

**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Renda mineral e sua apropriação: uma análise da despesa orçamentária vinculado a CFEM no município de Parauapebas (PA)

Antônia Larissa Alves Oliveira
UNICAMP

Giliad de Souza Silva
UNIFESSPA

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. A parte oriental da região Amazônica abriga atualmente alguns dos principais projetos de mineração do Brasil. Em contrapartida, municípios onde ocorrem a extração de recursos minerais têm recebido volumes significativos de royalties. É o caso de Parauapebas (PA), o maior arrecadador de CFEM do país. Neste sentido, este artigo teve como objetivo avaliar para quais áreas do orçamento público a CFEM está sendo direcionada no município de Parauapebas. Os resultados do trabalho mostram, sobretudo, a falta de transparência na disponibilização das despesas vinculados às suas fontes de recursos, dificultando o acompanhamento e controle social do orçamento. Superado esse empecilho, observa-se que a maior parte da CFEM é destinada para a manutenção da máquina pública, especialmente na área administrativa, não tendo como prioridade políticas públicas efetivas que desenvolvam o município, especialmente na criação de alternativas econômicas frente à dependência mineral.

Palavras-chave. CFEM; Orçamento Público; Mineração; Indicadores Socioeconômicos..

Mineral income and its appropriation: an analysis of budgetary expenditure linked to CFEM in the municipality of Parauapebas (PA)

Abstract. The eastern part of the Amazon region is currently home to some of Brazil's major mining projects. On the other hand, municipalities where mineral resources are extracted have received significant volumes of royalties. This is the case of Parauapebas (PA), the largest CFEM collector in the country. In this sense, this article aimed to evaluate which areas of the public budget CFEM is being directed to in the municipality of Parauapebas. The results of the work show, above all, the lack of transparency in the availability of expenses linked to their sources of funds, making it difficult to monitor and socially control the budget. Once this obstacle is overcome, it is observed that most of the CFEM is destined for the maintenance of the public machine, especially in the administrative area, not having as a priority effective public policies that develop the municipality, especially in the creation of economic alternatives in the face of mineral dependence.

Keywords: CFEM; Public budget; Mining; Socioeconomic Indicators.

Ingresos minerales y su apropiación: un análisis del gasto presupuestario vinculado al CFEM en el municipio de Parauapebas (PA)

Resumen. La parte oriental de la región amazónica alberga actualmente algunos de los principales proyectos mineros de Brasil. Por otro lado, los municipios donde se extraen recursos minerales han recibido importantes volúmenes de regalías. Este es el caso de Parauapebas

(PA), el mayor colector de CFEM del país. En ese sentido, este artículo tuvo como objetivo evaluar a qué rubros del presupuesto público está siendo dirigido el CFEM en el municipio de Parauapebas. Los resultados del trabajo muestran, sobre todo, la falta de transparencia en la disponibilidad de los gastos vinculados a sus fuentes de fondos, lo que dificulta el seguimiento y control social del presupuesto. Una vez superado este obstáculo, se observa que la mayor parte del CFEM se destina al mantenimiento de la maquinaria pública, especialmente en el área administrativa, no teniendo como prioridad políticas públicas efectivas que desarrollen el municipio, especialmente en la creación de alternativas económicas. ante la dependencia mineral.

Palabras clave: CFEM; presupuesto público; Minería; Indicadores Socioeconómicos.

1. Introdução

A mineração na Amazônia, no formato de uma grande indústria, emerge no século XX a partir da descoberta do minério de manganês na Serra do Navio (atual estado do Amapá). na década de 1940 (MONTEIRO, 2005a). Após uma série de mudanças na economia nacional e internacional a fronteira mineral na Amazônia Oriental se expande transformando de forma estrutural os municípios situados na região. Em decorrência dessa expansão, o estado do Pará abriga atualmente alguns dos principais projetos de mineração do país e, conseqüentemente, os municípios que sediam esta atividade têm recebido valores expressivos de *royalties*, chamado, após a Constituição de 1988, de Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) (ANM, 2020).

Os municípios que mais recebem CFEM no estado do Pará estão sediados na Região Intermediária de Marabá, sendo eles Marabá, Canaã dos Carajás e Parauapebas. Juntos eles representam no ano de 2021, 93% de todo *royalty* arrecadado no estado e 44% a nível nacional. Parauapebas, é o maior arrecadador de CFEM do Brasil e nos últimos cinco anos recebeu um valor acumulado superior a R\$ 3,4 bilhões. Ressalta-se que estes valores volumosos não são uma regra para todos os municípios minerados, pois os valores a serem recebidos depende das diferentes alíquotas existentes para cada tipo de minério, conforme prever a Lei Nº 13.540 de 2017.

No orçamento da prefeitura de Parauapebas, a CFEM representou uma participação crescente na receita corrente ao longo dos últimos três anos, o que correspondeu a 40%, 43% e 51% respectivamente. Considerando que essa receita vem da exploração de um recurso natural finito, tal participação traz evidências do quão dependente a prefeitura se encontra desse *royalty*, bem como revela a vulnerabilidade do financiamento das despesas vinculadas a essa fonte frente aos ciclos de preços dessas *commodities* no mercado internacional, o que afeta diretamente o total de CFEM arrecadado.

Dada essa característica instável e finita da CFEM, os estudos sobre os *royalties* da mineração levam em consideração o aspecto finito da arrecadação e a necessidade de alterar a estrutura social e econômica frente a esta dependência. De um lado a literatura aborda aspectos que relaciona a CFEM com o desenvolvimento de indicadores socioeconômicos, chegando a conclusões que não necessariamente a presença da mineração resulta em maior bem estar social, havendo, nesse sentido, a necessidade de maiores investimentos em tais áreas (DOS SANTOS et al., 2021; SANTOS et al., 2020; ENRIQUEZ et al., 2018).

De outro, a literatura avalia o orçamento público municipal vinculado a CFEM e as principais conclusões são de que: não existe transparência na fase de planejamento do orçamento e nem na execução, pois a CFEM não é discriminada como fonte de recurso na despesa prevista e executada; não existe um plano de ação prévio para utilização dos recursos, considerando a volatilidade e finitude que o caracteriza; quando é possível identificar a fonte CFEM nas despesas, observa-se que o *royalty* é direcionado para a manutenção de atividades administrativas (ENRIQUEZ et al., 2018; LUCAS, 2015; TRINDADE; OLIVEIRA; BORGES, 2014; ENRIQUEZ, 2007; OLIVEIRA et al., 2020). Portanto, observa-se certa padronização no que diz respeito ao orçamento das prefeituras de municípios minerados, sendo de suma importância avaliar se a gestão do orçamento público do maior arrecadador de CFEM do Brasil, Parauapebas, se aproxima ou se distancia dessas conclusões, dada a escassez de estudos sobre o tema para esse município.

Neste sentido, este trabalho tem como objetivo apresentar como a CFEM tem sido executada no orçamento público da prefeitura de Parauapebas no ano de 2020, de modo a identificar o quanto é destinado para áreas ligadas a dimensões econômicas e sociais. Para tanto, a metodologia empregada é de caráter qualitativo, apresentando literatura, legislações e dados secundários que ajudam a elucidar o que é a CFEM, bem como é feita uma análise descritiva do orçamento público vinculado a este *royalty*. Além disso, é apresentado uma breve caracterização social e econômica do município através de literatura e indicadores secundários que ajudam a explicar e contextualizar a relação existente entre a mineração e Parauapebas.

Para chegar a este objetivo, o trabalho está dividido em quatro seções para além da introdução e conclusão. Na primeira seção é apresentado uma síntese histórica das legislações que regem a *royalty* no Brasil, desde o Imposto Único sobre Minerais até a CFEM, enfatizando inicialmente o aspecto conceitual em que o *royalty* brasileiro está amparado. Na segunda seção é apresentado uma breve evolução da arrecadação de CFEM no Brasil no século XXI. Posteriormente, na terceira seção é feita uma caracterização econômica e social do município, elucidando a sua relação com o setor mineral desde a sua formação histórica. Por fim, na última seção é apresentado o orçamento público municipal vinculado à fonte CFEM, dando ênfase para a execução das despesas a partir da classificação funcional do orçamento público.

2. *Royalties* da mineração no Brasil: do Imposto Único sobre Minerais a Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais

Royalties é um tipo de encargo adicional que incide sobre uma atividade econômica, que opera sobre um recurso específico, cuja cobrança advém do fato de que o proprietário do recurso transfere temporariamente o direito de exploração do mesmo a um terceiro, que paga tal encargo.

Em tese, o *royalty* da mineração é a manifestação aparente da renda mineral, categoria teórica que visa explicar as razões lógicas pelo qual o proprietário do terreno onde ocorre a lavra deve possuir uma parcela do valor adicionado. Quer seja seguindo a tradição ricardiana, que entende a renda como uma categoria puramente jurídica, quer seja orientado pela concepção marxista, que parte do suposto de que a renda é, antes de qualquer coisa, uma categoria econômica, o *royalty* minerário nada mais é do que a parcela da renda mineira apropriada pelo Estado.

Neste sentido, o *royalty* da mineração não significa a forma aparente da renda mineral, mas sim um modo pelo qual o Estado, como proprietário do território onde ocorre a atividade minerária, se apropria da renda. Diversos autores apontam para conclusões similares, no caso, que o Estado se apropria de parcela da renda mineral criada, como Iñigo-Carrera (2007; 2017), Grinberg (2008) e Kornblihtt (2016).

Dado que o *royalty* da mineração expressa a apropriação da renda criada pela atividade minerária, o formato deste *royalty*, suas alíquotas, dentre outras, nada mais é do que uma expressão da disputa entre proprietários (Estado) e capitalistas (empresas mineiras) pela apropriação da renda. Por isso, entender o formato administrativo e as formas que o *royalty* já assumiu no Brasil importa.

Braz (2009) argumenta que, do ponto de vista operacional, o *royalty* possui, convencionalmente, três modos distintos de cobrança, a partir de seu formato administrativo, a saber: *royalty* específico, *royalty ad valorem* e imposto mineiro (*mining tax*). No caso do *royalty* específico, o encargo é cobrado sobre uma quantia fixa de cada unidade (peso ou volume) produzida. O Estado estabelece, por lei, o valor a ser cobrado por cada unidade produzida. Este é o formato do *royalty* em alguns estados australianos.

O *royalty ad valorem*, devido a sua simplicidade, é a forma mais comum deste tipo de encargo. Seu cálculo advém de uma porcentagem em cima do valor do produto mineral. A sua facilidade está no fato de que basta definir uma alíquota sobre o valor do produto a ser considerado (se é todo o valor - receita bruta - ou se é parte dele - receita líquida) e, conforme fato gerador, cobrar o encargo. Este é o modelo mais comum entre os países minerados (BRAZ, 2009).

No que se refere ao imposto mineiro, sua base de cálculo é o lucro ou a renda de cada operação. A ideia é incidir encargo sobre a renda econômica (concepção ricardiana de renda). Braz (2009) afirma que é algo similar ao imposto de renda, porém incidindo apenas sobre a renda mineral. No entanto, este formato tem dois complicadores, a saber, a dificuldade de avaliação e fiscalização, justamente por exigir uma capacidade administrativa considerável, e a própria definição do valor tributável (o que efetivamente entra como custo nos cálculos). Por isso, países que usam imposto mineiro como formato administrativo, acabam utilizando um sistema híbrido, como é o caso de Gana.

Devido a sua simplicidade, o Brasil sempre adotou um sistema baseado no *royalty ad valorem*. O primeiro foi o Imposto Único sobre Minerais (IUM) e o segundo, atualmente vigente, a Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

O IUM tem origem na ditadura varguista do Estado Novo, com a Lei Constitucional nº 4, de 19/06/1940. Esta lei estabeleceu a cobrança sobre o carvão nacional, os combustíveis e os lubrificantes. Na Constituição de 1946, este imposto único foi estendido a todos os minerais. Na Ditadura Militar, com a Lei 4.425 de 1964, foi estabelecido o regime de tributação final do IUM, sendo um sistema híbrido entre *royalty* específico e *royalty ad valorem*, sofrendo algumas alterações, com os decretos 66.694/1970 e 92.295/1986 e o decreto-lei 1.038/1969.

A incidência dava-se sobre a extração, o tratamento, a circulação e a exportação. Caso houvesse modificação na identidade dos minerais, por meio processos de beneficiamento e processos de aglomeração, a incidência cessava. Era entendido como contribuinte o titular de direitos sobre a substância mineral e o

primeiro comprador, quando o mineral for extraído por trabalho rudimentar (ex. garimpo).

Bras (2009) destaca que o valor tributável operava sobre o preço da operação, no caso de vendas a terceiros, e sobre o valor industrial, no caso de transferência. Sendo assim, caso fosse necessário, o valor era estabelecido pela Secretaria da Receita Federal (caso de *royalty* específico). O fato gerador se dava na saída do bem mineral de sua área de concessão ou na primeira compra, quando o mineral fosse extraído por trabalho rudimentar.

Das diversas alíquotas existentes, é válido destacar as que incidia sobre o minérios de ferro e manganês, dado que havia uma distinção significativa. Quando eram destinados ao mercado interno, a alíquota era de 15%. Por sua vez, quando era destinado ao mercado externo, a alíquota era de 7,5%, evidenciando o incentivo à exportação.

Estavam isentos de cobrança os minerais extraídos para o uso em obras públicas (construção e conservação de estradas de rodagem e de ferro, de aeroportos, túneis, barragens e outras obras semelhantes) e aqueles usados como insumos na produção de adubos, fertilizantes e corretivos de solo.

Outro elemento destacável era como a arrecadação se distribuía: 10% à União, 70% ao Estado e 20% ao Município minerado. O Estado era obrigado a aplicar esta receita proveniente do IUM, em investimento e financiamento de obras e projetos que, direta ou indiretamente, interessassem à indústria de mineração. Ou seja, o ente federal que possuía a maior alíquota-parte era obrigado a despender este recurso em ações que beneficiassem e fosse de interesse da mineração.

Os municípios, por sua vez, deveriam gastar em investimentos nos setores de educação, saúde pública, assistência social, construção de estradas, energia elétrica, bem como em financiamentos e investimentos em outros setores que promovam o desenvolvimento da mineração.

Fica evidente que o modelo do IUM, enquanto *royalty* minerário, tinha pouco interesse em construir alternativas viáveis à minerodependência ou estímulos ao desenvolvimento de territórios aprazíveis a quem vive neles. Ademais, os municípios, ente federativo que lida com as demandas locais, era desprivilegiado nesta distribuição. Isto produziu um movimento para alterar o *royalty* minerário em direção a um formato mais municipalista e mais discricionário. A Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) é produto deste movimento.

A CFEM é um *royalty* garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF), pago à União, que, por sua vez, é transferida obrigatoriamente a estados e municípios. No Artigo 20 da CF, é expresso que são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo, sendo assegurada a participação dos entes federativos nos resultados financeiros da exploração desse recurso natural (BRASIL, 1998).

A primeira lei que regulamentou a CFEM juntamente com a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos (CFURH) e os *Royalties* do Petróleo e Gás, foi a Lei Nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Nela, a CFEM era paga tendo como base uma cota de até 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial. Outro fator importante nesta Lei foi a vedação da aplicação dos recursos no

quadro permanente de pessoal e para o pagamento de dívidas, com exceção da dívida com a União e suas entidades.

Em 1990 a Lei Nº 8.001 foi instituída para definir os percentuais da distribuição da Compensação Financeira que tratava a Lei citada anteriormente. Neste sentido, foi definido que 65% da CFEM arrecadada pela União iria para os municípios que tinham a produção mineral, 23% para o estado produtor e 12% para União. Sendo que deste percentual referente à União, 2% são destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e, 10% ao Departamento Nacional de Produção Mineral e desses 10%, 2% vão para o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA).

Em 2013, a Lei Nº 12.858 alterou os parágrafos 1º e 2º do artigo 8º da Lei Nº 7.990 de 1989. Esta nova Lei define que as vedações para o uso dos *royalties* não se aplicam para: o pagamento de dívida com a união e suas entidades e; 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.

A Lei mais recente que rege a CFEM é a de número 13.540 de dezembro de 2017, que alterou a base de cobrança, as alíquotas e a repartição da receita que tinha sido definida anteriormente pela Lei Nº 7.990 de 1989 e Lei 8.001 de 1990. Nesta nova Lei, a base da cobrança incide sobre a receita bruta de vendas e não mais sobre a receita líquida, sendo permitida apenas as deduções sobre impostos incidentes sobre a comercialização. A repartição da receita é dividida entre municípios produtores, que anteriormente recebiam 65% e passaram a receber 60%; estados produtores, que recebiam 23% e passaram a receber 15%; a União, que recebia 12% e passou a receber 10%; e 15% para os municípios afetados por alguma infraestrutura da produção mineral. Posteriormente, o Decreto Nº 9.407 de 2018 estabeleceu critérios para distribuição da parcela de 15% da CFEM entre os municípios impactados pela mineração e infraestruturas quando a produção não ocorrerem em seus territórios.

Quadro 1. Alíquotas que foram alteradas pela Lei 13.540 de 2017 (Fonte: Brasil, 2017).

Substância mineral	Antes de 2017 (alíquota Sobre o faturamento Líquido)	Lei 13.540 de 2017 (alíquota sobre o faturamento bruto)
Minério de Ferro	2%	3,5% (possibilidade de redução por decreto em até 2%)*
Bauxita, manganês, nióbio, Sal-gema	0,2% para nióbio e 3% para as demais	3%
Diamante e demais substâncias Minerais, incluindo cobre	0,2% para diamante e 2% para as demais	2%
Ouro	1%	1,5%

Obs*. A redução pode ocorrer para não prejudicar a viabilidade econômica e jazidas com baixos desempenho e rentabilidade em razão do teor de ferro, da escala de produção, do pagamento de tributos e do número de empregados.

As alíquotas a serem cobradas para fins de pagamento da CFEM baseado em cada minério podem ser observadas no Quadro 1. Como fica evidente, o minério

de ferro é que remunera de forma mais elevada (3,5%) os municípios que têm a extração a partir de seu território. Em seguida vem bauxita, manganês, nióbio e sal-gema com alíquota de 3%, diamante e demais substâncias minerais, incluindo cobre com 2% e ouro com 1%.

Outro fator de destaque na nova Lei é a de que, preferencialmente, deve ser destinado, pelo menos, 20% da CFEM para a geração de diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável e desenvolvimento científico e tecnológico (Art. 2º, §6, 13.540). Para além disto, na nova Lei que regulamenta a CFEM se sobressai a obrigatoriedade de se ter transparência no uso dos *royalties*, sendo estabelecido que:

Art. 2º § 13. Anualmente, 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 nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, de modo a se ter absoluta transparência na gestão dos recursos da CFEM (BRASIL, 2017).

Apesar disto, a transparência no uso deste recurso não tem sido de fácil acesso ou não tem se tornado pública. Vários autores, como Enriquez et al. (2018), vêm abordando como os recursos da mineração são usados, contudo, a maioria dessas literaturas não tem acesso aos dados de execução orçamentária pela falta de transparência por parte das prefeituras, o que faz estes estudos recorrerem a utilização de estimativas e previsões para avaliar quanto de CFEM foi executado em cada área do orçamento público municipal.

3. *Royalties* da mineração no Brasil: evolução da arrecadação da CFEM no século XXI

Devido a seu desenho federativo, como apresentado na seção anterior, a CFEM tem se apresentado como a principal fonte de recurso de algumas prefeituras de municípios onde ocorre extração mineral – ou quando são afetados por algumas infraestruturas conforme a nova Lei 13.540 de 2017. Nesse sentido, Gonçalves, Milanez e Wanderley (2018) destacam que as prefeituras, que fazem parte da estrutura do Estado nacional, desde o *boom* das *commodities* iniciado nos anos 2000, tentam angariar uma parcela maior de CFEM para aumentar as suas arrecadações fiscais.

No entanto, é somente com o fim do *boom* que prefeituras de municípios minerados passaram a aumentar as pressões para que ao menos a alíquota que incidia sobre a venda dos minérios fosse elevada, já que a arrecadação de *royalties* teve uma redução substancial em decorrência da queda nos preços das *commodities* (GONÇALVES; MILANEZ; WANDERLEY, 2018). Com isso, em 2017, no governo Temer, é aprovada a Lei 13.540, fazendo alterações não só na alíquota, mas também na base de cobrança e divisão dos *royalties*, como já destacado anteriormente.

A instituição dessa nova lei fez com que os municípios, alinhada à melhora do preço no mercado internacional, arrecadassem uma parcela maior do recurso. Como pode ser observado no Gráfico 1, entre os anos 2007 e 2020, à exceção de Parauapebas e Canaã dos Carajás, os municípios que mais receberam CFEM tiveram o pico máximo de arrecadação no ano de 2013. Após o arrefecimento da demanda internacional por minérios e a baixa no preço dessas *commodities*, o montante destinado às prefeituras reduziu substancialmente, porém voltou a aumentar após 2017.

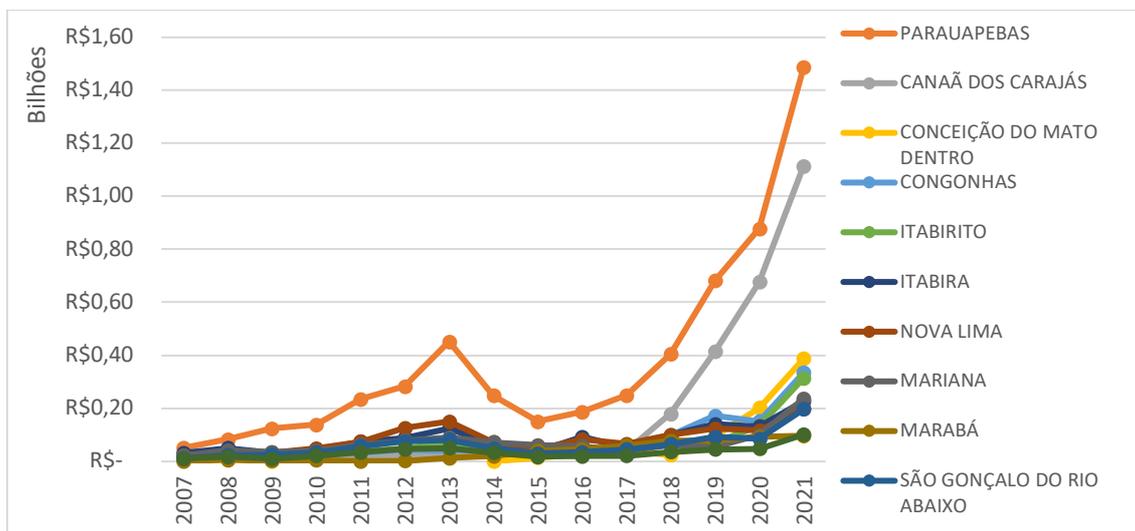


Gráfico 1. Maiores arrecadadores de CFEM do Brasil entre 2007 e 2021 (Fonte: Elaborado pelos autores a partir da ANM, 2021).

A partir de 2017, a Lei Nº 13.540 entra em vigor com a nova alíquota de incidência sobre a venda bruta das mineradoras, aumentando a arrecadação dos municípios, em especial para aqueles que contêm a exploração de minério de ferro em seus territórios. Paralelamente a isto, houve uma melhora nos preços das *commodities* minerais no cenário internacional, o que pode ter ampliado a receita bruta das mineradoras e consequentemente os *royalties*. Como pode ser observado no Gráfico 1, no caso de Canaã dos Carajás e Parauapebas, a arrecadação dos anos de 2019 e 2020 foi superior àquela ocorrida em 2013. Cabendo destacar que, em Canaã dos Carajás, no mesmo ano de aplicação da nova lei, é inaugurada a mina S11D, com a extração do minério ferro pela empresa Vale S.A..

No ano de 2021 a CFEM esteve especialmente concentrada nos municípios de quatro estados brasileiros, sendo eles Pará, Minas Gerais, Bahia e Goiás. O Pará respondeu por 47% da arrecadação no último ano de análise, com 69 municípios arrecadadores. Entre eles apenas três municípios concentraram 93% da arrecadação no estado, como já mencionado: Parauapebas 51%; Canaã dos Carajás 39% e Marabá 3%. Por sua vez, Minas Gerais respondeu por 45% da arrecadação, com 511 municípios arrecadadores. Entre eles, cinco municípios concentram 55% da arrecadação: Conceição do Mato Dentro 15%; Congonhas 12%; Itabirito 11%; Mariana 9% e Itabira 9%. A Bahia respondeu por 1,7% das arrecadações de CFEM no Brasil, com 183 municípios. Entre eles, quatro se destacaram por concentrar mais da metade da arrecadação: Itagibá 16%; Jacobina 15%; Juazeiro 15%; Jaguarari 12%. Goiás é o quarto estado que mais arrecadou CFEM em 2021, com 144 municípios arrecadadores. Entre eles, quatro municípios concentram 66% da arrecadação: Alto Horizonte 37%; Barro Alto 12%; Catalão 9% e Ouidor 9%.

Em síntese, essa breve seção evidencia o peso que Parauapebas tem a nível nacional quando se trata de arrecadação de CFEM, ressaltando a necessidade de se avaliar como esse royalty se transforma em despesa fiscal no município em questão.

4. Mineração na Amazônia brasileira: contexto econômico e social do município de Parauapebas

A formação histórica do município de Parauapebas tem como marco inicial uma série de investimentos destinados à região Amazônica na segunda metade do século XX, que tinha como principal objetivo preencher espaços vazios (desconsiderando os povos tradicionais que ali existiam) e integrá-la economicamente a outras regiões do país (MONTEIRO, 2005a; MONTEIRO, 2005B; TRINDADE; OLIVEIRA, 2014). Com a dinâmica gerada pelos empreendimentos minerais em grande escala e de garimpagem na região de Marabá (AB'SABER, 2004), iniciasse um processo de emancipação, inclusive de Parauapebas, que ganha o título de município em 1988 (DA SILVA, 2009). O município já nasce com a mineração sendo a principal base produtiva, legado que carrega até os dias atuais, através da exploração de minérios de ferro, manganês e níquel pela mineradora Vale S.A..

Inicialmente os investimentos fiscais voltados para a Amazônia e o setor mineral foram implementados por meio do Programa de Polos Agropecuário e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), que tinha como objetivo promover o aproveitamento integrado das potencialidades agroindustriais, florestais, agropecuárias e minerais em áreas específicas da região Amazônica, abrangendo os polos: Carajás, Trombetas, Altamira, Tapajós, Marajó, Xingu-Araguaia, no estado do Pará; Pré-Amazônia Maranhense, Acre, Juruá-Solimões, Roraima, Amapá nos outros estados da Amazônia Legal (BRASIL, 1974).

Por se encontrar no polo Carajás a maior província mineral do mundo, abrangendo minérios como cobre, estanho, ouro, alumínio, manganês, níquel e ferro, esta localidade acabou recebendo uma gama de recursos para grandes investimentos. Todavia, a crise da década de 1980 acabou gerando dificuldades no financiamento do POLAMAZÔNIA que, juntamente à conjuntura da época, fez o governo acelerar a instalação e o início dos projetos minero-metalúrgicos para a região, criando em 1980 o Projeto Grande Carajás (PGC), que abrangeu parte do estado do Pará, Goiás (atual Tocantins) e Maranhão. (MONTEIRO, 2005b; MONTEIRO, 2004).

O PGC era visto pela presidência da república como um programa capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico da região e do País, sem, contudo, apontar soluções para combater os profundos problemas sociais ali presentes. Abrangendo setores para além da mineração, este programa tinha como principal objetivo:

Propiciar, pela geração de empregos, o direcionamento dos fluxos migratórios internos; alcançar um crescimento harmônico e equilibrado das diversas regiões do país; promover a descentralização da indústria; e aumentar a capacidade de pagamento externo via venda de minério de ferro, minerais não ferrosos, produtos siderúrgicos, florestais, rurais e agroindustriais, agregando o máximo possível de elaboração com vistas a proteger o trabalho nacional (SEPLAN, 1982).

Através do PGC, se implantou um grande sistema de exploração de minério de ferro na Serra dos Carajás, atual município de Parauapebas, pela empresa Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). O sistema que abarcou minas, instalações de beneficiamento, um pátio de estocagem, as instalações portuárias e a Estrada de Ferro Carajás, cujos 890 quilômetros de extensão interligam a Serra dos Carajás ao terminal marítimo da Ponta da Madeira, em São Luís (MA). O funcionamento deste sistema começou em 1985, neste mesmo ano, a mineradora CVRD ganhou também viabilidade econômica para a exploração das jazidas de manganês do Igarapé do Azul, na Serra dos Carajás (MONTEIRO, 2005b). Além disso, o PGC estava associado a outros programas como a

Hidrelétrica no município de Tucuruí, o Projeto Trombetas e Alunorte no estado do Pará (VERDE; FERNANDES, 2009).

Entretanto, com o esgotamento da ditadura militar na década de 1980, alteraram-se os mecanismos de mediação entre os interesses dos diferentes agentes da sociedade, modificando o curso da política de valorização da economia amazônica, mas mantendo os elementos centrais da antiga estrutura. Com a ascensão dos governos neoliberais, o Estado reduziu sua intervenção na economia e com isto o PGC foi se esvaziando para em seguida ser extinto (1992) no governo de Fernando Collor e no governo de Fernando Henrique Cardoso, a CVRD é privatizada, se tornando posteriormente a empresa privada Vale S.A..

As políticas de desenvolvimentos destacadas até aqui colocavam a Amazônia como um “espaço vazio” a ser preenchido não só pelos empreendimentos econômicos minerais e agropecuários, mas também a ser preenchido demograficamente. O processo de colonização promovido pelo governo federal, assim como o processo voluntário de colonização atraído pelos grandes projetos e o garimpo da Serra Pelada, trouxe uma gama de imigrantes advindos, principalmente, da região Nordeste brasileira (RODRIGUES, 2007; AB’SABER, 2004). Este processo de ocupação demográfica e econômica gerou uma série de conflitos que são observados ainda na contemporaneidade, como a luta pela terra, envolvendo empresas dos setores agro-minerais e atores locais como os indígenas e agricultores familiares (MICHELOTTI, 2019). Além disso, a execução dessas políticas alterou, significativamente, o território onde estavam instalados os principais empreendimentos minerais do Pará, como foi o caso de Parauapebas.

Como já foi destacado, Parauapebas nasce em decorrência da dinâmica econômica da mineração, e desde o início da sua constituição, tem esta atividade como principal base produtiva. Segundo Fischer (2014), até a década 1960, existiam apenas povos indígenas na região, sendo sua composição demográfica alterada consideravelmente com a descoberta da província mineral de Carajás. Com os projetos de colonização e as obras do projeto Ferro Carajás, um grande contingente de imigrantes se direcionou para o município, sendo estes trabalhadores e empresas ligadas a diversos setores da economia. Na vila Rio Verde, onde se originou o município, a principal atração urbana era o emprego, terra e ouro (AB’SABER, 2004). Esse processo de crescimento demográfico se estende ao longo do século XXI por conta da dinâmica econômica promovida pela mineração. Nos últimos vinte anos, a taxa de crescimento populacional foi de 183%, sendo que em 2001 o número de habitantes era de 75.524 e em 2020 a população foi estimada em 213.576 habitantes.

Do ponto de vista econômico, houve também significativas evoluções que evidenciam a concentração econômica do município na atividade mineral. Entre os anos de 2002 e 2017, a taxa de crescimento acumulado do PIB de Parauapebas foi de 1.220%, sendo a atividade que mais contribui com este crescimento, a Indústria Extrativa Mineral (IBGE, 2019).

A importância da mineração no município também se sobressai quando analisada a composição do Valor Adicionado Bruto (VAB), por setor econômico, entre os anos 2002 e 2017 (Gráfico 2). Observa-se que desde o início da série, o setor Industrial tem a maior participação na economia local. O maior nível de participação ao longo deste período foi no ano de 2011, com quatro quintos (83%) do valor total. Destaca-se que entre 2010 e 2013, deu-se início às obras e a implementação da Usina 2 do projeto Ferro Carajás, ampliando a

participação da Indústria na composição total do VAB. Entre os anos de 2002 e 2017 a taxa acumulada de crescimento no setor Industrial foi de 1.378%, e, segundo o IBGE (2019), a principal atividade ligada ao setor foi a Indústria Extrativa Mineral.

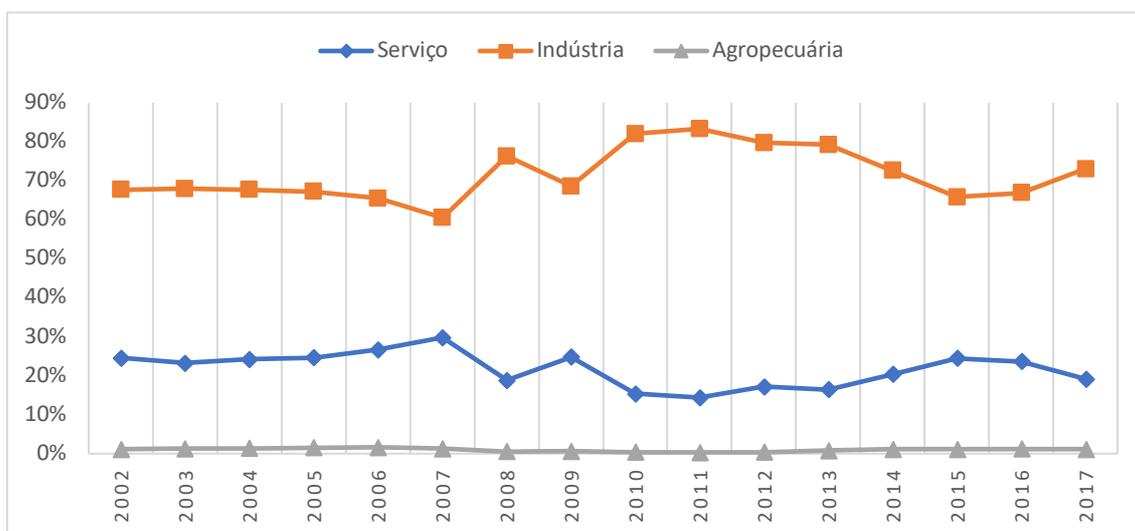


Gráfico 2. Composição do VAB por Setor Econômico em Parauapebas, entre os anos de 2002 e 2017. (Fonte: Elaborado pelos autores a partir do IBGE, 2019)

O segundo setor, que representa menos de 30% do VAB de Parauapebas ao longo dos 16 anos de análise, é o de Serviço, finalizando a série, em 2017, com 19,1%. Já o setor Agropecuário tem pouca representatividade no VAB da economia local, apesar de ter uma taxa de crescimento acumulado representativo de 1.210%.

A pauta exportadora do município também evidencia a concentração da atividade local na mineração (Tabela 1). Salva exceções, em todos os anos de análise, 100% dos produtos exportados pelo município são minerais. O crescimento das exportações, em Valor FOB (US\$), foi de 608% entre 2002 e 2020, sendo o principal país de destino a China

Tabela 1. Produtos exportados em Parauapebas, entre os anos 2002 e 2020. (Fonte: Elaborada pelos autores a partir do COMEX STAT, 2021)

Produtos	Ano							
	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2018	2020
Minérios, escórias e cinzas	93,2	100	100	100	100	100	100	99,9
Mineral precioso	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Obs. Mineral precioso corresponde a Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas e semelhantes, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê), e suas obras; bijuterias; moedas.

Em contraste com a grande riqueza gerada pela mineração ao longo do século XX e XXI, alguns indicadores socioeconômicos evidenciam as contradições do modelo mineral vigente na economia local. Os indicadores que são apresentados em seguida, leva em consideração sua participação na população total estimada

que pode ser encontrada no IBGE (2020). Os dados sobre pobreza são os mais recentes disponíveis a nível municipal e foram coletados no sistema do Cadastro Único, no qual compila informações socioeconômicas dos programas sociais do governo federal, fazendo frente à lacuna censitária. Por sua vez, os dados sobre saneamento básico foram coletados no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), também do governo federal.

No Gráfico 3 são apresentados o percentual de pessoas que estão em situação de extrema pobreza (que recebem de R\$0 a R\$70 mensais per capita) e pobreza (R\$70,01 a R\$140,00) no município de Parauapebas a partir dos dados secundários disponíveis. A primeira evidência notória neste dado é o aumento da extrema pobreza em detrimento da pobreza entre 2012 e 2021 no município. Em Parauapebas a extrema pobreza representava 9,1% no ano de 2012, mas tem aumento de 4,4 pontos percentuais, finalizando a série com 16,0% da população vivendo com até 70 reais mensais no ano de 2021.

Por outro lado, a pobreza tem uma redução significativa de 8,2 pontos percentuais até o ano de 2020, mas voltando a aumentar em 2021, finalizando a série com 11,0% da população vivendo com até 140 reais mensais. Comparando com os indicadores do Brasil e do Pará, observa-se que a média da extrema pobreza de Parauapebas (10,4%) em todo o período de análise (2012 a 2021) esteve abaixo da média brasileira (19,8%) e da média paraense (36,9%). Já para o indicador de pobreza, a média de Parauapebas (13,3%) é superior à média do Pará (7,8%) e do Brasil (6,5%).

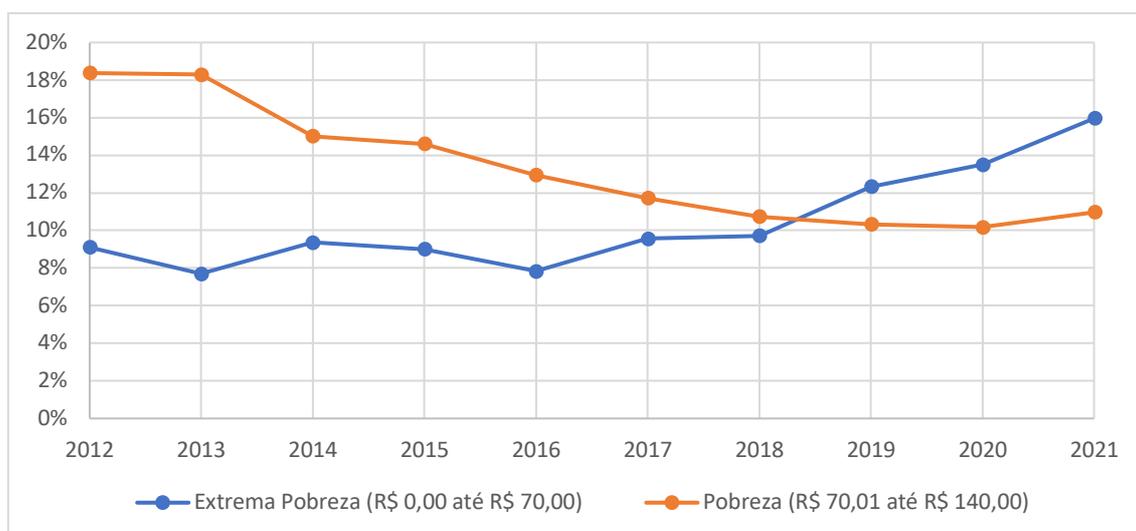


Gráfico 3. Extrema pobreza e pobreza em relação a população total estimada entre 2012 e 2021 (Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Cadastro Único, 2021).

Outro importante indicador para caracterizar o município de Parauapebas para além da pobreza monetária, são os indicadores de saneamento básico. A pobreza, para além da perspectiva unidimensional da renda (SEN, 1992), também pode ser entendida como a falta de acesso a serviços que são considerados essenciais para se ter melhores condições de vida, como é o caso do saneamento básico. Ter saneamento básico é uma questão de saúde (especialmente na crise pandêmica da Covid-19) e sua ausência pode implicar em um ciclo de pobreza contínuo. A falta de água potável, por exemplo, pode gerar doenças, o que acaba por acarretar uma série de outros problemas como: mortalidade infantil; baixa frequência escolar; e efeitos econômicos negativos por

as famílias terem que direcionar parte do recurso para comprar água e/ou para tratar doenças, fazendo com que as pessoas se tornem ainda mais pobres (SILVA; OLIVEIRA; MENDES, 2020).

No Gráfico 4, é apresentado o percentual da população total atendida com esgotamento sanitário entre os anos de 2012 e 2019 para Parauapebas, Pará e Brasil. Destaca-se o fato de que mais de 50% da população brasileira é atendida com esgotamento sanitário, o que não é o caso do estado do Pará e do município em análise. Com uma evolução pouco representativa na disponibilização do serviço ao longo dos últimos anos, Parauapebas (15,5%) tem uma média de população atendida com esgotamento sanitário no ano de 2019 superior a do Pará (4,8%), mas que está muito distante da média brasileira (52,5%) no último ano da série.

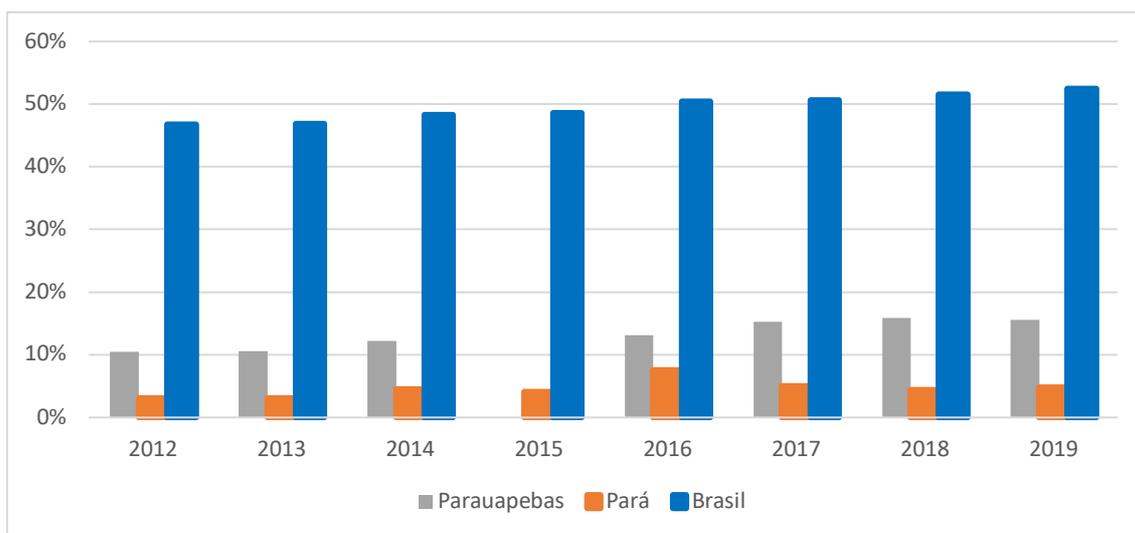


Gráfico 4. População atendida com esgotamento sanitário entre 2012 e 2019 (%) (Fonte: Elaborado pelos autores a partir do SNIS, 2020).

Avaliando a população total atendida com abastecimento de água (Gráfico 5), pode ser observado que o acesso é melhor quando comparado ao esgotamento sanitário. Em Parauapebas, 87,6% da população estava abastecida com água no ano de 2019, média superior à do Pará (35,7%) e do Brasil (81,3%).

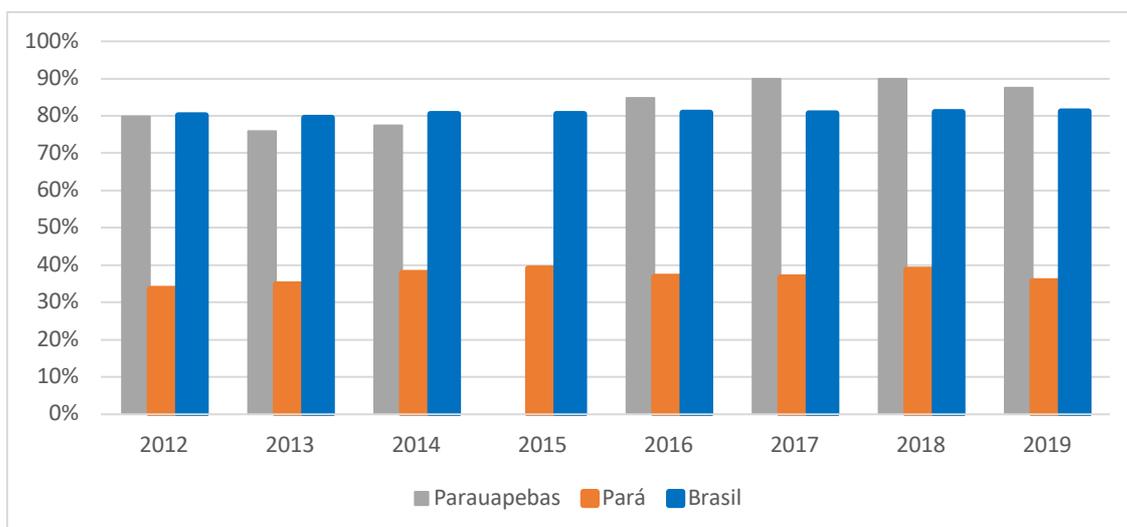


Gráfico 5. População atendida com abastecimento de água entre 2012 e 2019 (%) (Fonte: Elaborado pelos autores a partir do SNIS, 2020).

De modo geral, observa-se que o processo histórico do município, concentrou a sua atividade econômica na mineração, caracterizando sua dependência em relação ao setor. Em contrapartida, alguns indicadores socioeconômicos evidenciam um aumento da extrema pobreza ao longo dos últimos anos, assim como destaca-se a falta de esgotamento sanitário no município, evidenciando, por sua vez, que não necessariamente a riqueza gerada a partir da mineração tem se distribuído e beneficiado a população como um todo. Sendo assim, avaliar a riqueza gerada a partir da arrecadação fiscal da CFEM é de suma importância para entender se a aplicação dos *royalties* consideram a superação dessas questões econômicas e sociais no município.

4. Financiamento das despesas com a fonte de recurso CFEM

As informações orçamentárias apresentadas nesta seção foram coletadas entre os dias 25 de janeiro a 05 de fevereiro de 2021 no portal de transparência da prefeitura de Parauapebas, contendo informações sobre as receitas e as despesas no município.

Na parte das receitas foram coletados dados sobre os recursos que vieram dos estados, da União, de arrecadação própria e da CFEM para o ano de 2019 e 2020. Já na parte das despesas foram coletados os gastos de 2020 que tiveram como fonte de recurso a CFEM, sendo essas informações sistematizadas a partir da classificação funcional e programática do orçamento público, ou seja, por função, subfunção, programa e seus respectivos projetos. No caso deste estudo, os resultados apresentados se concentram na função e projetos: a função determina em qual área temática o governo aloca o recurso e o projeto especifica o que será feito para atingir o objetivo da política pública.

Ainda na parte das despesas utilizando a fonte CFEM, serão apresentados alguns projetos que são antagônicos ao que a Lei 13.540 de 2017 e literatura propõem, de destinar parte do recurso para ações que gerem desenvolvimento social e econômico no município frente à dependência mineral.

Ressalta-se que a análise das despesas executadas com a fonte CFEM só pode ser realizada por meio de mecanismos operacionais da área de sistema de informação para agrupar informações dos mais de 42 mil documentos individuais disponibilizados no portal de transparência. Ou seja, a prefeitura não disponibiliza para *download* em Excel ou CSV, as despesas funcionais com suas respectivas fontes de recursos em único documento. Portanto, só após a colaboração do Laboratório de Computação Científica da UNIFESSPA, juntamente ao projeto De Olho na CFEM, foi possível sistematizar os gastos orçamentários que serão analisados nesta seção.

4.2 Receita

As receitas da prefeitura de Parauapebas têm, em boa medida, a CFEM como principal fonte de recursos. No Gráfico 6 pode ser observada a composição das receitas do município para o ano de 2019 e 2020. A receita corrente arrecadada no ano de 2019 foi de R\$1,6 bilhões e a de 2020 foi de R\$2,0 bilhões. No ano de 2019, o valor de CFEM arrecadada esteve na ordem de R\$679,4 milhões, em 2020 foi o equivalente a R\$878,3 milhões, representando um crescimento de 29,3%. Esse volume de *royalties* representa mais de 40% da receita total arrecadada, sendo as outras fontes arrecadatórias compostas por transferência dos estados, da União e outras transferências correntes. É válido destacar que a receita própria do município representa uma parcela inferior às outras fontes de receitas quando comparadas (ficando à frente apenas de Outras

Transferências, que em 2019 representou 0,6% e em 2020 de 1,2%), aumentando sua participação em pouco mais de 25% em relação ao ano de 2019. Mas apesar do aumento, a composição da receita própria no total arrecadado representa uma parcela de apenas 13,4% para 2020.

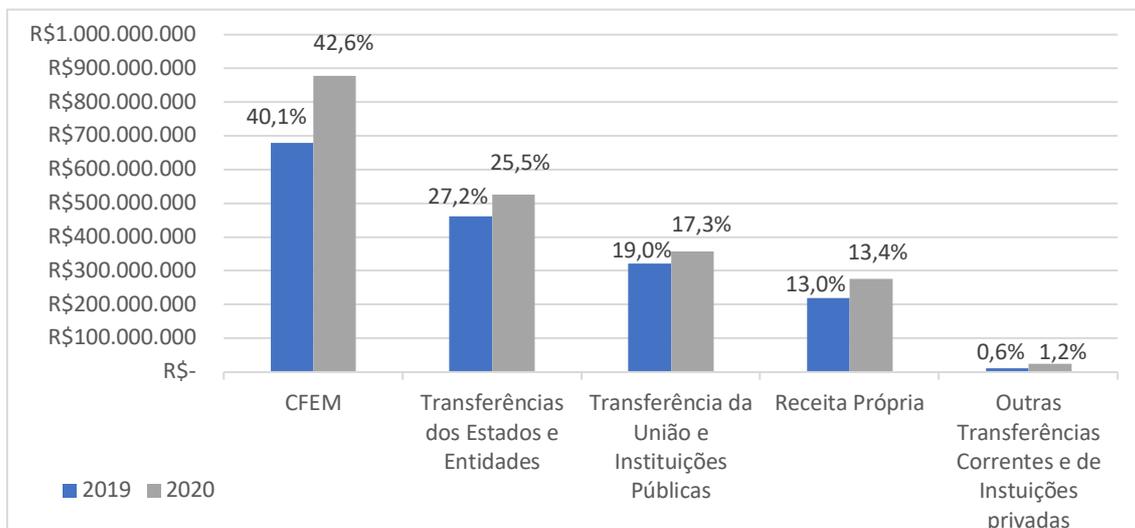


Gráfico 6. Distribuição da Receita Orçamentária nos anos de 2019 e 2020 em Parauapebas (Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Portal da Transparência de Parauapebas, 2021).

4.3 Despesas

Partindo para a parte das despesas executadas no ano de 2020, pode ser observado que a CFEM se distribui entre vinte despesas funcionais distintas, sendo elas apresentadas tanto no Gráfico 7 quanto no Gráfico 8.

No Gráfico 7 é apresentado a proporção do financiamento dos gastos com a fonte de recurso CFEM, evidenciando o quão dependente determinadas funções são deste *royalty*. Observa-se que nas despesas apresentadas, pelo menos cinco funções têm 100% das despesas financiadas com a fonte CFEM, sendo elas Desporto e Lazer, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária, Indústria e Agricultura. Outras quatro funções têm mais de dois terços de financiamento com este *royalty*, sendo estas Gestão Ambiental, Encargos Especiais, Cultura e Saneamento.

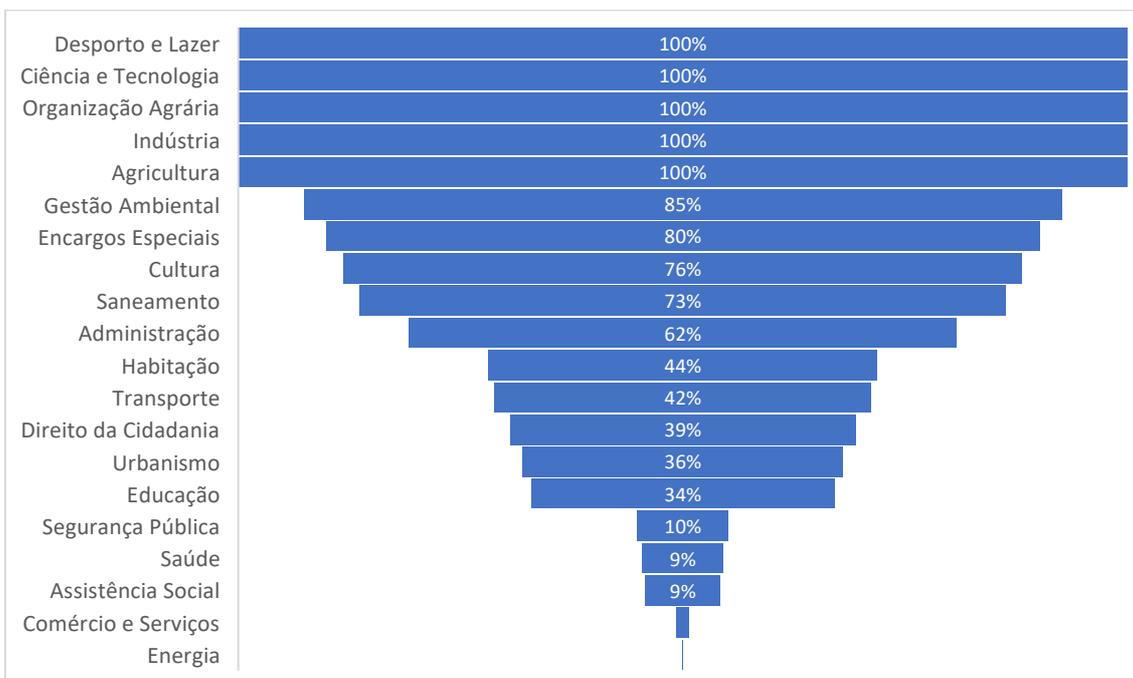


Gráfico 7. Proporção de financiamento dos gastos com a fonte CFEM, por Função, em Parauapebas, no ano de 2020 (Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Portal da Transparência de Parauapebas, 2021).

Áreas importantes como Saúde, Educação e Assistência Social têm pouca participação da fonte CFEM no conjunto de receitas que pagam as despesas vinculadas a essas funções. Por outro lado, a Indústria e Agricultura, por exemplo, tem 100% de suas despesas pagas com o royalty da mineração. Mas apesar de os primeiros serem poucos financiados, e os segundos serem totalmente financiados pela CFEM, quando analisado o montante de recurso destinado para cada função essa ordem se altera.

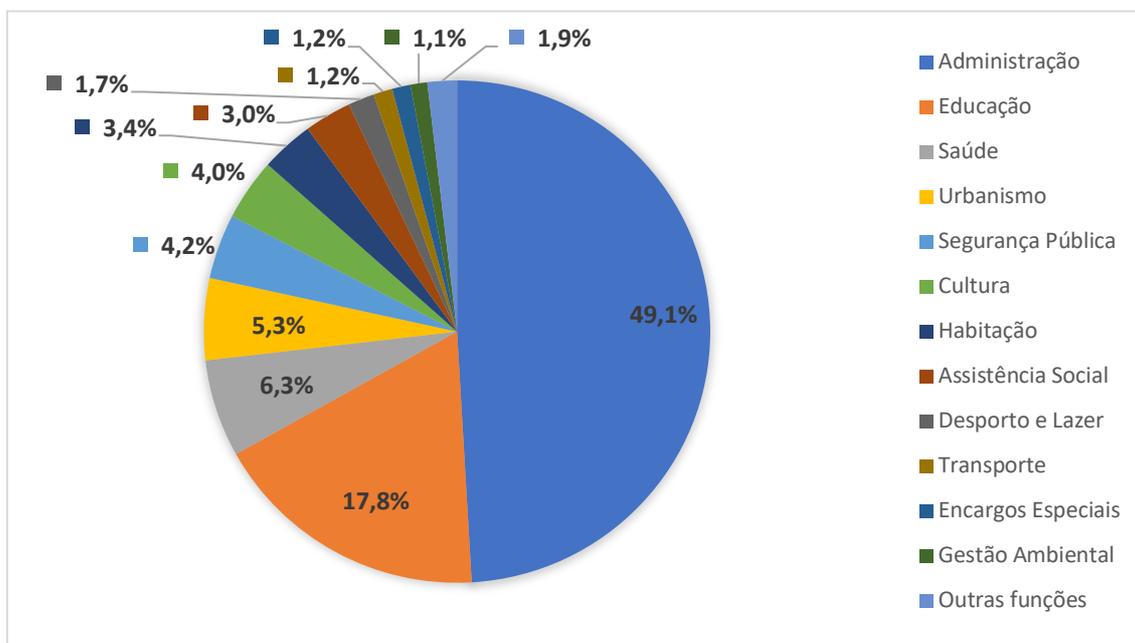


Gráfico 8. Despesas por função com a fonte CFEM, 2020 (Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Portal da Transparência de Parauapebas, 2021).

No Gráfico 8, pode ser observado que as funções que mais receberam recursos da fonte CFEM foram: Administração (49,1%), Educação (17,8%), Saúde (6,3%),

Urbanismo (5,3%), Segurança Pública (4,2%), Cultura (4,0%), Habitação (3,4%) e Assistência social (3,0%). Por outro lado, algumas funções consideradas importantes para reduzir a dependência mineral do município tiveram um total despendido inferior quando comparadas às outras funções. As funções Ciência e Tecnologia, Energia, Comércio e Serviços, Organização Agrária e Indústria tiveram participação variando entre 0,0% e 0,2%. As funções que tiveram uma menor participação nos gastos utilizando a CFEM foram agrupados em Outras funções, sendo elas: Agricultura (0,6%), Direito da cidadania (0,4%), Saneamento (0,3%), Indústria (0,2%), Organização Agrária (0,2%), Comércio e Serviços (0,2%), Energia (0,0%), Ciência e Tecnologia (0,0%).

Analisando o orçamento no nível de desagregação maior, pode ser observado quais ações foram desenvolvidas em determinadas funções. Na Tabela 2, são apresentados os dez projetos que tiveram maior parcela da CFEM em relação ao valor total de despesas com esta fonte para o ano de 2020. De modo geral, observa-se que boa parte do orçamento está voltado para a manutenção de ações já realizadas pela prefeitura, corroborando com o que a literatura apresenta para outros municípios (LUCAS, 2015; ENRIQUEZ et al., 2018). Os gastos com o *royalty* se concentraram, principalmente, na manutenção e gestão de órgãos e programas da Administração Pública, a exemplo da Secretaria Municipal da Fazenda (12,3%), Gestão de Veículo de Comunicação (6,0%), Secretaria de Produção Rural (3,7%) e Gabinete do Prefeito (3,1%).

Tabela 2. Projetos que mais receberam CFEM em Parauapebas, no ano de 2020 (Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Portal da Transparência de Parauapebas, 2021).

Função	Projeto	Valor em milhões (R\$)	%
Administração	Manut. da Secretaria Municipal de Fazenda	66,2	12,3
	Gestão do Veículo de Comunicação Institucional	32,4	6,0
	Manut. da Secretaria de Produção Rural	19,7	3,7
	Manut. da Sec.de Esporte e Lazer	17,8	3,3
	Manut. do Gabinete do Prefeito	16,8	3,1
	Outros 28 Projetos	111,3	20,7
	Total Administração	264,2	49,1
Educação	Manut. das Atividades Operacionais e Administrativas do Ensino Básico	48,3	9,0
	Manut. das Atividades do Ensino Infantil /Pré-Escola/Creche-ADM	36,7	6,8
	Outros 7 Projetos	10,9	2,0
	Total Educação	95,9	17,8
Saúde	Manut. e Funcionamento do HGP- Hospital Geral de Parauapebas	29,6	5,5
	Outros 7 Projetos	4,2	0,8
	Total Saúde	33,8	6,3
Urbanismo	Manut. da Secretaria de Serviços Urbanos	18	3,3

	Outros 12 Projetos	10,3	1,9
	Total Urbanismo	28,3	5,3
Cultura	Manut. da Secretaria Municipal de Cultura	16,6	3,1
	Outros 11 Projetos	4,8	0,9
	Total Cultura	21,4	4,0
Habitação	Gestão de Prog. e Projetos Habitacionais e Integração Urbana	18,2	3,4
	Outros Projetos	0	0
	Total Habitação	18,2	3,4
Outras funções		76,6	14,2
Total Geral		538,4	100

Como fica evidente na Tabela 2, a CFEM está concentrada em poucos projetos das maiores funções já destacadas no Gráfico 8. Na função Administração, por exemplo, existem vinte e oito projetos, para além dos que já foram apresentados, representando pouco menos de 20,7% da CFEM destinada a estes. Já nas funções Educação, Saúde, Urbanismo e Cultura, Outros Projetos representam apenas 2%, 0,8%, 1,9% e 0,9% respectivamente do valor total de CFEM despendido em cada uma delas. Em Habitação existe apenas um único projeto no qual a CFEM é utilizada para o pagamento das despesas.

Na Tabela 3, são elencados alguns projetos que, frente aos seus objetivos, chamam atenção pelos valores desproporcionais despendidos em cada um deles, quer seja pelo baixo volume de recursos ou pelo alto volume de recursos destinados a eles. Agrupados aqui nas dimensões Econômica, Social, Infraestrutura e Gastos Incomum, observa-se em alguma medida o que é prioridade na gestão pública do município.

No que diz respeito à dimensão econômica, pode ser avaliado que poucos recursos são direcionados para projetos como: “Manutenção e Construção de Feiras, Mercados e CAP” (R\$2,5 milhões); “Estruturação e Manutenção do Distrito Industrial” (R\$1,2 milhões); “Módulos Produtivos de Horticultura e Fruticultura” (R\$1.700). Como já destacado ao longo do trabalho, Parauapebas é substancialmente dependente do setor mineral e investir em alternativas econômicas é um caminho necessário para a superação da dependência.

Tabela 3. Políticas Públicas emblemáticas para o desenvolvimento socioeconômico de Parauapebas no ano de 2020 (Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Portal da Transparência de Parauapebas, 2021).

Despesa	Projeto	Valor (R\$)	%
Econômica	Manut. e Const. Feiras, Mercados e CAP	2.864.859	0,5
	Estruturação e Manutenção do Distrito Industrial	1.204.888	0,2
	Módulos Produtivos de Horticultura e Fruticultura	1.700	0,0
Social	Investimento em Saúde	223.403	0,0
	Manut. do Fundo Mun. da Criança e do Adolescente	12.084	0,0

	Manut. do Fundo Municipal da Pessoa com Deficiência	20.000	0,0
Infraestrutura	Investimentos em manut. e Constr. de Prédios Públicos e Centro Adm.	4.508.854	0,8
	Gestão dos Resíduos Sólidos	366.679	0,1
	Melhoria Ambiental e Habitacional da Área de Intervenção do Projeto	204.690	0,0
	Infraestrutura Sanitária da Área de Intervenção do Projeto	694.506	0,1
	Construção de Drenagem no Município	272.240	0,1
Incomum	Relação Institucional	1.160.655	0,2
	Manut. do Gabinete do Prefeito	16.839.882	3,1
	Manut. do Cerimonial	3.747.127	0,7
	Gestão do Veículo de Comunicação Institucional	32.410.723	6,0
	Manut. do Gabinete do Vice-prefeito	5.027.933	0,9
	Manut. da Secretaria de Obras	15.401.492	2,9

A segunda dimensão é a social e inclui projetos das funções saúde e assistência social. Observa-se que esses projetos receberam uma parcela pequena de recurso e entende-se que o mínimo que se poderia esperar é que parte dessa receita fosse destinada para garantir os direitos básicos das pessoas que vivem em Parauapebas. Os projetos elencados nesse grupo, assim como os da dimensão Econômica, tiveram baixa destinação de recursos da CFEM, não atingindo sequer 1% de participação na despesa total: “Manutenção do Fundo Municipal da Pessoa com Deficiência” (R\$20 mil); “Investimento em Saúde” (R\$223,4 mil); “Manut. do Fundo Manutenção da Criança e do Adolescente” (R\$ 12 mil).

Na dimensão infraestrutura alguns projetos chamam atenção pelo seu contraste na alocação de recursos. De um lado aparece o projeto “Investimentos em Manutenção e Construção de Prédios Públicos e Centro Administrativos” com valores na ordem de R\$4,5 milhões e, por outro lado, concentram-se os projetos relacionados ao saneamento básico que não somam metade do valor do projeto anterior (R\$ 2,0 milhões). É relevante mencionar que a população de Parauapebas sofre com alagamentos¹ em vários pontos da cidade nos períodos das chuvas e, ao que tudo indica, pouco tem sido feito para solucionar tal problema. Como já destacado ao longo do trabalho, apenas uma parcela da população é atendida por esgotamento sanitário, sendo a falta de saneamento um grande problema de saúde e que merece atenção do poder público. Cardoso, Candido e Melo (2014) destacam que a vida urbana em uma cidade após a chegada da mineração é segregadora, pois essa atividade e a renda gerada em decorrência dela, não conseguem garantir infraestrutura necessária àqueles que estão na periferia e na zona rural. Mas que, por outro lado, garante infraestrutura àqueles que têm maior renda e conseqüentemente trabalham para o setor mineral.

Os projetos mais emblemáticos para o desenvolvimento socioeconômico do município de Parauapebas se concentram na dimensão dos gastos Incomuns, por não se tratar de investimentos sociais e econômicos. Os projetos elencados nessa dimensão somam valores sete vezes maiores que todos os outros apresentados na Tabela 3. Só o projeto “Manutenção do Gabinete do Prefeito” e “Gestão do Veículo de Comunicação Institucional” superam os outros projetos,

recebendo um valor de CFEM na ordem de R\$16 e R\$32 milhões respectivamente.

Destaca-se mais uma contradição no orçamento, mesmo os valores de comunicação sendo milionários, não existe qualquer ação dentro da prefeitura para divulgar como os *royalties* estão sendo usados, mesmo a Lei Nº 13.540 de 2017 definindo a obrigatoriedade de tal ação. Gastos como esses estão na contramão do que a sociedade civil, a literatura e a Lei Nº 13.540/2017 definem ao enfatizarem a necessidade de se investir em áreas que garantam melhorias sociais e econômicas, desenvolvimento sustentável e diversificação econômica frente a minero-dependência, podendo esses valores serem melhores investidos em outras políticas públicas desta prefeitura.

5. Conclusão

O processo de inserção no mercado internacional e de desenvolvimento do Brasil no século XX corroborou para que a mineração deixasse de ser um setor acessório na política de industrialização e se tornasse um dos principais setores da economia brasileira (junto à agropecuária). Nesse sentido, uma das principais estratégias de desenvolvimento do país ao longo do século XXI está baseado na extração e exportação de *commodities* como o minério. Nesse interim, a Amazônia paraense se torna a principal frente de expansão do setor no país, transformando de forma estrutural os municípios que se desenvolvem e nascem em decorrência desta atividade.

As transformações que a implantação e operação da atividade mineral trouxe para o município foco deste estudo foram de ordem econômica, mas também social. Do ponto de vista econômico, a mineração gerou riqueza, aumentando PIB, exportações, e concentrou a base produtiva no setor. Em 2017, 73% do Valor Adicionado Bruto vinha do setor Industrial, tendo como principal atividade a Indústria Extrativa Mineral. O crescimento do PIB de Parauapebas foi de 1.220% entre 2002 e 2017 (IBGE, 2019). Sua pauta exportadora está concentrada integralmente em produtos minerais.

Essa concentração econômica voltada para o setor extrativo mineral torna os municípios, como Parauapebas, dependentes do setor e vulneráveis às oscilações do mercado internacional, tendo em vista que os minérios extraídos são destinados para outros países, em especial para a China. Uma possível redução da demanda por minérios brasileiros acaba por comprometer a balança comercial do município (e do país), o PIB, entre outras variáveis. Essa riqueza também pode estar comprometida quando se exaurirem os minérios ali existentes. Outro fator que torna esses municípios vulneráveis à dinâmica do mercado internacional de minérios são as oscilações no preço dos minérios e na taxa de câmbio. As oscilações negativas dessas duas variáveis acabam por afetar o volume das exportações, do PIB, e principalmente as arrecadações fiscais, comprometendo mais uma vez a renda e riqueza gerada no município.

Os efeitos contraditórios podem surgir até no curto prazo, de forma inesperada, a exemplo do caso de Mariana (MG), que teve uma barragem rompida, gerando danos ambientais, sociais e econômicos. Segundo Coelho (2017), a falta de diversificação da economia e a dependência que tinham em relação ao setor mineral, deixou milhares de pessoas desempregadas, fazendo com que a população pedisse a volta da atividade, apesar de ter causado inúmeros transtornos no município.

Essas ponderações são feitas para evidenciar o problema que uma economia de enclave, como o setor extrativo mineral, pode criar ao ser o principal e praticamente exclusivo setor econômico de um município como é o caso de Parauapebas. Havendo, nesse sentido, a necessidade de se criar políticas públicas que incentivem a geração de alternativas econômicas no município analisado.

Para além das vulnerabilidades econômicas citadas aqui, o setor extrativo tem gerado outra contradição. Se por um lado, municípios têm se tornado mais ricos, por outro, as condições de vida da população não têm acompanhado essa riqueza gerada. Os dados do Cadastro Único revelam que a extrema pobreza tem aumentado no município e que na média, o percentual de pessoas em situação de pobreza é mais elevado do que a média do estado e do país.

Outro indicador que evidencia as condições de vida da população que reside nos territórios minerados são os de acesso a esgotamento sanitário e acesso à água potável. No primeiro indicador pode ser observado que somente 15,5% da população é atendida com esgotamento sanitário, estando esse município muito abaixo da média nacional (52,5%) no ano de 2019. No que tange ao indicador de abastecimento de água, Parauapebas se encontra em melhores condições, atendendo 81,3% da sua população, uma média superior ao Brasil e ao Pará.

Como fica evidente, a dinâmica do setor extrativo não tem conseguido, por um lado, desencadear alternativas econômicas e, por outro, alterar a estrutura social do município no geral. Um dos possíveis caminhos para gerar alternativas econômicas e melhores condições de vida para a população seria os *royalties* da mineração (CFEM) que a prefeitura de Parauapebas recebe há anos e que pouco se sabia do destino dado a eles.

A CFEM, se consolidou como uma importante fonte de receita fiscal em Parauapebas. Podendo este recurso ser um meio de financiamento de políticas públicas, que considerem as gerações presente e futuras ao melhorar as condições de vida da população e fazer frente à dependência do setor mineral. Contudo, ao analisar os gastos utilizando a CFEM, foi possível identificar algumas questões emblemáticas para se alcançar o desenvolvimento social e econômico no município.

Um grande entrave encontrado na pesquisa se refere à falta de transparência da prefeitura nas informações disponibilizadas no portal de transparência, o que acaba por dificultar e até mesmo inviabilizar o controle social do orçamento. O *site* do município não permite fazer o *download* das despesas contendo informações como: fonte de recurso, função, subfunção, programa e projeto. Além disso, destaca-se que a prefeitura de Parauapebas passou a discriminar a fonte de recurso CFEM em suas despesas somente no ano de 2020, sendo impossível identificar em anos anteriores como este *royalty* foi executado. De modo a conseguir os dados, estes foram solicitados via Lei de Acesso à Informação (LAI), mas sem êxito.

Frente a esses impasses, o auxílio técnico do Laboratório de Computação Científica (LCC) da UNIFESSPA para tratar os mais de 40 mil documentos disponíveis no site da prefeitura foi de suma importância para a posterior sistematização e avaliação das informações por esta pesquisa. Ao analisar a composição dos gastos com o *royalty* da mineração no ano de 2020 foi possível identificar que Parauapebas destinou a maior parte do recurso para despesas com a função Administração Pública. Em seguida, os gastos estavam concentrados em áreas como Educação, Saúde e Urbanismo.

Além disso, parte da CFEM foi aplicada em projetos antagônicos ao que a Lei 13.540 de 2017 estabelece e, a sociedade civil e a literatura propõem. Enquanto alguns projetos da prefeitura de Parauapebas recebem valores representativos, como é o caso do projeto “Manutenção do Gabinete do Prefeito” (R\$ 16,8 milhões), outros projetos tiveram uma parcela muito aquém do esperado. Este único projeto recebeu um montante de CFEM maior que o da função Assistência Social (R\$16,3 milhões) que abriga quatro projetos. Tais resultados evidenciam a prioridade da gestão pública no município.

É preciso salientar que a prefeitura não tem cumprindo o que a Lei 13.540 de 2017 determina, ao instituir a necessidade de um relatório anual para apresentar como o *royalty* foi utilizado. Já se passaram cinco anos e nada nesse sentido foi feito, mesmo Parauapebas sendo o maior arrecadador de CFEM do Brasil. Outra questão importante a ser levantada é sobre o planejamento orçamentário no uso do recurso, é preciso que a prefeitura garanta a participação social na escolha de como o *royalty* será gasto, viabilizando que essa participação seja massiva e acessível a toda sociedade civil, ampliando, nesse sentido, o controle social do orçamento. Por fim, é importante considerar que a CFEM é uma fonte de recurso volátil e finita, sendo necessário criar mecanismos para que as políticas públicas geradas a partir da CFEM possam se autossustentar tendo em vista essas limitações.

6. Referências

AB'SÁBER, Aziz Nacib. **A Amazônia: do discurso à práxis**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2004. 319 p.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM. **CFEM distribuída e arrecadada**. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/arrecadacao/relatorios-1>. Acesso em 29 de setembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis nos 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm> . Acesso em: 30 jul 2020.

_____. Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974. Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 25 de set de 1974. Disponível em: <http://bit.ly/2Dz9eOc>. Acesso em: 01 de maio de 2019.

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

_____. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF).

_____. Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

_____. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

_____. Decreto nº 9.407, de 12 de junho de 2018. Regulamenta o disposto no inciso VII do § 2º e no § 5º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.

BRAZ, E. **Aspectos Tributários da Mineração Brasileira**. Ministério de Minas e Energia - MME, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/aspectotributario>. Acesso em: 05 de dezembro de 2022.

CADASTRO ÚNICO - CADÚNICO. **Dados Socioeconômicos das famílias baixa renda**. Disponível em: https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php. Acesso em 28 de outubro de 2020.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; CÂNDIDO, Lucas Souto; MELO, Ana Carolina Campos de. Canaã dos Carajás: um laboratório sobre as circunstâncias da urbanização, na periferia global e no alvorecer do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, p. 121-140. São Paulo, 2018.

COELHO, Tádzio Peters. **Minério-dependência e alternativas em economias locais**. Versos - Textos para Discussão PoEMAS, 1(3), 1-8, 2017.

DA SILVA, João Marcio Palheta. **Território e mineração na Amazônia paraense norte do Brasil**. Anais do EGAL, Montevideu, Uruguay, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2HylhMW>. Acesso em: 05 de maio de 2019.

DOS SANTOS, Angelica Cidalia Gouveia., BERNARDES, Patrícia; GODINHO, Thiago Jose Zanini; Libório, Matheus Pereira. **CFEM como Instrumento de Fomento para o Desenvolvimento Sustentável: Um olhar para a dimensão educação**. Anais ANPAD, 2021.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Maldição ou dádiva? os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. Brasília, 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)- Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>. Acessado em: Julho de 2019.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva.; LOREIRO, J. G. G.; NEVES, M. B.; FERRAZ, L. P. **Contradições do desenvolvimento e o uso da Cfm em Canaã dos Carajás (PA)**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2018. Disponível em: <https://ibase.br/pt/>. Acesso em 29 de setembro de 2020.

MICHELOTTI, Fernando. **TERRITÓRIOS DE PRODUÇÃO AGROMINERAL: Relações de poder e novos impasses na luta pela terra no sudeste paraense. 2019**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro-RJ. 2019.

FISCHER, Luly Rodrigues Da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará**. 2014. 624 f. Tese (Doutorado) – Universidade Paris 13,

Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2014.
Programa de Pós-Graduação em Direito.

GRINBERG, N. From the 'Miracle' to the 'Lost Decade': Intersectoral Transfers and External Credit in the Brazilian Economy. *Revista de Economia Política*, n. 28, p. 291-311, Sao Paulo, 2008.

GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In: CAAP; CLAES. **Extractivismo, política y sociedad**. Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social, 2009. p.187-225. Disponível em: <<http://bit.ly/2KTIqy1>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2020.

_____. **Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano**. In: Nueva Sociedad, Jan, 2012. v.237, p.128-146. Disponível em: < <http://bit.ly/2Y0pFNm>>. Acesso em: 08 de dezembro de 2020.

GONÇALVES, Ricardo Junior de Assis Fernandes; MILANEZ, Bruno; WANDERLEY, Luiz Jardim. NEOEXTRATIVISMO LIBERAL-CONSERVADOR: a Política Mineral e a Questão Agrária no Governo Temer. **Revista OKARA: Geografia em debate**, v. 12, n. 2, p. 348-395, 2018. Acesso em: 04 de março de 2019.

GONÇALVES, Letícia Barbosa. **A participação da receita de compensação financeira pela exploração de recursos minerais no cumprimento dos limites para a despesa pessoal: uma análise nos dez municípios mineiros com maior arrecadação no triênio 2015-2017**. Juiz de Fora, 2018. Disponível em: < <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/9815/1/leticiabarbosagoncalves.pdf>> . Acesso em 25 de novembro de 2020.

IÑIGO-CARRERA, J. La formación económica de la sociedad argentina. Buenos Aires, Imago Mundi, 2007.

_____. **La renta de la tierra**. Formas, fuentes y apropiación. Imago Mundi, Buenos Aires, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)**. Disponível em:<sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 28 de outubro de 2020.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html>>.

KORNBLIHTT, J. Tipo de cambio y transferencia de valor: análisis a partir de la apropiación de renta de la tierra petrolera en Venezuela. In: ROMO, R. E.; BAÉZ, M. L. R. (org.). **Dinero y capital**: Hacia una reconstrucción de la teoría de Marx sobre el dinero. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco y Editorial Itaca, Ciudad de México, 2016.

LUCAS, Rodrigo de Castro. **Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais: Natureza jurídica e destinação**. Editora Arraes: Belo Horizonte, 2015.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 8, n. 1, jun. 2005a. Disponível em: < <https://bit.ly/2uHLUZV>>. Acesso em: 04 de abril de 2019.

_____. Meio Século de Mineração Industrial na Amazônia e suas Implicações para o Desenvolvimento Regional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v19, n. 53, p187-207, abril, 2005b. Disponível em: < <http://bit.ly/2HcFI27>>. Acesso em: 04 de abril de 2019.

_____. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 7, n. 1, 2004. ISSN 2179-7536. Disponível em:< <http://bit.ly/2vEboYP>>. Acesso em: 04 de abril de. 2019.

OLIVEIRA, A. L. A. *et al.* **Arrecadação e uso da CFEM: falta transparência e limitações de acesso aos dados**. 01ª Nota Técnica. Setembro, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3irwxg4>. Acesso em: 05 de janeiro de 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS. **Transparência Pública da Prefeitura Municipal de Parauapebas**. Parauapebas, 2020. Disponível em: <<http://www.governotransparente.com.br/4507490>>. Acesso em: 10 de outubro de 2020.

TRINDADE, José Raimundo Barreto; DE OLIVEIRA, Wesley Pereira; DO NASCIMENTO BORGES, Gedson Thiago. O Ciclo Mineral e a Urgência de Políticas de Desenvolvimento Local: o caso do município de Parauapebas no sudeste do Estado do Pará. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 2, p. 603-618, 2014.

RODRIGUES, Livia da Silva Modesto; ANJOS, José Ângelo Sebastião Araujo dos. **Relatório de Sustentabilidade Aplicado a Gestão Pública para Municípios com Atividade de Mineração: o Caso Jaguarari/Ba**. Salvador, 2018. Disponível em: < <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/4192/3542>>. Acesso em 25 de novembro de 2020.

RODRIGUES, Marcos Mascarenhas Barbosa. **Surgimento e o Fortalecimento de Municípios no Sudeste Paraense: a construção regional na Amazônia Oriental (1970-1990)**. v. 12 n. 1 (2007): Belém – maio 2007. Anais XII Encontro Nacional da Anpur.

SANTOS, Angélica Cidália Gouveia. BERNARDES, P.; PEREIRA, M. L.; SOARES, P. H. L. **A Eficiência da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (Cfem) na Promoção de Melhorias no Bem-Estar Social em Municípios de Minas Gerais**. Disponível em: <https://zone.inatto.com/acp.root/acp_data/anais2020/trabalhos/st17/02_a_eficiencia_da_compensacao_financeira_pela_e.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2020.

SEPLAN – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. **Programa Grande Carajás: um desafio lançado a sociedade**. Brasília, DF, 1982. Disponível em: < <http://bit.ly/2JJMrDd>>. Acesso em 09 de maio de 2019.

SILVA, Liniker Fernandes da.; JACOVINE Laércio Antônio Gonçalves; SILVA, Marcio Lopes da,. ISBAEX, Crismeire.; REGO, Lyvia Julienne Sousa. Correlação das Variáveis Socioeconômicas e Ambientais com royalties Petrolíferos e CFEM Municipais. **Floresta Ambient**. [online]. 2017, vol.24. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-80872017000100190&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 de novembro de 2020.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE SANEAMENTO - SNIS.
Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2018. Ministério do
Desenvolvimento, Brasília, 2019.

VERDE, Rodrigo Braga da Rocha Villa; FERNANDES, Francisco Rego Chaves.
**Panorama socioespacial de Parauapebas (PA) após a implantação da
Mina de Ferro Carajás.** Anais da XVII Jornada de Iniciação Científica do
Centro de Tecnologia Mineral. Rio de Janeiro, 2009. p. 171-177. Disponível em:
< <http://bit.ly/2w0muXY>>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

ⁱ O noticiário local revela tais problemáticas: <https://bit.ly/3x8k5t7> e <https://bit.ly/3kVvXK1>