a distância em pontos percentuais que ele precisa superar para atingir esse desempenho ótimo (INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2023).

A pontuação de Parauapebas no IDSC/BR é 45,2, ficando na posição 3.235 de 5.570 municípios brasileiros analisados. Marabá, por sua vez, tem IDSC/BR de 35,5, ocupando a posição 5.461 no *ranking* nacional, uma das últimas. Para efeitos de comparação, a pontuação média das cidades brasileiras é 46,9 pontos e São Caetano do Sul, no ABC paulista, foi a que atingiu a maior pontuação do índice, 65,6 pontos.

Marabá fica abaixo da pontuação média nacional e das cidades da Região Norte (39,62) e do Estado do Pará (37,11). Com isso, todos os 17 ODS se apresentam com muitos desafios para o município, especialmente os ODS 2 a 14. Parauapebas também tem pontuação abaixo da média nacional, mas está em uma situação relativamente melhor com pontuação acima das médias regional e estadual. Ainda assim, nenhum ODS foi atingido e os dados do IDSC/BR mostram que existem muitos desafios para atingir os ODS 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14 e 16, como sintetiza a Tabela 1.

Tabela 1. Avaliação do desempenho de Marabá e Parauapebas para o atingimento dos ODS, segundo o IDSC/BR

ODS	Detalhamento do ODS	Marabá	Parauapebas
ODS 1 – Erradicação da pobreza	acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.	desafios significativos	desafios significativos
ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável	acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.	grandes desafios	grandes desafios
ODS 3 – Saúde e bem-estar	assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	grandes desafios	grandes desafios
ODS 4 – Educação de qualidade	assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.	grandes desafios	grandes desafios
ODS 5 – Igualdade de gênero	alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas	grandes desafios	grandes desafios
ODS 6 – Água potável e saneamento	garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos	grandes desafios	grandes desafios
ODS 7 – Energia limpa e acessível	garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos	desafios significativos	desafios

ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico	promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos	desafios significativos	desafios significativos
ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura	construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação	desafios	desafios
ODS 10 – Redução das desigualdades	reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles	grandes desafios	grandes desafios
ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis	tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis	grandes desafios	grandes desafios
ODS 12 – Consumo e produção responsáveis	assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis	grandes desafios	grandes desafios
ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima	tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos	grandes desafios	grandes desafios
ODS 14 – Vida na água	conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável	grandes desafios	grandes desafios
ODS 15 – Vida terrestre	proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade	desafios significativos	desafios significativos
ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes	promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	grandes desafios	grandes desafios
ODS 17 – Parcerias e meios de implementação	fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável	desafios significativos	desafios

Fonte: Instituto Cidades Sustentáveis (2023).

Nota: Após o cálculo do IDSC/BR, cada município recebe uma avaliação, considerando a seguinte escala: ODS atingido; há desafios; há desafios significativos; há grandes desafios.

Portanto, por mais que sejam detentoras de uma elevada riqueza graças à exploração mineral (SILVA; OLIVEIRA; MENDES, 2020), a conversão desses recursos em desenvolvimento para a região não tem se demonstrado efetiva.

Como justificativa para essa ausência de efetividade, indica-se como responsável o arcabouço político-institucional, o qual impede diretamente a melhor atuação das autoridades responsáveis pela realização das políticas públicas regionais (ARAUJO; BRAGANÇA, 2022). Nesse diapasão, suscita-se o debate em torno do poder tripartite e do federalismo, bem como suas limitações diante do cenário pandêmico.

3. TRIPARTIÇÃO DOS PODERES, FEDERALISMO E A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO COORDENADA PARA O ENFRENTAMENTO DA CRISE PANDÊMICA

O nascimento do modelo tripartite remonta ao século XVIII, no período posterior à Revolução Francesa (MAFRA FILHO, 2008). Visando o estabelecimento de uma organização pública eficiente e que pudesse controlar eventuais abusos de poder recorrentes no regime absolutista vigente, repartiu-se as principais atribuições públicas nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (DI PIETRO, 2019). No hodierno, os principais objetivos dessa separação de Poderes são a defesa do sistema democrático, a elevação da eficiência, além da proteção dos direitos fundamentais em sentido amplo (BONAVIDES, 2004).

A Constituição da República Federativa de 1988 traz uma clara proposta da proteção à democracia e aponta a fundamentalidade de direitos como à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à educação, à saúde, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à assistência aos desamparados, ao transporte, ao voto, entre outros, em consonância com os ODS, havendo uma relação praticamente indissociável (BONAVIDES, 2004, 2011), um verdadeiro *conditio sine qua non*, responsável por institucionalizá-los.

O texto constitucional impõe uma atuação do Estado brasileiro, representado pelo supra indicado sistema tripartite, no sentido de instituir um sistema de proteção social (BENEVIDES, 2011) e de intervir nos campos econômicos e

sociais (BONAVIDES, 2004). Assim, compete ao Estado a elaboração de políticas públicas que, efetivamente, coloquem em prática a proteção de direitos, como a saúde e outros associados aos ODS, o que no contexto da pandemia, torna-se mais evidenciado.

A proteção desses direitos é de competência de todos os Poderes da República, bem como de todos os entes federados. O senso de urgência e a necessidade de adoção de políticas públicas no tempo adequado, com o avanço da Covid-19, mostrou-se muito necessária, considerando a vulnerabilidade e escassez de medicamentos, de mão de obra especializada, de leitos e postos de atendimento e, assim, demandando uma intensa atuação estatal (MATHIAS, 2020).

A política de saúde brasileira tem no Sistema Único de Saúde (SUS) o seu pilar fundamental, como define a Constituição da República Federativa de 1988 em seu art. 198, devendo o Poder Executivo atuar para sua elaboração e execução, oferecendo serviços e a promoção de políticas públicas direcionadas à promoção, proteção e recuperação da saúde.

Em muitos casos, porém, a norma constitucional deixa de ser aplicada, levando a uma judicialização da matéria e, por conseguinte, ao aumento de atribuições do Poder Judiciário, que acaba por exercer papel que, *a priori*, não seria de sua competência.

O Judiciário tem sido, historicamente, o responsável por realizar a maior atuação em prol da defesa da dignidade da pessoa humana principalmente após a sua conceituação principiológica abarcada constitucionalmente. Por meio de tanto, as decisões proferidas devem tutelar todos os direitos no caso, seja coletivo ou individual, como modo de garantir a plena realização do princípio em questão (BONAVIDES, 2004).

Foi o que ocorreu no caso dos municípios analisados quando a pandemia exigiu um poder público muito atuante na elaboração de políticas para conter a propagação do vírus e os problemas ocasionados, como será detalhado. O cenário pandêmico exigiu a atuação conjunta do Estado, por meio de seus três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, refletido na adoção de medidas que trouxessem maior proteção à vida dos indivíduos, assim como de outros direitos, destacando o entendimento de que o há um natural emaranhamento entre os Poderes Públicos no exercício de suas funções intrínsecas. Ou seja, a atuação do ente

público em sua integralidade, mesmo que por eixos distintos, não sendo a autoridade de exercício propriedade definitiva de nenhum dos Poderes, por mais que seja destes a responsabilidade originária relacionada ao ato (FREITAS; SANTA BRÍGIDA, 2020).

Portanto, mesmo considerando que o Legislativo é instância de maior representação popular, a sua atuação pode ser limitada em caso de acontecer em sentido notoriamente contrário ao bem comum, o qual ora é conhecido pela supremacia do interesse público, princípio norteador da atuação de todas as partes ora analisadas (DI PIETRO, 2019).

Além da discussão sobre a tripartição de Poderes, a fase inicial da pandemia no Brasil, especialmente durante 2020, também trouxe à tona o conflito federativo especialmente com respeito à competência legislativa na proteção e defesa da saúde.

Na repartição de competência definida pela Constituição da República Federativa de 1988 ficou definida uma estrutura federal de Estado, com distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União e os Estados-membros, sendo a legislação federal reveladora das linhas essenciais. A legislação infranacional, por sua vez, compete preencher lacunas, aperfeiçoar a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências do local, como explica Horta (1991).

Trata-se de um federalismo cooperativo, em que a repartição de competências é uma exigência da estrutura federal de Estado, que deve assegurar o convívio dos ordenamentos que compõem a federação, devendo haver um equilíbrio entre o ordenamento central e os ordenamentos parciais (HORTA, 1991).

Nessa perspectiva cooperativa, as autonomias dos entes federados na competência concorrente implicam na ausência de hierarquia entre eles, sendo cada um dotado da competência para criar o direito aplicável em sua órbita, desde que guardada a subordinação ao poder soberano, manifestado na Constituição.

No entanto, a Medida Provisória (MP) 926, de 20 de março de 2020, foi de encontro a essa lógica cooperativa na adoção de medidas de prevenção e contenção da Covid-19. Seu texto estabelecia que o governo federal, por meio do Presidente da República, seria o competente para decidir sobre a limitação de locomoção de pessoas e mercadorias e a definição de atividades essenciais durante a pandemia.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionou a constitucionalidade dessa MP, ajuizando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, apreciada na sessão plenária do Supremo Tribunal Federal (STF) de 15 de abril de 2020. O relator Ministro Marco Aurélio Melo e a corte fixaram o entendimento de que os Estados e os municípios possuem autonomia para o enfrentamento da pandemia, reforçando a repartição de competência vertical concorrente com base na autonomia entre os entes federados.

Prevaleceu a tese do interesse de convalidar a ideia de federalismo cooperativo sob a égide da Constituição, decidindo-se que a melhor interpretação da lei seria a de que todos os entes federados, no limite de suas atribuições, poderiam tomar medidas para o combate ao enfrentamento da crise do novo coronavírus.

O caso, no entanto, foi um marco para a série de inações do governo federal durante a pandemia, que passou a usar a medida para justificar diversos posicionamentos do governo. Resultou na falta de coordenação e em outros embates do governo federal com os Estados e municípios, o que levou a situações como a escassez de respiradores e de oxigênio no Amazonas, um dos tristes episódios da crise da saúde no país (GOES; BORELLI, 2021).

Outros exemplos resultaram em diversas Ações Cíveis Públicas, muitas que demandaram a intervenção do Ministério Público Federal (MPF), em decorrência de questionamentos a decretos municipais e estaduais editados com medidas para conter os problemas causados pela Covid-19, como os experienciados em municípios mineradores do Pará.

4. CRISE E CONFLITOS NOS MUNICÍPIOS MINERADORES: OS CASOS DE PARAUAPEBAS E MARABÁ

Os impactos da pandemia de Covid-19 no mundo foram notórios. Em municípios mineradores da Amazônia também foram muito significativos. Tanta relevância está fortemente associada à dependência direta do mercado internacional dos minérios neles produzidos, bem como da arrecadação de CFEM, receita que compõe expressiva parcela dos orçamentos municipais e advém da exploração desses recursos, conforme Lei 13.540/2017, que determina que 60% do valor

arrecadado seja distribuído para o Distrito Federal e para os municípios onde ocorrer a produção (REYMÃO; KOURY; FERREIRA, 2020).

Outra explicação decorre do país ter classificado as atividades minerárias como essenciais, permitindo seu funcionamento no período da pandemia, conforme Decreto 10.329/2020, de 28 de abril de 2020 (CASTRO et al, 2020), assim como da existência de muitos conflitos entre os Poderes da República e os entes federados.

Como mencionado na introdução, Parauapebas (23,9% do total nacional) e Marabá (1,6%), municípios do sudeste do Estado do Pará, têm grande destaque nos recolhimentos da CFEM, ocupando, respectivamente, o primeiro e o 13º lugar nacional em 2021. Marabá, com a exploração do minério de cobre, é o terceiro no Pará, ficando atrás apenas de Parauapebas e de Canaã dos Carajás,¹ ambos produtores de minério de ferro (ANM, 2022).

No primeiro semestre da pandemia, a produção mineral nessas localidades foi expressiva, com recordes de recolhimento de CFEM, enquanto o estado destacava-se negativamente em números de casos e de mortes de Covid-19 no país, atingindo muitos trabalhadores da mineração, preocupando os mercados globais de mineração e a população local. Em maio de 2020, Parauapebas, com aproximadamente 200 mil habitantes, computava mais de 1.900 casos da doença, tornando-se o segundo município com mais casos no Estado, já em junho, atrás somente da capital, Belém. Em Marabá, com quase 284 mil habitantes, quarto maior município do Estado em termos populacionais, a situação era semelhante, com 2.304 casos (REYMÃO; KHOURY; FERREIRA, 2020).

O estudo de Castro et al (2020) atestou uma maior incidência de casos no Pará (1,40%) do que em Minas Gerais (0,32%), Estado que ocupa o segundo lugar na arrecadação de CFEM e nas exportações de minérios no país. A pesquisa mostra, ainda, que municípios mineradores tiveram taxa de incidência maior do que os demais municípios da mesma faixa populacional, ficando Marabá (1,68%) e Parauapebas (5,18%) entre os mais atingidos.²

1. Em 2021, Canaã dos Carajás arrecadou R\$ 1.857.040.208,13 de CFEM, correspondendo a 18% do total nacional e 38,5% do total estadual (ANM, 2022).

2. No ranking de incidência de casos de Covid-19 dos municípios mineradores selecionados do Pará e Minas Gerais apresentados em Castro et al (2020), os que ficaram com taxa de incidência média acima de 1% foram: Canaã dos Carajás/PA (6,2%), Curionópolis/PA (4,22%), Oriximiná/PA (2,01%), Paragominas/PA (1,52%), Itaitiçu/MG (1,17%), Mariana/MG (1,15%), Itabrito/MG (1,12%) e Conceição do Mato Dentro/MG (1,02%). O estudo incluiu 106 municípios no Estado do Pará e 726 de Minas Gerais.

Com base nesses resultados, os autores concluíram pela existência de uma correlação entre a manutenção da mineração como atividade essencial durante a pandemia (Decreto 10.329/2020, de 28 de abril de 2020) e as maiores taxas de incidência de casos acumulados de Covid-19 (por faixa populacional) nos municípios selecionados.

Diferente do que vinha ocorrendo em diversos outros países onde a produção mineral é relevante, como Mongólia, África do Sul, Burkina Faso, Gana e Chile, o mencionado Decreto incluiu as “atividades de lavra, beneficiamento, produção, comercialização, escoamento e suprimento de bens minerais” no rol de serviços públicos e atividades essenciais, reforçando o que a Portaria 135/GM do Ministério de Minas e Energia (MME) havia definido. Dessa forma, os trabalhadores da mineração continuaram trabalhando e as empresas do setor não interromperam suas atividades (REYMÃO; KOURY; FERREIRA, 2020).

No entanto, as elevadas taxas de adoecimento³ e de morte demandaram políticas públicas voltadas à proteção da vida da população e de trabalhadores, as quais vieram acompanhadas de diversos conflitos nas municipalidades estudadas.

Um dos focos de conflitos está nas reações negativas desses municípios ao Decreto Estadual 609/2020, de 16 de março de 2020, expedido pelo governo do Pará, que “Dispõe sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do Pará, à pandemia do coronavírus – Covid-19”. As medidas aplicadas foram diversas, variando desde a suspensão de eventos até a readequação dos serviços à nova realidade enfrentada, como por um rigor maior com a questão higiênica, mas também com flexibilização, como pela disponibilidade de realização de diversas atividades de maneira remota.

O mesmo ocorreu em 15 de março de 2021 com a republicação do Decreto Estadual 800/2020, com medidas mais restritivas voltadas para a contenção da pandemia do novo coronavírus. Estabeleceram-se novas restrições de medidas sanitárias, decretando bandeiramento vermelho em todo Estado do Pará, havendo diversas tentativas de municípios contrariarem as determinações.

3. O alto absentismo dos trabalhadores da Vale revela que muitos foram vítimas da doença, como se depreende dos dados trazidos em seus relatórios oficiais sobre as perdas de produção no segundo trimestre de 2020 e projeções de perdas de volumes adicionais futuros (REYMÃO; KOURY; FERREIRA, 2020).

Antes de detalhar os casos concretos selecionados na presente pesquisa, porém, entende-se necessário conceituar o conflito judicial, por meio da perspectiva do conflito de interesses. Thompson (1993) o define como sendo um agrgado de circunstâncias em que um interesse secundário exerce influência direta no julgamento realizado pelo responsável pelo interesse primário, originalmente atrelado ao cenário da saúde.

No âmbito do Direito, o paralelo mais adequado utiliza o interesse público primário como sendo a vontade da população, enquanto que o interesse público secundário seria representado pelo interesse do Estado (ZANETTI JUNIOR et al, 2021), seja como ente único, seja por meio de suas ramificações.

Ao se tratar sobre o interesse público e o privado, às vezes volta-se à máxima do Estado contra o indivíduo, todavia, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), é necessário tomar cuidado com esse falso antagonismo entre ambos os interesses. A ideia de que há um choque entre as duas partes nessa relação é equivocada, visto que entende o interesse privado como sendo “a dimensão pública dos interesses individuais” (BANDEIRA DE MELLO, 2015. p.60).

Nessa perspectiva, o que se observou nos casos estudados foi a existência de um cenário em que, além de já haver um equívocado conflito na relação público-co-privada, identificou-se também um conflito dentro da própria relação pública, representado pela colisão dos 3 Poderes e dos entes federados na atuação estatal direta no combate ao vírus e no controle à pandemia.

4.1 Dos conflitos em Parauapebas

Em Parauapebas, os casos de Covid-19 explodiram em meados de 2020, estando os trabalhadores das regiões minerárias nos grupos mais afetados, ao mesmo nesse período inicial da pandemia (ANGELO, 2020). É o que consta nos relatos de diversos trabalhadores da Vale, os quais apontaram dificuldades em acessar efetivamente o sistema de saúde, seja por meio do município, seja por meio da referida empresa. Há relatos, ainda, de subnotificações no número de contaminados apontadas nos exames realizados pela referida empresa (ANGELO, 2020).

Após a edição do Decreto Estadual 609/2020, o poder executivo municipal iniciou uma das principais demonstrações contrárias às anunciadas medidas

de enfrentamento à pandemia. Situação semelhante ocorreu em 15 de março de 2021 com a republicação do Decreto Estadual 800/2020, e com medidas mais restritivas de contenção da pandemia do novo coronavírus e a decretação do bandeiamento vermelho em todo Estado do Pará.

A publicação do Decreto Municipal 1.076, de 12 de março de 2021 do município de Parauapebas foi uma tentativa de flexibilizar as restrições previstas anteriormente. Tamenha foi a contróversia em torno da matéria, que o MPF precisou ajuizar a Ação Civil Pública (ACP) 0802141-37.2021.8.14.0040, visando suspender os efeitos do decreto municipal de Parauapebas.

Contudo, por mais que tal questão tenha sido provisoriamente resolvida, outras ações do executivo municipal demonstraram parcial lesividade para com a população local. Dentre essas, destaca-se a ausência de compra de equipamentos de proteção para a área da saúde.

Tal qual ocorreu anteriormente, novamente houve o ajuizamento de uma ACP, sendo essa a 0000275-50.2020.5.08.0114, movida pelo Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) e pelo Sindicato de Enfermeiros contra o município, visto não haver a quantidade mínima de materiais necessários para o exercício da atividade de maneira segura.

Todavia, por mais que haja um claro enviesamento do executivo local, seja para fazer ou deixar de fazer determinada ação, observa-se que há um amparo do coletivo para tanto. Fundamentação para tanto se encontra nas manifestações públicas, tal qual a passeata promovida pela Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), a qual desejava a reabertura dos comércios locais com flexibilização das medidas restritivas, conforme detalha a ACP.

Não obstante, diante da perspectiva danosa ao coletivo que tais manifestações poderiam causar para a sociedade em vista da magnitude de pessoas que poderiam ser alcançadas pela publicação nas redes sociais, o MPPA impetrou a ACP 0802838-92.2020.8.14.0040, solicitando uma tutela antecipada de urgência, objetivando impedir a realização do evento.

Dentre suas alegações, um dos principais pontos na argumentação do Ministério Público pautou-se justamente na nocividade desses eventos, diante do contexto pandêmico, vivenciado à altura da propositura da ação.

Por mais que a representação do povo não possa ser feita por uma classe

específica – a dos lojistas – é um recorte útil para se compreender os interesses por trás das decisões do executivo.

Nesse prisma, por mais que o Legislativo seja a instância de maior representação do povo, em virtude das características de maior celeridade na tomada de decisões, quem adotou tal papel foi o Poder Executivo, em específico o municipal.

Ocorre que, representar a população nesse sentido, não significa, necessariamente, algo positivo. Como exemplo para tanto, pelas medidas adotadas, bem como os anseios populares manifestados. O reflexo observado é que contrariamente ao embasamento em dados científicos, as decisões tomadas em Parauapebas aparentemente se amparam em interesse de ganhos com o retorno das atividades, contrariando as recomendações aplicadas internacionalmente.

Isso é o que afirma o promotor Emerson Costa de Oliveira, o qual nos autoda ação civil de improbidade administrativa que questionava o retorno das aulas presenciais (apenas em escolas particulares):

1. Conforme o próprio “considerando” do decreto destacado acima, fica claro que tal ato administrativo veio a atender o pleito unicamente financeiro, tanto de alguns pais quanto, sobretudo, dos empresários donos de escolas particulares e não o direito à educação. Evidente, portanto, o desvio de finalidade. A finalidade deveria ser o interesse público, porém fica claro que o decreto visa interesses privados, com riscos desproporcionais e desnecessários à saúde pública. Sabe-se que a maioria das escolas estão cobrando apenas percentual da mensalidade tendo em vista as aulas remotas, daí o interesse dos proprietários das escolas nesse prematuro retorno presencial. Maior prova de que o interesse é meramente financeiro é que o prefeito permitiu apenas o retorno das escolas particulares, proibindo o retorno das escolas públicas (ACP 0802838-92.2020.8.14.0040, 2020).

É notório, por meio de tanto, que a atuação no presente município se demonstrou exacerbada por parte do executivo, sendo alvo constante de ações por parte do Ministério Público, o qual atuou diretamente no combate a tais excessos com o auxílio do órgão julgador. Analisar-se-á agora outro município, visando ampliar o objeto de análise.

4.2 Dos conflitos em Marabá

Em Marabá também houve tentativa de flexibilizar as restrições às atividades desenvolvidas na esfera cível. Por esse motivo, novamente foi necessário que o MPPA agisse, por meio da ACP 0000427-56.2020.5.08.0128, visando a suspensão dos Decretos Municipais 32, de 7 de abril de 2020, e 33, de 8 de abril de 2020.

Os decretos em questão tiveram como objetivo principal a flexibilização do comércio na cidade de Marabá, em reação praticamente imediata ao Decreto Estadual 609/2020, primeiro ato do governo paraense em resposta aos avanços da pandemia no Estado, como já citado.

Tendo isso em vista, o MPPA fundamentou seu pedido partindo da perspectiva trabalhista, visto considerar uma ameaça à saúde não somente do coletivo, mas especialmente dos trabalhadores das atividades que estariam sendo abertas novamente.

Nesse prisma, por considerar que os dados científicos fornecidos pelo município não eram suficientes para embasar seu pedido, o Judiciário corroborou com a visão do MPPA, suspendendo os decretos locais, assim fundamentando:

As alegações de cunho eminentemente econômico para manter as atividades que passaram a ser liberadas pelo Decreto Municipal 32 não justificam a imposição ao ser humano trabalhador a um ambiente de trabalho sem as garantias mínimas de saúde e colocá-lo em risco iminente de contaminação que além de causar danos à sua saúde o colocaria na possibilidade de perder a própria vida.

A “liberdade econômica” não pode se sobrepor à dignidade humana, muito menos se sobrepor de forma que venha a eliminar o próprio direito à vida.

Cabe aos governos estabelecerem programas de auxílio à renda, à atividade econômica e emprego, sem que com isso exponha os trabalhadores a um ambiente de trabalho que traga riscos à saúde e à vida. No Brasil inúmeras já são as Medidas Provisórias que estabelecem auxílios como benefício emergencial, suspensão de contrato de trabalho, adiamento do prazo para recolhimento do FGTS, entre outros.

Se a economia cair por causa dessa pandemia, isto poderá ser recuperado no futuro através de nova movimentação do mercado. Porém, as vidas perdidas por conta da doença jamais poderão ser recuperadas e não haverá lei ou ato a ser praticado pelo homem que possa reverter tal fato (Decisão Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, 3ª Vara do Trabalho de Marabá, ACP Civ 0000427-56.2020.5.08.0128, 2020).

A similitude apresentada entre o fato ora narrado e os casos analisados em Parauapebas demonstra uma certa padronização no comportamento dos entes públicos. Dessa forma, entende-se os casos da perspectiva da crise na tripartição dos poderes e do federalismo, dado o claro antagonismo entre o executivo municipal e o judiciário, assim como entre o executivo estadual e o municipal, dada a desatenção aos princípios de elevação da eficiência, de proteção dos direitos fundamentais, como à saúde, bem como à falta de ação cooperativa entre os entes federados.

4.3 Das similaridades e divergências entre os municípios mineradores do Pará

Os casos analisados mostram que tanto em Marabá quanto em Parauapebas o executivo municipal contrariou o Decreto Estadual de 609/2020, instigando uma manifestação por parte do Judiciário, visando a defesa da saúde dos trabalhadores e da população local. Na mesma perspectiva, Faro (2022), ao analisar outros municípios mineradores no Estado, mostrou que em Itaituba (produção de ouro) e Canaã dos Carajás (com grande produção de minério de ferro) ainda que tenha ocorrido conflitos na atuação dos poderes, fazendo-se necessário impor judicialmente diversas medidas restritivas, notou-se um comportamento ativo do executivo na propositura de legislações, visando a proteção da saúde coletiva.

Em contrapartida, em Paragominas observou-se uma situação mais parecida com a de Parauapebas e Marabá com a sobreposição dos Poderes Públicos à sua atuação originária, evidenciando um legítimo conflito entre eles. Nesses três municípios, o conflito de poderes e entre as unidades federadas foi tamanho, que houve a necessidade de intervenção do Ministério Público. As ações civis públi-

cas dos quais os municípios supra referidos foram alvos (PARÁ, 2020a; PARÁ, 2020b), já previamente exploradas nesse artigo, indicaram haver uma exceção na atuação do executivo municipal, a decisão referente à Paragominas adotou posicionamento semelhante.

Nessa ação reconheceu-se a autonomia da prefeitura para agir dentro das suas atribuições, realizando nesse caso uma atuação legislativa do executivo (FARO, 2022), pela qual poderia tomar decisões, suprindo lacunas que eventualmente venham a surgir em cenários como o da pandemia, vivenciado no caso em tela.

Em contrapartida, apontou-se que em caso de colisão de interesses, caberia ao Judiciário fazer as ponderações necessárias para garantir a proteção do direito envolvido na matéria julgada (FARO, 2022), a saúde pública.

Esse entendimento é corroborado por Zaneti Junior (2014), segundo o qual tanto o Judiciário quanto o Ministério Público possuem garantias constitucionais, possibilitando uma livre atuação diante de situações conflituosas, presentes no caso em tela pelo choque entre os poderes públicos.

Observa-se, portanto, que por mais que todos os cinco municípios citados na presente seção possuam diversas características similares no que diz respeito à participação proporcionalmente elevada da mineração no PIB municipal, os reflexos dos impactos realizados pela Covid-19 tiveram como principal definidor a atuação pública, em específico do executivo nas cidades em que se tentou a flexibilização das restrições de deslocamento. Canaã dos Carajás foi um dos dois únicos em que, segundo Faro (2022), não houve claras manifestações por parte da prefeitura, visando a flexibilização das restrições pandêmicas. Nos demais países ter havido grande pressão popular sob o executivo, ocasionando um conflito com o Judiciário, em torno da matéria.

Nota-se, dessa forma, que a realidade local indica um interesse popular – ou ao menos de uma classe específica, conforme ocorreu em Parauapebas com a realização de um *lobby* empresarial para o afrouxamento das medidas de isolamento (PARÁ, 2020a).

A partir de tanto, geram-se questionamentos a respeito das políticas públicas desenvolvidas. Se são, de fato, políticas direcionadas e capazes de resguardar a saúde e sobrevivência financeira das populações envolvidas, qual foi a motivação para tamanha contrariedade em aderir às medidas de *lockdown*?

Uma resposta para o presente questionamento é que dentre as políticas disponibilizadas, o auxílio emergencial não foi capaz ou disponibilizado em prazo hábil, a ponto de conferir uma existência digna para a população local (MARINS et al, 2021; FARO, 2022). Ainda que seja a política mais indicada em situações de vulnerabilidade social, como a crise da covid-19 (LOAYZA; PENNINGGS, 2020).

Nessa perspectiva, por mais que a atuação do Judiciário, sempre provocada pelo Ministério Público, possua uma natureza positiva, amparado na legalidade e nos princípios constitucionais (CORDEIRO, 2011), na prática, a realidade local não recebeu o suporte público adequado, forçando-os a contrariar as medidas de isolamento, essenciais para contenção do vírus (PARÁ, 2020b).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo demonstrou como a atuação conflituosa entre os Poderes Públicos na pandemia foram danosos à realidade vivenciada pela população, já vulnerável, como se depreende das análises a partir do IDSC/BR e das dificuldades para o atendimento dos ODS em Parauapebas e Marabá.

Dentre os três entes, os maiores atores dessa relação conflituosa foram os Poderes Executivo e Judiciário, que graças às constantes provocações do Ministério Público, agiu sempre em resposta aos atos do primeiro. Praticamente ausente foi o Poder Legislativo cuja função foi suprida, no caso em questão, pela promulgação de decretos por parte do executivo municipal dos municípios analisados. Adicionalmente, a atuação das prefeituras na realização dos decretos analisados não apresentou a fundamentação devida, de modo a expor a população local aos perigos do vírus, conforme se observou.

Os conflitos também evidenciaram uma falta de ação cooperativa entre os entes federados. A cooperação e a coordenação entre os entes públicos provavelmente teria produzido menores impactos negativos na pandemia, com menores picos de infectados e de mortalidade, em uma população já vulnerabilizada, diante de alcançar os ODS, como demonstra o IDSC/BR dessas localidades.

Essa conclusão é semelhante a de Goes e Borelli (2021), que mostram que as recessões econômicas poderiam ter sido menos profundas e menor a quanti-

dade de infectados e de mortes, caso tivesse havido cooperação e coordenação no país. Também é semelhante as de Castro et al (2020) quando atestam que a taxa de incidência de Covid-19 foi maior nos municípios mineradores do que nos demais municípios da mesma faixa populacional, estando Marabá (1,68%) e Parauapebas (5,18%) no rol dos mais atingidos. Vai ao encontro, ainda, aos achados de Uhry e Laranjeira (2020), quando apontam os problemas de falta de coordenação das ações e da incapacidade do executivo federal interagir com prefeitos, governadores e demais instituições, poderes e grupos representativos da sociedade, deixando de unir o país para sobrepujar os desafios da pandemia.

A cooperação e coordenação dos Poderes da República, antes federativos e populacionista poderia ter mobilizado forças para que todos, de forma conjunta, adotassem interações voltadas à conciliação e à busca de soluções, melhor enfrentando a pandemia, reduzindo sofrimento e perdas, como as mortes e de tempo no combate ao vírus.

REFERÊNCIAS

ANGELO, Maurício. *Infeção por Covid-19 explode entre trabalhadores da Vale no Pará e cidade entra em colapso*. [S. l.], 27 mai. 2020. Disponível em www.observatoriodamineracao.com.br/infeccao-por-covid-19-explode-entre-trabalhadores-da-vale-no-para-e-cidade-entra-em-colapso/. Acesso: 15 set. 2022.

ARAUJO, Rafael; BRAGANÇA, Arthur. *Royalties da mineração e o desenvolvimento socioeconômico no Pará*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2022. Disponível em www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/royalties-da-mineracao-e-o-desenvolvimento-socioeconomico-no-para/. Acesso: 17 abr. 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BENEVIDES, Claudia do Valle. *Um Estado de bem-estar social no Brasil?* 98p. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal Fluminense. Niterói: UFF, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. *Maiores Arrecadadores CFEM*. Disponível em www.sistemas.dnrm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso: 11 out. 2022.

_____. Instituto Cidades Sustentáveis. *Índice de desenvolvimento sustentável das cidades/Brasil (IDSC/BR) 2023*. Disponível em www.cidadessustentaveis.org.br/paginas/idsc-br. Acesso: 19 abr. 2023.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Recomendação 36*. Brasília, 11 mai. 2020. Disponível em www.conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1163-recomendac-a-o-n-036-de-11-de-maio-de-2020. Acesso: 21 nov. 2022.

CASTRO, Fernando Ferreira de et al. The impacts of Covid-19 on the major mining municipalities in Brazil. *Revista do Serviço Público*. v.71, p.42-69, 2020. Disponível em www.revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4974. Acesso: 15 nov. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FARO, Roberta Pina Barbosa. *A pandemia da Covid-19 e o direito à saúde em municípios mineradores na Amazônia: um estudo sobre as políticas públicas de Itaituba, Paragominas e Canaã dos Carajás*. 99p. Dissertação (Mestrado em Direito) Centro Universitário do Estado do Pará. Belém: Cesupa, 2022.

FREITAS, Juliana Rodrigues; SANTA BRÍGIDA, Yasmin Salgado. Direitos fundamentais entre conveniências políticas: a superação legislativa à supremacia e ao ativismo judicial nas decisões judiciais do STF. In DIAS, Jean et al. *Direito e desenvolvimento da Amazônia*. Estudos interdisciplinares e interinstitucionais. v.2. p.127-147. Santa Catarina: Qualis, 2020.

HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. n.33, p.249-274. Belo Horizonte: UFMG, 1991.

LOAYZA, Norman; PENNINGS, Steven. 2020. Macroeconomic policy in the time of Covid-19: A primer for developing countries. *Research and policy briefs. World Bank*. n.28. Washington, DC. Disponível em www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33540. Acesso: 27 nov. 2022.

MAFRA FILHO, Francisco de Saltes Almeida. Nascimento e evolução do Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*. n.238. Rio de Janeiro, out./dez.

2004. Disponível em www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/44077/44750/92423. Acesso: 24 abr. 2023.
- MARINS, Mani Tebet et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. *Sociedade e Estado*. v.36, n.2, p.669-692. set. 2021. Disponível em www.doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020013. Acesso: 15 mar. 2023.
- MATHIAS, João Felipe Cury M. Façam o que for necessário: uma reflexão sobre a ética na economia em tempos de pandemia. In MATHIAS, João Felipe Cury M; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann (orgs.). *Covid, meio ambiente e políticas públicas*. p.42-49. São Paulo: Hucitec, 2020.
- RAFAEL, Ricardo de Matos Russo et al. Epidemiologia, políticas públicas e pandemia de Covid-19: o que esperar no Brasil? *Revista Enfermagem UERJ*. v.28, p.1-6. Rio de Janeiro: UERJ, 2020. Disponível em www.epublicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/49570/33134. Acesso: 7 abr. 2022.
- REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; FERREIRA, Otávio. Mineração, políticas públicas e proteção da saúde do trabalhador na pandemia de Covid-19 na Amazônia. In DIAS, Jean et al. *Direito e desenvolvimento da Amazônia*. Estudos interdisciplinares e interinstitucionais. v.2. p.227-260. Santa Catarina: Qualis, 2020. Disponível em www.gpminamazonia.blogspot.com/2021/05/livro-direito-e-desenvolvimento-na.html. Acesso: 14 abr. 2023.
- ROCHA, Daiane Martins. Pandemia, bioética e distanciamento social: relação entre interesses coletivos e individuais. *Aufklärung: revista de filosofia*, [s. l.]. 21 set. 2020, v. 7, n. 1, p. 37-50. DOI: <https://doi.org/10.18012/arfv7iesp.55342>. Disponível em <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/arf/article/view/55342>. Acesso: 6 mar. 2023.
- SILVA, Daniel Nogueira; OLIVEIRA, Antônia Larissa Alves; MENDES, Emílio Campos. Pobreza e saneamento básico: Uma análise para municípios minerados do Pará. *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*. v.1, n.4, p.66-94. São Paulo: Unesp, 26 set. 2020, Disponível em www.iecei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoDesenvolvimento/article/view/64. Acesso: 13 abr. 2022.
- THOMPSON, Dennis Frank. Understanding financial conflicts of interest. *The New England Journal of Medicine*. v.329, n.8, p.573-576. Massachusetts, 1993. Disponível em www.interestenkonflikte.de/x1993Thompson.pdf. Acesso: 13 set. 2022.
- UHRY, Ricardo; LARANJEIRA, Álvaro Nunes. Interação presidencial e o enfrentamento da pandemia Covid-19. *Revista SURES*. n.15, p.7-21. Foz do Iguaçu: Unila, 2020.
- ZANETI JUNIOR, Hermes. *A Constitucionalização do processo*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- _____. et al. Impactos da Covid-19 no sistema de Justiça e Judicialização da Saúde no Brasil. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*. v.8, n.14, 25p. Curitiba, 2021. Disponível em www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/48644/Marcia_Casemiro_et_al_IOC_2021.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso: 13 set. 2022.

*Suzy Elizabeth Cavalcante Koury
Melissa Mika Kimura Paz
Heider Fadul Bitar*

1. INTRODUÇÃO

A mineração tem uma grande participação na economia do Estado do Pará, existindo municípios paraenses que dependem praticamente por completo da economia mineira. Um desses municípios é Oriximiná, que possui a maior reserva de bauxita do Brasil. Há mais de 40 anos, vem ocorrendo a exploração de bauxita na Floresta Nacional Saracá-Taquera, que é uma Unidade de Conservação (UC) e, também, o território de comunidades quilombolas e ribeirinhas.

A produção mineral no Pará resultou de uma série de políticas públicas implementadas desde o ano de 1964 até os dias atuais com a promessa de que a atividade geraria crescimento econômico e desenvolvimento. Sem dúvidas, o crescimento econômico aconteceu, entretanto, estudos mostram que foi acompanhado por um aumento da concentração de renda e da desigualdade social, além de ter gerado graves impactos ambientais e sociais (ENRÍQUEZ, 2007).

O crescimento econômico isoladamente é incapaz de proporcionar o desenvolvimento da região, pois, para que isto acontecesse, seria necessário que a atividade minerária reduzisse os impactos negativos causados ao meio ambiente e às comunidades atingidas, além de lhes proporcionar melhores condições de vida.

É certo que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o conjunto de direitos por ela assegurados, foram introduzidas várias modificações em nosso ordenamento jurídico para garantir direitos mínimos às comunidades locais e, bem como a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Todavia, apesar da importância da atividade e de o Estado do Pará ter-se tornado uma potência mineral, faz-se necessária a implementação de políticas públicas para que a mineração passe a gerar desenvolvimento para a região, e não o mero crescimento do Produto Interno Bruto nacional. A atuação do governo é muito importante em dois pontos: primeiro, para garantir os direitos das comunidades locais e a preservação do meio ambiente, ambos direitos previstos na Constituição; segundo, para gerir os recursos advindos da mineração, principalmente, para que haja a melhoria da qualidade de vida da população local e sejam realizados investimentos na diversificação da economia.

O interesse pelo tema surgiu com a participação dos autores no Grupo de Pesquisa Mineração e Desenvolvimento Regional na Amazônia que tem como objeto de estudo as dimensões da exploração mineral na Amazônia e as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Os estudos incluem todos os municípios mineradores do Estado do Pará e os autores debateram-se sobre a mineração em Oriximiná, município situado na mesorregião do Baixo Amazonas e na Microrregião de Óbidos, situado às margens do Rio Trombetas, especialmente para buscar saber como as comunidades tradicionais que habitam o território foram incluídas (ou não) nesse processo. Trata-se de um estudo preliminar, que pretende contribuir e alertar para a necessidade de combater os impactos negativos da mineração no Estado do Pará.

Dessa forma, estabeleceu-se como problema de pesquisa: de que forma os 40 anos de exploração mineral em Oriximiná impactam o modo de vida das comunidades ribeirinhas que ocupam a região?

Como objetivo geral da pesquisa, busca-se identificar os impactos da atividade da Mineradora Rio do Norte no modo de vida tradicional das comunidades ribeirinhas da Floresta Nacional (Flona) Saracá-Taquera, uma Unidade de Conservação (UC) federal, situada no município de Oriximiná, no Estado do Pará.

A Flona sobrepõe-se a terras quilombolas¹ e sempre foi utilizada pelas comunidades ribeirinhas, como a Saracá e Boa Nova, populações que sofreram grandes impactos com a mineração de bauxita.

Os objetivos específicos são: apresentar o contexto da mineração no Estado do Pará, para observar como as políticas públicas do governo federal a dirigiram em prol do crescimento do PIB; discutir o conceito de comunidades ribeirinhas e os direitos mínimos para a garantia do seu modo de vida; e, por fim, avaliar as atividades da Mineradora Rio do Norte e as suas consequências para as comunidades ribeirinhas locais.

Quanto à metodologia, será adotado o método dedutivo, visto que utilizamos teorias existentes para observar um caso concreto, e as informações utilizadas são oriundas de consulta bibliográfica com a utilização de livros, relatórios e artigos científicos. Quanto à estrutura, essa pesquisa está dividida em introdução, três tópicos de desenvolvimento e considerações finais.

O estudo pretende contribuir para a fiscalização da atividade mineral e a defesa dos direitos das populações ribeirinhas.

2. A MINERAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ

O Estado do Pará é atualmente o maior Estado minerador do Brasil, lugar que era ocupado pelo Estado de Minas Gerais, representando a principal área de exploração da mineração na Amazônia. Para muitos municípios paraenses, a mineração representa um setor muito importante da economia local (ENRÍQUEZ et al, 2018).

Os planos de impulsionamento da atividade mineral na Amazônia intensificaram-se a partir do golpe militar de 1964 com o objetivo de “ocupar” a Amazônia² para a implantação de polos de desenvolvimento, que tinham como destaque a mineração (MONTEIRO, 2005). Em 1966, foi lançada a Operação Amazônia, que definiu por meio da criação de instituições e de legislação, a atuação do governo federal para incentivar o crescimento da região. Fundou-se o Banco da Amazônia (Basa), para fornecer incentivos fiscais e a Superintendência do Desenvolvimento

2. A expressão “ocupar para não entregar” foi utilizada pelo governo brasileiro como lema de uma série de políticas públicas voltadas para a Amazônia, o termo está apresentado entre aspas, visto que a região não era um vazio demográfico. O território amazônico sempre foi ocupado, principalmente, por povos tradicionais, que foram ignorados por essas políticas. Assim, esta ocupação foi uma estratégia que gerou crescimento econômico, mas aumentou as desigualdades sociais na região, pois foi realizada para atender aos interesses da elite regional e de investidores de outras regiões, gerando uma exploração sem precedentes da natureza e dos povos locais (PAZ; KOURY; FONSECA, 2020).

1. A Flona sobrepõe-se às terras quilombolas Alto Trombetas I e Alto Trombetas II (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2017)

da Amazônia (Sudam) para implementar políticas públicas de desenvolvimento (PAZ; KOURY; FONSECA, 2020).

Além do Basa e da Sudam, o Estatuto da Terra e o novo código mineral de 1967, que estabeleceu o *regime res nullius*,³ também foram importantes para o estabelecimento da região como exportadora de produtos minerais. Entende-se que essas políticas em conjunto com o argumento do vazio demográfico, serviram para atender aos interesses do grande capital nacional e internacional, que se associou ao Estado para explorar a região (MARQUES, 2012).

As primeiras reservas minerais no Estado do Pará foram localizadas na década de 1960: em 1966, as reservas de manganês na serra do Sereno, no município de Marabá; em 1967, encontraram as reservas de ferro na serra Arqueada, no município de Carajás e de manganês, em Buritama; e em 1969, as reservas de bauxita em Oriximiná, estimadas em 1,1 bilhão de toneladas (MARQUES, 2012).

Em 1974, foi implementado o Programa de Polos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia (Polamazônia). Nesse cenário, iniciou-se a exploração mineral da bauxita na região do Trombetas, na cidade de Oriximiná no Estado do Pará (MONTEIRO, 2005), assunto que será aprofundado no tópico “Os impactos das atividades da Mineradora Rio do Norte para as comunidades ribeirinhas no município de Oriximiná”, que integra este estudo.

Delineou-se assim um processo de ocupação na Amazônia por meio de grandes projetos governamentais e privados: empreendimentos de porte considerável, tecnologia avançada e implementados por complexos empresariais entre Estado e capital privado nacional e estrangeiro. Com os grandes projetos energético-minerais, a região foi efetivamente inserida na estratégia econômica imperialista. Assim, em meados dos anos de 1970, vários projetos de grande dimensão começaram a ser implantados na Amazônia Oriental, tais como: projeto Ferro-Carajás e projetos de alumínio (Trombetas e Albrás/Alunorte). Naquele momento o mercado mundial de alumínio estava sob o controle de um cartel formado por 6 empresas: Alcoa (USA), Alcan (Canadá), Alusuisse (Suíça), Kaiser Aluminium (USA), Pechiney (França) e Reynolds (USA). (MARQUES, 2012. p.37)

3. Os indivíduos não poderiam ter a propriedade do subsolo brasileiro.

Os investimentos na área mineral da Amazônia aumentaram com a criação da década 1980, que resultou na criação do Programa Grande Carajás (PGC), estimado em US\$ 62 bilhões, para atuar em 240 municípios do Pará, Maranhão e Tocantins com um regime tributário e financeiro especial para os empreendimentos daquela área. A criação desse programa foi essencial para a formação do contexto da mineração no Pará, visto que representou a redução do controle dos governos estaduais e da influência das instituições como Sudam e Basa; por outro lado, fortaleceu o monopólio do capital internacional e ampliou as ações do governo federal (MARQUES, 2012).

A região Amazônica foi integrada⁴ ao restante do país como uma grande produtora de matéria-prima. Nesse período, o governo incentivou grandes capitais nacionais e internacionais a se instalarem naquele território para explorar os recursos naturais disponíveis. Até a década de 1960, somente 2% das terras dessa região eram privadas, enquanto as terras públicas eram ocupadas por índios, caboclos, ribeirinhos e migrantes. Da população, apenas 37% moravam nas cidades. Nesse processo, as terras públicas passaram a ser vendidas pelo Estado para os novos investidores, muitas vezes por preços simbólicos, incluindo as que eram ocupadas pela população local (LOUREIRO, 2010).

A década de 1980 caracterizou-se pela implementação de grandes projetos na região como os de mineradoras e as hidrelétricas e, embora o processo tenha desacelerado seu ritmo, prosseguiu nas décadas seguintes e perdura até os dias atuais. As desapropriações de antigos moradores – índios, brancos, caboclos e negros quilombos – para implantar os ‘grandes projetos’ converteu a região em área conflagrada, já que estes ao requererem extensas áreas de terra, desalojam centenas, às vezes, milhares de pessoas ao mesmo tempo. Estes fatos negativos, em contrapartida, aceleraram as formas de organização e resistência dos movimentos sociais. (LOUREIRO, 2010. p.50)

Dessa forma, o Pará passou de uma economia que, até a década de 1980, era baseada em produtos extrativos tradicionais como a madeira, o pescado, a

4. Durante os anos de 1970 e 1980 ocorreu a chamada terceira fase da expansão de fronteira no Brasil, quando pessoas de outras regiões migraram para a Amazônia pela promessa de crescimento econômico, com a esperança de conseguir emprego. Para isso, as construções das estradas Belém-Brasília e Cuiabá-Porto Velho foram essenciais para que houvesse essa integração, possibilitando o fluxo de pessoas e mercadorias (PAZ; KOURY; FONSECA, 2020).

castanha-do-Pará e os óleos para uma economia de base mineira. Entretanto, o Estado continuou a ocupar o papel de fornecedor de produtos naturais. O investimento na mineração foi seguido por todos os governos federais, sem exceção.

Hoje a mineração é o principal produto de exportação do Pará, estando o setor no Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Pará (PARÁ, 2015),⁵ que apresenta as 12 cadeias produtivas que receberão prioridade nos investimentos do Estado. Estas cadeias são consideradas estratégicas para o desenvolvimento do Pará e o programa tem o objetivo de fomentar a verticalização e a inovação (PARÁ, 2015).

A relação entre mineração e desenvolvimento criou a expectativa de que os processos de extração e de beneficiamento do minério proporcionariam uma acelerada industrialização (MONTEIRO, 2005). A importância da mineração para o desenvolvimento foi defendida, inclusive, pelo Banco Mundial, que acreditava que financiar os projetos minerários em países não desenvolvidos era uma forma de contribuir para o crescimento econômico e a diminuição da pobreza (ENRÍQUEZ, 2007).

Os sete argumentos para o financiamento do Banco Mundial: a analogia histórica, vez que os países desenvolvidos hoje tinham um forte setor mineral no passado; criação de empregos; geração de renda; crescimento econômico; transferência de tecnologia; desenvolvimento de infraestrutura; e a criação de indústrias à jussante (ENRÍQUEZ, 2007).

Porém, a exploração da atividade minerária no Pará apresentou uma alarmante dicotomia; ao mesmo tempo em que as regiões são ricas em recursos naturais que geram uma alta receita, possuem um alto índice de pobreza, existindo uma grande desigualdade social, de forma que a riqueza produzida não gera desenvolvimento (ENRÍQUEZ et al, 2018). De fato, essa atividade possui enormes impactos ambientais e sociais, que devem ser observados, como, por exemplo, os inúmeros conflitos sociais que eclodiram na região pelo uso e posse da terra por comunidades tradicionais e pela população campesina (ENRÍQUEZ et al, 2018).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma mudança de paradigma relacionada às atividades minerárias principalmente no que diz respeito a questões ambientais e sociais. A legislação passou a ser mais rigorosa com a obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental, do licenciamento ambiental e da recomposição do meio ambiente degradado (MONTEIRO, 2005).

Essa preocupação justifica-se pelo fato de a mineração ser uma atividade produtiva temporária, visto que os recursos naturais que são explorados são não-renováveis, o que significa que, independentemente do local, um dia irá deixar de existir esse setor econômico na região, o que torna imprescindível que os recursos obtidos pela mineração promovam o desenvolvimento de outras atividades econômicas. Defende-se, assim, o uso sustentável dos recursos advindos da mineração, para que os benefícios sejam garantidos às futuras gerações (ENRÍQUEZ et al, 2018).

Não se ignora que é possível que a mineração venha a gerar desenvolvimento, mas concordamos com o pensamento de Enríquez (2007), segundo o qual, para que o desenvolvimento ocorra, grandes desafios precisam ser superados, muitos dos quais são comuns em regiões de base mineradora. Desse modo, é preciso analisar como a mineração, em teoria, poderia contribuir para o desenvolvimento para que se identifique, na prática, quais são os fatores que precisam ser modificados.

De acordo com a pesquisa de Enríquez (2007), os municípios mineradores do Norte e do Nordeste são, em média, 50% mais pobres do que os do Sul, do Sudeste e do Centro-oeste do Brasil. Já com relação à concentração de renda, os municípios do Norte e Nordeste apresentam uma taxa mais elevada, ou seja, apesar de haver um aumento efetivo na renda dos municípios mineradores dessas regiões, há, ao mesmo tempo, um aumento na concentração de renda, o que significa que não está havendo uma política de redistribuição.

Percebe-se que o desenvolvimento dessas regiões depende, diretamente, da geração e do uso das rendas obtidas com a mineração, mesmo que sejam minas exploradas pelo setor privado, vez que é o poder público que determina o regime fiscal e a legislação que vai reger a alocação e a distribuição das rendas mineiras. Por isso, pode-se afirmar que a chave para o desenvolvimento dessas regiões está no uso inteligente e na distribuição dessas rendas.

5. O programa tem a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do território paraense, coordenando ações governamentais com o setor privado e a sociedade civil organizada. As 12 cadeias escolhidas foram: agricultura familiar, grãos, biodiversidade, florestas plantadas, pescado, aquicultura, turismo e gastronomia, açaí, pecuária, cacau, palma de óleo e exploração mineral (PARÁ, 2015).

[...] do ponto de vista da sustentabilidade econômica, a efetiva contribuição da atividade mineral depende, a) da riqueza mineral gerada; b) do reinvestimento em outras atividades para a manutenção do nível de bem-estar social, quando a atividade mineral se encerrar; e c) das políticas governamentais para controle dos potenciais efeitos macroeconômicos negativos. (ENRIQUEZ, 2007. p.135)

Dessa forma, o que se pretende afirmar é que as rendas advindas da atividade mineral devem ser investidas em atividades que gerem riqueza alternativa, evitando que, após o fim da reserva mineral na região, a produção econômica e o nível de qualidade de vida adquirido pelas pessoas sofra um grande impacto.

Principalmente após a CF/88, as mineradoras passaram a ter o dever de conciliar os seus interesses com os das comunidades locais. “O reconhecimento das necessidades e dos direitos das comunidades mineiras tem se transformado em todo o mundo em um forte princípio para a tomada de decisão sobre os investimentos minerais [...]” (ENRIQUEZ, 2007. p.139).

Com isso, a cobrança para que as mineradoras passem a ser socialmente responsáveis, tornou-se uma questão global. Assim, as mineradoras devem evitar gerar impactos ambientais que representem riscos inaceitáveis para as comunidades locais. Além disso, as empresas devem manter uma comunicação transparente com a comunidade, permitindo que a mesma participe das decisões que afetem o seu futuro, e também, trabalhar para que a mineração passe a gerar um real e duradouro benefício para a comunidade.

O compromisso não se resume na não geração de impactos ambientais; as companhias mineradoras devem trabalhar em questões como a diversificação produtiva e incluir a preocupação com o desenvolvimento das comunidades em todas as fases de sua atividade: no planejamento, na operação e no fechamento da mina.

No Estado do Pará, é comum que a mineração ocorra no território de comunidades tradicionais. No próximo tópico, iremos tratar sobre as comunidades ribeirinhas para, posteriormente, analisarmos os impactos da mineração sobre essa população.

3. AS COMUNIDADES RIBEIRINHAS E O MODO DE VIDA TRADICIONAL

O Estado brasileiro foi formado sob um conceito hegemônico que prega a ideia de um território que possui um só povo e constitui uma nação. Entretanto, de acordo com Moreira (2013), isso não corresponde à realidade. O país foi formado por diferentes grupos sociais, sempre existindo uma clara exclusão de certos grupos que não detinham o poder. Esses povos formaram uma resistência que luta pelo reconhecimento e pela valorização de sua diversidade, devendo ser ressaltado que a classificação como povos tradicionais não tem o objetivo de homogeneizá-los.

Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil consagrou-se como um Estado do pluriétnico e multicultural, reconhecimento essencial para a garantia da dignidade das comunidades tradicionais. Além disso, o art. 215^o da CF/88 garante a proteção do pleno exercício dos direitos culturais, estabelecendo como dever do Estado, a proteção das manifestações culturais dos índios, populares, afro-brasileiros e dos demais povos que fizeram parte da formação do território nacional.

As comunidades ribeirinhas são comunidades tradicionais da Amazônia, e por isso, podem ser descritas como um grupo culturalmente diferenciado, que se reconhece como tal e possui organização social própria, de acordo com o conceito trazido pela Lei 13.123/2015. É preciso ressaltar que “[...] sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica está associada ao território que ocupam e aos recursos naturais ali presentes, dos quais deriva um conhecimento gerado e transmitido pela tradição, chamado de conhecimento tradicional”⁷ (PAZ; KOURY; FONSECA, 2020).

Em virtude de serem grupos culturalmente diferenciados, não existe um rol taxativo de características das comunidades tradicionais, mas há características mais comuns que podem ser mencionadas, como: a presença de lideranças locais; o uso de técnicas de baixo impacto ambiental; organizações sociais mais

6. Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. §1^o O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

7. A Lei 13.123/2015 conceitua o conhecimento tradicional como a “informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético” (BRASIL, 2015).

equitativas; traços culturais que são passados entre as gerações; relações de parentesco ou compadrio; e a consciência de identidade (BARBOSA, 2019).

Outra característica que merece destaque é o conhecimento dos ciclos da natureza, que influenciam no próprio modo de vida tradicional, como também no uso dos recursos naturais. Dessa forma, entende-se que as atividades sociais e econômicas desses povos são condicionadas pelo meio ambiente local (BARBOSA, 2019).

A proteção dessas comunidades requer a garantia de um patamar mínimo de direitos: à autodeterminação, à autoidentificação, à territorialidade, à participação, à informação e à consulta.

A autodeterminação é o direito de dispor de si mesmo, devendo ser a base dos direitos das comunidades, o que significa que esses povos têm o poder de determinar os seus caminhos, os seus objetivos e as suas prioridades, incluindo a busca pelo desenvolvimento da forma que acreditarem ser melhor para eles (MOREIRA, 2013). Assim, o direito à autodeterminação impõe a participação da comunidade tradicional em todos os planos e projetos de desenvolvimento que a atinjam. Assim, se os projetos de desenvolvimento mineral afetam esses povos, deve ser garantida a sua participação.

Já o direito à autoidentificação deriva da autodeterminação, pois busca assegurar que a definição da identidade de um povo seja feita levando em consideração os próprios sujeitos que o compõem. O direito à territorialidade é a garantia do reconhecimento da relação entre a cultura e os valores espirituais da comunidade e o seu território (MOREIRA, 2013). A territorialidade pode ser descrita como “o conjunto de práticas materiais e simbólicas que justificam a permanência de um Estado, de grupos sociais ou de empresas em um determinado espaço geográfico” (PAZ; KOURY; FONSECA, 2020. p.51).

Por fim, os direitos que estão relacionados entre si, de participação, de formação e de consulta, que impõem a participação ativa desses povos nas tomadas de decisão que atinjam suas vidas, vedando, então, que haja qualquer tipo de imposição. No Brasil, esses direitos estão dispostos na Lei da Biodiversidade 13.123/2015, sendo assegurados por meio do instituto da consulta prévia.⁸

A consulta prévia precisa ser livre e informada, de modo que as comunidades, de fato, participem das tomadas de decisão e lhes seja resguardado o direito de dizer não, sendo essencial que todos os riscos existentes sejam conhecidos pelos povos. Assim, não basta que as comunidades sejam apenas informadas, deve haver o consentimento ou o acordo, pois se visa a possibilitar que elas sejam incluídas no processo democrático e no controle das decisões que afetam os seus modos de viver (MOREIRA, 2013).

Dessa forma, o consentimento prévio deve ser feito em relação a todo e qualquer direito dos povos tradicionais que possa ser afetado, seja patrimonial ou cultural. No Brasil, a principal dificuldade de implementação do instituto está na lacuna legislativa acerca de como isso deve ocorrer, vez que não existe um protocolo para reger a consulta prévia. É comum, no contexto da mineração, que essa consulta ocorra em formato de audiência pública, na qual não há uma real escuta, ainda existindo muitos casos em que este direito é deixado de lado, porque não existe a opção de dizer não.

Muitas regiões mineradoras no Estado do Pará são ocupadas por comunidades tradicionais, incluindo os ribeirinhos, que são povos que ocupam as margens dos rios. A organização e o modo de viver dos ribeirinhos reflete os valores socioculturais e a sua dinâmica histórica, com saberes herdados, principalmente, da população indígena (LIRA; CHAVES, 2016).

Para os ribeirinhos, a forma de comunicação, os lugares e o tempo são atrelados à natureza, incluindo suas casas que são feitas de frente para o rio, no formato de palafitas feitas de madeira, construídas sobre troncos para que o rio fique embaixo da casa. Além disso, o principal meio de locomoção dos ribeirinhos é o barco (LIRA; CHAVES, 2016).

O modo de vida do ribeirinho é singular. Há o manejo coletivo dos recursos naturais e a organização em comunidades ou cooperativas em que as relações de parentesco e compadrio são muito presentes com um sistema de cooperação e de reciprocidade.

Os ribeirinhos formam um modelo sociocultural baseado no uso dos recursos naturais e do espaço para a sua subsistência. A economia ribeirinha organiza-se na forma de agricultura familiar, com a ausência de tecnologias e a aplicação de técnicas derivadas dos conhecimentos tradicionais, que associam o homem à

8. A consulta prévia está regulada pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que havia sido ratificada no Brasil em 2002 e serviu de base para a criação da Lei 13.123/2015. Porém, em 2019, o presidente Jair Bolsonaro revogou a ratificação pelo Decreto 10.088/2019.

natureza, por isso, faz o manejo do meio ambiente sem degradá-lo. (PAZ; KOURY; FONSECA, 2020. p.58)

Um ponto importante é a conexão que existe entre as comunidades ribeirinhas e as cidades onde vendem a sua produção agrícola. Em geral, a economia ribeirinha gira em torno da pesca, da agricultura e do extrativismo vegetal, que reflete a biodiversidade existente no território (LIRA; CHAVES, 2016).

Assim, toda a organização do trabalho do ribeirão é regida pela natureza, observando e respeitando o seu tempo, de acordo com os recursos naturais que estão disponíveis no território. As técnicas empregadas para a execução dessas atividades são saberes, passados de geração para geração, que fazem parte de sua cultura e de seu modo de vida, que são importantes para a preservação da biodiversidade da floresta.

Então, inserir a atividade mineradora no território ribeirão traz consequências para o modo de vida deles, como será abordado no próximo tópico.

4. OS IMPACTOS DAS ATIVIDADES DA MINERADORA RIO DO NORTE PARA AS COMUNIDADES RIBEIRINHAS NO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ

A exploração na região do Trombetas iniciou-se em 1970, antes da implementação do Polamazônia pela empresa *Aluminium Limited of Canada* (Alcan). Em 1972, a Alcan paralisou o projeto ao argumento de que não havia condições favoráveis para a comercialização da bauxita no mercado mundial. Depois desse período, a empresa barganhou apoio do governo, que buscava investimentos estrangeiros para “ocupar” a região; assim, em 1975, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) passou a integrar a Mineração Rio do Norte (MRN), como principal acionista, somando-se à Alcan e a outras empresas consumidoras de bauxita⁹ (MONTEIRO, 2005).

A exploração mineral na região do Trombetas não se limitou à extração. O governo, visando à valorização das reservas de bauxita, implementou estratégias

para a transformação da bauxita em alumina e alumínio primário, tendo planejado, inclusive, uma hidrelétrica¹⁰ para fornecer a quantidade de energia necessária ao projeto. Em 1978, foi criada a Alumínio Brasileiro S.A. (Albras) para a produção do alumínio e a Alumina do Norte do Brasil S.A. (Alunorte) para a produção da alumina, ambas instaladas no município de Barcarena (MONTEIRO, 2005).

Assim, a exploração da bauxita em Oriximiná, que ocorre, especificamente, na Floresta Nacional Saracá-Taquera, abrangendo 123.757,12 hectares, soma mais de quatro décadas. A Mineração Rio do Norte é a quarta mineradora com maior número de barragens no Brasil, somando 25 barragens e com previsão de construção de outras novas (ANDRADE, 2018).

A bauxita da MRN é comercializada para o mercado nacional e internacional, sendo que mais de 50% é destinada ao mercado interno para as empresas instaladas em Barcarena e para a Alumar, no Maranhão. No mercado internacional, os maiores compradores estão na Ásia, principalmente, China e Índia (ANDRADE, 2018).

A MRN possui uma estrutura que inclui um parque industrial para o beneficiamento da bauxita, barragens de rejeitos e água, uma ferrovia de 28 quilômetros, estradas de acesso, sistema de correias transportadoras, porto para os navios, duas usinas termelétricas, um aeroporto e a cidade-empresa Porto Trombetas, que possui 6.500 habitantes (ANDRADE, 2018).

Sabe-se que a atividade minerária pode gerar graves impactos socioambientais e que hoje há grande pressão para que as mineradoras impeçam novos impactos e restaurem os que já foram causados. Isso se verifica na região do Trombetas, em que foram causados diversos impactos, que serão exemplificados a seguir.

O primeiro grande impacto nos 10 primeiros anos de exploração foi o despejo dos rejeitos da atividade nas águas do Igarapé Caraná e no Lago Batata, que ficam na margem direita do Rio Trombetas; por dia, eram despejados 25mil m³ de rejeitos,¹¹ o que causou a sedimentação dos rejeitos, que em alguns lugares formam uma camada compacta de mais de seis metros, afetando 30% do Lago Batata e tendo como consequência a mortandade dos organismos aquáticos. Esses

10. O plano de construção da hidrelétrica de Cachoeira Porteira foi arquivado em meados dos anos de 1990.

11. Depois desse período, a MRN passou a depositar os rejeitos nas barragens construídas no platô Saracá, cabendo ressaltar que a distância entre as barragens e as comunidades ribeirinhas é de apenas 18 quilômetros (ANDRADE, 2018).

impactos ainda não foram totalmente revertidos, existindo um passivo ambiental pelo assoreamento do lago (ANDRADE, 2018).

A questão das modificações dos cursos d'água traz impactos muito danosos para as comunidades tradicionais dessa região, que decorrem também da extinção da floresta nativa e de áreas próximas a nascentes de Igarapés. O impacto da atividade nas águas da região pode ser observado na música de Raimundo da Silva, da comunidade ribeirinha Saracá:

Muito lindo é o céu/ Muito lindo é o mar/ Mas é feia a nossa água, que ninguém pode tomar/ Está na cara, está na vista/ A grande poluição/ Da sujeira da bauxita que vem da mineração/ Peixe não existe mais/ Nem traíra, nem pacu/ Peixe-boi, nem se fala/ Quanto mais pirarucu. (ANDRADE, 2018. p.21)

Cabe ressaltar que a transmissão de conhecimento ribeirinho possui uma tradição oral muito forte por meio de músicas e histórias, como forma de perpetuar informações e conhecimentos. Pode-se observar, no trecho da música, que a poluição da água atinge diretamente o modo de vida ribeirinho, principalmente, o seu trabalho e a sua alimentação.

Também chama atenção os impactos causados pela exploração dos platôs Almeida e Bacaba da MRN, que implicou na derrubada da floresta que era utilizada pelas comunidades Boa Nova e Saracá, destruindo a plantação de castanhas que era explorada pelos ribeirinhos da Comunidade de Boa Nova. Além disso, os ribeirinhos identificam alteração na cor e na potabilidade das águas dos Igarapés da região, e também, a diminuição dos níveis fluviométricos e diferenças em seus leitões (ANDRADE, 2018).

O último impacto que será abordado é a exploração do platô Aramã pela MRN, uma área de 345 hectares, localizada dentro da Floresta Nacional Sacará-Taquera, que conflita com o uso dos recursos naturais dessa região pelas comunidades ribeirinhas São Francisco, São Tomé, Espírito Santo e São Sebastião. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) concedeu a licença ambiental para a exploração da área em 2018, sem informar ou consultar os ribeirinhos sobre a futura extração da bauxita, visto que o Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) afirma que não há ocupação humana nessa área (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2020a).

[...] é importante discorrer sobre o trecho grifado acima: “desprovidas de qualquer forma de ocupação humana”. Esse trecho reproduz uma prática que remonta ao processo colonial, o da terra *nullis* (terra nula, desabitada) que, ao não considerar as populações humanas autóctones, outorgava aos invasores europeus os direitos de propriedade da terra. Essa prática se estendeu durante o império (com as chamadas terras devolutas) e segue viva com as “fronteiras de desenvolvimento”. Assim, caracterizar um território como “desprovid[o] de qualquer forma de ocupação humana” é desconsiderar outras formas de ocupar e existir em um território que não aquelas pautadas no utilitarismo, extrativismo e desenvolvimento. (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2020b. p.14/15)

O EIA não menciona se as comunidades ribeirinhas de São Francisco, São Tomé, Espírito Santo e São Sebastião são afetadas pelos impactos da nova área explorada, muito menos inclui essas comunidades nas medidas mitigatórias e/ou compensatórias. Houve uma invisibilização dessas comunidades com a desqualificação dos conhecimentos locais. O EIA ainda reflete a ideia retrógrada de que a MRN é a responsável por trazer o desenvolvimento para as comunidades locais (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2020b).

Os centros comunitários desses ribeirinhos estão localizados no Projeto de Assentamento Agroextrativista Sapucá-Trombetas, que foi instalado em 2010. Esses ribeirinhos exercem atividades extrativistas e praticam a caça de subsistência na área da Floresta Nacional, que corresponde ao platô Aramã e só souberam da exploração mineral da região quando se iniciou o trabalho com a entrada das máquinas da MRN (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2020a).

Em 2019, as 145 famílias ribeirinhas reivindicaram na Mesa Permanente de Diálogo Mineração, que os trabalhos no Aramã fossem paralisados até a realização de um estudo de impacto para as comunidades, de consulta livre, prévia e informada, e que ainda fosse feito um acordo para o estabelecimento de um plano de mitigação e indenização, solicitações que não foram atendidas pela Mineração Rio do Norte (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2020a).

Como visto, o território para as comunidades tradicionais não se resume a um bem patrimonial, mas guarda valores imateriais, que possuem significados afetivos e subjetivos. O território das comunidades tradicionais pode ser descri-

to como uma construção coletiva, que advém de um processo histórico e possui uma relação direta com a cultura, a organização e a visibilidade da comunidade (OLIVEIRA, 2013).

Desde o início das atividades até 2019, os ribeirinhos não podem acessar diretamente à área, que está isolada pelo perigo de acidentes e relatam como as principais consequências negativas: a escassez da caça, que é espantada pelo barulho das máquinas e da derrubada da floresta e a sujeira na água de várias nascentes da região (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, 2020a).

Pelo exposto, observa-se que a atividade minerária impacta principalmente no acesso ao território, na qualidade da água e na derrubada da floresta, re-presentando para as comunidades ribeirinhas uma profunda modificação do seu modo de vida, que é completamente relacionado com os recursos naturais do seu território, o seu trabalho, a sua alimentação e a própria organização social em torno do rio.

Então, mesmo que a mineração seja uma atividade temporária, atinge mais de uma geração de uma comunidade ribeirinha e, quando finalizar a atividade, o território que lhes será devolvido será completamente diferente. Em que pese a obrigação de restauração do meio ambiente, esse processo não é simples, nem rápido, podendo ter impactos que são irreversíveis, sequer sendo possível estimar o tempo que levará para que as comunidades tenham acesso ao seu território, nem tampouco, em que condições ele estará.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de uma série de políticas públicas do governo federal, que acreditava que o investimento nesse setor traria o desenvolvimento da região, o Estado do Pará tornou-se o centro de exploração mineral da Amazônia. Sabe-se que a mineração impulsionou o crescimento econômico, mas não gerou o desenvolvimento local, sendo marcada por graves violações ambientais e sociais.

Após a entrada em vigor da Constituição de 1988, exige-se que a atividade mineral seja realizada sem graves impactos ambientais e sociais, sendo dever das empresas buscar o desenvolvimento da região para que a comunidade local se

beneficie a longo prazo. Dessa forma, uma série de direitos foi garantida às comunidades locais, pertinentes ao meio ambiente.

Todavia, para que haja efetivo desenvolvimento, é necessária a interferência do Estado para que a renda mineira seja investida em outras atividades econômicas e na execução de políticas governamentais que controlem e reparem os seus impactos negativos.

A exploração da bauxita em Oriximiná acontece em território de comunidades tradicionais. As comunidades ribeirinhas são naturais da Amazônia e possuem um modo de vida peculiar, voltado para o rio e para os recursos naturais disponíveis em seus territórios. Essas comunidades possuem direito à autode-terminação, à autoidentificação, à territorialidade, à participação, à informação e à consulta em relação a decisões que afetem o seu modo de vida, incluindo a atividade mineral no seu território.

Os impactos causados no município de Oriximiná pelas atividades da MRN, especificamente a poluição dos rios, a destruição da floresta e a ausência de consulta prévia às comunidades, revelam que as atividades minerais na região estão provocando mudanças significativas no modo de vida das comunidades tradicionais, tanto no que diz respeito ao território quanto na alimentação, no trabalho e na própria cultura das comunidades.

Conclui-se que existem direitos mínimos, como a consulta prévia, mas que falta a concretização desses direitos. Existe uma pressão, inclusive internacional, para a redução dos impactos ambientais e sociais, mas na prática são direitos que estão no papel, ainda sobressaindo o argumento de que sacrifícios precisam ser feitos em prol do crescimento econômico.

As comunidades tradicionais são essenciais para a preservação da biodiversidade e a elas deve ser garantido o direito de participar ativamente, principalmente, o direito de dizer não. Um caminho é a implementação de políticas públicas que tenham uma perspectiva do etnodesenvolvimento para dar o protagonismo a essas comunidades que são afetadas diretamente.

REFERÊNCIAS

- AMAZÔNIA REAL. *Mineração em Oriximiná: o embate histórico de 30 anos entre quilombolas e a riqueza da bauxita*. 25 nov. 2019. Disponível em www.amazoniareal.com.br/mineracao-em-oriximina-o-embate-historico-de-30-anos-entre-quilombolas-e-a-riqueza-da-bauxita. Acesso: 31 out. 2021.
- ANDRADE, Lúcia Mendonça Morato de. *Antes a água era cristalina, pura e sadia: percepções quilombolas e ribeirinhas dos impactos e riscos da mineração em Oriximiná, Pará*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2018. Disponível em www.cpis.org.br/publicacao/antes-a-agua-era-pura-e-cristalina/. Acesso: 10 set. 2020.
- BARBOSA, Leonard Jefferson Grala. *Comunidades ribeirinhas no processo de consolidação fundiária do refúgio de vida silvestre metrópole da Amazônia-PA*. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém: UFPA, 2019. Disponível em www.repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11360. Acesso: 10 set. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 10 set. 2020.
- _____. *Lei 13.123, de 20 de maio de 2015*. Lei da proteção e acesso ao conhecimento tradicional associado. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm. Acesso: 20 ago. 2020.
- COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. *Comunidades ribeirinhas e os impactos da mineração no platô Aramã: Oriximiná, Pará*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2020a. Disponível em www.cpis.org.br/wp-content/uploads/2020/09/MineracaoPlatoArama.pdf. Acesso: 15 set. 2020.
- _____. *Estudos sobre mineração no platô Aramã: licenciamento ambiental em análise*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2020b. Disponível em www.cpis.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Estudos_MineracaoPlatoArama_CPI.pdf. Acesso: 20 out. 2021.
- _____. *Quilombolas de Oriximiná*. Relatórios de identificação de seus territórios são publicados. São Paulo, 14 fev. 2017. Disponível em www.cpis.org.br/quilomb
- bolas-de-oriximina-relatorios-de-identificacao-de-seus-territorios-sao-publicados/. Acesso: 31 out. 2021.
- ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. *Maldição ou dádiva: os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. 2007. 449p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2007. Disponível em www.repositorio.unb.br/handle/10482/6417#:~:text=Rodrigues%20da%20Silva.Maldio%C3%A7%C3%A3o%20ou%20d%C3%A1diva%3F,partir%20de%20uma%20base%20mineira.&text=Les%20r%C3%A9sultats%20montrent%20que%20la,%C3%A9cologiquement%20responsable%20d%20exploitation%20mini%C3%A8re. Acesso: 20 ago. 2020.
- _____. et al. *Contradições do desenvolvimento e o uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA)*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2018. Disponível em www.ibase.br/pt/noticias/uso-da-cfem-em-canaa-dos-carajaspae-revelado-em-pesquisa. Acesso: 10 set. 2020.
- LIRA, Talita de Melo; CHAVES, Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues. Comunidades ribeirinhas na Amazônia: organização sociocultural e política. *Interações*. v.17, n.1, p.66-76. Campo Grande, mar. 2016. Disponível em www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151870122016000100066&lng=en&nrm=iso. Acesso: 10 ago. 2020.
- LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Empório do livro, 2010.
- MARQUES, Gilberto. Amazônia: uma moderna colônia energético-mineral. *Universidade e sociedade*. n.49, p.32-45. Brasília, jan./jun. 2012. Disponível em www.doccity.com/pt/amazonia-uma-moderna-colonia-energetico-mineral-artigo-de-gilberto-marques-prof-dr-ufpa/4834637/. Acesso: 20 ago. 2020.
- MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. *Estudos Avançados*. v.19, n.53, p.187-207. São Paulo, jan./abr. 2005. Disponível em www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100012. Acesso: 15 set. 2020.
- MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Direito dos povos tradicionais: afirmação e aplicação. In DIAS, Jean Carlos; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (coords.). *Direito, políticas públicas e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém: Cesupa, 2013.

OLIVEIRA, Jucilene Belo de. *Território e políticas de ação afirmativa para remanescentes quilombolas na Amazônia: programa Raízes e Pará Quilombola nas comunidades de Itacoã-Miri e Guajará-Miri*. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará. Belém: UFPA, 2013. Disponível em www.repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8216. Acesso: 14 ago. 2020.

PARÁ. *Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Estado do Pará (Pará 2030): Plano de trabalho – produção e verticalização do açaí*. Belém: Pará, 2015. Disponível em www.para2030.com.br/wpcontent/uploads/2017/08/A%C3%A7a%C3%AD.pdf. Acesso: 12 set. 2020.

PAZ, Melissa; KOURY, Suzy; FONSECA, Luciana. *Amazônia e etnodesenvolvimento: a indicação geográfica como um meio para a valorização do açaí das Ilhas de Belém*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

OS IMPACTOS DOS PROJETOS DE MINERAÇÃO NA AMAZÔNIA EM POPULAÇÕES TRADICIONAIS: O ESTUDO DO CASO CACHOEIRA PORTEIRA

Alsidéa Lice de Carvalho Jennings Pereira

Natália Mascarenhas Simões Bentes

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

1. INTRODUÇÃO

Os projetos de crescimento econômico pensados pelo Brasil, sobretudo, para a Região Amazônica, vão de encontro à subsistência das comunidades tradicionais que habitam no local, enquanto coletividades fora da dinâmica do sistema capitalista e que são percebidas como empecilhos à expansão do capital.

Neste estudo, enfrenta-se, por meio de uma análise de caso, referente à comunidade de Cachoeira Porteira, no município de Oriximiná, no Estado do Pará, essa verdadeira fissura do sistema capitalista que confronta a sanha de expansão e de acumulação de riquezas com as populações locais, que buscam se preservar exercendo resistência, mas continuam a sofrer impactos da implementação de projetos de exploração mineral, em nome do crescimento econômico do país.

O Brasil destaca-se pelo valioso patrimônio mineral que possui e por fazer parte do grupo de países com maior exportação e produção mineral do mundo, sendo um importante *player* nesse cenário global. Nesse contexto, o Estado do Pará consolida-se como um dos maiores produtores de minérios, o que vem impulsionando a ocupação da Amazônia.

A este estudo interessa, em particular, o município de Oriximiná, onde se encontra uma grande jazida mineral que explora bauxita, em que a maior parte da produção se destina à exportação. A região abriga, há mais de 40 anos, o projeto de mineração da Empresa Mineração Rio do Norte, corporificando o grande paradoxo da região por encerrar em um mesmo *locus*, de um lado, uma grande representação da concentração de capital, como é o caso do empreendimento

econômico Mineração Rio Norte e, de outro, formas de vida plurais que ainda resistem à força homogeneizadora do capital, como as comunidades quilombolas e indígenas que habitam a região. Com a crescente exploração de minério, ocorrem os excelentes resultados, que a economia paraense tem apresentado quanto a exportações e à geração de divisas, os quais contrastam com os impactos que geram na região e em suas populações.

Em que pese os resultados econômicos dos projetos minerários sejam positivos, revelam a face mais dura do capitalismo à medida em que concentram a riqueza a qual não se converte em benefícios reais à população local, deixando um rastro de destruição ambiental e mazelas sociais, comprometendo a pluralidade étnica pelo aliciamento de povos tradicionais.

Nessa perspectiva, o presente artigo tem como objetivo abordar os impactos decorrentes da mineração sobre as populações tradicionais, especialmente as comunidades quilombolas e indígenas de Cachoeira Porteira, localidade situada no município de Oriximiná, no oeste do Pará. Tal região ganhou destaque com a descoberta de riquíssimas reservas minerárias, sobretudo de bauxita, a partir da segunda metade da década de 1960, passando a ser alvo das investidas do grande capital com total conivência estatal, a pretexto de se promover a integração nacional do local e o seu desenvolvimento socioeconômico.

Metodologicamente, faz-se uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, trazendo ao estudo de caso uma análise fundada em revisão bibliográfica. Propõe-se responder a seguinte indagação: quais os impactos decorrentes da mineração sobre as populações tradicionais de Cachoeira Porteira? Defende-se, em arremate, que a busca cega do lucro à custa do sacrifício desses povos, tratados como se invisíveis fossem por décadas, deve ser substituída pelo reconhecimento e pela salvaguarda de seus direitos, em prol da diversidade e da democracia, como parâmetro mais adequado à nova ordem constitucional.

Nessa toada, o trabalho está dividido em duas seções. A primeira seção apresenta Cachoeira Porteira sob traços político-administrativos e faz uma reflexão acerca da relação dos povos tradicionais com as terras que ocupam. A segunda seção aborda os impactos da mineração em relação à localidade analisada. Em sede de conclusão, promove-se uma reflexão crítica acerca do modelo de desenvolvimento imposto na Amazônia sob os moldes do capitalismo, destacando-se,

nesse cenário, a resistência das populações tradicionais, enquanto espaços de produção de modos de vida que resistem à homogeneização do capital.

2. CACHOEIRA PORTEIRA: “A PORTA DO TROMBETAS PARA A LIBERDADE”

Como parte dos mecanismos do processo de colonização, de um lado, indígenas foram explorados, expropriados de suas terras, de outro, africanos foram removidos de sua terra natal, escravizados, explorados. Como forma de resistência ao projeto escravocrata, alguns escravos fugidos organizaram-se em quilombos. Como ponto em comum, essas populações étnicas encontraram, na organização coletiva e na terra que tradicionalmente ocupam, o substrato sobre o qual construíram a sua identificação, enquanto sujeitos, ou seja, exercendo sua autodeterminação.

Os espaços fundiários para esses povos tornaram-se instrumentos de preservação sociocultural, garantindo a sua sobrevivência, a preservação de diferentes modos de vida, a manutenção de tradições, da história, da memória e da cultura, que, em última análise, são instrumentos de afirmação identitária. O direito à terra é, pois, um direito exercido de forma coletiva, tratando-se de direito fundamental dessas comunidades tradicionais. O reconhecimento da relação intrínseca desses grupamentos humanos com os espaços que ocupam, define que territórios tradicionais são os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais.

A Carta Constitucional de 1988, que assegura a pluralidade social está vinculada a dignidade da pessoa humana, sendo uma cláusula de proteção fundamental. O direito à terra pelos indígenas e quilombolas é uma forma de reconhecimento dessa pluralidade social. Nesse contexto, importa exortar que a Constituição da República impõe um novo olhar sobre as populações tradicionais no sentido de serem reconhecidas e protegidas seus direitos, assegurando a democracia inclusiva, participativa, em prol da diversidade de valores étnicos e do pluralismo cultural, aliados ao desenvolvimento sustentável.

O objetivo político-constitucional de garantir a diversidade cultural, reve-

la-se por meio das garantias constitucionais o direito de preservação da identidade de diferentes etnias, modos de vida e culturas; enfim, a reprodução de modos de vida e de tradições, é um reconhecimento formal da existência de populações tradicionais e da necessidade de garantir-lhes o direito de proteção de suas peculiaridades étnicas.

No que concerne o significado do conceito populações tradicionais, lapidar é a definição do Decreto 6.040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Preconizado no art. 3º que os povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição. Assim sendo, as posses étnicas integram o rol de direitos fundamentais coletivos e constituem em territórios de manifestações tradicionais, culturais, socioeconômicas e, em última análise, de construção identitária. A efetiva proteção dos direitos das populações tradicionais surge como corolário da dignidade da pessoa humana, considerada em sua diversidade étnica, porquanto a República Federativa do Brasil tem por objetivo, previsto no art. 3º, inciso IV: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

A pluralidade étnica de que cuida a Constituição Federal está materialmente refletida em Cachoeira Porteira que é um lugar que carrega, em seu nome, um simbolismo de liberdade e resistência dos povos tradicionais indígenas, habitantes nativos e, sobretudo, dos escravos africanos fugidos do processo de exploração colonial, entretanto, o que se percebe, nessas comunidades, a exemplo de Cachoeira Porteira, é que a atuação de agentes econômicos com o auxílio do Estado, mediante a implantação de megaprojetos econômicos na região, promove a invisibilidade desses povos tradicionais.

Segundo Farias Júnior (2014, p.93) Cachoeira “repartia o mundo em dois” como uma porteira – a porteira do rio Trombetas: abaixo, havia escravidão; acima, liberdade. O território, historicamente marcado por um modo próprio do homem se relacionar com a natureza amazônica, é rico de memórias e narrativas

que norteiam formações identitárias de quilombolas, descendentes de negros fugidos do escravismo, abolido há pouco mais de cento e trinta anos, e de povos indígenas estabelecidos ao longo do alto Trombetas e de seus afluentes.

Do ponto de vista político-administrativo, Cachoeira Porteira é um dos três distritos do município de Oriximiná, ao lado do distrito Sede e do distrito de Porto Trombetas (ORIXIMINÁ, 2020). O município situa-se no oeste do Pará, na *Região de Integração do Baixo Amazonas*,¹ junto a doze outros municípios: Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Mojuí dos Campos, Monte Alegre, Óbidos, Prainha, Santarém e Terra Santa (FAPESPA, 2020). Conforme divisão elaborada, em 2017, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),² integra a *região geográfica intermediária de Santarém* e a *região geográfica imediata homônima*, junto com os municípios de Curuá, Faro, Juruti, Óbidos e Terra Santa (IBGE, 2020).

Cerca de 30% dos habitantes de Oriximiná moram na zona rural, em áreas florestais ou à beira de rios e, em sua maioria, dedicam-se à economia de subsistência. Reduto de populações tradicionais, vivem no referido ente federativo cerca de 4.000 índios, de grupos diversificados e 10.000 quilombolas, distribuídos em 37 comunidades (BESER, 2016, p.1; CPISP, 2020).

No entorno dos rios Trombetas, Mapuera, Cachorro e Nhamundá, vivem povos indígenas genericamente denominados como Katxuyana e Waiwai. Trata-se, porém, de uma variedade de povos que se identificam como Kahyana, Tunayana, Kamarayana, Hixkariyana, Mawayana, Txikiyana, Inkariyana, Okomoyana, Farukoto, Katwuena, Xerewyana, Xowiyana, Txarumayana, Pirixiyana e Karafawiyana, divididos em 37 aldeias (CPISP, 2020).

A história revela, ainda, que ao longo do século XIX, passaram a viver entre os povos indígenas, nas terras em volta do rio Trombetas e Erepecurú, negros fugitivos da região do Baixo Amazonas, oriundos de fazendas de gados e lavouras de cacau. Assentaram quilombos nas “águas bravas”, acima da cachoeira

1. A metodologia consiste na reunião de municípios afins com o objetivo de identificar “áreas prioritárias para a elaboração de políticas públicas”, de acordo com o “perfil socioeconômico e ambiental” (FAPESPA, 2020).

2. A região geográfica intermediária e região geográfica imediata fazem parte da mais atual Divisão Regional do Brasil, que: “consiste no agrupamento de estados e municípios com a finalidade de atualizar o conhecimento regional do País e viabilizar a definição de uma base territorial para fins de levantamento e divulgação de dados estatísticos. Ademais, visa contribuir com uma perspectiva para a compreensão da organização do território nacional e assistir o governo federal, bem como estados e municípios, na implantação e gestão de políticas públicas e investimentos” (IBGE, 2020).

ra, como forma de obstaculizar as expedições de capturas fomentadas pelas elites escravocratas. Os refúgios negreiros eram designados, pejorativamente, pelo policiamento e autoridades da época como *mocambos* a fim de associar a seus membros, chamados de *mocambeiros*, a imagem de criminosos e desertores (BESER, 2016. p.4-7).

A comunidade local vive, em suma, da agricultura de subsistência, da pesca, da caça, e do extrativismo vegetal, sobretudo da coleta de castanhas e da extração de copaíba (REALE, 2019. p.8). E, até a década de 1970, os contatos com a “Amazônia capitalista” se davam, basicamente, para a comercialização de produtos da floresta (BESER, 2016. p.7).

As políticas públicas para a Amazônia, desde a colonização até os dias atuais, reproduzem o modelo primário-exportador do mercado externo e de integração da região ao cenário nacional, ganhando maior relevância com os projetos desenvolvimentistas, sempre tendo por base um capitalismo selvagem e predatório, que sob o discurso de desenvolvimento da região, espalha pobreza, devastação ambiental e violação de direitos das populações tradicionais.

Nessa esteira, a referida autora (2016, p.7) assevera que a produção de invisibilidade ou de não existência é um fenômeno historicamente realizado pelo Estado brasileiro e, de modo geral, pelas esferas dominantes de nossa sociedade, o que normalmente se dá em desfavor de grupos minoritários e mais desfavorecidos pelo sistema social, como é o caso dos quilombolas, que veem suas experiências e, até mesmo, sua presença ignoradas pelos grupos hegemônicos ou majoritários – fato que, aliás, sucedeu com os remanescentes de quilombos pesquisados quando da criação da Rebio do rio Trombetas.³

Repise-se que a produção de invisibilidade dos povos tradicionais pela ação dos agentes econômicos é legitimada pelo Estado, e tem fomentado a implantação de megaprojetos econômicos, postos em pauta com o fito de incluir a região no projeto de desenvolvimento nacional por meio da exploração mineral, especificamente de bauxita, que para a região de Cachoeira Porteira, diz respeito à implementação de projetos de mineração na região, passando-se a pontuar os impactos desses projetos nas formas de vida peculiares dos povos locais.

3. Reserva Biológica do Rio Trombetas, criada em 1979, cujos dados podem ser acessados em <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arq/623>.

3. OS IMPACTOS DA MINERAÇÃO NA COMUNIDADE DE CACHOEIRA PORTEIRA

O desnudar do potencial mineral, como já sinalizado acima, trouxe uma nova perspectiva para a região do Trombetas, a qual foi inserida no projeto desenvolvimentista de integração à nação.

Desde a segunda metade da década de 1960, o local tem sido alvo de uma série de políticas públicas com a finalidade de criar uma infraestrutura energética e de mobilidade, visando à sua máxima exploração econômica. Nesse cenário, as populações tradicionais como índios e remanescentes quilombolas são vistos como entraves ao desenvolvimento, uma vez que seus costumes tradicionais praticados há séculos, não se adequam aos novos padrões da lógica do crescimento econômico.

Farias Júnior (2016, p.279) destaca que a década de 1970 trouxe consigo uma série de eventos que consolidaram o projeto mineral Trombetas. Tal consolidação do projeto mineral na região veio ao encontro dos anseios do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), baseado nas diretrizes do II PND, que organizou os espaços sob a perspectiva econômica, distribuindo-os em áreas de exploração mineral, agrícola, madeireira, pecuária e industrial. Foram previstos, para o “Polo Trombetas”, investimentos em infraestrutura “necessários ao desenvolvimento das atividades extrativas mineral e vegetal,” para ocupar os “espaços vazios” e, no fim das contas, tornar economicamente viável a região para integrá-la à economia nacional.

Explica o mencionado autor (2016, p.311), que o Polamazônia tinha três frentes, “a econômica via a exploração mineral, a ampliação da malha rodoviária via a BR-163 e a energética via a Usina Hidrelétrica de Cachoeira Porteira”, destacando que os “quilombolas do rio Trombetas estavam inseridos neste contexto desfavorável sem terem suas terras asseguradas juridicamente”.

No tocante à exploração mineral, em particular, destaca-se a empresa Mineração Rio do Norte S.A. (MRN), que faz parte do grupo multinacional Hydro, empresa norueguesa,⁴ cujas atividades consistem na extração, no beneficiamento e na venda de minério de bauxita.

4. www.hydro.com/pt-br/sobre-a-hydro/management-and-organization/

Dentro da análise do contexto de exploração econômica da região de Cachoeira Porteira e da consolidação do projeto minerário na região levado a cabo pela MRN, abre-se a fenda para se vislumbrar as populações tradicionais da região, como indígenas e quilombolas, verdadeiros “entraves” que subsistem dentro do sistema capitalista implantado na região, lutando por seus territórios e formas de vida tradicionais.

A Comissão Pró-Índio alerta para os conflitos de interesses na região. Em texto produzido sobre a MRN, destaca que dentre os diversos títulos minerários que a empresa MRN detém naquela região, 10 concessões de lavra incidem em terras quilombolas. Nessa toada, faz ver as sobreposições das áreas de exploração econômica com terras tradicionalmente ocupadas. Segundo a Comissão, a área de sobreposição soma 15.925,15 hectares, sendo 4.225,45 hectares na TQ Alto Trombetas (2% da área quilombola) e 11.699,70 hectares na TQ Jamari/Último Quilombos (8,4%).

O fato é que são quatro décadas de exploração econômica pela MRN, o que fez grande no cenário nacional, contribuindo para fomentar o discurso desenvolvimentista de prosperidade econômica e social da região oeste do Pará, ao tempo em que, paralelamente, seguem enquanto contra espaços dentro desse sistema capitalista, as populações tradicionais que habitam a região amazônica, suscetíveis a ação desses megaprojetos econômicos e de suas externalidades econômicas, sociais e ambientais, que afetam as formas de vida plurais que insistem em sobreviver na região, lutam pelas terras que tradicionalmente ocupam, enquanto espaço de reprodução de seu modo peculiar de vida, em um movimento emancipatório paulatinamente construído, porém inacabado.

A mineração levou para Cachoeira Porteira um formato excludente de organização comunitária, pela qual os empregados do empreendimento estavam concentrados em uma *company town*. Além do projeto urbanístico excludente, a “vila” *extrusada* nas terras quilombolas de Cachoeira Porteira impôs à população um modelo rígido de organização espacial em contraponto à forma secular como estabeleciam suas unidades residenciais, caracterizada pela sazonalidade, vez que, quando no inverno, no “tempo da castanha”, moravam em uma região, no verão, “no tempo da roça”, perambulavam para outra localidade, onde residiam (FARIAS JÚNIOR, 2016. p.305).

Traço marcante no processo expropriatório das populações tradicionais do Trombetas foi a adoção, pelos órgãos oficiais, de um discurso preservacionista, como estratégia publicitária, a fim de garantir o apoio midiático e de ambientalistas em prol de uma série de medidas ambientais autoritárias, notadamente para a criação de unidades de conservação nos territórios objetos de interesse da indústria mineral.⁵

Wanderley (2008, p.45), acerca da política ambiental no âmbito dos grandes projetos, adverte que: “os gestores das áreas de preservação encontraram-se dependentes das mineradoras, no que se refere aos apoios financeiros, de infraestrutura e de logística operacional, comprovando o forte poder de influência exercido pela empresa na gestão e no controle destes territórios.”

Ao largo da preocupação ambiental que cercava os quilombolas, era ignorada, por parte das autoridades, a degradação promovida pelos empreendimentos da MRN, a qual foi responsável pela devastação de grandes áreas florestais bem como pela poluição e o assoreamento de 30% do lago Batata, destinatário, por uma década, de aproximadamente 10 milhões de metros cúbicos de rejeito da bauxita, entre os anos de 1979 a 1989 (FARIAS JÚNIOR, 2016. p.283-284). Um passivo ambiental irreparável.

Ainda sobre os impactos trazidos pela mineração, deve ser mencionado

5. A prática da exploração mineral no Estado do Pará ocorre em vários Municípios, entre esses grandes empreendimentos e a comunidade Xikrin do Cateté, há o que se pode chamar de conflitos socioambientais, os quais se caracterizam por envolverem disputas sobre e em torno de territórios e da natureza intrínseca a eles; e “tem como ponto comum a especial relação que os povos e comunidade tradicionais possuem com estes bens como base para a vivência social e cultural (MOREIRA, 2017, p.21). Consoante ao entendimento ENRIQUEZ (2009, p.61) nos anos de 1980 a Companhia Vale do Rio do Doce (CVRD), hoje denominada Vale, implantou uma extensão territorial de defesa em torno da área de exploração mineral formada por seis espaços protegidos dentro de uma realidade regional e uma dessa áreas de proteção é a Reserva Indígena Xikrin, porém nos anos 2000 tal prática acabou sendo um entrave a extração mineral. Por se localizarem em áreas ricas em matéria prima, há o interesse de grandes empresas em sua exploração. Os Xikrins, como os povos indígenas em geral, entendem que território envolve também aspectos econômicos, geográficos, históricos, simbólicos, religiosos – cosmovisão e arqueológicos, mas a demarcação de suas terras nem sempre corresponde ao total da área que sua cosmologia alcança, em razão da imposição de interesses de terceiros sobre elas. Ao que se dedica a presente investigação, segundo a Organização Terras Indígenas no Brasil (2020), a questão até aqui desenvolvida pode ser vista em relação ao povo Xikrins do Cateté. Trata-se de uma comunidade indígena que se encontra na região sudeste do Pará, possuindo três aldeias (povos) as quais se localizam entre as cidades de Parauapebas, Água Azul do Norte e Marabá. A comunidade é formada por mil cento e oitenta e três índios. Suas terras correspondem a 439.150,5 hectares, sendo 266.191,64 no município de Parauapebas. Apesar da demarcação do território indígena, homologado por meio do Decreto 384 de 26 de dezembro 1991. De acordo com relatos contidos na Ação Judicial 00238385/2012.40.139.05 e no Agravo de Instrumento 004210684.2015.4.0.0000 ambas ajuizadas no TRF1, a Associação Indígena Porekrô do Povo Xikrin do Cateté, a comunidade indígena em comento possui cerca de 1.300 indivíduos que integram a aldeia, a área onde os Xikrins tradicionalmente realizam atividades de caça e pesca não foi considerado quando seu território foi delimitado, o que causa grande indignação à comunidade visto que estão em constante interação com essas terras, terras essas que estão nas proximidades do Projeto Ferro Carajás S11D, o qual será tratado neste trabalho.

que o projeto de construção da Usina Hidroelétrica de Cachoeira Porteira foi pensado, inicialmente, “para atender à demanda energética da denominada Área da Bauxita, situada às margens do rio Trombetas, onde estava prevista a instalação de um complexo minero-metalúrgico”, conforme explica Ferreira (1993, p.11), o que seria extremamente negativo para a população, caso tivesse se tornado realidade. Desde o fim de 1960, o potencial hidrelétrico do Trombetas tem despertado interesses com a realização de estudos de viabilidade, nas décadas de 1970 e 1980; o projeto previa, para o início da década de 1990, efetivas obras, que foram embargadas especialmente em decorrência da atuação de quilombolas, organizados em associações.

Em síntese, observa-se que o contexto criado pela atividade minerária, ponto de partida de vários outros projetos relacionados à infraestrutura, à geração de energia e ao meio ambiente, promoveu mudanças irremediáveis em Cachoeira Porteira e em várias comunidades situadas ao longo do rio Trombetas, as quais foram impactadas essencialmente enquanto populações tradicionais.

Nesse trilhar, Treccani (2014, p.170-171) reforça que na “queda de braços” entre forças do capital e o direito das populações tradicionais, é nítido o privilégio que o Estado concede, por meio de suas políticas, aos “grandes negócios”, atropelando povos indígenas e quilombolas.

No texto constitucional de 1988, há o reconhecimento de que o nosso tecido social é heterogêneo. Assim, a tutela de indígenas e remanescentes de quilombos, sobretudo, pela garantia às terras que tradicionalmente ocupam, tem o objetivo de assegurar o desenvolvimento dessas comunidades tradicionais e, em última análise, a pluralidade étnica brasileira; mostrando que o modelo de democracia pluralista contido no projeto constitucional, ainda carece de efetivação e só tem se concretizado por meio de lutas dessas populações locais.

A razão econômica impôs sua loucura⁶ e essa loucura persiste refinando seus matizes de reificação. Hodiernamente, os grandes empreendimentos põem em curso um processo de modernização às avessas, em que os números da economia não se convertem em benefício amplo para a sociedade.

A implementação desses projetos na Amazônia permite que se perceba

que se trata de um falso progresso, pois a riqueza se concentra nas mãos de poucos, sem trazer efetivos ganhos para a região, implicando a destruição da natureza, a desterritorialização das populações locais, conflitos agrários, pobreza generalizada e o surgimento de periferias, de modo que se tem, na verdade, uma “terra rica de gente pobre”.

Há uma clara reprodução do velho modelo econômico, típico desde o Brasil-Colônia, que promove a invisibilidade das populações tradicionais, que são vistas como entraves ou estorvos ao desenvolvimento.

Loureiro (2009, p.370) destaca que o projeto modernizador do governo federal para a Amazônia, diferentemente do processo de modernização dos países centrais, rompeu o elo entre a modernização e a generalização social dos benefícios. Nesse diapasão, ressalta que a democracia real e a justiça social, no caso amazônico, convertem-se apenas em ideias difusas e abstratas de democracia, que jazem confinadas nos programas e nos projetos, mas permanecem distantes ou ausentes da vida política e social de suas populações.

A exploração dos recursos naturais em Cachoeira Porteira, por meio da implementação de megaprojetos de mineração, é um vetor de destruição da natureza e das formas de vida divergentes do modelo capitalista, tornando os povos tradicionais reféns dessa busca incansável pela acumulação de riquezas, da “má infinidade” de que fala Harvey.

Harvey (2018, p.172), com apoio nas lições de Hegel, chama de má infinidade a convicção da acumulação infundável, gerando o crescimento exponencial a que estamos aprisionados e que deve continuar, quando percebemos que o dinheiro não pode ser contido; é, pois, o fetichismo do dinheiro, o que ele aponta como sendo a chamada loucura da razão econômica.

Essa razão econômica faz-se sentir nos mais recônditos espaços da Amazônia, onde a terra e os recursos naturais são incorporados ao processo de acumulação do capital. A apropriação desses espaços pelo projeto de acumulação confronta os interesses das gentes que ocupam essas terras, gentes estas que não se inserem no ciclo da infinidade da acumulação, e que são vulneráveis diante potencial destrutivo do sistema, que promove a sua “objetificação”.

No panorama do direito internacional o *jus cogens*, normas imperativas de direito internacional, reconhece o direito de toda gente. Segundo Machado (2013,

6. “O dinheiro, como soma de dinheiro, é medido por sua quantidade. Esse ser medido contradiz sua determinação, que tem de ser orientada a desmedida.” Ele não pode jamais ser contido ou coagido. É a isso que Hegel se refere quando fala em “má infinidade”.

p.142) as normas *jus cogens* não admitem qualquer negativa unilateral por parte dos Estados, ainda que diante de tratados internacionais.

Machado (2013, p.142) para melhor delimitar quais normas são tidas como *jus cogens*, estabelece um critério segundo o qual são normas imperativas de direito internacional aquelas reconhecidas e aceitas pela comunidade internacional como dotadas de força imperativa e que somente podem ser alteradas por meio do surgimento de outra norma com a mesma natureza, o que sinaliza a ideia de direito em evolução e insuscetível de ser retrocedido. Tratam-se de normas, conforme estabeleceu a Convenção de Viena de (1969) sobre o Direito dos Tratados, em seus arts. 53 e 64, sobre as quais nenhuma derrogação, em regra, é permitida.

A definição de *jus cogens* se faz extremamente importante para compreender as discussões acerca dessas normas no âmbito da Corte Interamericana, principalmente no que congrega o direito à propriedade dos povos indígenas. A inobservância de tal direito, insculpido no art. 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos. A Declaração das Nações Unidas também aborda os Direitos dos Povos Indígenas, são esses os instrumentos que vem sendo utilizados pela Corte IDH em sua jurisprudência, inclusive no Caso Povo Xucuru e seus membros *versus* Brasil, pelo qual o país foi condenado em 2018.

Por essa linha, nota-se que, para além de uma questão étnica, social e antropológica, a questão envolvendo os direitos dos indígenas é, no Brasil, também e sobretudo uma questão política (FERREIRA JÚNIOR; BENTES, 2019, p.20).

Tudo se converte em mercadoria, o espaço, as pessoas, de sorte que a loucura da razão econômica evidencia os impactos oriundos das medidas impostas pelo capitalismo, em que a relação com a natureza é totalmente deletéria. O capitalismo contemporâneo está arraigado na má infinidade de que trata Harvey; a acumulação incessante imprime-lhe uma nota, torna os recursos naturais e os seres humanos commodities, tudo se mercantiliza, inclusive a vida humana.

No caso de Cachoeira Porteira, que abriga um tecido social plural, indígenas e remanescentes de quilombos, escrevem a história quando lutam por seus espaços de existência. Cachoeira, terra quilombola titulada do país, é fruto desse processo, proveniente de muita luta e resistência a opressão capitalista, contrariando a invisibilidade que lhe é imposta e mantendo sua autodeterminação.

Representa, ainda, o não aproveitamento sustentável da biodiversidade e do conhecimento empírico das comunidades locais, promovendo a destruição da natureza e pondo em risco a diversidade preconizada pela Constituição.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diversidade étnico-cultural do Brasil enfrenta o desafio da ação da cultura homogeneizadora do lucro aliada à atuação estatal, que insiste em implementar políticas de desenvolvimento que deitam raízes no período colonial.

Os povos tradicionais são diluídos em nome da pretensão de desenvolvimento nacional, que faz avançar o projeto do capital em detrimento do elemento humano, como se os habitantes de Cachoeira Porteira fossem dotados de uma invisibilidade histórica.

Os indígenas e os quilombolas, principais vítimas do projeto de colonização implantado nessas terras, almejam uma democracia pluriétnica que ainda não se concretizou. Espoliados e escravizados são credores de uma dívida histórica cujo adimplemento, em muitos casos, continua a ser postergado com a implementação de processos de desterritorialização dessas populações tradicionais, de destruição da natureza e das formas de vida divergentes das impostas pelo capitalismo.

A invisibilidade é latente e enfrenta o capitalismo; as comunidades tradicionais, em particular, por meio dos movimentos de construção identitária e de reivindicação dos espaços que tradicionalmente ocupam, enquanto sujeitos coletivos, baseado em raízes ancestrais com a resistência à ação do capitalismo que, insiste em tragar esses espaços.

Todavia, a disparidade das forças é patente. O Estado, com seu poder impositivo, favorecendo os grupos econômicos e, de outro lado, as pessoas desprovidas de força para se sobreporem à ação do poder político e econômico, que se aglutinam enquanto sujeitos coletivos e promovem suas lutas diárias para a afirmação de suas identidades e do respeito aos espaços que ocupam, a despeito das políticas de Estado, que em prol de um modelo de desenvolvimento legítimo processos que ameaçam as formas de existência diversas do grande modelo imposto pelo capitalismo.

O esforço do governo em inserir a Amazônia no contexto internacional ocorreu com uma grande depreciação humana e da natureza, e não se pode deixar de se responsabilizar o Estado, como o gerenciador dos bens públicos, pois a natureza é um bem, que não pode ser visto como uma fonte de lucro.

As políticas públicas postas em curso, em nome do desenvolvimento econômico, são pautadas na invisibilidade das populações locais, em franca violação ao pluralismo étnico, que define o povo brasileiro. A tutela efetiva dos direitos fundamentais que o pluralismo visa garantir e de que são carecedoras as populações tradicionais, devem ser construídas, considerando-se o gênero humano na diversidade. Repese-se que, para a sociedade brasileira, nos termos preconizados pelos valores que alicerçam o texto constitucional, a dignidade humana, enquanto valor central, traduz-se no respeito ao ser humano e à sua diversidade, impondo ações concretas que vão além da demarcação de territórios e de efetivo respeito aos seus modos de vida.

Por outro lado, a resistência e a articulação desses povos na reivindicação de seus direitos territoriais, enquanto sujeitos coletivos, em busca de construção identitária e reivindicação territorial, vem definido os contornos da resistência à ação do capitalismo e às políticas de governamentais coniventes à violação de direitos. Diante da persistência de mecanismos coloniais de exploração da Amazônia, somente a resistência dessas populações, enquanto sujeitos coletivos, poderá fazer frente aos megaprojetos recorrentemente ludibriados pela modernidade e o prometido avanço para a região. De sorte, que a efetivação dos direitos e garantias fundamentais desses atores sociais continuam a depender de sua resistência para alcançar um modelo de desenvolvimento, que possa congrega a pluralidade da sociedade brasileira nos termos preconizados pela Carta Magna.

REFERÊNCIAS

ALVES, Suely Rodrigues. Novos/velhos conflitos: a resistência quilombola e a persistência da lógica de exploração minerária. In CASTRO, Edna Maria Ramos de (org.). *Territórios em transformação na Amazônia: saberes, rupturas e resistências*. p.99-116. Belém: NAEA, 2017, p. 99-116.

BESER, Erika Giuliane A. Souza. A expansão minerária e a invisibilidade quilombola: quem é o dono dessa terra? *30ª Reunião Brasileira de Antropologia*, 3 a 6 de agosto de 2016. João Pessoa: [s.n.], 2016. Disponível em file:///D:/Download/ABA2016_erika%20giuliane.pdf. Acesso: 25 out. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: 26 out. 2020.

----- *Decreto 81.889*, de 5 de julho de 1978. Outorga concessão, à Mineração Rio do Norte S.A., de construção, uso e gozo, sem ônus para a União, de uma estrada de ferro entre as minas de bauxita em Saracá, e o Porto Trombetas, nos termos e contrato a ser celebrado entre o Ministério dos Transportes e aquela empresa de mineração. Brasília: Presidência da República, 1978. Disponível em www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-81889-5-julho-1978430944-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso: 28 out. 2020.

----- *Decreto 84.018*, de 21 de setembro de 1979. Cria a Reserva Biológica do Rio Trombetas e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84018-21-setembro-1979-433349-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso: 28 out. 2020.

----- *Decreto 98.704*, de 27 de dezembro de 1989. Cria a Floresta Nacional de Saracá-Taquera. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98704.htm. Acesso: 29 out. 2020.

----- *Decreto 6.040/2007*, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6040.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%206040&text=DECRETO%20N%C2%BA%206.040%2C%20DE%207,que%20lhe%20conferir%20o%20art. Acesso: 27 nov. 2020.

----- *Lei 4.771*, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.771%2C%20DE%2015%20DE%20SETEMBRO%20DE%201965.&text=Revogada%20pela%20Lei%20n%C2%BA%2012.651,Institui%20o%20novo%20C%C3%B3digo%20Florestal. Acesso: 29 out. 2020.

- ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=downloads. Acesso: 25 out. 2020.
- IBRAM. Instituto Brasileiro de Mineração. *Informações e análises da economia mineral brasileira*. Brasília: Ibram, 2011. Disponível em <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00002806.pdf>. Acesso: 11 nov. 2020.
- *Informações e análises da economia mineral brasileira*. Brasília: Ibram, 2012. Disponível em www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00002806.pdf. Acesso: 11 nov. 2020.
- LIMA, Maria Helena Machado; MACHADO, Raymundo de Campos. Implantação do Projeto Trombeta na Amazônia: de 1962 a 1972. *62º Congresso Anual da ABM*, 23 a 27 de julho de 2007. Vitória, 2007. Disponível em www.cetem.gov.br/images/congressos/2007/CAC00210007.pdf. Acesso: 25 out. 2020.
- LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Empório do Livro, 2009.
- PARÁ. Prefeitura municipal de Oriximiná. *O município* [on-line]. Disponível em www.oriximina.pa.gov.br/omunicipio.php. Acesso: 25 out. 2020.
- *Decreto Estadual 2.605*, de 4 de dezembro de 2006. Belém: Palácio do Governo, 2006a. Disponível em www.semas.pa.gov.br/2006/12/04/9665. Acesso: 29 out. 2020.
- *Decreto Estadual 2.607*, de 4 de dezembro de 2006. Belém: Palácio do Governo, 2006b. Disponível em www.semas.pa.gov.br/2006/12/04/9667. Acesso: 29 out. 2020.
- Seplan. *Com 53 áreas tituladas, Pará é o Estado que mais reconhece comunidades quilombolas* [on-line] 2018. Disponível em www.seplan.pa.gov.br/com-53-%C3%A1reas-tituladas-par%C3%A1-1-%C3%A9-o-estado-que-mais-reconhece-comunidades-quilombolas. Acesso: 27 out. 2020.
- Simineral. *Mineração no Pará, Brasil e mundo* [on-line]. Disponível em <https://simineral.org.br/mineracao/mineracao-para>. Acesso: 11 nov. 2020.
- PAULA, Elder Andrade. O grande projeto: quando destruição/conservação convertem-se em “oportunidades de negócios”. *Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no campo*. Brasil. 2012. Goiânia: CPT, abr. 2013.
- REALE, Fátima Cristina Guerreiro. *Hidrelétricas na Amazônia: o caso de Cachoeira Porteira, Oriximiná-PA*. 73.p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Rondônia. Rondônia: Unir, 2019.
- SANTOS, Breno Augusto dos. Recursos minerais da Amazônia. *Estudos Avançados*. v.16, n.45, p.123-152. São Paulo: USP, ago. 2002. Disponível em www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142002000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso: 12 nov. 2020.
- SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. *Levantamento bibliográfico dos estudos e pesquisas institucionais norteadores dos planos de desenvolvimento da Amazônia*. Belém: Sudam, 2019. Disponível em http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/biblioteca/arquivos/catalogos_bibliograficos/REFERENCIAS-SOBRE-OS-PLANOS-DEDESENVOLVIMENTO.pdf. Acesso: 26 out. 2020.
- TRECCANI, Girolamo Domenico. Populações tradicionais e mineração. In DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcus Alan de Melo (org.). *Direito e desenvolvimento*. 1.ed. v.1, p.161-190. Rio de Janeiro; Belém; São Paulo: Forense; Cesupa; Método, 2014.
- WANDERLEY, Luiz Jardim de Moraes. *Conflitos e movimentos sociais populares em área de mineração na Amazônia brasileira*. 152p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-97660/conflitos-e-movimentos-sociaispopulares-em-area-de-mineracao-na-amazonia-brasileira. Acesso: 28 out. 2020.



Ana Elizabeth Neirão Reymão

Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (Unicamp), Economista (UFPA). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Cesupa e da Faculdade de Economia da UFPA. Líder do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia.



Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

Doutora em Direito (UFMG). Desembargadora do Trabalho. Ex-presidente do TRT da 8ª Região (2016-2018). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Cesupa. Vice-líder do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia e líder do grupo Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia.

O livro reúne textos sobre o direito e as dinâmicas da mineração na Amazônia, elaborados por pesquisadoras, pesquisadores e discentes do Grupo de Pesquisas CNPq MinAmazônia (Políticas públicas e ODS na Amazônia), do Programa de Pós-Graduação em Direito do Cesupa, como parte da celebração de seus quatro anos de implantação.

