

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II**

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

JONATHAN BARROS VITA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais 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

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

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

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

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

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

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

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

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

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM- Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes

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

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFES - Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor - Ceará)

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

Comunicação:

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

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

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

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

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton das Neves Gonçalves; Jonathan Barros Vita – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-141-8

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

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Economia. 3. Desenvolvimento econômico. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

Eis que, no final do ano de 2019, o Mundo se viu assolado pela conhecida pandemia de COVID-19 e, nós brasileiros, já aos 17 dias do mês de março de 2020, deparávamo-nos com a primeira morte ocorrida em Território Nacional. O dia 20 de março, em que se comemoraria o dia da felicidade, já não seria tão feliz uma vez que passamos a nos tornar reclusos em nossas casas, assustados com um mal que ainda vislumbrávamos na telona (dos aparelhos televisivos) ou nas telinhas (dos celulares). Nesse cenário foi realizado o I Encontro Virtual do CONPEDI que, agora, em novembro de 2020, é reeditado na sua segunda versão. É bom que se registre que de março para cá, os números oficiais deram conta, até o dia 02/12/2020, de 174.515 óbitos e de 6.436.650 casos positivos de COVID-19 no nosso Brasil e os diversos Estados Brasileiros “pululam”, em um nefasto mapa de expansão da pandemia; diariamente apresentado nos noticiários, entre situação de risco grave e gravíssima para a COVID-19. Os meses foram passando e tivemos que nos adaptar, a vida não parou, as tecnologias avançaram para dar o necessário suporte para as diversas atividades do cotidiano. Na Academia a produção de conhecimento seguiu ativa e o CONPEDI, assim como, especialmente o GT de Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável continuaram seu trabalho incansável de possibilitar a difusão dos artigos que iluminam a mente de tantos alunos na graduação, nas pós-graduações e na comunidade em geral. Desta feita, apresentamos mais 13 artigos que tratam dos mais variados temas que, por fim, defendem a manutenção da vida em ambiente de superação e busca de desenvolvimento econômico-social. É o que se passa a ver, subdividindo-se os trabalhos em três grupos a saber: a) quanto à difusão do Direito Econômico identificado na atuação no Estado de Direito e b) quanto à difusão da Análise Econômica do Direito em terra Brasilis e c) quanto ao necessário desenvolvimento sustentável. Destarte, iluminaram nossas discussões os seguintes artigos:

LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E REGULAMENTOS TÉCNICOS: TENDÊNCIAS PARA A POSIÇÃO DO BRASIL NO COMÉRCIO EXTERIOR de autoria de Everton das Neves Gonçalves e de Álvaro Do Canto Capagio; no qual analisa-se a tendência regulatória brasileira e seus reflexos no comércio exterior a partir da Lei de Liberdade Econômica;

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO EMPREENDEDOR INFORMAL PELA PERSPECTIVA DE DIFERENTES ÁREAS elaborado por Laís Lima Fernandes destacando

que situações de crise incentivaram o crescimento do trabalho informal no Brasil carecendo-se de alternativas para estruturação jurídica empresarial e desenvolvimento de habilidades em formação de profissionais capacitados e críticos;

O CENÁRIO PÓS-COVID E O SHALE GAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA SUA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO EM CAMPOS TERRESTRES de autoria de Erick Sobral Diniz tratando da exploração e produção do shale gas e sua contribuição para a competitividade do gás natural e diminuição de custos para segmentos da indústria que o utilizam como insumo;

MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: A IMPORTÂNCIA DA CFEM E DOS GRUPOS DE PRESSÃO NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARAUAPEBAS elaborado por Ana Elizabeth Neirão Reymão, Alsidéa Lice de Carvalho Jennings Pereira e Marcos Venâncio Silva Assunção tratando sobre a importância da participação dos grupos de pressão para assegurar o uso da Contribuição Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) em favor da sustentabilidade do desenvolvimento de Parauapebas, no Pará, devendo-se ter em conta os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a participação de diferentes grupos de pressão, representativos da pluralidade de sua sociedade;

A MAGNITUDE DA EMPRESA NA ECONOMIA NACIONAL POR FORÇA DE SUA FUNÇÃO SOCIAL, E A RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AMPLIFICARAM O CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL NA CRISE de autoria de Nicholas Takamoto Leal Da Silva explorando os efeitos econômicos ocasionados pela crise do COVID-19 e as intervenções pontuais do Estado no cenário econômico, visando manter as empresas em funcionamento e assim salvaguardar a ordem econômica nacional, e consequentemente, resguardar a função social da empresa e o direito a liberdade ao desenvolvimento sustentável;

ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DOS ACORDOS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (C,T&I) ENTRE EUROPA, AMÉRICA LATINA E CARIBE de autoria de Daniel Francisco Nagão Menezes objetivando caracterizar a dinâmica de publicação das associações de pesquisa colaborativa entre Europa, América Latina e Caribe;

O PRONAMPE COMO POLÍTICA ECONÔMICA EM TEMPOS DE CRISE: UM ESTUDO A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO apresentado por Louvaine Locks e Oksandro Osdival Gonçalves sinalizando o PRONAMPE, a partir dos

instrumentos fornecidos pela Análise Econômica do Direito, como política para enfrentar a crise, pois os pequenos negócios definidos pela LC nº 123/2006, além de tratamento jurídico diferenciado, ocupam papel de destaque na economia e geração de empregos;

O MARKETING E A ANÁLISE ECONÔMICA COMO ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS PARA PEQUENAS EMPRESAS DIANTE DE CRISES, COMO MEDIDAS PREVENTIVAS E ALTERNATIVAS AO JUDICIÁRIO elaborado por Laís Lima Fernandes acompanhando a realidade do setor empresarial brasileiro, especialmente de pequenas empresas - responsáveis pela movimentação econômica do país -, durante crises, como a COVID-19 e chamando a atenção para a adoção de técnicas de organização e aplicação de métodos relacionados à Análise Econômica e ao Marketing, usando técnicas que desenvolvem habilidades de conhecimento do processo decisório e formas de pensamento do homem econômico, como maximizador de utilidade;

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM OLHAR A PARTIR DO AUXÍLIO EMERGENCIAL (CORONAVÍRUS - COVID 19) apresentado por Gabriele Ana Paula Danielli Schmitz e Robison Tramontina detalhando estudo sobre a sustentabilidade à luz do auxílio emergencial no mundo vivido de pandemia do COVID-19;

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NAS ZONAS DE AMORTECIMENTO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM TEMPOS PANDÊMICOS: SUBMISSÃO DO DIREITO A PROPRIEDADE A CONDICIONANTES elaborado por Aline Cirilo Caldas e averiguando as condicionantes ao direito de propriedade nas Zonas de Amortecimento em Unidades de Conservação, destacando quais as principais restrições e qual a relevância do licenciamento ambiental e os reflexos decorrentes do período pandêmico pela COVID-19;

Finalmente, o artigo **COMIDAS TÍPICAS DO ESTADO DO PARÁ: PRODUÇÃO DE INSUMOS PARA O CÍRIO DE NAZARÉ E DESENVOLVIMENTO REGIONAL** de Helder Fadul Bitar e Melissa Mika Kimura Paz trata de discutir a contribuição da produção dos mais diversos insumos, que compõem a mesa do Círio de Nazaré, para o desenvolvimento econômico e cultural em Belém do Pará.

Esperamos ter cumprido, assim, nosso mister educacional e disponibilizar, mais uma vez e para além dos desafios pandêmicos, o necessário conhecimento de Direito Econômico e de Direito e Economia como necessários instrumentos de progresso e desenvolvimento. Da mesma forma, desejamos, para todos, a necessária força e resiliência para suportarmos, com coragem e bravura, as dores e misérias existenciais que o destrutível vírus nos impõe. Que todos possam, de alguma forma, vencer os indefectíveis desafios pandêmicos que, por fim,

haverão de ser debelados para que ocorra a necessária transição Planetária segundo os (in) convenientes do COVID-19 para viabilizar a benfeita colheita futura no Brasil e na Comunidade Internacional de Países.

Florianópolis, SC, novembro de 2020.

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves

Titular do Departamento de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina/ UFSC

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita

Coordenador e Professor Titular do PPGD em Direito da Universidade de Marília/UNIMAR

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

MINERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: A IMPORTÂNCIA DA CFEM E DOS GRUPOS DE PRESSÃO NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM PARAUAPEBAS

MINING AND DEVELOPMENT: THE IMPORTANCE OF CFEM AND PRESSURE GROUPS FOR THE PUBLIC POLICIES IN PARAUAPEBAS

Ana Elizabeth Neirão Reymão ¹

Alsidéa Lize de Carvalho Jennings Pereira ²

Marcos Venancio Silva Assuncao ³

Resumo

O artigo discute a importância da participação dos grupos de pressão para assegurar o uso da Contribuição Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) em favor da sustentabilidade do desenvolvimento de Parauapebas, no Pará. Sua economia, meio ambiente e sociedade são diretamente influenciados pela atividade mineral, nem sempre positivos. Assim, esse estudo, de pesquisa exploratória e qualitativa, fundamentado em revisão bibliográfica, conclui que um apropriado uso dos recursos da CFEM na construção de políticas públicas deve ter em conta os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a participação de diferentes grupos de pressão, representativos da pluralidade de sua sociedade.

Palavras-chave: Mineração, Cfem, Grupos de pressão, Ods, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This paper discusses the importance of the participation of pressure groups to ensure the use of the Financial Contribution for Mineral Exploration (CFEM) to assure sustainable development in Parauapebas (Pará, Brazil). Its economy, environment and society are directly influenced by mineral activity, not always positives. The study is exploratory, qualitative and uses the bibliographic review. It concludes that an appropriate use of CFEM's resources to public policies must take into account the Sustainable Development Goals (SDGs) and the participation of different pressure groups, representative of the plurality of their society.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mining, Cfem, Pressure groups, Sdg, Public policy

¹ Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP). Professora do Programa PPGD CESUPA. Professora da Faculdade de Economia da UFPA. Líder do Gp CNPq MinAmazônia

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Bacharel em Direito (FIBRA). Grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia

³ Mestrando do PPGD CESUPA. Bacharel em Direito e assessor de gabinete do 2º Ofício Regional da DPU/PA. Grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia

1. Introdução

Esse artigo discute a importância da participação dos grupos de pressão para assegurar o uso da Contribuição Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) em favor da sustentabilidade do desenvolvimento de Parauapebas. Localizado no sudeste do estado do Pará, o município é a sede do Programa Grande Carajás (PGC), instalado pelo governo federal para o aproveitamento econômico do potencial mineral da Amazônia oriental brasileira nos anos 1980 (TRINDADE, 2019).

A Serra de Carajás abrange os territórios de Parauapebas, Marabá e Canaã dos Carajás. Trata-se de um complexo de cristais e chapadas localizado entre os rios Itacaiúnas e Parauapebas, a uma altitude de 660 metros do nível do mar. Abriga a maior jazida de minério de ferro do mundo, além de manganês, cobre, ouro e níquel (COELHO, 2017).

A economia, o meio ambiente e a sociedade local são diretamente influenciados pela mineração e pelas estruturas necessárias ao funcionamento da atividade, como a Estrada de Ferro Carajás (EFC).

Apesar do excelente desempenho em termos de exportações, geração de renda e de divisas, sendo os empreendimentos mineradores um sucesso em termos produtivos e financeiros, a literatura acadêmica e documentos oficiais denunciam uma série de violações de direitos e de problemas associados à atividade mineradora no município (CARNEIRO (2019); COELHO (2017); CONGILIO (2014; 2019); MIRANDA (2017); TRINDADE (2019)).

Em paralelo, o município dispõe de importante fonte de recursos públicos, a CFEM, instituída pelas Leis nº 7.990/1990 e 8.001/1990 e alterada, em 2017, pela Lei nº 13.540, que pode ser um meio para a concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma série de compromissos definidos na Agenda 2030, proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU). Os ODS têm como objetivo assegurar o direito ao desenvolvimento, acabando com a pobreza, promovendo a paz, a prosperidade e o bem-estar, bem como conservar o meio ambiente enfrentando as mudanças climáticas (TCU, 2017).

Nessa perspectiva, o artigo tem como problema de pesquisa: como estruturar políticas públicas que promovam o direito ao desenvolvimento em Parauapebas? Políticas públicas referem-se, em geral, a programas de ações dos governos, envolvendo uma série de ações governamentais em diferentes áreas, como saúde, educação, meio ambiente, saneamento, segurança pública, cultura (REYMÃO, COIMBRA; MERLIN, 2019). Segundo Laswell (1958), um dos fundadores desse campo de estudo, são programas planejados de objetivos, valores e

práticas dos governos. Em uma perspectiva jurídica, elas têm sido associadas à implementação dos direitos fundamentais.

Defende-se, como hipótese, que um apropriado uso dos recursos da CFEM na construção de políticas públicas deve ter em conta não apenas a redução dos impactos da atividade mineradora, mas a participação de diferentes grupos de pressão da sociedade, viabilizando que as mesmas possam atender os ODS e a oportunidade de um futuro sustentável para o município.

Metodologicamente, a pesquisa é exploratória e de abordagem qualitativa, trazendo o texto análises que se fundamentam na revisão bibliográfica sobre o tema. Nessa perspectiva, o artigo está dividido em cinco seções. Após essa introdução, a seção dois apresenta a mineração e o município de Parauapebas. A seção três argumenta que a CFEM pode ser o vetor de aproximação entre o município e os ODS. A seção quatro dedica-se à discussão sobre o direito ao desenvolvimento e a importância da Contribuição e dos grupos de pressão na construção de políticas públicas para o município. A seção cinco apresenta as conclusões do trabalho.

2. A mineração e o município de Parauapebas

Parauapebas faz parte da chamada Região de Integração do Carajás, situada no sudeste do estado do Pará, juntamente com onze outros municípios: Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia (FAPESPA, 2020).

Como município atingido pelos grandes projetos minerais implantados na Amazônia desde os anos 1980, a economia, o meio ambiente e a sociedade de Parauapebas são diretamente influenciados por abrigar a maior jazida de minério de ferro do mundo, a Serra dos Carajás, além de grande quantidade de manganês, ouro, níquel e cobre.

Sua expressividade não é limitada somente aos ganhos trazidos à região, mas ao contrário, é um ente federativo que se encontra na linha de disputa do mercado mundial, primordialmente porque os centros de poder e decisão do setor minerador são dirigidos pelas empresas transnacionais, sendo, no Brasil, a Vale S.A. a principal beneficiária e, por consequência, o maior centro de acumulação de capital proveniente do minério de ferro no país (CARNEIRO, 2019).

O município tem grande expressão econômica no ramo da mineração no Brasil, estando no topo do *ranking* da balança comercial brasileira, tendo como principal item de

exportação o minério de ferro. Em 2019, as exportações brasileiras de minérios e afins foram de US\$ 23,3 bilhões, aproximadamente. O valor exportado por Parauapebas foi superior a US\$ 7 bilhões (1/3 do total exportado pelo país), tendo a China (67,8%) como principal destino, seguido de Malásia (10,8%), Japão (4%), Países Baixos (3,8%) e Coreia do Sul (2,8%) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, 2020).

Essa riqueza fez a cidade vivenciar, nos últimos anos, um aumento populacional decorrente do fluxo migratório não planejado, tal como ocorreu em Canaã dos Carajás e Água Azul do Norte, o que confere à localidade uma população estimada de 202.882 pessoas em 2018. Entre 2010 e 2018, isso representou uma taxa média de crescimento anual de 3,51%, bastante elevada quando comparada à do Brasil (1,12%) e à do Pará (1,46%) (FAPESPA, 2020).

Em uma década de fundação, em 1991, na fase inicial das obras na Serra dos Carajás, Parauapebas já contava com mais de 27 mil habitantes, tendo muitos trabalhadores se deslocado para a região de Parauapebas em busca de emprego. Monteiro, Coelho e Barbosa (2011) chamam atenção para o fato de que, quando comparada a outras localidades impactadas por atividades de extração de minério, a cidade possui alto contingente populacional urbano.

Dentre as características do município, destacam-se a falta de estrutura adequada e a não perspectiva de ocupação para todos que viriam a se instalar na região em decorrência do grande fluxo migratório, além dos índices de violência e criminalidade (MIRANDA, 2017).

Outro importante impacto negativo da mineração na região de Carajás é sobre a produção agrícola e a desarticulação das relações de produção previamente existentes, destaca Cruz (2017). Ao alterar o modo de vida de suas populações tradicionais e ampliar a utilização das terras que poderiam produzir alimentos, a mineração tem trazido dificuldades para as famílias camponesas.

Isso repercute não apenas na menor produção de culturas temporárias (abacaxi, arroz, mandioca, milho) e permanentes (banana e maracujá) para comercialização, mas também nos chamados plantios de quintais (laranja, limão, mamão, coco, goiaba, cacau, manga, cupuaçu, açaí, café, pimenta, hortaliças e plantas medicinais, entre outros). E também se traduz em êxodo rural da juventude, o que dificulta a reprodução das famílias camponesas e pode colocar em risco a reprodução camponesa como um todo (CRUZ, 2017).

Esse é um ponto importante, vez que pesquisas sobre a interferência da mineração industrial em projetos de assentamentos rurais de Parauapebas identificam um baixo percentual (11,82%) de filhos de entrevistados que viviam nos lotes, o que pode indicar instabilidade dos assentamentos vez “que em contato com o trabalho na cidade, alternativas de formação e

sobrevivência demonstram incompatibilidade com a manutenção do direito à terra” (CRUZ, 2017, p. 105).

A área de exploração ferrífera da Vale no estado do Pará corresponde a uma parcela da Floresta Nacional de Carajás, ocorrendo a atividade em minas a céu aberto: após a retirada do capeamento florestal, faz-se a perfuração e a detonação, retirando uma massa de material estéril, para então se fazer a retirada do minério. Com isso, a exploração se faz numa extensividade crescente de áreas, sendo o desmanche florestal uma condição permanente da atividade. Assim, a expansão extrativa mineral gera forte impacto de desmatamento florestal e de perda de diversidade biótica (TRINDADE, 2019).

Essencial para a atividade e para o escoamento do minério é a Estrada de Ferro Carajás (EFC), que atravessa quatro municípios no Pará e vinte e três no Maranhão, e possui 892 km de extensão, ligando a Serra dos Carajás ao porto de Ponta da Madeira, no município de São Luís, no estado do Maranhão. Suas obras de construção foram autorizadas no início de 1978 pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico da Presidência da República que, em outubro desse mesmo ano, aprovou o Projeto Ferro Carajás (PFC), com a previsão de operação colocada para o ano de 1985, com uma produção estimada de 15 milhões de toneladas. Carneiro (2019) destaca esses acontecimentos como condições institucionais essenciais para o desenvolvimento do Projeto Ferro Carajás, um complexo mina-ferrovia-porto, controlado pela então estatal Companhia Vale do Rio Doce.

Apesar de muito importante para garantir o êxito da atividade de mineração no estado e o município, a EFC atingiu fortemente diversas populações indígenas, como os carú, pindaré e os índios awá-guajá, os quais tiveram suas terras ocupadas por empresas, garimpeiros e colonos, além da destruição de parte de sua riqueza cultural e étnica. Outro ponto que chama atenção é que o acesso e o uso da ferrovia pela sociedade do entorno do projeto é dificultado pela empresa, representando sua exclusão, apesar de terem seu modo de vida e condições de reprodução social terem sido seriamente impactados por ela (TRINDADE, 2019).

Coelho (2017) destaca que, após o reassentamento, a população se vê muito vulnerável, indefesa, sem sequer poder ter o direito de contestar o processo que envolveu a EFC, no Complexo Carajás, onde não houve ou foi desconsiderada a participação popular no processo decisório para promover remoções não apenas forçadas, como também nocivas.

Pelo menos trinta e cinco comunidades quilombolas também foram atingidas pela EFC, com perdas sociais, econômicas e ambientais, com a poluição ambiental de mananciais de água e áreas de pesca, expulsão de suas terras e desorganização de suas formas de vida e valores culturais (TRINDADE, 2019).

Nesse cenário, muitos autores têm questionado se houve, por parte da mineração, efetiva colaboração para o desenvolvimento regional, inclusive em termos de dinamização da economia local. À semelhança de Miranda (2017), Carneiro (2019) conclui que, ao invés de gerar de progresso prometido, a atividade tem deixado um legado de pobreza e desemprego, inclusive por sua incapacidade de gerar empregos formais e regulados pela legislação trabalhista.

Dessa forma, os resultados estão longe de representarem sustentabilidade a longo prazo e mostram que Parauapebas, com a inserção do Projeto Carajás, foi um município que se constituiu sobre a precariedade de direitos básicos como saneamento, moradia e segurança pública. Ou seja, tem-se uma série de violação dos Direitos Sociais, conforme definidos no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Na análise de Coelho (2017), não se tratam somente de externalidades não administradas, mas sim de operações incompatíveis com a vida digna dos grupos e populações que vivem na Região de Carajás, pois à medida que foi aumentada a escala de extração mineral – a qual poderia ter sido acompanhada de políticas socioambientais –, o que se obteve de consequência foi o consumo de maiores quantidades de energia e água, além da multiplicação dos conflitos sociais em torno desses grandes projetos, em especial, pela necessidade de expansão de territórios para abarcarem a infraestrutura demandada.

Essa infraestrutura, destaca o autor, atende às expectativas dos mercados internacionais para onde a produção de minério se destina, mas a partir de uma logística da exclusão, pois a escolha dos locais onde a atividade vai se desenvolver, além da questão da disponibilidade da matéria prima a ser explorada, leva em conta os territórios em que a população tenha menor nível de influência política, assim como articulação para promover eficazes resistências aos projetos (COELHO, 2017).

Por serem zonas habitadas por populações de baixa renda, negra ou tradicional, não possuem instrumentos para que fossem efetivamente ouvidas nos processos de decisão, muito menos pelos meios de comunicação, de modo que praticamente são escolhidas para serem sede da implantação desses empreendimentos, cuja principal característica é o impacto negativo para elas, destacam Faustino e Furtado (2013).

Essa visão é compartilhada por Coelho (2017), ao analisar a atividade de extração e logística de escoamento propriamente dita. O autor argumenta que a mineração, na região, funciona sob a lógica da exclusão e se desenvolve às custas da população que habita os territórios onde funcionam esses grandes empreendimentos, tendo como característica a violação de direitos humanos.

Nesse diapasão, ao encontro do que defende Congilio (2014), o autor critica as políticas unicamente economicistas adotadas na região, aliadas à deficiência ou completa ausência de políticas sociais que provenham a estes inúmeros segmentos, que passaram a conviver no mesmo ambiente de transformação, com um mínimo de dignidade. A erosão do senso de coletividade desses segmentos, portanto, apenas acaba por reforçar a abstenção dos conglomerados empresariais de internalizarem as externalidades negativas e manterem, de forma irrestrita, seu sistema de acumulação, algo que é potencializado por acontecer em uma região cujos conflitos em torno da questão agrária – inclusive marcada pela violência estatal – são históricos.

Todavia, o município dispõe de importante fonte de recursos públicos, a CFEM, que pode ser um meio para auxiliar a reverter esse quadro e na concretização dos ODS, conforme se analisa na seção seguinte.

3. A Contribuição Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) como vetor de aproximação entre o município de Parauapebas e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A Constituição Brasileira atribui à União a propriedade pelos recursos minerais, sendo somente este ente federativo quem concede a outorga para a exploração do minério (BRASIL, 1988). Para que ocorra tal exploração é cobrada uma contraprestação, pelo pagamento da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM).

A referida Compensação é diretamente ligada ao fato de o minério ser finito, devendo seu uso fortalecer a economia das localidades afetadas pela atividade impactada e oportunizar avanços socioeconômicos nas sociedades impactadas. É, portanto, pautada no compromisso com as futuras gerações e na equidade intergeracional, de modo que o esgotamento do recurso deve ser uma preocupação para a gestão pública, devendo os benefícios da atividade mineral serem gozados pela sociedade ao longo do tempo, ultrapassando as necessidades imediatas do município. Por outro lado, vale lembrar que a riqueza mineral parada é apenas um corpo estático, de modo que é preciso explorá-lo para gerar valores econômicos (REYMÃO; LOUREIRO; MELLO NETO, 2019).

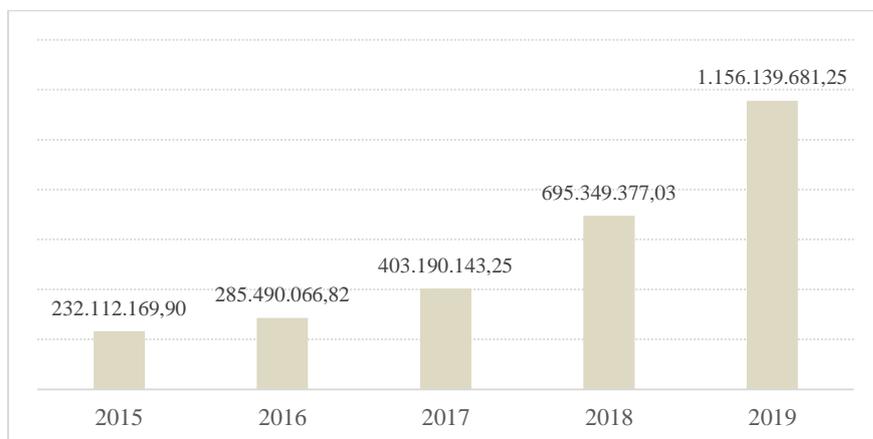
Nesse sentido, é preciso entender a natureza jurídica da CFEM, que é uma receita pública, uma receita originária do patrimônio público, advinda de recursos naturais e recebida pelo Estado por meio de um particular, nos termos do art. 176, §1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), por meio do qual se conhece como intervenção do Estado na economia, bem

como o fato de que é uma receita que ingressa de forma permanente aos cofres dos entes federados.

Vale ressaltar que a compensação financeira não tem natureza jurídica de compensação ambiental, pois não visa compensar os danos ambientais. A CFEM é um instrumento de contraprestação pela exploração dos recursos naturais pertencentes à União e o montante é arrecado por este ente e, posteriormente, distribuído conforme os critérios definidos na Lei 13.540/2017 (REYMÃO; LOUREIRO; MELLO NETO, 2019). Para o Distrito Federal e os estados onde ocorrer a produção o percentual é 15%. Aos municípios onde ocorrer a produção, 60% (BRASIL, 2017).

O valor recolhido da CFEM em Parauapebas é bastante expressivo, ficando o município em primeiro lugar nacional. Em 2019, superou R\$ 1,15 bilhões, representando um crescimento superior a 66% em relação ao ano anterior, quando foi da ordem de R\$ 695 milhões (Gráfico 1).

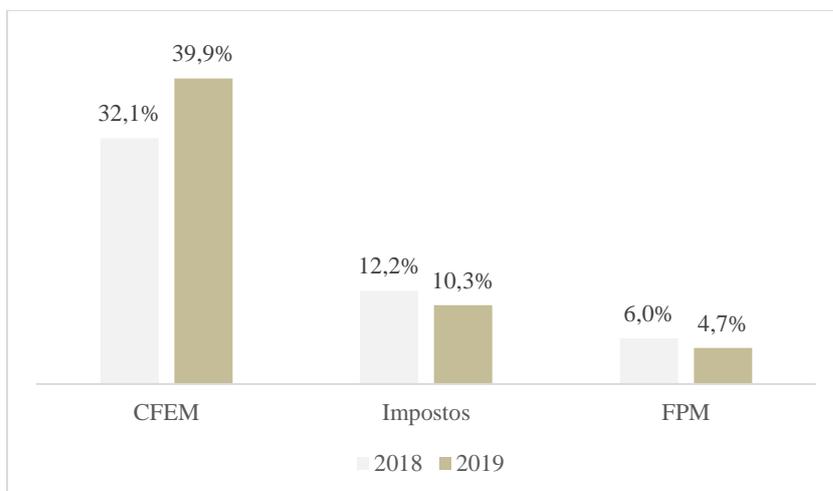
Gráfico 1- Recolhimento da CFEM em Parauapebas (2015-2019), em R\$



Fonte: ANM (2020)

Além desse elevado crescimento, chama atenção o fato de a CFEM representar parcela cada vez maior das receitas correntes de Parauapebas. Dados do Finbra mostram que, entre 2018 (R\$ 400.551.963,89) e 2019 (R\$ 679.404.346,93), o percentual cresceu de 32,1% para quase 40%, enquanto que os impostos e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foram reduzidos (Gráfico 2).

Gráfico 2- Participação (%) da CFEM, dos impostos e do FPM nas receitas correntes de Parauapebas (2018 e 2019)



Fonte: Finanças do Brasil - Finbra (2020)

Não apenas em Parauapebas, mas em vários municípios da Amazônia., os minérios no subsolo amazônico constituem-se numa espetacular quantidade de capital natural e, quando explorados, geram uma renda expressiva (REYMÃO; LOUREIRO; MELLO NETO, 2019). Entretanto, com a exploração, naturalmente, o estoque de capital diminui, comprometendo o fluxo de renda no futuro. É necessário, portanto, reinvestir parte da renda gerada hoje para manter a sustentabilidade do desenvolvimento.

Segundo essa concepção, o desenvolvimento deve ser pensado como um processo para atender as necessidades presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras terem suas próprias necessidades asseguradas. Nessa perspectiva, Sachs (2008) defende a importância de o desenvolvimento contemplar múltiplas dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política (nacional e internacional).

Assim sendo, existe uma relação muito próxima entre o uso da CFEM e o desenvolvimento sustentável, uma vez que nele se encontram elementos de equidade intrageracional e de equidade intergeracional. Enquanto a intrageracional é condição necessária ao aperfeiçoamento das gerações atuais por meio da partilha dos benefícios à disposição e da tentativa de redução dos efeitos adversos, a equidade intergeracional é imprescindível à manutenção dos padrões de riqueza para as futuras gerações (MIRANDA, 2017).

Por conseguinte, nos dias de hoje, não se pode falar em desenvolvimento sustentável sem que isto repercuta em aproximação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 proposta pelas Nações Unidas.

A Agenda tem como objetivo central proteger o planeta e acabar com a pobreza, gerar paz, prosperidade e bem-estar, bem como conservar o meio ambiente enfrentando as mudanças climáticas. Os ODS fundamentaram-se nos 8 objetivos de Desenvolvimento do Milênio, assumidos em 2000, comprometendo as nações da ONU a desenvolver um plano concreto para o mundo alcançar objetivos em favor do fim da pobreza, da fome e de doenças, até 2015.

Assim, para levar à frente uma agenda de desenvolvimento pós-2015 mais ambiciosa, 150 líderes mundiais reuniram-se em Nova Iorque, na sede da ONU e deliberaram a respeito dos novos caminhos do desenvolvimento. O resultado foi a elaboração formal de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, formada pelos 17 ODS¹, que deverá ser implantada até o ano 2030 em todos os países signatários (TCU, 2017).

Explica o Relatório Fase Nacional, denominado de Auditoria Plano Piloto, responsável por averiguar a preparação do Governo Federal brasileiro à implementação dos ODS, que o desenvolvimento sustentável da Agenda de 2030 deve abranger três dimensões: econômica, ambiental e social; ficando nítida a latente preocupação com o lado social das cidades. Nessa perspectiva, a Agenda oferece ações e mecanismos para combater os desafios existentes e emergentes, tais como a desigualdade, o fluxo migratório de pessoas, o aumento de populações vulneráveis a desastres naturais, evidenciando-se que o desastre natural é um dos acusadores do desastre social, de modo que ambos são intrinsecamente ligados e interdependentes (TCU, 2017).

As metas a serem cumpridas abordam inúmeros temas essenciais ao desenvolvimento humano, sendo esse um direito inalienável – desenvolvimento no plano econômico, social, cultural e político. Assim, integram cinco elementos: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e

¹ A Agenda 2030 definiu como 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS): 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

paz, almejando melhorar a qualidade de vida de forma sustentável para a atual e futura gerações, isto é, para “o futuro que queremos”.

No início de 2020, um importante marco foi estipulado no estado do Pará, por meio da Portaria nº 20/2020 da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA): a implantação do “Observatório ODS do Governo do Estado do Pará” (FAPESPA, 2020). Isso evidencia que o estado não está alheio aos protocolos internacionais de desenvolvimento sustentável, podendo o Observatório ser um potencial mecanismo de apoio à resolução dos problemas envolvendo a atividade mineradora do estado, vez que a realidade do Pará em termos de sustentabilidade no trato com os grandes empreendimentos de mineração ainda se mostra muito distante (MIRANDA, 2017).

Nesse contexto, é urgente tratar do uso da CFEM como vetor de melhoria para os problemas sociais e uma consequente aproximação de Paraupabas aos ODS, haja vista que esse *royalty*, designado como o pagamento efetuado por quem explora uma riqueza cujo direito que pertence ao município, é uma receita patrimonial importante para assegurar o direito ao desenvolvimento, devendo a construção de políticas públicas atender esses Objetivos, como discute seção a seguir.

4. O direito ao desenvolvimento e a importância da CFEM e dos grupos de pressão na construção de políticas públicas para o município

O direito ao desenvolvimento é universal, inalienável e parte dos direitos humanos fundamentais (ANJOS FILHO, 2017). Estabelece o artigo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) (Resolução 41/128 da Assembleia Geral, de 4 de dezembro de 1986) que toda pessoa e todos os povos devem estar habilitados a participar dos resultados dos avanços em termos econômicos, sociais, culturais e políticos, realizando plenamente todos os direitos humanos e liberdades.

Essa Declaração, portanto, consagra as múltiplas perspectivas do direito ao desenvolvimento em um mesmo plano, destacando o direito e o dever de participação do sujeito no desenvolvimento em suas múltiplas dimensões, considerando o indivíduo a partir de uma concepção integral de sujeito de direitos (PIOVESAN, 2010).

A ideia de considerar a pessoa humana como o centro dos referidos avanços foi reafirmada na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (artigo 10 da Declaração, de 12 de julho de 1993). Porém, antes dessas Declarações, algumas conquistas foram muito relevantes.

Uma delas é a Resolução n. 4, XXXIII, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), que proclamou, pioneiramente, a existência do direito ao desenvolvimento, em 1977. Em seguida, no ano de 1979, a mesma Comissão confirmou, por meio da Resolução n. 5, XXXV, a existência desse direito e da igualdade de oportunidade como uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos.

Anjos Filho (2017) destaca, no entanto, que o conteúdo desse direito era vago, resultando na falta de um acordo unânime entre os Estados nacionais sobre o tema. Apenas em 1981 a Comissão estabeleceu um grupo de trabalho que culminou na Resolução 37/199/18/1982, tendo a Assembleia Geral da ONU estatuído o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável (PIOVESAN, 2010).

Outros documentos internacionais, no entanto, já mencionavam esse direito, a exemplo da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que dispõe acerca do direito de todos os povos ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural (art. 22); da Carta da Organização dos Estados Americanos, nos capítulos nos art. 55; da Carta das Nações Unidas e nos Pactos Internacionais de direito Humanos, bem como na encíclica de Paulo VI, de 1967, “Sobre o Desenvolvimento dos Povos”.

Cabe ao Estado e à comunidade internacional eliminar os obstáculos à realização do direito ao desenvolvimento, ressalta Anjos Filho (2017), devendo o mesmo ser compreendido a partir de três dimensões: da participação, da proteção às necessidades básicas de justiça social e da adoção de políticas nacionais e de cooperação internacional (PIOVESAN, 2010).

No que diz respeito à participação, é fundamental assegurar a transparência, a democratização e a *accountability* do orçamento público e da elaboração de políticas públicas. Para a proteção das necessidades básicas de justiça social, faz-se necessário colocar o homem como o sujeito central do desenvolvimento e beneficiário desse direito. No que tange à adoção de políticas nacionais e de cooperação internacional, meios devem estar disponíveis para assegurá-lo.

Dessa forma, não há dúvidas de que o direito ao desenvolvimento pressupõe a atuação do Estado na promoção de políticas públicas com vistas à construção de uma ordem social que viabilize a autorealização e a dignidade dos indivíduos e das coletividades. Nesse sentido, estruturar as cidades e regiões atingidas pela exploração mineral com obras de saneamento, ações em favor da segurança e do urbanismo, além de prover educação, saúde e oportunidades de geração de renda são muito importantes para atender grande parcela da população afetada pela mineração.

Tais ações governamentais devem ser instrumentalizadas por meio de políticas públicas, sendo indispensável pensar sua implementação como a fundamentalidade dos direitos sociais, cujo expoente maior é a dignidade da pessoa humana, constantemente violada no contexto de exploração da atividade mineradora, em especial, contra os mais vulneráveis e sociopoliticamente invisibilizados.

A própria razão de subsistência das políticas públicas, lembra Sanson (2013), deve ter como norte a concretização dos direitos sociais assegurados no art. 6º da Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, o alcance das metas previstas em documentos como a Agenda 2030 dos ODS.

Tais políticas dependem da disponibilização de recursos financeiros, tendo os municípios mineradores como vantagem as receitas provenientes da CFEM. Isto posto, o Estado não pode ser somente um expectador, haja vista possuir um poder econômico público, cujo direcionamento influencia no comportamento do mercado (REYMÃO; COIMBRA; MERLIN, 2019).

A CFEM é um importante recurso para isso, destacam Enríquez et al. (2018). A Contribuição foi pensada na expectativa de ser utilizada como estratégia de sustentabilidade para o desenvolvimento territorial, devendo seu uso ser direcionado para criar alternativas que concretamente venham com um projeto de redução da dependência dos municípios em relação à atividade mineradora, bem como compensem todos os desgastes perpetrados contra o capital natural.

Parauapebas arrecada expressivos valores de CFEM, como já mostrado. Em 2019 o recolhimento superou R\$ 1,15 bilhões, representando o ingresso de mais de R\$ 679 milhões nos cofres municipais, recurso bastante superior à arrecadação de impostos (R\$ 175.549.459,49) e ao FPM (R\$ 80.398.381,86), revelam os dados do Finbra (2020). Como as receitas correntes municipais foram pouco mais de R\$ 1,7 bilhões, a CFEM representou quase 40% dos recursos do orçamento municipal.

Por isso, a importância da mineração para Parauapebas é indiscutível, mas sendo esse um recurso esgotável, precisa ser administrado como finito e a partir de uma lógica de sustentabilidade, como preveem os ODS. O uso estratégico da CFEM pode ser um excelente vetor de diminuição seja do que se entende por externalidades negativas oriundas dos projetos mineradores, seja para o verdadeiro desenvolvimento da responsabilidade intergeracional.

A atividade mineradora nesse município de grande representação econômica no sudeste do Pará paga expressivos valores que devem ser estrategicamente aplicados em ações governamentais em favor não apenas de atenuar os presentes e pretéritos impactos sociais,

políticos e ambientais por ela produzidos, mas, sobretudo, considerando que a riqueza da exploração mineral é finita, na construção do futuro.

Isso significa que, sem a diversificação da estrutura econômica e consolidação de novos setores dinâmicos no município que reduzam a dependência da economia mineira, o município pode cair na armadilha de não planejar esse futuro. É necessário, por exemplo, pensar em uma política de educação para Parauapebas que não pode ignorar programas de qualificação da mão de obra de futuros profissionais que vão atuar ou nos empreendimentos de minério ou ainda nas soluções para o que ficará com o esgotamento destes (CONGILIO, 2014).

Políticas sociais redistributivas do equivalente extraído da riqueza mineral devem ser capazes de manter o mínimo de dignidade à população da região, sustentando a permanência de serviços públicos efetivos às singularidades grupais ali presentes. Nessa perspectiva, é essencial dar voz e representatividade aos diversos segmentos da população.

Elencar os almejos das comunidades dos locais onde há atividade de exploração mineral tem se tornado uma constante preocupação para o desenvolvimento sustentável do planeta, em especial, das regiões onde os grandes projetos são instalados, isto porque as consequências vividas geram inúmeros problemas na sociedade civil, que clama pela melhoria da sua localidade.

Coelho (2017) alerta que as mineradoras voltam sua atenção ao mercado internacional e, não sendo as populações regionais consumidoras, sua exclusão dos circuitos econômicos e a deterioração das suas condições socioeconômicas não são objeto de atenção de um problema a ser reparado voluntariamente. O autor destaca que a pobreza das regiões mineradoras facilita a instalação da atividade com a aceitação dos efeitos negativos desta, inseridos no imaginário da população com a ilusão de que o sucesso econômico do empreendimento significará sua redenção social, quando, na verdade, só tende a aumentar a dependência e a pobreza dessas pessoas, pois a existência da mineração dificulta a inserção de outras atividades econômicas que fujam à lógica da sua produção.

Em virtude disso, a participação, a mobilização popular, a fim de impedir maiores e irrestritas violações a direitos, bem como minimizar os impactos danosos da mineração, tem imprescindível papel, inclusive para pressionar pelo efetivo uso adequado do que já se alcançou em termos de recursos para financiar políticas públicas.

Essa mobilização, quando articulada e envolvida nos processos de políticas públicas, ganha contornos do que se chama de grupos de pressão, isto é, canais não institucionais de expressão das aspirações dos governados. Pela via participativa, os grupos de pressão são atores importantes no aprimoramento democrático, podendo ser percussores da canalização das

vontades de células sociais setorizadas, muitas vezes, no exercício de um posicionamento contra majoritário, o que leva aos titulares do poder o (re)conhecimento de diversas realidades até então não consideradas (SANSON, 2013).

Dessa forma, são fundamentais para dar eficácia e efetividade às políticas públicas devido à complexidade da estrutura social, que é caracterizada por inúmeros interesses divergentes e, por consequência, depende que os indivíduos se organizem em agrupamentos para assim possibilitar ações permanentes de um núcleo decisório, a partir do qual terão representação (RIBEIRO; REYMÃO, 2019).

Esses grupos, por estarem mais próximos e envolvidos com a realidade dos destinatários das políticas públicas, têm grande potencial de fiscalizá-las e impor, dentro do campo político, formas lícitas de pressão, por meio da pesquisa, coleta e análise de informações, persuasão, dentre outras estratégias que contribuem para parâmetros adequados de governança.

Quanto maior a capacidade de articulação das comunidades e segmentos, maiores as chances de fazerem resistência perante o poder público e às grandes mineradoras. Afiguram-se, pois, como agentes que podem contribuir para a criação e execução de políticas públicas nessas localidades em que o minério é importante e para essas pluralidades de realidades ali presentes, haja vista que sem os grupos de pressão, dificilmente, da forma desnivelada como se relacionam, esses segmentos sociais teriam acessos aos centros de poder para a defesa dos seus posicionamentos tanto em face do Estado quanto em face das grandes empresas mineradoras.

As vozes populares, muitas vezes, não são atendidas pelas esferas político-representativas, devido à frágil organização de inúmeros segmentos isolados que vivem nos municípios-zonas de extração mineral. No entanto, há importantes exemplos de grupos de pressão que se destacaram pela sua organização junto a atingidos pela atividade das mineradoras: Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale, O Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) e o Comitê em Defesa dos Territórios Frente à Mineração (FAUSTINO; FURTADO, 2013).

A atuação desses e de outros atores é importante e pode contribuir para o aperfeiçoamento do processo democrático, seja por meio dos instrumentos participativos tradicionais – conselhos deliberativos, assembleias populares, audiências públicas, etc., seja na proposição de melhoras desses, vez que há muitas distorções no atendimento das demandas de representatividade social, mostrando que nem sempre esses canais são suficientes².

² O uso de plataformas eletrônicas pode ser um excelente instrumento para o atendimento das demandas de representatividade social nas políticas públicas, dada sua facilidade de transmissão, a economia, a comunicação, a disponibilidade de acesso e a transparência (REYMÃO; COIMBRA; MERLIN, 2019).

Esses grupos podem contribuir para promover um uso sustentável da CFEM e nas disputas nos territórios extrativistas, inclusive porque muitos segmentos sociais veem-se intimidados pelo poderio econômico das grandes mineradoras, privando-se de recorrerem aos instrumentos participativos tradicionais, o que dificulta até mesmo o engajamento da população prejudicada, por vê-se na iminência de algum tipo de represália (FAUSTINO; FURTADO, 2013).

Corroborando para tal entendimento a análise de Coelho (2017), que afirma que foi a falta de espaços à participação popular nos processos decisórios que levou aos reassentamentos forçados e acabou proporcionando demasiada autonomia a empresas mineradoras em Parauapebas, delegando a elas e deixando ao seu critério as decisões em torno do processo de reassentamento cujos principais interessados – e impactados – são os segmentos locais.

Dessa forma, é importante visualizar os grupos de pressão com a especial capacidade de reequilibrar alguns dos muitos problemas existentes na democracia representativa, pois diante da insuficiência dos poderes políticos na efetividade dos direitos fundamentais, bem como dos representantes eleitos democraticamente de atenderem aos reclames dessa complexa sociedade, os grupos surgem como uma alternativa de participação do povo no processo decisório daquilo que o atinge diretamente.

No que concerne à realidade do município de Parauapebas, essa capacidade de articulação e reivindicação dos grupos torna-se ainda mais urgente, pois embora finito, o tempo de vida do Complexo Minerador de Carajás está estimado para os anos de 2047 e 2025, respectivamente, quanto à extração de ferro e manganês. É, ainda, de conhecimento público o objetivo da abertura de novas minas quando da exaustão das atualmente em exploração, sendo necessária uma efetiva participação da sociedade civil para fruir de todo o tempo e recurso que tem à sua disposição para fazer valer seus direitos e garantias fundamentais, diante da realidade insatisfatória e de violações hoje vivenciada.

Em paralelo, é preciso salientar a necessidade de atuação do Estado para que o sucesso econômico do Complexo e do município, em termos de PIB e de geração de divisas da exportação, contribuam para o desenvolvimento sustentável, por meio de políticas públicas promotoras dos direitos e garantias fundamentais. Clama-se, neste contexto, pelo apropriado uso do montante adquirido pelos cofres públicos de Parauapebas à título de CFEM, em conformidade com o que a ONU estabeleceu nos ODS.

5. Considerações finais

A exploração mineral em Parauapebas produz efeitos socioambientais preocupantes, como a destruição do meio ambiente, o desmatamento florestal e perda de diversidade biótica, além do deslocamento e do sofrimento de comunidades e populações tradicionais e da concentração demográfica. O texto mostrou que muitos autores, como Trindade (2019), Congilio (2014; 2019), Carneiro (2019), Cruz (2017) e Coelho (2017), criticam os megaprojetos minerais na Amazônia pela violação dos direitos à saúde, ao trabalho, à moradia adequada, à participação nas decisões e, principalmente, o direito de dizer não e decidir sobre seu próprio futuro. Tudo isso apesar da expressiva contribuição do município para a renda estadual e para a geração de divisas ao país, com vultosas quantidades de minérios exportados.

O caso de Parauapebas ilustra bem a dicotomia de regiões que, embora ricas em recursos naturais, convivem com elevados percentuais de pobreza e desigualdade, resultados dessa exploração não amparada pela observância dos ODS.

Nesse contexto, o artigo buscou mostrar que é importante assegurar o uso da CFEM em favor da sustentabilidade do desenvolvimento do município, devendo ela financiar políticas públicas com esse fim. Para que possa funcionar como um instrumento promotor dos ODS, os grupos de pressão são fundamentais, razão pela qual a participação popular, a informação e a transparência são indispensáveis quando se refere ao uso dessa receita patrimonial que representa expressivos valores no orçamento público do município.

Os bens minerais, não obstante sejam fonte de expressiva riqueza, são um capital natural findável, de modo que as regiões que vivem a realidade da mineração, como Parauapebas, devem criar uma estrutura produtiva capaz de dinamizar sua economia, produzindo efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, para as finanças públicas e, sobretudo, para a melhoria da qualidade de vida da população regional em termos de educação, saúde e saneamento.

É indispensável, igualmente, que a atividade mineral e as políticas públicas observem o respeito aos povos tradicionais, como indígenas, comunidades pesqueiras, ribeirinhos, pequenos extrativistas e agricultores, considerando suas formas de viver e produzir.

A CFEM é um importante recurso para financiar políticas públicas com esse fim e, em consonância com os ODS, deve o poder público municipal assegurar não apenas espaços à participação popular e de grupos de pressão representativos da pluralidade da sociedade nos processos decisórios acerca de seu uso, mas também disponibilizar informações que contribuam

para uma adequada governança desse recurso, observando a representatividade dos diversos segmentos da população nas políticas públicas em favor da sustentabilidade do desenvolvimento.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). **Arrecadação CFEM**. Brasília: Agência Nacional de Mineração, 2020. Disponível em: http://www.sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorio/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso em: 10 ago. 2020.

ANJOS FILHO, Roberio Nunes dos. **Direito ao desenvolvimento**. Saraiva Educação SA, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.540, de 18 de dezembro de 2017**. Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Brasília: Câmara dos Deputados, [2017a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm#:~:text=Altera%20as%20Leis%20n%20%20C2%BA,de%20Recursos%20Minerais%20\(CFEM\).>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm#:~:text=Altera%20as%20Leis%20n%20%20C2%BA,de%20Recursos%20Minerais%20(CFEM).>) Acesso em: 9 jun. 2020.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio. **Mineração, siderurgia e desenvolvimento na Amazônia oriental: um balanço da experiência do Programa Grande Carajás**. In: CONGILIO, Celia et al. **Mineração, trabalho e conflitos amazônicos no sudeste do Pará**. Marabá, PA: iGuana, 2019, p. 98-122. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2020-04/1562059330971_MinerTrabConflitos_ebook-1.pdf#page=98 . Acesso em: 15 abr. 2020.

COELHO, Tadzio. **Logísticas da exclusão. A Estrada de Ferro Carajás no Brasil e o Corredor Logístico de Nacala em Moçambique**. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2017. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2018/01/logisticas-daexclusao.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2020.

CONGILIO, Regina Celia. Cadeia produtiva do aço: trabalho e mineração no sudeste do Pará. In: CONGILIO, Celia et al. **Mineração, trabalho e conflitos amazônicos no sudeste do Pará**. Marabá, PA: iGuana, 2019, p. 123-141. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2020-04/1562059330971_MinerTrabConflitos_ebook-1.pdf#page=98 . Acesso em: 15 abr. 2020.

CONGILIO, Regina Celia. Mineração, trabalho e conflitos amazônicos no sudeste do Pará. Marabá. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, número especial, p. 195-199, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/307610263_MINERACAO_TRABALHO_E_CONFLITOS_AMAZONICOS_NO_SUDESTE_DO_PARA. Acesso em: 15 abr. 2020.

CRUZ, Thiago Martins da. Avanço da mineração e a resistência camponesa em Canaã dos Carajás. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais: Cadecs**, v. 5, n. 1, p. 94-114, 2017.

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: 12 fev. 2020.

FAPESPA. FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. **Região de Integração do Carajás. Perfil Socioeconômico e Ambiental**. Disponível em: https://seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2020-2023/ri_carajas.pdf. Acesso em 10 ago. 2020.

FAPESPA. Portaria nº 20/2020, de 29 de janeiro de 2020. Cria o Observatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável- Observatório ODS, dentro da estrutura da FAPESPA. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, PA, 30 jan. 2020. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/13AL4jstd_amaQ7uCZv0amc-53xRxaCo0/view. Acesso em: 17 de jun. 2020.

FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Fabrina. **Mineração e violação de direitos. O Projeto Ferro Carajás S11D, da Vale. Relatório da Missão de Investigação e Incidência**. Açailândia: Plataforma de Direitos Humanos, Sociais, Culturais e Ambientais, 2013. (Resumo executivo (p. 14-20); 4. Contexto das violações de direitos (p. 40-109)). 3 Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/plataformadhesca_carajas.pdf. Acesso em: 3 fev. 2020.

FINANÇAS DO BRASIL. **Dados Contábeis dos Municípios**. Brasília: FINBRA: Tesouro Nacional. Disponível em: [//www.tesourotransparente.gov.br/](http://www.tesourotransparente.gov.br/). Acesso em: 16 mai 2020.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1958.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Estatísticas de Comércio Exterior**. Disponível em: www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/. Acesso em: 27 abr. 2020.

MIRANDA, Brenno Morais. **Efeito da dinâmica socioeconômica derivada da ocupação urbana e exploração mineral: crescimento da criminalidade dos municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas, de 2008 a 2013**. 2017. 86f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, PA.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; COELHO, Maria Célia Nunes; BARBOSA, Estêvão José da Silva. Fronteira, corredores de exportação e rede urbana na Amazônia oriental brasileira. **GEOgraphia**, v.13, n.26, p. 37-65, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos**. Direito ao Desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, p. 95-116, 2010.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; COIMBRA, Felipe; MERLIN, Lise. Políticas públicas, orçamento participativo e representação democrática na era digital. **Direito e**

Desenvolvimento, v. 10, n. 1, p. 33-50, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1014>. Acesso em: 29 ago. 2020. <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v10i1.1014>

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; LOUREIRO, João Gustavo Gouveia. MELLO NETO, Ridivan Clairefont de Souza. A CFEM e as Políticas Públicas nos Maiores Municípios Mineradores de Paraenses. In: DIAS, Jean et al. **Direito e Desenvolvimento na Amazônia: Estudos interdisciplinares e interinstitucionais**. Santa Catarina. Quallis, 2019, p. 9-30. Disponível em ><https://gpmamazonia.blogspot.com/2020/04/livro-direito-e-desenvolvimento-da.html> . Acesso em: 15 abr. 2020.

RIBEIRO, Ana Carolina; REYMÃO, Ana Elizabeth. A participação das comunidades tradicionais como grupos de pressão na elaboração do plano de manejo florestal comunitário e familiar. In: **Direitos sociais, políticas públicas e seguridade e direito agrário e ambiental**. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019, v.1, p. 290-306. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Vol-26-dir-sociais-e-politicas-publicas-e-dir-agrario-e-ambiental.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SANSON, Alexandre. **Os Grupos de Pressão e a Consecução de Políticas Públicas**. In: SMANIO, GianpaoloPoggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas. 2013, p. 117-136.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditoria coordenada na preparação do Governo Federal para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Fase Nacional**: relatório técnico. Brasília, 2017.

TRINDADE, José Raimundo. Empresas transnacionais, territorialidade e impactos ambientais na região Amazônica oriental brasileira. In: CONGILIO, Celia et al. **Mineração, trabalho e conflitos amazônicos no sudeste do Pará**. Marabá, PA: iGuana, 2019, p. 15-48. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2020-04/1562059330971_MinerTrabConflitos_ebook-1.pdf#page=98 . Acesso em: 15 abr. 2020.

VALE S.A.. **Relatório “A Vale em Parauapebas”**: relatório técnico. Parauapebas, 2016. Disponível em: http://www.vale.com/brasil/PT/initiatives/environmental-social/iniciativas-sociais-para/Documents/Relatorio_Vale_em_Parauapebas_2016.pdf. Acesso em: 16 jun. 2020.