

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

JONATHAN BARROS VITA

GINA VIDAL MARCILIO POMPEU

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

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

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

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

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

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

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

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

Conselho Fiscal:

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

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

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

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

Secretarias

Relações Institucionais:

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

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

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

Comunicação:

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

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

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

Eventos:

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

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

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

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

D597

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

Coordenadores: Everton das Neves Gonçalves

Jonathan Barros Vita

Gina Vidal Marcilio Pompeu – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-037-4

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

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

O I Encontro Virtual do CONPEDI, que seria considerado o XXIX Encontro dando sequência ao XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito ocorreu mediante o uso de meios virtuais em vista da necessidade humanitária de conter o avanço do vírus causador da COVID-19. De fato, desde dezembro de 2019, o mundo sofre as agruras de uma pandemia que ceifa tantas vidas. Na data de 02/07/2020, já se contavam as seguintes estatísticas oficiais no Brasil: número de óbitos, 61.884 e número de casos diagnosticados com COVID-19, 1.496.858; e, mundialmente, número de óbitos, 521.355 e número de casos, 10.874.146.

A partir da triste realidade, o mundo deparou-se com um “novo normal” em que as pessoas passaram a adotar práticas de convívio social restritivas, uso de máscaras faciais, restrições ao ir e vir nas cidades, etc. Se, por um lado, a terrível ameaça espalhou insegurança e medo, por outro, restou evidente a necessidade do “reinventar-se”.

Em poucos meses, as relações sociais sofreram mudanças; principalmente, embasadas nas chamadas “novas tecnologias”. Disseminaram-se, no meio acadêmico, as lives, os sistemas de aula on line e tantos outros recursos informáticos. Nessa esteira, o CONPEDI também inovou adotando o sistema de encontro virtual dos Grupos de Trabalho. A regra de etiqueta mudou: estão me escutando? Estão me vendo? Boa tarde?

Destarte, ao que parece, as promessas de um futuro distante aproximam-se da realidade com rapidez inesperada e a expertise dos jovens de graduação passou a desafiar os mestres, mormente, os mais antigos que ainda tiveram que enfrentar, nos anos noventa, a “internet discada”. Indiscutível o avanço das tecnologias dos anos noventa para cá e, incrivelmente, CD’s, DVD’s, disquetes, hard disks e pen drives alternaram-se em evolução rápida e irreversível.

Desse modo, o GT de Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável desenvolveu-se em dois momentos, nos dias 27 e 29 de junho de 2020 e as participações dos autores para as apresentações de 32 trabalhos ocorreu de forma estupenda e inovadora; ainda, na perspectiva do CONPEDI para este encontro virtual: Constituição, Cidade e crise.

Os GT's Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I e II foram coordenados pelos Professores Doutores e Doutora, Everton das Neves Gonçalves da Universidade Federal de Santa Catarina; Gina Vidal Marcílio Pompeu da Universidade de Fortaleza e Jonathan Barros Vita da Universidade de Marília. Nos referidos GT's ocorreram, pois, profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra.

O desenvolvimento econômico sustentável estudado no plano do Direito e da Economia; seja no ângulo do Direito Econômico, seja na perspectiva da Análise Econômica do Direito, vem ganhando espaço importante nas discussões acadêmicas, refletindo inarredável necessidade de que os pesquisadores apresentem novas soluções para desafiantes problemas jurídico-econômicos. O volume e qualidade dos trabalhos apresentados demonstram tal importância dos estudos e gravidade do momento.

A partir, pois, da arregimentação dos instrumentais das duas Ciências a saber; Direito e Economia, possibilitou-se; então, a apresentação de 16 trabalhos no GT I e 16 trabalhos no GT II conforme se passa a, brevemente, enumerar em seus respectivos Blocos de apresentação e segundo a perspectiva dos apresentadores que encabeçaram a discussão nas tardes de 27 e 29/06/2020. Apresentam-se os artigos, conforme segue:

Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I:

Bloco I, dia 27/06/2020; com a temática Análise Econômica do Direito e Direitos Humanos: (artigos 1-5);

(Re)Pensando a atividade notarial e registral, à luz da análise econômica do direito e do Recurso Extraordinário 842.846/SC. Osvaldo José Gonçalves de Mesquita Filho analisando sob o enfoque da Análise Econômica do Direito (AEDI) caso prático julgado no Supremo Tribunal Federal verificou o entendimento quanto à prestação do serviço notarial.

Caminhos para o Brasil: entre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos. Claudiery Bwana Dutra Correia, dentre outros aspectos, destacou a função social da empresa e a questão do capitalismo humanista.

Direito ao desenvolvimento integral da pessoa humana e dos povos: perspectivas para um projeto nacional de desenvolvimento e a “realidade constitucional”. Thais Freitas de Oliveira, a partir de visão ampla da Declaração de Direitos Humanos, buscou analisar a possibilidade da proteção dos direitos humanos no Constitucionalismo Brasileiro.

Direito ao esquecimento da pessoa jurídica no âmbito dos crimes contra a ordem tributária. Izabella Flávia Sousa Antunes Viana de Medeiros destacou a necessidade do direito ao esquecimento para que se dê reais condições de continuidade para a pessoa jurídica no mundo dos negócios.

Por uma análise econômica do direito ao esquecimento: a fórmula do direito ao esquecimento. Paulo Fernando de Mello Franco, dando continuidade à defesa do direito ao esquecimento sob perspectiva da AEDI.

Bloco II, dia 27/06/2020; com a temática Direito ao Desenvolvimento Sustentável: (artigos 6-11);

A delimitação de rural e urbano no contexto do desenvolvimento rural sustentável. Fabiane Grando, por sua vez, destacou que a forma de delimitar, administrativamente, área rural e área urbana pode ser questionada e que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela forma administrativa adotada para distribuição territorial, 84,35% da população brasileira é urbana, havendo uma real negação das áreas rurais.

A pandemia de covid-19: reflexões à luz do direito ao desenvolvimento, direito à saúde e direito do consumidor. Ana Elizabeth Neirão Reymão e Marcos Venâncio Silva Assunção questionaram que, em realidade, existe muita dificuldade para o consumidor ter acesso ao serviço privado de saúde em meio à Pandemia de COVID-19, mormente quando acionando seus Plano de Saúde Privado.

O desenvolvimento nacional e a interferência dos fatores estruturais das regiões centrais e periféricas. Gabriela Eulalio de Lima apontou para as dificuldades estruturais para escoamento de safras nas diferentes regiões do Brasil.

Crise da democracia contemporânea, pobreza e desigualdade: rumo ao desenvolvimento (in) sustentável? Giovanni Olsson destacou a necessidade de superação da pobreza e do déficit democrático, ainda apontando para a necessidade de observação da Agenda 2030.

Em época de pandemia, a necessidade de inovação para superação de crise econômica para se alcançar o desenvolvimento nacional. Fabio Fernandes Neves Benfatti, Frederico Thales de Araújo Martos e Cildo Giolo Junior lembram com propriedade as Teorias da destruição criativa de Schumpeter e da Tríplice Hélice.

Servidão ambiental: um instrumento de desenvolvimento sustentável. Fabiane Grando defende a sustentabilidade através da adequada aplicação da Legislação Florestal Nacional.

Bloco III, dia 27/06/2020; com a temática Direito Constitucional Econômico e Políticas Públicas: (artigos 12-16);

A atividade financeira do estado como meio de execução das políticas públicas no estado democrático de direito brasileiro. Luciana Machado Teixeira Fabel e Rodrigo Araújo Ribeiro enfatizaram a desvinculação da criação e arrecadação de determinados tributos com relação a seu efetivo emprego no que tange à Administração Financeira do Estado Brasileiro.

Ativismo judicial na educação infantil. Leonardo Pereira Martins trouxe análise sobre a problemática e as dificuldades advindas do ativismo judicial na área da educação infantil.

Direito econômico constitucional: análise comparada das ordens econômicas estatais brasileira e espanhola. Francieli Puntel Raminelli fez estudo comparado entre as disposições das citadas Ordens Constitucionais evidenciando aproximações e distanciamentos constitucionais.

Empresas transnacionais como protagonistas internacionais: um exame à luz da globalização e da governança global. Claudia Margarida Ribas Marinho e Welton Rübenich detectaram a possibilidade de defesa de governança global para lidar com a questão da transnacionalidade.

Petróleo brasileiro: meu pré sal inzoneiro. Lucas Augusto Tomé Kanno Vieira apontou para a aspectos histórico-jurídicos para a consecução da indústria da produção de petróleo no Brasil.

Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II:

Bloco I, dia 29/06/2020; com a temática Economia Solidária e Pandemia da COVID-19: (artigos 1-5);

Sistemas econômico e jurídico: (des) vantagens de um regime jurídico da economia solidária para o Brasil. Vitor Gabriel Garnica e Marlene Kempfer defendem a Economia Solidária como forma de resiliência para o enfrentamento das agruras do Sistema Capitalista de mercado.

Apontamentos da análise econômica do direito para as políticas públicas brasileiras de desenvolvimento cultural no quinquênio 2012-2016: a emergência da economia criativa. Albano Francisco Schmidt referiu à importância de políticas públicas de incremento das novas tecnologias e da economia criativa; ainda, destacando que o setor de jogos informatizados no Brasil e no mundo têm despontado e fazendo urgir a criação de programas e políticas adequadas. Segundo apresentou, o Brasil, para a Unesco, tem mais de 24 programas para o setor.

O efeito paliativo do auxílio emergencial pandêmico e o princípio da dignidade humana. Stephanie Linhares Sales de Carvalho questionou a efetividade do auxílio emergencial, no Brasil, em época de COVID-19.

O fortalecimento do mercosul em face da pandemia do coronavírus: a importância do Parlasul. Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita defenderam que, em tempos de Pandemia da COVID-19, mais do que nunca, a efetividade da união dos Países do Mercosul em torno do Parlasul se faz gritante e necessária.

A necessária transição planetária: (in) convenientes do COVID-19 para viabilizar a benfazeja colheita futura no Brasil e na comunidade internacional de países. Everton das Neves Gonçalves, em visão metodológica interdisciplinar espiritualista e própria da AEDI, defende a busca da felicidade e a superação das dores e misérias existenciais, inclusive advindas da Pandemia da COVID-19 segundo observação do Mínimo Ético Legal, do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES) e do que chama por Autodestruição Renovadora Econômico-Social (ADRECOS).

Bloco II, dia 29/06/2020; com a temática Direito Econômico Aplicado e Políticas Públicas: (artigos 6-10);

O princípio da economicidade na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 319-4/DF: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DOS PRECEDENTES. Bernardo Augusto da Costa Pereira apresentou estudo sobre a questão da cobrança de mensalidades escolares em tempos de Pandemia da COVID-19.

O princípio do desenvolvimento sustentável: âmbito internacional e interno e sua compatibilização com a proteção ambiental. Marcia Andrea Bühring pugnou pela necessidade de se obter a compatibilização entre o desenvolvimento econômico-social e a defesa ambiental no Planeta Terra.

Contribuições da análise econômica do direito para a solução da tragédia do acesso inautêntico à justiça brasileira. Everton das Neves Gonçalves, Joana Stelzer e Rafael Niebuhr Maia de Oliveira defenderam, a sua vez, que o irrestrito acesso ao Poder Judiciário pode, não necessariamente, garantir efetivo acesso à justiça em função da tragédia dos comuns.

Desintegração econômica na indústria petrolífera do Brasil: consequência do golpe de estado de 2016. Carlos Augusto de Oliveira Diniz, em viés político-social, apontou, em seu estudo, para a desindustrialização da exploração petrolífera no Brasil.

Concretização dos direitos fundamentais por meio da atividade empresarial. Alexandre Augusto Rocha Soares defendeu a necessidade de que outros atores atuem para a consecução dos direitos fundamentais, inclusive defendendo a cidadania corporativa.

Bloco III, dia 29/06/2020; com a temática Direito Econômico do Consumidor e Garantias Fundamentais: (artigos 11-16);

Negativa de exame para detecção de contágio por coronavírus e o abuso da hipervulnerabilidade do consumidor em tempo de pandemia. Marcos Venancio Silva Assuncao, Alsidéa Lige de Carvalho e Jennings Pereira apontaram para as dificuldades dos consumidores brasileiros em terem acesso ao básico exame/teste para detecção do vírus causador da Pandemia COVID-19 no Brasil. A diminuta realização de testagem não permite a adequada tomada de decisão para a consecução de políticas públicas.

O fornecimento de energia elétrica em Manaus: irregularidades e seus impactos na sociedade. Carla Cristina Alves Torquato e Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho trataram dos problemas inerentes às grandes dificuldades causadas pela deficiência no fornecimento de energia elétrica na cidade de Manaus, Amazônia ocasionando prejuízos materiais e de vidas naquela cidade.

O desequilíbrio das garantias fundamentais causado pela mercantilização do direito. Anne Harlle Lima da Silva Moraes, Bruno Carvalho Marques dos Santos e Carlos Eduardo Ferreira Costa discutiram a possibilidade de diminuição das garantias fundamentais em virtude da economicidade no Direito.

Liberalismo vs. socialismo, uma disputa por corações e mentes. Bruno Sampaio da Costa provocou a assistência com tema que previamente já anunciou como sendo um caminho a ser diuturnamente trilhado e não como um destino inexorável na medida em que, a discussão apresenta prós e contras para ambos posicionamentos.

A subutilização da CFEM na Amazônia: o caso de Oriximiná (PA). Ana Elizabeth Neirão Reymão e Helder Fadul Bitar apresentaram o caso específico destacando que as dores pelas perdas em função da Pandemia da COVID-19 são eminentes e evidentes e podem ocorrer muito mais próximas do que se pensa.

A educação financeira e sua influência nos direitos e no desenvolvimento integral da personalidade do indivíduo. Daniela Menengoti Ribeiro e Joao Ricardo Amadeu destacaram a tão necessária implementação de Disciplinas curriculares para a educação financeira em Cursos de graduação e de pós-graduação.

As apresentações e discussões nos dois dias de trabalho transcorreram satisfatoriamente engrandecendo a perspectiva de análise jurídico-econômica dos participantes de forma a firmar-se, mais uma vez, no CONPEDI, a Escola de Direito e Economia que se defende no ensino do Direito. A partir do roteiro estruturado, trabalhou-se a teoria e a prática do Direito para a sustentabilidade, ainda, objetivando-se a promoção e o incentivo da pesquisa jurídico-econômica no Brasil, consolidando-se, o CONPEDI, como importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e da pós-graduação em Direito.

Espera-se, pelo trabalho realizado, intentar-se cumprir com os ditames sociais de ensino-aprendizagem e de pesquisa desejando-se, aos caros leitores, boa leitura, a partir de visão inovadora e destacada oriunda de Grupo de trabalho que reuniu autores de todo o nosso Brasil, neste momento, tão assolado pela Pandemia de COVID-19.

Ainda, por fim, uma palavra de conforto para aqueles que remanesçam em sua dor individual e, mesmo, coletiva; ... tudo passará. Assim, a Fênix renascerá, sempre.

Prof. Dr. Everton Das Neves Gonçalves – Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - Universidade de Fortaleza

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II apresentados no I 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 8.1 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.

A SUBUTILIZAÇÃO DA CFEM NA AMAZÔNIA: O CASO DE ORIXIMINÁ (PA)

THE UNDERUTILIZATION OF CFEM IN THE AMAZON: THE CASE OF ORIXIMINÁ (PA)

Ana Elizabeth Neirão Reymão ¹
Roberta Pina Barbosa Faro ²
Helder Fadul Bitar ³

Resumo

O artigo discute a utilização dos valores recebidos de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), no município de Oriximiná, estado do Pará, analisando a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2019. Essa análise é feita a partir da noção de direito ao desenvolvimento, destacando-se a importância do atingimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). A metodologia é de abordagem quantitativa e qualitativa e tem como procedimento o levantamento bibliográfico e documental. Conclui-se que os valores estão muito mais direcionados a ações de curto prazo do que ao planejamento do desenvolvimento.

Palavras-chave: Cfem, Mineração, Desenvolvimento sustentável, Ods, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The paper discusses the use of Financial Compensation for the Exploration of Mineral Resources (CFEM), in the municipality of Oriximiná, the state of Pará, analyzing 2019 Annual Budget Law (LOA). The analysis are supported by right to development concept and the Sustainable Development Goals (SDGs). The methodology has a quantitative and qualitative approach and uses a bibliographic and documentary survey. It is concluded that the values are much more directed to short-term actions than to development planning.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cfem, Mining, Sustainable development, Ods, Public policy

¹ Doutora em Ciências Sociais (UnB) e Mestre em Economia (UNICAMP). Professora do PPGD-CESUPA. Professora da Faculdade de Economia da UFPA. Líder do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia. E-mail: bethrey@uol.com.br

² Mestranda do PPGD-CESUPA. Pós-graduada em Direito Processual Civil. Assessora da 2ª Vara de Execução Fiscal da Capital TJ Pará. Integrante do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia. Bolsista CAPES. E-mail: robertapina_@hotmail.com

³ Bacharel em Direito (CESUPA). Mestrando do PPGD- CESUPA. Especialista em Direito Civil e Processual Civil (FGV). Integrante do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia. E-mail: helderbitar@gmail.com.

1. Introdução

O artigo analisa a utilização dos valores recebidos a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), no município de Oriximiná, estado do Pará, tendo como base a previsão contida em sua Lei Orçamentária Anual (LOA) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A exploração de minérios, como de ferro, cobre, bauxita, manganês, alumínio, ouro, caulim e níquel levou o Pará (PA) à condição de maior arrecadador de CFEM no Brasil, em 2019, ficando à frente, inclusive, de Minas Gerais (MG), conforme informações obtidas junto à Agência Nacional de Mineração (ANM, 2020).

Dos cento e quarenta e quatro municípios do estado, cinquenta e sete desenvolvem ou sofrem algum reflexo da mineração em seu espaço territorial, quer pela efetiva extração de minério; quer em razão da existência de dutovias e/ou ferrovias; ou, ainda, por serem afetados por atividades portuárias, sendo contemplados, mensalmente, com o pagamento da CFEM.

Esse pagamento é efetuado em favor da União, dos estados, Distrito Federal e municípios e, apesar de não se tratar de uma receita vinculada, isto é, que deva necessariamente ser utilizado para a consecução de determinado fim, tem sua aplicação vedada, em regra, para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas, conforme previsão em lei federal (REYMÃO et al., 2020).

Em Oriximiná, município localizado na mesorregião do Baixo Amazonas, com a extração de bauxita, o valor recolhido com a CFEM cresceu a taxas bastante expressivas em 2018 (37%) e 2019 (30%), ocupando ele a 5ª posição como maior arrecadador do estado nesse último ano (ANM, 2020).

O município abriga uma importante área de mineração da Amazônia, o “Pólo Trombetas”, sendo a mina de bauxita explorada pela empresa Mineração Rio do Norte (MRN). Seu território abriga extensa área de proteção ambiental, terras indígenas e quilombolas que, desde muito antes da exploração mineral, por mais de duzentos anos, vivem basicamente da agricultura de subsistência e do extrativismo (REYMÃO et al., 2020). Apesar da elevada exportação, quase metade (49,4%) de seus domicílios tinham rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa (IBGE, 2020).

O desenvolvimento é um direito humano inalienável, devendo toda pessoa e todos os povos estarem habilitados a participar dos resultados dos avanços em termos econômicos, sociais, culturais e políticos, realizando plenamente todos os direitos humanos e liberdades.

Essa é a previsão do 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). Na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos o desenvolvimento como direito foi reafirmado (artigo 10 da Declaração, de 12 de julho de 1993), colocando a pessoa humana como o sujeito central desse processo (PIOVESAN, 2010).

Assim, a reflexão proposta por esse artigo tem como problema de pesquisa: os valores percebidos a título de CFEM na elaboração de políticas públicas estão sendo utilizados para o alcance dos ODS?

Para tal, efetuou-se um estudo de caso sobre Oriximiná (PA), com base em procedimentos como os levantamentos bibliográfico e documental. O primeiro consistiu na busca de referências teóricas sobre a temática, publicadas em meios físicos e eletrônicos, como livros, artigos científicos e sítios de Internet. O levantamento documental deu-se em fontes como a LOA municipal, bem como em bases de dados públicas. Dentre elas, destaca-se a Cidades@, um sistema agregador de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre os municípios e estados do Brasil, e o Comex Stat, um sistema para consultas e extração de dados do comércio exterior brasileiro no qual são divulgados mensalmente os dados detalhados das exportações e importações brasileiras, extraídas do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) e baseados na declaração dos exportadores e importadores.

Depois dessa introdução, o texto tem mais cinco seções. Inicia-se com uma apresentação da regulamentação da CFEM no direito brasileiro. A seção três aborda os ODS e as políticas públicas. Na seção quatro tem-se o estudo de caso da utilização dos recursos recebidos a título de CFEM por Oriximiná (PA) e sua destinação à realização de políticas públicas vis-à-vis os ODS. A última seção traz as conclusões do artigo.

2. A regulamentação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no direito brasileiro

Dispõe o art. 20, IX da Constituição Federal que os recursos minerais, inclusive os de subsolo, são bens da União, sendo assegurada aos entes federados *‘a participação no resultado da exploração [...] de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.’*, a teor do disposto no §1º do referido dispositivo.

Indo além, o texto constitucional continua a regular a matéria, tratando a exploração de recursos minerais, como interesse nacional, que, inclusive, prevalece sobre outras atividades, tendo em vista a limitação territorial inerente a sua realização, conforme previsto no art. 176 da CF¹ e redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

É justamente a natureza não renovável da matéria-prima, que somente pode ser encontrada em locais específicos – terreno fértil; clima adequado; condições propícias para realização de atividades; acrescido de sua restrição, até o momento, de reprodução artificial, que asseguram o direito de explorar o solo por meio de uma contraprestação financeira, a ser paga em favor dos entes federados.

Não fosse apenas isto, a volatilidade do interesse econômico-financeiro quanto à exploração de determinado tipo de minério, tornando-o mais ou menos atrativo em determinado período; causando maior ou menor interesse no mercado; também são elementos que devem ser levados em consideração, a quando da análise da atividade extrativista.

A atenção ao custo de oportunidade, especialmente se considerado o mercado internacional direcionado à exportação e o interesse público interno, direcionado à melhoria da economia do país, com a possibilidade de obtenção de um melhor retorno, resultam na importância da atividade, especialmente aos municípios afetados.

O respaldo legal e, mesmo, a proteção constitucional, no entanto, não são suficientes a justificar eventual ausência de fiscalização e controle no tocante ao desenvolvimento de tal atividade, especialmente que, considerada a finitude do recurso, propicia a discussão atinente aos prejuízos presentes e futuros que podem vir a existir no território onde é desenvolvida.

Com vistas oferecer aos entes federados uma compensação financeira em razão, dentre outros, do aproveitamento de recursos minerais a Lei Federal nº 7.990/89 instituiu a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

Um dos pontos polêmicos dessa instituição é acerca da natureza jurídica dessa contribuição, vez que isso repercute em diversos desdobramentos, conforme pontuado por Santos Júnior (2017, p. 102-103):

¹ A Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e **demais recursos minerais** e os potenciais de energia hidráulica **constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.**

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, **no interesse nacional**, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995) (grifou-se)

No caso da CFEM é certo que a definição de sua natureza jurídica e, *ipso iure*, de seu regime jurídico, exercerá influência nas decisões de inversão de capital em função da estabilidade, do aumento (ou não) dos custos de operação e de oportunidade envolvidos em qualquer exploração mineral. Acredita-se, pois, que a relevância da investigação da natureza jurídica da CFEM é ponto nuclear, determinante e decisivo para a identificação do regime jurídico aplicável à exação, o que implicará em desdobramentos fiscalizatórios, tributários, econômicos, sociais e políticos na evolução da mineração brasileira.

Inobstante o Supremo Tribunal Federal já tenha se manifestado acerca da matéria nos julgados AI 453025 AgR / DF e RE 381830, a natureza jurídica da CFEM ainda é objeto de muita discussão, tendo em vista que as razões de decidir expostas por ocasião do julgamento foram superficiais, não aprofundando o tema e, portanto, não foram suficientes a dissipar as dúvidas acerca do instituto.

O julgado da Suprema Corte não evita discussões doutrinárias, vez que parte da doutrina defende sua natureza indenizatória administrativa ou ambiental; outros enxergam-na como preço público, ante a utilização de bem da União; também como contraprestação a título de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); ou ainda, como *royalty*, na condição de receita originária.

A doutrina questiona, por exemplo, o fato de a base utilizada para fins de cálculo da alíquota levar em considerando o faturamento da empresa mineradora, inobstante este não necessariamente esteja interligado ao dano causado ao município, por exemplo, descaracterizaria tal natureza indenizatória.

É certo, no entanto, que as consequências de sua natureza jurídica – se tributo; se preço público; se indenização, irão repercutir de forma diferente em eventuais discussões judiciais, sujeitando-se, por exemplo, a diferentes regras de execução, em caso de não pagamento.

Em 1990, a Lei Federal nº 8.001 alterou a Lei Federal nº 7.990/89 que instituiu a CFEM, inserindo em seu art. 8º a vedação da aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. Ressaltou, no entanto, que poderão ser efetuados pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública; e, utilização para capitalização de fundos de previdência.

Apesar de a legislação atual restringir-se a prever hipóteses de vedação quanto à utilização da verba recebida, nos termos da Lei Federal nº 2.004/53² que primeiro regulamentou a matéria, o legislador impôs formas específicas de aplicação e utilização, obrigando os poderes públicos a destinar os royalties àquelas áreas merecedoras de maior atenção e ensejassem maiores benefícios à população local.

Neste sentido, o Decreto nº 1/1991, ao regulamentar o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990/89, em seu artigo 24, previa que estados e municípios aplicassem os recursos previstos, “exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico”³.

A leitura do dispositivo demonstra que, inobstante o decreto encontre-se revogado, e, tendo decorrido aproximadamente 30 (trinta) anos desde a sua elaboração, as necessidades básicas da população continuam a mesma, especialmente quando deparados com a parte mais pobre da população.

Na mesma direção dos dispositivos revogados, a Agência Nacional de Mineração (ANM) faz constar no sítio eletrônico, o seguinte texto: “**Utilização dos recursos da CFEM:** São aplicados em projetos que, direta ou indiretamente, revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação” (ANM, 2020, online).

Em 2017 a CFEM novamente foi alterada, dessa vez pela Lei nº 13.540 que, em seu art. 2, fixou que sua cobrança deixaria de ter como base de cálculo o faturamento líquido, ao invés de o faturamento bruto das empresas. Um dos impactos foi a elevação da arrecadação pelos entes federados que, em 2018, cresceu aproximadamente 80% (CUNHA, 2019).

A mesma norma determinou, no art. 2º, § 2º, inciso VI e VII, que os percentuais que seriam destinados para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção e para aqueles afetados pela atividade de mineração, quando a produção não ocorrer em seus territórios, passariam a 60% (sessenta por cento) e 15% (quinze por cento), respectivamente.

Previu ainda o legislador, que na inexistência das hipóteses previstas no inciso VII do § 2º deste artigo (municípios afetados, que não sejam pólo de produção), a respectiva parcela será

² Lei Nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências.

³ Art. 24. Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste Capítulo, exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

destinada ao Distrito Federal e aos Estados onde ocorrer a produção. Ao passo que, o § 6º disciplinou que serão destinados, preferencialmente, pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Ponto nodal desse uso, no entanto, são os meios de fiscalização e controle dos gastos dessas verbas públicas, se é que é possível, e efetiva a destinação de quantias para a implementação de políticas públicas, em observância aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

3. A busca pelo alcance dos ODS e as políticas públicas

Da mesma forma que o direito à exploração minerária encontra-se resguardado pela Constituição Federal, o direito ao desenvolvimento também o é, figurando dentre outros, no preâmbulo constitucional, na condição de objetivo fundamental do país.

Assinala Celso Furtado que o desenvolvimento implica melhora da eficácia do sistema de produção, avanços sociais e satisfação de necessidades básicas do homem, como alimentação, habitação, saúde e educação, dentre outras. Fundamental, ainda, é compreender essas dimensões a partir de um contexto cultural (FURTADO, 1964).

Importante lembrar que a Declaração de Viena de 1993, enfatiza ser o direito ao desenvolvimento um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais (PIOVESAN, 2004).

Se, ao longo do séc. XVII via-se o progresso pela *‘noção de que os acontecimentos históricos desenvolveram-se no sentido mais desejável’* (HEIDEMAN, p. 24), atualmente é visto como uma esperança ou um empenho moral para o futuro, ensejando uma postura estatal com aspectos reguladores e participativo direito, a fim de assegurar a efetiva coletivização do direito, conforme previsto na Declaração Universal de 1948 e reiterada pela citada Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Fruto da necessidade de avaliação dos países, surgiu a classificação com indicadores de desenvolvimento, dividindo os Estados-Nação em desenvolvidos; em desenvolvimento; e, subdesenvolvidos, numa perspectiva majoritariamente voltada à questão econômica, industrial e financeira, que não mais se adequam aos ideais buscados pelas sociedades, cada vez mais necessitadas de melhorias sociais, especialmente que, num contexto onde há multiplicidade de agentes políticos; a constante troca nas relações existentes entre poder público e a iniciativa

privada; e, ainda, a própria exigência de que iniciativa privada aja de forma consciente no tocante assegurar o uso observando a função social do capital (econômico).

Destaca Piovesan (2010) que o direito ao desenvolvimento compreende três dimensões: participação, proteção às necessidades básicas de justiça social e adoção de políticas nacionais e de cooperação internacional.

A participação envolve transparência, democratização e *accountability* na gestão do orçamento público e na construção e implementação de políticas públicas. A proteção às necessidades básicas de justiça social implica em colocar o homem como o sujeito central do desenvolvimento e beneficiário do direito ao desenvolvimento. Por fim, a adoção de políticas nacionais e de cooperação internacional visa prover meios, especialmente para aos países em desenvolvimento, que encorajem esse direito.

Dessa forma, não há dúvidas de que esse direito pressupõe a atuação do Estado na promoção de políticas públicas com vistas à construção de uma ordem social que viabilize a autorrealização e a dignidade dos indivíduos e das coletividades.

Neste contexto, inserem-se os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) propostos pela ONU na agenda “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, ocasião em que se definiu 17 (dezessete) objetivos como meio de viabilizar o crescimento econômico, a inclusão social e proteção ao meio ambiente (Quadro 1).

Esses objetivos requerem uma abordagem multinível e multidisciplinar integrada para promover agendas de transformação relativas à saúde, educação, igualdade de gênero, erradicação da pobreza, crescimento econômico sustentável, infraestrutura, redução das desigualdades, segurança alimentar e agricultura, água e saneamento, energia, cidades sustentáveis, padrões sustentáveis de consumo e de produção, mudança do clima, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, sociedades pacíficas, justas e inclusivas e os respectivos meios de implementação (PNUD, 2016).

Precisam, pois, se traduzir em políticas públicas na promoção do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, inobstante não possuam efeito vinculante, os países participantes obrigam-se a colocar em práticas ações capazes de propiciar o atingimento das metas instituídas, e, inclusive, fomentar ações que possibilitem o controle e o monitoramento das medidas adotadas, viabilizando a avaliação das mesmas.

Quadro 1. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

ODS	OBJETIVO
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

Fonte: PNUD (2016)

Nessa perspectiva, políticas públicas envolvem ações em diversas áreas, como educação, saúde, segurança pública, cultura, meio ambiente e saneamento. É um conceito com um grande número de definições. Laswell (1958), um dos fundadores desse campo de estudo, entende política pública como um programa planejado de objetivos, valores e práticas dos governos, enfatizando a interação entre Estado e sociedade.

Em uma visão mais contemporânea, as políticas públicas têm sido associadas à implementação dos direitos fundamentais, como instrumento do Estado Democrático e Social de Direito e, defende Bucci (2006), indispensáveis para a realização de direitos e da cidadania.

Complementarmente, assinala Saravia (2006) que as políticas públicas são um fluxo de decisões públicas, orientado ou a manter o equilíbrio ou a introduzir desequilíbrios sociais, modificando essa realidade. Essas decisões são condicionadas por reações e modificações que

elas provocam no tecido social, assim como por valores, ideias e visões dos que a adotam ou nela influem.

No Brasil, optou-se por uma visão mais tradicional desse conceito, sob a ótica de que apenas o poder público enquadrar-se-ia na figura de agente estatal, responsável pela elaboração das mesmas. Cumpre destacar, assim, que sua formulação envolve uma sucessão de negociação entre atores políticos, que interagem em arenas formais (do legislativo, executivo, por exemplo) e informais (mobilizações na rua, nas redes sociais...), de forma mais transparente ou não. Assim, é importante que as necessidades e objetivos dessas políticas sejam previamente definidos de maneira democrática, não limitada a quem detém o poder momentaneamente (DIAS; MATOS, 2012).

E mais ainda, faz-se necessário o seu devido monitoramento, com vistas a: a) identificar aspectos importantes da política públicas; b) compreender melhor as políticas realizadas; e, c) propor soluções/explicações no tocante as decisões adotadas (DYE, 2014).

Por certo, ainda que seja necessário o estudo acerca de como as decisões são tomadas, primordialmente é aquele a respeito do conteúdo que abarcam tais decisões, que podem, dentre outros, resultar na ausência de reflexo dos interesses das massas, beneficiando tão somente o interesse de uma elite, em razão da apatia da massa, que se deixa enganar com as propostas formuladas.

Neste contexto, se insere a utilização das verbas percebidas a título de CFEM pelos diversos municípios brasileiros, pois, não fosse apenas voluptuosa quantia percebida mensalmente por alguns municípios, *ex vi* Paragominas (PA), que recebeu R\$-2.982.040,10, apenas no mês de janeiro/2020, há de atentar ao destino concedido à verba, considerando a finitude do recurso e as consequências que serão geradas no município, a depender do grau de dependência deste, conforme Enriquez (2018, p. 348):

O grau de “vulnerabilidade” de um município em relação à atividade mineradora é medido pela iminência do esgotamento das fontes diretas e indiretas de renda proveniente da mineração; portanto, quanto mais próximo o esgotamento ou fechamento da mina por quaisquer outros motivos, maior a vulnerabilidade do município em relação à mineração e vice-versa.

Sob a perspectiva dos ODS e do conceito de política pública, então, que evidencia uma tentativa de conexão entre os pilares econômicos, sociais e ambientais. Necessária se faz a análise da destinação dada aos valores recebidos a título de CFEM.

4. Estudo de caso: a utilização dos recursos recebidos a título de CFEM pelo município de Oriximiná (PA) e sua destinação à realização de políticas públicas e ODS

Os registros do Siscomex mostram que, entre 2010 e 2019, as exportações de minério de Oriximiná representavam um elevado valor médio anual (US\$ 216 milhões). Face à importância do minério, sua renda per capita (R\$ 23.921,23) é elevada para os padrões estaduais, ficando superior à da capital Belém (R\$ 20.821,46) (IBGE, 2020).

A existência de areia e bauxita no município, localizado na mesorregião do Baixo Amazonas, o coloca na 5ª posição como maior arrecadador de CFEM do estado em 2019, alcançando o montante de R\$-36.742.143,10 (trinta e seis milhões, setecentos e quarenta e dois mil, cento e quarenta e três reais e dez centavos).

Tabela 1 – CFEM arrecadada no município de Oriximiná (Pará)

Ano	Valor	Variação
2014	R\$ 17.293.934,51	
2015	R\$ 26.595.421,97	54%
2016	R\$ 28.450.368,30	7%
2017	R\$ 20.581.742,15	-28%
2018	R\$ 28.225.209,97	37%
2019	R\$ 36.742.143,10	30%
Total	R\$ 157.888.820,00	

Fonte: ANM

Uma observação atenta da tabela 1 chama atenção o expressivo crescimento desses valores, especialmente nos últimos dois anos, despertando o interesse de melhor conhecer o município e investigar a forma de utilização dos valores recebidos a título de CFEM.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, o município de abrange 107.603,292 Km² e tem uma população de 62.794 habitantes, 31,2% vivendo na zona rural. Em 2017, o valor de seu PIB (R\$ 1,7 bilhões) o colocava na posição 15º no estado, bem atrás os municípios melhor posicionados, como Belém, Parauapebas e Marabá. Sua renda per capita (R\$ 23.921,23), no entanto, era superior à da capital (R\$ 20.821,46).

O salário médio mensal no município era de 3,4 salários mínimos e no mercado de trabalho apenas 11,6% das pessoas estavam ocupadas (em relação à população total). Esse preocupante quadro socioeconômico de Oriximiná também é confirmado quando se constata que 49,4% de seus domicílios tinham rendimentos mensais de até meio salário mínimo por

pessoa, o que o colocava na posição 80 de 144 dentre as cidades do estado e na posição 1511 de 5570 dentre as cidades do Brasil, conforme informação obtida no sítio eletrônico do IBGE.

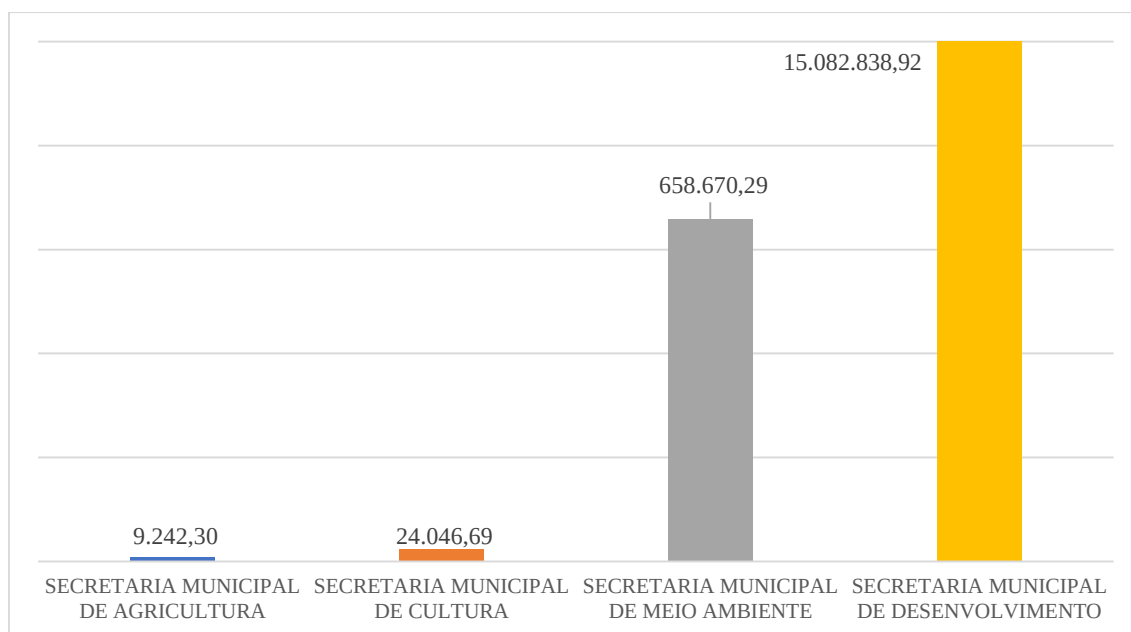
A relevância acerca da destinação concedida à verba percebida mensalmente pelo município se dá com vistas a conhecer quais os retornos obtidos pela sociedade local diretamente atingida. Importante também é identificar se os gastos se adequam à previsão contida na Lei nº 13.540/2017, ao determinar que pelo menos 20% (vinte por cento) da CFEM sejam destinados para: a) diversificação econômica; b) desenvolvimento científico e tecnológico; e, c) desenvolvimento mineral sustentável.

Para tal, passou-se ao exame da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019, prevista na Lei Municipal nº 9.257/18, instrumento elaborado pelo Poder Público que estabelece a previsão das despesas e receitas que serão realizadas no próximo ano, sendo obrigação municipal tornar público o acesso, viabilizando o controle dos gastos públicos e permitindo que a população tenha acesso à origem das verbas que serão utilizadas para cobrir os gastos públicos.

A análise mostrou que, apesar de em 2019 a CFEM de Oriximiná possuir identificação própria no orçamento, o código (1090000) era subdividido para englobar remuneração de depósitos receitas vinculadas – royalties principal; cota-parte compensação financeira recursos minerais; e, cota-parte royalties participação especial; sua disponibilização se dá em documento digitalizado, dificultando uma busca mais eficiente e célere, tal como ocorrido no município de Canaã dos Carajás, situação que, conforme pontuado por Enriquez (2018, p. 37), “desestimulam o controle social da Cfem e reforçam a continuidade do desconhecimento do seu volume e de sua destinação”.

Esmiuçada a LOA/2019, obteve-se a informação de que o valor previsto para o exercício seria equivalente a R\$-15.774.798,20, de modo que, as secretarias que receberam as verbas são as de agricultura e abastecimento; cultura e turismo; meio ambiente e mineração; e, desenvolvimento urbano, ficando esta responsável por absorver 95,61% do total.

Gráfico 1 – Utilização da CFEM em Oriximiná na LOA 2019, segundo secretarias



Fonte: Elaboração própria (2020)

De pronto, constata-se que as secretaria de saúde ligada ao ODS 3; secretaria de educação direcionada ao ODS 4; secretaria de segurança pública e defesa social, interligada ao ODS 16; e, as secretaria de esporte e assistência social, facilmente ligadas aos ODS 5 e ODS 10, não receberam qualquer tipo de investimento de recursos de origem minerária.

Não fosse apenas isto, a maior parte dos gastos deu-se no elemento de despesa ‘outros serviços de terceiros pessoa jurídica - 3.3.90.39.00’, equivalente a 70% (setenta por cento) de todo o valor recebido; em regra, destinada ao pagamento de empresa de mão de obra terceirizadas, apesar de haver expressa vedação contida na lei, acerca da impossibilidade de utilização da verba para fins de pagamento do quadro permanente de pessoal, a qual, certamente, possui a mesma natureza remuneratória.

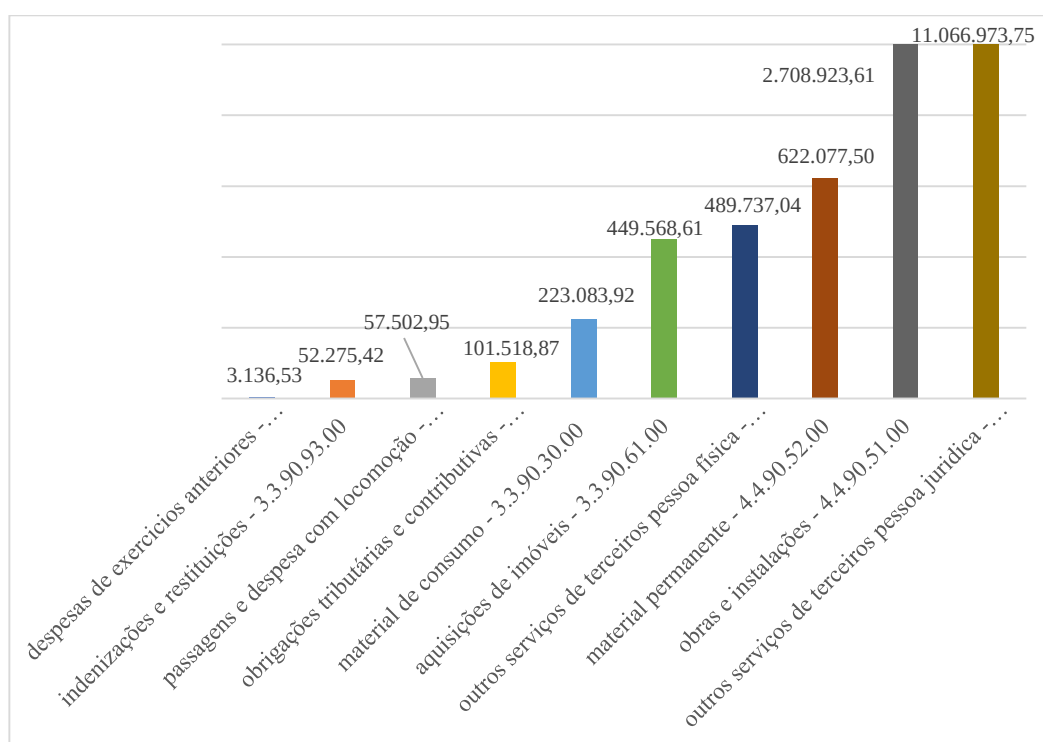
O segundo maior gasto, encontra-se destinado à ‘obras e instalações – 4.4.90.51.00’, totalmente utilizado pela secretaria municipal de desenvolvimento, para a elaboração de atividades como: melhorias e expansão de vias urbanas; manutenção do aeroporto; construção, ampliação e manutenção de prédios públicos; manutenção de praças e logradouros públicos, entre outros; demonstrando, muitas vezes, a confusão e a repetição de projetos, que poderiam ser reunidos em uma única finalidade, resultando em uma utilização eficiente.

Na contramão, apesar de aparecerem como os menores gastos, os elementos ‘despesas de exercícios anteriores - 3.3.90.92.00’ e ‘indenizações e restituições - 3.3.90.93.00’ causam

discussão, tendo em vista haver expressa vedação na lei quanto à utilização da CFEM para pagamento de dívida.

A fluidez dos retornos alcançados por meio de investimentos em ‘passagens e despesa com locomoção - 3.3.90.33.00’ e ‘material de consumo - 3.3.90.30.00’, uso ao qual também é destinado parte da cota recebida pelo município de Oriximiná, também causa apreensão, especialmente que, à primeira vista, não se encontram relacionados a quaisquer dos ODSs que devem ser perseguidos.

Gráfico 2 – Utilização da CFEM em Oriximiná na LOA 2019, segundo elemento de despesa



Fonte: Elaboração própria (2020)

Das parcelas ora descritas, não é possível observar diretamente o investimento em atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico, apesar da previsão contida no §6º, art. 2º da Lei nº 13.540/2017 e, inobstante a CFEM trate-se de receita não vinculada; marcada pela volatilidade de valores; quer porque dependente de recursos finitos, quer por conta de sofrer forte influência de fatores externos (valor do dólar comercial, por exemplo), ensina Enriquez (2018, p. 36):

Por isso que a existência da Cfem cria uma expectativa de que seu uso seja atrelado a uma estratégia de sustentabilidade que possa desenvolver o território afetado pela mineração e prepará-lo para um futuro de maior prosperidade, a partir de gastos que possam criar novas oportunidades e,

preferencialmente, alinhados às diretrizes estabelecidas na agenda de desenvolvimento (ODS).

Neste cenário, então, cabível se perscrutar acerca das potencialidades e limites do uso sustentável da CFEM, no município de Oriximiná, direcionado à elaboração e fortalecimento de políticas públicas sob a perspectiva dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

A partir da análise trazida por Enriquez (2007), em uma comparação aos fatos ocorridos no Canadá, é possível propor uma agenda positiva a ser seguida pelo poder público local, direcionada a minorar as consequências trazidas pela mineração, em âmbito social, econômico e ambiental, sendo importante ressaltar que “Como um dos principais produtores de minerais e metais do mundo, o Canadá acumulou ampla experiência de como se beneficiar das vantagens possibilitadas por um setor mineral forte” (p. 158).

Sugere-se, portanto, a necessidade de i) elaboração de uma rigorosa legislação ambiental, que limite a mineração a parâmetros que, mesmo que resultem na diminuição do lucro, isto é, que, impeçam a exploração em grau máximo, estejam atentas à minoração dos efeitos sentidos no solo, no ar, nas águas, resultando na perda da biodiversidade e da qualidade de vida população local e adjacente, diretamente relacionado aos ODSs 13, 14 e 15.

Conforme Enriquez (2007, p. 170), diversos países, dentre eles, Canadá, Austrália e África do Sul, estabelecem a necessidade de depósito prévio de uma caução, denominado fundo de fiança (*trust fund*), em uma conta da empresa, de modo que:

Se a empresa cumprir rigorosamente com o que está previsto no seu plano, ela recebe de volta o que investiu no fundo, devidamente corrigido. No entanto, se ele não cumprir o estabelecido, os valores aplicados ficam retidos com o objetivo de compensar os gastos que o governo terá de fazer.

Ademais, possível a ii) restauração das áreas devastadas, com a elaboração de um projeto educacional, desenvolvido em escolas públicas - e, por que não, também nas privadas? - que sirva para conscientizar a população, acerca da importância do equilíbrio da natureza, propiciando condições para a realização de trabalhos práticos que, despertem a curiosidade dos alunos e inclusive, possibilite investigações científicas, relacionado ao ODS 4.

Outra proposta que se mostra plausível é o iii) esforço para se alcançar a diversificação econômica, o desenvolvimento mineral sustentável e o desenvolvimento científico e tecnológico, previstos no art. 2º, §6º da Lei nº 13.540/2017, por meio do uso das novas tecnologias voltadas para o meio ambiente, inclusive com o financiamento de cursos de formação da população local, tornando-a uma mão de obra melhor qualificada, em atenção ao ODS 8 e 12.

Por certo, não se olvida importância de uma atuação conjunta entre a sociedade, o poder público, as entidades não-governamentais, as empresas minerárias e instituições voltadas ao desenvolvimento de ensino e pesquisa, para a consolidação de uma mudança de pensamento que priorize não apenas o lucro do setor, direcionado à melhorias econômicas, mas englobe o contexto social e ambiental.

Para tornar possível o atingimento dos ODS não se desconhece, acima de tudo, a exigência acerca da necessidade de um constante e intenso monitoramento do uso destinado à verba recebida a título de CFEM, a qual, ainda que não represente uma expressiva parcela do orçamento público, certamente, poderá impactar diretamente na vida da população local, por meio da efetiva elaboração de políticas públicas.

5. Considerações finais

O artigo buscou analisar algumas relações entre a CFEM recebida pelo município de Oriximiná (PA) e a destinação da verba concedida pelo poder público municipal, segundo a LOA 2019.

Apesar de não se tratar de verba vinculada, ficando ao encargo do gestor público o seu direcionamento, o próprio Ministério de Minas e Energia foi claro, em 2000, quando indicou que o desenvolvimento sustentável não pode ser reduzido à critérios econômico-financeiros, de modo que a utilização da CFEM deve se dar considerando os benefícios a serem propiciados, inclusive, a gerações futuras, frente à finitude do recurso, sendo por si só, um indicativo que se faz necessário o investimento em outras atividades econômicas, *“Considerando que esse reinvestimento é mais premente nos municípios onde se situam as minas, pois estes, em algum momento, arcarão com as consequências do fim da atividade”* (Instrução Normativa nº 06, de 09 de junho de 2000).

Nessa perspectiva, é fundamental que sejam elaboradas políticas públicas direcionadas às necessidades próprias da sociedade local, a qual é diretamente atingida pela atividade minerária, fomentando outros tipos de atividades que tragam benefícios a longo prazo, tal como, investimentos no âmbito da saúde, da educação e do saneamento.

Da análise concreta da LOA, inferiu-se, no entanto, que os investimentos estão muito mais direcionados ao custeio de melhorias de curto prazo, as quais, diga-se, não necessariamente desnecessárias; porém, não representam um plano de melhoria estrutural da coletividade.

Por certo, a dependência em relação às receitas oriundas da atividade mineradora é temerária, não apenas pela finitude dos recursos, mas pela própria variação dos valores mensais, especialmente que, dependente de cotação da moeda internacional, a qual é mercada pela volatilidade, o que demonstra, mais uma vez, que a periclitante utilização de tais valores para o pagamento de dívidas correntes, tais como, o pagamento de outros serviços de terceiros pessoa jurídica (elemento 3.3.90.39.00), item que recebe a maior destinação da verba.

A ausência de destinação de qualquer valor à secretaria municipal de educação e à secretaria municipal de saúde comprovam a ausência de visibilidade dada à tais setores, em detrimento da observância às orientação da ONU no tocante ao alcance dos ODS 3 - assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; e, ODS 4 - assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; sendo transversal a praticamente todos os demais, como no ODS 2 (acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável); no ODS 10 (reduzir a desigualdade dentro e entre países); e no ODS 13 (adotar medidas urgentes para combater as mudanças climática e seus impactos); entre outros.

Sugere-se, portanto, 03 (três) meios de atuação que, inspirados na experiência canadense, resultarão em uma exploração menos danosa, a saber: i) elaboração de uma rigorosa legislação ambiental; ii) restauração das áreas devastadas; e, iii) esforço para se alcançar a diversificação econômica, o desenvolvimento mineral sustentável e o desenvolvimento científico e tecnológico, previstos no art. 2º, §6º da Lei nº 13.540/2017.

Assim, clara a necessidade de aprimoração dos modelos fiscalizatórios, propiciando o efetivo monitoramento do uso destinado à CFEM, iniciando pela própria disponibilização da LOA, em novo formato, em detrimento da digitalização do arquivo, dificultando sua consulta; à efetiva aplicação dos recursos na implementação de políticas públicas que visem assegurar a diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico, conforme previsto na própria legislação.

6. Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). **Arrecadação CFEM**. Disponível em: https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso em: 14 mar. 2020.

ANGELO, Maurício. **Na cidade do maior projeto de minério do mundo, royalties são utilizados sem compromisso com garantia de direitos.** Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2019.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CFEM: o que é, de onde veio, para onde vai? Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2019.

CARDOSO, Alessandra. **Royalties da mineração: uma discussão necessária?** Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2011.

COMEX STAT. **Banco de dados sobre o comércio exterior brasileiro.** Disponível em <http://comexstat.mdic.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2020.

CUNHA, Leonardo. As controvérsias e inconstitucionalidades da CFEM após as alterações promovidas pela lei nº 13.540/2017. In: **Revista Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 7, n. 9, 2019. Disponível: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/40061>. Acesso em: 22 ago. 2019.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, p. 109-142.

ENRIQUEZ, Maria Amélia; LOUREIRO, João Gustavo Gouveia; NEVES, Marjorie Barros; FERRAZ, Lucas Paiva. **Contradições do desenvolvimento e o uso da Cfem em Canãa dos Carajás (PA).** Rio de Janeiro; Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas, 2018.

ENRIQUEZ, Maria Amélia R. da S. **Maldição ou Dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. Tese de doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. Brasília, 2007.

FRANK, Franciele Aparecida Silva da. **A natureza jurídica da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais – CFEM.** <https://jus.com.br/artigos/42836/a-natureza-juridica-da-compensacao-financeira-pela-exploracao-dos-recursos-minerais-cfem>

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1964.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, p. 23-49 (capítulo 1).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades@**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br> . Acesso em: 30 Mar. 2020.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório; SILVA, Tiago de Mattos. **CFEM Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais**. Belo Horizonte; Editora D'Plácido, 2018.

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

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direito ao Desenvolvimento**. Texto produzido para o II Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, Brasil, 2002. Disponível em http://dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 21 abr. 2020.

PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 1, n. 1, p. 20-47, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **As perguntas mais frequentes sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, 29 jun. 2016. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-FAQ.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; LOUREIRO, João Gustavo Gouveia; NETO, Ridivan Clairefont de Souza Mello. **A CFEM e as Políticas Públicas nos Maiores Municípios Mineradores de Paraenses**. Santa Catarina: Quallis, 2019.

RIBEIRO. Breno Lucas de Carvalho. **(In)viabilidade jurídica na aplicação dos recursos provenientes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no custeio de despesas correntes**. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/10807/1/%28In%29Viabilidade%20Jur%C3%ADica%20na%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Recursos%20Provenientes%20da%20CFEM%20no%20Custeio%20de%20Despesas%20Correntes.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

SILVEIRA, Alexandre C. da. Daniel Tobias. **A finalidade da CFEM**. Disponível em: <http://blog.cfem.com.br/%e2%80%8eclipping/a-finalidade-da-cfem/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Royalties do petróleo, minério e energia; aspectos constitucionais financeiros e tributários. São Paulo; **Revista Tribunais**, 2014.

SANTOS JUNIOR, Cleuber Lucio. As controvérsias doutrinárias quanto à natureza da CFEM, a decisão proferida pelo STF e respectivos reflexos na gestão dos recursos. **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 1, n. 1, 2017, p. 99-116.

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

TRZCINA, Luis Wolf **Aspectos gerais da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1725/aspectos-gerais-da-compensacao-financeira-pela-exploracao-de-recursos-minerais-cfem>. Acesso em: 10 mar. 2020.