

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

FERNANDO DE BRITO ALVES

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

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

Coordenadores: Fernando De Brito Alves; Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-401-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IV

Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ao longo de sua história, vem reafirmando o seu compromisso com a educação jurídica de qualidade pela realização de pelo menos um encontro e um congresso anuais, espaçados semestralmente e estruturados nos mais altos níveis organizacional e logístico.

Com o advento da Pandemia Covid-19, logo em seus primeiros meses, enquanto para muitos o cenário era de exclusiva desesperança, o Conpedi olhou para dentro de si, identificou a necessidade de inovar e promover intenso trabalho de reengenharia operacional, para criar um novo modelo de eventos jurídicos de grande porte, inteiramente conduzido no modal virtual. Isso, em momento no qual pouquíssimas instituições pioneiras se dedicavam eficientemente à espécie. Nesses recentes tempos difíceis, a rápida percepção do Conpedi permitiu sair na vanguarda para o enfrentamento dos efeitos da pandemia Covid-19, desde logo, e já em junho de 2020, em tempo recorde, reinventou-se para organizar o I Encontro Virtual do Conpedi, seguido semestralmente dos II e III Encontros Virtuais.

Superados os desafios do desconhecido, conclui, agora, com enorme êxito, em novembro de 2021, o IV Encontro Virtual do Conpedi - Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities. Em cinco belíssimos dias de palestras, apresentações, debates, painéis e inúmeros GT's foi coberta ampla temática de pesquisa jurídica e áreas transversais. No presente volume, figuram os artigos apresentados por seus autores no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e políticas Públicas II, abrangendo estudos de gestão pública e empresarial, desenho e aplicação de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, moradia, dentre outros tantos. As apresentações foram permeadas por frutíferos debates e o resultado vem aqui tornar-se público.

A todos uma ótima leitura e estimulante reflexão.

FERNANDO DE BRITO ALVES - Graduado em Direito pela FDENP e graduado em Filosofia pela USG. Especialista em História e Historiografia pela Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Jacarezinho. Mestre em Direito pela UENP. Doutor em Direito pela ITE. Pós-doutorado pela Universidade de Coimbra - Visiting Researcher na Universidad de Murcia - Editor da Revista Argumenta. Professor e Coordenador do PPG em Ciência Jurídica da UENP. Procurador-Jurídico da Universidade Estadual do Norte do Paraná.

ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Graduado em Direito pela UERJ e graduado em Administração pela AMAN. Especialista em Educação pela UFRJ. Especialista em Direito Empresarial e Tributário pela FGV. Mestre em Direito e Economia pela UNIG. Doutor em Direito pela UNESA. Pós-doutorado pela Universidade de Paris X. Visiting Researcher na New York Fordham University. Visiting Professor Erasmus na Cardinal Stefan Wyszynski de Varsóvia. Professor PPGD UNOESC e UniRV.

**O CASO DE DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA DE DUBAI, COMO PARADIGMA
PARA O MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS**

**THE CASE OF ECONOMIC DIVERSIFICATION IN DUBAI, AS A PARADIGM
FOR THE MUNICIPALITY OF CANAÃ DOS CARAJÁS**

**Vitoria Mota Zocatelli
Ana Elizabeth Neirão Reymão
Lise Tupiassu**

Resumo

Neste artigo, discute-se o caso de diversificação econômica de Dubai, como paradigma para o município de Canaã dos Carajás. O objetivo foi analisar como o município de Canaã dos Carajás pode diversificar sua economia e alcançar o desenvolvimento sustentável, através do adequado uso da CFEM, visando ser independente da mineração, com base no caso de sucesso de Dubai. Concluiu-se que é possível Canaã dos Carajás aderir aos reflexos do exemplo de diversificação econômica ocorrida em Dubai. Utiliza-se o método hipotético dedutivo, através de pesquisa bibliográfica, mediante estudo de doutrinadores.

Palavras-chave: Mineração, Dependência, Diversificação econômica, Cfem, Dubai

Abstract/Resumen/Résumé

This paper discusses the case of economic diversification in Dubai, as a paradigm for the municipality of Canaã dos Carajás. The objective was to analyze how the municipality of Canaã dos Carajás can diversify its economy and achieve sustainable development, through the proper use of CFEM, aiming to be independent from mining, based on the success case of Dubai. Conclusively, Canaã dos Carajás may adhere to the reflections of the example of economic diversification that took place in Dubai. The deductive hypothetical method is used, through bibliographical research, through the study of indoctrinators.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mining, Dependency, Economic diversification, Cfem, Dubai

1 INTRODUÇÃO

A humanidade exerce a atividade extrativista dos minérios há muitos anos. No Brasil, a extração mineral iniciou no século XVII. Desde esse período, entende-se que a maior riqueza do Brasil está no subsolo.

Diante disso, pelo fato de existir a extração mineral, uma atividade provocadora de potenciais distúrbios socioambientais, que se esgota devido à característica não renovável das reservas minerais e cujas receitas são voláteis, a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) – a renda gerada pela exploração de minérios, foi criada no final dos anos 1980 e regulamentada no início dos 1990.

O recolhimento da CFEM é de extrema importância em razão do forte impacto para o município minerador, visto que este arrecada 60% do total recolhido, conforme dispõe o art. 2, §2º, VI da Lei 13.540/17 (BRASIL, 2017).

Essa receita é caracterizada como “não vinculada”, pois não há uma obrigação legal para sua destinação em uso específico. Diante disso, faz-se necessário que haja uma gestão eficiente de tal arrecadação, visando beneficiar a região impactada e as futuras gerações com um desenvolvimento sustentável, visto que a receita é tão finita quanto os recursos minerais que ali se localizam.

Ocorre que muitos municípios mineradores, como Canaã dos Carajás no Pará, se tornam dependente economicamente em relação à atividade mineral, visto que, quando iniciada em determinada localidade, esta se destaca diante dos demais setores econômicos, e com o recolhimento da CFEM, o foco fica voltado à essa cadeia produtiva, sem ser levada em consideração a finitude supracitada.

Evidencia-se, então, que com a extração mineral, os municípios recebem bastante recurso a título de CFEM mas não o empregam em setores que possam continuar trabalhando pelo desenvolvimento local.

Por outro lado, em Dubai, um dos Emirados Árabes Unidos, é visto uma independência da economia mineral. O Emirado se tornou referência, no sentido de como uma atuação estatal ativa pode contribuir para uma reorganização da atividade econômica e desenvolvimento sustentável a fim de diversificar a economia e não mais depender do minério.

De acordo com o sítio oficial dos Emirados Árabes Unidos, em 1966 foram encontradas as primeiras reservas de petróleo em Dubai. Com o passar dos anos, passou-se a reconhecer que, diante da finitude do recurso, as reservas petrolíferas iriam acabar.

Então, o Sheik mudou a condução econômica de seu Emirado, uma vez que, identificou que a dependência do petróleo poderia ser perigosa para o futuro. Por consequência, planejou uma diversificação econômica para outras áreas, como o investimento na educação, turismo, portos, comércio, dentre outras.

Antes da descoberta do petróleo não havia muita atividade econômica em Dubai (NYARKO, 2010). Diante da preocupação com a finitude do recurso, o Sheik de Dubai encorajou o setor privado a ajudá-lo a desenvolver o emirado (IOP, 2009).

O site oficial do governo também menciona que o Emirado de Dubai, hodiernamente, não tem no petróleo a principal fonte de receitas. Sua economia é impulsionada pela movimentação financeira das empresas transnacionais, além da Zona Franca Jebel Ali. Assim, sua economia hoje depende dos setores de comércio, serviços e finanças.

Então, essa situação levanta o questionamento sobre de que maneira a diversificação econômica adotada em Dubai pode ser aplicada no município de Canaã dos Carajás a partir do uso da CFEM.

Com base nesse questionamento, o debate é de fundamental importância considerando que o município é um grande exportador de produtos minerais, mas é completamente dependente da mineração, mesmo diante do fato dos minérios serem exauríveis, gerando um desenvolvimento limitado e não sustentável.

Para responder a esse questionamento, este trabalho utilizou a metodologia dedutiva, por meio da técnica de pesquisa bibliográfica, se valendo de doutrinadores e tendo como principais referências Bruno Hartmann Iop, que trata sobre o crescimento econômico de Dubai no período entre 1971 e 2009, e Maria Amélia Enriquez, que aborda sobre desenvolvimento sustentável nos Municípios de bases mineradoras, tratando do caminho a ser trilhado para romper a maldição dos recursos minerais.

Desse modo, primeiramente o presente estudo abordará sobre o caso de Dubai, como o Emirado diversificou sua economia, ficando independente do petróleo, através de uma atuação estatal ativa.

Secundariamente, tratará sobre a CFEM no Direito Brasileiro e como a gestão pública dos municípios mineradores poderá fazer uso desse recurso para que se alcance a diversificação econômica, impedindo que ocorra a “maldição dos recursos minerais”.

E, por fim, analisará, a atual situação do município de Canaã dos Carajás, ainda dependente do minério, e o que poderá ser feito no município, através do exemplo de Dubai, para que também ocorra uma reorganização da estrutura econômica local.

2 O CASO DA DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA DE DUBAI, UM EXEMPLO POSITIVO?

Dubai, um dos Emirados Árabes Unidos, localizado nas margens do Golfo Pérsico, era um centro de pesca, pérolas e comércio marítimo. Diante da sua favorável localização, “o local servia e serve como uma conexão marítima entre a Europa e a Ásia”. (IOP, 2009, p. 37).

De acordo com o sítio oficial dos Emirados Árabes Unidos, a descoberta, em 1966, do petróleo transformou Dubai e seu modo de vida. Antes da descoberta do petróleo não havia muita atividade econômica em Dubai (NYARKO, 2010, p. 08).

Conforme trata Iop (2009, p. 31), desde 1971, com a criação dos Emirados Árabes Unidos, o governo busca diversificar a econômica para se tornar independente das vendas do petróleo.

De acordo com o site oficial do governo, atualmente, sua economia não depende mais do petróleo, encontrando-se agora mais diversificada; dependendo fortemente dos setores de comércio, serviços e finanças, com uma comunidade empresarial próspera.

Segundo Iop (2009, p. 39) já havia uma preocupação com o tempo de duração das reservas de petróleo, estimava-se que tais reservas só durassem até 2020, diferentemente do restante dos Emirados Árabes Unidos, sendo esse o impulso para que o governo de Dubai buscasse a sua diversificar sua economia.

Desde o final da década de 1950, o Sheik de Dubai encorajou o setor privado a ajudá-lo a desenvolver o emirado (IOP, 2009, p. 38). Ocorre que, diante da preocupação supracitada, o objetivo era ser um destino turístico de ponta. Para chegar nesse objetivo, o governo, de acordo com Iop (2009, p. 39), agiu da seguinte forma:

(...) o governo do emirado articulou uma forma de desenvolvimento baseado na atração do investimento privado estrangeiro. Foram criadas zonas de livre comércio, sem pagamento de taxas ou direitos aduaneiros, e com uma estrutura acima da média para a instalação de empresas.

Nesse sentido, Dubai, com o propósito de atrair empresas estrangeiras, também desenvolveu um ambiente favorável aos negócios. Para incentivar as empresas estrangeiras, os Emirados Árabes Unidos promovem um clima de negócios muito favorável: os impostos são mínimos; os direitos de importação são inferiores a 10 por cento e os impostos sobre algumas residências e serviços de hotelaria e entretenimento são de 5 por cento. (NYARKO, 2010, p. 08).

Entende-se, então, que o governo além de auxílios atrativos, buscou se aliar ao setor privado para que fosse alcançado um objetivo comum, visto que, o fim da exploração petrolífera atingiria o emirado como um todo, nos seus diversos setores.

Em dezembro de 2013, de acordo com o site oficial do governo, foi estabelecido o Centro de Desenvolvimento da Economia Islâmica de Dubai (DIEDC) para posicionar o local como a capital global da economia islâmica.

A estratégia do DIEDC é alcançar seus objetivos mais amplos de promover a economia islâmica com ênfase em três pilares econômicos principais - finanças islâmicas, produtos halal e estilo de vida islâmico que abrange cultura, arte, moda e turismo familiar. Ademais, a estratégia do Centro visa identificar indicadores-chave de desempenho para acompanhar o crescimento desses setores e mensurar a sua contribuição para a economia nacional.

Para complementar o desenvolvimento dos setores econômicos, a estratégia também abrange pilares de capacitação: conhecimento islâmico, padrões islâmicos e economia islâmica digital, que servem como pilares de sustentação dos setores econômicos centrais. Assim, busca consolidar o status do emirado como uma referência global para os setores da economia islâmica.

Para atingir suas prioridades centrais, DIEDC alavanca parcerias estratégicas com organizações locais e internacionais para construir uma estrutura regulatória robusta para governar de forma sustentável a economia islâmica.

De acordo com o Centro de Estatísticas de Dubai, em uma análise do PIB a preços constantes do primeiro trimestre de 2020, demonstrada no site oficial do governo, a atividade de mineração e pedreiras só representou 1,8% do PIB, enquanto a manufatura corresponde a 8,9% e as atividades financeiras e de seguro a 11,9%. Além disso, as atividades de agricultura, silvicultura e pesca foram as que mais se destacaram, apresentando uma taxa de crescimento de 7,3%.

Esse desenvolvimento diversificado decorre do Plano Dubai 2021, lançado em 2014, esclarecido no site oficial do Conselho Executivo de Dubai, que visa reforçar a posição de Dubai como um jogador-chave na economia global e um dos cinco principais centros de comércio, logística, finanças e turismo.

Esse plano é contínuo e está sempre sujeito a mudanças, sendo um documento vivo que é atualizado constantemente para atender às necessidades em constante mudança da comunidade e garantir a felicidade e a satisfação dos residentes do Emirado.

Anualmente há uma reunião chamada ‘The Creative Lab’ com parceiros estratégicos e partes interessadas para avaliar o progresso do plano. As descobertas e a avaliação determinam se o Plano de Dubai 2021 precisa ser atualizado com novas e inovadoras ideias que continuarão a servir ao seu propósito.

A implementação e execução do plano são constantemente monitoradas e avaliadas por meio de um relatório denominado ‘Dubai Pulse’, garantindo o progresso e desenvolvimento contínuos.

Diante do exposto, evidencia-se que, o apogeu da exploração petrolífera foi a porta de entrada para o desenvolvimento regional. Entretanto, com o passar dos anos, a independência do petróleo conquistada por Dubai só vem se solidificando, através do crescimento de outras atividades econômicas, por meio da fiscalização do progresso dessas esferas econômicas e pela busca de capacitação, com o propósito de complementar o desenvolvimento.

Hoje, o Emirado superou a dependência de um recurso esgotável, através de uma atuação estatal ativa que contribuiu para uma reorganização da atividade econômica e, nesse sentido, tornou-se um exemplo, pelo fato de ter um governo sólido e que trabalha visando tal independência.

Percebe-se também que são realizados diversos programas voltados para diversificação econômica que, através do investimento de recursos em outras áreas, conseguiu se efetivar. Logo, conclui-se que Dubai conseguiu se desenvolver de forma independente do petróleo, por ter uma administração empenhada no desenvolvimento regional, que trabalha de forma estratégica e faz uso de políticas públicas efetivas.

Enrique Saravia (2006, p. 29) leciona que políticas públicas são:

Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Desse modo, resta evidente que pode haver prosperidade econômica se a Administração Pública conseguir utilizar os recursos minerais para financiar outros setores da economia, através da dinamização da atividade econômica e a dependência não exclusiva da mineração. Isso decorre de um planejamento que visa utilizar o potencial petrolífero, revertendo os recursos adquiridos com essa atividade econômica em investimentos em setores não-petrolíferos.

No Brasil, os recursos minerais geram para os estados e municípios mineradores um recurso vultoso a título de CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de

Recursos Minerais, que pode auxiliar nessa diversificação econômica, fazendo com que os minérios ali encontrados sejam vistos como uma “dádiva” e não como uma “maldição”.

3 A CFEM COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO PARA A CONVERSÃO DA RIQUEZA MINERAL EM VETOR DE DESENVOLVIMENTO

No século XVII, com o início da atividade minerária no Brasil, evidenciou-se que os minérios são elementos essenciais para o desenvolvimento nacional devido a riqueza que é gerada a partir da sua exploração. Não obstante a sua importância, atualmente ainda existem muitos questionamentos em relação ao custo-benefício econômico e social da atividade.

A polêmica tange ao efetivo papel da mineração na localidade onde ela ocorre, em virtude de sua particularidade ambígua, visto que, ao passo que é uma atividade geradora de alto recursos financeiros, geradora de renda e de externalidades positivas, também é, ao mesmo tempo, inerentemente complexa, de risco e que também traz consigo as externalidades negativas. Dessa forma, segundo Maria Amélia Enríquez (2007), existem correntes divergentes em relação à maldição ou dádiva da base mineira.

A corrente que constata a mineração como maldição, vê mais problemas do que vantagens na exploração mineral, porque entende que o crescimento dessa atividade e as rendas provenientes dela limitam a capacidade de expansão dos demais setores produtivos.

Por outro lado, a corrente que vê a mineração como dádiva, entende que o setor minerário é um impulso para o desenvolvimento, com fimco no argumento de que não há como existir desenvolvimento sem meios para financiá-lo, e que tal atividade pode gerar farto recurso financeiro para a região.

Ainda, uma terceira corrente, vista como “o caminho do meio”, entende as oportunidades dadas pela mineração, mas também entende os desafios que os espaços territoriais enfrentam na busca do desenvolvimento.

Nesse sentido, o Brasil, diante do impacto social e ambiental causado pela atividade em questão, instituiu a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), regulamentada pela Lei nº 13.540/17 e conhecida como royalty mineral, que é o pagamento realizado pelo particular explorador do recurso mineral ao

proprietário do minério, que, conforme dispõe o artigo 176 da Constituição Federal, é a União.

O entendimento é que os minérios são finitos, e, por isso, ao serem de propriedade da União e explorados por um particular, há um empobrecimento gradual do patrimônio público e um comprometimento para as gerações futuras. (DA SILVA, 2017, p. 66).

Além disso, tal compensação foi instituída devido a notória modificação ocorrida na sociedade e no território no qual ocorre a exploração mineral. De acordo com Enriquez *et. al* (2018, p. 08):

Somente há recolhimento de Cfem por existir mineração, uma atividade provocadora de potenciais distúrbios socioambientais, que se esgota ao findar a vida útil das reservas minerais e cujas receitas, devido às condições tecnológicas e de mercado, variam amplamente. Daí a necessidade de uma gestão adequada dessa receita tão volátil.

Nesse sentido, a CFEM é um preço pago à União pela exploração do patrimônio público, que é o recurso mineral. Assim, a receita foi instituída pela legislação brasileira no intuito de compensar os entes federados onde tal atividade ocorre.

O artigo 20 da Constituição Federal determina que a União compartilhe com os Estados e Municípios mineradores os recursos auferidos a título de CFEM. Por consequência, os Municípios passaram a receber 60% do valor desse recurso, conforme estipulou o art. 2º, §2º, VI da Lei nº 13.540/17.

Outra contribuição importante da Lei nº 13.540/17 é o estabelecido no art. 2º, §6º, que orienta que pelo menos 20% dos recursos recebidos pelos estados e municípios sejam, preferencialmente, aplicados em diversificação econômica, atividades de desenvolvimento sustentável e no desenvolvimento científico e tecnológico.

Ocorre que, tal disposição é apenas uma orientação e não uma obrigação. Por consequência, esse recurso não é uma receita vinculada e muito se questiona sobre o que a CFEM é e o que ela deveria ser.

Segundo Enriquez *et. al* (2018, p. 36):

(...) a existência da Cfem cria uma expectativa de que seu uso seja atrelado a uma estratégia de sustentabilidade que possa desenvolver o território afetado pela mineração e prepará-lo para um futuro de maior prosperidade, a partir de gastos que possam criar novas oportunidades e, preferencialmente, alinhados às diretrizes estabelecidas na agenda de desenvolvimento (ODS).

Nesse sentido, não restam dúvidas de que o valor auferido pode ser um excelente instrumento para converter a riqueza mineral em vetor de desenvolvimento (REYMÃO *et al*, 2019, p. 11).

Vale ressaltar que, a CFEM, diante do pomposo valor que é arrecadado pelos municípios mineradores, pois tem sua base de cálculo pautada na receita bruta da venda,

conforme dispõe a Lei nº 13.540/17, amplia a capacidade de gastos da Administração Pública, sendo essencial o planejamento apropriado de seu uso.

Para Enríquez *et. al* (2018, p. 34), a CFEM proporciona forte expansão de receitas públicas em municípios que abrigam grandes minas, e, em decorrência, o aumento da capacidade de gastos. E os municípios, por serem os entes mais afetados pela mineração, desde a exploração até a produção e o fechamento da mina, são privilegiados no compartilhamento dessa renda.

Diante disso, a gestão do recurso proveniente dessa receita deveria ser otimizada, trazendo a sua aplicabilidade para um viés econômico e eficiente, de modo que essa renda possa ser utilizada em outros setores, a fim de desenvolvê-los.

Por seguinte, cabe aos municípios mineradores a preocupação de não deixar que o setor minerário se insira na corrente que o vê como uma maldição. De acordo com Enríquez (2007, p. 25), a visão que vê a mineração como uma desvantagem aduz que as rendas decorrentes da atividade produzem uma espécie de maldição por impedir a expansão de outros setores produtivos. Além disso, induzem a permanência de uma elite atrasada e parasitária no poder, que não produz políticas públicas com a finalidade de diversificar a economia e torná-la independente da atividade minerária.

As consequências de uma boa ou má administração do recurso mineral e as receitas advindas dele são explícitas ao redor do mundo. Atualmente, há diversos exemplos de regiões em que a mineração foi vista como uma benção e, em outros locais, como uma maldição.

Por um lado, há o paradigma, já demonstrado, de Dubai que conseguiu se tornar independente do minério. Por outro lado, há o caso da Serra do Navio no Amapá, que viu na descoberta do minério, em 1945, um sinal de progresso e desenvolvimento, mas que, de acordo com Marques *et al* (2019, p. 1): “O contrato de exploração era de 50 anos. Em aproximadamente 20 anos ela esgotou o minério de alto teor.”

Outro exemplo de uma má administração do recurso mineral e de suas receitas é o de Curionópolis, município paraense e próximo à Canaã dos Carajás. O município não recebeu atenção da empresa mineradora quanto à questão de planejamento e implementação de infraestrutura. Na década de 1980, após o declínio do garimpo da Serra Pelada, o município perdeu parte da sua população e de sua arrecadação. (REYMÃO *et. al*, 2019, p. 16).

Assim, os municípios, a partir de uma visão à longo prazo, devem regulamentar o uso desse recurso, a partir do exemplo da diversificação econômica e independência

minerária ocorrida em Dubai. No entanto, a partir da análise do estudo realizado por Enríquez *et. al* (2018) chamado Contradições do desenvolvimento e o uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA), percebe-se claramente uma preocupação existente para com a situação do município, visto que, é notório o declínio dos outros seguimentos econômicos, como a agropecuária.

De acordo com Marques *et al* (2019, p. 8):

A indústria paraense historicamente tem apresentado pouca capacidade de expansão para outros setores que não sejam a indústria mineral. Aproximadamente 3,5 décadas após a entrada em operação dos grandes empreendimentos minerais, a expansão da produção industrial do estado ainda se mantém refém da extração mineral.

Diante disso, entende-se que os exemplos aqui explanados muito podem-nos ensinar acerca dos recursos minerais e sua administração. Dois caminhos podem ser tomados – maldição ou dádiva – e isso dependerá de como a Administração Pública utilizará e administrará esses recursos.

Nesse sentido, destaca-se a preocupação com o atual cenário em Canaã dos Carajás/PA e as consequências da mineração para o município. O que acontecerá com Canaã? Seguirá o destino de Dubai ou da Serra do Navio no Amapá?

4 CANAÃ DOS CARAJÁS E O REFLEXO DO BOM EXEMPLO DE DUBAI ACERCA DA DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA

Em alguns municípios brasileiros a mineração é um dos setores fundamentais da matriz econômica local. De acordo com Daniel Athias (2020, p. 47), a exploração mineral é uma indústria base para toda a economia, que serve de insumo à cadeia de inúmeras outras indústrias e não se destina apenas à oferta de bens necessários para a prática dos direitos fundamentais, mas também para a satisfação dos novos patamares de bem-estar da sociedade.

Vale ressaltar que, independentemente do local onde esteja presente, a mineração é uma atividade produtiva de natureza temporário e com enormes impactos ambientais e sociais. Em Canaã dos Carajás, município paraense, não é diferente.

O uso e a ocupação do território em Canaã dos Carajás potencializam os conflitos sociais no município. O município foi criado a partir da colonização agrária, por isso, originalmente, sua base de sustentação foi a agricultura familiar, a pecuária e a produção leiteira.

De acordo com Villela e Giusti (2017, p. 06), com o fim do garimpo do ouro em Serra Pelada, tem-se o início da ocupação do território que atualmente se constitui o município de Canaã dos Carajás, e em 1997 foi anunciado a existência de minérios de cobre em seu subsolo. O início da exploração mineral ocorreu em 2004, com a mina Sossego, que explora o cobre. Atualmente, também há a mina S11D, que opera desde 2016 e “é uma das maiores minas de ferro a céu aberto do mundo”. (ENRÍQUEZ *et al.*, 2018, p. 6).

Nas duas últimas décadas, com a chegada da atividade de extração minerária no local, houve uma intensa mudança da base produtiva. De acordo com Enríquez *et al.* (2018, p. 15) verificou-se forte encolhimento da atividade agropecuária, ao mesmo tempo em que a indústria extrativista mineral ampliou, passando a representar 74% de todo o valor adicionado em 2015.

A dependência de um município em relação à atividade mineradora é auferida pela participação das rendas decorrentes da mineração no total da receita do município. (ENRÍQUEZ, 2007, p. 347). Assim, diante do disposto acima, resta evidente que o município de Canaã é fortemente dependente da mineração.

Ademais, atualmente, o local, tem 38% de áreas especialmente protegidas, estima-se que há 32% de áreas adquiridas pela Vale, restando apenas 30% para todos os outros usos. Assim, a conjuntura é de um possível acirramento de conflitos, provocados como consequência da dificuldade de o agricultor se manter e em relação à produção rural. (ENRÍQUEZ *et al.*, 2018, p. 12)

Reymão *et al* (2019, p. 14) afirma que, mesmo depois de mais de cinquenta anos de extração e transformação industrial de minerais na Amazônia, suas implicações para o desenvolvimento regional são muito polêmicas. Em Canaã, percebe-se que o município tem concentrado a economia na extração mineral, de modo que, os outros setores não são privilegiados da mesma forma. Assim, a preocupação concerne na dependência da atividade minerária.

No entanto, sabe-se que a mineração pode criar empregos e estimular inovação, desde que haja formação de parcerias entre setor privado, sociedade civil e governos, com investimentos em infraestrutura e mudanças de longo prazo. Diante disso, para que o desenvolvimento seja efetivo, além de um setor mineral forte, faz-se necessária a presença de um “Estado forte” (ENRÍQUEZ, 2007, p. 128).

De acordo com Reymão *et al* (2019, p. 14), as expectativas criadas em relação à extração mineral, em decorrência da demanda global por esses bens, que poderiam acarretar o desenvolvimento regional, não vêm se concretizando.

Ao analisarmos a situação de Canaã dos Carajás, através do estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, sobre o uso da CFEM no município, restou demonstrado que este recurso está completamente aderido às receitas, de forma que seu uso é de extrema dependência quanto ao ente federativo e não está servindo para trazer prosperidade à presente e futuras gerações.

Vale ressaltar que Canaã dos Carajás se manifesta, no primeiro semestre de 2018, como o segundo maior município arrecadador da CFEM no Estado do Pará e também no Brasil, acumulando repasses de R\$ 95,1 milhões. No entanto, faz-se necessário lembrar que a arrecadação de CFEM perdura somente até o tempo de vida útil das minas. (ENRÍQUEZ *et al.*, 2018, p. 35).

De acordo com Marques *et al* (2019, p. 13): “Quando a Vale foi privatizada em 1997 se avaliava que suas reservas em Carajás seriam suficientes para quatro séculos de exploração. Atualmente o cenário mais otimista que a companhia apresenta é de em torno de 2060.”.

A partir do cenário supracitado emerge a preocupação com o futuro do município em relação ao desenvolvimento local. Considerando que o desenvolvimento é um direito humano inalienável, conforme dispõe o artigo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), que destaca a pessoa humana no centro desse processo, devendo participar dos resultados alcançados em termos econômicos, culturais, sociais e políticos (ONU, 1986).

Diante disso, resta evidente que se faz necessário ter um Estado ativo, que busque solucionar os problemas decorrente de uma atividade tão importante, além de criar mecanismos indutores para regularizar como a atividade mineradora deve contribuir para tanto.

Maria Amélia Enríquez (2007) conclui que os impactos do crescimento econômico da atividade mineradora são vistos como uma dádiva, porque gera oportunidades, mas isso dependerá de como seus frutos serão aproveitados:

(...) os investimentos em extração mineral de larga escala podem exercer o papel da indústria motriz e promover a criação de um polo de crescimento, mas, para que se transforme em um polo de desenvolvimento, é necessária a promoção de transformações significativas na estrutura regional. Ele requer adoção de medidas complementares, caso contrário, pode degenerar para um polo subdesenvolvido (uma maldição). (ENRÍQUEZ, 2007, p. 379-380).

Assim, para que não ocorra em Canaã dos Carajás, o caso de economias que entraram em declínio quando a mina fecha, deve ocorrer um uso adequado da receita de CFEM, que, de acordo com Enríquez *et al.* (2018, p. 40) requer habilidades e competências de natureza distintas: técnico-operacional e político-operacional.

A primeira, refere-se ao conhecimento da legislação, com eficiência do gasto público e com equipe qualificada para, com base no rito constitucional, levar a diante projetos e programas; a segunda, tem a ver com a capacidade de colocar em prática o desejo de uma sociedade com mais qualidade de vida, a partir de diretrizes objetivos e metas políticas claras e dentro de um planejamento.

Além disso, os gestores dos municípios mineradores precisam ser mais conscientes em relação à finitude dessa receita tal qual é a do minério. Diante disso, a necessidade de seguir a já referida e importante contribuição da lei 13.540/2017, posto em seu art. 2º, §6º, investindo parte da receita em outros setores e impulsioná-los, ainda que tal preceito não seja uma obrigação, a partir do exemplo de Dubai, sendo o almejavél do ponto de vista de um desenvolvimento sustentável para uma área explorada.

Atualmente, em Canaã dos Carajás há o Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável – FMDS, criado pela Lei Municipal nº 753/2016, que tem por objetivo “criar condições financeiras e de gerência de recursos a projetos de implementação, modernização, expansão e diversificação de empresas privadas localizada no município” (Canaã dos Carajás, 2016). Esse gasto corresponderá a 5%, para financiar projetos na modalidade de empréstimo reversível, isto é, que de ver reembolsado ao Fundo.

Sendo esse, o único gasto até então previsto para estar vinculado à CFEM no município. De acordo com Enríquez *et. al* (2018, p.40): “Os 95% restantes são tratados como as demais receitas ordinárias, observando, segundo os gestores municipais entrevistados, as “vedações de aplicação estabelecidas pela legislação”.”

Logo, percebe-se que ainda há um longo caminho a ser trilhado em Canaã dos Carajás para que o município não se enquadre como um exemplo da maldição minerária. O uso da CFEM deve ser reestruturado, a fim de estimular a agropecuária, o comércio, a indústria, o setor de serviços, dentre outros, a partir disso, impulsionar a geração de emprego e renda, que geram aumento da base tributária dos municípios.

Para que a mineração seja vista como benção deve estar fundada em uma vertente de que “não importa o que se faz, mas como se faz”. De acordo com essa corrente, os entes recebem vultuosos recursos da atividade mineral e estes devem ser transformados

em ativos sustentáveis, de modo que, o recurso se perpetue no tempo e não esgote diante da finitude dos minérios. (DA SILVA, 2017, p. 35).

De acordo com Giusti *et. al* (2020, p. 105):

(...) a CFEM tem um grande potencial econômico e fiscal 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 voltadas para diversificação econômica local/regional.

Desse modo, a CFEM pode ser vista como um instrumento de equilíbrio entre o setor mineral, a sociedade e o meio ambiente. A receita oriunda do royalty mineral deve servir para impulsionar o desenvolvimento sustentável. Veiga (2010) afirma que o termo “desenvolvimento sustentável” remonta à ideia de que a humanidade pode atender às suas necessidades materiais sem comprometer a capacidade das próximas gerações de fazerem o mesmo. O pensamento do autor faz referência ao princípio da equidade geracional, o qual visa não esgotar para as futuras gerações as possibilidades que se têm hoje.

Parece-nos que Dubai ao tomar consciência da finitude do petróleo, levou em consideração o preceito de desenvolvimento sustentável, diversificando a base produtiva de seu Emirado, e gerando um desenvolvimento local cada vez maior e baseado em diversos setores econômicos, fazendo com que este perdure ao longo do tempo, independentemente do minério ali explorado.

Ademais, o exemplo de Dubai também leciona sobre a necessidade de um acompanhamento e fiscalização do desenvolvimento local, no qual, frequentemente, há uma atualização das diretrizes para atender às necessidades em constante mudança da comunidade e garantir a felicidade e a satisfação dos residentes, tal medida também pode ser aplicada em Canaã.

Dessa forma, entende-se que, mesmo com as peculiaridades de Canaã dos Carajás, um município minerador no interior do Pará, é possível aderir aos reflexos de um bom exemplo de diversificação economia que ocorreu em Dubai, e não mais depender tão somente da mineração e da receita proveniente dela – a CFEM.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o contexto histórico da mineração, os danos socioambientais causados decorrente da exploração da atividade, a sua característica de finitude e o risco decorrente da dependência exclusivo desse setor econômico, o artigo buscou demonstrar

a importância da CFEM como instrumento para viabilizar a diversificação econômica, tal qual a ocorrida em Dubai, e que pode ser aplicada no município de Canaã dos Carajás.

Resta evidente que a renda proveniente desse recurso possui um valor vultoso e que é arrecadado pelos cofres públicos do município, possuindo um significado importante para o desenvolvimento local.

O artigo mostrou, através de exemplos, que a atividade minerária pode ser vista como uma dádiva ou como uma maldição, e que o resultado depende de como é administrado e fiscalizado o processo da exploração mineral, visto que, os municípios são muito bem remunerados, em termos de valores arrecadados à título de CFEM, dado que ela é um preço pago pelo uso de um recurso que é da União.

Entende-se que os municípios mineradores devem assumir posturas ativas diante do uso adequado da receita oriunda da CFEM, de modo que deve haver uma atuação do Poder Legislativo juntamente com o Poder Executivo, com a finalidade de evitar que a dependência excessiva do minério, que atualmente existe no município de Canaã dos Carajás, se transforme em decadência econômica e social, pela falta de visão estratégica.

Para que se alcance um desenvolvimento sustentável nos municípios mineradores, a Administração Pública, ao tomar posse da renda da CFEM, deve ser consciente da finitude da receita tal como é a do minério, tendo em vista que sua aplicação deve ser realizada com responsabilidade e planejamento, sendo aplicada em um orçamento programado.

A partir de um uso sustentável da CFEM, as decisões devem estar voltadas às políticas públicas acerca dos problemas que afligem o município, que revelam uma desconexão entre as necessidades do desenvolvimento local e as prioridades na alocação dos gastos públicos a partir dessas receitas.

O exemplo de Dubai leciona que, a forte e estável independência do petróleo decorreu de setores não-ligados a ele. O governo buscou investir em diferentes setores econômicos, e se fez presente na fiscalização, visando acompanhar o crescimento desses setores e mensurar a sua contribuição para a economia local.

Por tais razões, conclui-se que o emirado pode contribuir como um exemplo, no sentido de atuação estatal ativa, para uma reorganização da atividade econômica a fim de superar essa dependência e diversificar a base produtiva do município.

REFERÊNCIAS

Assembleia Geral da ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Resolução 41/128 da Assembleia Geral, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <<https://www.un.org/en/events/righttodevelopment/declaration.shtml>>. Acesso em: 08 maio 2021.

ATHIAS, Daniel Tobias. **Regulação e royalties de minério e petróleo: análise comparativa Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: D'Plácido Editora. 1. ed., 2020.

BRASIL. Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a **Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13540.htm>. Acesso em: 04 maio 2021.

CANAÃ DOS CARAJÁS. **Lei Municipal nº 753/2016**. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável –FMDS, e dá outras providências. Disponível em: <http://canaadoscarajas.pa.gov.br/transparencia/leis-decretos/files/Lei-753-2016_de_22-12-2016_184.pdf> Acesso em: 18 jun. 2021

DA SILVA, Fernanda Alen Gonçalves. **Romper com a “maldição dos recursos minerais”**: um caminho a ser trilhado. Belo Horizonte/MG, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-AW6MUA>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

DUBAI. **Centro de Estatísticas de Dubai**. Site oficial do governo de Dubai. Disponível em: <<https://www.dsc.gov.ae/en-us/Themes/Pages/National-Accounts.aspx?Theme=24>>. Acesso em: 07 maio 2021.

DUBAI. **Plano Dubai 2021**. Site oficial do Conselho Executivo de Dubai. Disponível em: <<https://tec.gov.ae/en/web/tec/dubai-plan-2021>>. Acesso em: 07 maio 2021

ENRÍQUEZ, Maria Amélia R. da Silva. **Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. Brasília/DF, agosto 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6417/1/2007_MariaAmeliaEnriquez.pdf> Acesso em: 30 abr. 2021.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. LOUREIRO, João Gustavo Gouveia. NEVES, Marjorie Barros. FERRAZ, Lucas Paiva. **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 em: 01 maio 2021.

EMIRADOS ÁRABES UNIDOS. **Os sete emirados: Dubai**. Site oficial dos Emirados Árabes Unidos. Disponível em: <<https://u.ae/en/about-the-uae/the-seven-emirates/dubai>>. Acesso em: 07 maio 2021

GIUSTI, Fabio; REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; FERRAZ, Lucas Paiva; GREEN, Maria Pereira Lima; LINS, Fernando A. F. **Planejamento e transparência no Uso da CFEM nos 15 principais municípios mineradores do Brasil**. Brasil Mineral, n. 404, p. 104-117, 2020. Disponível em: <<https://www.brasilmineral.com.br/revista/404/>>. Acesso em: 01 maio 2021.

IOP, Bruno Hartmann. **Crescimento econômico de Dubai no período 1971-2009**. 2009. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/25351>>. Acesso em: 19 jun. 2021.

MARQUES, Indira Rocha; MARQUES, Gilberto de Souza; ALVES, Fernando Araújo. **Apropriação de recursos naturais na Amazônia: dependência, espoliação e saque**. 2019. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao3.Mesas21_30/Mesa30/303.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

NYARKO, Yaw. **The United Arab Emirates: Some lessons in economic development**. UNU–Wider, Working Paper, No. 2010/11. Fevereiro, 2010. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/54154/1/636479374.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; LOUREIRO, João Gustavo Gouveia; NETO, Ridivan Clairefont de Souza Mello. **A CFEM e as políticas públicas nos maiores municípios mineradores paraenses**. In: DIAS, Jean et al. Direito e desenvolvimento da Amazônia. Estudos interdisciplinares e interinstitucionais. 1ª Ed. Santa Catarina: Quallis, p. 9-30, 2019. Disponível em: <<https://gpminamazonia.blogspot.com/2021/05/livro-direito-e-desenvolvimento-na.html>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERREZI, Elisabete. (Org.). Políticas públicas. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006.