



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
PROGRAMA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA
MBA EM DIREITO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

JOSÉ CARLOS LIMA DA COSTA

**O DIREITO DAS FUTURAS GERAÇÕES E A EXPLORAÇÃO DE BENS NATURAIS
NÃO RENOVÁVEIS**

BELÉM

2015

JOSÉ CARLOS LIMA DA COSTA

O DIREITO DAS FUTURAS GERAÇÕES E A EXPLORAÇÃO DE BENS NATURAIS
NÃO RENOVÁVEIS

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* apresentado à Escola de Direito FGV Direito Rio para obtenção do título de especialista, MBA em Direito Ambiental e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr.

BELÉM

2015

JOSÉ CARLOS LIMA DA COSTA

O DIREITO DAS FUTURAS GERAÇÕES E A EXPLORAÇÃO DE BENS NATURAIS
NÃO RENOVÁVEIS

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação
lato sensu apresentado à Escola de Direito FGV
Direito Rio como requisito parcial para obtenção do
título de especialista, MBA em Direito Ambiental e
Sustentabilidade.

Professor Orientador Dr.

Professor Avaliador Dr.

Aprovado pela Coordenação Acadêmica do Curso

Turma: DAMB-1, da cidade de Belém.

Matrícula N.º 023677/2013

Data: agosto/2015

ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
PROGRAMA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA
MBA EM DIREITO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

COMPROMISSO DE ORIGINALIDADE

A presente declaração é termo integrante de todo trabalho de conclusão de curso (TCC) a ser submetido à avaliação da Coordenação Acadêmica da FGV DIREITO RIO como requisito necessário à conclusão do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* da Escola de Direito FGV Direito Rio – MBA em Direito Ambiental e Sustentabilidade, sem a qual o referido trabalho não produzirá quaisquer efeitos.

Eu, JOSÉ CARLOS LIMA DA COSTA, brasileiro, casado, advogado, portador da carteira profissional n.º 9654 - OAB-PA, na qualidade de aluno do Curso MBA em Direito Ambiental e Sustentabilidade da Escola de Direito FGV DIREITO RIO, declaro para os devidos fins estar apresentando, em anexo, meu Trabalho de Conclusão de Curso, para fins de avaliação, como parte integrante da nota do curso de Pós-Graduação *lato-sensu* da FGV DIREITO RIO e que o mesmo se encontra plenamente em conformidade com os critérios técnicos, acadêmicos e científicos de originalidade.

Nesse sentido, declaro para os devidos fins, que:

O referido TCC foi elaborado com minhas próprias palavras, ideias, opiniões e juízos de valor, não consistindo, portanto, em PLÁGIO, por não reproduzir, como se meus fossem, pensamentos, ideias e palavras de outra pessoa;

As citações diretas de trabalhos de outras pessoas, publicados ou não, apresentadas em meu TCC, estão sempre claramente identificadas entre aspas e com a completa referência bibliográfica de sua fonte, de acordo com as normas estabelecidas pela FGV DIREITO RIO.

Todas as séries de pequenas citações de diversas fontes diferentes foram identificadas como tais, bem como às longas citações de uma única fonte foram incorporadas suas respectivas referências bibliográficas, pois fui devidamente informado e orientado a respeito do fato de que, caso contrário, as mesmas constituiriam plágio.

Todos os resumos e/ou sumários de ideias e julgamentos de outras pessoas estão acompanhados da indicação de suas fontes em seu texto e as mesmas constam das referências bibliográficas do TCC, pois fui devidamente informado e orientado a respeito de que a inobservância destas regras poderia acarretar alegação de fraude.

Declaro que me foi apresentada a presente declaração, requerendo o meu compromisso de não praticar quaisquer atos que pudessem ser entendidos como plágio na elaboração de meu TCC, razão pela qual declaro ter lido e entendido todo o seu conteúdo e submeto o

documento em anexo para apreciação da Fundação Getulio Vargas como fruto de meu exclusivo trabalho.

Belém, 27 de agosto de 2015

Assinatura do Aluno: _____

Nome do Aluno: JOSÉ CARLOS LIMA DA COSTA

Identidade do Aluno: 9654 – OAB PARÁ

Matrícula n.º 023677/2013

ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
FGV LAW PROGRAM
MBA EM DIREITO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

Eu, JOSÉ CARLOS LIMA DA COSTA, abaixo assinado, do Curso MBA em Direito: Ambiental e Sustentabilidade, realizado nas dependências da Instituição Conveniada IDEAL, em Belém, no período de 16/05/2013 até 09/05/2015, declaro que o conteúdo do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “O direito das futuras gerações e a exploração de bens naturais não renováveis”, requisito parcial para a obtenção do certificado do Curso de Pós-Graduação, nível de especialização, do Programa de Educação Continuada da FGV DIREITO RIO, é autêntico, original e de sua autoria exclusiva.

Declaro estar ciente de que será de minha inteira responsabilidade a obediência a eventuais exigências de confidencialidade e/ou a preservação de quaisquer dados sigilosos e/ou de acesso restrito e que sou responsável por quaisquer prejuízos e/ou danos a terceiros, sejam eles diretos ou indiretos, culposos ou dolosos, provocados pela divulgação indevida, parcial ou total, de dados, estudos, gráficos, processos, tabelas, pesquisas ou quaisquer informações que tenham sido utilizadas no meu TCC.

Ademais, declaro que a versão eletrônica do TCC que foi submetida à avaliação da Coordenação Acadêmica é idêntica, em todos os aspectos, à versão final impressa ora submetida para fins de arquivamento na Instituição Conveniada Centro de Excelência Ideal.

Data:

Assinatura do Aluno: _____

Nome do Aluno: JOSÉ CARLOS LIMA DA COSTA

Identidade do Aluno: 9654 OAB – PARÁ

Matrícula n.º 023677/2013

RESUMO

O grande desafio da atual geração é deixar um mundo no mínimo melhor do que encontrou e com a garantia de recursos ambientais necessários para que as próximas gerações prossigam na caminhada civilizatória incida há pelo menos 2,5 milhões de anos. O futuro dependerá do que for feito hoje, pela geração atual. O desafio do desenvolvimento sustentável como aquele que é capaz de atender, os três níveis de exigência da vida humana: o econômico, o social e o ambiental, tanto para hoje quanto para o futuro, deve ser encarado com uma obrigação ética e moral de todos que ganharam o direito de viver e desfrutar dos recursos naturais, sejam os renováveis, como os não renováveis. Os minérios são bens naturais não renováveis muito importantes que seguem a humanidade, dando nome às eras nas quais surgiram e aderiram à própria existência das civilizações. Neste trabalho, procuramos compreender como a exploração de recursos minerais, como recursos naturais não renováveis se coadunam com o importante princípio intergeracional, aderente do princípio maior que é o desenvolvimento sustentável. Visitamos trabalhos acadêmicos como a teses da Dra. Maria Amélia Enríquez e do Dr. Frenando Facury Sacaff. Mergulhamos nos orçamentos públicos para avaliar receitas e despesas, para concluir que são necessários que se adotem mudanças legislativas para garantir às gerações futuras o direito aos benefícios ambientais, sociais e econômicos resultante da exploração desses recursos. Focamos nosso trabalho na exploração do minério de ferro oriundo da província de Carajás, no Pará, em especial analisamos o orçamento do município de Parauapebas, dada a sua importância no contexto locacional nas minas do sistema norte. Por fim, concebemos sugestões que podem contribuir com o futuro das gerações e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, através da aplicação do princípio do direito sustentável.

Palavras chave: intergeracionalidade; sustentabilidade; futuras gerações; recursos naturais; desenvolvimento sustentável; mineração; ferro;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MUNDO	9
2 O BRASIL RECEPCIONOU O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	10
3 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NÃO É UMA OPÇÃO É UMA IMPOSIÇÃO MORAL E ÉTICA	11
4 OS BENS NATURAIS E MODELO ECONÔMICO PÓS-REVOLUÇÃO INDUSTRIAL	12
5 O MINÉRIO COMO BEM NÃO RENOVÁVEL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL	13
6 AS RESERVAS MINERAIS DE CARAJÁS FICAM NO PARÁ, ENTRE DOIS MUNICÍPIOS	15
7 O SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E A PROPRIEDADE DOS BENS MINERAIS	17
8 A REALIDADE PARAENSE DECORRENTE DA EXPLORAÇÃO DAS RESERVAS DE FERRO DO SISTEMA NORTE – CARAJÁS	18
9 A MINERAÇÃO COMO ENCLAVE, MALDIÇÃO OU BENEFÍCIO	20
10 A EXPORTAÇÃO DO MINÉRIO DE FERRO E A LEI KANDIR	21
11 ROYALTIES: COMPENSAÇÕES ECONÔMICAS (IN) JUSTAS	22
12 A EXCLUSÃO SOCIAL NO PARÁ E REGIÃO DOS CARAJÁS	26
CONCLUSÃO	28
REFERÊNCIAS	30

INTRODUÇÃO

O princípio intergeracional do direito ambiental, derivado do conceito de desenvolvimento sustentável, prevê que o meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser garantido à atual e às futuras gerações. Isto é possível, pelo menos é mais simples, quando se explora recursos naturais renováveis, se o uso for compatível com o tempo necessário à regeneração natural, pois garante-se a renovação do estoque natural, mas no caso da exploração de recursos naturais não renováveis, encontra-se barreiras quase intransponíveis, uma vez que é sabido que o recurso será exaurido após o processo de exploração e uso de bem.

O objetivo deste trabalho é compreender como o direito das futuras gerações está garantido na exploração de bens naturais não renováveis, luz do direito ambiental, buscaremos compreender se este direito está garantido na exploração de recursos minerais, no caso do minério de ferro do Sistema Norte, na província de Carajás, no estado do Pará, investigando se a legislação brasileira se coaduna com o princípio em comento, se assegura esse direito intergeracional e, em caso negativo, como deve ser aperfeiçoado para garantir que as próximas gerações usufruam desse bem ambiental. Aplicaremos o método de pesquisa bibliográfica, usando como principais fontes de referencial teórico a legislação nacional, os conceitos de Édys Millare para o direito ambiental, a pesquisa sobre desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira, constante da tese de doutorado de Maria Amélia Rodrigues da Silva Enriquez, as lições sobre Royalties do doutor Fernando Facury Scaff, ainda o anuário mineral do Pará, o relatório da Vale e os documentos orçamentários do estado do Pará.

Veremos como o princípio do desenvolvimento sustentável e intergeracional se formou em âmbito internacional e como foi albergado pelo direito brasileiro. Trataremos dos minérios enquanto um bem finito e sua conceituação no ordenamento jurídico pátrio. Exploraremos a legislação infraconstitucional e sua aplicação prática ao caso da província de Carajás. Constatemos a contribuição da renda da exploração do bem mineral para a atual e futura geração da área envolvida e as fragilidades ou inaplicabilidades dos princípios ambientais, mormente o do desenvolvimento sustentável e a intergeracionalidade como elemento essencial deste princípio, apontando os caminhos possíveis para assegurá-lo, com a indicação novos instrumentos para assegurar o direito futuro.

1 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MUNDO

A preocupação com as gerações futuras e com os recursos naturais não renováveis apareceu pela primeira vez em um documento oficial na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), como Princípios 02 e 05 desse documento:

Princípio 2

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

O princípio 02 indica que é através da planificação ou ordenamento que se garante os benefícios para as futuras gerações, mas como fazer isso quando é sabido de antemão que os recursos a serem explorados se esaurirão por serem finitos. Isto a Conferência de Estocolmo não detalhou, deixando a aplicação prática o dever de encontrar a solução para o caso, mas preocupou-se especificamente com o não esgotamento dos recursos naturais não renováveis através do Princípio 05:

Princípio 5

Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

A Conferência de Estocolmo ocorreu num clima antecedido por eventos importantes que lhe deram o tom. Destacam-se as denúncias feitas pela bióloga Rachel Carson, no livro de grande repercussão denominado “Primavera Silenciosa”, lançado em 1962, no qual alerta a humanidade para o perigo do uso excessivo de produtos químicos, principalmente no combate a pragas surgidas do desequilíbrio ambiental feito a partir da monocultura.

Outro grande momento que influenciou a Conferência da ONU foi o relatório montado pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, sigla em inglês), a pedido do Clube de Roma, denominado “Os Limites do Crescimento”. A partir de um modelo matemático e utilizando os recursos de informática, o Relatório mostrava que se o homem continuasse utilizando os recursos naturais como à época, estes se esgotariam em cem anos.

A Conferência de Estocolmo foi marcada por um clima de desconfiança dos países em desenvolvimento. O discurso do embaixador brasileiro permanente junto à ONU, Araújo Castro, mostra bem essa preocupação:

Os países em desenvolvimento só podem ver com apreensão uma tendência para uma política de estabilização do poder que coloca toda ênfase no desarmamento regional, controle da população, desestímulo ao uso de energia nuclear para fins pacíficos e desestímulo a um rápido processo de industrialização. (Lago, André Aranha Corrêa do., Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências Ambientais das Nações Unidas - Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão, 2007, p. 117).

A partir da grande repercussão que teve a Conferência de Estocolmo, a ONU criou a Comissão Mundial Independente sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Também conhecida como Comissão Brundtland, em alusão a Gro Harlem Brundtland, ex-Primeira Ministra da Noruega, que a presidiu em 1983.

O relatório final da Comissão, após ouvir especialistas e fazer audiências em todos os Continentes, com o título “*Nosso Futuro Comum – Our Common Future*”, apresentado às Nações Unidas e divulgado em 1987, apresentou o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo a única alternativa para o futuro da humanidade e definido como: “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (MILARÉ, 2015, p. 65).

O conceito do Relatório Brundtland é uma evolução dos princípios concebidos pela Conferência de Estocolmo, principalmente os princípios 02 e 03, tratando dos recursos naturais e dos recursos naturais não renováveis.

O conceito de desenvolvimento sustentável seguiu, sendo aprimorado mundialmente. Na Conferência Rio 92, vinte anos depois de Estocolmo, chegou-se à conclusão que era necessário agregar os componentes econômicos, ambientais e sociais ao conceito de desenvolvimento, para só assim poder chamá-lo de sustentável, aplicando-se este conceito tanto à exploração dos bens renováveis quanto aos bens não renováveis.

2 O BRASIL RECEPCIONOU O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os efeitos da Conferência de Estocolmo tomaram feições concretas no Brasil. O governo militar, que apostava no crescimento econômico para se legitimar, mas dependia de apoio externo, se alinhou às resoluções tiradas em Estocolmo, criando, em 1973, a Secretaria

de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior e, em 1981, promulgou a Lei 6938/81, criando a Política Nacional de Meio Ambiente.

Os princípios ambientais eleitos pela ONU entram no ordenamento jurídico nacional, através do art. 2.º, da Lei da PNMA, mas foi com a promulgação da nova ordem constitucional brasileira que o conceito de desenvolvimento sustentável se materializou através do art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Carta Constitucional brasileira manteve no capítulo da ordem econômico a livre iniciativa, porém harmonizou-a com os novos ventos soprados pelas resoluções internacionais e no art. 170, que instituiu os princípios gerais da atividade econômica, limitou a livre iniciativa a valorização do trabalho humano, a existência digna de acordo com a justiça social, a função social da propriedade e principalmente a defesa do meio ambiente.

A erradicação da pobreza e a marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, são objetivos fundamentais da nossa República Federativa, conforme se lê no art. 3.º da nossa Constituição Federal.

Uma leitura sistemática da Constituição Federal nos leva a concluir que a exploração de recursos naturais, embora de propriedade privada e servindo à livre iniciativa, deve atender os objetivos fundamentais do próprio estado brasileiro, atender a função social e a defesa do meio ambiente, atingindo a plenitude do tripé: social, ambiental e econômico, para a atual e futuras gerações.

3 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NÃO É UMA OPÇÃO É UMA IMPOSIÇÃO MORAL E ÉTICA

Quando a população Mundial chegou aos 6,5 bilhões de habitantes, a maioria morando em cidades e com hábitos de usar e descartar em uma velocidade cada vez mais incompatível com a da natureza, foi percebida a finitude de tudo. A finitude chegou ao dicionário de economista de todas as correntes. Para Antonio Delfim Neto: "Enquanto existiu oferta infinita de recursos – infinita não, porque a finitude tornou-se evidente –, ninguém ligava" (in: ARNT, 2011, p. 16).

Para o economista José Eli da Veiga, que defende que a sociedade precisa abdicar do crescimento econômico para se desenvolver, a sustentabilidade é um obstáculo necessário à continuidade da vida e do próprio sentido de progresso: "Não é que os empresários vejam a sustentabilidade como um obstáculo; ela é mesmo um obstáculo. É tanto obstáculo quanto, por exemplo, ter uma lei que proíba a escravidão ou regule sindicatos" (in: ARNT, 2011, p. 16).

Para Sérgio Besserman Vianna a sustentabilidade é uma imposição da realidade: "Temos tratado os serviços que a natureza nos presta como se fossem bens públicos: usamos à vontade, eternamente, infinitamente, sem custos. Sabemos hoje que tem custo" (in: ARNT, 2011, p. 16).

Na atualidade não há como se confundir crescimento econômico com progresso ou mesmo aceitar o desenvolvimento tecnológico e econômico que não deixa o mundo melhor para atual e futuras gerações. O Papa Francisco, chefe supremo da Igreja Católica Apostólica Romana, em recente documento pastoral, afirma a preocupação da entidade secular que dirige com o futuro do planeta:

Quando pensamos na situação em que se deixa o planeta às gerações futuras, entramos na lógica: a do dom gratuito, que recebemos e comunicamos. Se a terra nos é dada, não podemos pensar apenas a partir de um critério utilitarista de eficiência e produtividade para o lucro individual. Não estamos a falar de uma atitude opcional, mas de uma questão essencial de justiça, pois a terra que recebemos pertence também àqueles que hão de vir."¹

4 OS BENS NATURAIS E MODELO ECONÔMICO PÓS-REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

Os esforços legislativos e os acordos internacionais não foram até aqui suficientes para impedir o acelerado avanço sobre os estoques de reservas naturais planetárias que se esvaíam a olhos vistos. O modelo econômico mundial, baseado na cultura do descartável, gera impactos brutais sobre o meio ambiente, com emissões de gases de efeito estufa que provocam aumento de temperatura no planeta, produzem resíduos em grandes quantidades e geram enormes desigualdades sociais, com concentração de riquezas nunca vista.

¹ Cf. Carta Encíclica Laudato Si do Santo Padre Francisco sobre os cuidados da casa comum. Brasília, Edições CNBB. 2015. p. 98.

O PIB mundial está concentrado em poucos países. Apenas dois desses países, os Estados Unidos da América com 23,32% e a China com 13,9%, detêm 37,22% do PIB Mundial. O Brasil detém 3,15 % do PIB do Planeta. Esta concentração de riquezas se reproduz internamente em cada país². O Brasil, detentor de enormes recursos naturais e biodiversidade, concentra riquezas nos estados do sul e em poucas setores da economia nacional.

O desenvolvimento sustentável encontra dificuldade para ser aplicado em casos de exploração dos bens não renováveis, mas também fica limitado pelo modelo econômico. A livre iniciativa e o arcabouço jurídico protegem a propriedade privada dos bens e dos frutos gerados pela sua exploração. A legislação impõe limites ambientais aos projetos de exploração desses bens, cria condicionantes sociais, mas não alcança a repartição de lucro e, ao contrário, estimula a concentração de riquezas, como veremos no caso da mineração.

5 O MINÉRIO COMO BEM NÃO RENOVÁVEL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Os recursos minerais do subsolo são bens da união, bens coletivos do povo brasileiro, conforme está disciplinado constitucionalmente no art. 20, IX:

Art. 20. São bens da União:

...

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

Os recursos minerais, enquanto recursos naturais não renováveis, são bens de uso comum do povo, conforme o art. 225 da CFRB e, como visto acima, são também bens da União. Sobre este tipo de bem, por se tratar de bem finito, muitos debates acadêmicos abordam a exploração em razão da intergeracionalidade, finitude e também quanto a sua classificação frente ao domínio.

As leis de mercado e o atual modelo econômico mundial, baseado no consumo, estimulado pela substituição veloz e descarte de produtos forçam a exploração a exaustão de recursos naturais não renováveis como no caso as jazidas minerais. Os avanços tecnológicos, por outro lado, aumentam a capacidade de exploração desses recursos e abreviam a exaustão das suas reservas. Uma coisa era explorar minas com pá, picaretas e carros de mão, outra bem

² Cf. O site www.howmuch.net

diferente é a utilização de sistemas tecnológicos avançados, como o truckless, substituto dos caminhões gigantes, que são sistemas de grandes correias e esteiras para transportar o minério de ferro da mina ao separador e de lá para os vagões dos trens até o porto. Esses sistemas, além de prescindir do uso de grandes quantidades de mão de obra, permitem retirar minérios em grande quantidade e velocidade, reduzindo o tempo de exaustão da mina e ainda diminuindo o impacto ambiental decorrente da circulação dos veículos pesados e da emissão de gases pela queima de combustível fóssil.

Um dilema, porém, persiste em relação à exploração dos bens minerais. Explorar demais hoje e gastar a receita arrecada pode significar apenas os buracos para o futuro. Não explorá-los, porém, pode significar perda de oportunidade, pois o futuro do uso desses minerais é incerto.

O Prof. Scaff resumiu o dilema que envolve resguardar o direito das futuras gerações:

Nos dois casos, as futuras gerações sairão perdendo. Encontrar a exata medida entre a exploração desses recursos e o mais adequado uso dos valores arrecadados utilizando-os em prol das futuras, é o grande desafio que se põe a frente da presente geração (SCAFF, 2014, p. 69).

Outro aspecto referente aos bens minerais, diz respeito à rigidez locacional. Não é o setor mineral quem escolhe o lugar onde vai explorar o minério. A incidência mineral ocorre sem a intervenção humana. É obra da natureza e de sua formação geológica, não respeitando fronteiras externa ou interna. O local da ocorrência mineral, geralmente fica distante do mercado consumidor e em áreas ambientais sensíveis. A sua exploração cria enclaves econômicos e impactos ambientais que, às vezes, são irreversíveis.

A exploração das reservas minerais atrai populações para o entorno, mas não geram, por si só, dois requisitos do desenvolvimento econômico sustentável que são a geração de emprego e a garantia da equidade na distribuição de benefícios entre a atual e as futuras gerações. A rigidez locacional nos coloca sobre o seguinte problema, os recursos minerais são bens da União, mas a sua incidência acontece em um ou mais estados, e, internamente, em um ou mais municípios.

As receitas obtidas com a exploração desses recursos são predominantemente da União, mas os impactos ambientais e sociais acontecem no local, no interior do ente federativo estado e município. Pergunta-se: qual a parcela da receita proveniente dessa exploração deve ser destinada ao ente federado no qual se localiza a reserva? Se é o ente

federado que fica com os impactos ambientais, sociais e econômicos advindos da exploração mineral, não seria este que teria direito ao maior volume da receita decorrente dessa atividade?

6 AS RESERVAS MINERAIS DE CARAJÁS FICAM NO PARÁ, ENTRE DOIS MUNICÍPIOS

De acordo com o Anuário do Pará (2014), a província mineral dos Carajás, localizada na região sudeste do estado do Pará, entre os municípios de Parauapebas e Canaã dos Carajás, possui a maior concentração de ferro já encontrada no mundo “e da melhor qualidade, por possuir um alto teor do minério (cerca de 66%) e baixa concentração de impurezas”. Segundo a mesma fonte, em 2012, a produção total foi de 106,8 milhões de toneladas.

As jazidas de reserva de ferro de Carajás foram encontradas há 48 anos, em 31 de julho de 1967, pelo geólogo Breno Augusto dos Santos, com previsão para durar 800 anos de exploração, a mina levou 18 anos para entrar em operação. Neste tempo, mudaram as tecnologias, a produção aumentou, a propriedade da mina também mudou de mãos, foi entregue à iniciativa privada e a legislação mineral sofreu modificações.

Para Lúcio Flávio Pinto, jornalista que acompanha a evolução da exploração de ferro em Carajás, desde seu início, e esgotamento dos recursos não renováveis da reserva de Carajás, o que era para durar oito séculos, se exaurirá em menos de dois séculos, como afirma:

As jazidas de Carajás, com 18 bilhões de toneladas, podiam durar 800 anos se o máximo de produção que era previsto inicialmente se mantivesse. Na média do primeiro bilhão, o tempo de vida útil cairia à metade, em valores redondos. No ritmo que a mina terá a partir de 2010, esse prazo baixará para 180 anos. Ou seja, mais 130 anos a partir do momento em que começasse a produzir 130 milhões de toneladas a cada ano. Ou, na verdade, um tanto menos: seria preciso descontar desse total o minério já extraído. Talvez apenas mais um século.³

O relatório da Companhia Vale, referente ao ano de 2014, descreve assim o Sistema Norte de produção de minério de hematita de alto teor (teor de ferro de mais de 66% em média):

Minas a céu aberto e usinas de processamento de minério. Divididas entre Serra Norte, Serra Sul, e Serra Leste. Desde de 1985, realizamos atividades

³ Cf. <http://www.forumcarajas.org.br/>

de mineração na Serra Norte, que é subdividida em três áreas principais (N4W, N4E e N5) e duas instalações principais de beneficiamento. No primeiro trimestre de 2014, demos início a uma nova mina e unidade de beneficiamento na Serra Leste.

A primeira venda do minério extraído de Carajás ocorreu em 1986 quando foram embarcadas 13,5 milhões de toneladas de minério de ferro. Em 27 anos de atividades, esta produção, quase decuplicou.

A exportação do ferro produzido pelo estado do Pará, em 2013, a partir da província mineral dos Carajás, foi destinada a abastecer 21 países do mundo. Produziu-se 106.946.855 toneladas, sendo que a China, Japão, República da Coreia do Sul, Alemanha e França receberam 89.653.824 toneladas de ferro e os outros 16 países, compraram 17.293.031 toneladas.

Para o professor Fernando Fecury Scaff:

deve-se ter um olhar mais atento à exploração dos recursos naturais, em especial dos não renováveis, em face de sua finitude, em prol das futuras gerações. Esse registro vale para a conservação do bem em si (patrimônio) como para as receitas dele originárias (SCAFF, 2014).

A decisão sobre o ritmo de exploração da mina e a tecnologia empregada é dada pela demanda de mercado e por decisão do investidor que, no caso das riquezas minerais, é o concessionário que toma essas decisões.

Após sondagens e avaliações técnicas, o concessionário avalia a quantidade provada e provável, para estimar o tempo útil das reservas minerais, mas é o ritmo de exploração que dirá quantas gerações alcançarão a existência do minério.

No caso do Sistema Norte, a Vale informa que a capacidade de todas as minas é de 4.674,8 toneladas provadas, 2.405,9 toneladas prováveis, com um total de 7.080,7 milhões de toneladas métricas de ROM úmido. Como as exigências do mercado aumentam ano após anos e a tecnologia aplicada hoje permite explorar quantidades cada vez maiores, aliado ao fato de ser esse um minério de altíssimo teor de hematita, muito valorizado pelo mercado, as quantidades extraídas e exportadas de minério de ferro só têm aumentado e, lógico, a vida útil das reservas de Carajás está diminuindo a cada ano. Como os recursos minerais são bens da União, como visto acima, em que medida o Estado influencia na decisão de resguardar o direito das futuras gerações a usufruírem?

7 O SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E A PROPRIEDADE DOS BENS MINERAIS

Apesar da CFRB declarar no inciso IX do art. 20 que as reservas minerais, incluindo as do subsolo, são bens da União, o que seria fácil à própria União, dona aparente do bem, submeter a exploração desses recursos naturais não renováveis aos interesses coletivos, determinando o ritmo da exploração para garantir os direitos das futuras gerações, mas isso não é totalmente possível em face de direitos sobre o produto mineral como dito no próprio sistema jurídico constitucional.

O art. 176 da CFRB, como se negasse o art. 20, IX, da mesma Carta Constitucional, garante ao concessionário a propriedade do produto da lavra, no caso o minério. Deduz-se, por tanto, que as riquezas minerais pertencem à União apenas enquanto jazimento, que só podem ser explorados por um dos seis regimes jurídicos: autorização, concessão, licenciamento, extração, permissão de lavra garimpeira e monopólio. No caso do minério de ferro, o regime usado é o da concessão.

O processo inicia-se com uma consulta ao banco de dados do DNPM, sendo a área livre, o interessado apresenta no protocolo um requerimento e depois um projeto, que se estiver de acordo com a legislação vigente, receberá a concessão, licença ou permissão. Depois de localizada, avaliada, dimensionada e explorada, o produto advindo dessas atividades concedidas pertencerá ao concessionário e não mais à União.

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

O constituinte originário se esmerou no texto e elaborou uma bela construção sofismática. Considerou jazida, solo e produto mineral como três coisas distintas, dando a propriedade destes bens, destinos diferentes. Para a União a jazida. Para o proprietário privado o solo sem riqueza e para o concessionário mineral o produto da lavra, no caso o minério. Na origem, o bem minério é um bem público, o fruto da exploração mineral é que pertencerá ao concessionário como forma de remunerá-lo pelo seu esforço de pesquisa e investimentos alocados, correndo ele mesmo os riscos da atividade.

Aqui é importante esclarecer que tipo de bens públicos são os recursos naturais não renováveis. Para o professor Scaff, os bens minerais, são bens dominicais e como tal tem a função de gerar receitas para os cofres públicos (SCAFF, 2014, p. 55).

Em função da natureza do bem mineral, a exploração desse recurso sofre o controle do estado enquanto poder concedente através do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), mas também pelo exercício do poder de polícia, incluído especificamente o controle dos órgãos ambientais. O inciso IV e o parágrafo segundo do art. 225, que trata do capítulo do meio ambiente, da CRFB, impõe um controle específico às atividades minerárias, pois se trata de atividade de significativo impacto ambiental que, mesmo com toda a precaução e mitigação, degrada o meio ambiente.

Art. 225....

IV - exigir na forma da lei, para instalação de obras ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Sendo, ainda um bem da União, mesmo explorado por empresas privadas, pelo regime de concessão, deve estar de acordo com o interesse social da propriedade e atender os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial os do inciso III, do art. 3.º, que é o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

No ordenamento pátrio, encontra-se muito bem regulado os impactos provocados pela mineração quanto ao meio ambiente e os aspectos negativos de cunho social, podendo o estado nacional exigir adequação do projeto minério, visando o menor impacto possível e exigindo compensação socioambiental para amenizar aqueles impactos que por ventura não possam ser evitados.

No caso da compensação econômica decorrente da exploração deste bem finito, principalmente no que concerne ao direito das futuras gerações, a única forma de fruição para a sociedade, encontra-se disciplinada através do instituto da compensação financeira, também conhecida como royalties, e dos tributos decorrentes da exploração do bem mineral.

8 A REALIDADE PARAENSE DECORRENTE DA EXPLORAÇÃO DAS RESERVAS DE FERRO DO SISTEMA NORTE – CARAJÁS

A tabela a seguir mostra a produção de minério de ferro pelo Sistema Norte: Serra Norte e Serra Leste, em milhões de toneladas métricas.

Sistema Norte	2012	2013	2014
Serra Norte	106,8	104,9	117,4
Serra Leste	-	-	2,2
Total do Sistema Norte	106,8	104,9	119,7

Tabela 1 – Produção de minério de ferro – Sistema Norte (Serra Norte e Serra Leste)
Fonte: Vale: Relatório Anual 2014.

O Sistema Norte, segundo empresa Vale, em Relatório Anual de 2014, tem reservas provadas de 4,6 bilhões de toneladas e 2,4 bilhões de toneladas de reservas prováveis, todas com teor de 66,6% de hematita. O total de reservas, entre provadas e prováveis, é de 7,08 bilhões de toneladas de minério de ferro.

As reservas provadas e prováveis quando confrontadas com atual nível de produção, aponta para um tempo de vida útil de 60 anos, aproximadamente, de exploração da minas de ferro do Sistema Norte, levando em conta o emprego da tecnologia atual. Prazo para o qual a região afetada deve ser preparada economicamente para sobreviver sem as receitas advindas da exploração mineral.

O destino da produção do minério de ferro extraído do Pará, tomando com exemplo o ano de 2013, ficou assim distribuído:

País	US\$	Ton.
China	5.062.635.189	55.219.351
Japão	1.184.492.699	12.778.653
Rep. Coréia do Sul	732.179.798	7.883.368
Alemanha	720.293.887	7.637.766
França	570.792.462	6.134.686
Subtotal	8.270.394.035	89.653.824
Outros	1.592.524.712	17.293.031

Total	9.862.918.747	106.946.855
--------------	----------------------	--------------------

Tabela 2 – Produção de minério ferro extraído no Pará em 2013
 Fonte: SIMINERAL - 3.º Anuário Mineral do Estado (Pará)

O destino de 51% do minério de ferro do estado do Pará é a China. Isto cria dois problemas: o primeiro é em relação aos preços internacionais do minério que acaba sendo ditado pelos chineses, ficando o setor dependente de medidas adotadas pelo Governo da China para aumentar a produção, lucro e repasses em impostos; o segundo diz respeito a pouca exigência em questões socioambientais feita pela China, afetando internamente a postura da empresa Vale nestas questões.

9 A MINERAÇÃO COMO ENCLAVE, MALDIÇÃO OU BENEFÍCIO

Sendo a mineração uma das mais antigas atividades humanas, utilizada para denominar etapas civilizatórias, como a idade do ferro e do bronze, também foi essencial para sustentar a Revolução Industrial e a recente, o período atual pós-revolução industrial. Os minérios estão presentes em quase todos os setores da vida atual.

Embora tenha grande importância histórica, a mineração sempre causou polêmica quanto ao papel que desempenha no desenvolvimento dos espaços territoriais de ocorrência de mineiras. O debate atualmente ainda é mais latente por envolver os conceitos de sustentabilidade.

Para esse debate, a professora Maria Amélia Enriquez (2004), destacou três correntes de pensamentos sobre o assunto, as quais destacamos aqui, tomando de empréstimo o texto da própria professora:

- **Teoria da maldição dos recursos naturais**

(LEWIS, 1984; BUNKER, 1988; SHAFER, 1994; FREUBENBURG, 1998; GLYFASON, 2000; WHITEMORE, 2006) economias de base mineradora têm muito mais problemas do que vantagens para conduzir o seu processo de desenvolvimento. Segundo essa visão, as fartas rendas provenientes da extração dos recursos minerais produzem uma espécie de maldição por limitarem a capacidade expansiva de outros setores produtivos. Adicionalmente, elas induzem a permanência no poder de uma elite atrasada e parasitária que não consegue deslanchar políticas para diversificar a economia e deixá-la menos dependente do setor mineral. Essa corrente se inspira em duas fontes: as teorias sobre processo de acumulação capitalista global (BARAN, 1965; CARDOSO & FALETTO, 1970; ALTEVIR, 1995; ARRIGHI, 1997) e as teorias estruturais a partir de paradigma de

termodinâmica (ALTEVIR, 1995; CLEVELAND & RUTH, 1997; DALY, 1997).

- **Mineração como trampolim para o desenvolvimento**

(RADETZKY, 1992; DAVIS, 1995, 1998; DAVIS & TILTON, 2002; PEGG, 2006; STIJNS, 2006), defende a idéia de que a mineração é um trampolim para o desenvolvimento. O argumento central é o de que não pode haver desenvolvimento sem os meios adequados para financiá-lo e que a extração mineral é um dos setores produtivos que tem grandes possibilidades de gerar vultosos recursos financeiros. Portanto, regiões que foram privilegiadas com jazidas minerais receberam verdadeira benção que, por sua vez deve ser utilizada em prol de seu desenvolvimento. Essa visão tem o seu principal ponto de apoio na teoria econômica convencional (HARROD/DOMAR apud HUNT, 1989; SOLOW, 1956, 1986; ROSTOW, 1960)

- **Mineração e o direito das futuras gerações**

Há ainda uma terceira via cujo lema seria – ‘nem tanto ao mar, nem tanto à terra’ – que percebe as oportunidades, mas que também vê os desafios que as regiões de base mineradora precisam enfrentar para superar os problemas colocados pela busca do desenvolvimento (AUTY & WARHURST, 1993; WARHURST, 1999; HILSON, 2000; VEIGA et al., 2001). Essa perspectiva emergiu justamente com a nova concepção do desenvolvimento sustentável que alerta para a necessidade imperiosa de incluir as futuras gerações nas decisões do presente e, dessa forma, promover um crescimento econômico comprometido com os limites ecossistêmicos e com a melhor equidade social, ou seja, para a necessidade de harmonizar as dimensões econômica, ecológica e social do desenvolvimento (WECD, 1987; SACHS, 1986, 1993, 2004; PROOPS ET AL., 1997). Essa proposta comporta diferentes nuances, desde a “sustentabilidade fraca” (PEARCE, 1993; PEARCE & ATKINSON, 1992, SERAGELDIN, 1995), à economia ecológica (FAUCHEUX E NÖEL, 1995; ALIER, 1997).

O direito ambiental brasileiro indica o caminho do desenvolvimento sustentável como pregado pela terceira corrente. Os discursos dos governantes nos três níveis apontam na visão da segunda corrente, utilizar os recursos gerados pela exploração mineral para estimular outros setores da economia, mas na prática a exploração dos recursos minerais tem resultado em maldição. Governantes e mineradores utilizam-se das receitas geradas pela exploração mineral de forma a não garantir que as gerações futuras usufruam dos recursos minerais.

10 A EXPORTAÇÃO DO MINÉRIO DE FERRO E A LEI KANDIR

A CFEM não é a única, mas é a principal contribuição em decorrência da exploração deste recurso natural não renovável. Como visto no quadro das exportações de ferro, o destino

do minério de ferro explorado no Pará é o mercado exterior e, neste caso, o estado fica impossibilitado de cobrar o imposto de caráter estadual que é o ICMS.

O Inciso II, do art. 3.º, da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) retirou da incidência do ICMS as operações e prestações que se destinem ao exterior de mercadorias como o minério de ferro produzido em Carajás, no Pará.

Art. 3º O imposto não incide sobre:

I - ...;

II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços;

É verdade que a União compensa os estados exportadores, mas nunca nos mesmos valores correspondentes àqueles oriundos da incidência do imposto, se acaso fosse cobrado pelas operações realizadas nas exportações de ferro.

Sem poder contar com o principal imposto estadual, no caso o ICMS, em face do deferimento, o Pará e os municípios mineradores se socorrem para manutenção de suas despesas da Compensação Financeira da Exploração de Recursos Naturais e Minerais, também conhecida como Royalties minerais.

11 ROYALTIES: COMPENSAÇÕES ECONÔMICAS (IN) JUSTAS

A palavra *royalty* deriva de realeza e, segundo Enriquez (2007), é o pagamento pelo uso do bem que pertence ao rei ou ao governo. Embora muito utilizada nos debates constituintes para significar compensação ou participação, a palavra *royalty* não consta do texto constitucional.

O conceito de *royalty* é o preço público pago ao proprietário de recurso natural não renovável que for extraído, inserido ou consumido por processo produtivo. Segundo Sacff (2014), esse preço se caracteriza como uma receita pública, decorrente da exploração de um patrimônio público – receita pública para quem recebe; preço público para quem paga.

A cobrança de *royalty* decorre do § 1.º, do art. 20 da CRFB:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

A produção mineral do estado do Pará o colocou no segundo lugar nacional em arrecadação de CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais), também conhecida como Royalties. Em 2013, enquanto o Brasil arrecadou R\$ 2.373.783.372,38 (dois bilhões, trezentos e setenta e três milhões, setecentos e oitenta e três mil, trezentos e setenta e dois reais e trinta e oito centavos), o estado do Pará foi responsável por 33,38% dessa arrecadação, no valor total de R\$ 804.228.198,50 (oitocentos e quatro milhões, duzentos e vinte oito mil, cento e noventa e oito reais e cinquenta centavos).

No exercício de 2013, o Governo do Estado recebeu R\$ 183.747.280,00 (centro e oitenta e três milhões, setecentos e quarenta e sete mil, duzentos e oitenta reais), classificados sobre o código orçamentário 1721.22.20, a receita oriunda da exploração mineral, compôs o conjunto das receitas correntes.

Os dois municípios onde se localiza a exploração de minério de ferro, Parauapebas e Canaã dos Carajás, arrecadaram, à título de CFEM, o valor de R\$ 700.217.745,22 (setecentos milhões, duzentos e dezessete mil, setecentos e quarenta e cinco reais e vinte e dois centavos) e R\$ 37.622.895,32 (trinta e sete milhões, seiscentos e vinte e dois mil, oitocentos e noventa e cinco reais e trinta e dois centavos), respectivamente.

Conforme pode se deduzir a partir da arrecadação dos dois municípios acima, a CFEM paraense advém quase que totalmente da exploração do minério de ferro do Sistema Norte, em Carajás, sendo Parauapebas o município mais importante para arrecadação da CFEM, segundo o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM): "O município de Parauapebas possui uma grande importância, pois representa a maior arrecadação da CFEM no Pará, sendo responsável por mais de 80% do total arrecadado no estado e por 24% do total Brasil."

A CFEM é arrecada pelo Departamento Nacional de Recursos Minerais (DNPM) e repassada a estados e municípios mineradores. O mecanismo para arrecadação, cobrança e distribuição do DNPM (art. 3º, inciso IX, da Lei no 8.876/94), no que se refere à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), prevista no art. 20, § 1.º, da Constituição Federal, e regulamentada pelas Leis nos 7.990/89, 8.001/90 e 9.993/00, bem como pelo Decreto no 1/91, determina um percentual de 2% sobre o faturamento líquido do minério de ferro.

Segundo o DNPM, considera-se faturamento líquido o total das receitas de venda, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de

transporte e as de seguro. Do total arrecado, 23% pertence aos estados, 65% para os municípios produtores, 2% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e 10% para o DNPM que, por seu turno, repassa 2% ao IBAMA que fica obrigado a aplicar este percentual em proteção mineral em regiões mineradoras.

O percentual decorrente da arrecadação da CFEM, que pertence aos estados e municípios, é arrecadado e repassado pela União como transferências correntes e segue sendo classificados nos orçamentos estaduais e municipais como receita corrente.

O sistema orçamentário nacional, decorrente da Lei n.º 4320/64, disciplinado pela Portaria STN n.º 437/2012, considera que a CFEM é uma receita patrimonial e por essa razão a classifica como receita corrente, mas esta classificação não se coaduna com os objetivos do desenvolvimento sustentável e nem com o princípio da intergeracionalidade. As receitas correntes financiam despesas correntes, despesas do dia a dia da administração pública, como folha de pagamento de pessoal e despesas cotidianas para o funcionamento da máquina pública, obras, mas sem o compromisso de garantir o futuro das gerações. As despesas que duram mais de uma geração são aquelas financiadas pelas receitas de capital e estão classificadas como investimentos ou inversões financeiras.

O estado do Pará, apesar de ser um grande produtor de minério, destacando-se o ferro, recebe valores muito baixos com compensação dessa riqueza mineral. A receita oriunda da compensação financeira pela exploração de recursos minerais destinada ao Pará, no exercício de 2013, foi de R\$ 183.747.280,00 (cento e oitenta e três milhões, setecentos e quarenta e sete mil, duzentos e oitenta reais) representando menos de 1% do orçamento anual do Governo do Pará, que para o exercício, foi de R\$ 17,3 bilhões. Além de não garantir o direito das gerações futuras por classificada como receita corrente e utilizada para financiar as despesas correntes, a parte repassada ao estado proveniente da CFEM é tão pouco que nem garante os direitos da geração presente.

Deixamos de analisar as receitas do município de Canaã dos Carajás, uma vez que no exercício escolhido para análise a arrecadação proveniente da CEFEM foi irrisória, uma vez que a mina de ferro S11D, do Sistema Norte, que garante substancial arrecadação de compensação financeira pela exploração de recursos minerais, ainda não está em operação.

A Lei Municipal nº 4.527/2013, que estima a receita e fixa despesas do município de Parauapebas para o exercício de 2013, apresentou o seguinte quadro:

RECEITAS CORRENTES	897.699.700,00
Receita Tributária	146.218.948,70
Receita de Contribuições	3.865.270,00
Receita Patrimonial	4.134.967,00
Receita de Serviços	6.072.150,70
Transferências Correntes	793.787.634,82
Outras Receitas Correntes	18.323.629,78
RECEITA DE CAPITAL	24.136.000,00
Operação de Crédito	20.000.000,00
Amortização de Empréstimos	286.000,00
Transferência de Capital	3.850.000,00
DEDUÇÃO DA RECEITA	-74.702.901,00
RECEITA TOTAL	921.835.700,00

Quadro 1 – Receitas para o Município de Parauapebas 2013
 Fonte: Lei Municipal nº 4.527/2013

A execução das receitas neste exercício sofreu uma variação para maior. A Prefeitura de Parauapebas recebeu, efetivamente, à título de CFEM, no exercício de 2013, o valor de R\$ 450.805.592,51 (quatro centos e cinquenta milhões, oitocentos e cinco mil, quinhentos e noventa e dois reais e cinquenta e um centavos). Neste mesmo exercício, a receita total do município foi de R\$ 1.091.874.650,14 (um bilhão, noventa e um milhão, oitocentos e setenta e quatro mil, seiscentos e cinquenta reais e quatorze centavos). A CEFEM representou, portanto, 41% da receita total de Parauapebas.

As despesas orçamentárias foram distribuídas das seguinte forma:

DESPESAS CORRENTE	R\$ 581.731.861,40
DESPESAS DE CAPITAL	R\$ 324.103.838,60
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$ 16.000.000,00

O quadro a seguir mostra a previsão das despesas para aplicação em projetos e atividades. Sabendo-se que projeto é um conjunto de operações relativas a obras, serviços públicos ou programas sociais. A realização dessas operações obedece a um limite de tempo e resulta em um produto final. Atividade pode ser definida como um conjunto de operações que

também se refere a obras e serviços públicos, mas com um caráter de continuidade. Essas operações específicas se realizam de modo contínuo e são necessárias à manutenção e operacionalização das ações governamentais.

PROJETOS	ATIVIDADES
R\$307.099.269,95	R\$598.736.430,05

Quadro 2 – Previsão de despesas para aplicação em projetos e atividades

Fonte:

As despesas corrente se equivalem à previsão com as atividades, mesmo acontecendo em relação às despesas de capital, estas se equivalem às despesas com projetos. Nas duas classificações, os valores despendidos com despesas permanentes, capaz de agregar valor econômico de longo prazo, são bem menores que as receitas geradas pela CEFEM. Vale ressaltar que as despesas de projetos são também financiadas por outras fontes de receitas, como as receitas oriundas do Fundo de Educação e Saúde.

Os principais projetos do exercício de 2013 estão orçados na Secretaria Municipal de Obras, R\$ 223.681.816,00 (duzentos e vinte três mil, seiscentos e oitenta e um mil, oitocentos e dezesseis reais), isto significa 72,% de todos os recursos foram alocados para esse tipo de classificação orçamentária, mas os investimentos setores que podem gerar uma nova economia e salvar as futuras gerações, quando o minério de ferro acabar, são muito poucos, irrisórios e incapazes de alterar a dinâmica econômica local dependente da extração mineral. A agricultura recebe aporte de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil); a Indústria recebeu aporte de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões); a cultura (geradora da chamada indústria criativa) recebeu aporte de R\$ 4.050.000,00 (quatro milhões e cinquenta mil reais). Os recursos forma na sua maioria destinados a amenizar os efeitos causados pela própria indústria mineradora, em especial a urbanização violenta do município de Paraupébas.

12 A EXCLUSÃO SOCIAL NO PARÁ E REGIÃO DOS CARAJÁS

Os dados do Mapa da Exclusão Social apurados pelo IDESP e publicados no Relatório de Contas Anuais do Governo do Estado do Pará, de responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado, demonstram que os índices obtidos pelo estado e pela região de Carajás estão muito abaixo da média nacional.

- **Expectativa de Vida**

Com relação à expectativa de vida média paraense foi de 73,15 e a da Região de Carajás ficou em na pior colocação, com 71,33 anos. Os números paraenses, segundo o IBGE, foram inferiores a média nacional de 74,5 anos.

- **Renda**

No que tange à renda, o mapa de exclusão social elaborado pelo IDESP apresentou números referentes ao exercício de 2011 para renda. Neste ano o PIB per capita do estado do Pará foi de R\$ 11.494,00 (onze mil, quatrocentos e noventa e quatro reais), sendo que a região de Carajás apresentou uma renda per capita com um valor maior que do estado, R\$ 47.409,00 (quarenta e sete mil e quarenta e nove reais).

Por outro lado, quando se obtém o índice GINI, que é uma medida do grau de distribuição de valor, variando de zero (perfeita igualdade) e um (desigualdade máxima) que mede a concentração de renda, os números são inversos ao da renda per capita. O índice GINI do Pará é 0,779, enquanto que o GINI da região do Carajás, onde se localizam as reservas de ferro, é de 0,82, sendo a região onde acontece a maior concentração de rendas do estado do Pará. No ano de referência o índice GINI do Brasil foi de 0,495.

- **Saneamento básico**

Os indicadores de saneamento básico do estado do Pará são significativamente inferiores em comparação aos dados Brasil para o ano 2012, apenas 51,38% dos domicílios do estado tinham acesso ao abastecimento de água por rede geral, somente 52,71% contavam com esgotamento sanitário e 73,14% dispunham de coleta de lixo.

CONCLUSÃO

A mineração, embora obedeça à legislação em vigor, não atende os preceitos do desenvolvimento sustentável, atuando mais como um enclave e uma maldição, sem garantir o direito das atuais gerações e muito menos as futuras gerações. No caso da província de Carajás o Brasil está se desfazendo de um minério com o mais alto grau de pureza de hematita, para fazer saldo na sua balança comercial, deixando para os entes federados, no caso do Pará e dos municípios de Parauapebas e Canaã dos Carajás, a missão de explicar para as futuras gerações os desastres sociais, ambientais, mas principalmente o fracasso econômico de não ter adotado um modelo de gerenciamento dos recursos naturais não renováveis sobre sua guarda e das receitas geradas pela sua exploração econômica, capaz de criar novos valores permanentes e estimular outros setores para geração de emprego e renda autônomos, não dependentes dos recursos minerais.

A primeira e urgente medida é modificar o valor da Compensação Financeira, mudando o percentual e também o conceito de faturamento líquido. A apuração na venda permite que a empresa faça duas operações, uma para si mesma, através um sócio comprador que controla o preço e depois uma segunda venda para o verdadeiro comprador do mineral com um preço derivado de um contrato externo, sem a interferência. Depois ao deduzir as despesas de transporte, está se remunerando a própria empresa, posto que é ela mesmo quem transporta o minério.

A próxima medida seria a mudança na classificação da receita obtida com a CFEM. O minério é uma propriedade, um bem, da União enquanto jazida. Nesta condição trata-se de um bem imóvel, que vira bem móvel na medida em que se transforma em minério, que logo a seguir, pelo menos na parte que se refere à compensação, transforma-se em receita. Ora, sendo na origem um bem imóvel, nada mais justo que classificá-lo como receita de capital. No mais, a receita de capital é a única garantia que podemos dar às futuras gerações de usufruírem do direito que a CRFB reservou àquelas que ainda haverão de nascer. Quanto à geração atual, esta deve ser contemplada pelas outras receitas decorrente das atividades mineradoras antes da completa exaustão do recurso natural não renovável.

Por último, mas não menos importante, por ocasião do licenciamento ambiental da atividade, o concessionário deveria ser obrigado a colaborar com a formação de um fundo econômico de preparação para a exaustão da mina. Um fundo que receberia também a

contribuição de parte da receita pública e serviria para financiar negócios e a setores da economia com a vocação de diversificá-la e gerar emprego e renda de forma permanente em substituição a atividade mineral. Também se faz necessária a exigência de um seguro capaz de garantir a recuperação da área degradada e o encerramento da mina.

REFERÊNCIAS

ARNT, Ricardo (org.). **O que os economistas pensam sobre a sustentabilidade**, 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

ENRIQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Maldição ou dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira, Tese de Doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentáveis - UnB, Brasília, agosto de 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**, 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PAPA FRANCISCO. **Carta Encíclica Laudato Si**. Brasília: Edições CNBB, 2015.

PARÁ. **Anuário Mineral do Pará**. Belém, 2014.

PARÁ. **Relatório do Tribunal de Contas do Estado sobre as contas de governo do Exercício de 2013**. Belém, 2013.

PARÁ. **Lei Orçamentaria Anual, exercício de 2013**. Parauapebas, 2013.

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