

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO\***

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG**

**SUSANA CAMARGO VIEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito econômico e desenvolvimento [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;  
Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Samantha Ribeiro Meyer Pflug, Susana  
Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-041-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO\*

---

### **Apresentação**

Apresentação do GT: DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Evento: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, SE.

Honra-nos o convite para a coordenação do Grupo de Trabalho (GT) Direito Econômico e Desenvolvimento feito pela Direção do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que, neste ano de 2015, completa seus vinte e cinco anos de existência. O evento transcorreu entre os dias 03 a 06 de junho próximo passado. Uma jornada e tanto de árduo e profícuo trabalho iluminando os caminhos da Pós-Graduação em Direito no Brasil. Destarte, cumpriu-nos a fácil e, da mesma forma, difícil tarefa de avaliação e seleção dos artigos submetidos ao GT Direito Econômico e Desenvolvimento. Fácil, porque foi, indubitavelmente, prazeroso ler o trabalho de gente apaixonada pelo nosso, sempre, indispensável Direito Econômico e, por óbvio, difícil, pelo fato de termos que selecionar, dentre os tantos trabalhos submetidos, excelentes trinta e dois artigos. Na tarde da bela Aracaju, em Sergipe, reunimo-nos, apresentamos textos e discutimos academicamente, defendemos teorias e apontamos necessidades de mudanças para a economia nacional indelevelmente dirigida pela Lei de Direito Econômico. Resta, cada vez mais, visível o interesse das Escolas de Direito e dos Programas de Pós-Graduação pelo estudo do Direito Econômico ombreado pela Análise Econômica do Direito apontando para as necessárias soluções de política econômica, normativa e judicial, segundo promissora e eficiente criação e aplicação do Direito Brasileiro.

Há dez anos, desde 2005, o CONPEDI vem trabalhando as áreas do Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito em GT´s específicos, sempre, com a submissão de número expressivo de trabalhos acadêmicos. Assim, é notório o interesse dos pesquisadores, estruturando seus grupos de pesquisa, estudando os problemas sócio-econômicos e propondo soluções que extrapolam as discussões na Academia para encontrarem aplicabilidade no mundo real.

Como é de conhecimento geral, a economia brasileira atravessa momento difícil. Por isso mesmo sempre é bom lembrar que nosso mercado é bem público, constitucionalmente protegido. E não poderia haver melhor momento para que nossos estudiosos de Direito Econômico se dediquem a reflexões sobre o papel que esse mesmo Direito Econômico;

enquanto lei e práxis normativo-jurídica, deve e pode desempenhar na busca de um novo modelo de desenvolvimento, de caráter sustentável, que preserve conquistas arduamente alcançadas, mas leve em conta o contexto atual de crise ambiental e social.

Já se disse que nosso Direito e, em especial a Ordem Pública da Economia, veem flexibilizando as relações entre capital e trabalho, trazendo mudanças que precisam ser analisadas sob viés distinto daquele do tradicional direito individualista - que desconsidera a reciprocidade entre os agentes econômicos, sujeitos de direito que precisam de persuasão para tomada de decisão na direção de um ótimo que, se eficiente, não pode desconsiderar todos os valores (variáveis) que se apresentam para o cálculo econométrico-jurídico (quicá ao abrigo do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES)).

Tanto esforço dispendido no estudo do Direito encontra guarida no CONPEDI evento que vem se agigantando a ponto de merecer, agora, reforma institucional. Registre-se, pois, nosso orgulho por ter ouvido pesquisadores de Direito Econômico que buscam tão desejável desenvolvimento. É com prazer que constatamos, neste XXIV CONPEDI, a evolução na qualidade dos artigos apresentados (o que se pode presumir se deva tanto a novos parâmetros estabelecidos pela Organização quanto à conscientização da importância da qualidade da pesquisa por parte de instituições de ensino e de seus docentes e discentes), bem como a continuidade e fortalecimento do fundamental diálogo acadêmico entre (tão) diferentes regiões do Brasil.

Como prova o número de artigos selecionados (depois de rigoroso e competitivo processo) para este GT, afirma-se, na Academia, o papel do Direito Econômico como indutor da única forma de desenvolvimento que se deveria buscar, se o objetivo final for chegar a desenvolvimento justo (tanto inter quanto intragerações), que atenda e preserve interesses de todos e assegure a sobrevivência da vida na Terra o Desenvolvimento Sustentável, fundado no tripé economia, meio ambiente e direitos humanos.

Buscamos aqui organizar os trabalhos de maneira a conduzir a reflexão d(o) (a) leitor (a) sobre o processo de reorganização social hoje vivido (com maior ou menor consciência) não só em escala nacional, mas também planetária. Qual o nosso papel, enquanto Acadêmicos, no desenho desse novo Contrato Social? Qual o papel de antigas (e novas) Instituições? E, mais especificamente, como o Direito pode ser usado para promover e induzir Desenvolvimento?

A ideia não é nova mas tem crucial importância. Em 2012 a LXXV Conferência da International Law Association, que desde a década de setenta vinha discutindo em seus Comitês Internacionais o papel do Direito Econômico na busca do desenvolvimento (no

contexto da decretação, pela Organização das Nações Unidas, das Décadas do Desenvolvimento que levaram à discussão da Nova Ordem Econômica Internacional-NOEI) um longo percurso que começou com a discussão sobre a existência (ou não) de um direito ao Desenvolvimento criou o Comitê Internacional que atualmente discute o papel do Direito Internacional na gestão sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento . Talvez o aspecto mais relevante, nessa discussão, seja o papel do Direito como indutor de comportamentos desejáveis, indo além da obviamente importante preocupação com punir os indesejáveis.

Um rápido olhar sobre o índice deste volume mostra a preocupação de nossos acadêmicos em não apenas analisar e diagnosticar problemas, mas em contribuir para esse processo novos desafios exigem novas soluções. Daí nosso orgulho e satisfação em ver o CONPEDI e mais especificamente, nosso GT - atingindo seu objetivo de tornar-se um canal de discussão, reflexão, e propositura de ideias e soluções, compartilhando-as com as forças jurídico-político-econômicas institucionalizadas em nosso País na busca de nosso tão falado e desejável Bem Comum.

Assim, escolhemos, dentre os trinta artigos apresentados no GT, três grupos de trabalhos que, harmonizados em Capítulos específicos, podem contribuir tanto com a Revista de Direito Econômico do Desenvolvimento quanto com o Livro de Direito Econômico do Desenvolvimento. Assim, distribuimos os artigos em três Capítulos: Direito Econômico e Intervenção Estatal; Direito Econômico e Desenvolvimento Sustentável; e, finalmente, Direito Econômico e o futuro?

Apresentemos, então, os trinta trabalhos submetidos ao crivo público da Academia no harmonioso espaço da Universidade Federal de Sergipe (Capital de povo tão alegre e atencioso para com todos nós).

Ao fazê-lo, desejamos a todos profícua leitura.

Aracajú, SE, 06 de junho de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professora Doutora Samantha Meyer Pflug - Uninove

Professora Doutora Susana Camargo Vieira - UIT

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves UFSC

PARTE I: DIREITO ECONÔMICO E INTERVENÇÃO ESTATAL

AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E A LIVRE CONCORRÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA

Matheus Simões Nunes

Yanko Marcius De Alencar Xavier

PLANO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO INTEGRADO: OPÇÃO PELO ESTADO REGULADOR OU PELO ESTADO GARANTIDOR?

Giovani Clark

Berenice Reis Lopes

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

Prudêncio Hilário Serra Neto

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

INFLUÊNCIA DAS NORMAS REGULATÓRIAS NA ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O SETOR DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves

Carolina Schabbach Oliveira Ribeiro

O NOVO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Francisco Carlos Duarte

Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto

RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E O DIREITO PÚBLICO PARA A COMPREENSÃO DO MARCO JURÍDICO DO PRÉ-SAL

Rafael Alem Mello Ferreira

REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Karlla Karolinne França Lima

Maria Clara Damião de Negreiros

ANÁLISE CRÍTICA DA CONTRARREFORMA DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO

Daniele de Oliveira Nunes

A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Gustavo Assed Ferreira

UMA PERSPECTIVA ESPACIAL DO DIREITO ECONÔMICO: REPASSE CRÍTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (DECRETO N.º 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007)

Roberto Guilherme Leitão

EVOLUÇÃO COMPARATIVA DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE CONCEITOS MODERNOS DE DESENVOLVIMENTO

Felipe Felix e Silva

A GOVERNANÇA CORPORATIVA E O CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY SOB O PRISMA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Carolina Araujo De Azevedo

José Eduardo Araujo de Azevedo Siqueira

A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA: UMA ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Léa Aragão Feitosa

Kely Cristina Saraiva Teles Magalhães

PARTE II. DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O EMPREENDEDORISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO AXIOMA PARA O DESENVOLVIMENTO

Rafael Carmezim Nassif

Carlos Eduardo Pereira Dutra

A TUTELA JURÍDICA DA ÁGUA SUBTERRÂNEA NO ESTADO DO AMAZONAS

Bárbara Dias Cabral

Taynah Litaiff Ispere Abraham Carpinteiro Péres

ECONOMIA SUSTENTÁVEL A PARTIR DA SOCIEDADE DE CONSUMO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Rodrigo dos Santos Azevedo

José Querino Tavares Neto

REGULAÇÃO DA ENERGIA ÉOLICA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: EXPERIÊNCIAS NO SEMIÁRIDO POTIGUAR

José Albenes Bezerra Júnior

Raquel Araújo Lima

PLANEJAMENTO ENERGÉTICO: USO RACIONAL DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS  
PARA GARANTIA DE UM DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO NO  
BRASIL

Grazielly Dos Anjos Fontes

DA CRISE À SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA: OS DESAFIOS DO SETOR  
ELÉTRICO BRASILEIRO

Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior

Victor Hugo Gurgel Costa

A OMC E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA RODADA DO MILÊNIO

Norma Sueli Padilha

Mariangela Mendes Lomba Pinho

PARTE III. DIRETO ECONOMICO E O FUTURO?

INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO COMO REALIZAÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E HUMANO

Ely Jorge Trindade

Roberta Trindade Martins Lira

A CONCRETIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO POR MEIO DA EFETIVA  
PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcus Pinto Aguiar

Luiz Alberto Gomes Barbosa Neto

O DESENVOLVIMENTO DA ORDEM SOCIOECONÔMICA E A BUSCA PELA FELICIDADE

Guilherme Misugi

Natália Brasil Dib

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO CAMINHO AO ABANDONO DA PRECIFICAÇÃO DO HOMEM E A BUSCA PELA VALORAÇÃO DO SER: UM DESAFIO JURÍDICO NO SÉCULO XXI

Alana Ramos Araujo

José Flôr de Medeiros Júnior

DOS PRIMÓRDIOS DE ROCHDALE À CONSOLIDAÇÃO DO COOPERATIVISMO COMO FONTE DE DESENVOLVIMENTO

Paulo Ricardo Opuszka

Pedro Augusto Cruz Porto

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO EM FORTALEZA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IDEALIZADAS NOS PLANOS PLURIANUAIS 2010 - 2013 E 2014-2017

José Diego Martins de Oliveira e Silva

Julianne Mendonça Barreto

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

Fernanda Priscila Ferreira Dantas

Maria Dos Remédios Fontes Silva

A (IN) CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO SUPERENDIVIDADO

Jean Eduardo Aguiar Caristina

A QUEBRA DA ISONOMIA ENTRE OS CONSUMIDORES PELA EXIGÊNCIA DA PRÁTICA DE PREÇOS UNIFORMES NAS VENDAS REALIZADAS MEDIANTE PAGAMENTO VIA CARTÃO DE CRÉDITO

Fabício Orpheu Araújo

Marcelo Luiz Seixas Cabral

É POSSÍVEL A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR?

Orlando Celso Da Silva Neto

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

**THE INDUCING STATE INTERVENTION IN THE ECONOMIC DOMAIN: TAX  
INCENTIVES FOR INDUSTRIAL MINING IN PARÁ AND THE GUARANTEE OF  
RETURN TO SOCIETY.**

**Prudêncio Hilário Serra Neto  
Suzy Elizabeth Cavalcante Koury**

**Resumo**

A atividade econômica no Estado do Pará concentra-se na exploração de recursos não renováveis, dentre eles, os minérios, que é estimulada pelo Estado, através de vultosos investimentos diretos ou pela concessão de incentivos fiscais. O presente estudo busca analisar se há justificativas para a manutenção da concessão desses estímulos e a possibilidade de exigir contrapartidas das empresas mineradoras, voltadas ao desenvolvimento endógeno da região. Para tanto, serão enfrentadas algumas peculiaridades do desenvolvimento da Amazônia e da atividade mineradora, destacando-se os incentivos que recebem e o modo que atuam na região e, em especial, no Estado do Pará, com ênfase às violações a direitos que vêm praticando. Por fim, discutir-se-ão possíveis soluções para a conciliação entre os interesses coletivos e privados envolvidos, dentre elas a criação de um fundo específico para o recebimento dos royalties, dada a necessidade de garantir contrapartidas às gerações presentes e às futuras.

**Palavras-chave:** Estado do Pará, Desenvolvimento, Mineração, Incentivos fiscais, Contrapartidas

**Abstract/Resumen/Résumé**

The economic activity of Pará, Brazilian federal unit, focuses on the exploitation of non-renewable resources, including the ores, which is stimulated by the state through of significant direct investment or by granting tax incentives. This study assesses whether there is justification for maintaining the grant of such stimuli and the possibility of requiring counterparties to mining companies, aimed at endogenous development of the region. For this, we faced some peculiarities of the development of the Amazon and the mining activity, highlighting the incentives they receive and the way operating in the region and especially in the state of Pará, with emphasis on violations of rights that have been practicing. Finally, discuss will be possible solutions for conciliation between the collective and private interests involved, including the creation of a specific fund for the receipt of royalties, given the need to ensure counterparts to present and future generations.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Pará, Development, Mining, Tax incentives, Counterparts



## 1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2 BREVES NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA

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

Em estudo profundo sobre a região, Becker (2009, p. 24) destacou três grandes períodos na formação regional: o primeiro, de 1916 a 1930, que denominou de Formação Territorial, o segundo, de 1930 a 1985, designado de período de Planejamento Regional e, o terceiro, de 1985 aos dias atuais, que qualificou como o da “incógnita de *Heartland*”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...] em decorrência da vinculação dos investimentos realizados aos setores e eixos geoeconômicos definidos pela estratégia nacional de desenvolvimento da região, o processo de transformação econômica que ocorreu na Amazônia se manifestou de forma desigual em termos setoriais e espaciais, uma vez que

se processou de forma bastante seletiva e concentrada em poucos polos de modernidade, configurando subespaços econômicos diferenciados e excludentes no âmbito intrarregional.

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

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

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

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

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

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

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

A intervenção por indução, dentre diversos meios, pode ser efetivada pela atuação extrafiscal do Estado, atuação não muito conhecida, pois se trata do Estado como ente

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

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

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

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

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

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

Como verificado, os ciclos e os movimentos do Estado brasileiro em relação ao desenvolvimento da Amazônia foram marcados, em grande medida, pelo completo

desconhecimento ou descaso com as especificidades locais, característica esta presente em todas as atividades que foram propostas e tidas como verdadeiras vocações da região.

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

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

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

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

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

Com base nos argumentos acima deduzidos e para os fins deste estudo, entende-se como incentivo fiscal o estímulo estatal que pretende direcionar determinado comportamento, apenas possível graças à intervenção do Estado sobre o domínio econômico, em contraste ou como defesa à lógica capitalista.

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

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

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

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

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

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

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

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

No Brasil, esse mecanismo é regulado pelo artigo 20 da CRFB/88, pelas Leis ns. 7.990/89 e n. 8001/90 e pelo Decreto 01/91, sendo denominado de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM. Trata-se de um *royalty ad valorem*, que tem por base uma alíquota que incide sobre o preço de venda do minério.

Adverte Monteiro (2004, p. 178):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os investimentos, em grande parte, foram financiados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES, enquanto os Estados federados abriram mão da arrecadação do ICMS e disponibilizaram recursos para a instalação de grandes empresas nas áreas de exploração (COELHO, MONTEIRO E COTA, 2007, p. 35).

O Estado do Pará, na esteira da intervenção indutora da União, que financiava obras de infraestrutura, também adotou a estratégia de concessão de incentivos fiscais e financeiros para que os grandes projetos de mineração industrial fossem implantados em seu território, concedendo-lhes diferimentos no pagamento do ICMS, por exemplo,

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

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

[...] não mais se preocupou com a necessidade de viabilizar a implantação de empreendimentos industriais (minerais) na região (no Pará e no Maranhão); antes procurou, por um lado, intensificar a produção industrial existente graças ao incentivo à ampliação da verticalização industrial do setor (mantendo a vertente exportadora) e, por outro lado, reduzir o custo de comercialização dos produtos colocados no mercado externo, de acordo com a política de redução do chamado ‘custo Brasil.’” (LIRA, 2007, p. 191)

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

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

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

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

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

As consequências imediatas da política de mineração industrial foram, dentre outras, a grande imigração para as cidades de entorno das minas, que não tinham infraestrutura

adequada para atender às necessidades de saúde, educação e moradia dos que vinham em busca de emprego. O desmatamento aumentou. Intensificaram-se os conflitos fundiários.

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

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

De igual modo, como destacam COELHO, MONTEIRO e COTA (2007, p. 36),

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

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

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

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

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

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

[...] contaminação das águas, ar e do solo, mortalidade de peixes, afugentamento e mortandade de animais silvestres, desmatamento e perda da biodiversidade, privatização da terra, remoções forçadas,

migração desregulada, violações de direitos trabalhistas, exploração sexual e divisão das comunidades. (FAUSTINO e FURTADO, 2013, p. 21)

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

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

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

Riscos de agravos dos impactos decorrentes da atividade siderúrgica (indústria de altos impactos ambientais) e de suas cadeias articuladas, como a ocupação de amplos territórios para a produção de eucalipto e a expansão da indústria das carvoarias, caracterizada pela precarização extrema das condições de trabalho e constante incidência de trabalho análogo à escravidão (...)

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

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

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

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

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

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

A justificativa para a sua cobrança, como mencionado, não é a finitude dos bens explorados, ou seja, não se relaciona a preocupações ambientais, sociais ou tributárias. (SILVEIRA, 2014). Tanto é assim que a base de cálculos dos *royalties* desconsidera, totalmente, os impactos ambientais e os danos causados ao meio ambiente.

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

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

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

Como destaca Silveira (2014), apenas as verbas destinadas ao FNDCT contemplam uma perspectiva de aplicação de recursos voltada à diversificação da atividade produtiva, já

que fomenta estudos e o desenvolvimento de atividades que, de alguma forma, repensem os modelos atuais, como, por exemplo, a produção de energias alternativas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

O modelo de rateio também prejudica o alcance do desenvolvimento regional. A partilha, excessivamente pulverizada, e o uso dos recursos como reforço ao caixa, ao invés de

ser investido na diversificação da base produtiva acaba por desvirtuar o real sentido dos *royalties*, ligado a finitude dos bens explorados.

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

No Estado do Pará, a principal empresa mineradora, a VALE S/A., tem-se notabilizado pela violação de direitos na Região, inclusive no que diz respeito à geração de empregos, pois sua política de terceirização de serviços gera subcontratações e emprego informal..

Na tentativa de minorar suas perdas, o Estado do Pará promulgou a Lei n. 7591/2011, regulamentada pelo Decreto n. 386, de março de 2012, que entrou em vigor em maio de 2012, cujo artigo 6º estabelece que os mineradores devem pagar três Unidades Padrão Fiscal paraenses (UPF-PA) por tonelada de minério explorada por mês.

A CNI - Confederação Nacional da Indústria está questionando a constitucionalidade da taxa perante o STF, pela ADI 4786-PA, cujo relator é o Ministro Celso de Mello, que não teve nenhuma movimentação processual desde outubro de 2012.

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

## 7 REFERÊNCIAS

COELHO, M. C. N.; MONTEIRO, M.; COTA, R. G. Introdução. *In*: COELHO, M. C.; MONTEIRO, M. de A.(org.). **Mineração e Reestruturação Espacial da Amazônia**. Belém: NAEA, 2007, pp. 25-37.

FAUSTINO, C.; FURTADO, F. **Mineração e Violação de Direitos**: o projeto de ferro Carajás S11D, da Vale S. A. Açailândia, MA: DHESCA Brasil, 2013. Disponível em: <[http://global.org.br/wp-content/uploads/2013/10/relatorio\\_missao\\_carajas.pdf](http://global.org.br/wp-content/uploads/2013/10/relatorio_missao_carajas.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2013.

LIRA, S. R. B. de; SILVA, M. L. M. da; PINTO, R. S. Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no século XXI. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, abr. 2009, p. 153-184.

LIRA, S. R. B. de. A questão tributária e a problemática da arrecadação fiscal em decorrência da mineração industrial na Amazônia. *In*: COELHO, M. C.; MONTEIRO, M. de A. (org.). **Mineração e Reestruturação Espacial da Amazônia**. Belém: NAEA, 2007, pp. 185-223.

MONTEIRO, M. de A. Amazônia: mineração, tributação e desenvolvimento regional. **Novos Cadernos NAEA**, v. 7, n. 2, p. 159-186, dez. 2004.

NAHUM, J. S.; BASTOS, C. dos S. Dendeicultura e descampesinação na Amazônia Paraense. **CAMPO-TERRITÓRIO**: revista de geografia agrária, v. 9, n. 17, p. 469-485, abr. 2014.

NASCIMENTO, C. R. V. do. Políticas públicas e incentivos fiscais. **Revista de Finanças públicas, tributação e desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2013.

PINTO, L. F.. **A Amazônia em questão: Belo Monte, Vale e outros temas**. São Paulo: B4 Editores, 2012.

SILVEIRA, A. C. da. **Governança pública de royalties**: federalismo fiscal e futuras gerações. 392 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.