



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

**DIVINA DE JESUS DE ALMEIDA ANDRADE**

**PERSPECTIVA DA TEORIA INSTITUCIONAL SOBRE A EXPLORAÇÃO  
DE RECURSOS MINERAIS NO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS**

Belém  
2022

DIVINA DE JESUS DE ALMEIDA ANDRADE

**PERSPECTIVA DA TEORIA INSTITUCIONAL SOBRE A EXPLORAÇÃO  
DE RECURSOS MINERAIS NO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará-UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa

Belém  
2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

A533p      ANDRADE, Divina de Jesus de Almeida.  
              A perspectiva da Teoria Institucional sobre a exploração de  
              recursos minerais no município de Parauapebas / Divina de Jesus  
              de Almeida Andrade. – 2022.  
              146 f: il.

              Orientador: Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa.  
              Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo  
              de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em  
              Gestão Pública, Belém, 2022.

              1. Compensação Financeira. .2 CFEM. 3.  
              Desenvolvimento Local. 4. Teoria Institucional. I. Título.

CDD 303.409811

---

DIVINA DE JESUS DE ALMEIDA ANDRADE

**A PERSPECTIVA DA TEORIA INSTITUCIONAL SOBRE A EXPLORAÇÃO  
DE RECURSOS MINERAIS NO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará-UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão Pública Municipal.

Aprovado em \_\_/\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. Eduardo José Monteiro da Costa  
Orientador – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Leila Márcia Sousa de Lima Elias  
Examinadora interna - PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. André Cutrim Carvalho  
Examinador externo – NUMA/UFPA

## AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado não poderia ter alcançado bom êxito sem a compreensão e apoio de várias pessoas.

Entre essas pessoas, não posso deixar de agradecer ao meu orientador, Professor Doutor Eduardo José Monteiro da Costa, por toda a paciência, empenho e dedicação com que sempre me orientou neste trabalho.

Agradeço igualmente a todos os meus colegas e professores do Mestrado, cujo apoio parceria e amizade estiveram presentes em todos os momentos.

Agradeço, ainda, ao amigo especial que o mestrado me deu, Rafael Alexandrino Malafaia. Você me fez acreditar que eu sou capaz a você o mais sincero “muito obrigada!”.

E, finalmente, quero agradecer à minha família e aos meus pets que me fizeram companhia ao longo dessa jornada – especialmente no momento em que eu estava acamada em decorrência do *Covid* –, eles sempre estiveram fiéis ao meu lado.

Agradeço também a mim, por ter superado mais essa barreira que parecia intransponível; contudo, desistir nunca foi a opção e hoje chego ao fim dessa etapa.

Ao Deus que eu acredito, meu “muito obrigada pelo aprendizado ao longo dessa jornada!”

## RESUMO

É sabida a notabilidade do Pará no cenário brasileiro como produtor de minério, ficando em primeiro lugar no *ranking* das exportações de minério entre os estados, sobretudo na produção de ferro, bauxita, cobre, caulim, manganês, níquel, calcário, ouro, gemas e outros minérios usados na construção civil, o que o torna o maior arrecadador nacional da Compensação Financeira por Extração Mineral (CFEM), na qual Parauapebas responde por 49,3% da arrecadação, evidenciando a importância dessa receita para os cofres públicos. Nestas condições, o objeto do presente estudo é o município paraense de Parauapebas, o maior arrecadador da CFEM, bem como as prerrogativas que o definiram como objeto da pesquisa em razão de três peculiaridades: a) a mineração ser sua principal matriz econômica; b) a circunscrição ser a maior arrecadadora da CFEM e; c) estar localizado em uma região da Amazônia brasileira que apresenta inúmeras vulnerabilidades de ordem social e econômica, realçando a importância de políticas públicas indutoras de desenvolvimento. Logo, a hipótese oriunda desse questionamento conduziu à suposição de que, além de causas históricas, socioculturais e geopolíticas, existiram determinantes socioeconômicos que contribuíram diretamente com a dinâmica de penetração, ocupação, expansão da fronteira econômica, a partir dos aparatos institucionais estabelecidos pela política de integração, determinou-se a pergunta norteadora: *Como a Teoria Institucional explica o uso da CFEM no município de Parauapebas-PA?* Destarte, o objetivo desta dissertação é analisar como os recursos orçamentários e financeiros oriundos da CFEM de Parauapebas estão sendo investidos e se estas contribuições são positivas para o desenvolvimento deste município. Apontou-se que a CFEM desempenha relevante papel na distribuição de riqueza aos entes subnacionais, sendo que, nesta perspectiva, a Lei Kandir e a CFEM são constituintes-chave do regime econômico de acumulação de capital. As mudanças na economia resultantes da lei complementar nº 87 de 1996 (Lei Kandir), tiveram correspondência em curto, médio e longo prazo nas transformações ocorridas na economia brasileira e nos estados exportadores de *commodities*, sobretudo com o crescimento da indústria de extração mineral, que ocorreu em um ritmo sem precedente na história do estado. Propõe-se que o governo municipal documente os resultados obtidos com as políticas públicas, desenvolva indicadores abertos para a sociedade e centros acadêmicos para sua avaliação. As universidades públicas e privadas, além de centros de pesquisa, precisam cumprir melhor o seu papel, demandando maior participação dessas instituições, já que não se trata apenas de direcionamento de recursos, mais de criar incentivos corretos e cobrar resultados.

**Palavras-chave:** compensação financeira; CFEM; desenvolvimento local; teoria institucional.

## ABSTRACT

The notability of Pará in the Brazilian scenario as an ore producer is well known, ranking first in ore exports among the states, especially in the production of iron, bauxite, copper, kaolin, manganese, nickel, limestone, gold, gems and other ores used in civil construction, which makes it the largest national collector of the Financial Compensation for Mineral Extraction (CFEM), in which Parauapebas accounts for 49.3% of the collection, showing the importance of this revenue for the public coffers. Under these conditions, the object of the present study is the municipality of Parauapebas, the largest CFEM tax collector, as well as the prerogatives that defined it as the object of the research due to three peculiarities: a) mining is its main economic matrix; b) the circumscription is the biggest CFEM tax collector and; c) being located in a region of the Brazilian Amazon that presents numerous social and economic vulnerabilities, highlighting the importance of public policies that induce development. Therefore, the hypothesis arising from this questioning led to the assumption that, in addition to historical, sociocultural and geopolitical causes, there were socioeconomic determinants that directly contributed to the dynamics of penetration, occupation, expansion of the economic frontier, based on the institutional apparatuses established by the policy of integration, the guiding question was determined: How does the Institutional Theory explain the use of Financial CFEM in the municipality of Parauapebas-PA? Thus, the objective of this dissertation is to analyze how the budgetary and financial resources coming from the CFEM of Parauapebas are being invested and if these contributions are positive for the development of this municipality. It was pointed out that the CFEM plays an important role in the distribution of wealth to subnational entities, and, in this perspective, the Kandir Law and the CFEM are key constituents of the economic regime of capital accumulation. The changes in the economy resulting from Complementary Law 87 of 1996 (Kandir Law) had a correspondence in the short, medium and long term in the transformations that occurred in the Brazilian economy and in the commodity exporting states, especially with the growth of the mineral extraction industry, which occurred at a pace unprecedented in the history of the state. It is proposed that the municipal government document the results obtained with public policies, develop open indicators for society and academic centers for their evaluation. Public and private universities, in addition to research centers, need to better fulfill their role, demanding greater participation from these institutions, since it is not just about directing resources, but about creating correct incentives and demanding results.

**Key words:** financial compensation; CFEM; local development; institutional theory.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Arrecadação da CFEM em Parauapebas no período de 2012 a 2021.	79
Gráfico 2-	Outras Despesas Correntes no último quadriênio de Parauapebas.....	109
Gráfico 3-	Investimentos no último quadriênio - (Liquidado) em R\$ em Parauapebas.....	110
Gráfico 4-	Gastos com pessoal no último quadriênio em Parauapebas.....	111
Gráfico 5-	Gastos em educação no último quadriênio em Parauapebas Pará.....	112
Gráfico 6-	Gastos em saúde no último quadriênio em Parauapebas.....	113
Gráfico 7-	Gastos com dívidas consolidadas no último quadriênio em Parauapebas.....	114
Gráfico 8-	IFG3F – Autonomia em Parauapebas de 2013 a 2020.....	115
Gráfico 9-	IFGF - Investimentos em Parauapebas de 2013 a 2020.....	116
Gráfico 10-	IFGF – Gestão de Pessoas em Parauapebas no período de 2013 a 2020	117
Gráfico 11-	IFGF – Liquidez em Parauapebas no período de 2013 a 2020	120

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Alteração das alíquotas sobre a base de cálculo da CFEM.....	22
Tabela 2-	Evolução dos percentuais de distribuição da arrecadação da CFEM no tempo.....	23
Tabela 3-	População Total do município de Parauapebas de 2012 a2021.....	77
Tabela 4-	<i>Ranking</i> do PIB a preço corrente do município de Parauapebas -PA dos anos 2016 a 2019.....	79
Tabela 5-	Valores do Produto Interno Bruto (mil reais) setorial do município de Parauapebas dos anos de 2009 a 2018.....	80
Tabela 6-	Vínculos empregatícios formais por grande setor no município de Parauapebas nos anos de 2010 a 2019.....	81
Tabela 7-	Renda média do trabalhador formal quanto ao grau de ensino em Parauapebas-PA.....	82
Tabela 8-	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - Escola pública – 5º anos séries iniciais e 9º séries finais.....	83
Tabela 9-	Percentual de Cobertura do Programa Estratégia Saúde da Família no município de Parauapebas-PA.....	86
Tabela 10-	Total de famílias inscritas no CadÚnico, famílias com renda de até ½ salário-mínimo e o total contemplado 2016 a 2020.....	87
Tabela 11-	Receitas orçamentárias do município de Parauapebas.....	97
Tabela 12-	Detalhamento das receitas orçamentárias do município de Parauapebas de 2017 a 2020.....	98
Tabela 13-	Detalhamento das principais receitas do município de Parauapebas - 2017 a 2020 em R\$.....	99
Tabela 14-	Receitas do município de Parauapebas nos anos de 2015 a 2019.....	104
Tabela 15-	Transferência Constitucional de ICMS do município de Parauapebas....	106
Tabela 16-	Despesas por Categorias Econômicas do Município de Parauapebas - (Liquidadas) em R\$ no período de 2017 a 2020.....	108
Tabela 17-	Apuração do valor da CEFM na composição das Receitas na Lei Orçamentária Anual por grupo de despesa (LOA) - Período de 2018, 2019, e 2020.....	118

## LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ANM	Agência Nacional de Mineração
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BEE	Bem-estar do Ecossistema
BEH	Bem-estar Humano
BS	Barômetro da Sustentabilidade
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CFURH	Compensações Financeiras pela Exploração dos Recursos Hídricos
CI	Consumo Interno
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CVRD	Companhia da Vale do Rio Doce
DC	Dívida Consolidada
DF	Distrito Federal
DCL	Dívida Consolidada Líquida
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
INEP	Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
MECOR	Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais
MME	Ministério das Minas e Energia
MPv	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério do Trabalho
NAAC	<i>Nippon Alumínio Company Ltda..</i>
NAEA-	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NEI	Nova Economia Institucional
ONU	Organização das Nações Unidas
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PFC	Programa Ferro Carajás

PIB	Produto Interno Bruto
PLG	Permissão de Lavra Garimpeira
PNAB	Política Nacional da Atenção Básica
PND	Plano Nacional do Desenvolvimento
PPA	Planos Plurianuais
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receita Corrente Líquida
RDM	Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial
RIC	Região de Integração de Carajás
SEDEME	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia
SINDIFISCO	Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
SPVEA	Superintendência de Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUS	Sistema Único de Saúde
TAH	Taxa Anual por Hectare
TCM	Tribunal de Contas do Município
UFPA	Universidade Federal do Pará
VA	Valor Adicionado
VBP	Valor Bruto da Produção
ZFM	Zona Franca de Manaus

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>ASPECTOS LEGAIS DA CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRPOEXTRAÇÃO MINERAL (CFEM) .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1</b>	<b>Teoria neoinstitucional.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2</b>	<b>Instituições sob a ótica de Douglass North.....</b>	<b>33</b>
<b>2.3</b>	<b>Estado como indutor de desenvolvimento da economia regional.....</b>	<b>44</b>
<b>3</b>	<b>EXPANSÃO DA FRONTEIRA ECONÔMICA POR MEIO DA OPERAÇÃO AMAZÔNIA; FEDERALISMO; DESCENTRALIZAÇÃO, POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....</b>	<b>49</b>
<b>3.1</b>	<b>Dinâmica de expansão da fronteira em bases capitalistas através da Operação Amazônia.....</b>	<b>49</b>
<b>3.2</b>	<b>Expansão da fronteira amazônica pelos métodos da Operação Amazônia... </b>	<b>50</b>
<b>3.3</b>	<b>Papel do Estado na venda da fronteira econômica da Amazônia Legal.....</b>	<b>55</b>
<b>3.4</b>	<b>Aspectos do federalismo brasileiro.....</b>	<b>59</b>
<b>3.4.1</b>	<b>Federalismo no contexto da organização político-constitucional.....</b>	<b>59</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Federalismo e relações intergovernamentais.....</b>	<b>61</b>
<b>3.5</b>	<b>Status conferidos aos entes municipais a partir da Constituição de 1988.....</b>	<b>65</b>
<b>3.6</b>	<b>Descentralização e a política de integração regional no estado do Pará.....</b>	<b>68</b>
<b>3.7</b>	<b>Construção da regionalização e da política de integração regional no estado do Pará.....</b>	<b>69</b>
<b>4</b>	<b>MINERAÇÃO E A FORMAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS.....</b>	<b>75</b>
<b>4.1</b>	<b>Aspectos históricos e culturais.....</b>	<b>75</b>
<b>4.2</b>	<b>Caracterização demográfica.....</b>	<b>77</b>
<b>4.3</b>	<b>O impacto da CFEM no desenvolvimento socioeconômico do município de Parauapebas.....</b>	<b>78</b>
<b>4.4</b>	<b>Investindo em emprego e renda: O desempenho do maior arrecadador de CFEM do Brasil.....</b>	<b>81</b>
<b>4.5</b>	<b>Uma visão sobre os indicadores de educação do maior arrecadador de CFEM do Brasil.....</b>	<b>83</b>
<b>4.6</b>	<b>Saúde Pública e CFEM: Conhecendo os indicadores de Parauapebas.....</b>	<b>84</b>

<b>4.7</b>	<b>Inclusão social: O impacto do maior arrecadador de CFEM em sua população.....</b>	<b>87</b>
<b>5</b>	<b>EMPREGABILIDADE DA CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA DA EXTRAÇÃO MINERAL NO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS.....</b>	<b>83</b>
<b>5.1</b>	<b>Análise dos instrumentos normativos de planejamento orçamentário.....</b>	<b>94</b>
<b>5.2</b>	<b>Os principais fatores que influenciam as receitas municipais.....</b>	<b>96</b>
<b>5.3</b>	<b>Despesas municipais: aplicação e uso.....</b>	<b>107</b>
<b>5.4</b>	<b>Outras despesas correntes: uma análise prática.....</b>	<b>108</b>
<b>5.5</b>	<b>Investimentos municipais: uma solução para o desenvolvimento sustentável.....</b>	<b>109</b>
<b>5.6</b>	<b>Despesas com pessoal: O impacto dessa despesa nos cofres municipais.....</b>	<b>110</b>
<b>5.7</b>	<b>Despesas em educação ou investimento futuro? .....</b>	<b>111</b>
<b>5.8</b>	<b>Despesas em saúde: Uma prioridade na vida da população.....</b>	<b>112</b>
<b>5.9</b>	<b>Dívida consolidada líquida: Uma visão geral.....</b>	<b>113</b>
<b>5.10</b>	<b>Indicadores Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) .....</b>	<b>114</b>
<b>5.11</b>	<b>IFGF – Autonomia.....</b>	<b>114</b>
<b>5.12</b>	<b>IFGF – Investimento.....</b>	<b>115</b>
<b>5.13</b>	<b>4.13 IFGF – Despesas com pessoal.....</b>	<b>116</b>
<b>5.14</b>	<b>IFGF – Liquidez.....</b>	<b>119</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>123</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>128</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>140</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em virtude da crise do Estado desenvolvimentista nos anos 1980, as teorias sobre *desenvolvimento regional* passam por grandes transformações. Com isso, transmitiram-se à gestão municipal as atribuições sobre as demandas do crescimento econômico, da promoção e geração de emprego, renda e de melhores condições de vida para as populações da região.

Desde então, os municípios enfrentam novos desafios frente a essas novas demandas. Neste contexto, novas oportunidades de relações entre Estado e Sociedade são criadas e o poder público utiliza uma série de elementos institucionais como meio de resolver novos ou ainda antigos problemas do desenvolvimento regional.

Mediante esta situação, os municípios passam a ser compreendidos como valorosos indutores do desenvolvimento, tanto no âmbito econômico como no social, uma vez que demandam bens e serviços junto ao mercado. Apesar disso, a importância dessa atribuição municipal, de indutora de desenvolvimento regional, situou a administração pública do estado do Pará, a um dilema: mesmo que a região ostente abundância de recursos naturais, os municípios enfrentam dificuldades para consolidar suas bases econômicas, sendo viável internalizar a renda gerada, em especial com atividades extrativistas de viés primário para exportação, além da inclusão de suas populações.

Tendo em vista a notabilidade do Estado do Pará no cenário nacional como produtor de minério do País, ficando em primeiro lugar no *ranking* das exportações de minério entre os estados do Brasil, destacando-se em primeiro lugar na produção de ferro, bauxita, cobre e caulim, além da sua grande produção de manganês, níquel, calcário, ouro, gemas e outros minérios usados na construção civil. Grande parte dessa produção é exportada, contribuindo para o saldo positivo da balança comercial e aumento do PIB estadual (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2020).

Os dados estatísticos do SINDIFISCO-Pará (2021) mostram que a Contribuição Financeira por Extração Mineral (CFEM) representa 13,5% do PIB do estado do Pará e que somente o município de Parauapebas responde por 49,3% da arrecadação da CFEM, evidenciando a importância dessa receita para os cofres públicos.

Em 2022, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME) apontou que, dos 6,7 bilhões de dólares exportados pelo Pará, de janeiro a junho de 2020, 88,6% foram representados pela mineração. O estado ocupou o primeiro lugar como maior exportador de minério de ferro entre os estados brasileiros, sendo que, dos US\$ 6, 918 bilhões das exportações brasileiras, o Pará participou de 57, 5% do total (US\$ 3,981 bilhões).

Ainda segundo a SEDEME, cerca de 90% das exportações estaduais de 2019 foram oriundas da indústria extrativa mineral, especialmente o minério de ferro, como cerca 180 milhões de toneladas exportadas, principalmente para a China (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2020).

Uma vez que o Pará é o maior produtor de minério, torna-se, conseqüentemente, o maior arrecadador nacional da Compensação Financeira por Extração Mineral (CFEM). Cerca de 82% dessa arrecadação – em nível estadual, entretanto – têm origem no minério de ferro e os municípios paraenses de Parauapebas e Canaã dos Carajás, localizados na região Sudeste desta unidade federativa se destacam como os maiores beneficiários dessa arrecadação, representando juntos 41% desse recolhimento no primeiro semestre de 2020. Parauapebas com 23% da arrecadação recolheu R\$ 478 milhões e Canaã dos Carajás com 18% recolheu R\$ 388 milhões no período citado (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2020).

Embora a CFEM seja paga pela extração de um recurso mineral público, trata-se de uma receita extremamente concentrada, uma vez que de acordo com informações da Agência Nacional de Mineração (ANM) dos 69 (sessenta e nove) municípios do estado do Pará, que já tenham em algum momento recebido a CFEM em algum ano, os dez maiores arrecadadores, (Parauapebas, Canaã de Carajás, Marabá, Itaituba, Paragominas, Curionópolis, Oriximiná, Juruti, Santa Maria das Barreiras, Ipixuna do Pará) representam aproximadamente 11,4% da população estadual e respondem por 93,3% de toda a CFEM arrecadada (SINDIFISCO, 2021; AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2021).

Sabendo deste panorama, a Amazônia brasileira, com destaque ao mencionado estado paraense, carece de ferramentas para efetivar políticas públicas para promover a economia regional, de modo a atender as demandas de grupos locais, interesse nacional e as pressões ambientalistas internacionais, ao lado dos indicadores sociais e de inclusão das suas populações.

Há a necessidade de a gestão municipal se apropriar de mecanismos capazes de consolidar suas economias, gerando oportunidades de emprego, renda e ampliação das receitas municipais.

De forma mais ampla, a CFEM consiste em uma receita financiadora de políticas públicas, voltadas para a aquisição das necessidades das administrações públicas para o retorno à sociedade em forma de bens e serviços. Sendo assim, espera-se que esta dissertação possa contribuir para uma aceitação da utilização da Teoria Institucional como instrumento teórico valioso nos estudos das políticas e serviços públicos desenvolvidos no estado do Pará, com potencial de oferecer uma melhor compreensão das questões e processos que perpassam o desenvolvimento de uma ação pública por meio da política de receitas e despesas da CFEM, e

que por meio desta pode se induzir o desenvolvimento local a partir da unidade territorial investigada, o município paraense de Parauapebas.

Nestas condições, o objeto do presente estudo é o município paraense de Parauapebas, o maior arrecadador da CFEM. Assim, estas prerrogativas o definiram como objeto da pesquisa, em razão de três peculiaridades: a) a mineração ser sua principal matriz econômica; b) a circunscrição ser a maior arrecadadora da CFEM e; c) estar localizada em uma região da Amazônia brasileira que apresenta inúmeras vulnerabilidades de ordem social e econômica, realçando a importância de políticas públicas indutoras de desenvolvimento.

Mediante esses termos, objetivamos compreender como transcorreram a formação e a expansão da fronteira econômica do município de Parauapebas, a partir do estabelecimento de determinantes socioeconômicos e políticos, utilizando como base teórica a *Teoria Institucional*.

Segundo a proponente desta inquirição acadêmica, tal mosaico pode ser esmiuçado pela Teoria Institucional a partir do uso da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais nesta localidade, localizando um problema seguido de hipóteses a serem testadas, formulado segundo o método hipotético-dedutivo que Prodanov e Freitas (2013) formularam.

Portanto, desenvolve-se aqui, uma pergunta-problema, sendo está “Como a Teoria Institucional explica o uso da CFEM no município de Parauapebas-PA?”.

Para Da Silva e Menezes (2005, p. 83), estrutura-se, mediante determinada metodologia, uma pesquisa *científica*, a fim de solucionar e/ou esclarecer um problema observado, a fim que a empreitada seja de viável desenvolvimento. Concatenando a teórica à questão norteadora do presente estudo, é finalmente sabido que seu objetivo é analisar como os recursos orçamentários e financeiros oriundos da CFEM de Parauapebas estão sendo investidos e se estas contribuições são positivas para o desenvolvimento deste município.

Destarte, os objetivos específicos são: a) levantar o volume de arrecadação nos últimos quatro anos da CFEM nos relatórios contábeis e orçamentários; b) identificar se a previsão da receita discrimina a CFEM, por fonte, receitas, despesas e função nos instrumentos orçamentários no último quadriênio; c) avaliar a relação entre receita corrente, a CFEM e a receita tributária quanto aos instrumentos decorrentes da arrecadação da CFEM e d) investigar se aparato legislativo-institucional contido da política de integração econômica está contribuindo para a manutenção ou rompimento da dependência de trajetória do município.

Concernente ao objeto de estudo, foi utilizado o método de *estudo de caso*, definido por Yin (2001), como verificação profunda e exaustiva do objeto investigado, permitindo amplo e minucioso conhecimento da realidade e dos fenômenos pesquisados. Esse tipo de estudo possibilita, ainda, comparações a fim de esclarecer os resultados. A investigação também foi

*exploratória*, por levantar informações de um determinado objeto – como informado, a Contribuição financeira por extração mineral, CFEM. Às palavras de Da Silva e Menezes (1995), a pesquisa exploratória

visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; [...] análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e Estudos de Caso (DA SILVA; MENEZES, 2005, p. 21).

Também se utilizou o método descritivo ao considerar as pesquisas realizadas e os registros, as descrições e as classificações dos fatos relacionados à CFEM, embasando não somente a pesquisa bibliográfica, mas inclusive a documental e o estudo de caso (GIL, 2002).

Ademais, esta dissertação buscou o maior número possível de informações referentes à CFEM por meio da técnica de pesquisa *qualitativa*, visando ampliar as informações sobre o assunto por meio de fontes como livros, periódicos, documentos oficiais e trabalhos publicados de professores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará (NAEA/UFGA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), entre outras fontes. Para Da Silva e Menezes (2005):

A pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. [...] O processo e seu significado são os focos principais de abordagem (DA SILVA; MENEZES, 2005, p. 20)

A pesquisa documental se caracteriza como um conjunto de operações que objetiva representar o conteúdo de um documento, a fim de facilitar consultas posteriores e referência ao original (BARDIN, 2016). As análises das bibliografias possibilitam aos pesquisadores uma compreensão mais ampla dos fenômenos estudados. Na pesquisa documental foram consultados planos plurianuais (PPA), leis de diretrizes orçamentárias (LDO), leis orçamentárias anuais (LOA), portarias interministeriais, legislações sobre extrativismo mineral e a Constituição Federal da República Federal do Brasil de 1988, além de documento institucionais disponíveis na biblioteca da SUDAM.

Neste campo de ação foram analisados dados secundários dentro da abordagem descritiva, apresentada como “um conjunto de medidas e gráficos que resumem as características dos dados coletados, visando os tornar compreensíveis” (BARDIN, 2016). Dessa forma podemos confrontar as respostas dos dados coletados.

Quanto à base teórica norteadora desse estudo de caso será a *Teoria das Instituições*, de North (2009; 2018), por conceituar e discutir as *instituições* e as *mudanças institucionais*, com a finalidade de explicar o desenvolvimento das sociedades ao longo do tempo, baseando-se fundamentalmente que: o desenvolvimento econômico dos países e sociedades passa pelas suas dinâmicas institucionais. Este pesquisador trabalha estas questões para observar o papel do Estado em estimular instituições eficientes, visando o crescimento sustentável das economias.

Neste sentido, cabe mencionar trabalhos que realçam a importância que as instituições desempenham para a trajetória de desenvolvimento socioeconômico dos países. Além do já citado North (1990), Hall e Jones (1999), Acemoglu *et al.* (2001), Knack e Keefer (1995), La Porta; Lopez-de-Silanes; Shleifer (1999), Rodrik *et al.* (2001), Acemoglu e Robinson (2022), Costa (2019) e Silva e Ravena (2015) apontam a relevância que as instituições desempenham sobre os níveis de renda per capita dos países, sugerindo os mecanismos pelos quais se dá tal influência. Também foram consultados trabalhos de pesquisadores da mineração como de Abreu (2021), que fez uma análise da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais para a diversificação da economia em municípios mineradores de Minas Gerais; Enriquez (2007), que estudou os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira; Fernandes (2016), estudando a maldição dos recursos naturais e produtividade do gasto público nos municípios brasileiros; Lavra (2018), avaliou *royalties* da mineração e seus efeitos sobre o bem-estar social nos municípios mineiros; Pegado (2016), com a mineração e compensação de exploração mineral a CFEM como instrumento jurídico econômico de política ambiental; Uchôa (2018), que estuda a decisão econômica na exploração mineral: uma abordagem de sistemas minerais e sua aplicação aos depósitos auríferos do *greenstone belt* rio das Velhas e; Coelho e Monteiro (2007), com a mineração e reestruturação espacial na Amazônia.

Em função do descrito, acredita-se que a CFEM possa ser um meio estratégico nas políticas públicas para induzir o desenvolvimento municipal, através dos incentivos institucionais (sendo estas as Leis, Normas, Regulamentos e Regras), proporcionando um ambiente favorável à economia municipal. A opção pela CFEM ocorre pelo seu elo entre políticas públicas e o desenvolvimento do município e se justifica pela sua importância socioeconômica, pois a CFEM tem participação representativa na economia brasileira, municipal e estadual.

Isso posto, esta dissertação de mestrado além desta introdução estrutura-se em quatro seções distintas, abordando variadas perspectivas da temática escolhida pela pesquisadora. A seção 2 (*Aspectos Legais da Contribuição Financeira por Extração Mineral CFEM*) observa a contribuição das instituições legais para a extração mineral, as teóricas da mineração, as mencionadas *Teorias Institucionais* e o Estado como indutor de desenvolvimento regional. Já a seção 3 (*Dinâmica de expansão da fronteira em bases capitalistas por meio da Operação Amazônia*) abrange a expansão da fronteira econômica, o Federalismo, a Descentralização e as políticas de integração regional. Em seguida, a seção 4 (*Mineração e formação socioeconômica do município de Parauapebas*) realiza um debruçar sobre a mineração e a formação econômica territorial de Parauapebas. Em seu término, a seção 5 (*A empregabilidade da contribuição financeira da extração mineral no município de Parauapebas*) e as considerações finais.

## 2 ASPECTOS LEGAIS DA CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA POR EXTRAÇÃO MINERAL (CFEM)

Segundo a Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil, os recursos minerais são bens da União. Neste caso, a União possui competência legislativa privativa acerca desta matéria e os demais entes possuem a competência administrativa comum na forma de lei complementar expresso nos art. 20, 22 e 23. O mesmo texto discorre, inclusive, que a exploração mineral, independentemente de ser realizada por pessoa física ou jurídica, seja de capital público ou privado, a União receberá compensação financeira ou terá participação nos resultados, estabelecida *a ulterior* em uma partilha por lei federal (BRASIL, art. 20§1º, 1988).

Desse modo, a CFEM é uma receita pública patrimonial que decorre da participação do produto da exploração de recursos minerais (*royalties* da mineração), cuja exploração advém da exploração do patrimônio público pela iniciativa privada.

Essa receita é devida nos regimes de *concessão, licenciamento, lavra garimpeira e monopolização*, sendo a CFEM cobrada junto à Taxa Anual por Hectare (TAH) no regime de *Autorização*, no qual a cobrança toma como base o documento denominado de “Guia de Utilização”. Este documento consiste em um título provisório e precário que autoriza, em caráter excepcional, que se extraia substância mineral em área titulada, antes que ocorra a outorga da concessão de lavra. Essa autorização deve ser fundamentada em critérios técnicos, ambientais e mercadológicos mediante autorização da ANM (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2020).

Diante disso, o sujeito passivo da obrigação (a saber, o *devedor*) pode ser toda e qualquer pessoa física ou jurídica habilitada a extrair substâncias minerais para fins comerciais, adquirente de bens minerais arrematados em hasta pública e o primeiro adquirente no caso de bens explorados sob o regime de Permissão de Lavra Garimpeira (PLG), uma vez que o fator gerador de pagar é o ato da venda ou transferência para a utilização desse bem mineral (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2020).

Assim, a compreensão da CFEM é necessária por várias razões, como o fato de se tratar de uma receita patrimonial<sup>1</sup> de extrema valia em função da massificação das fontes tributárias

---

<sup>1</sup> Receita patrimonial: rendas obtidas pelo Estado quando este aplica recursos em inversões financeiras, ou as rendas provenientes da exploração de bens de propriedade do Estado, tais como as decorrentes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras/royalties, concessões, entre outras. Congresso Nacional. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita\\_patrimonial#:~:text=Receita%20Patrimonial,Termo%3A%20Receita%20Patrimonial,royalties%2C%20concess%C3%B5es%2C%20entre%20outras](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_patrimonial#:~:text=Receita%20Patrimonial,Termo%3A%20Receita%20Patrimonial,royalties%2C%20concess%C3%B5es%2C%20entre%20outras). Acesso em: 22/05/2021.

que financiam ao Estado, já que as cargas tributárias das receitas derivadas<sup>2</sup> são bastante elevadas. Dessa forma, a instituição da CFEM ocorreu por meio de instituição legal, a lei nº 7.990, de 28.12.1989, que em seu artigo 6º determinava que:

A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial (BRASIL, 1989, não paginado).

Os percentuais mencionados desta distribuição de compensação financeira foram estabelecidos pela lei nº 8.001, de 1990, que, junto à lei nº 7.990/1989, foi regulamentada pelo decreto nº 1, de 1991, cujo artigo 14 definiu que, para o cálculo da compensação financeira, a atividade de exploração mineral é a retirada de substâncias minerais da jazida, mina, salina ou outro depósito mineral para fins de aproveitamento econômico. Tal prescrição também conceituou o faturamento líquido como o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros.

Entretanto, a partir da vigência da lei nº 13.540, de 2017, originária da convenção da medida provisória nº 789, do mesmo ano. Tais institutos sofreram transformações de grande impacto relacionado a CFEM. As principais mudanças ocorridas na lei nº 7.990/1989 foram as seguintes: a expressão “produto mineral” foi substituída por “bem mineral”. Não somente, os conceitos de bem mineral, beneficiamento e consumo foram introduzidos na legislação, também as hipóteses de incidência da CFEM em caso de arrematação em hasta pública de exploração sob o regime de PLG e de consumo passou a fazer parte da legislação (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2020). Quanto à lei nº 8.001/1990, estas foram as principais alterações:

- a) A possibilidade de subtração das despesas de transporte e de seguros do cálculo foi retirada (base de cálculo passou de receita líquida para receita bruta das operações – deduzidos os tributos incidentes sobre a comercialização);
- b) O consumo e a exportação de bem mineral foram expressamente previstos como hipóteses de incidência da CFEM, suas bases de cálculos foram estabelecidas – para o consumo, foram incorporadas disposições do decreto nº 1/1991 e nas normas baixadas pela ANM;

---

<sup>2</sup> Receita derivada: são provenientes do poder impositivo do Estado sobre um patrimônio alheio. Trata-se de recursos obtidos com os tributos, com as penalidades e com reparações de guerra (CONGRESSO NACIONAL).

- c) Os casos específicos de bem mineral remetido a outro estabelecimento do mesmo titular para posterior comercialização e de operações de transferência, no território nacional, entre estabelecimentos da mesma empresa ou entre empresas coligadas ou do mesmo grupo econômico, caracterizados como venda ou consumo, foram expressamente previstos para fins do estabelecimento de suas bases de cálculo;
- d) As alíquotas das substâncias de maior materialidade na arrecadação da CFEM foram majoradas, em particular a do ferro (Tabela 1);
- e) A incidência da CFEM sobre a água mineral e águas termais foi estabelecida de modo expresso;
- f) A criação de nova categoria de entes beneficiários (DF e Municípios afetados pela mineração na hipótese de a produção não ocorrer em seus territórios)<sup>3</sup>;
- g) As obrigações dos sujeitos passivos foram expressamente discriminadas, também foram estabelecidas as responsabilidades solidárias e subsidiárias pelo recolhimento da CFEM, bem como a necessidade de cadastramento dos sujeitos passivos junto à ANM e a obrigação de manter seus dados atualizados, sob pena de multa;
- h) O art. 47 da lei nº 9.636/1998 estabeleceu os prazos decadencial e prescricional para os créditos patrimoniais, incorporando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a matéria;
- i) As condutas tendentes a dificultar a apuração do valor devido da CFEM foram tipificadas como infrações administrativas e passíveis de punição;
- j) Foi, expressamente, estabelecida possibilidade de a ANM arbitrar os valores da CFEM, incorporando disposições nas normas baixadas pela ANM.

Quanto à base cálculo da CFEM, determinou-se que:

- k) Na venda, a receita *bruta*, deduzidos os tributos incidentes sobre a comercialização;
- l) Nas exportações, sobre a receita *calculada* – a base de cálculo será o preço parâmetro definido pela Receita Federal do Brasil (RFB) ou, caso este for inexistente, a base de cálculo será o valor de referência definido pela ANM;

---

<sup>3</sup> Considera-se que um ente foi afetado pelas atividades de mineração quando seus territórios forem palco de uma das seguintes ocorrências envolvendo substâncias minerais: realização de operações portuárias e de embarque e desembarque; cortados por infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou duto viário; e nele estiverem localizadas as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos, as instalações de beneficiamento de substâncias minerais e as demais instalações referidas no plano de aproveitamento econômico (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2020).

- m) No consumo, sobre a receita *bruta calculada*, considerado o preço corrente do bem mineral, ou de seu similar, no mercado local, regional, nacional ou internacional, conforme o caso, ou o valor de referência definido pela ANM;
- n) Na aquisição em hasta pública, sobre o valor de arrematação e na extração sob o regime de PLG, sobre o valor da primeira aquisição do bem.

As alíquotas variavam conforme as substâncias e sofreram alterações a partir da lei nº 13.540/2017, conforme a (Tabela 1). Considerando que a medida provisória 789/2017 introduziu alterações quando da sua convenção em lei, ainda se questiona quais alíquotas devem ser aplicadas ao fator gerador ocorrido no período da vigência da MP, no caso das substâncias cujas alíquotas foram alteradas<sup>4</sup> devido à convenção da lei nº 13.540/2017.

**Tabela 1 - Alteração das alíquotas sobre a base de cálculo da CFEM**

Substância	Antes da MP nº 789/2017	A partir da Lei nº 13.540/2017
Águas minerais e termais	2%	1%
Substâncias minerais destinadas à construção civil	2%	1%
Ouro	1% p/ empresas mineradoras 0,2% nos demais casos	1,5%
Diamantes, pedras carbonadas, pedras preciosas, e pedras coradas lapidáveis	0,2%	2%
Metais nobres	0,2%	2%
Nióbio	0,2%	3%
Potássio	3%	2%
Bauxita, manganês, sal-gema	3%	3%
Ferro	2%	3,5% para o minério de ferro, com hipótese de redução de até 2% segundo critérios a serem definidos via decreto presidencial
Demais substâncias minerais	2%	2%

**Fonte:** Elaborada pela autora com dados da CGU e Consulta ao Diário Oficial da União (DOU) de (26 jul. 2017; 19 dez.2017).

Para o entendimento do rateio, há o critério político do federalismo fiscal,<sup>5</sup> que estabelece as normas do rateio das receitas públicas entre os entes da Federação, a fim de melhor atender a população, entre as diversas formas de rateio está a repartição das fontes de receita e a repartição do produto da arrecadação. No caso da CFEM, o §2º, do art. 2º, da Lei n.º 13.540/2017 define como será feito o rateio das receitas (Tabela 2) advindas da CFEM, grande

<sup>4</sup> Diamante extraído sob o regime de PLG, pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, pedras carbonadas, ouro, ferro, potássio, substâncias minerais destinadas à construção civil e águas minerais e termais.

<sup>5</sup> O federalismo fiscal: é a parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade (ENAP, 2017).

parte desta receita é destinada aos municípios e aos estados tendo em vista que esses dois entes são os que mais sofrem com os impactos causados pela extração dos recursos minerais.

**Tabela 2** - Evolução dos percentuais de distribuição da arrecadação da CFEM no tempo

<b>Beneficiários</b>	<b>Na vigência da lei nº 8.001/1990</b>	<b>Na vigência da lei nº 9.984/2000</b>	<b>Na vigência da lei nº 13.540/2017</b>
Municípios onde ocorre a produção	65%	65%	60%
Estados e DF onde ocorre a produção	23%	23%	15%
Municípios afetados pela produção	--	--	15%
DNPM/ANM*	10%	8%	7%
IBAMA*	2%	2%	0,20%
FNDCT*	--	2%	1%
CTEM*	--	--	1,8%

**Fonte:** Elaborada pela autora com os dados da CGU. Consulta ao DOU (14 mar.1990; 18 jul. 2000; 19 dez. 2017). \*Detalhe da parte cabível à União: IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; FNDCT: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; CTEM: Centro de Tecnologia Mineral, órgão da administração direta vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Sobre essa receita, a lei nº 7.990/1989 vedou a aplicação desses recursos no quadro permanente de pessoal e para o pagamento de dívidas, com exceção de dívidas com a União e suas entidades. Já a lei nº 12.858/2013 alterou a lei nº 7.990/1989, permitindo que a CFEM, com os *royalties* do petróleo e as Compensações Financeiras pela Exploração dos Recursos Hídricos (CFURH), pudesse ser utilizada para o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino.

Neste caso, os recursos da CFEM não podem ser empregados em pagamento de dívida, muito menos para despesas correntes de pessoal, o objetivo dessa medida é evitar que esse recurso de um bem que é finito seja comprometido com despesas passadas ou que serão permanentes ainda que a mineração acabe (BRASIL, decreto nº 1, 1991).

A exceção do uso com recursos humanos é o custeio das 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, apesar de não haver uma obrigatoriedade na lei nº 13.540/2017, que obrigue onde os recursos destinados a estados e municípios serão investidos, recomenda-se que sejam preferencialmente destinados ao menos 20% para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral

sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico, considerando as exceções acima, não há vinculação de receita<sup>6</sup> para a CFEM. Vistos estes dados, questiona-se bastante a proibição dos recursos da CFEM em despesas correntes. Logo, o debate ocorre baseado no art. 44 da lei complementar nº 101/ 2000, que veda:

A aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (BRASIL, 2000, não paginado).

Essa regra é tida como *regra de ouro*, uma vez que busca impedir o endividamento ou desmobilização de bens de capital para gastos correntes. A discussão central se deve ao fato de a CFEM ser oriunda da exploração do patrimônio público (*receita de capital*), devendo ser aplicado apenas em despesa de capital.

Rêgo (2011) propõe que a rubrica orçamentária seja classificada como “receita de capital, fruto de alienação de bem público” e não como está classificada atualmente – “receita corrente patrimonial”. Segundo a autora, essa adequação impede a utilização dessa receita no custeio da máquina pública, tornando obrigatórias as despesas de capital por meio de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Neste aspecto, quando se analisa o uso destinado à CFEM, devemos compreender que se trata da exploração de bem não renovável. Ou seja, a exploração de uma mina por um particular, que difere da exploração de um prédio público (via aluguel, por exemplo), uma vez que a cada retirada de uma tonelada de minério o Estado fica patrimonialmente mais pobre e não há meios de reverter o quadro, por se tratar de um bem esgotável.

Dando continuidade no assunto, no item a seguir abordaremos de forma sucinta as teorias relacionadas à mineração. Uma das características próprias da mineração é a sua rigidez locacional<sup>7</sup>, que associada à distribuição geográfica irregular dos minérios, tende a impactar no atendimento das necessidades regionais, bem como gera conflitos entre mineradora e comunidade local. Porém, há a possibilidade de transformar os recursos minerais em benefícios socioeconômicos por meio das políticas públicas.

Nesse sentido, os impactos gerados por essa atividade têm amplo alcance na comunidade local e nos grandes mercados financeiros internacionais. Em virtude disso, há um

---

<sup>6</sup> Vinculação de receita é uma obrigação, legal ou constitucional, da receita à determinada despesa, órgão ou fundo, sendo, portanto, um instrumento financeiro formal.

<sup>7</sup> Scliar (1996, p. 35), em relação à rigidez locacional, esclarece [...] "uma conjugação de fatores físicos, químicos e geológicos permitiu seu acúmulo em tal quantidade e teor que podem ser economicamente extraídos. Essa localização exclusiva e privilegiada dos bens minerais em alguns locais da crosta terrestre é chamada rigidez locacional."

amplo debate a respeito da contribuição da mineração para o desenvolvimento socioeconômico, sobressaindo duas posições: a que trata a mineração como atividade nefasta. A esta linha, contribuem Lewis Junior (1984), Bunker (1985), Freudenburg (1998), Gylfason (2000) e Whitemore (2006). A outra linha advoga que a mineração pode gerar o desenvolvimento, entre os seus defensores está alguns relatórios do Banco Mundial (1999; 2010), Davis (1995) e Radetzki (1982).

Observando a mineração como atividade nefasta, os estudiosos mencionados analisaram os indicadores socioeconômicos desta economia extrativista com as demais, relevando que o desenvolvimento da primeira é inferior às segundas, coadunando a máxima de que a mineração gera mais malefícios do que benefícios para a localidade de exploração.

Dentre essas abordagens, temos a “tese da maldição dos recursos” (*resource curse thesis*) e “doença holandesa” (*Dutch disease*) – alusão aos impactos negativos que a descoberta de gás natural provocou na economia da Holanda durante o final dos anos 1970 –, coadunando à ideia de que a abundância de recursos naturais não gera desenvolvimento socioeconômico (ENRIQUEZ, 2007, p. 111).

Entretanto, Lewis Junior (1984) aponta dois entraves principais ao desenvolvimento socioeconômico de regiões ricas em recursos naturais, sendo estes: 1) a falta de capitais ou poupança interna e como saída defende o auxílio financeiro externo; 2) a pujança da mineração, que tende a dificultar o desempenho de outras atividades, a partir de características intrínsecas a atividade da mineração – como a má distribuição de renda, pouca diversificação econômica, exportações concentradas em produtos primários, mercado de trabalho monopsônico, ou seja, a empresa mineradora é a responsável direta ou ineditamente (por meio das empresas terceirizadas) pela contratação de mão-de-obra.

No mais, Enriquez (2007) adiciona um terceiro óbice: a empresa ser captadora de divisas para financiar o desenvolvimento industrial em regiões distintas do local de mineração. A esse conjunto de efeitos negativos, Lewis Junior (1984) chama de “maldição dos recursos naturais”, isto é, o esconjurar relacionado às características específicas de economia mineradora.

Outra perspectiva a essa conexão negativa é a “doença holandesa” (*Dutch disease*), que, segundo Auty e Warhurst (1993, p. 14), ocorre em decorrência da alta lucratividade desse segmento – ocasionado pela geração diferenciada de renda do setor mineral – que tende a gerar a excessiva valorização cambial reduzindo a competitividade em outras áreas, valorização excessiva dos salários do setor mineiro, levando a perda de mão-de-obra qualificada dos outros setores para a mineração. Para Bresser-Pereira (2010), a doença holandesa é definida como:

a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por este para explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio claramente menor do que a taxa de câmbio média que viabiliza setores econômicos de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 123).

Neste caso, os setores exportadores destes recursos, possuindo vantagens comparativas e as explorando, seriam competitivos, ainda que a taxa de câmbio seja baixa, não dependendo de proteção como os demais setores da economia. Como resultado desse conjunto de características se observa a queda da competitividade dos setores não mineiros, a exemplo da agricultura, a manufatura, essa interação compromete os outros setores e o crescimento socioeconômico, assim como, a geração de investimentos (AUTY; WARHURST, 1993, p.11-24).

Sob esta ótica, a *doença holandesa* seria responsável por conduzir os países ricos em recursos naturais a um desenvolvimento abaixo do esperado, resultando na *maldição dos recursos naturais* (GYLFASON, 2000). Segundo Davis (1995), esta patologia denota que coexistem em uma economia, setores que obtêm benefícios do *boom mineral* – seja esse temporário ou permanente nos preços das exportações, enquanto há outros que não. Porém, a tese da maldição dos recursos naturais avalia o *boom mineral* no preço desses recursos como uma “perda econômica líquida, sendo que os valores presentes dos efeitos positivos do *boom mineral* são mais que compensados pelo valor presente dos efeitos negativos” (DAVIS, 1995).

Igualmente, Sachs e Warner (1995) notam que economias com abundância em recursos naturais apresentam um ritmo de crescimento mais lento, estabelecendo uma relação negativa entre a razão exportações de produtos baseados em recursos naturais sobre o Produto Interno Bruto (PIB) e a taxa de crescimento econômico, mesmo após o controle das variáveis consideradas indutoras do baixo crescimento. Temos como exemplos o nível de abertura comercial, a taxa de investimento e a qualidade das instituições.

Os mesmos pesquisadores, em *The curse of natural resources*, de 2001, reitera haver maldição dos recursos naturais, mesmo quando utilizadas variadas formas de medir a abundância de recursos naturais ou quando outras variáveis explicativas são consideradas. Em uma análise mais específica, Papyrakis e Gerlagh (2007) demonstraram que os Estados Unidos, onde o capital dos recursos naturais possui significativa relevância, apresentam crescimento abaixo daqueles onde o capital dos recursos naturais não se faz tão relevante, mesmo que os recursos naturais não sejam prejudiciais ao desenvolvimento econômico em si.

Contudo, é o desenvolvimento econômico afetado por canais indiretos, negativamente correlacionados a outras variáveis, tais como investimento, educação e corrupção. Quando estes

fatores são controlados, os impactos negativos dos recursos naturais, analisados pelo valor da produção desses recursos em relação ao PIB estadual, perde relevância.

Lewis (1984) reconhece que o ponto forte da mineração é a tributação, apesar de destacar que, para administrar essa renda adicional, seja necessário haver competência, qualificação e transparência governamental. Neste sentido, a doença holandesa e a maldição dos recursos naturais, quando consideradas, servem como normativas para evitar os efeitos negativos do *boom mineral* e, conseqüentemente, se antecipar a essas relutâncias e, por outro lado, potencializar os impactos positivos da mineração.

Em contra-argumento ao setorialíssimo e em defesa de que a mineração pode gerar desenvolvimento, Davis (1995) pretexto que a associação positiva entre mineração e desenvolvimento pode sobrevir à existência prévia de instituições fomentadoras do crescimento econômico, antes e durante o *boom* mineral. Para o autor, as teorias modernas de desenvolvimento tendem a considerar as políticas públicas como indutoras da prosperidade econômica. Contudo, este pesquisador refuta a tese de que esse tipo de economia não favorece boas políticas, deixando o Estado burocrático e ineficiente.

Considerando que esse assunto ultrapassa a análise puramente econômica, questão evidenciada nos trabalhos sobre a doença holandesa (SACHS; WARNER, 1995, 2001; GYLFASSON, 2000), outra perspectiva de estudo seria voltar-se ao papel que as instituições e os dispositivos políticos-institucionais desempenham quando à abundância dos recursos naturais se revela como maldição ou dádiva. Os trabalhos recentes discutem os riscos e benefícios desses recursos para o crescimento dos países, destacando como as questões políticas e institucionais podem afetar o desempenho socioeconômico, explicando por que a maldição pode surgir em alguns contextos e outros não (WTO, 2010; BANCO MUNDIAL, 2010).

Já Brunnschweiler (2008) contesta a similitude negativa entre abundância de recursos naturais e crescimento econômico, que Sachs e Warner (1995) apresentam, ao dizer que a presença de instituições de boa qualidade transformaria a abundância daqueles recursos em “bênção”, e não em maldição. Segundo o autor, quando há instituições de qualidade, os recursos naturais exercem efeitos positivos sobre o crescimento econômico. Logo, a abundância desses recursos, avaliada pelo estoque de riquezas naturais, não possui efeito sobre a qualidade das instituições, não existindo, assim, a dita maldição dos recursos naturais, e sim a organização do Estado e a matriz institucional de determinados países que definiriam os efeitos negativos sobre o crescimento e o desenvolvimento socioeconômicos.

Portanto, tais estudos ressaltam a importância da trajetória prévia da matriz institucional, enquanto a “dependência de trajetória” permite observar a influência do passado sobre o

presente e deste sobre o futuro, possibilitando o entendimento das diferenças de desenvolvimento entre países, regiões e cidades, decorrente de processos de auto reforço de suas trajetórias históricas (COSTA, 2019).

Para Enríquez (2008), compreender a análise institucional viabiliza analisar a trajetória de desenvolvimento ou subdesenvolvimento de determinada região, bem como o porquê de determinadas economias, a depender de suas bases produtivas – sendo estas exploradoras ou não de recursos naturais –, serem mais desenvolvidas do que outras.

Dessa forma, a economia institucional frisa como a interação entre instituições e organizações afeta o desempenho econômico, contribuindo para definir os custos de transações e uma alocação mais eficiente dos recursos. À vista disso, as instituições são as regras do jogo, pois sendo, “as restrições ao comportamento individual criadas pelos próprios indivíduos para permitir as interações sociais que podem ser formais ou informais” (NORTH, 2018. p. 53-97).

Tal apanhado teórico reunido enseja julgar pertinente o interesse acerca de como são gerenciadas e aplicadas as rendas geradas pela exploração de recursos naturais exauríveis. Não exclusivamente pelo efeito econômico, como abordado pelos autores da maldição dos recursos, mas principalmente pela relação dessa renda e o desenvolvimento sustentável da localidade de exploração.

## 2.1 Teoria Neoinstitucional

A interpelação tradicional do Neoinstitucionalismo avalia o arcabouço, costumes, processos e como o ambiente organizacional influencia tais questões. Para este propósito, a teoria neoinstitucional ressalta como as escolhas sociais são moldadas, avaliadas e medidas em função de cada arranjo institucional, dado que esses fatos passam pela dependência do ambiente institucional.

Sendo as condutas e os processos objetos de estudo, a teoria neoinstitucional objetiva o bom uso dos recursos da CFEM e sua aplicação em políticas públicas diversificadoras da econômica de modo a mitigar os impactos ambientais e sociais causados pela mineração, julga-se importante estudar esse referencial teórico<sup>8</sup> na perspectiva sociológica por duas razões. A primeira observa aproximar-se da supramencionada teoria institucional, que contempla o propósito das políticas públicas governamentais para induzir o desenvolvimento regional (HALL; TAYLOR, 2003).

---

<sup>8</sup> O Neoinstitucionalismo pode ser fundamentado a partir de três escolas de pensamentos: o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003).

Assim sendo, essa escola procura explicar por que as instituições adotam um arcabouço de formas, procedimentos, práticas ou símbolos, a partir de uma análise do enfoque cultural nas relações dos indivíduos e das instituições, identificando as reações dos indivíduos frente a um ambiente fornecido pelas instituições.

Dentro dessa conjuntura, as instituições adotam novas práticas, não necessariamente buscando por eficiência, mas, sobretudo, legitimar, neste sentido, a questão central: reconhecer como surge a legitimidade (SOUZA, 2010).

Souza (2010) ainda reconhece que a legitimidade das práticas sociais passa a ter notoriedade sobre as autoridades do Estado e/ou de alguns membros que compõem os governos, no sentido de determinar e absorver tais práticas. Essas restrições podem ser comuns a todos os agentes, na conjuntura de que eles possam “absorver a difusão de práticas e conferir a elas certo grau de autoridade, fazendo-as ser amplamente utilizadas na instituição, dando legitimidade. Nesse sentido, o aspecto cultural seria sinônimo da própria instituição”.

Neste contexto, algumas práticas sociais, quando disseminadas intensa e continuamente, legitimam o modo de fazer de uma determinada classe social, cuja cultura centrada no compartilhamento de valores, se manifesta em uma instituição (uma das premissas elementares da abordagem sociológica neoinstitucional). Logo, essa teoria é ancorada na compreensão de que “as organizações sobrevivem ou se mantêm no mercado, ao partilharem valores em determinado espaço social”, então, se compreende que a teoria neoinstitucional relaciona e avalia as práticas sociais com os processos em um ambiente institucional (SOUZA, 2010, p. 2).

Pelo exposto, compreende-se quão desafiador é identificar e descrever, segundo a teoria em questão, o processo de institucionalização. Tais resultados podem ou não corroborar o sucesso da legitimidade da institucionalização de práticas sociais, considerando que o processo pode ocorrer das mais variadas formas dentro de uma organização. Isto posto, esta teórica visa compreender por que as instituições adotam um conjunto de formas, procedimentos ou símbolos a partir da análise de um enfoque cultural nas relações entre as instituições e ação individual. Ou seja, essa doutrina pressupõe identificar as reações dos indivíduos frente a uma determinada situação, diante do ambiente fornecido pelas instituições (SOUZA, 2010, p. 3).

Conseqüentemente, essa teoria pode ser usada como ferramenta pela gestão pública a fim de viabilizar as políticas públicas e favorecer o desenvolvimento regional, uma vez que suas análises estão centradas em políticas voltadas à compreensão da legitimação das culturas, valores e crenças envolvidos no contexto sociopolítico.

Assim, as instituições são fundamentais para criar um ambiente adequado para viabilizar as políticas públicas indutoras de desenvolvimento regional. Desse modo, busca-se conceber

uma relação entre a teoria northiana, o uso dos recursos da CFEM e sua aplicação em políticas públicas diversificadoras da econômica de modo a mitigar os impactos ambientais e sociais causados pela mineração e o desenvolvimento da economia regional.

Para enriquecer esta discussão, trazem-se à baila as contribuições dos quatro Estados abordados por Acemoglu e Robison (2022), o *Leviatã ausente*, o *Leviatã despótico*, *Leviatã de papel* e o *Leviatã agrilhado*. Compreendendo que, no primeiro, há a falta de capacidade estatal e social, tornando-se uma ferramenta poderosa na mão de políticos e líderes inescrupulosos, pois, entregar cargos públicos a amigos e apoiadores não é, definitivamente, uma política de alto nível. Igualmente condenável ao se aproveitar de usar judiciário e burocracia a seus critérios.

Há um Estado poderoso e capaz em ação no caso do *Leviatã despótico*, ente burocrático que usa a sua capacidade para assediar, desapropriar e estabelecer conflitos, silenciar os cidadãos (sendo, ademais, indiferente aos seus desejos), domina, aprisiona, rouba ou ajuda outros a roubarem os frutos dos seus trabalhos. Uma sociedade dominada pelo Estado e pelos que controlam o poder. A principal característica deste ente não é matar seus cidadãos, mas não prover os meios pelos quais seus moradores possam opinar sobre o seu poder e como a sua capacidade está sendo usada (ACEMOGLU; ROBINSON, 2022, p. 48).

Lembrando que a dominação e a opressão podem ser implantadas e exercidas pelo poder econômico, reunido por alguns contra os outros, ou de restrições sufocantes impostas por normas. As oportunidades e incentivos devem ser sustentados por um sistema justo de resolução de conflitos e aplicação das leis. Para isso ocorrer, deve existir equilíbrio entre Estado e sociedade de modo a coibir elites políticas interferindo na administração pública para incliná-las a seu favor. Deste modo, teremos ações do *Leviatã agrilhado*, que conduz a sociedade rumo a prosperidade econômica e social (ACEMOGLU; ROBINSON, 2022, p. 237).

Referente ao *Leviatã de papel*: possui a aparência de um Estado exercendo poder em domínios limitados, por vezes em algumas cidades maiores. Contudo, esse poder é oco. Ou seja, é incoerente e desorganizado em grande parte dos domínios e quase completamente ausente nas áreas remotas do País em que deveria ser atuante. No entanto, as razões que levam o *Leviatã de papel* a não acumular mais poder são os riscos, grandes demais para os líderes políticos e para as elites (ACEMOGLU; ROBINSON, 2022, p. 536-537).

Pois uma vez que o Estado se torna mais despótico, a sociedade certamente buscará meios de se proteger. A menos que os líderes políticos e as elites tenham convicção que podem aniquilar qualquer reação não desejada da sociedade e manter seu poder contra os rivais, o acúmulo de mais poder seria um problema (ACEMOGLU; ROBINSON, 2022, p. 536-537).

Quanto ao quarto, o *Leviatã agrilhado*, esse rompe as gaiolas das normas sociais, não está ausente e expande massivamente sua capacidade de resolver conflitos de maneira justa, aplicar uma série complexa de leis e fornecer serviços públicos que seus cidadãos exigem e necessitam. Dispõe, além de uma grande e efetiva burocracia e de informações de qualidade de seus cidadãos, poder militar forte e organizado, não utilizado, entretanto, para reprimir e explorar os seus cidadãos (na maior parte do tempo). Busca na maioria das vezes responder aos desejos e necessidades da sociedade, quando necessário buscar intervir para suavizar as normas em prol do bem comum, em especial dos mais vulneráveis, nesse sentido é um Estado que cria a liberdade (ACEMOGLU; ROBINSON, 2022, p. 61).

Essa modalidade recebe tal alcunha por ser limitada pela Carta Magna de 1988, mais principalmente pela sociedade que reclama, protesta e até se rebela quando necessário, destituindo os representantes eleitos da sociedade, quando o caso assim exige, e seus burocratas sujeitam-se a avaliação e supervisão. Esse Leviatã é poderoso, mas coexiste com a sociedade com voz e está sempre vigilante e disposto a envolver-se politicamente e contestar o poder. Ou seja, do mesmo modo que o Estado pode exercer o poder contra ou a favor do povo, ele também pode ser agrilhado pela sociedade, pelas normas e instituições (ACEMOGLU; ROBINSON, 2022, p. 62).

Neste sentido, o equilíbrio entre Estado e sociedade não representa apenas o protagonismo de instituições inclusivas, mas determinará as habilidades com as quais a sociedade enfrentará, combaterá, restringirá e reprimirá o Estado e as elites políticas. Isso centraliza as normas que ajudaram a sociedade a se organizar politicamente e quando necessário se rebelar contra o Estado e as elites (ACEMOGLU; ROBINSON, 2022, p. 239).

Dessa forma, haverá instituições inclusivas que evitam a monopolização do poder político de uma pequena parte da sociedade, simultaneamente, permite que o Estado execute suas leis. Ressalta-se que, apesar de inovações, novas tecnologias e organizações mostrarem-se indispensáveis para o crescimento socioeconômico, frequentemente sofreram resistência, considerando que podem desestabilizar a ordem existente e o melhor meio para garantir o bloqueio das novas tecnologias pelos poderosos – e aniquilem o desenvolvimento – é garantindo o equilíbrio de poder entre Estado e sociedade (ACEMOGLU; ROBINSON, 2022, p. 238).

De todo modo, dentro da compreensão institucional, os mencionados autores trabalham com duas categorias: instituições econômicas *inclusivas* e instituições econômicas *extrativistas na busca de uma explicação de porque as nações fracassam* (ACEMOGLU; ROBINSON,

2012, p. 69). Sendo que enquanto as primeiras “permitem que a riqueza seja disseminada pela sociedade”, as seguintes “concentram a renda em uma elite privilegiada”.

Sabidas estas distinções, os autores pretextam que o desenvolvimento só se sustentará na presença de instituições *inclusivas*. Para corroborar tal apreciação, Acemoglu e Robinson (2022) ilustram as diferenças entre as instituições do Norte e do Sul dos Estados Unidos da América durante a Guerra de Secessão, ocorrida entre 1861 e 1865. Se por um lado, o Sul, economicamente mais pobre, era organizado em latifúndios que utilizavam mão-de-obra escrava, derivada de instituições extrativistas, o Norte possuía indústrias e contava com trabalho assalariado, resultantes de suas instituições inclusivas.

Estas diferenças – exemplos das ocorridas em termos de êxito econômico entre países decorrentes de suas instituições e das regras que regem a economia –, mostram que economias como as do Sul dos Estados Unidos são predominantes quando o “poder político, estritamente concentrado, vem [*sic*] sendo usados para gerar e acentuar a riqueza para aqueles que já a detêm” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 70).

No entanto, estes pesquisadores assentam que as instituições, para serem inclusivas, devem oferecer:

segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 70).

As populações de países detentores de instituições econômicas inclusivas contam com bons sistemas de saúde e saneamento básico, maior expectativa de vida, acesso à educação de qualidade, os trabalhadores contam com possibilidades de carreira, sistemas eleitorais corretamente funcionais, além de ter voz nos rumos políticos de sua Nação. Porém, em regiões em que as instituições são extrativistas, há a predominância de serviços públicos de péssima qualidade, os indicadores de desenvolvimento sociais são baixos e o desenvolvimento econômico é concentrado (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Tais desigualdades ocorrem devido às sociedades funcionarem com um conjunto de regras econômicas e políticas estabelecidas e aplicadas pelo Estado conjuntamente com os cidadãos. Contudo, é o processo político que determina a quais instituições os indivíduos serão submetidos, sendo as instituições políticas que ditaram com funcionará esse processo. Ou seja, “as instituições forjam o sucesso ou fracasso dos países. [...] O talento individual é importante

em uma sociedade, mas ele requer um arcabouço institucional para converter-se em força positiva” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 40).

Considerando o panorama até então delineado, as instituições econômicas inclusivas são derivadas de instituições políticas igualmente inclusivas. Ou ainda, são as instituições políticas e as instituições econômicas fomentadoras de fracasso (pobreza) ou de sucesso (prosperidade) das nações, que Acemoglu e Robinson (2012, p. 40) entendem como:

os motores da prosperidade sejam as instituições econômicas inclusivas, por criarem mercados inclusivos, que não só conferem às pessoas a liberdade de realizar em sua vida, a sua vocação, mas por criarem condições para todos, capazes de lhes proporcionar oportunidades igualitárias (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 72).

De outro modo, especificamente quanto ao fracasso das nações, expressado por instituições extrativas, Acemoglu e Robinson (2012, p. 142) defendem que o crescimento gerado por instituições extrativas é de curto período e não sustentado. No entendimento dos autores, a destruição criativa é condição essencial para o dinamismo e sustentabilidade do crescimento, enquanto a inovação induz a um ciclo frutífero de produção e consumo.

Por fim, os autores consideram duas perspectivas. A primeira é sobre o desenvolvimento socioeconômico das nações serem proporcionais à qualidade de suas democracias. Nações que não superam modelos autárquicos, político monopolizador, que não permite a distribuição de riqueza tendem ao fracasso. A segunda é acerca de como o autoritarismo pode ser, em alguma medida, eficiente na promoção do desenvolvimento, porém é algo ilusório, não promove o desenvolvimento econômico sustentável.

## **2.2 Instituições sob a ótica de Douglass North**

Alguns estudiosos buscam compreender o desenvolvimento de economias capitalistas em diversos países. Um deles, Douglass North, tem sido considerado pela comunidade científica como um dos mais influentes pensadores da Teoria das Instituições e das Mudanças Institucionais – sua análise é centrada na cooperação humana, especialmente a que possibilita a obtenção de ganhos socioeconômicos, tão necessários ao crescimento e desenvolvimento econômico e social. Por isso, buscamos inicialmente compreender Estados Naturais, Ordens de acesso limitado e Ordens de acesso aberto para prosseguirmos na compreensão do desenvolvimento institucional.

Dessa forma, North, Wallis e Weingast (2009, p. 2-3) observam que o desenvolvimento econômico caminha ao lado do desenvolvimento político em forte correlação e, que até o século

XVIII, as sociedades se caracterizavam como *Ordens de Acesso limitado*, isto é, nessas sociedades a liberdade era exclusividade das minorias. Desse modo, infere-se a ampliação das liberdades e dos direitos para os indivíduos como *Ordens de Acesso aberto*, tornando a teorética northiana peça-chave para a compreensão das diferenças entre as sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.

A *ordem de acesso limitado* (também denominada de *Estado Natural*) administra o problema da violência formando uma coalizão dominante que limita o acesso aos recursos – terra, trabalho e capital – ou limita o acesso às atividades como comércio, educação – a grupos de elite (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 31). Para os autores:

[um] estado natural administra o problema da violência formando uma coalizão dominante que limita o acesso tanto a recursos valiosos – terra, trabalho e capital – quanto o controle de atividades valiosas – como comércio, culto e educação – a grupos de elite. A criação de rendas através da limitação do acesso fornece a cola que mantém a coalizão unida, permitindo que grupos de elite assumam compromissos críveis uns com os outros para apoiar o regime, desempenhar suas funções e suprimir a violência<sup>9</sup> (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 30).

Na concepção nortiniana há três espécies de estado natural: os *Estados Naturais Frágeis*, os *Estados Naturais Básicos* e os *Estados Naturais Maduros*. Compreendendo o primeiro como incapaz de dar suporte a qualquer tipo de organização exceto a ele próprio, sendo capaz, apenas, de defender a si próprio e suas instituições são frágeis, não conseguem garantir os acordos entre indivíduos ou organizações (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 42-43).

Os *Estados Naturais Básicos* já dispõem de mecanismos para dar suporte além de si a outras organizações, contanto que essas estejam dentro da estrutura do Estado (NORTH *et al.*, 2009, p. 21). Observa-se, aqui, uma organização mais estável e sólida à medida que amplia a capacidade de promover acordos duráveis entre a coalizão. As instituições comuns são as leis de direito público que organizam e normatizam suas relações internas com os membros da coalizão, nesse processo de institucionalização os riscos de violência permanecem, mais são mitigados (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 43-44).

Por fim, os *Estados Naturais Maduros* têm capacidade de dar suporte às organizações para além da estrutura imediata do Estado, visto que gerencia as estruturas institucionais

---

<sup>9</sup> No original “A natural state manages the problem of violence by forming a dominant coalition that limits access to valuable resources – land, labor, and capital – or access to and control of valuable activities – such as trade, worship, and education – to elite groups. The creation of rents through limiting access provides the glue that holds the coalition together, enabling elite groups to make credible commitments to one another to support the regime, perform their functions, and refrain from violence”. Trad. e rev. Rafael Alexandrino Malafaia.

duráveis. Tais características distinguem o *Estado Natural Maduro* do *Estado Natural Básico*, mas reiteramos que as diferenças são de grau e não de tipo, conforme North; Wallis e Weingast. (2009, p. 47) descrevem:

O terceiro tipo de estado natural é um *Estado Natural Maduro*, caracterizado por estruturas institucionais duráveis para garantir sua existência e pela capacidade de apoiar organizações de elite fora da estrutura imediata do estado. Ambas as características distinguem o estado natural maduro do estado natural básico; mas, para reiterar, estas diferenças são de grau e não de tipo<sup>10</sup>.

A partir da compreensão dos Estados naturais, podemos avançar no entendimento de que as *Ordens de Acesso Limitado* são organizações aderentes, compostas por membros da elite que formam uma coalizão, cuja existência depende da dinâmica entre seus membros, medida a partir de suas disputas internas. Tal sociedade abrange várias organizações de diferentes vieses (p.ex., religiosas, políticas e acadêmicas).

O início dessa coalizão sinaliza o começo de uma ordem social dominante específica, que compõe um modelo geral de arranjos de poder, privilégios e rendas, baseada na limitação de acesso a novos membros à coalizão – por um lado, não permitem acesso a recursos mais valiosos a quem não faz parte da coalizão; por outro, ministrando as atividades mais relevantes da sociedade a seus filiados. Desta tratativa advém tal classificação como “Ordem de Acesso Limitado”.

Por conseguinte, um sistema político de acesso limitado ofertar um sistema econômico igualmente limitado, pois o poder político será utilizado para criar barreiras de acesso à economia e à renda. Igualmente, um sistema econômico de acesso limitado dará suporte ao poder político de acesso limitado, uma vez que, é a concentração de renda que permite que a elite obstrua a competitividade econômica e política. Em outras palavras, os membros dessa coalizão conferem a si privilégios sobre a posse de bens e ativos, limitando a violência a reconhecer os privilégios, como sendo uns dos outros e não direitos de todos. North *et al.* (2006, p. 49) observam, sobre isso, que a origem dos sistemas jurídicos está na definição dos privilégios das elites, pois os sistemas legais foram desenvolvidos, inicialmente, para impor

---

<sup>10</sup> No original “The third type of natural state is a mature natural state. A mature natural state is characterized by durable institutional structures for the state and the ability to support elite organizations outside the immediate framework of the state. Both characteristics distinguish the mature natural state from the basic natural state, but to reiterate, the differences are of degree rather than of kind”. Trad. e rev. Rafael Alexandrino Malafaia.

privilégios únicos e característicos às elites, incluindo a anuência em formar organizações que atendam seus interesses.<sup>11</sup>

Existem inúmeras implicações na ordem de acesso limitado, e os custos de transações são os mais altos na ausência de direitos de propriedades – bem definidos para quem não pertence à elite. Nesses termos, o povo procura proteger o que possui de variadas formas, dificultando a valorização da sua produtividade. Consequentemente, custos de *measurement* e *enforcement* são maiores.

Em uma sociedade como essa, os membros da coalizão dominante são integrantes de uma organização e colaboram sem a existência de uma obrigação imposta por um terceiro. Significando dizer que os indivíduos permaneceram em cooperação, respeitando os acordos enquanto houver compatibilidade de incentivos a todo tempo.

North nomeia esse tipo de organização como *Organização Aderente*, em oposição à chamada *Organização Contratual*, na qual está presente a compatibilidade de incentivos dos acordos entre seus membros, pois tal compatibilidade não precisa ser observada a todo tempo, já que as disposições contratuais são garantidas por uma terceira parte. Ou seja, os acordos contratuais, uma vez determinadas as pré-condições, não poderá haver compatibilidade de incentivos ao longo do tempo (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 16).

Por decorrência, os direitos de propriedades, a segurança aos que não pertencem à elite são protegidos não pela disposição estatal, mais em virtude do apadrinhamento e clientelismo entre os que não participam da elite e os que participam (NORTH *et al.*, 2009, p. 35). Essa rede de apadrinhamento e clientelismo fomenta a cooperação e competição internamente: sujeitos capacitados podem alcançar posições dentro da hierarquia. Esse é o meio de ascensão social dentro das “ordens de acesso limitado” (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 37).

Impõe-se reconhecer, portanto, que as Ordens de Acesso Limitado são um meio de equilíbrio social dotado de características comuns tais como:

- a) Controle da violência por meio dos privilégios da elite;
- b) Proteção relativamente forte dos direitos de propriedade das elites e proteção fraca para os que não pertencem à elite;
- c) Barreiras à entrada e saída de organizações política, religiosa, econômica etc.

Estas considerações permitiram compreender conceitos, características, qualidades e deficiências de *Ordem de Acesso Limitado* e *Estados Naturais*. Agora transportaremos essa

---

<sup>11</sup> No original “The origin of legal systems lies in the definition of elite privileges”. Legal systems initially develop to enforce unique and personal elite privileges, including the privilege to form organizations”. Trad. e rev. Rafael Alexandrino Malafaia.

discussão para a análise das *Ordens de Acesso Aberto*, e aqui a violência continua sendo a tônica essencial da análise.

Nas *Ordens de Acesso Aberto*, o Estado detém o monopólio da violência para regular as relações, mantém o controle das organizações policiais e militares para evitar o uso ilegítimo da violência, estabelece o conjunto de regras impessoais, faz clara distinção entre a personalidade das organizações militares e das organizações políticas que as controlam e dos seus membros, promovendo a interação entre esses agentes independentes de suas identidades. Além disso, possui instituições que garantem o cumprimento das regras.

O Estado, ao desenvolver a capacidade de promover e manter regras que regulam o uso da violência com impessoalidade, também obtém meios de fornecer impessoalidade nas relações privadas que não empregam a violência. Dito de outro modo, o Estado se torna uma terceira parte na garantia dos contratos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 122).

A impessoalidade estatal nas relações entre o sistema político, econômico e militar transbordará em uma estabilidade reconhecida como *Ordens de Acesso aberto* que os Estados Naturais não experimentam. Como as relações deste estatuto são impessoais, não baseadas na distribuição de privilégios, os riscos de renegociação dos arranjos políticos por uso da violência são reduzidos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 122).

Este regulamento apresenta diferenças de sociedade para sociedade ao longo da sua história, mas guarda semelhanças entre elas, como a concordância da população acerca de como a sociedade deve ser conduzida; a procura pela igualdade; a distribuição igualitária dos frutos do crescimento econômico; todos os cidadãos são iguais perante a lei, este tratamento baseado na isonomia resulta nos direitos não estarem atrelados às identidades dos beneficiários. Dessa forma, são amplas as possibilidades de formar organizações, celebrar contratos, requerer à justiça, dispor de bens e serviços públicos (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 112).

Outra característica são as liberdades políticas, econômicas e sociais. Há liberdade de competição no sistema econômico e político, de criar organizações e para entrar e sair do mercado de acordo com seus interesses. Como resultante da livre competição nas *Ordens de Acesso Aberto* a economia é de mercado e o sistema político é uma democracia (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 113).

A já mencionada impessoalidade como item basilar das relações abrange a eliminação dos privilégios e estabelecimento dos direitos, que são distribuídos sem discriminação quanto à identidade, posição ou conexões políticas de seus beneficiários (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 113), eliminando dois fatores da ordem anterior, as redes clientelistas e

apadrinhamento, pelos quais não se obtêm vantagens por conhecimento social, nem se oferece vantagens em troca de interesses pessoais.

Também se observa essa característica nas transações econômicas, pois o Estado consegue sustentar normas de direito privado, assegurando que as relações contratuais sejam seguras e bem definidas. Embora nesta ordem a busca também seja pela renda, a impessoalidade estatal não permite sustentar posições de mercado, limitando a concorrência, as barreiras ocorrem por punição a condutas anticompetitivas, por meio dos instrumentos regulatórios. A resultante desse processo e em decorrência da destruição criativa, a competitividade em Ordens de Acesso Aberto elimina as rendas por meio da inovação (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 23).

Como nessa ordem, os bens e serviços públicos são fornecidos de modo impessoal, grupos que controlam o Estado não tem poder de barganha por meio de apoio de outros, tampouco ameaçam os opositores, retirando-lhes o direito de usufruir os bens e serviços públicos. Não suficiente, suas constituições limitam a esfera de atuação governamental e do Estado, resultando na Administração Pública só realizar o que a lei lhe permite (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 113).

As *Ordens de Acesso Aberto* adotam instituições que limitam as atuações dos agentes estatais, diminuindo o poder individual desses, instituições como essas promovem a transparência na governança, criam uma série de mecanismos de controles, poder de veto, separação dos poderes. As regras estabelecidas pelas instituições são claras, de conhecimento de todos, impessoais e para todos, criadas a partir de um consenso que protege as regras básicas do sistema político e econômico (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 123).

Nas *Ordens de Acesso Aberto*, a Democracia executa seu papel redistributivo, os cidadãos demandam do sistema políticas redistributivas. Contudo, essas não ocorrem apenas de forma direta, como nos programas de transferência de renda, mas principalmente pela provisão de bens e serviços públicos que complementam o mercado e permitem o livre acesso a todos. Como enfatizam North, Wallis e Weingast, (2009).

As Ordens de Acesso Aberto envolvem inclusão, igualdade e impessoalidade. A capacidade de resposta das políticas envolve não a redistribuição dos ricos, mas bens e serviços públicos que são complementares ao mercado, que oferece acesso aberto a todos. Como enfatizado, essas políticas envolvem educação em massa, infraestrutura financeira e de transporte e programas de seguro social que, combinados, facilitam o crescimento econômico, aumentam o capital humano e reduzem o risco para os indivíduos da participação nos mercados<sup>12</sup> (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 142-143).

---

<sup>12</sup> No original “Open access orders involve inclusion, equality, and impersonality. Policy responsiveness involves not soak-the-rich redistribution but public goods and services that are complementary to the market, which

Além de políticas redistributivas, a eficiência adaptativa também é característica das Ordens de Acesso Aberto, definida pelos autores como “a habilidade de uma sociedade sobreviver frente a uma variedade de problemas e dificuldades em constante mudança”. Não suficiente, eles percebem que:

A competição em ordens de acesso aberto para abordar os principais problemas sociais promovem a eficiência adaptativa, a capacidade da sociedade de sobreviver diante de uma série de problemas e dificuldades em constante mudança<sup>13</sup> (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 133).

A manutenção da eficiência adaptativa ocorre nas *Ordens de Acesso Aberto* devido à competição e aos incentivos ao empreendedorismo, seja pela via econômica ou política. Desta forma, se oferta as melhores soluções aos problemas enfrentados pela sociedade.

Cabe destacar, também, a importância que destruição criativa desempenha nas *Ordens de Acesso Aberto*. Para que a destruição criativa se efetive, é necessário o acesso livre dos agentes e das organizações na economia, sem o acesso livre, não existe competição, não haverá incentivo à inovação, à busca por novas tecnologias e novas organizações industriais. Estas empreitadas são inerentes a um mercado com acesso livre, no qual os agentes, no decorrer do processo competitivo, procuram elevar as margens de lucro e participação no mercado, do mesmo modo que, a destruição criativa atua sobre a economia, atua também sobre a política.

Finalmente, o mais significativo da destruição criativa está em sua atuação no processo político, por consideramos que com o livre acesso novos políticos surgiram – com novas ideias em disputas – estabelecendo novas coalizões e destruindo as antigas estruturas (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009, p. 116).

Tomando como base os conhecimentos apresentados, infere-se que os autores compreendem o desenvolvimento das sociedades, como não poderia deixar de ser baseado nas instituições, utilizam como premissa o controle da violência na formação das estruturas institucionais, criadas para lidar com esse problema universal.

North (2018) defende que a chave para compreender o desenvolvimento socioeconômico dos diversos países ao longo da história está na compreensão da dinâmica institucional dessas economias.

---

provides open access to all. As we have emphasized, these policies involve mass education, financial and transportation infrastructure, and social insurance programs that in combination facilitate economic growth, increase human capital, and lower the risk to individuals from participation in markets”. Trad. e rev. Rafael Alexandrino Malafaia.

<sup>13</sup> No original “Competition in open access orders to address major social problems fosters adaptive efficiency, the ability of the society to survive in the face of an ever-changing array of problems and difficulties”. Trad. e rev. Rafael Alexandrino Malafaia.

O autor define as instituições na qualidade de restrições que os seres humanos criam para conformar a interação social. Estas restrições podem ser formais, como as estabelecidas pelos governantes e informais, além das convenções e código de condutas, construídos por uma dada sociedade. Doravante estas restrições, “as instituições definem e limitam o conjunto de escolha dos indivíduos” (NORTH, 2018, p. 14).

O determinante das instituições, é que elas “reduzem as incertezas envolvidas nas interações humanas” (NORTH, 2018, p. 50). Para tanto, as organizações moldam-se na dependência de trajetória a *path dependence*, definida por North como “continuidade institucional que ligaria o passado ao presente e ao futuro, em que as escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado/história” (NORTH, 2018, p. 9).

A dependência de trajetória permite observar a influência do passado sobre o presente e deste sobre o futuro, possibilitando o entendimento das diferenças de desenvolvimento entre países, regiões e cidades, decorrente de processos de autorreforço de suas trajetórias históricas (COSTA, 2019). Ao manifestar que as instituições passadas concebem limitações no presente, o autor indica em como seria possível realizar mudanças institucionais capazes de direcionar a economia a um melhor desempenho.

Destarte, concebe-se que as instituições formais e informais são fomentadoras do crescimento econômico, uma vez que, estabilizam os custos de transações e de produção, otimizam a interação entre os atores e reduzem as incertezas ao definir os direitos de propriedades. Dessa forma, para reduzir os custos sociais, as ações dos agentes precisam ter o mínimo de previsibilidade, neste caso, as instituições ganham destaque enquanto cumprem com o papel de reduzir riscos e incertezas (COSTA, 2019).

De volta à discussão sobre as instituições como garantidora da eficiência duradora da estrutura institucional, faz-se necessária a presença de um Estado forte, para manter a estabilidade das normas, regras, padrões de condutas, convenções – ou seja, o Estado deve ter poder de *enforcement*. O fundamento da proposta northiana tem respaldo nos casos de sucessos das economias da Europa ocidental e dos Estados Unidos, que desenvolveram instituições aptas ao crescimento econômico a longo prazo.

O debate sobre as teorias northianas das instituições, mudanças institucionais e desempenho econômico ultrapassam os centros acadêmicos, fazendo parte das discussões de planejamento público. Nesse sentido, Costa (2019, p. 3) observa a importância destes princípios ao comporem “as agendas das ações das organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina

(CEPAL/ONU), com a finalidade de aprimorar o processo de implantação de políticas públicas”.

Assim, o enfático debate a respeito do papel das instituições no desenvolvimento econômico tem sido incorporado na agenda de pesquisas de variadas escolas de pensamento que discutem o tema, impactando decisivamente nas suas formulações teóricas (COSTA, 2019).

A compreensão do desenvolvimento local é o escopo central da obra de North (2018), concernindo a função de destaque das instituições no sistema econômico, ou seja, como a matriz institucional influencia o desempenho das sociedades dos variados países. A própria História mostra que enquanto algumas nações percorrem uma trajetória de desenvolvimento, outras experimentam trajetórias de decadência e desigualdade social.

Isto significa que o desenvolvimento econômico, acima de tudo, pode ser descrito como eminentemente institucional, resultante de complexas interações entre forças econômicas, políticas e culturais, da qual fazem parte distintos arranjos institucionais, que estabelecem diferenças nas trajetórias de desenvolvimento, bem como na forma de organização das diversas organizações da sociedade (COSTA, 2019). North (1990) afirma que as instituições são dependentes de suas trajetórias prévias, ou seja, “portadoras de histórias”, enquanto apresentam fortes relações com suas configurações historicamente herdadas.

Assim sendo, considera-se que o processo de depredação socioeconômica de alguns países os empurrou rumo ao subdesenvolvimento, decorrente da ausência de instituições eficientes. Com base nesses argumentos, é possível inferir que o subdesenvolvimento consiste, antes de tudo, em um ambiente social onde a cooperação humana inibe a inovação, apoiada em vínculos hierárquicos localizados que bloqueiam a ampliação do círculo de relações sociais nas quais as pessoas se movem. Justifica-se, assim, que o desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riquezas, muito menos nas capacidades humana, mas nas instituições, nos meios de coordenar as ações de indivíduos e de grupos sociais (SILVA; RAVENA, 2015).

Neste aspecto, buscam-se fundamentos na teoria northiana, fazendo um recorte nas definições de instituições e organizações, das regras formais e informais, da matriz institucional, trajetória da dependência e o papel do Estado como fomentador de instituições eficientes que originem o crescimento sustentável das economias regionais.

Posto isso, as linhas gerais da teoria northiana mostram-se essenciais para analisar as políticas públicas como estratégia de desenvolvimento regional, a partir da institucionalização da lei nº 7.990/1989, que regulamentou a CFEM e os seus percentuais de incidência e meios de cobrança que foram definidos na lei nº 8.001/1990 e suas respectivas alterações na lei nº

13.540/2017, que modificou as bases de cálculo, as alíquotas e os critérios de distribuição e uso da CFEM (BRASIL, 2017).

Baseando-se na compreensão de que instituições eficientes possuem a capacidade de reduzir incertezas nas transações do mercado capitalista, proporcionando um ambiente político institucional adequado para estabelecer relações de confiança e reciprocidade entre os agentes e atores econômicos, fomentando o avanço das ações humanas coordenadas (SILVA; RAVENA, 2015).

Uma vez que North (2018) considera que os agentes não detêm capacidade computacional ilimitada, o ambiente com o qual interagem está povoado de incertezas e assimetrias, decorrente da complexidade do próprio ambiente e as limitações cognitivas. Como meio de reverter este quadro, as instituições são fundamentais para reduzir as incertezas e para a estruturação da interação humana.

A cooperação é outro elemento crucial em favor das instituições, quando se trata, da garantia do cumprimento dos acordos entre indivíduos interessados em trocas impessoais, já que “a falta de informações completas gera atritos nas interações humanas, falhas em coordenar as ações, e, por conseguinte, os custos de transações e transformações se elevam, a tal ponto que, os atores adotam como estratégia o abandono do negócio” (NORTH, 2018, p. 29).

Assim, considera-se que as instituições sejam as regras do jogo (normas) socialmente construídas, gozando de aceitação geral pelos membros de um grupo social, impondo restrições formais e/ou informais, com a finalidade de “moldar o processo de interação entre os agentes, ao mesmo tempo, em que estruturam incentivos na troca humana, sejam estes de ordem política, social ou econômica” (NORTH, 1990, *apud* COSTA, 2019, p. 4).

North classifica estas regras como *formais* ou *informais*. As *formais* são definidas como:

Um conjunto de leis, regulamentos, constituições e toda sorte de regras criadas, ratificadas, extintas e reguladas pelo Estado, envolvendo regras jurídicas, políticas, econômicas e contratos, até contratos individuais, estipulando restrições que vão de regras gerais as específicas (NORTH, 2018, p. 86).

De outro modo, as regras *informais* dizem respeito às heranças culturais de uma sociedade e podem ser compreendidas: como normas de comportamento socialmente aceita, padrões de condutas que se fazem valer a partir de sanções aceitas, significando “importantes mecanismos para coordenar o processo de trocas entre os indivíduos” (NORTH, 2018, p. 86).

Neste sentido, destaca-se a importância dos recursos humanos locais, no cenário das normas de conduta e de comportamento, como meio de empreender boas práticas de trabalho, convivência, que, normalmente, tem relação com a cultura herdada dos seus antepassados e

moldadas para esse fim North (2018, p. 14), destaca que “a interação das regras formais e informais que, com o modo a qual elas são aplicadas, moldam o cotidiano convencional, isto é, derivada da estabilidade institucional, levando o equilíbrio na interação entre os agentes”.

É na conformação de instituições eficientes, externadas nas regras formais e informais, que se busca compreender, em parte, a razão de o desenvolvimento acontecer com maior facilidade em um contexto social específico do que em outros, “dada à importância da transparência e do *accountability* para as organizações, cujo debate seria as boas instituições ou boas práticas a serem adotadas para o desenvolvimento de uma sociedade” (COSTA, 2019, p. 3).

Considerando que esses elementos descritos por Costa (2019) perpassam pelas instituições, sejam para constituí-las, ajustá-las ou moldá-las, como meio de gerar um ambiente favorável de políticas indutoras de desenvolvimento socioambiental. Ou seja, o ambiente em análise é a matriz institucional, dentro da concepção de regras formais e informais, que determina as escolhas individuais e das organizações ao longo do tempo, estabelecendo restrições e condicionando as decisões dos agentes econômicos no presente. E “uma das formas de mensurar este arcabouço institucional são os custos de transação e de transformação de uma economia” (NORTH, 2018, p. 120).

Segundo North (2018), uma região dispõe de uma matriz institucional eficiente quando essa consegue estimular o investimento em uma dada atividade e que esse traga *retornos* sociais superiores aos *custos* sociais North (2018, p. 121-122) acredita que “a chave de sucesso para tal arranjo institucional está em estabelecer um sistema de propriedade bem definido e acompanhado de um aparato de *enforcement* eficaz”.

Examina-se, deste modo, que o sucesso para conceber políticas públicas capazes de induzir o desenvolvimento regional, deve ser orientado, necessariamente, por instituições eficientes, que devem deter o equilíbrio nas interações e informações entre os atores envolvidos (gestão pública, atores sociais, entre outros), reduzindo as incertezas com adequado custo de transação.

Indubitavelmente, uma matriz institucional eficiente irá conduzir a uma base econômica inclusiva, como as políticas públicas, que internalize a renda gerada no município, que seja promotora de desenvolvimento socioambiental. Também não se deve negligenciar o papel do Estado em estimular e promover instituições eficientes e que seu resultado seja o crescimento sustentável da economia.

Costa (2019), ao analisar o trabalho de North (2018), constata a importância do Estado, por sua responsabilidade direta pelo desempenho da economia, uma vez que especifica as

estruturas do direito de propriedade, garantir sua eficiência de onde decorre as origens do crescimento, estagnação ou declínio econômico e por deter a discricionariedade em alterações institucionais, pois, em grande medida as reformas partem, com mais frequência dos governos. Para North (2018), o Estado é de vital importância na definição dos fundamentos institucionais do sistema econômico moderno.

Para a finalidade desse estudo, interessa o Estado (no caso desta pesquisa, a gestão pública municipal) no horizonte construtivo capaz de oferecer suporte institucional e meios de viabilizar um ambiente favorável de desenvolvimento de políticas públicas. Não somente na sua forma tradicional restritiva e/ou apenas para impor e arrecadar impostos, considerando que, “obtem-se instituições eficientes a partir de um regime político que contenha incentivos para que se institua e se façam cumprir direitos de propriedades eficientes” (NORTH, 2018, p. 234).

Com base no explanado anteriormente, infere-se que “os incentivos institucionais são fatores decisivos do desempenho econômico” (NORTH, 2018, p. 226). Portanto, esses incentivos, tal qual a dinâmica institucional garantida pelo Estado, são compreendidos enquanto fatores determinantes para o sucesso das economias dos países, regiões e localidades.

Por fim, a teoria das instituições de North mostra-se como uma importante ferramenta de análise da trajetória do crescimento das economias na contemporaneidade. Com isso, as análises institucionais tornam-se componentes de diversas formulações teóricas, na tentativa de explicar a riqueza, o desenvolvimento, a democracia e a equidade em um ambiente de sustentabilidade e desenvolvimento regional. Para melhor elucidação da temática, o tópico a seguir versa a respeito do papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento econômico regional.

### **2.3 Estado como indutor de desenvolvimento da economia regional**

A conjuntura global de acelerada difusão de tecnologia, do intenso processo de globalização dos mercados e da exigência por governos mais democráticos acentuam os desafios para os Estados assumirem o papel de promotor de desenvolvimento regional, com a responsabilidade de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais. Essas demandas produzem reflexões sobre o papel do Estado enquanto agente do crescimento das regiões e dos países,

Ainda que o Estado venha assumindo esse papel, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM), desenvolvido pelo Banco Mundial, adverte que para haver de fato a concretização dessa finalidade, é necessário um Estado efetivo capaz de disponibilizar um

ambiente constituído por regras e instituições favoráveis a produção de bens, serviços e riquezas, que permitam aos mercados e às pessoas prosperarem, rumo ao desenvolvimento regional (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997).

Os meios para alcançar essas e outras finalidades passaram pela reforma do Estado, como meio de ajustar as suas funções operacionais a sua capacidade administrativa. As redefinições das ações do Estado visavam a estabilidade macroeconômica, definir marcos regulatórios oportuno a livre concorrência, investimentos em infraestrutura e serviços sociais básicos, proteger os direitos de propriedade, conservar o meio ambiente e focalizar no gasto social. No entanto, o aumento da eficiência do Estado em suas ações exige “a redefinição de normas e controles eficazes, além da elaboração de mecanismos de combate às ações arbitrárias e o combate da corrupção” (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997, p. 4).

Tais mudanças expuseram as instituições públicas a uma maior concorrência, exigindo maiores taxas de eficácia em desempenho institucional, por meio de significativos salários e incentivos; atendimento das demandas da população, e aproximação do governo com a população, usando como estratégia a participação e a descentralização (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997).

Dessa maneira, a dualidade entre Estado *versus* mercado, existente até por volta dos anos 1980, deu lugar a uma perspectiva mais complementar, ao tornar o “Estado efetivo”, promotor do Desenvolvimento, dando ao Estado novos contornos, passando o definir como “agente parceiro, catalisador, facilitador e indutor” do crescimento econômico, processo este conduzido pelo setor privado (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997). Considerando o exposto, os “Estados desenvolvidos são os que possuem acentuadas capacidades administrativas e operacionais de controle institucionalizado, porém com flexibilização necessária para cumprir as metas de crescimentos do governo” (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997, p. 7).

O que se observa é que o Estado continua sendo fundamental no estímulo do desenvolvimento econômico e social, mas agora atua como agente complementar e facilitador do processo, tendo em vista que, estabelece os meios institucionais apropriados para efetuar as atividades econômicas. O RDM destaca que “o Estado pode se tornar menos burocrático e mais eficiente para complementar e fomentar as economias, a partir de três mecanismos: regras e restrições; voz e parcerias; e pressões competitivas”.

Os dois primeiros (regras e restrições) estão intrinsecamente ligados a um arcabouço institucional, baseado em diretrizes bem definidas, garantias de direito de propriedades e

estruturas básicas para desenvolver os mercados e seus cidadãos; considerando-se, inclusive, aspectos locais referentes a valores culturais, costumes etc. Assim o Estado, deve criar fundamentos econômicos e base institucional, desse modo, o Estado terá “visão e a capacidade de escolher a melhor alternativa de intervenção, superando políticas mal fundamentadas de comércio, crédito e desenvolvimento industrial” (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997, p. 6).

Faz-se aqui uma analogia à teoria northiana das instituições, notadamente sobre o papel do Estado para desenvolver as economias. North diferencia as regras formais e informais, analisa o papel do Estado pelo prisma do crescimento das economias ao qual delega a criação, regulação e extinção das regras formais. O autor as define como um conjunto de leis, regulamentos, constituições, as regras criadas, estabelecidas e reguladas pelo Estado, portanto para North o Estado é regulador e não interventor.

A voz e parceria também são fundamentais para impulsionar o Estado em direção ao desenvolvimento regional. Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997) recomenda ao Estado ter certas prioridades em sua agenda, como princípios básicos sociais e ambientais, de modo a promover políticas públicas mais equânimes, impactando na redução das desigualdades sociais.

Como estratégia para alcançar esses princípios, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997) destaca a participação social, como orientadora das necessidades coletivas. Quanto à defesa da participação social, este documento apresenta um levantamento mostrando o quanto a participação social assegura maior eficiência e efetivação nas políticas de Estado, garantindo maiores retornos. Como exemplos, citam-se: os programas de saneamento de água em Recife, Brasil; as moradias populares em Port Elizabeth, África do Sul; a gestão em Gujarat, Índia; e a assistência médica em Cartum, Sudão. Estas experiências bem-sucedidas corroboram o poder da parceria e cooperação entre os habitantes locais, o estado e o desenvolvimento regional.

As pressões competitivas são defendidas pelo RDM por levar os agentes econômicos a qualificar melhor os seus produtos e serviço, tornando-os mais elaborados, oferecendo mais benefícios aos consumidores. Nos dizeres do o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997), “o mais importante é que essa pressão de ‘fora’ contribuir para melhorar a qualidade dos serviços prestados pelos governos, bem como a sua representação dos interesses dos cidadãos, tornando-se um forte indutor do desenvolvimento regional”.

Quanto à eficiência dos serviços, os autores deste relatório notam sua ocorrência a partir da adoção de três elementos: a capacidade centralizada de formulação e a coordenação de

políticas públicas, considerando que, para concretizar as metas, exige-se que elas sejam convertidas em prioridades estratégicas. Para tanto, há a necessidade de mecanismos que conduzam as decisões de modo disciplinado e responsável.

O segundo item diz respeito aos sistemas eficientes na prestação de serviços, circunscrevendo o equilíbrio entre flexibilidade e responsabilidade. Para concretizar esse elemento há alguns mecanismos – por exemplo, a terceirização de serviços tem o potencial de melhorar a qualidade destes. Não menos importante é a voz dos cidadãos, que conseguem conduzir as instituições a formulação de suas políticas públicas, ajudando a melhorar as decisões e aumentando a credibilidade nas instituições.

O contrário dessa estratégia se observa quando políticos ou burocratas seguem seus interesses imediatos, externalizado através dos seus representados, gerando resultados indesejáveis para a coletividade. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997) defende que “o mais racional é criar mecanismos para disciplinar e coordenar o debate político e trazer à colação propostas políticas colidentes”.

Por último, a reforma das instituições de prestação de serviços, considera que, no geral, essas não são bem implementadas. A péssima qualidade, o custo elevado, o desperdício, fraude e corrupção comprometem os serviços prestados em muitos países. Por vezes, esses problemas são atribuídos à convicção de que o governo necessariamente deve ser o provedor dominante dos serviços públicos, até mesmo o único. Em função disso, há a necessidade e criar mecanismos institucionais capazes de melhorar a prestação dos serviços públicos, sendo que, os instrumentos mais eficientes são a voz do cidadão, lealdade ao serviço público, a existência de regras bem especificadas a ser por eles seguida, a participação em mercados competitivos, parcerias com o setor privado (RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1997).

Junto aos elementos citados, a elaboração de políticas públicas precisa contemplar a capacitação profissional, além de acrescentar motivação monetária. Lembrando que a remuneração é importante, assim também como outros aspectos, tal qual a seleção e a promoção por mérito que devem ser adotados pela administração pública.

Por conseguinte, a adoção desses três elementos citados pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997) contribui com a construção de um setor público mais eficiente, com maior qualificação para efetivar seus serviços, favorecendo a uma aproximação das demandas da população, atendendo os com maior equidade, razões pelas quais se orienta o revigoramento das instituições. Portanto, a implementação destes elementos resultará em

instituições públicas mais qualificadas na efetivação dos seus serviços e na condução de governos mais democráticos e indutores do desenvolvimento regional.

Inegavelmente, a descentralização tem exercido significativo papel na melhoria da prestação dos serviços públicos, mas também exerce pressão para melhor ajustar os serviços às necessidades regionais. Desse modo, o governo contribui para fortalecer e subsidiar o desenvolvimento regional. Com atribuições do Estado de fortalecer e subsidiar o desenvolvimento regional, é necessário discuti-lo, considerando suas definições, marco temporal, estratégias e abordagens.

### **3 EXPANSÃO DA FRONTEIRA ECONÔMICA POR MEIO DA OPERAÇÃO AMAZÔNIA; FEDERALISMO; DESCENTRALIZAÇÃO, POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Esse capítulo objetiva apresentar um escopo teórico que explique o desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva regional, viabilizando utilizar a mencionada Teoria das Instituições, empenhada em mostrar que se pode alcançar o desenvolvimento regional a partir da elaboração de eficientes políticas públicas, desde que sejam baseadas em uma matriz institucional em que as normas e as regras se transponham em um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico e social do município.

Como as premissas desta teoria direcionam a gestão municipal a trabalhar como indutora de um ambiente propício ao desenvolvimento de políticas públicas eficientes, este capítulo aborda, nesta sequência: A dinâmica de expansão da fronteira econômica em bases capitalista através da Operação Amazônia; O federalismo; A descentralização e a política de integração regional no Estado do Pará.

#### **3.1 Dinâmica de expansão da fronteira em bases capitalistas por meio da Operação Amazônia**

Segundo o Dicionário Aurélio *online*, o termo “Operação” significa: ação de um poder, de uma faculdade, de um agente que produz um efeito; ato ou efeito de operar. Conjunto de meios que se combinam para se obter um resultado.

Neste caso, a “Operação Amazônia” foi o nome dado a uma série de ações do governo federal para essa região na década de 1960, que, nos dizeres da SUDAM, consistiu em uma:

Posição aberta e declarada da atual administração dando maior amplitude na sua área, renovando seus instrumentos e programas de trabalho, assim, a Operação Amazônia se constituiu em um conjunto de atos legislativos e decretos presidenciais instituídos entre 1966 e 1967 (SUDAM, 1968, p. 5).

Neste caso, um dos objetivos da Operação Amazônia consistia em fazer valer a nova política de ocupação e desenvolvimento regional da região amazônica, consubstanciado em incentivos fiscais-financeiros advindos da SUDAM; nos créditos fornecidos pelo Banco da Amazônia S.A. (BASA); e também pela legalização de terra em torno da Amazônia Legal sobre a gerência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), favorecendo assim o processo de acumulação de capital nas fronteiras.

Executado durante a gestão do presidente Humberto Castelo Branco (1964-1967), a Operação Amazônia originou a formulação e execução de projetos de infraestrutura, programas

de incentivos fiscais visando atrair empresas para as áreas supostamente desocupadas, criou instituições para viabilizar a execução tais medidas, reorganizou órgãos já existentes conforme as novas diretrizes do governo. Estas novas diretrizes refletiam o caráter autoritário para explorar as grandes reservas de recursos naturais da Amazônia sobre o manto de promoção do crescimento econômico da Amazônia, resultando no avanço da fronteira econômica como delineado a seguir.

### 3.2 Expansão da fronteira amazônica pelos métodos da Operação Amazônia

Historicamente, muitas modalidades econômicas fizeram parte da expansão das fronteiras no Brasil, como as colônias de *plantations* da cana-de-açúcar ou do café, produto de exportação para os países europeus, sobretudo Portugal e Inglaterra, no período colonial. Contudo, houve modalidades mercantis, afins, que também contribuíram para a expansão das fronteiras brasileiras que vão além dos limites das *plantations*, como podemos observar nas organizações econômicas das missões religiosas na Amazônia nos períodos das “drogas dos sertões”. Acerca disso, Carvalho (2012, p. 9) explica que a *fronteira*:

Pode ser compreendida uma zona de ocupação de um território relativamente vazio em termos demográficos, onde as instituições públicas responsáveis pela manutenção da ordem jurídica, com vistas ao estabelecimento das “regras do jogo” para a funcionalidade das instituições privadas, têm uma atuação precária quanto ao exercício do cumprimento das leis numa democracia.

A fronteira compreendida como um processo sistemático de ocupação geográfica levou alguns estudiosos da fronteira brasileira – temos como exemplos Morse (1965), Velho (1976), Hébette e Marin (2004), além do já mencionado Carvalho (2012) – a sucederem à expressão *fronteira* por *frente de expansão* e *frente pioneira*. Isso nos permite compreender que “*frente de expansão*” são as famílias que chegaram e ocuparam à terra primeiro e praticam uma economia de excedente, ou seja, produzem basicamente para a subsistência e comercializam o excedente.

Enquanto isso, a frente pioneira manifesta os interesses econômicos capitalistas, resultando na incorporação de novas terras nas regiões de fronteiras. Uma frente capitalista de ocupação territorial retratada pelos grandes empresários, latifundiários, instituições financeiras (bancos), aparato institucional do Estado que se opõe para mitigar os conflitos, é explicada pelo autor como:

A concepção de frente pioneira compreende, implicitamente, a ideia de que na fronteira se cria o novo, uma nova sociabilidade, fundada no mercado e na contratualidade das relações sociais. No fundo, conseqüentemente, a frente pioneira é mais que o deslocamento da população sobre o território no Brasil, pois acaba sendo uma situação espacial e social que convida/induz à modernização, à formulação de novas concepções de vida, à mudança social (MARTINS, 2009, p. 135-136).

Desse modo, a fronteira econômica da Amazônia tem um papel estratégico, atuando como uma espécie de “válvula de escape” para reduzir os conflitos e distorções, como defendido por Carvalho (2012). Porém, ainda na contemporaneidade, continua a existir grande concentração de terra na mão de latifundiários, aumentando a complexidade do desenvolvimento dessa fronteira.

Sobre isso, Turner (1961 *apud* Carvalho, 2021, p. 20) nos traz a dificuldade de qualquer fronteira econômica ser um problema circunscrito na necessidade de desenvolvimento de um país. Morse (1965, p. 30-31) faz uma analogia da fronteira na ação dos bandeirantes no Brasil, distinta da visão de Turner (1961), um dos pioneiros nessa discussão, para o qual a fronteira do Oeste dos Estados Unidos era uma “fronteira aberta”, considerando que sua ocupação se deu de forma democrática alicerçada no *Homestead Act de 1862*, que defendia terras livres para os *farmers* – as famílias de pequenos produtores rurais. Neste sentido Morse (1965), defende que:

A fronteira não é uma linha ou um limite, ou um avanço da civilização, ou um processo unilateral, ou unilinear. [...] Compreender o processo brasileiro de ocupação significa perceber a fronteira mais como interpenetração do que como avanço; mais como uma relação com o meio do que como uma projeção sobre ele; mais como uma busca intermitente por um jardim das delícias; mais do que como uma construção sistemática. Essas considerações, no que lhe concerne, se ligam a proposições fundamentais para a sociologia de uma civilização (MORSE, 1965, p. 30-31).

Para Velho (1976), a problemática está em relacionar a expansão da fronteira e democracia, tendo em vista que a expansão da fronteira Amazônica se inseriu em um processo expansionista controlado por um Estado autoritário. Esse resultado contrapõe-se ao estudo de Turner, que compreendem a fronteira fechada como mecanismo de controle dos trabalhadores.

Velho (1976), inclusive, faz outra reflexão: ele considera a expansão da fronteira amazônica em um País que não se caracterizava como liberal (tanto política, como economicamente), como compreender a relação do Estado na expansão da fronteira, muitas vezes apontado como um espaço democrático.

Dentro desse panorama, o autor defende que pensar a fronteira amazônica extrapola a temporalidade do regime autoritário, visto que as fronteiras podem ser *criadas* ou *fechadas*. No mais, Velho (1976, p. 101), explica que o “equivalente a uma fronteira”, tal “como uma *fronteira física* pode ser fechada por meios sociais, uma espécie de ‘*fronteira*’ pode aparecer

onde antes não havia nenhuma, devido a eventos sociais”. Por fim, Velho (1976, p. 101) completa que:

Isso nos ajuda a desmistificar a Fronteira como tal. De certa maneira não é simplesmente a fronteira que produz os efeitos que apontamos, mas algo que ela “contém” e que, pode apresentar-se com uma “face” diferente alhures. E ainda mais, isso mostra algo extremamente importante do ponto de vista político que é o fato de o acionar desse elemento poder não se dever exclusivamente a razões “sociológicas” dadas, mas sim também à própria ação política (do campesinato, de um partido etc.), ela mesma alterando o curso da trajetória social.

Assim, a compreensão da fronteira perpassa por aceitar como um fenômeno que pode ser descrito a partir das suas características intrínsecas. No caso da fronteira amazônica, ocorreu institucionalmente por meio da Operação Amazônia, desdobrando-se em um aparato legislativo que deu origem a Amazônia Legal, a SUDAM, e o Banco da Amazônia S. A. (BASA), promovendo a expansão da fronteira econômica. Essa institucionalização ocorreu em três estágios: em 1965, estendeu-se a Amazônia Legal todos os incentivos fiscais e creditícios; em 1966 foram votadas as leis básicas e por fim, em 1967, por meio do decreto-lei nº 288, foi criada a Zona Franca de Manaus (SUDAM, 1968).

Por meio da lei nº 5.173/1966, estabeleceram-se os objetivos da federalização institucional, originando a Amazônia Legal. Essa manobra incorporou os estados da Amazônia clássica e parte dos Estados do Maranhão, parte do Centro oeste e Mato Grosso. Por meio da lei nº 5.173, de 1966, criou-se a SUDAM. Visando a viabilidade da política de ocupação e desenvolvimento econômico da Amazônia Legal, instituiu-se, por meio da lei nº 5.174/1966, a política de incentivos fiscais, tornando-se o principal instrumento de recurso financeiro de suporte aos interessados a investirem na Amazônia Legal.

A estratégia militar de intervenção na Amazônia fundamentou-se no binômio: *segurança e desenvolvimento*. O meio para viabilizar as ações de interesses da União – sem a interferência dos Estados – foi por meio da federalização das regiões Norte, Nordeste, Amazônia Legal, Centro-Oeste e sul, por meio de suas respectivas agências regionais de desenvolvimento.

Dessa forma, além de inventar a “Amazônia Legal”, autorizava a União, como agente principal, a planejar e executar a política de ocupação e desenvolvimento, ainda que significasse não considerar os interesses locais. O meio de submissão aos interesses do governo federal ocorreu por meio da criação de novas instituições regionais, redefinição dos papéis que o governo federal e os investidores privados assumiriam e suas dimensões geopolíticas.

Uma nova estrutura institucional foi “inventada” pelo governo federal para viabilizar a atuação dos organismos federais na Amazônia Clássica – que antes se confundia com a região Norte. Segundo Carvalho (2012), essa nova Amazônia ampliada servia aos interesses do governo militar, que dispunha dos recursos orçamentários, dos incentivos fiscais e os manobrava conforme os seus interesses e da propaganda política nacional de integração da Amazônia ao centro capitalista – a região Sudeste. Diante das condições mencionadas, Carvalho (2012, p. 78-79) pondera que:

O próprio planejamento nacional do desenvolvimento regional foi institucionalizado como instrumento político-ideológico, onde o governo militar impôs aos governos estaduais e a sociedade uma nova estratégia de ocupação e desenvolvimento. As estratégias de ocupação e desenvolvimento da Amazônia foram constantemente adaptadas às mudanças da conjuntura econômica e a preservação do poder militar representativo de uma determinada aliança entre uma burguesia industrial e financeira do centro e uma oligarquia da periferia regional representante dos capitais mercantis locais.

Dentro desta percepção, a interpretação teórica da fronteira amazônica e sua expansão econômica não pode ser dissociada da nova organização mundial globalizada em termos geopolíticos e geoeconômicos, considerando que se tratava de uma região com supostas terras livres, uma fronteira de recursos naturais e abundância de terras, certamente essas características despertariam o interesse de uma elite econômica.

A institucionalização que culminou com a expansão da fronteira foi fundamentada em leis específicas e concomitantemente com a criação de organismo públicos para os suportes necessários – isto é, a nova dinâmica de ocupação da fronteira em suas bases capitalistas. A esse respeito, Becker (2000) se volta ao *Tratamento Institucional da Fronteira Amazônica*, asseverando que:

Na contemporaneidade, o uso do território de um Estado, de modo geral, e de sua fronteira política, de modo específico, parece, em grande parte, o resultado de fluxos e pressões gerados não só de dentro como, cada vez mais, fora dele e que escapam, de certo modo, ao controle de suas instituições e regulações territoriais tradicionalmente elaboradas. Nesse contexto, a organização do espaço econômico e de seu extenso limite fronteiro parece, em grande parte, ditada tanto a partir da esfera central – ponto de referência da soberania nacional – como das relações vindas do exterior. Não é demais enfatizar, desse modo, que o tratamento da questão fronteira na Amazônia vincula-se ao processo mais amplo de desenvolvimento e ocupação da região (BECKER, 2000, p. 9).

A esse respeito, Carvalho (2012, p. 35) objeta que:

A organização do espaço amazônico e de seu extenso limite fronteiro com os países da Pan-Amazônia remete, em grande parte, a influência geopolítica do Estado brasileiro, associada com a política de soberania nacional, mas também a influência da geoeconomia interna e externa associada à influência das relações internacionais.

Contudo, a expansão da fronteira econômica no Brasil, no caso da fronteira amazônica, é mais um reflexo do dinamismo da economia brasileira a partir do polo concentrador e centralizador do capital industrial e do capital financeiro.

Nesses termos, são os ditames do processo de acumulação de capital dentro do território nacional que determinaram a transição das frentes de expansão às frentes pioneiras na fronteira amazônica. Para Hébette e Marin (2004, p. 75-77), a necessidade permanente de acumular capital tende a determinar as formas de ocupação – as quais destaca-se a colonização espontânea, empresarial e governamental – na fronteira amazônica.

Nesse contexto, deduz-se que a ocupação de terras livres (ou não) pode conduzir a expropriação de terra de terceiros (frente de expansão) por meio da violência, consequentemente, gerando conflitos pela ocupação da terra. Neste caso, se a expansão capitalista vencer existe a possibilidade da ocorrência de uma fronteira fechada, essa modalidade de fronteira reduz as alternativas do desenvolvimento da frente de expansão (CARVALHO, 2012, p. 35).

Velho (1972) ainda defende uma terceira modalidade de fronteira, nomeada de fronteira aberta controlada. Segundo essa concepção, a fronteira, quando aberta com ou sem as restrições impostas pelo Estado, possibilita a penetração de uma gama de atores sociais e a convergência entre esses atores está no fato destes atribuírem a fronteira como um lugar da terra ilimitado, disponível ainda que saibam que essa é limitada em termos físicos, jurídicos e econômicos. Nas palavras de Velho (1979, p. 100), o “locus por excelência da terra ‘ilimitada’ é, obviamente, a fronteira”.

Por outro lado, a frente pioneira de ocupação das áreas de fronteiras atribui a essa a acumulação de capital, o aumento do poder de comando sob a forma de dinheiro. Logo, por tudo o que já foi descrito, a fronteira é fundamental para os dois modelos de desenvolvimento (frente de expansão e frente pioneira), diante dos fatos legitima-se o interesse do Estado em controlar os movimentos fronteiriços da região (CARVALHO, 2012).

Inclusive, em sua concepção, o avanço da fronteira decorre dos movimentos das pessoas e atividades econômicas que tendem a transformar, integrar e ampliar as novas relações sociais em bases capitalistas do espaço ocupado. Entretanto, destaca-se que a fronteira não representa nenhuma atividade econômica, voltadas à exportação, e sim atividades particulares que integram as regiões inexploradas a economia nacional, sendo esse o processo impulsionado pelas forças e contradições próprias de uma economia em desenvolvimento (CARVALHO, 2012).

No tópico a seguir, discutiremos os meios adotados pelo Estado brasileiro na dinâmica de expansão capitalista da fronteira amazônica institucionalizado pela “Operação Amazônia”.

### **3.3 Papel do Estado na venda da fronteira econômica da Amazônia Legal**

A expansão da fronteira amazônica ocorreu de modo singular as outras regiões de fronteira do País. Essa forma de expansão ocorreu, inicialmente, por meio da frente de expansão, na qual desbravadores do território o ocuparam realizando atividades laborais. Já no resto do Brasil, as regulações, complementação, coordenação e avaliações das decisões do Estado se articularam ao redor de um projeto de desenvolvimento nacional integrado, que visava a promoção do crescimento econômico, a correção das distorções conjunturais e, ainda, a atenuação das condições estruturais existentes, à redução das assimetrias regionais (CARVALHO, 2021, p. 22).

Os meios para alcançar esses objetivos seriam o desenvolvimento socioeconômico do país, e a melhoria do perfil distributivo entre as regiões no período posterior a implantação do plano, sob as diretivas distintas das políticas públicas nacionais e regionais, Carvalho (2021, p. 22). Dessa maneira, foi elaborado um plano global de desenvolvimento para a Amazônia, reformulando as instituições existentes, inadequadas para as novas propostas, como do Banco de Crédito da Amazônia S. A. e da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

Esse novo arcabouço econômico-institucional elaborado pelo governo federal, a partir do ano de 1966, foi intitulado de “Operação Amazônia”. Tratava-se da criação de um conjunto de instituições e organizações, cujo principal objetivo era viabilizar a expansão do capitalismo no gigantesco espaço da fronteira amazônica. No início do ano de 1967, o arcabouço institucional que caracterizava a Operação Amazônia já se encontrava juridicamente convertido em lei ou decreto-lei. Pandolfo (1994) elenca os instrumentos legais e medidas administrativas utilizados para alcançar esses objetivos:

[a] Lei n.º 5.122, de 22/08/1966, transformando o Banco de Crédito da Amazônia, em Banco da Amazônia S. A – BASA, expandindo a sua esfera de ação; Lei n.º 5173, de 27/10/1966, dispondo sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, extinguindo a SPVEA e criando, para substituí-la, a atual SUDAM; Lei n.º 5.173, também, de 27/10/1966, que reformulou e ampliou a política de incentivos fiscais para a região; Decreto-lei n.º 288, de 28/03/1967, alterando disposições da lei que criou a Zona Franca de Manaus e regulando o seu funcionamento (PANDOLFO, 1994, p. 54).

Contudo, as diretivas que nortearam a Operação Amazônia não eram tão inéditas quanto possam parecer. Carvalho (1987, p.76) referir-se a experiências semelhantes, a exemplo da “Operação nordeste” e da “Operação Pan-Amazônia”, que, aliás, haviam sido objeto de debates e experiências no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira. Essas constatações são confirmadas no relatório do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR), de 1966, no qual consta que:

A Operação Amazônia seria uma das respostas a ser dada à motivação de reformular a política de desenvolvimento. Assemelha-se a iniciativa àquela que em momento adequado se apresentou para o Nordeste, com a Instituição da Operação Nordeste, que veio a ser referência de toda a mudança da legislação federal naquela região. O fundamento para a Operação Amazônia será semelhante à experiência nordestina (SUDAM, 1966, p. 6).

Contudo, os militares usaram estratégias diferentes da experienciada pelos nordestinos. Já Carvalho (2005, p. 20-21) nota que o objetivo da Operação Amazônia “foi nitidamente a militarização do planejamento do desenvolvimento regional na região”, considerando que a estratégia de intervenção na Amazônia se fundamentou no binômio segurança e desenvolvimento. Ou seja, a reestruturação de todo arcabouço institucional, jurídico e principalmente econômico exigia a invenção de uma “nova” Amazônia: a Amazônia Legal, assim o Estado cria uma fronteira como demonstrado por Carvalho (2012, p. 70).

De fato, o governo militar lançou a “Operação Amazônia” que criou a Amazônia Legal e todo o aparato institucional que contribuiu para transformar a Amazônia Legal, enquanto uma mera instituição, numa verdadeira fronteira real, e por isso o lócus dos conflitos da luta pela terra.

A Operação Amazônia lançou mão de meios ostensivos e bem convincentes de propaganda para vender a Amazônia aos investidores, como podemos constatar em passagem da *Mensagem da Amazônia*, direcionada ao “Homem de empresa brasileira”:

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Banco da Amazônia S/A (BASA) estão à sua disposição para ajudá-lo a investir num dos muitos projetos em implantação: são empreendimentos industriais, agrícolas e pecuários disseminados na imensa extensão territorial que é a Amazônia. Venha, pois, participar do desbravamento econômico da planície verde, através da Operação Amazônia. Seja mais um brasileiro conhecendo melhor a Amazônia e ajudando a integrá-la definitivamente no patrimônio nacional (SUDAM, 1967, p. 3).

Como constatado, tanto o BASA quanto a SUDAM tinham como premissa estimular os projetos de ocupação da Amazônia, tornando-a economicamente atrativa para os empresários que pretendessem empreender na região, parafraseando a fala do ex-deputado Sérgio Cardoso de Almeida, proferida na primeira “Reunião de investidores da Amazônia”, realizada em

dezembro de 1966, dizendo que ao “empresário interessa saber onde pode aplicar o seu dinheiro para ganhar mais dinheiro” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1967, não paginado). Assim, temos a noção da dinâmica do capital, que não considerava outros fatores existentes na região.

Neste sentido, podemos compreender que a segurança interna e a ocupação da fronteira econômica pelo capital foram determinantes para a ocupação dos “espaços vazios” da supramencionada região. Entre as medidas adotadas estava o incentivo aos grandes projetos na Amazônia, especialmente o volume de verbas destinadas a projetos mineralógicos, agropecuários e madeireiros.

Nesse período, uma das medidas adotadas pelo Estado foi empreender grandes projetos de colonização na Amazônia. Desse modo, a fronteira amazônica se torna área estratégica para ser ocupada por agricultores de áreas de conflitos e “vítimas de modernização agrícola”, resultando tanto em aliviar as tensões por terra, quanto em vender a ideia de que os anseios da população em busca da terra são atendidos, ocupando os espaços vazios da Amazônia – desta forma, a incorporando aos demais centros produtivos. Ao estimular os agricultores das áreas de conflitos a se tornarem colonos nos projetos de colonização, esses seriam premiados com a possibilidade de explorar as riquezas da “planície verde”.

Uma das questões fundamentais sobre o discurso do governo que transformou a Amazônia como área de fronteira econômica é que esse espaço, enquanto fronteira, deve ser pensado e discutido, tendo em vista que, “embora represente ela a conquista de novos espaços, seu significado é reescrito em função do contexto histórico” (BECKER, 1988, p. 11).

Assim, os diversos empreendimentos – projetos de colonização, agropecuárias, agroindústrias, entre outros – no período em discussão na Amazônia transformaram essa região em uma fronteira em expansão, com novas empresas, novas técnicas, novas relações de trabalho e novas relações sociais.

Esse método de ocupação reformulou o espaço, exemplo disso são áreas que antes servia a especulação imobiliária, terra de posseiros, de garimpeiros, hoje esses espaços se transformaram em cidades, fazendas, agroindustriais, retirada ilegal de madeira entre outros. Dessa forma, “a fronteira representa e materializa um conjunto de fenômenos concretos e diferenciados, onde o Governo Federal se faz presente, direta ou indiretamente, em todos os níveis” (CASTRO *et al.*, 2002, p. 47).

A política de integração do “vazio” amazônico, através das políticas de incentivos fiscais, abriu a região para os projetos de ocupação ordenados sob a tutela do Estado. Porém, os objetivos não eram simplesmente integrar as áreas mais distantes do país, a economia, as rodovias, os projetos de colonização eram parte de um plano estratégico de segurança e controle

do território nacional, para evitar focos de organização armada, guerrilhas e o movimento “espontâneo e rebelde” na ocupação de terras (PRETI, 1993, p. 14).

Essas ações serviram de medidas de controle e direcionamento dos fluxos migratórios, utilizados para aliviar as tensões sociais. Desrespeitavam-se questões de segurança interna, colonização em detrimento da reforma agrária, além de uma geopolítica pautada na doutrina nacional. Não resta dúvida quanto aos propósitos do governo federal de dinamizar social e economicamente a região, através do processo de expansão de fronteira (CARVALHO, 2021, p. 37). Nesse sentido, Petit (2018) nota que o desenvolvimento dessa região passou a ser considerado funcionalmente importante para a economia nacional, pois:

A necessidade de estimular as atividades econômicas e ocupação humana da Amazônia, além de outras decisões, estritamente militares ou político administrativas, para garantir a “posse desse imenso espaço vazio”, também tinha por finalidade evitar a “cobiça internacional” sobre a região; isto é, a ameaça de perder ou enfraquecer o controle dessa parte do território nacional pela ação de outros países e prevenir também que se instalassem na região focos guerrilheiros, “nacionais” ou “estrangeiros” (PETIT, 2018, p. 103).

Dito isso, a partir de 1968, tem-se início a uma nova fase do planejamento governamental através das duas primeiras fases do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que visava a manutenção da política de integração econômica por meio da fronteira amazônica. Essa nova estratégia substituiu a política de integração nacional do tipo centro-periferia – ou seja, do Sudeste para o Norte e o caminho oposto – por uma estratégia de integração regional do tipo periferia-periferia – Norte-Nordeste (CARVALHO, 2021, p. 40).

Essa nova abordagem ocorreu por meio da construção da Rodovia Transamazônica (BR-230), que liga o Nordeste (mais especificamente, João Pessoa, capital da Paraíba) a municípios do sudeste do Pará, como Marabá, Altamira e Itaituba. Nessa conjuntura, a Amazônia foi eleita como área de ocupação prioritária na perspectiva da fronteira, tendo em vista que, o Estado ofereceu as bases institucionais indispensáveis que ajustaram, regularam e principalmente forneceu as condições que legitimaram a reprodução do capital (CARVALHO, 2021, p. 40).

Diante do exposto, o protagonismo do Estado é não somente inequívoco, como essencial para solidificar as funcionalidades burocráticas, por estar historicamente ligado ao processo de acumulação de capital, possibilitando as condições para produção e reprodução em escala ampliada do capital, no caso da fronteira amazônica o elemento dinamizador do mecanismo de acumulação de capital na região. Portanto, alcançamos o objetivo de discutir a Operação Amazônia como fomentadora da expansão da fronteira amazônica no âmbito do modo capitalista de produção.

### 3.4 Aspectos do federalismo brasileiro

Esta seção trata do *federalismo*, no concernente aos conceitos políticos e das formas de organização dos estados, realçando os municípios como entes federativos possuidor de autonomia política, administrativa e financeira para execução das políticas públicas dentro da sua circunscrição, como previsto na Constituição Federal de 1988, para em seguida tratar do *federalismo fiscal* – conceito ainda mais restrito,

A saber, as relações intergovernamentais entre os entes federativos, ocorrem mediante repartições de receitas, bem como da distribuição das competências administrativas, sejam essas exclusivas ou partilhadas, para execução das políticas públicas demandadas pelos municípios. Logo, para uma melhor compreensão da formulação e implantação das políticas públicas, faz-se necessário conhecer o arranjo federativo, tanto quanto, as relações intergovernamentais da federação brasileira delineada a partir da Constituição Federal de 1988.

#### 3.4.1 Federalismo no contexto da organização político-constitucional

Cabe ressaltar que existem formas distintas de organizações político-administrativas dos governos, podendo ser classificadas em três tipos: *governos unitários*, *confederados* e *federais*. No primeiro, o controle das decisões está sob o comando do governo nacional, não há governos estaduais ou municipais com poderes políticos constitucionais e sim agências locais sob o comando do governo central (MENDES, 2004, p. 423).

No segundo caso, os estados-membros são politicamente mais fortes que o governo central. Como exemplo, a literatura cita a União Europeia e os Estados Unidos no período de 1776 a 1787. Neste caso, considera-se o governo central como um mero coordenador de esforços, tendo em vista que, cada membro tem suas próprias leis (código civil, legislação penal, comercial, previdenciária, entre outras características) – entretanto, aceitam renunciar a partes de seus poderes por uma legislação comum com os demais membros dessa confederação em prol de obter vantagens decorrentes dessa integração, sem que isso signifique perda de soberania política (MENDES, 2004, p. 423).

No último caso, o governo federal representa um grau de unificação maior do que o sistema confederado, com predominância do governo federal sobre os demais entes federativos, especialmente ao que diz respeito à soberania nacional. Esse sistema é conceituado por Soares (1998), enquanto:

forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, na qual se distinguem duas esferas autônomas de poder: uma central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que constitui os governos-membros, sendo que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas (SOARES, 1998, p. 138).

A constituição atribui a dois ou mais entes governamentais subnacionais (estados, províncias, municípios) certo grau de autonomia, competências legais e áreas próprias de ação (MENDES, 2004, p. 423). No caso do Brasil, o Artigo 18 da Constituição Federal de 1988, estabelece que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

Desse modo, temos uma federação organizada em três níveis (União, Estados/Distrito Federal e Municípios). A despeito da autonomia a esses, concedida, a União tem competência privativa, estabelecida pelo artigo 22 da Constituição, conferindo-lhe a responsabilidade pela soberania e integração nacional, tais como legislar sobre:

- I – Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- VI – Serviço monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- XV – Emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiro;
- XXVIII – Defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (BRASIL, 1988, não paginado).

É preciso saber que municípios têm competências privativas associadas a serviços públicos de caráter local (artigo 30 da Constituição), tais como o transporte coletivo e leis de parcelamento do solo. Segue transcrição deste texto.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, com caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006);
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988, não paginado).

Portanto, os municípios são dotados de personalidade jurídica para administrar e regular uma coletividade geograficamente definida; se tratando de uma esfera que possui níveis de autonomia política, administrativa e financeira, representante do interesse público dentro da sua jurisdição (ABRUCIO; GRIN, 2019, p. 8).

Destaca-se a questão da subsidiariedade municipal, pois a autonomia para executar tarefas, não contempla somente igualar as competências existentes dos outros entes para tal, assim como onde e de que forma o papel complementar dos entes superiores importa (ABRUCIO; GRIN, 2019, p. 8). Além disso, os governos municipais são organizações permanentes, vinculadas à forma como o Estado se estrutura em cada país. De outro modo, os governos locais se ajustam melhor as demandas dos cidadãos em função de sua proximidade.

Já os estados têm competência privativa residual, “reservadas [às] competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (MENDES, 2004, p. 424). Diante destas considerações, não podemos inferir serem organizações estanques, sendo cada nível de governo responsável apenas por suas atribuições, sem quaisquer conexões com as demais esferas, em virtude da sobreposição de tarefas. No artigo 23 da Constituição de 1988 há uma lista dos assuntos que são de competência comum das três esferas, significando dizer que deve haver coordenação de esforços. Como exemplo desse esforço coordenado, temos a saúde, proteção ambiental, combate à pobreza, educação entre outros (MENDES, 2004). No mais, no Brasil as bases que constitui o federalismo foram construídas ao longo de várias constituições, alternando momentos de fragilidade e consolidação, como pode ser constatado na seção seguinte.

#### 3.4.2 Federalismo e relações intergovernamentais

Visando compreender as dinâmicas do federalismo e suas relações intergovernamentais, delinearemos, à luz do federalismo fiscal, os diversos modelos de relações estabelecidas entre as esferas governamentais e o papel desempenhado pelo estado. Compreendendo *federalismo fiscal* como uma vertente das ciências econômicas, que versa sobre a distribuição das competências, de receitas e de encargos entre as esferas governamentais, visando determinar as estruturas que conseguem garantir maior eficiência na alocação de recursos no âmbito do Estado, quando unidades distintas de governo se encontram encarregadas dessa tarefa (OLIVEIRA, 2007, p. 8).

Tais contribuições surgem da descentralização como meio para compreender quais funções serão exercidas por cada ente da federação, para alcançar a eficiência por meio da oferta de serviços públicos. Dentro desse contexto, Affonso (2003) estabelece três momentos

fundamentais na teórica sobre o federalismo que balizaram as relações entre estado e mercado. O primeiro refere-se à economia do bem-estar (*welfare economics*), que tem como característica a forte atuação estatal; o segundo é notável pela predominância da *public choice* (e do neoliberalismo), que defende a redução da intervenção estatal na economia; já o terceiro e último prega a visão neoinstitucionalista, defendendo maior coordenação do governo central, em seus aspectos reguladores e articulador.

Affonso (2003) ressalta que as teorias sobre o federalismo acompanham a evolução histórica do pensamento econômico, considerando um olhar hegemônico acerca da dinâmica de mercado e do papel do Estado e das suas alterações ao longo do tempo. O referido teórico (2003) nos traz sua interpretação, ao explicar que:

No período de centralização após a Segunda Guerra Mundial, temos a *welfare economics* e o federalismo fiscal, no período de emergência das políticas e reformas neoliberais – dentre as quais o *new federalism*; nos anos 70 e 80, temos a *public choice* e o *competitive federalism*; nos anos 90, após duas décadas de reformas liberais, a *mainstream* apresenta-se como *recentralizadora* na perspectiva da *new institutional economics* e da *new political economy*, embora com um conteúdo distinto daquele encarnado no centralismo da *welfare economics* e do *Welfare State* dos anos 50 e 60 (AFFONSO, 2003, p. 145).

Por conseguinte, o mesmo autor assevera que, na *welfare economics*, o estado exerce o papel de regulador nas falhas de mercado, sua atuação ocorre nas situações em que a eficiência alocativa do mercado não apresenta bom desempenho, também atua para assegurar níveis adequados de ocupação produtiva e melhor equidade na distribuição de renda. Neste cenário as funções clássicas do Estado – *alocativa*, *distributiva* e *estabilizadora* – devem ser alocadas de modo a favorecer maiores ganhos e eficiência de modo que, segundo Oliveira (2007, p. 11):

sendo o Estado considerado necessário para complementar o sistema, corrigir disparidades/desigualdades e garantir a estabilidade econômica, a principal preocupação foi a de traçar o melhor desenho das estruturas que lhe dariam melhores condições para atuar com eficiência e, no caso de estruturas federativas (descentralizadas), identificar a melhor estrutura de distribuição de competências e de responsabilidades entre as distintas esferas governamentais, à luz dessa preocupação.

Neste sentido, compreende-se que para a *welfare economics*, e particularmente para o “federalismo fiscal”, o federalismo é compreendido como descentralização (AFFONSO, 2003, p. 24). O bojo analítico está na atribuição de funções entre os diferentes entes da federação, nas garantias de subsídios, nas transferências fiscais, nas relações intergovernamentais utilizadas com recursos capazes de complementar as receitas dos governos subnacionais e assim assegura políticas públicas eficientes (VARGAS, 2011).

Na *welfare economics* e na convergência para o federalismo cooperativo discute-se uma melhor adequação das funções distributivas e estabilizadoras no governo central, neste caso, quanto a função alocativa, espera-se que o governo forneça os meios de cooperação, a distribuição de competência as transferências fiscais de modo a mitigar as assimetrias regionais (AFFONSO, 2003, p. 61; OLIVEIRA, 2007, p. 11).

Dentro de um contexto de um federalismo de cooperação, as relações inter-governo são de extrema relevância, uma vez que, as necessidades de políticas públicas são de variados graus de complexidade, elevando a necessidade de cooperação e coordenação entre os entes federativos, rompendo, assim, os laços do federalismo clássico em que predominava a separação e pela qual era definido de modo rigoroso as funções de cada ente (ABRUCIO, 2015, p. 59).

Contudo, entre os anos de 1970 e 1980, uma nova teoria começa a ser construída fundamentada sobre a vertente da *public choice*, qualificada pela restrição das ações do Estado. Dentro dessa concepção, essa teoria reconstrói a concepção liberal de que “o Estado não deve gastar mais do que é arrecadado e deve ser reduzido ao mínimo e estritamente controlado” (VARGAS, 2011, p. 56). Segundo Oliveira (2007, p. 26):

Neste arranjo, seria predominante o conceito de subsidiariedade, cabendo ao Governo Central restringir-se a fazer o que não pode ser feito por um nível inferior de governo, devendo-se dar ênfase ao financiamento dos gastos com a receita própria obtida por cada unidade da federação e estabelecer uma vinculação estrita entre dispêndios e receitas, indispensável tanto para melhorar a gestão pública - e, conseqüentemente, a eficiência - como para envolver o cidadão no processo de fiscalização, controle e cobrança dos atos dos governantes.

Affonso (2003) nota a convergência analítica entre o enfoque da *public choice theory* e o federalismo competitivo, no qual “os governos estaduais e locais competem pelos consumidores/contribuintes através da oferta da melhor gama possível de bens e serviços públicos pelo menor custo possível” (AFFONSO, 2003, p. 62).

Não somente, existem divergências entre o federalismo cooperativo, que tende a buscar o bem-estar coletivo, apoiando-se na interação e colaboração dos distintos entes governamentais, além do próprio federalismo competitivo introduzir “soluções de mercado para questões de governo” (AFFONSO, 2003), tendo nas escolhas dos indivíduos, entre estruturas de governos alternativas, a que consiga operar com maior eficiência, e neste caso com menos custo e melhor qualidade.

Assim, o federalismo competitivo ganha espaço sobre a égide do neoliberalismo, apresentando algumas características como: (i) limitar a expansão do Estado, dados os prejuízos

que sua ação acarreta, esvaziando as funções do Poder central; (ii) descentralização das políticas públicas e por meio da competição e concorrência entre as esferas de governo alcançar maior eficiência; (iii) descentralização acompanhada da diminuição das transferências compensatórias resultante da própria diminuição do poder central; (iv) a possibilidade de escolha do eleitor pelas melhores políticas públicas ofertadas; (v) descentralização e autonomia dos entes subnacionais (OLIVEIRA, 2007, p. 16). Contudo, Oliveira (2007, p. 17) adverte que:

Sem contar com política e mecanismos de cooperação, se levadas ao extremo, as propostas da teoria conduziram a um progressivo esvaziamento do Poder Central, enquanto as esferas subnacionais poderiam se lançar numa disputa competitiva encarniçada. Esta, ao invés de resultar em maior eficiência, como suposto, poderia se traduzir em fragmentação da federação, aumento dos conflitos internos e das desigualdades, mesmo por que não se conta com a mediação e as políticas compensatórias do Poder Central, minando as bases da unidade nacional.

Neste contexto, é evidente que, para gerar bons resultados, são necessárias regras claras de mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes governamentais de modo a garantir a oferta de políticas públicas, evitando a sobreposição de funções e descontrole das finanças públicas. Nessa perspectiva as instituições exercem um papel de destaque como a coordenação federativa, a *accountability* (VARGAS, 2011), tendo como premissa implantar uma “descentralização qualificada” (OLIVEIRA, 2007).

Concernente às relações entre os entes federativos, tais procedimentos conduziram a mudanças substanciais no papel conferido a esses, na forma de se articularem e nos modos de organização para prover bens e serviços, bem como nas suas estruturas operacionais e nos meios de controle (OLIVEIRA, 2007, p. 20). No Brasil, a nova ordem constitucional redefiniu as relações dos entes federados com forte diretriz pró-descentralização e com uma relação expressiva de competências compartilhadas entre as esferas de governo (FRANZESE, 2007, p. 89).

Significando dizer que, após 1988, o federalismo brasileiro tem buscado gradualmente a combinação da descentralização com mecanismos de cooperação no âmbito das políticas públicas. Já o cerne do federalismo cooperativo ocorreu através da gestão compartilhada das políticas públicas, como determina o artigo 23 da Constituição Federal, o financiamento destas pode ser por meios de recursos próprios em consonância com as bases tributárias estabelecidas ou transferências intergovernamentais.

A primeira [base tributária estabelecida], como se deduz, é arrecadada pela própria entidade governamental; as transferências são repassadas por outras instituições ou unidades de governo, cabendo esclarecer que o que as diferenciam é o grau de autonomia de suas aplicações,

classificadas como *livres* ou *vinculadas*. Enquanto as *livres* dispõem de maior grau de autonomia por não ter vinculação a nem um uso específico, as vinculadas – como o próprio adjetivo esclarece – estão atreladas a um uso específico.

Em consonância às disposições constitucionais, o federalismo cooperativo conta com características como a autonomia e as relações de coordenação entre os entes federados. Todavia, Arretche (2005, p. 69), informa que:

Na história brasileira, as disputas federativas deslocaram-se das áreas de tributação exclusiva para o sistema de transferências fiscais. Além disso, o modelo brasileiro tendeu a combinar a descentralização de receitas com a centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, isto é, a limitação da autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação da cobrança de impostos e do destino do gasto.

Compreende-se tal enunciado ao notarmos que à União cabe o papel basilar de financiador, normatizador e coordenador das relações intergovernamentais. Desse modo, o tópico seguinte aborda as atribuições municipais dentro desse sistema.

### **3.5 Status conferidos aos entes municipais a partir da Constituição de 1988**

O contexto federativo brasileiro passou por inúmeras transformações ao longo das suas constituições. Entretanto, o objeto de estudo dessa dissertação são as consolidações a partir da constituição de 1988 e o status conferido por essa aos entes municipais.

A Carta Magna de 1988 promoveu significativas inovações, inclusive elevando os municípios a entes federativos, dotados de autonomia para gerir as demandas locais, autoridade e independência dos demais entes, autonomies para promover receitas públicas por meio de bases tributárias apropriadas a esses e empregá-las no atendimento das necessidades locais. Nesse sentido, a autonomia impacta a estrutura e funcionamento dos governos locais, uma vez que devem definir e implantar políticas de interesse de sua comunidade (CHANDLER, 2010).

Em outra definição, governos municipais, no âmbito de suas jurisdições, são responsáveis por impactos sobre questões importantes. Assim, autonomia se relaciona com a legitimidade que esses governos possuem e podem ser compreendidas de várias formas, sobretudo nos âmbitos constitucional, político, administrativo e financeiro (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 10).

Na outra dimensão da autonomia fiscal, o indicador mais usual é a discricionariedade para obter receita própria ao definir bases tributáveis e valores cobrados, normalmente mensurada pelo percentual gerado na receita local total, sem a participação de outros entes

governamentais, sendo que o oposto engloba as transferências governamentais propensas a reduzir essa autonomia (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 19). Ou seja, a ausência de receita própria diminui a capacidade de organizar a economia local e alavancar as ações do governo municipal.

Na dimensão da autonomia política pressupõe questões como: extensão em que os interesses locais são representados e influenciam decisões do governo central, a influência das elites políticas locais nas decisões, posição constitucional, considerando os poderes formais e a submissão aos outros entes e especialmente o direito de eleger seus representantes. A autoridade política eleita costuma ser prefeitos e o corpo legislativo, escolhidas pela sociedade através de eleições municipais, portanto, devem ser responsivos às demandas dos cidadãos (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 20).

A autonomia jurídica tem relação com o escopo de ação das autoridades locais, conforme o definido nos estatutos legais, regras formais e funções permitidas, bem como o quanto de discricionariedade disponível. Ademais, tem relação com a concepção de territorialidade que possui legalidade para regular a vida da coletividade nessa jurisdição. Os governos municipais detêm os direitos garantidos nos quadros constitucionais e legais do país e/ou entes estaduais aos quais pertençam, bem como responsabilidades para produzirem leis, cobrar impostos e prover serviços à população (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 21).

A autonomia administrativa está relacionada à prestação de serviços e o modo como são divididas as responsabilidades entre os diferentes entes da federação. Sempre é bom lembrar que discricionariedade é um tema de delegação das autoridades centrais para o governo local. Isto é, no plano local busca-se autonomia, mas não soberania, pois esse é um atributo constitutivo do Estado Nacional (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 22).

O texto constitucional concedeu aos municípios poderes inéditos e com uma grande amplitude que, nos dizeres de Grin e Abrucio (2019):

O rol de poderes derivados do status federativo não é pequeno. Os municípios ganharam autonomia financeira por meio de ampla capacidade tributária própria, ao que se soma a existência de transferências constitucionais que os estados e a União lhe repassam. Também lhes foi dado um amplo poder político, com eleições autônomas para o Executivo e o Legislativo e o reforço da capacidade de autogoverno por meio da Lei Orgânica, que seria algo como o “ordenamento constitucional” local. Aos municípios, ademais, foram repassadas várias competências legislativas, incluindo a ideia, presente na Constituição de 1988, de que caberia a eles legislar sobre assuntos de “peculiar interesse local”, definição que abarca a grande maioria das questões que afetam a regulação da vida cidadina, como também uma série de competências comuns em relação aos estados e à União. Além disso, uma série de atribuições de políticas públicas foi repassada aos governos municipais, no campo da formulação e, principalmente, da implementação (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 78).

A repartição das competências entre os entes da federação brasileira ocorre por meio da centralidade do Estado Federal, notando-se que a autonomia desses entes possui alicerce na existência das competências que lhe são atribuídas como próprias pela Constituição Federal, em seu artigo 30. Ressalta-se que, também, foram conferidas competências comuns a União, Estados, Distrito Federal e municípios, denotando o caráter cooperativo do sistema em busca do equilíbrio do bem-estar da Nação.

Enfatizamos que, embora não explicita nas competências constitucionais dos entes municipais, por meio do processo de descentralização, esses tornaram-se provedores de políticas de desenvolvimento econômico da sua circunscrição, na busca por melhor qualidade de vida da sua população. Não resta dúvida quanto ao fortalecimento dos municípios com a Constituição de 1988, a aquisição do *status* de ente federativo não os tornou iguais aos estados em termos de poderio político-jurídico, esse aspecto é realçado pelo fato de que os municípios não contam com sistema judiciário próprio – representado pela Magistratura e pelo Ministério Público –, sequer tribunais de contas, com exceção das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. A ausência dessas instituições faz diferença política: governadores podem exercer influência nas escolhas daqueles que os jugam, algo que os prefeitos não têm autoridade de desempenhar (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 79).

A autonomia municipal é fortemente atingida pela assimetria financeira em relação aos outros entes da federação. E ainda que a Constituição de 1988 oferecesse recursos e poderes legais, grande parte das prefeituras precisam, de um modo ou de outro, dos outros níveis de governo para exercer suas funções básicas (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 79). Portanto, mesmo com a existência de uma municipalização eficiente em larga escala, são necessárias relações intergovernamentais, embora tal afirmativa soe incongruente com a ideia de *autonomia municipal*.

Por fim, esta seção buscou contextualizar o federalismo enquanto sistema garantidor da coexistência dos entes governamentais dentro de uma base territorial, evidenciando a cooperação, especialmente no tocante às competências administrativas compartilhadas e as transferências de receitas. A ênfase aos municípios se justifica pela importância desses para a execução de políticas públicas e por ser o ente mais próximo da sociedade.

### 3.6 Descentralização e a política de integração regional no estado do Pará

As questões precedentes dão subsídios para entendimento de como o Estado paraense, um subespaço nacional de um país considerado subdesenvolvido, se localiza dentro da escala mundial. Portanto, o desafio é compreender a dinâmica de suas desigualdades internas e as ações que norteiam as políticas públicas implantadas para superação desse problema.

Nesse sentido, inferindo que, no subdesenvolvimento, a dinâmica socioespacial ocorre fragmentada e há uma variedade de fatores aos quais são atribuídas as responsabilidades dessas questões no espaço brasileiro. Sobre isso, Costa e Góes (2009) reforça a inserção tardia do País na nova ordem econômica mundial e a ausência de uma política de desenvolvimento regional praticável, bem articulada em múltiplas escalas e principalmente pactuada com a população no período de curso. Além dessas, a penetração de ideias neoliberais que estimularam uma socioeconômica espacial, atrelada às exigências externas, incluindo os espaços subnacionais nesse novo mercado como plataforma de produção destituída de limites, fornecendo as condições adequadas para perpetuar um quadro de subdesenvolvimento e dependência, e a formação de enclaves produtivas.

Costa e Góes (2009) reiteram que Estados com graves disparidades entre suas sub-regiões – e para com o restante do país –, como no caso do Estado paraense, a aceitação de modo indiscriminado de políticas localistas de desenvolvimento significaria um declínio na elaboração de um sistema econômico regional e nacional.

Para o mencionado autor, contrário às compreensões localistas, o desenvolvimento econômico das partes só será sustentado enquanto o rumo das decisões estiver pautado em projeto social, pensado em função das questões estaduais, e, conseqüentemente, nacional. Segundo o autor:

Não se trata de condenar arbitrariamente esforços reflexivos no intuito de estimular o crescimento econômico de uma determinada localidade ou sub-região. A intenção é ressaltar que há espaço para a formulação de políticas de desenvolvimento em diferentes escalas geográficas, desde que a orientação dessas políticas responda a um projeto maior - uma agenda estadual, macrorregional e nacional - capaz de determinar as bases materiais e institucionais para o processo de superação do subdesenvolvimento da nação e de suas partes (COSTA; GÓES, 2009, p. 2).

Cabe mencionar que países desenvolvidos possuem dentro dos seus territórios desigualdades entre os subnacionais. Fato que deve ser analisado de forma mais intensa, segundo Costa e Góes (2009), ao se referir aos estudos de Locoste, a partir da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, Lacoste (*apud* COSTA; GÓES 2009) deliberou como essencial distinguir

subdesenvolvimento entre recortes nacionais, ou seja, entre os países e o encontrado nos espaços subnacionais. Ainda dentro da retórica do autor, o subdesenvolvimento encontrado nos espaços subnacionais dos países desenvolvidos deve ser analisado distintamente do “subdesenvolvimento” encontrado em espaços subnacionais em países periféricos. Como segue:

Desenvolvimento e subdesenvolvimento são situações históricas distintas, porém derivadas de um mesmo impulso inicial – faces de uma mesma dinâmica – com o subdesenvolvimento se constituindo em um processo histórico autônomo e heterogêneo de conformação estrutural, produzido pela forma como se propagou o progresso tecnológico no plano internacional, e derivado de más formações sociais e econômicas durante o processo de difusão do sistema capitalista na periferia. Ou seja, o subdesenvolvimento deve ser entendido como uma formação social específica, necessariamente dependente e periférica, enquanto o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência e um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida (COSTA; GÓES, 2009, p. 2).

Como podemos discernir, as citadas diferenças de desenvolvimento são manifestas por relações complexas e não devem ser examinadas apenas pelas relações econômicas. Porquanto o modo de produção capitalista tanto produz com reproduz desigualdades em diversas esferas da vida que vai muito além da perspectiva econômica.

Partindo dessa breve análise que nos forneceu subsídios para compreender como ocorre o processo de desenvolvimento e subdesenvolvimento em determinadas localidades, podemos discutir o processo de descentralização econômica do estado do Pará.

### **3.7 Construção da regionalização e da política de integração regional no estado do Pará**

A constituição de uma política de integração regional como método para superar o subdesenvolvimento, precisa considerar aspectos econômicos, elementos culturais, político e institucional, dado que em suas diversificadas formas de reprodução, o capital se apoia em um arcabouço econômico e social. Estabelecendo, por conseguinte, uma conformidade própria entre cultura, instituições e desenvolvimento.

Costa e Góes (2009) baseiam a formulação de políticas públicas em quatro premissas. A primeira defende que, para superar o subdesenvolvimento, é fundamental a construção de um sólido sistema socioeconômico regional integrado. Enquanto a segunda assume que a dinâmica das economias regionais, em Estados com características geográficas e diversidades socioculturais, como o Estado paraense, devem considerar como estratégia a valorização dos elementos endógenos.

A terceira julga que o subdesenvolvimento tem relação com a expressão de um exíguo nível de congruência pública e social na qual está inserida. No que lhe concerne, a última se concebe dentro de um planejamento de desenvolvimento no qual o Estado chama para si a condução do processo através da elaboração de uma agenda de ações visando a integração das diversas sub-regiões. Dito isso, ressalta-se que a Política Estadual de Integração Regional foi elaborada como peça basilar e estratégica da ação estatal.

A política de Integração Regional corresponde a um conjunto de ações e instrumentos que distinguem as diferenças regionais e concebem estratégias para atender às particularidades do Estado e os vínculos institucionais pactuados entre governo estadual, governos municipais e governo federal. Foi criada pela lei nº 7024, de 24 de julho de 2007, dessa forma fica compreendido que o entendimento de integração não se referia apenas a infraestrutura, dito de outro modo, construção de estradas e pontes, mas prezava as relações entre os entes federativos e a população, dando ênfase a discussão dos problemas e soluções regionais.

Esta política estava baseada em três eixos, quais sejam: “gestão democrática e descentralizada; qualidade de vida para todos e todas; e inovação para o desenvolvimento”. O objetivo da Política de Integração Regional era promover o desenvolvimento regional, a descentralização e a construção de um novo pacto federativo (PARÁ, 2007).

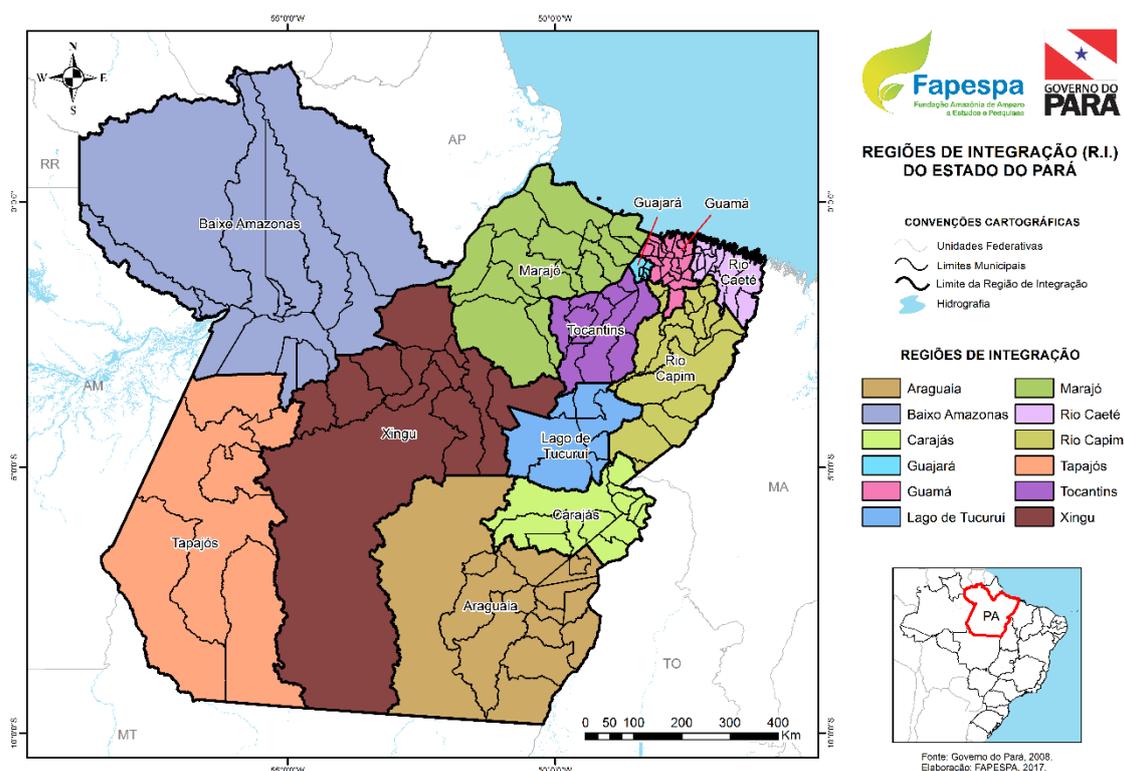
As diretrizes do desenvolvimento regional foram delimitadas em: promover a integração político-institucional do Governo do Estado com os municípios do Pará, fomentando interdependência e complementaridade econômica e social entre as regiões; promover ações que incentivem e possibilitem maior integração do Pará com os estados da Amazônia legal e demais estados da federação, tanto do ponto de vista infraestrutural como econômico, social e cultural, para que os acordos, consensos e pactos possam ser estabelecidos, garantindo a inserção econômica do Estado ao desenvolvimento regional e nacional; indicar ações que possibilitem a integração do Estado com os países da América Latina; promover a descentralização como forma de atender a todas as regiões, levando o Estado para perto dos cidadãos, para alcançar um melhor atendimento de suas necessidades e permitir a identificação de políticas públicas necessárias à diminuição de gargalos e entraves e incremento das potencialidades regionais (PARÁ, 2007).

O Estado posicionou-se favorável ao fato de que as Regiões de integração, o Planejamento Participativo, o PPA e a articulação territorial seriam instrumentos fundamentais para a descentralização; fortaleceria a noção de “pertencimento” ao Pará em sentido amplo e regional, visando impulsionar a construção de uma rede de incentivos para desenvolver talentos e capacidades, buscando o desenvolvimento socioeconômico de cada região estadual baseada

em seus territórios; promover investimentos em infraestrutura de transporte, energia e comunicações como meio de promover melhor conectividade inter-regional; promover os fluxos e estimular atividades econômicas melhorando a acessibilidade dos cidadãos as políticas públicas de educação e saúde; investimento em saneamento básico, habitação, educação e saúde visando promover qualidade de vida diminuir as desigualdades regionais, fixando a população em sua região e induzindo o desenvolvimento socioeconômico; promover a consolidação de uma rede urbana estadual integrada, definindo centros hierarquizados, para a prestação de serviços públicos de educação. Saúde e segurança; aprimorar o acompanhamento e avaliação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional (PARÁ, 2007).

Dando continuidade ao pensamento de Costa (2008) e Costa e Góes (2009), para os quais o planejamento do desenvolvimento deve ser elaborado, simultaneamente, de “cima para baixo” – por meio das políticas públicas regionalizadas – e de “baixo para cima” – por meio da participação popular. Em função de todas as abordagens acima e por considerar que as micro e as mesorregiões do IBGE não condiziam com as especificidades locais adequadas para elaborar o planejamento regional, formulou-se a proposta de uma nova divisão territorial do Estado do Pará voltada ao planejamento. Assim o Estado foi dividido em doze (12) regiões de integração, conforme o (Mapa 1).

**Mapa 1-** Regiões de Integração do Estado do Pará



**Fonte:** FAPESPA (2022).

Esta divisão espacial consiste em 12 (doze) regiões de integração, objetivando a descentralização regional, o desenvolvimento regional sustentável e a construção de um novo pacto federativos, na sua definição foram considerados os seguintes indicadores: população, densidade populacional, concentração de localidade, repasse de ICMS, renda per capita, acessibilidade física, consumo de energia elétrica, leitos por 1000 habitantes, índice de desenvolvimento humano, índice de alfabetização, e fatores geopolíticos (PARÁ, 2007).

Por meio da análise destes indicadores, foram hierarquizadas 04 (quatro) níveis de regiões, especificadas entre as mais populosas, acessíveis e dinâmicas, as localidades mais distantes e menos povoadas. No primeiro nível está compreendido as regiões Metropolitana, Guamá e Caetés; o segundo as do Araguaia, Carajás, Tocantins e Baixo Amazonas; o terceiro as regiões do Tucuuruí, Capim e Xingu; e o quarto as regiões do Marajó e Tapajós (PARÁ, 2007).

O objetivo desta política foi a integração regional de modo a tornar os municípios partícipes da redução das desigualdades regionais e da execução de ações que visam solucionar as demandas constatadas. O quadro abaixo mostra como está dividida as regiões de integração na atualidade.

**Quadro 1-** Regiões de integração do estado do Pará

<b>Região de integração</b>	<b>Municípios</b>
<b>Região de integração Araguaia</b>	Água Azul do Norte, Bannach, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau D'Arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia e Tucumã Xinguara
<b>Região de integração Baixo Amazonas</b>	Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Mujuí dos Campos, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa
<b>Região de integração Carajás</b>	Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado do Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia
<b>Região de integração Guajará</b>	Ananindeua, Belém, Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará
<b>Região de integração Guamá</b>	Castanhal, Colares, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santa Izabel do Pará, Santa Maria do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta e Vigia
<b>Região de integração Lago de Tucuuruí</b>	Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuuruí
<b>Região de integração Marajó</b>	Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currealinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure
<b>Região de integração Rio Caeté</b>	Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Cachoeira do Piriá, Capanema, Nova Timboteua, Peixe-Boi, Primavera,

	Quatipuru, Salinópolis, Santa Luzia do Pará, Santarém Novo, São João de Pirabas, Tracuateua e Viseu
<b>Região de integração Rio Capim</b>	Abel Figueiredo, Aurora do Pará, Bujaru, Capitão Poço, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Rondon do Pará, Tomé-Açu e Ulianópolis
<b>Região de integração Tapajós</b>	Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão
<b>Região de integração Tocantins</b>	Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia
<b>Região de integração Xingu</b>	Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu

Fonte: IBGE. Elaboração: FAPESPA. Adaptada pela autora

Em 2008, o governo, por meio do decreto nº 1066/2008, implantou a Política de Descentralização visando maior integração territorial e diminuição das desigualdades regionais. Como visto, os instrumentos normativos da Política de Integração Regional compreenderam um sistema onde os municípios eram distinguidos pela tipologia, pelo pilar da integração e pela origem. Relacionado à tipologia, os municípios eram diferenciados quanto ao planejamento, operacionalização, pactuação e financiamento. Relacionados ao pilar, esses poderiam ser de descentralização regional, de desenvolvimento regional sustentável e de uma nova relação institucional federativa. A origem, no que lhe concerne, poderia ser interna ou externa, aquelas seriam elaborados e coordenados diretamente pela Secretária de Estado e Integração Regional e estes elaborados e coordenados por outros órgãos estaduais, essa política se fundamentava na perspectiva de integração desses instrumentos.

A política em análise se destaca pela descentralização regional, pela diferença no processo de desconcentração político-institucional e da descentralização político-administrativo. Na primeira há distribuição de competências e responsabilidades das ações entre as unidades administrativas. Contudo, o poder decisório permanece centralizado.

Na seguinte, as distribuições de competências, juntamente com as responsabilidades das ações, ocorrem simultaneamente com descentralização orçamentário-financeira por meio das unidades e dos espaços locais que ganham autonomia na laboração das decisões, tendo como bojo a propensão de uma administração autônoma do poder central (ARRETCHE, 1999).

Compreende-se que, na descentralização regional, ocorre uma descentralização do planejamento e nas execuções das ações, com maior autonomia dos atores regionais na tomada de decisão sobre as suas demandas. Desse modo, se fortalece a participação popular e fomenta o controle social, com a finalidade de implementar políticas públicas visando promover o

desenvolvimento regional, porém não há uma institucionalidade regional formalizada (COSTA, 2010).

Costa e Góes (2009) argumentam que as partes são sustentáveis quando as decisões estão centralizadas em um projeto social, sendo a totalidade estabelecida em função das demandas estaduais e por conseguinte nacional. Age (2012 *apud* MYRDAL, 1957), para ocorrer o desenvolvimento regional o Estado deve adotar diferentes papéis como meio de intervenção no sistema de causação cumulativa, está a par das especificidades regionais, fomentar o desenvolvimento e fornecer uma melhor qualidade de vida a população nas regiões periféricas subdesenvolvidas.

## **4 MINERAÇÃO E FORMAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS**

Neste capítulo, faz-se uma breve análise da formação e transformação do município de Parauapebas, principalmente as peculiaridades do extrativismo mineralógico nele realizado, se comparado às de outras divisões administrativas equivalentes do mesmo estado. Como meio de subsidiar o estudo, foram selecionados dados correspondentes às seguintes áreas: demografia; economia; CFEM; PIB; saúde; emprego e renda; educação, saúde; inclusão social e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.

A análise de dados secundários possibilitou melhor compreensão da dinâmica econômica e evidenciou características marcantes de municípios mineradores, como o aumento expressivo das receitas. Entretanto, também revelou os problemas enfrentados por exportadores de *commodities*, como a volatilidade da arrecadação tributária proveniente da extração mineral; esclarecendo, assim, a necessidade de um planejamento minucioso para a expectativa de receita e previsão de despesas.

### **4.1 Aspectos históricos e culturais**

Os dados da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa (FAPESPA) identificam o município de Parauapebas como sendo residência de 218.787 habitantes, no ano de 2021. Esta urbe está localizada na Região de Integração de Carajás (RIC), sudeste paraense (FAPESPA, 2019), a 547 km de Belém, capital paraense, logrando autonomia territorial a partir da área territorial do município de Marabá, por meio da lei nº 5.443, de 10 de maio de 1988.

O município é cortado pelos rios Parauapebas (de origem indígena, que significa “rio de águas rasas”) e Itacaiúnas; possui as serras dos Carajás, Seringa, Buriti e Arqueada; detendo, inclusive, aproximadamente, 50 sítios arqueológicos ainda não estudados. Ademais, em seu território fica a área indígena Catete, com 439.150.454 (ha) (ca. 4.391.50 km<sup>2</sup>), a Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado, criada pelo governo federal em 1989, com 21.600 (ha) (216 km<sup>2</sup>) (FAPESPA, 2019).

A história de Parauapebas está intrinsecamente ligada à mineração, tendo em vista a descoberta da maior jazida de minério de ferro do mundo – localizada dentro do seu território. No final da década de 1960, formou-se um povoado ao pé da Serra dos Carajás, no curso médio do rio Parauapebas – ainda em terras do município de Marabá – que daria origem ao município de Parauapebas (FAPESPA, 2019).

Assim, para a instalação do Programa Ferro Carajás (PFC), foram projetados dois núcleos urbanos, com funções distintas. O primeiro, titulado Núcleo Urbano de Carajás, situa-se no topo da serra, dotado de toda infraestrutura chamado de *company town* (em português brasileiro, “cidade empresa” ou “cidade operária” (FRANCO, 2018, p. 102), abrigando os funcionários da (até então) estatal Vale do Rio Doce, diretamente envolvidos na extração mineral, cujo núcleo se diferenciará do seu entorno pela padronização e infraestrutura urbana (SOUZA, 2011).

Já o segundo – denominado *Parauapebas*, em referência ao rio homônimo que corta a cidade – encontra-se ao sopé da serra, alojando mão-de-obra da construção da Estrada de Ferro Carajás, funcionários da construção civil desta *company town* e dos trabalhadores envolvidos na construção de estradas que viabilizariam acesso ao referido núcleo urbano, além de pequenos comerciantes. Ou seja, tratava-se de um centro secundário para abrigar estoque de reservas de comércio, serviços e força de trabalho excedente (SOUZA; PEREIRA, 2008).

Nestes termos, o espaço foi concebido dentro de uma percepção pragmática e padronizada, voltada para os interesses da mineradora. Contudo, antes mesmo da instalação do projeto, já havia surgido alguns povoados em função da exploração dos recursos naturais da região. Sendo assim, já era possível observar, nos arredores de Marabá, sinais de um acelerado e desordenado crescimento urbano, tendo em vista que já havia uma mobilização de migrantes na época em busca do ouro da Serra Pelada (SOUZA, 2011).

Os migrantes ocuparam as margens da rodovia PA-275, formando um povoado conhecido como Rio Verde (que seria o primeiro bairro do município), crescendo vertiginosamente em pouco tempo, ultrapassando o número de funcionários do já tratado núcleo urbano projetado da companhia Vale do Rio Doce. Neste íterim, a ocupação espontânea se expandiu, unindo-se ao bairro Cidade Nova através de um novo logradouro: União. Nessa acepção, ressalta-se a necessidade de repensar os fatores em jogo, diante de empreendimentos imprevisíveis, como o planejamento urbano de um município, tendo em vista a impossibilidade de se criar realidades lineares (SOUZA, 2011).

No caso de Parauapebas, a dificuldade do gerenciamento urbano e o desconhecimento da magnitude do impacto do projeto para a região causaram diversos impactos socioeconômicos não-projetados. Ademais, o município tornou-se um ponto de atração de mão de obra – contudo, nem sempre com a qualificação exigida pela mineradora. Portanto, a atividade de exploração mineral compõe a principal matriz econômica do município e tem provocado intensa atividade migratória, considerada uma das mais elevadas ao nível municipal do Estado nos últimos dez anos (FAPESPA, 2021).

#### 4.2 Dados e caracterização demográfica do município de Parauapebas

Parauapebas era uma localidade inicialmente habitada por índios Kaiapó e esporadicamente frequentada por expedições de catadores de Castanha-do-Pará (*Bertholletia excelsa*) vindos do rio Itacaiúnas, de Marabá, que era a cidade mais próxima a 150 km de distância, às margens do rio Tocantins. Com a descoberta das jazidas de minerais, milhares de famílias e indivíduos migraram para a região, alguns em busca de meios alternativos de sobrevivência, outros em busca de fortuna ou de aumentá-la. Nota-se que grande parte desse contingente são dos estados de Goiás e Mato Grosso, do Sul do Pará e do Nordeste (COELHO, MONTEIRO, 2007).

Desse modo, em pouco tempo, a pequena comunidade planejada para receber os funcionários da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) foi esmagada por uma aglomeração espontânea de trabalhadores em busca de empregos e de comerciantes em busca de fregueses. Assim, a sujeira e desordem foram diametralmente opostas ao bairro organizado e planejado para os funcionários da estatal no topo da serra. Entretanto, a partição não articulada do município é oriunda da jazida, tanto quanto sua bem ordenada contraparte no cume da serra (COELHO, MONTEIRO, 2007).

De todo modo, a estimativa populacional nos últimos dez anos (Tabela 3), segundo dados da FAPESPA mostra que Parauapebas continua sendo um polo de atração populacional de sua região, em dez anos sua população cresceu aproximadamente 76%, em 2021 contava com 218.787 contra 166.342 em 2012. Quanto à densidade demográfica resultante da razão entre a população residente e a área geográfica determinada, percebe-se o crescimento populacional do município que, em 2012, contava com 23,91 (hab./km<sup>2</sup>) e em, 2021, com 31,77 (hab./km<sup>2</sup>).

**Tabela 3** - População Total do município de Parauapebas-PA – 2012 a 2021

Ano	População (hab.)	Área (km <sup>2</sup> )	Densidade (hab./km <sup>2</sup> )
2012 <sup>1</sup>	166.342	6.957,30	23,91
2013 <sup>1</sup>	176.582	6.957,30	25,38
2014 <sup>1</sup>	183.352	7.046,70	26,02
2015 <sup>1</sup>	189.921	7.046,70	26,95
2016 <sup>1</sup>	196.259	6.886,21	28,50
2017 <sup>1</sup>	202.356	6.886,21	29,39
2018 <sup>1</sup>	202.882	6.886,21	29,46
2019 <sup>1</sup>	208.273	6.886,21	30,24
2020 <sup>1</sup>	213.576	6.886,21	31,02
2021 <sup>1</sup>	218.787	6.886,21	31,77

**Fonte:** Anuários Estatísticos do Pará dos anos de 2021, 2020, 2019, 2018 e 2017, FAPESPA

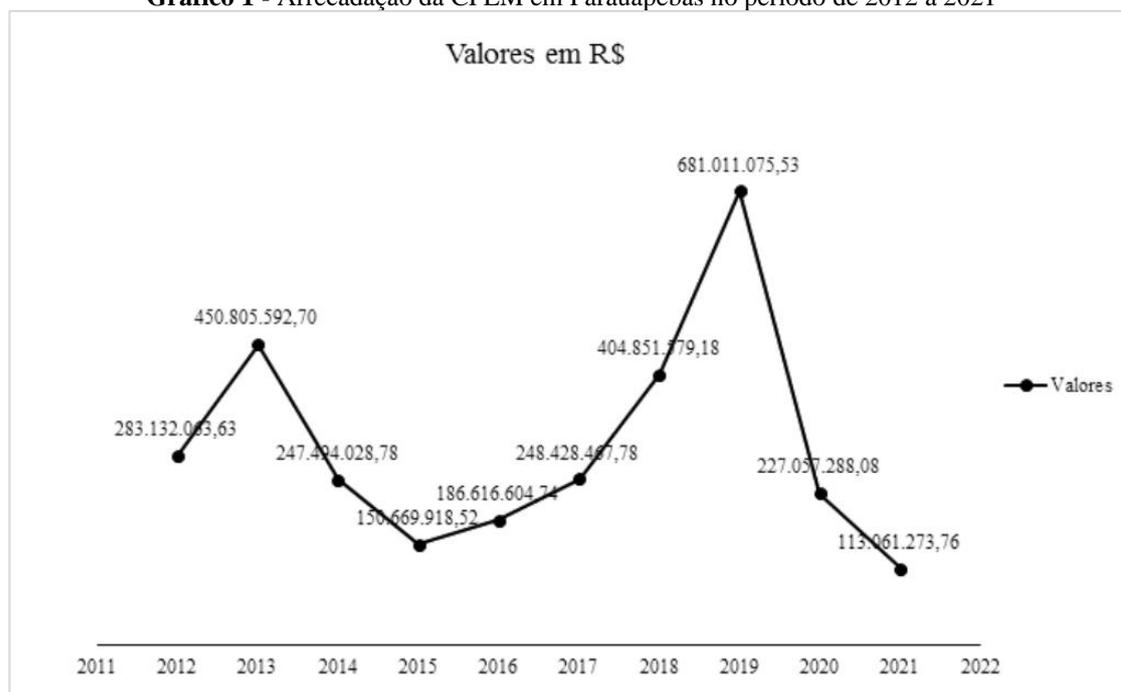
<sup>1</sup> População estimada.

Souza (2011) frisa que, com a expansão demográfica, há um crescimento urbano contraditório, uma vez que há o surgimento de aglomerações humanas em áreas periféricas, em espaços considerados de risco. Não obstante, a maioria desses moradores tem baixa escolaridade para os padrões de empregabilidade da mineradora. Por outro lado, existe a estratégia planejada de segregação socioespacial, onde os técnicos ligados diretamente a empresa residem no núcleo habitacional de Carajás, também administrado pela mineradora em questão e igualmente possuidor de infraestrutura exclusiva.

Neste sentido, os bairros periféricos são produtos de um processo migratório impulsionado pela expectativa de emprego e estabilidade dentro de um contexto loco/regional de economias mineradoras. Porém, essas consequências migratórias já eram, de certo modo, concebidas pela empresa, sabidas as experiências anteriores de *company towns*. Neste caso, o intenso e crescente deslocamento populacional face à falta de recursos físicos e materiais da cidade transformam Parauapebas em um espaço de conflito socioeconômico (SOUZA, 2011).

#### **4.3 O impacto da CFEM no desenvolvimento socioeconômico do município de Parauapebas**

A indústria extrativa mineral possui extrema importância econômica para o município e para o Estado, uma vez que aquele é o maior arrecadador do país da Contribuição Financeira por Extração Mineral (CFEM). Os dados da ANM de 2021 demonstram a forte concentração dessa atividade, visto que, juntas, as unidades federativas de Pará e Minas Gerais respondem por 90% de toda arrecadação mineral nacional. Todavia, dos dez maiores arrecadadores de CFEM, dois são paraenses, sendo eles Parauapebas e Canaã dos Carajás, respectivamente. O (Gráfico 1) aponta a evolução da CFEM em Parauapebas, nos últimos dez anos.

**Gráfico 1** - Arrecadação da CFEM em Parauapebas no período de 2012 a 2021

Fonte: Agencia Nacional de Mineração (2021)

Quando os valores notados no (Gráfico 1) são correlacionados ao PIB, os dados mostram que, em 2016, Parauapebas representou (9,15%) do PIB do Pará, em 2017 (11,88%), em 2018 (9,91%) e em 2019 (12,91%). Ou seja, segundo a FAPESPA, há uma concentração do PIB estadual 0,70; 0,71; 0,72; 0,73 entre dez municípios para os respectivos anos. Na (Tabela 4) mostra-se a evolução do *ranking* e PIB do município e na (Tabela 5) se apresentam os valores brutos adicionados a preços correntes por setor na composição do Produto Interno Bruto (PIB) do município de Parauapebas, demonstrando a importância da indústria mineral para a economia municipal.

**Tabela 4** - *Ranking* do PIB a preço corrente do município de Parauapebas-PA dos anos 2016 a 2019

Ano	Posição no <i>ranking</i>	PIB (R\$ mil)	Par. (%)
2016	2º	12.638.246	9,15
2017	2º	18.431.904	11,88
2018	2º	15.995.450	9,91
2019	2º	23.035.847	12,91

Fonte: PIB municipal segundo índices da Fapespa (2016, 2017, 2018 e 2019)

**Tabela 5** - Valores do Produto Interno Bruto (mil reais) setorial do município de Parauapebas dos anos de 2009 a 2018.

<b>Ano</b>	<b>Agropecuária</b>	<b>Indústria</b>	<b>Serviços</b>	<b>Administração pública</b>
<b>2009</b>	28.641	4.228.559	1.209.229	264.313
<b>2010</b>	36.703	13.769.956	1.923.102	303.806
<b>2011</b>	43.355	17.155.517	2.417.124	345.562
<b>2012</b>	49.368	13.666.500	2.562.791	416.938
<b>2013</b>	147.745	15.478.156	3.205.547	710.166
<b>2014</b>	163.139	10.880.412	3.053.563	888.593
<b>2015</b>	119.941	6.980.216	2.590.721	915.554
<b>2016</b>	147.953	8.073.821	2.857.949	1.002.003
<b>2017</b>	195.211	13.045.184	3.419.013	1.202.530
<b>2018</b>	178.553	10.600.510	3.365.826	1.198.069

**Fonte:** Anuários Estatísticos da FAPESPA dos anos de (2015, 2020 e 2021).

O PIB municipal de 2017 corresponde a 11,88% do PIB estadual, com ganho de 2,7 pontos percentuais em comparação a 2016. Tal acréscimo sofre influência direta do setor industrial, que representou 73% no Valor Adicionado (VA) do município (67% em 2016), devendo-se, em grande medida, a atividade de extração mineral, que teve uma expansão em valores de 45, 8%, favorecido pelo aumento da demanda externa e a valorização do preço do minério de ferro. A média da cotação da tonelada deste produto em 2017 alcançou US\$ 71, 76 contra US\$ 58,42 do ano anterior, representando uma variação de 22, 8% (FAPESPA, 2022).

Contudo, em 2018, o PIB corresponde a 9,91 do PIB estadual, significando uma perda na participação de 1,97 ponto percentual. O setor industrial influenciou essa retração, por 69% do VA do município (contra 73% em 2017). Já a produção do setor de extração mineral teve queda de 20% em Parauapebas no mesmo período. Por seu turno, em 2019, o PIB corresponde a 12, 91% do PIB estadual, representando o ganho de 3,0 pontos percentuais em comparação ao ano anterior, também mediante influência do setor industrial, que representou 74% no VA (69% em 2018) (FAPESPA, 2017).

A atividade de extração mineral apresentou uma expansão de 60%, resultado do aumento dos preços do minério e da redução da relação Consumo Interno (CI) e Valor Bruto da Produção (VBP), tendo em vista que, em 2019, a cotação média anual do minério de ferro foi de (US\$ 93,23) representando um aumento de 34% em comparação a 2018 (US\$ 69, 62) (FAPESPA, 2018).

Quanto à representação do setor de serviço no VA, correspondeu a 25, 9% no ano de 2017; 29,7% no ano de 2018; e 25% no ano de 2019, respectivamente. A representação da Agropecuária no VA para os anos mencionados variou, na seguinte ordem, em 1,1%; 1,2% e 0,8% (FAPESPA, 2019).

#### 4.4 Investindo em emprego e renda: O desempenho do maior arrecadador de CFEM do Brasil

No avaliar da importância da indústria para o emprego formal, os resultados apontaram para direções distintas, sendo o município reconhecido pelo peso que indústria extrativa mineral tem em termos absolutos. Deduz-se, em certa medida, que a mineração acentua as condições de desigualdades sociais e espaciais, gerando poucas opções de transbordamentos e apropriação local dos benefícios produzidos em decorrência da extração dos recursos, o que pode ser constatado no limitado número de emprego do setor, considerando o contingente populacional (SINDIFISCOPARÁ, 2021).

Das informações na (Tabela 6), observa-se uma maior empregabilidade na construção civil, comércio, serviços e administração pública. Em contrapartida, os setores com menor empregabilidade são as atividades em agropecuária e os serviços industriais de utilidade pública, que compreendem atividades de geração e distribuição de energia, fornecimento de gás; além de serviços ambientais de água, esgoto e gestão de resíduos.

**Tabela 6 - Vínculos empregatícios formais por grande setor no município de Parauapebas nos anos de 2010 a 2019**

Setor de atividade	Ano				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Extrativa mineral</b>	10.959	11.277	7.188	7.280	7.680
<b>Indústria de transformação</b>	2.493	2.072	2.076	2.234	2.467
<b>Serviços industriais de utilidade pública</b>	42	237	324	372	379
<b>Construção civil</b>	5.924	6.248	4.634	5.802	9.384
<b>Comércio</b>	9.263	8.543	8.307	8.075	9.037
<b>Serviços</b>	11.179	11.315	10.394	13.117	15.769
<b>Administração pública</b>	8.950	7.479	9.722	6.519	7.336
<b>Agropecuária</b>	181	182	300	303	320

Setor de atividade	Ano				
	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Extrativa mineral</b>	7.005	8.249	9.474	9.522	10.576
<b>Indústria de transformação</b>	9.522	2.667	2.749	2.581	2.907
<b>Serviços industriais de utilidade pública</b>	673	24	49	61	56
<b>Construção civil</b>	8.187	9.813	13.546	6.956	7.668
<b>Comércio</b>	6.175	7.361	8.612	8.880	9.777
<b>Serviços</b>	8.696	9.980	10.878	11.487	11.597
<b>Administração Pública</b>	4.119	6.158	2.963	10.108	4.921
<b>Agropecuária*</b>	*	*	*	*	254

**Fonte:** Anuários Estatísticos da FAPESPA dos anos de (2019 2020)

\* Dados não disponíveis.

Aprofundando um pouco mais as informações de empregabilidade e a renda média do trabalhador formal por nível de escolaridade, observam-se assimetrias (Tabela 7).

**Tabela 7** - Renda média do trabalhador formal quanto ao grau de ensino em Parauapebas-PA

Ano	Remuneração média	Analfabetos	Ensino médio	Superior
2016	3.787,11	1.603,69	2.495,70	7.849,61
2017	3.578,23	1.440,03	3.137,05	7.766,78
2018	3.480,73	1.482,41	3.069,98	7.622,79
2019	3.328,98	1.529,23	2.912,35	7.629,29
2020	3.423,59	1.635,97	2.953,63	8.359,4

**Fonte:** Ministério do Trabalho – Painel de Informações da RAIS.

Considerando os dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (RAIS - MT) para o estoque de emprego formal quanto ao grau de instrução para os últimos três anos com os dados da (Tabela 5), o menor estoque de vagas gerado foi para analfabeto com 74, 81 e 87, seguido de superior incompleto com 508, 518 e 631, respectivamente. Esse quantitativo quando analisado pela proporção de mil habitantes revela a grande assimetria na geração de emprego e renda, visto que, houve redução salarial dos trabalhadores com menor nível de escolaridade, revelando a concentração de renda por escolaridade (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2022).

A taxa de crescimento populacional em Parauapebas permanece alta. Conseqüentemente, há uma elevação da mão de obra para o setor produtivo da economia, descrevendo o aumento da população em idade para trabalhar<sup>14</sup>, resultando em pressão sobre o mercado de trabalho. Porém, houve um crescimento quanto ao estoque de trabalho. Enquanto, em 2019, os vínculos ativos foram de 51.681, sendo, respectivamente, 44.344 celetistas e 7.332 estatutários: no ano de 2020 os valores correspondem a 59.872 vínculos ativos, com 53.218 celetistas e 6.659 estatutários (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2022).

A despeito da crise sanitária e seus efeitos sobre a economia, notou-se o crescimento no número de pessoas empregadas com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada. Contudo, os dados mostram que o aumento proporcional de empregos formais não ocorreu na base econômica exportadora (mineração) e sim na construção civil, no comércio, serviços e na administração pública; comprovando que, embora a atividade de mineração produza rendas vultosas, muito pouco deste capital gerado fica retido no município. No mais, essa renda não é convertida automaticamente em empregos.

<sup>14</sup> Segundo o IBGE apresenta as pessoas com idade para trabalhar (acima de 14 anos) que não estão trabalhando, mas estão disponíveis e tentam encontrar trabalho. Assim, para alguém ser considerado desempregado, não basta não possuir um emprego. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 04 abr. 2022.

Ao correlacionar os dados da (Tabela 7) com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal<sup>15</sup> (IFDM), que apresenta um desenvolvimento moderado (de 0,6 a 0,8) para o emprego e renda, evidencia-se a necessidade de implementar estratégias para haver uma melhor distribuição de renda aos municípios. Ampliando-se o escopo sobre emprego e renda a municípios com população equivalente e que não desenvolve atividade extrativa mineral, conclui-se que Parauapebas fica atrás de Castanhal e de Redenção, revelando as assimetrias da base econômica do município (ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FIRJAN DE GESTÃO FISCAL, 2022).

#### 4.5 Uma visão sobre os indicadores de educação do maior arrecadador de CFEM do Brasil

Os dados da (Tabela 8) representam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>16</sup> que mede a qualidade do aprendizado nacional e estabelece metas para melhorar o ensino. Neste sentido, o município alcança as metas estabelecidas para as séries iniciais e bom desempenho nas finais do ensino fundamental.

**Tabela 8** - Índice de desenvolvimento da educação básica - IDEB - Escola pública - 5º anos séries iniciais e 9º séries finais

Ano	IDEB- 5ª séries iniciais	IDEB – 9ª séries finais
2005	3,5	3,4
2007	3,7	3,4
2009	4,7	4,1
2011	4,9	4,4
2013	5,0	4,2
2015	5,6	4,6
2017	5,7	4,6
2019	5,6	4,5

**Fonte:** Anuários Estatísticos da FAPESPA (2015 a 2021)

O Índice de Firjan de Educação de Parauapebas (2022) e o segundo maior índice (0.7505), superior ao IFDM (0.7402). Possivelmente este bom desempenho tenha relação com

<sup>15</sup> O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego & renda, Educação e Saúde. O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 25/09/2021.

<sup>16</sup> O IDEB avalia a qualidade da educação básica municipal brasileira através da combinação das notas médias de desempenho nas avaliações e o fluxo escolar. Também combina dados do censo escolar e as médias de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Essas informações podem ser encontradas em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 25/09/2021.

as vinculações constitucionais<sup>17</sup>, uma vez que, ao menos 25% da receita municipal deve ser investida em educação. Dentro deste paradigma, correlaciona-se que a elevada arrecadação favorece os investimentos em educação, conseqüentemente, melhorando seus indicadores.

Contudo, o município não alcançou as metas estipuladas pelo IDEB nas séries finais em 2017 (4,9) e 2019 (5,1), sugerindo que outras variáveis internas, de gestão pública, tenham influência quanto ao papel da CFEM na dinâmica do desenvolvimento (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO E PESQUISAS EDUCACIONAIS, 2022).

É inegável a importância do IDEB tendo em vista que baseado em seus resultados são elaboradas as estratégias e traçado as metas visando a melhoria do ensino. Contudo, as metas estabelecidas estão relacionadas apenas com o desempenho e a taxa escolar dos alunos, desconsiderando as particularidades de cada região e de cada escola (CHIRINÉIA, 2010). Sendo assim, a boa gestão dos recursos públicos não se reflete por quem investe mais por aluno ou orçamento total, espelha, contudo, os resultados obtidos de forma eficiente, alcançando melhores resultados, com o menor emprego de recursos, a fim de promover o bem comum.

#### **4.6 Saúde Pública e CFEM: Conhecendo os indicadores de Parauapebas**

A Constituição Federal de 1988 determinou que a saúde é um dever do Estado. Compreendendo Estado como Poder Público, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios, neste caso, a implementação e gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) também é de responsabilidade municipal que devem trabalhar integrados as demais esferas governamentais. A lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, enfatiza a descentralização político-administrativa por meio da municipalização dos serviços e das ações de saúde, redistribuição de poder, competências e recursos em direção aos municípios, o princípio de descentralização norteado pelo SUS, se efetiva especialmente, pela transferência de responsabilidade e recursos para esfera municipal (BRASIL, 1990).

Os gestores municipais, devem assegurar o acesso a serviços de saúde a sua população e devem assumir a responsabilidade pelos seus resultados, procurando reduzir os riscos, a mortalidade e as doenças evitáveis, a exemplo da mortalidade materna e infantil, da hanseníase e da tuberculose. Para alcançar tais resultados precisa se responsabilizar pela oferta de ações e

---

<sup>17</sup> Art. 212. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

serviços que promovam e protejam a saúde dos munícipes, previnam as doenças e os agravos e recuperam os doentes (BRASIL, 1990).

O cumprimento dessas responsabilidades exige que os municípios assumam as responsabilidades de gestão da execução dos serviços de saúde de responsabilidade municipal. Sendo neste caso a integração dos serviços de saúde existentes de extrema importância, pois ampliar a capilaridade desses. Compreendendo que o SUS estrutura os níveis de saúde em atenção básica, média e alta complexidade e dentro dessa estrutura a primeira é considerada porta de entrada preferencial desse sistema e ordenador das redes.

Compreenda-se a Política Nacional da Atenção Básica (PNAB) – Portaria GM/MS nº 648, de 28.03.2006, como um conjunto de ações que engloba promoção, prevenção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, bem como a redução de danos ou de sofrimento que possam comprometer as possibilidades de viver de modo saudável. Desenvolvida por meio de práticas gerenciais e sanitárias, democráticas e participativas, sob a forma de trabalho em equipe, dirigida à população de territórios delimitados, pelas quais as equipes assumem responsabilidades sanitárias e consideram o sujeito em sua singularidade, complexidade e inserção sociocultural (BRASIL, 2006).

Considera o bom funcionamento da atenção básica quando a população consegue resolver com qualidade a maiorias das suas demandas de saúde dentro do nível básico, nesse sentido, os problemas de saúde mais prevalentes passam a ser resolvidos em unidades básicas de saúde, deixando os ambulatórios de especialidades e hospitais cumprirem seus verdadeiros papéis, resultando em maior satisfação dos usuários e utilização mais racional das tecnologias existentes.

Sendo assim, o Programa Estratégia Saúde da Família, vem sendo utilizada pelo SUS de saúde para reorganizar a Atenção básica no País. Contudo, os gestores municipais devem garantir que os munícipes sob sua responsabilidade tenham acesso à atenção básica e aos serviços especializados (de média e alta complexidade), ainda que estes serviços sejam fora do seu território, controlando e racionalizando os resultados alcançados. Vale esclarecer que todos os níveis de atendimento são de responsabilidade das três esferas do governo, portanto a responsabilidade municipal não está restrita a atenção básica.

Logo, os indicadores do Ministério da Saúde (MS) para Programa Estratégia Saúde da Família (Tabela 9) apresentam poucas variações no município de Parauapebas que apresentou 62,95% por cento de sua população coberta pelo referido programa no ano de 2020. Este modelo adotado pelo Sistema Único de Saúde conta com equipe multidisciplinar para atender determinado número de famílias em sua área de abrangência. Tal índice também é superior no

IFDM, tido como de alto desenvolvimento (0,8 a 1), enfatizando que a saúde está associada vinculações institucionais<sup>18</sup>.

**Tabela 9** - Percentual de cobertura do Programa Estratégia Saúde da Família no município de Parauapebas-PA

Ano	Cobertura Estratégica Saúde da Família (%)
2016	38,5
2017	58,01
2018	47,74
2019	59,52
2020	62,95

**Fonte:** Anuários Estatísticos da FAPESPA (2021); MS (2022)

Entretanto, a saúde prossegue tendo muitos desafios a serem sanados. Um exemplo a ser mencionado é alcançar cem por cento de cobertura do Programa Estratégia Saúde da Família, que considera adequado haver pelo menos uma equipe de atenção básica para cada 4.000 pessoas residentes, considerando também o grau de vulnerabilidade das famílias. Uma cobertura maior das equipes de atenção básica à saúde indica maior potencial na oferta de ações desses serviços à população.

No tocante a diminuir a alta taxa de mortalidade infantil que, correspondeu a 16,15 em 2016; 16,3 em 2017; 13,51 em 2018; 14,20 em 2019 e; 12,86 em 2020; quando o recomendado pelo Ministério da Saúde é 10,0 para cada 1000 nascidos vivos. Dessarte, faz-se necessária a melhora da cobertura de agentes comunitários de saúde que não cobre a totalidade da população, diminuir as taxas de mortalidade materna, que, nos anos observados, foram de 43,07 (em 2016); 130, 95 (em 2017); 41,58 (em 2018); 21,85 (em 2019) e 128,64 (em 2020) (FAPESPA, 2021).

Do mesmo modo, é necessário melhorar os índices de cobertura de combate a endemias, médico e hospitalar. Segundo informações da Secretaria Estadual de Saúde, em 2019 esse município registrou o maior número de casos de dengue do estado, evidenciando a necessidade da prevenção com a eliminação dos criadouros do mosquito *Aedes aegypti*, vetor desta doença.

Por outro lado, o município conta com uma população de 218.787 habitantes, dispondo de apenas 13, 35 médicos para cada 10.000 habitantes, quando o recomendado seria 2,4 para cada mil. Não suficiente, há o baixo número de leitos – sendo 1,77 para 1000 habitantes, quando o ideal seria de 3 a 5 leitos – e a parca disponibilidade de hospitais, com apenas 7, também abaixo do ideal, além da totalidade de estabelecimentos de saúde entre unidades de saúde, ambulatorios, centro de diagnóstico, entre demais serviços oferecidos. Somando os

<sup>18</sup> Os gastos com saúde têm vinculação constitucional, conforme o artigo 198, parágrafo 2º, III.

estabelecimentos de viés público e privado, totalizam-se 301 instalações de prestação deste direito primordial (FAPESPA, 2021).

#### 4.7 Inclusão social: O impacto do maior arrecadador de CFEM em sua população

Ainda que Parauapebas tenha o protagonismo econômico da região, é possível identificar formas antigas e modernas de vulnerabilidade social. Seja pelo dinamismo econômico em forte base econômica da indústria extrativa mineral, seja pela profunda herança da desigualdade e pobreza presente em praticamente toda região amazônica, as iniquidades sociais parecem ter sido amenizadas, porém, não superadas. Assim, este concelho responde cumulativamente a uma progressão de fatores ao longo do tempo, envolvendo relações de poder e as suas mediações, bem como as iniquidades que impossibilitaram a participação efetiva na vida política, econômica, social, cultural e civil, além do acesso aos serviços de políticas públicas.

Outrossim, mesmo com o aumento substancial na receita do município nos de 2015 a 2019, verifica-se um aumento expressivo no número de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) (Tabela 10).

**Tabela 10** - Total de famílias inscritas no CadÚnico, com renda de até ½ salário-mínimo e o total contemplado 2016 a 2020

Ano	Famílias inscritas	Famílias inscritas com renda <i>per capita</i> de até meio salário-mínimo	Famílias atendidas
2016	22.012	17.313	9.160
2017	22.323	18.069	8.210
2018	23.043	18.405	9.405
2019	26.773	21.048	9.292
2020	30.419	23.788	12.224

**Fonte:** Anuário Estatístico da FAPESPA (2021)

Os dados mostram que houve uma variação no número de inscritos de 24% entre 2019 e 2020. Possivelmente, esses resultados tenham relação com a expansão e consolidação dessa ferramenta que ampliou sua utilização para mais de dezoito programas do governo federal, constituindo-se como porta de entrada para o acesso à boa parte dos programas sociais brasileiros. Sabemos, também, que nos dois últimos anos, devido à pandemia da covid-19, alguns municípios mineradores criaram seus próprios programas de transferências de renda e

adotaram como base o CadÚnico. O poder público de Parauapebas criou o programa “Gira Renda<sup>19</sup>”, que cede uma bolsa de R\$ 100 a cada família contemplada.

Considerando que o CadÚnico é uma ferramenta de identificação dos beneficiários de baixa renda<sup>20</sup> dos programas do governo federal em alguma medida, o expressivo aumento no número de cadastrados expressa maior grau de vulnerabilidade dessas famílias, especialmente ao considerar o quão esta pandemia fechou muitos postos de trabalho. A identificação da vulnerabilidade das famílias inseridas nesse cadastro revela os desafios a serem enfrentados pelo município para a superação da pobreza e exclusão social, criando políticas públicas capazes de possibilitar a satisfação de necessidades básicas não apenas econômico, mas também as políticas, sociais e culturais.

Por outro lado, no tocante à distribuição de renda, convém salientar que tanto a transferência monetária quanto a oferta de bens e serviços (ainda que, grande parte seja universal) atingem fortemente as populações dos estratos mais baixos de renda.

Outro aspecto importante converge a grande parte dos gastos sociais tem relação com transferências monetárias a pessoas/famílias dos estratos mais baixos de renda. Com isso, o processo de realização de gastos fortalece a de geração de renda; uma vez que essa população tende a consumir menos produtos importados, visto que poupar menos implica em maior propensão em consumir, em geral, e principalmente, mais produtos regionais, o propiciando maiores vendas, mais produção e empregos ao nível local (CASTRO, 2018).

Estas informações são corroboradas pelo Barômetro da Sustentabilidade (BS) do município de Parauapebas. Tal relatório considera diversas unidades territoriais, como bairros, biomas ou continentes, possibilitando comparações entre os diversos locais dentro de uma mesma escala geográfica ao longo de um horizonte temporal (VAN-BELLEN, 2004).

Os resultados são organizados em duas dimensões, a do Bem-estar humano (BEH) e o Bem-estar do Ecossistema (BEE), dimensões que agrupam temáticas e reúnem indicadores, construídos de acordos com a disponibilidade dos dados da localidade<sup>21</sup>. Os resultados obtidos são classificados em:

---

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www.parauebas.pa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/2922-prefeitura-faz-segunda-chamada-de-120-familias-que-ainda-nao-pegaram-o-cartao-gira-renda.html>. Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>20</sup> Pela regulamentação do CadÚnico (Decreto no 6.135/2007), entende-se como de baixa renda as famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo ou a família que possua renda familiar mensal de até três salários-mínimos.

<sup>21</sup> As categorias qualitativas dos níveis de sustentabilidade dos indicadores são obtidas a partir da divisão, em cinco setores iguais, dos intervalos de valores da Escala do Barômetro da Sustentabilidade. Seguem: Insustentável, cor vermelha, parâmetro inaceitável (1 – 20); potencialmente insustentável, cor laranja, parâmetro indesejado (20,000000009 – 40); intermediário, cor amarela, parâmetro neutro ou em transição (40,000000009 – 60); potencialmente sustentável, cor verde, parâmetro aceitável com objetivo praticamente

- a) cor vermelha: *insustentável*;
- b) cor laranja: *potencialmente insustentável*;
- c) cor amarela: *intermediário*;
- d) cor verde: *potencialmente sustentável*;
- e) cor azul: *sustentável*.

A partir destes resultados constrói-se o barômetro da sustentabilidade como segue no (Quadro 2).

**Quadro 2** – Níveis de sustentabilidade dos indicadores municipais em Parauapebas, 2015

BEH	Saúde e População	Mortalidade Infantil	Potenc. Sustentável
		Mortalidade materna	Intermediário
		Nº de Médicos	Intermediário
		Leitos hospitalares	Potenc. Insustentável
		Gravidez na infância e adolescência	Insustentável
	Riqueza	Extrema pobreza	Sustentável
		Taxa de atividade	Potenc. Sustentável
		Trabalho infantil	Potenc. Insustentável
		Pib per capita	Sustentável
		Renda per capita	Potenc. Sustentável
	Conhecimento e Cultura	Analfabetismo	Intermediário
		Ideb (séries iniciais)	Intermediário
		Ideb (séries finais)	Intermediário
		Evasão escolar ensino fundamental	Potenc. Sustentável
		Evasão escolar ensino médio	Potenc. Insustentável
	Comunidade	Acesso à internet	Insustentável
		Roubos	Insustentável
		Homicídios	Potenc. Insustentável
	Equidade	Acesso à energia elétrica	Sustentável
BEA	Terra	Índice de Gini	Intermediário
		Cadastro Ambiental Rural	Intermediário
		Desmatamento (Km <sup>2</sup> por ano)	Sustentável
	Água	Estoque de floresta	Sustentável
		Abastecimento de água	Potenc. Sustentável
	Ar	Esgotamento sanitário	Potenc. Insustentável
		Focos de calor	Potenc. Insustentável
Utilização de recursos naturais	Coleta de lixo	Sustentável	

**Fonte:** Elaborado pela FAPESPA (2015).

Em 2015, Parauapebas apresentou resultados *insustentáveis* para os tópicos *gravidez na infância e adolescência*, *acesso à internet* e *roubos*. Contudo, os dados *gravidez na infância e adolescência*, *acesso à internet* e *roubos* permanecem como *insustentáveis* em 2021. Todavia, entra nessa lista o foco de calor que faz parte da dimensão bem-estar e ecossistema, como pode ser comprovado no (Quadro 2).

---

atingido (60,000000009 – 80); e sustentável, cor azul, parâmetro desejado, objetivo alcançado (80,000000009 – 100) - adaptada de PRESCOTT-ALLEN (2001).

**Quadro 3** – Níveis de sustentabilidade dos indicadores municipais em Parauapebas, 2021

<b>Bem-estar Humano</b>	Saúde e População	Mortalidade Infantil	<b>P. SUSTENTÁVEL</b>
		Mortalidade materna	<b>INTERMEDIÁRIO</b>
		Nº de Médicos	<b>INTERMEDIÁRIO</b>
		Leitos hospitalares	<b>INTERMEDIÁRIO</b>
		Gravidez na infância e adolescência	<b>INSUSTENTÁVEL</b>
	Riqueza	Extrema pobreza	<b>INTERMEDIÁRIO</b>
		Taxa de atividade	<b>P. SUSTENTÁVEL</b>
		Trabalho infantil	<b>P. INSUSTENTÁVEL</b>
		Pib per capita	<b>INTERMEDIÁRIO</b>
		Renda per capita	<b>P. SUSTENTÁVEL</b>
	Conhecimento e cultura	Analfabetismo	<b>INTERMEDIÁRIO</b>
		Ideb (séries iniciais)	<b>INTERMEDIÁRIO</b>
		Ideb (séries finais)	<b>INTERMEDIÁRIO</b>
		Evasão escolar ensino fundamental	<b>P. SUSTENTÁVEL</b>
		Evasão escolar ensino médio	<b>INTERMEDIÁRIO</b>
	Comunidade	Acesso à internet	<b>INSUSTENTÁVEL</b>
		Roubos	<b>INSUSTENTÁVEL</b>
		Homicídios	<b>P. INSUSTENTÁVEL</b>
	Equidade	Acesso à energia elétrica	<b>SUSTENTÁVEL</b>
Índice de Gini		<b>P. INSUSTENTÁVEL</b>	
<b>Bem-estar do ecossistema</b>	Terra	Cadastro Ambiental Rural	<b>P. SUSTENTÁVEL</b>
		Desmatamento	<b>SUSTENTÁVEL</b>
	Água	População em domicílio com água encanada	<b>P. SUSTENTÁVEL</b>
		População em domicílio com banheiro e água encanada	<b>P. INSUSTENTÁVEL</b>
	Ar	Focos de calor	<b>INSUSTENTÁVEL</b>
	Utilização de recursos naturais	Coleta de lixo	<b>SUSTENTÁVEL</b>

**Fonte:** FAPESPA (2021), adaptada pela autora.

Entre os níveis de sustentabilidade de saúde do município de Parauapebas em 2021, destacam-se as altas taxas de gravidez entre as crianças e adolescentes de até 19 anos (16,08%);

a de mortalidade infantil em Parauapebas (14,2 mortes por 1.000 habitantes, em 2020); a mortalidade materna de 21,85 mortes por 100.000/nascidos vivos; o baixo número de médicos por habitantes (1,34 médicos por 1.000 habitantes) e capacidade de internações é de 2,28 leitos hospitalares por 1.000 habitantes (FAPESPA, 2021).

Com relação à economia, aproximadamente 12,33% da população encontra-se na faixa de extrema pobreza; a ocupação entre adultos com 18 anos ou mais é de 70,5%, enquanto 6,43% das crianças e adolescentes entre 10 e 14 anos encontram-se em situação de trabalho infantil; o PIB per capita (PIB per capita, que representa o coeficiente entre o produto total e a população) é de R\$ 78.841,15 e a renda per capita (renda média de cada indivíduo) é de R\$ 627,61. Outra informação relevante é a taxa de roubo de 1.431,77 roubos/100.000 habitantes e a taxa de homicídios, de 38,89 mortes/100.000 habitantes (FAPESPA, 2021).

Oliveira (2001) encontrou evidências de que as desigualdades de renda e de educação estão negativamente correlacionadas com a renda *per capita*. Além disso, ratificou a correlação positiva do grau de participação política com a renda. Portanto, constata-se que a melhoria da distribuição de renda influencia a redução das desigualdades de riqueza e, dada a configuração do poder político como função da riqueza – por considerar que uma menor dependência do poder em relação à renda –, significa maior poder para os mais pobres, deslocando o eleitor crítico, elevando os gastos em políticas públicas e a renda per capita.

Chamamos a atenção para a alta taxa de evasão escolar do ensino médio. North já considerara a relevância do passado, pois o efeito da educação sobre o capital humano é cumulativo – o estoque reduzido hoje reflete mais decisões do passado do que do corrente. A educação permite que as nações obtenham de um conjunto amplo de instituições que favoreçam o seu desenvolvimento, graças aos seus benefícios, que vão além do aumento do capital humano e da consequente elevação de produtividade do trabalho, por essas razões a importância do Estado na promoção de igualdades de oportunidades para que indivíduos dependam menos de sua origem (LATIF, 2022).

Moraes e Mariano (2017) explicam que 11% e 18,9% dos resultados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, exame que mede a desempenho dos alunos no ensino médio), podem ser explicados pela variação dos gastos em educação por aluno entre entes da federação. Do ponto de vista político, é muito mais simples prover o acesso das crianças às escolas do que garantir que os jovens saiam do ensino médio bem-formados, inclusive aptos a ingressar na universidade.

O dividendo político é crescente, pois a sociedade reconhece mais rapidamente os ganhos com a construção de escolas e a contratação de professores. Por outro lado, a qualidade

de ensino exige maior capacidade de articulação de vários atores, além de substituir, treinar, requalificar professores e revisar e atualizar currículos, além de modernizar instalações para a nova realidade tecnológica (LATIF, 2022).

A pandemia agravou a situação já precária da educação. As escolas brasileiras fecharam, inclusive, por mais tempo do que o observado no mundo, aumentaram o atraso escolar, alimentaram a evasão e aprofundaram as desigualdades sociais. O quadro descrito expõe ainda mais o pouco valor dado à educação em massa no País (LATIF, 2022)

A taxa de roubo elevada suscita o tema dos direitos de propriedades, tão caro a Douglass North. Instituições econômicas inclusivas conseguirão promover prosperidade mediante direitos de propriedades seguros, o medo do roubo, da expropriação ou da tributação excessiva renove os incentivos dos agentes para a produção, o investimento e a inovação (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 59). A garantia dos direitos de propriedades, o provimento de serviços públicos, a segurança de leis e a liberdade de firmar contratos denotam o papel do Estado.

Desse modo, as informações vistas no Barômetro da Sustentabilidade (BS) do município de Parauapebas corroboram os dados das outras fontes utilizadas na pesquisa, sendo de extrema relevância por expressar os indicadores da esfera municipal. É preciso notar que, mediante este panorama, infere-se que o crescimento econômico, por si só, não trará desenvolvimento social para Parauapebas. Ou seja, as informações desta pesquisa e do BS pode contribuir para o fomento de estudos e pesquisa para/sobre a região, já que a ausência de dados impede a parametrização e a elaboração de políticas públicas que efetivamente atendam a comunidade.

Os fatos elencados neste capítulo demonstram quão importante é conhecer a história do município de Parauapebas para compreendermos que ela expressa, de fato, uma relação social de produção em bases capitalista. Para compreendermos que essa intrincada sociedade em construção – social, economia, histórica e cultural – está ancorada pela lógica da dominação capitalista.

## **5 EMPREGABILIDADE DA CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA DA EXTRAÇÃO MINERAL NO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS**

A comercialização de bens minerais é de extrema relevância para o país e para o estado do Pará, com destaque para a produção de ferro. O Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) noticiou que, em 2021, o Brasil exportou 357,7 milhões de toneladas de minério de ferro contra 341,6 milhões de toneladas no ano anterior. Já a Secretária de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia do Pará (SEDEME) alega que a produção desse minério foi de 192,3 milhões de toneladas em 2020, registrando um aumento de 1,9% em comparação a 2019 com 188,78 milhões de toneladas, gerando um lucro de U\$ 13,968 bilhões (SEDEME, 2022)

Congruente a essas informações, retorna-se à questão dos valores divulgados pela ANM mostrarem a concentração desta atividade nos estados de Minas Gerais e Pará, que respondem por 90% de toda arrecadação mineral. No mais, dos dez municípios que mais arrecadam CFEM, dois são paraenses e Parauapebas desponta em primeiro lugar (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2022).

Em virtude da magnitude dos vultuosos percentuais de 23,9% do total arrecadado pela CFEM no país em 2021 ficou com este município, subentende-se que o planejamento socioeconômico deva ser um eixo norteador das diretrizes e ações governamentais. Em última instância, o planejamento deve estar atrelado aos objetivos de crescimento e desenvolvimento, uma vez que, tal gerenciamento, quando bem utilizado, transforma-se em uma ferramenta política de intervenção, podendo mediar as contradições socioeconômicas e mitigar as assimetrias (SEDEME - AGÊNCIA PARÁ, 2022).

Para efeito de planejamento público, articulam-se três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O primeiro define as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico do quadriênio, estabelecendo de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. Já a LDO estabelece os parâmetros gerais que nortearam a elaboração da LOA, definido as metas e prioridades centrais para o exercício seguinte. Este, último, compreende o orçamento fiscal e de investimento, discriminando recursos fiscais, de seguridade social e de investimentos, o fazendo, inclusive, com os recursos financeiros; não somente, estimando as receitas e fixando despesas públicas de modo a viabilizar a execução de ações necessárias para executar os objetivos e as metas propostos no PPA, orientadas pela LDO (GOULARTI, 2021).

Para melhor compreensão, as ações pactuadas nos três instrumentos de planejamento da prefeitura de Parauapebas estão divididas em cinco eixos, segundo o Relatório de Assuntos Municipais, de 2022, do referido município:

- a) *Governança e Gestão* - trata das atividades relativas ao gerenciamento das finanças públicas, no âmbito do sistema municipal de planejamento; elaborar, propor, assessorar, acompanhar e avaliar estudos, modelos e projetos voltados para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do município;
- b) *Inclusão e Cidadania* - atua com órgãos cujas principais tarefas são formular e coordenar políticas públicas do município, referentes a: segurança, educação, habitação, assistência social, saúde e direitos da mulher;
- c) *Desenvolvimento Sustentável, Indústria e Comércio* - dispõe as atividades voltadas para promover, articular, fomentar, elaborar e fortalecer o desenvolvimento do município, por meio das áreas de: mineração, energia, ciência e tecnologia; meio ambiente e sustentabilidade; produção e mercado agropecuário;
- d) *Infraestrutura e Logística* - contempla as atividades de planejamento, projeto e fiscalização da execução das obras e serviços de infraestrutura urbana e rural; elaboração e fiscalização do cumprimento de leis urbanísticas e edificais; serviços de captação, tratamento e distribuição de água potável para a população do município;
- e) *Cultura, Esporte e Lazer* - tais atividades consistem no âmbito cultural e artístico; formulação e a gestão das políticas e do *Plano Municipal de Esporte e Lazer*, com planos de incentivo e integração social. Dito isso passemos as análises documentais.

## 5.1 Análise dos instrumentos normativos de planejamento orçamentário

Considerando estas informações, os dados revelam que o maior volume de arrecadação não é de recurso próprio de Parauapebas. Ou seja, os provenientes de impostos de competência municipal, definidos na Constituição Federal de 1988 como: receitas correntes<sup>22</sup>, receita tributária<sup>23</sup> e o IPTU, ITBI e ISSQN<sup>24</sup>. Ainda compondo esse quadro,

---

<sup>22</sup> Receita corrente, constituída pelas receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em *Despesas Correntes*, os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria (BRASIL, 4.320/64, art. 11).

<sup>23</sup> É a receita privativa das entidades investidas do poder de tributar. União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 4.320/64, art. 11).

<sup>24</sup> IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana; ITBI - Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre

Temos os faturamentos constituídos pelas receitas tributária, contributiva, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras provenientes, ainda, de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em *Despesas Correntes* (nota 26). As receitas tributárias, taxas e outras receitas próprias revelam a dependência financeira a transferências externas, sejam essas federais ou estaduais.

A Contribuição Financeira por Extração Mineral é registrada no orçamento dos estados e municípios como uma “transferência corrente”. Portanto, seu uso deve obedecer às diretrizes do planejamento e constar tanto no PPA, LDO e na LOA (GOULARTI, 2021). Está obrigatória é respeitada pelo governo municipal, tendo em vista que estas informações foram encontradas no portal da Prefeitura o Plano Plurianual nº 4,7329, de 22 de dezembro 2017 para o quadriênio 2018 a 2021, as LDO de nº 4.695, de 19 de julho de 2017 (exercício 2018), de nº 4.751, de 11 de julho de 2018 (exercício 2019); de nº 4.792, de 4 de julho de 2019 (exercício de 2020), e nº 4.893, de 27 de julho de 2020 (exercício 2021) e a de nº 4.970 de 5 de julho de 2021 (exercício 2022); as LOA lei nº 4.683, de 28 de dezembro de 2016 (exercício de 2017); lei nº 4. 733, de 27 de dezembro de 2017 (exercício 2018); lei nº 4. 768, de 14 de janeiro de 2019 (exercício de 2019), lei nº 4 851, de 16 de janeiro de 2020 (exercício 2020); lei nº 4. 934, de 14 de janeiro de 2021 (exercício 2021); além da lei nº 5.063, de 7 de janeiro de 2022.

Constata-se, desse modo, que o portal da transparência do município disponibiliza os instrumentos normativos do planejamento – a saber, o Plano Plurianual (PPA), LOA e LDO. Todavia, esses instrumentos apresentam limitações particulares. De início, enquanto as LOA(s), de 2018 e 2019 se apresentam em formato de imagem, impossibilitando a busca por palavras específicas, já a LOA de 2020 e 2021 estão em formato PDF, viabilizando essa consulta.

Por outro lado, as LOA de 2018, 2020 e 2021, consta a CFEM discriminadas nas receitas e despesas pelas fontes 124000, 155000 e 1561000, respectivamente; à medida que na LOA de 2019, a CFEM está discriminada nas receitas sobre a fonte 1001000, recursos ordinários (ver em anexo), não sendo possível encontrar de forma segregada a arrecadação e as despesas pagas com a CFEM, tendo em vista que esta fonte também é vinculada a outros recursos em fonte determinada como “Recursos Ordinários”.

Quanto à execução orçamentária, as fontes das CFEM equivalentes aos anos de 2018, 2020 e 2021 são discriminadas na execução das despesas do município. Obviamente, pelo fato anteriormente discriminado, não é possível encontrar na execução orçamentária de 2019 em

---

imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; ISSQN - o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

fonte da CFEM. Já em relação à execução das despesas, encontram-se função, subfunção, programa, atividade e fonte. Contudo, se o cidadão decidir avaliar os gastos desse recurso terá que analisar os programas, atividades e ações de cada secretária, uma vez que não há informações segregadas sobre como está sendo investida a receita da CFEM.

Os dados das despesas podem ser acessados nos (já mencionados) formatos eletrônicos .xlsx, csv e pdf. Ainda que os dois primeiros modos não contenham informações como função, subfunção, programa, atividade e fonte, os documentos disponíveis contêm somente informações como data, documento, empenho, unidade gestora, CPF ou CNPJ, modalidade de licitação e valor.

Vale mencionar que a análise do uso da CFEM no município de Parauapebas, baseada nos instrumentos normativos de planejamento orçamentário a partir da avaliação das peças orçamentária, demandando conhecimento prévio sobre as receitas e as despesas públicas, por categoria econômica e por funções<sup>25</sup>, o que nem sempre é familiar ao cidadão leigo nesta área do conhecimento. Outro agravante à compreensão e avaliação da LOA é a forma de acesso do arquivo eletrônico no Portal da Transparência como documento digitalizado, impedindo uma busca mais eficaz e dificultando a coleta e sistematização dos dados. Todos esses atributos, indubitavelmente, desestimulam o controle social da CFEM e favorecem o permanente desconhecimento da sua receita e destinação.

## **5.2 Os principais fatores que influenciam as receitas municipais**

Compreende-se que a sustentabilidade de economias baseadas na extração mineral não é recente. Harold Hotelling (1931) observou que a exploração desses recursos deve ter um custo, uma compensação financeira e Hartwick (1977) notou que a compensação financeira, por si só, não garante a sustentabilidade econômica futura. Neste caso, além da cobrança pela exploração do mineral, é necessário que essa renda seja investida em desenvolvimento socioeconômico (POSTALI; ROCHA, 2009).

Nesse sentido, visando mitigar as externalidades negativas advindas com a mineração, foram criados instrumentos legais como a lei nº 13.540/2017, que prevê a distribuição de 10%

---

<sup>25</sup> As funções refletem as competências institucionais dos órgãos, como, por exemplo, cultura, educação, saúde etc. Os projetos são instrumentos de programação utilizado para alcançar um objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para expansão ou aperfeiçoamento governamental. No que lhe concerne, as atividades são instrumentos de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação governamental.

dos *royalties* da mineração para diferentes entidades do governo federal, 15% para os estados produtores, 60% para os municípios nos quais ocorrer a produção e 15% para os municípios em que a produção não ocorre em seus territórios, mesmo assim eles são afetados pela atividade minerária (POSTALI; ROCHA, 2009).

Por recomendação do Tribunal de Contas da União (2018), essas receitas deverão ser aplicadas 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. Todavia, não há uma vinculação, isto é, a legislação não determina em que áreas esses recursos devem ser investidos, cabe a administração pública uma eficiente gestão, direcionando os investimentos para áreas que tragam retornos a médio e longo prazo a população.

Para melhor compreensão da CFEM nas finanças municipais de Parauapebas, segundo os dados presentes nas (Tabelas 11 e 12)<sup>26</sup>, mostram as receitas orçamentárias municipais. No intervalo de 2015 a 2020, o Município arrecadou 3,95 bilhões de reais (média aproximada de R\$ 1 bilhão por ano). No exercício financeiro de 2018 observa-se o crescimento nominal de 28,65% na receita em relação a 2016 e 19,77% em relação ao exercício de 2017, chegando à soma de R\$ 1,153 bilhões – ou seja, a segunda maior arrecadação da história do município (PARAUAPEBAS, 2022).

**Tabela 11** – Receitas orçamentárias do município de Parauapebas

<b>Discriminação/ano</b>	<b>Receitas correntes<sup>27</sup></b>	<b>Receitas de capital<sup>28</sup></b>	<b>Total</b>
2015	939.278.836	4.246.398	<b>943.525.234</b>
2016	896.083.399	803.396	<b>896.886.795</b>
2017	962.458.468	954.463	<b>963.412.931</b>
2018	1.151.911.946	1.950.387	<b>1.153.862.333</b>
2019	1.594.677.022	3.952.761	<b>1.598.629.782</b>
2020	1.952.103.559	86.953.155	<b>2.039.056.714</b>

**Fontes:** Relatório de assuntos municipais da prefeitura de Parauapebas (2017; 2020). Sistema Aspec (2019; 2021)

<sup>26</sup> Explica-se que estas informações não estão disponíveis nos demonstrativos contábeis que foram objeto de análise desse trabalho. Tais dados têm origem nos Relatórios de Assuntos Municipais do exercício de 2018 e 2020, disponíveis no portal da prefeitura de Parauapebas. Fonte: <https://parauapebas.pa.gov.br>.

<sup>27</sup> *Receitas correntes*: constituídas pelas receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. Informações da Secretária da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/WebService/Conceitos%20de%20receitas%20LC%20131.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

<sup>28</sup> *Receitas de capital*: provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital. Informações da Secretária da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.brasildefatoma.com.br/2022/09/21/criancas-de-brumadinho-apresentam-contaminacao-por-metais-pesados-apos-rompimento-de-barragem>. Acesso em: 22 abr. 2022.

**Tabela 12** – Detalhamento das receitas orçamentárias do município de Parauapebas de 2017 a 2020

<b>Discriminação</b>	<b>Exercício de 2017</b>	<b>Exercício de 2018</b>	<b>Varição Nominal</b>
<b>Receitas Correntes (I)</b>	<b>962.458.468</b>	<b>1.151.911.946</b>	<b>19,68%</b>
Impostos, taxas e contribuições de melhorias	126.547.794	179.378.224	41,75%
Receita de contribuições	0,00	0,00	---
Receita patrimonial	7.213.078	1.403.010	-80,55%
Receita agropecuária	0,00	0,00	--
Receita industrial	0,00	0,00	----
Receita de serviços	8.419.070	8.701.305	3,35%
Transferências correntes	719.565.272	951.306.218	32,21%
Outras receitas correntes	100.713.255	11.123.189	-88,96%
<b>Receitas de capital (II)</b>	<b>954.463</b>	<b>1.950.387</b>	<b>104,34%</b>
Operações de crédito	0,00	0,00	---
Alienação de bens	148.743	8.594	-94,22%
Amortizações de empréstimos	805.721	889.924	10,45%
Transferências de capital	0,00	1.051.869	--
Outras receitas de capital	0,00	0,00	---
<b>Receita total (I) + (II)</b>	<b>963.412.931</b>	<b>1.153.862.333</b>	<b>19,77%</b>

<b>Discriminação</b>	<b>Exercício de 2017</b>	<b>Exercício de 2018</b>	<b>Varição Nominal</b>
<b>Receitas correntes (I)</b>	<b>1.594.677.022</b>	<b>1.952.103.559</b>	<b>22,41%</b>
Impostos, taxas e contribuições de melhorias	183.700.283	248.816.116	35,45%
Receita de contribuições	20.464.242	26.042.350	27,26%
Receita patrimonial	15.012.705	1.357.859	-90,96%
Receita agropecuária	--	---	---
Receita industrial	---	---	---
Receita de Serviços	8.485.274	8.239.136	-2,90%
Transferências Correntes	1.356.731.665	1.652.656.959	21,81%
Outras Receitas Correntes	10.282.852	14.991.140	45,79%
<b>Receitas de capital (II)</b>	<b>3.952.761</b>	<b>86.953.155</b>	<b>2.099,81</b>
Operações de Crédito	---	79.088.017	---
Alienação de Bens	720.96	16.640	-97,69%
Amortizações de Empréstimos	0	1.178.008	-8,08%
Transferências de Capital	31	6.670.490	242,03%
Outras Receitas de Capital	70	---	---
<b>Receita Total (I) + (II)</b>	<b>2.931</b>	<b>1.153.862.333</b>	<b>19,77%</b>

**Fonte:** Relatório de assuntos municipais da prefeitura de Parauapebas (2017 e 2020)

Os destaques do exercício financeiro de 2018 ficaram por conta dos “Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria”, com um crescimento expressivo de 41,75% com as transferências correntes com um aumento de R\$ 231 milhões em relação ao exercício de 2017, devido ao aumento de arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM) e da Cota-parte do ICMS (Tabela 13).

Entre 2017 e 2020, Parauapebas arrecadou 5,75 bilhões de reais (média aproximada de R\$ 1,44 bilhão por ano). As principais receitas totalizaram R\$ 878 milhões em 2018, representando um aumento de 36,38% em relação ao exercício anterior. Ao compararmos com a receita total (Tabela 12), as principais receitas do Município representam 76,2% do total arrecadado em 2018, estando intimamente atreladas à atividade mineral.

Ao alcançar o posto de “*maior fonte de financiamento do Município*” em 2018, o citado leque de obrigações contratuais teve um crescimento de 61,23% em relação a 2017, ocasionado pelo aumento das alíquotas e da base de cálculo da compensação (ocorrido no fim de 2017), assim como das exportações e do preço do minério de ferro.

**Tabela 13** – Detalhamento das Principais Receitas do Município de Parauapebas - 2017 a 2020, em R\$

<b>Discriminação</b>	<b>Exercício de 2017</b>	<b>Exercício de 2018</b>	<b>Variação Nominal</b>
<b>Cota – parte do ICMS</b>	243.451.768	310.511.590	27,55%
<b>CFEM – Exploração Mineral</b>	248.428.467	400.551.964	61,23%
<b>Imposto sobre Serviços</b>	76.224.919	86.401.186	13,35%
<b>Cota – parte do FPM</b>	76.194.026	81.232.592	6,61%
<b>Total</b>	644.299.180	878.697.333	36,38%
<b>Discriminação</b>	<b>Exercício de 2019</b>	<b>Exercício de 2020</b>	<b>Variação Nominal</b>
<b>Cota – parte do ICMS</b>	426.348.287	488.758.609	14,64%
<b>CFEM – Exploração Mineral</b>	679.404.347	878.348.367	29,28%
<b>Imposto sobre Serviços</b>	121.404.377	155.781.002	28,32%
<b>Cota – parte do FPM</b>	87.363.554	83.188.067	4,78%
<b>Total</b>	<b>1.314.520.565</b>	<b>1.606.076.045</b>	<b>22,18%</b>

**Fonte:** Relatório de assuntos municipais da Prefeitura de Parauapebas (2017 e 2020.)

No exercício financeiro de 2020, observa-se crescimento nominal de 27,55% na receita em relação a 2019, chegando à soma de R\$ 2,039 bilhões, a maior arrecadação da história de Parauapebas. Em termos de variação absoluta, o principal destaque nas receitas orçamentárias foram as “*Transferências Correntes*”, que apresentaram aumento de quase R\$ 296 milhões do exercício de 2019 para o de 2020, devido ao aumento de arrecadação da CFEM, segundo receitas especificadas na (Tabela 13).

As principais receitas totalizaram R\$ 1,6 bilhão em 2020, representando aumento de 22,18% em relação ao exercício anterior. Ao compararmos com a receita total (Tabela 12), as principais receitas do Município representam 78,8% do total arrecadado em 2020 e estão atreladas à atividade mineral. Em 2020, a CFEM, que detém o posto de “maior fonte de financiamento do Município”, teve um crescimento de 29,28% (Tabela 13) em relação a 2019.

Para melhor elucidação dos fatos ocorridos de tão expressiva arrecadação da CFEM em 2020, um ano de pandemia, vale mencionar que, em 6 de fevereiro de 2020, o governo brasileiro reconheceu o estado de calamidade pública, dispondo medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública por meio da lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Por meio do decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, definiu-se que os serviços essenciais a continuar funcionando, desde que, adotadas as medidas de controle sanitário e de segurança dos funcionários, contudo, entre as atividades essenciais não estava a mineração (BRASIL, 2020).

Empenhado em não paralisar suas atividades, por conta da pandemia, o setor mineral buscou, junto às autoridades, demonstrar a sua essencialidade, que não havia sido contemplada no decreto referido acima. Neste sentido, em 23 de março de 2020, três dias após o referido decreto que não incluía suas atividades como cruciais à sociedade, a Vale anuncia a compra de cinco milhões de testes rápidos para verificação da infecção pelo Covid-19. Nos dizeres da mineradora, esta “doação é uma forma de ajudar o governo brasileiro no combate à disseminação da doença no país” (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2020, não paginado).

Olhando de forma mais atenta, compreende-se que as empresas de mineração utilizaram das doações para destacar a importância do setor e aumentar o poder de barganha com o Estado. Se valendo dessa estratégia, o setor pressionou as autoridades para a inclusão da mineração como atividade essencial (ANGELO, 2020).

Em entrevista concedida ao Banco Safra no dia 10 de julho de 2020, o ministro de Minas e Energia, Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Júnior, apresentou argumentos que ratificassem a essencialidade da mineração frente às dificuldades do atual panorama socioeconômico. Segundo o ministro, as dificuldades decorrem do fato de “a imagem da

mineração degradadora [estar] culturalmente atrelada com a mineração ilegal”. Quando lembrado da tragédia de Brumadinho, buscou justificar-se dizendo “que não é esse o exemplo de mineração sustentável de hoje, não é uma mineração do presente. É uma mineração herdada do passado” (BANCO SAFRA, 2020).

Contudo, vale lembrar que esta catástrofe ocorreu em um dos complexos da maior mineradora atuante no Brasil em janeiro de 2019. Ou seja, neste século e não no passado. Entretanto, em um cenário de retração internacional de consumo de produtos não alimentícios e de energia (proporcionados pelo fechamento de parques industriais e de serviços no contexto da pandemia), compreende-se o desafio para convencer a manutenção do mesmo nível de extração mineral.

Desse modo, as mineradoras utilizaram de campanhas publicitárias massivas nos meios de comunicações divulgando a sua suposta essencialidade no contexto da pandemia (BANCO SAFRA, 2020). Diante da pressão exercida, no dia 28 de abril de 2020, foi publicado o Decreto n.º 10.329, incluindo o processo de extração, o beneficiamento, a produção, a comercialização e o escoamentos relacionados à mineração, como atividades essenciais (BRASIL, 2020).

Conforme as informações do Ministério de Minas e Energia (MME), a manutenção da atividade da mineração, conjugada com a redução da demanda no contexto da pandemia, representou a redução nos valores de praticamente todos os minérios, com exceção do minério de ferro que obteve alta a partir de maio de 2020, chegando a US\$ 108,52 em julho do mesmo ano. Porém, para a mineração em geral, a baixa do preço das *commodities* não representou redução do seu faturamento, devido, especialmente, a relativa manutenção da produção e da alta do dólar comercial, comparando com o real nesse período<sup>29</sup> (MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA, 2020).

A alta do dólar, conjuntamente com a elevação do preço da *commodity* do minério de ferro, a partir de maio, contribuiu para que o setor faturasse, no primeiro semestre de 2020, R\$ 75,27 bilhões. Esses valores superam o 1,4% arrecadado no primeiro semestre de 2019 (INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO, 2020). A respeito de toda problemática de um contexto de pandemia, a manutenção da atividade de extração mineral sobre o discurso de sua “essencialidade” gerou lucros expressivos as mineradoras (MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA, 2020).

---

<sup>29</sup> O dólar subiu de R\$ 4,02 no início de janeiro para R\$ 5,22 no final de julho de 2020; e alcançou R\$ 5,90 em 13 de maio de 2020, uma valorização de 46% em relação à cotação de janeiro de 2020 (ÍNDICE ECONÔMICO, 2020). Disponível em: <http://www.yahii.com.br/dolardiario20.html>. Acesso em: 13/10/2021.

Além de auferir lucros às mineradoras, a manutenção como serviço essencial gerou a oportunidade da construção da imagem de sensibilidade social da corporação. A esse respeito, as empresas realizaram “ações voluntárias em prol das comunidades, além de doações de equipamentos diversos, inclusive hospitalares e cestas básicas, entre outros itens, até agora avaliados em cerca de R\$ 900 milhões” (PORTAL DA MINERAÇÃO, 2020, p. 3).

Ao compararmos o faturamento do setor no primeiro semestre de 2020, o valor da benesse social de R\$ 900 milhões representa 1, 2% desse total. Em analogia com a renda de um trabalhador que recebe um salário-mínimo neste período de R\$ 1. 045, 00 (Medida Provisória [MPv] nº 919/2020) mensais, seria o equivalente a soma de seis meses trabalhados, R\$ 75, 24, ou, a doação de R\$ 12, 54, por mês. Salientando que esse valor de R\$ 900 milhões foi o anunciado pelo presidente do Conselho Diretor do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM). No entanto, o valor total efetivado pelas mineradoras foi de R\$ 584.836.000 (quinhentos e oitenta e quatro milhões e oitocentos e trinta e seis mil reais)<sup>30</sup>. Sendo assim, 0,78%, do faturamento do setor no primeiro semestre de 2020 (PORTAL DA MINERAÇÃO, 2020, p. 3).

Portanto, sobre o manto do simulacro da essencialidade, as mineradoras que atuam no Brasil aproveitaram que diversos países paralisaram as suas atividades mineralógicas depois que casos de covid-19 entre os trabalhadores foram confirmados, como, por exemplo, Mongólia, África do Sul, Gana e Chile, para continuar em operação. Ou seja, essas paralisações ocasionaram na redução da oferta e de certa forma contribuíram para a alta dos preços ocorridos no final março e começo de abril de 2020, favorecendo as mineradoras brasileiras que estavam em plena atividade, fatos comprovados diante da expressiva arrecadação da CFEM no ano em tela (LAING, 2020).

Os dados mencionados evidenciam a dependência financeira do município quanto a arrecadação da CFEM que, nos dizeres de Enríquez (2007, p. 347), mostram o nível de “dependência” municipal em relação à mineração, avaliado “pela participação das rendas provenientes desta atividade no total da receita do município”. Assim, examinando-se o percentual dos *royalties* na receita local, os valores apurados demonstram que a participação dessa receita no cofre público é muito significativa, corroborando com a literatura acerca da dependência financeira das transferências de *royalties* nos municípios mineradores.

Justifica-se a análise dessas receitas uma vez que "a mineração representa o mais expressivo segmento da economia paraense, ocupando o primeiro lugar na pauta de exportações do Estado" (ELIAS; OLIVEIRA; QUINTAIROS, 2009). E por considerar que as organizações

---

<sup>30</sup> Disponível em: <https://monitordasdoacoes.org.br/pt>. Acesso em: 20 jul. 2022.

não consomem apenas recursos financeiros em suas atividades, mas também recursos ambientais renováveis e não-renováveis, como, por exemplo: água, energia, matérias-primas, recursos sociais, como o tempo e o intelecto de pessoas da comunidade, bem como recursos de infraestruturas (ELIAS; OLIVEIRA, 2013).

Neste sentido, considera-se que os recursos naturais são finitos, o que tendem a tornar as administrações de municípios mineradores vulneráveis no tocante à receita da CFEM. Com isso, a capacidade de financiamento municipal por recursos próprios é de suma relevância para fazer frente quando a exaustão da mina ou de oscilações na produção e preços dos recursos explorados.

Desperta a atenção a reduzida participação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), tributo de competência municipal visto na (Tabela 14), que neste caso, deveria ser a principal fonte de receita do município. Uma anomalia comum em municípios que recebem vultuosas somas de *royalties*, costuma-se negligenciar a arrecadação própria, uma vez essa exige mais esforço da gestão e a solução de situações conflituosas. Poder-se-ia tomar como exemplo, a atualização venal de imóveis, que tende a gerar descontentamento no reduto eleitoral (RODRIGUES; RODRIGUES, 2019). Segundo Enríquez (2007):

Além da CFEM, os municípios mineradores recebem uma série de outras receitas provenientes do ISSQN (recolhido pelas empresas que prestam serviços à companhia mineradora); [e] do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (relativo aos imóveis utilizados pela companhia mineradora na sede do município) (ENRIQUEZ, 2007, p. 347).

Desse modo, a contribuição da mineração para o município não está restrita à CFEM, uma vez que essa atividade atrai empresas prestadoras de serviços para a localidade, responsáveis por gerar impostos como ISSQN. Com o fim deste extrativismo, além da perda da CFEM, haverá conseqüentemente perdas na receita própria municipal, oriunda desses empreendimentos.

Contudo, infere-se que, apesar da autonomia administrativa e política, o município não possui receita própria para suprir as suas demandas, de modo que segue dependendo de repasses federais e estaduais para viabilizar suas políticas setoriais. Vidal (2011) aponta que, em geral, as pequenas e médias prefeituras paraenses apresentam déficit na cultura do planejamento financeiro e nos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão financeira, gerando déficit orçamentário e dependência de repasses externos, além de dificuldades para oferecer políticas públicas adequadas à população.

Acemoglu e Robinson (2022, p. 236) asseveram que prosperidade e o crescimento econômico não se sustentam apenas no direito de propriedade seguro, mas, fundamentalmente, em amplas oportunidades econômicas e sociais. Os *modi operandi* de um Estado ausente, frequentemente implica em oportunidades restritas. Sob um Estado despótico esses direitos são assegurados aos governantes e suas comitivas, mas não ao cidadão comum, essa forma de distribuição desigual de oportunidades não gera crescimento econômico e social igualitário. Para haver equidade econômica e social, as oportunidades devem ser amplamente distribuídas para que todos tenham a chance de colocar em prática suas ideias de inovação e investimentos.

**Tabela 14 -** Receitas do município de Parauapebas, 2015 a 2019

<b>Receitas municipais</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Receita corrente	1.046.401.287,19	980.526.920	1.042.350.643	1.247.856.091	1.703.125.741
Receita tributária	148.453.379,92	129.131.537	126.621.455	179.430.317	184.324.650
Impostos	144.085.651,91	124.666.733	121.178.667	152.125.882	175.549.459
IPTU	956.604,56	1.606.867	1.235.674	2.560.786	1.690.549
ISSQN <sup>(1)</sup>	121.164.130,31	92.621.270	76.271.564	88.553.975	123.772.679
ITBI	2.776.134,95	2.209.371	2.635.052	2.110.162	2.149.613
IRRF	19.188.782,09	28.229.226	41.036.377	61.011.120	50.086.232
Taxas	4.367.728,01	4.464.804	5.442.787	27.304.435	8.775.190
Outras receitas próprias	11.469.691,19	42.576.820	100.713.255	11.123.300	10.290.435
Receitas transferidas	867.234.078,87	789.727.796	787.170.330	1.034.298.645	1.464.548.435
<b>Total</b>	<b>2.366.097.469,00</b>	<b>2.195.761.344</b>	<b>2.304.655.804</b>	<b>2.806.374.713</b>	<b>3.724.312.983</b>

**Fonte:** Estatística Municipal de Parauapebas – FAPESPA (2020).

<sup>(1)</sup> Até o ano de 2001 a sigla desse imposto era ISS.

Obs.: Informações para 2020, não estão disponíveis.

Outra singularidade sobre a economia desse município é o peso da arrecadação incidente sobre a volátil receita advinda da mineração e sobre a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Tabela 13), gerando distorções peculiares, uma vez que, municípios exportadores de *commodities* minerais, são desonerados do recolhimento desse imposto, contudo recebem proporcionalmente bem mais que os municípios que efetivamente recolhem esse tributo.

Considera-se que a raiz primordial do problema esteja na lei complementar nº 63 de 1990, que fixou os critérios de partilha do imposto, atribuiu a variável “valor absoluto” um peso de 75% (a emenda constitucional nº 108 de 2020, reduziu esse peso para 65%), atribuindo ao Estado a competência residual de fixar critérios de partilha em seu território (SINDIFISCOMPARÁ, 2021).

Todavia, essa realidade foi investida com advento da lei complementar nº 87 de 1996 (Lei Kandir) que retira do campo de incidência de ICMS os produtos e serviços destinados à exportação. Anterior a essa lei, quanto maior o valor adicionado gerado pelo município, maior seria a participação da cota-parte pela citada variável, pois a referida lei de arrecadação do ICMS passa a não guardar correspondência automática com o valor adicionado gerado no município (SINDIFISCOMPARÁ, 2021).

Nesta perspectiva, com o advento tecnológico que tem aumentado exponencialmente o ritmo e volume da lavra, escoamento e exportação de produtos minerais, especialmente o minério de ferro, o expressivo valor adicionado dos municípios mineradores como Parauapebas tem funcionado como uma força centrípeta, atraindo para o município grande parcela da cota-parte do ICMS em desfavor aos demais municípios que não possuem jazidas minerais, contudo possuidoras de um grande contingente populacional (SINDIFISCOMPARÁ, 2021).

Destarte, pelo volume da lavra, produção e exportação de produtos minerais que são retirados das minas de Carajás, os municípios de Parauapebas e Canaã dos Carajás podem receber em 2022 algo equivalente a 25% de todo o ICMS que caberia aos 144 municípios paraenses. Em uma estimativa de arrecadação total de 16 bilhões de ICMS, haveria a seguinte distribuição em 2022: dos 4 bilhões que pertencem aos municípios e bilhão ficará para apenas dois municípios mineradores, aprofundando ainda mais as assimetrias regionais (SINDIFISCOMPARÁ, 2021).

O repasse *per capita* da cota-parte do ICMS aos municípios mineradores, neste cenário, exacerbou-se sensivelmente, como notado na (Tabela 15). Em contrapartida, o mesmo não ocorreu com a maioria dos municípios, ratificando os questionamentos dos Sindifisco Pará quanto às distorções da distribuição dessa receita.

**Tabela 15** –Transferência Constitucional de ICMS do município de Parauapebas

<b>Ano</b>	<b>Parauapebas ICMS <sup>(1)</sup></b>
<b>2011</b>	147.771.422,51
<b>2012</b>	227.569.864,31
<b>2013</b>	322.645.989,96
<b>2014</b>	363.973.424,68
<b>2015</b>	329.294.213,58
<b>2016</b>	235.716.853,30
<b>2017</b>	194.445.566,23
<b>2018</b>	248.484.128,65
<b>2019</b>	341.631.477,11
<b>2020</b>	390.592.176,87

**Fonte:** Estatística Municipal de Parauapebas – FAPESPA (2020)

<sup>(1)</sup> Deduzidos 20% de contribuição ao FUNDEB.

De todo modo, o ofício nº 025, de 2021, do Sindifisco/PA (2021, p. 2), enviado ao governador, apresenta as distorções na distribuição da cota-parte do ICMS entre os entes municipais paraenses. De acordo com este documento:

Há muito a distribuição da cota-parte do ICMS entre os municípios apresenta distorções que, especialmente em estados com as características do Pará – hoje, o maior produtor e exportador mineral do País – penaliza a olhos vistos os municípios não-produtores de commodities (minerais e agrícolas), alguns dos quais com grande densidade populacional, portanto, com maior demanda por serviços e assistência públicos (SINDIFISCO PARÁ, 2021, p. 2).

Quanto às distorções verificadas na distribuição da cota-parte do ICMS, o ofício nº 025, de 2021, do Sindifisco/PA (2021), ressalta que:

É inegável a necessidade de se reduzir assimetrias de desigualdades entre as regiões do Estado por meio de políticas. Fato é, contudo, que não é essa a finalidade da cota-parte do ICMS pertencente aos municípios, que deve guardar um mínimo de correspondência com a cota de partição-contribuição do município no total da arrecadação. [...] As assimetrias na distribuição do ICMS entre os municípios pioram a cada ano sob o olhar complacente e omissivo dos sucessivos governos e do Legislativo. E, a julgar pelo crescimento exponencial do valor adicionado em 2020, na comparação com 2019, e que servirá de parâmetro para a apuração dos índices de 2022. Estima-se que o valor adicionado de Parauapebas, por exemplo, cresceu cerca de R\$ 29 bilhões (SINDIFISCO PARÁ, 2021, p. 3).

No todo, demonstra-se que, apesar do pouco dinamismo da arrecadação de receitas próprias, o município conseguiu realizar excelentes níveis de arrecadação apesar das assimetrias causadas.

### 5.3 Despesas municipais: aplicação e uso

Paiva (2008) assevera que as despesas públicas devem atender as necessidades de sua população e correspondente com sua capacidade contributiva, deve ainda está ancorada no consentimento público, está fundamentada por lei, viável economicamente e acessível na forma de bens e serviços à população.

Conforme a lei federal nº 4.320/1964, a despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: despesas *correntes* e despesas de *capital*. Consoante aos dados presentes na (Tabela 14), as despesas totais no exercício de 2018 apresentaram um total de R\$ 1,132 bilhões, que representa um aumento nominal de 18,63. Se comparada com o exercício anterior, ocasionado principalmente pelo acréscimo de 85,72% nas *Despesas de Capital* e manutenção das atividades. Para o exercício de 2020 foi contabilizado um total de R\$ e R\$ 2,039 bilhões, significando aumento nominal de 27,55% se comparada com o exercício anterior, ocasionado principalmente pelo acréscimo de 65,39% nas *Despesas de Capital*.

Avaliando as informações referentes a 2018, as despesas correntes representaram 84,26% das despesas totais (item III). Dentre essas, a que mais se destacam são a de *Pessoal e Encargos Sociais*, que somou R\$ 525 milhões em 2018 e as *Outras Despesas Correntes*, tiveram crescimento nominal de 33,19% em relação a 2017, totalizando R\$ 427 milhões. No que tange às despesas de capital, no exercício de 2018 houve aumento de 85,72% em relação a 2017, ocasionado pelo aumento nos investimentos no período.

Nos dados do exercício de 2020, as despesas correntes representaram 72,73% das despesas totais (item III). As despesas com *Pessoal e Encargos Sociais*, se destacam e juntas somam R\$ 710 milhões em 2020 e as *Outras Despesas Correntes*, tiveram crescimento nominal de 8,88% em relação a 2019, totalizando R\$ 678 milhões. No que tange às despesas de capital, no exercício de 2020 houve aumento de 65,39% em relação a 2019, ocasionado pelo aumento nos investimentos no período, conforme (Tabela 16).

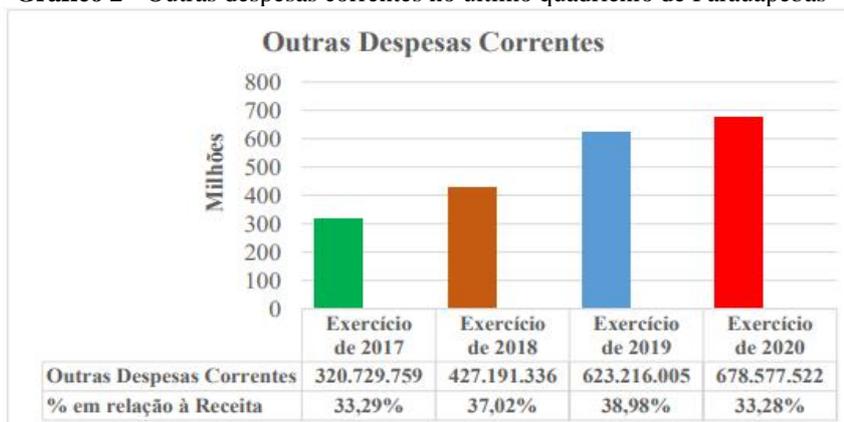
**Tabela 16** – Despesas por categorias econômicas do município de Parauapebas - (Liquidadas) em R\$, 2017 a 2020

<b>Despesas orçamentárias</b>	<b>Exercício de 2017</b>	<b>Exercício de 2018</b>	<b>Variação nominal</b>
<b>Despesas correntes (I)</b>	<b>858.911.385</b>	<b>954.493.976</b>	<b>11,13%</b>
Pessoal, e encargos sociais	538.075.816	525.971.990	-2,25%
Juros e encargos da dívida	105.810	1.330.650	1157,58%
Outras despesas correntes	320.729.759	427.191.336	33,19%
<b>Despesas de capital (II)</b>	<b>96.008.112</b>	<b>178.305.857</b>	<b>85,72%</b>
Investimentos	80.069.628	169.631.256	111,85%
Inversões financeiras	1.135.511	1.998.200	75,97%
Amortização da dívida	14.802.973	6.676.401	-54,90%
<b>Total das despesas (I) + (II)</b>	<b>954.919.497</b>	<b>1.132.799.833</b>	<b>18,63%</b>
<b>Despesas orçamentárias</b>	<b>Exercício de 2019</b>	<b>Exercício de 2020</b>	<b>Variação nominal</b>
<b>Despesas correntes (I)</b>	<b>1.198.973.699</b>	<b>1.389.406.938</b>	<b>15,88%</b>
Pessoal, e encargos sociais	573.607.379	710.625.642	23,89%
Juros e encargos da dívida	2.150.315	203.774	-90,52%
Outras despesas correntes	623.216.005	678.577.522	8,88%
<b>Despesas de capital (II)</b>	<b>314.923.760</b>	<b>520.847.962</b>	<b>65,39%</b>
Investimentos	292.163.159	460.944.023	57,77%
Inversões financeiras	1.849.500	14.328.000	674,70%
Amortização da dívida	20.911.101	45.575.939	117,95%
<b>Total das despesas (I) + (II)</b>	<b>1.513.897.459</b>	<b>1.910.254.900</b>	<b>26,18%</b>

**Fonte:** Portal da Transparência da prefeitura de Parauapebas. Disponível em: <https://parauapebas.pa.gov.br>. Acesso em: 20/06/2022.

#### **5.4 Outras despesas correntes: uma análise prática**

Nos anos avaliados, verificou-se o crescimento destas “Outras despesas correntes”. Tais despesas referem-se ao grupo de natureza da despesa em que se computam os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos mais típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, diárias, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, auxílio alimentação (Gráfico 2).

**Gráfico 2** - Outras despesas correntes no último quadriênio de Parauapebas

Fonte: Sistema Aspec, 2021.

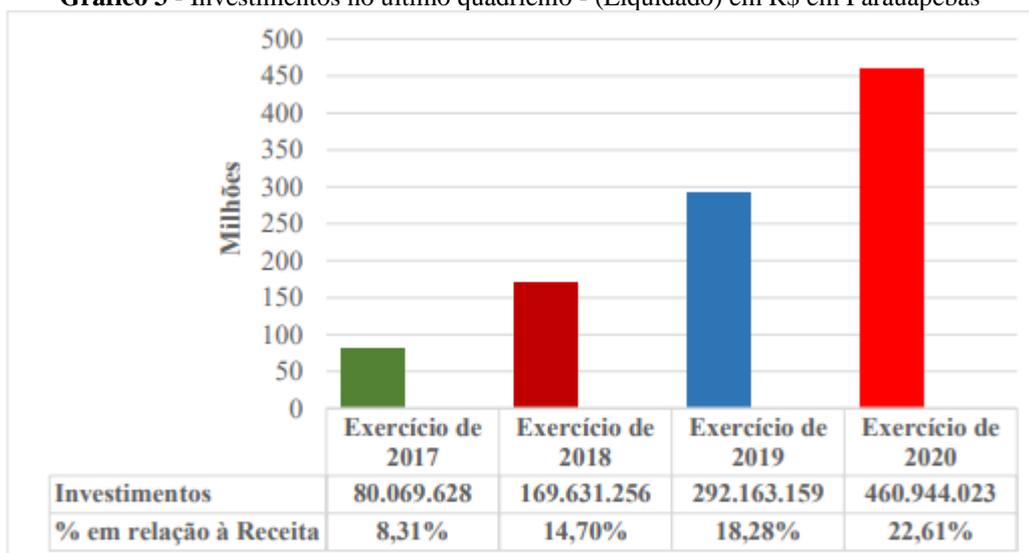
Elaborado pelo GABINETE, 2020

**Fonte:** Relatório de Assunto Municipais exercício (2020), Parauapebas – Pará

Houve significativo crescimento com a despesa mencionada em 2017, equivalente a R\$ 320.729.759 milhões, correspondente a 33,29% do total arrecadado para o exercício. No período de 2017 a 2018, houve crescimento nominal de 33,2% elevando os gastos em R\$ 106 milhões. Os órgãos do Município gastaram R\$ 2,050 bi com manutenção das atividades nos últimos quatro anos, R\$ 678 milhões apenas em 2020, correspondendo a 33,28% do total arrecadado no exercício. No período de 2019 a 2020, houve crescimento nominal de 8,9% aumentando os gastos em R\$ 55,3 milhões (PARAUAPEBAS, 2022). O crescimento acelerado desses gastos de manutenção está intrinsecamente relacionado à diminuição da capacidade de investimentos por parte do Município, portanto deve ser controlado com maior rigidez.

### 5.5 Investimentos municipais: uma solução para o desenvolvimento sustentável

O (Gráfico 3) apresenta os investimentos referentes aos recursos aplicados com o planejamento e execução de obras públicas, aquisições de imóveis, equipamentos, material permanente, além de ser aplicado na constituição ou aumento de capital de instituições que não sejam de caráter comercial ou financeiro (Art. 12, § 4º, Lei 4.320/1964).

**Gráfico 3** - Investimentos no último quadriênio - (Liquidado) em R\$ em Parauapebas

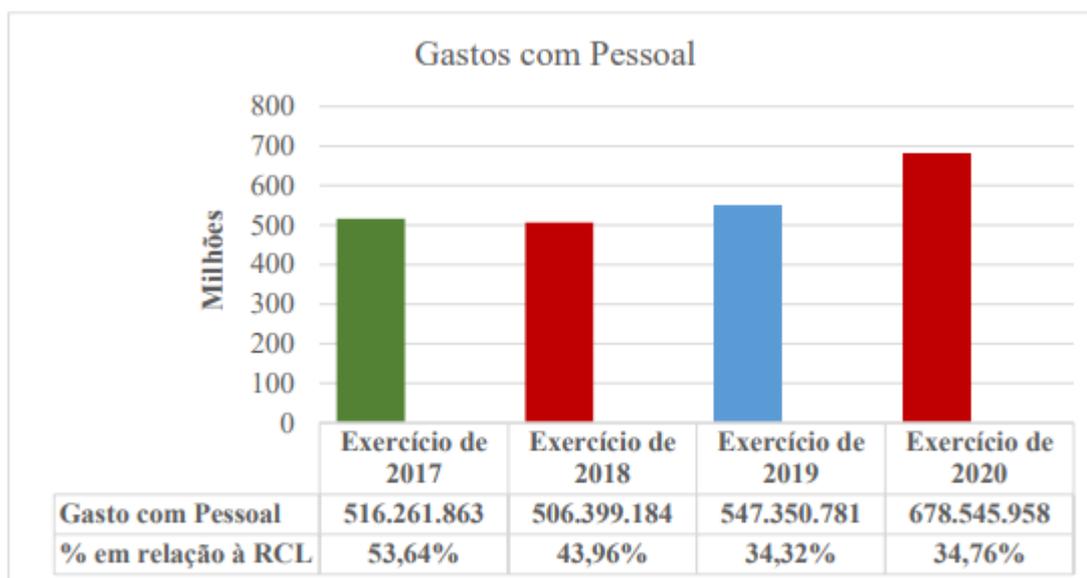
Fonte: Sistema Aspec, 2021.  
Elaborado pelo GABINETE, 2020

**Fonte:** Relatório de Assuntos Municipais - exercício (2020), Parauapebas – Pará

No último quadriênio, o município realizou investimentos na ordem de R\$ 1 bilhão, o que representa 17,43% do total arrecadado no período. Ainda que tenha retomado os investimentos no exercício de 2018, que somaram R\$ 169 milhões – um crescimento de 111,8% em relação ao ano anterior. O percentual investido em relação à arrecadação ficou abaixo de 15%, mantendo-se ao nível com a média do período, quando comparado ao percentual das outras despesas correntes (Tabela 16) os investimentos são bem inferiores, ou seja, houve, mais despesas em custeio do que em investimento que promoveria aumento de capital ou transbordamento em bens e serviços (PARAUAPEBAS, 2022).

### 5.6 Despesas com pessoal: O impacto dessa despesa nos cofres municipais

Em observância ao *Limite de Gastos com Pessoal no Setor Público*, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04/05, de 2000), em seu artigo 20, define o limite para a esfera municipal de 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo. Este percentual é apurado dividindo a soma das despesas com pessoal no mês em curso mais os 11 meses anteriores pela Receita Corrente Líquida (RCL) do mesmo período, (Gráfico 4).

**Gráfico 4** - Gastos com pessoal no último quadriênio em Parauapebas

Fonte: Sistema Aspec, 2021.

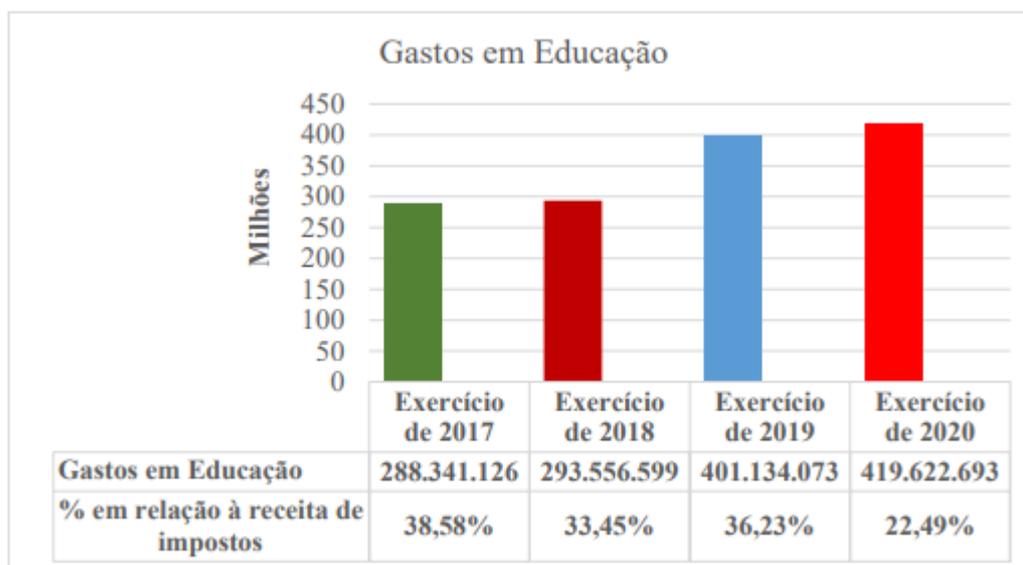
Elaborado pelo GABINETE, 2020.

**Fonte:** Relatório de Assuntos Municipais - exercício 2020, Parauapebas – Pará

O município de Parauapebas, no aspecto de Gestão de Pessoal, atendeu às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo, inclusive, encerrado os anos de 2019 e 2020 com percentuais abaixo de 35%, o que tem se constituído um dos grandes desafios da gestão municipal que reduziu esse percentual de 53,64% e 43,95% de 2017 e 2018, respectivamente, para 35% em 2020. Essa redução pode ser compreendida se consideramos a flexibilização do trabalho que vêm ocorrendo nos últimos anos com substituição de servidores efetivos por serviços de empresas terceirizadas (PARAUAPEBAS, 2022).

### 5.7 Despesas em educação ou investimento futuro?

Em cumprimento à Constituição Federal, os municípios devem aplicar ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da educação. É obrigação dos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Além disso, a distribuição dos recursos públicos tem que dar “prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade”. Nesse entendimento, para o município investir em outras áreas da educação, é necessário atender, inicialmente, às regras da educação básica. Tais valores fazem-se presentes no (Gráfico 5).

**Gráfico 5** - Gastos em Educação no último quadriênio em Parauapebas Pará

Fonte: Sistema Aspec, 2021.

Elaborado pelo GABINETE, 2020.

Fonte: Relatório de Assuntos Municipais exercício 2020, Parauapebas – Pará

O artigo 140 da Lei Orgânica do Município de Parauapebas determina a aplicação de, no mínimo, 27% da receita resultante de impostos, compreendida aquela proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino municipal (PARAUAPEBAS, 2009). O supramencionado município aplicou mais de R\$ 401 milhões em 2019, alcançando o índice de 36,23%. Os investimentos em educação no período de 2017 a 2020 somaram R\$ 1,094 bilhões, o tem garantido indicadores satisfatórios nessa área de investimento.

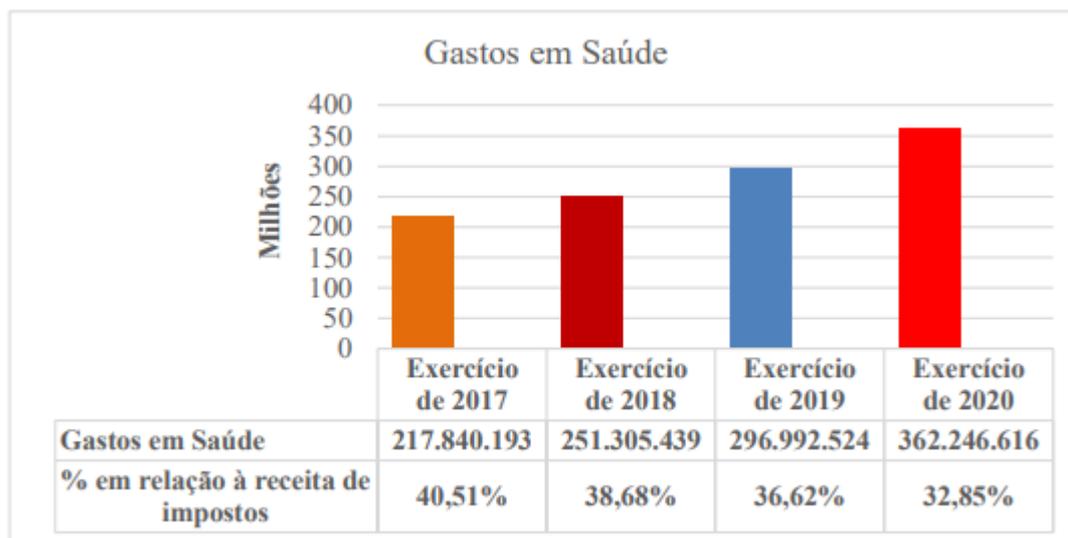
### 5.8 Despesas em saúde: Uma prioridade na vida da população

O financiamento do SUS ocorre pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), como determinação constitucional. As fontes de recursos para custear as despesas com ações e serviços públicos de saúde devem atender os pilares da "Seguridade Social", fazendo valer o direito de acesso da população. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 exige que os municípios apliquem ao menos 15% de sua receita resultante de impostos e transferências em serviços de saúde.

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município estabelece a aplicação nas ações e serviços públicos de saúde de no mínimo 17% da receita proveniente de impostos, compreendida também as provenientes de transferências. No exercício de 2018 foram aplicados R\$ 251,3 milhões, equivalente a um crescimento nominal de 15,4% comparado com 2017. O valor gasto em ações e serviços públicos de saúde corresponderam a 38,68% das receitas resultantes de

impostos e transferências, dessa forma o município de Parauapebas aplicou em 2018 mais que o dobro do limite estabelecido pela Constituição Federal e Municipal (Gráfico 6).

**Gráfico 6** - Gastos em Saúde no último quadriênio em Parauapebas



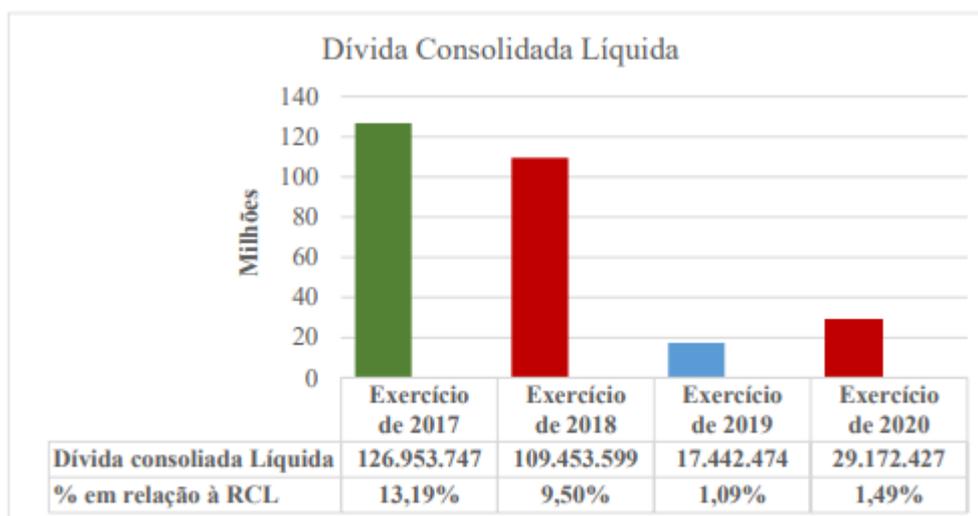
Fonte: Sistema Aspec, 2021.  
Elaborado pelo GABINETE, 2020.

**Fonte:** Relatório de Assuntos Municipais - exercício 2020, Parauapebas – Pará

No exercício de 2020 aplicaram-se R\$ 362,2 milhões, correspondendo a um crescimento nominal de 22% comparado com 2019; os valores aplicados em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 32,85% das receitas resultantes de impostos e transferências, dessa forma o município de Parauapebas aplicou em 2020 muito mais que a determinação legal.

### 5.9 Dívida consolidada líquida: Uma visão geral

A *Dívida Consolidada Líquida* (DCL) ou *fundada*, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas as obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta). Em 2001, o Senado Federal editou a resolução nº 40, que estipula que a dívida consolidada líquida não poderá ser superior a 120% da receita corrente líquida, no caso dos municípios.

**Gráfico 7** - Gastos com dívidas consolidadas no último quadriênio em Parauapebas

Fonte: Sistema Aspec, 2021.

Elaborado pelo GABINETE, 2020.

**Fonte:** Relatório de Assuntos Municipais - exercício 2020, Parauapebas – Pará

Parauapebas apresenta índice bastante inferior em relação à determinação legal (120% da RCL), e especialmente nos últimos dois anos, o percentual tem ficado abaixo de 2%.

### 5.10 Indicadores Firjan de gestão fiscal

Para melhor elucidar as informações expostas e compreender a eficiência das contas públicas, toma-se como subsídios o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) que tem sua composição em quatro indicadores, IFGF Autonomia, IFGF Gastos com Pessoal, IFGF Liquidez e IFGF Investimentos que varia de 0 a 1 sendo que resultado superiores 0,8, excelente; entre 0,6 e 0,8 boa gestão; entre 0,4 e 0,6 gestão em dificuldade; inferiores a 0,4 gestão crítica, os índices são baseados em informações em resultados fiscais oficiais declarado pelas prefeituras (IFGF, 2021).

### 5.11 IFGF – Autonomia

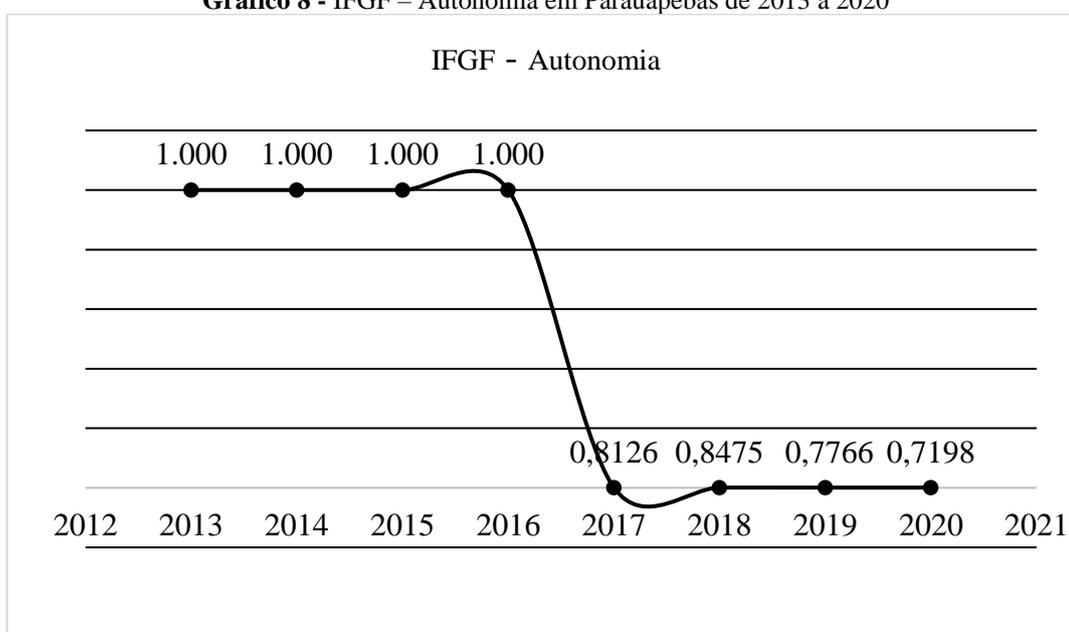
A autonomia O IFGF<sup>31</sup> é associada às receitas provenientes da atividade econômica municipal e dos custos para financiar a estrutura administrativa do município. Entre os anos de 2013 e 2016 o município se destacava sendo considerado com excelente gestão, pois esse

<sup>31</sup> O IFGF-Autonomia analisa as receitas oriundas da atividade econômica do município, como receitas próprias e transferências de ICMS, IPVA, ITR e IPI-Exportação, diretamente ligadas à economia local e os custos para manutenção da estrutura administrativa (custo de manutenção da Câmara de Vereadores e função Administrativa do Poder Executivo). Não se inclui despesas com atividades-fim como Saúde, Educação, Urbanismo, Saneamento, entre outras (IFGF, 2021).

período, se observa um decréscimo significativo o colocando em boa gestão, ainda que essa seja uma colocação de destaque, significa dizer que o município enfrenta dificuldades na geração de receita própria e manutenção da estrutura administrativa. A baixa geração de receita se configura em grande entrave para a gestão municipal. Não obstante, os dados acima identificaram que o município possui dependência em relação à transferência da CFEM (IFGF, 2021).

Evidentemente, autoridades políticas e economistas podem dedicar suas habilidades tácitas para elaborar meios rentáveis para auferir ganhos potenciais ao cofre municipal. Obviamente, a eficiência da autonomia econômica de Parauapebas depende que se percebam e aproveitem as oportunidades de aumentar a arrecadação própria.

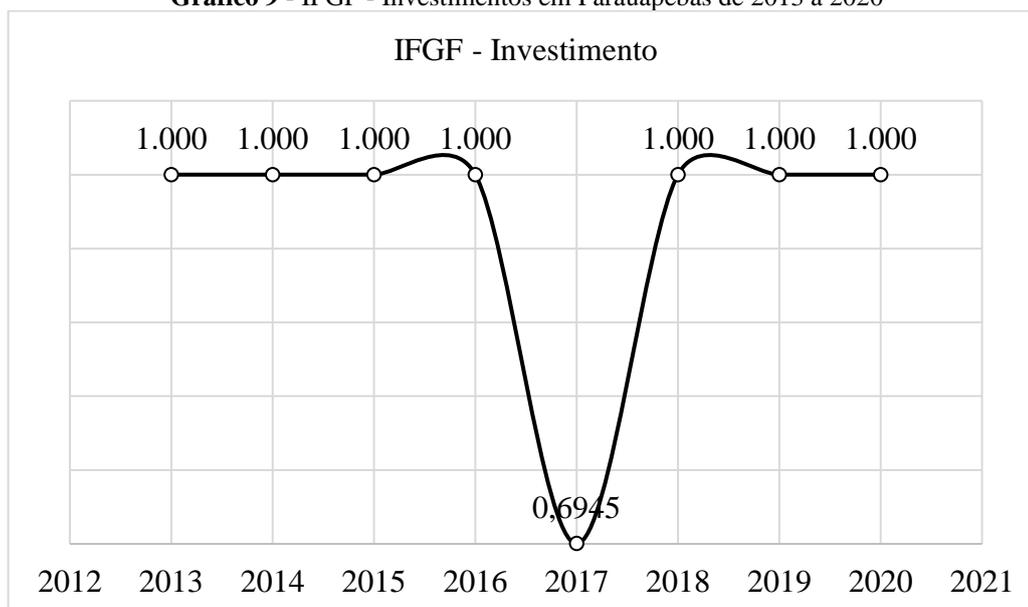
**Gráfico 8 - IFGF – Autonomia em Parauapebas de 2013 a 2020**



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados IFGF-FIRJAN. Dados divulgados a partir do ano-base 2013. Gestão de excelência: superiores a 0,8 ponto; boa Gestão: entre 0,6 e 0,8 ponto; gestão em dificuldade: entre 0,4 e 0,6 ponto; gestão crítica: inferiores a 0,4 ponto

## 5.12 IFGF – Investimento

Por seu turno, o IFGF-Investimentos faz a medição da parcela da receita total do município destinado a investimentos. Neste caso, investimentos em políticas públicas destinadas à geração de desenvolvimento socioeconômico, diversificação de renda, combate à desigualdade, entre outros. O estudo dessa variável é importante, pois assim, averiguamos a priorização dos gastos públicos em determinados setores, refletindo os objetivos governamentais.

**Gráfico 9** - IFGF - Investimentos em Parauapebas de 2013 a 2020

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados IFGF-FIRJAN. Dados divulgados a partir do ano-base 2013. Gestão de excelência: superiores a 0,8 ponto; boa Gestão: entre 0,6 e 0,8 ponto; gestão em dificuldade: entre 0,4 e 0,6 ponto; gestão crítica: inferiores a 0,4 ponto

Semelhante ao indicador de autonomia, os investimentos também sofreram apreciáveis decréscimos chegando a ocupar a colocação de gestão em dificuldade em 2017, contudo este se recuperou e tem permanecido como gestão de excelência nos últimos três anos, destaca-se neste caso, Parauapebas recuperou sua capacidade de investimento com a elevada arrecadação da CFEM que vem ocorrendo nos últimos anos.

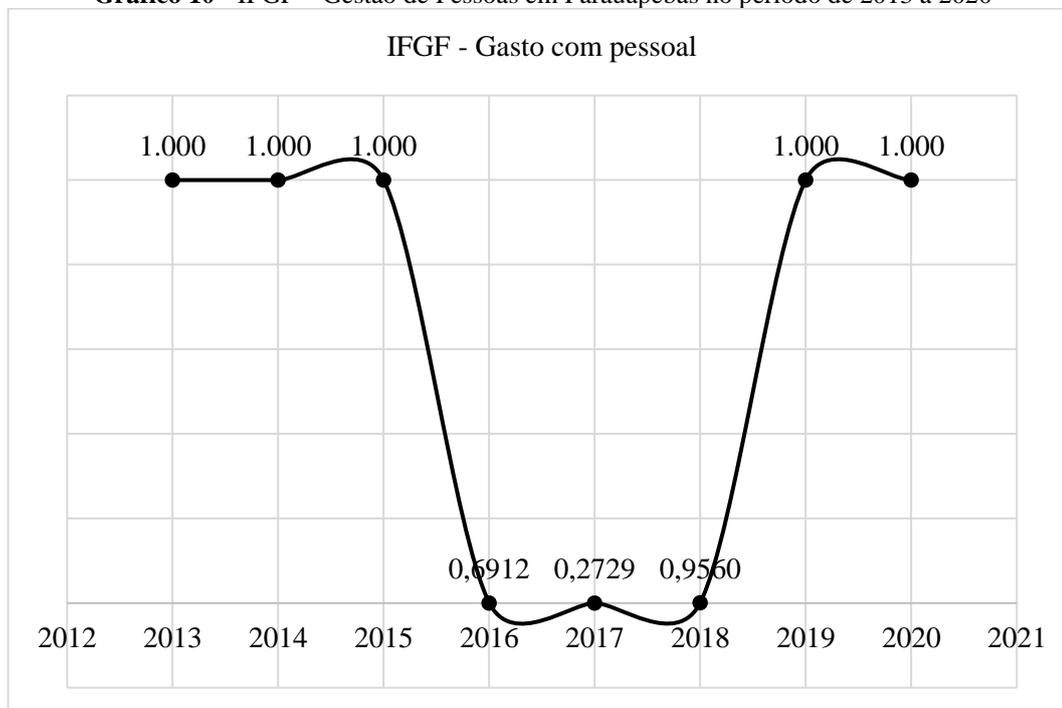
Apesar do indicado IFGF-investimento apontar para um excelente desempenho no quadriênio analisado (gráfico 3), foi investido 15, 20% do total arrecadado no período. Valor abaixo dos gastos e despesas correntes, gestão de pessoal, saúde, educação – sendo que o grande quantitativo de despesas está relacionado ao parcelamento de contribuições previdenciárias e demais quinhões sociais, despesas correntes, ou seja, manutenção e não em investimentos para desenvolvimento econômico municipal.

### 5.13 IFGF – Gasto com pessoal

O indicador de IFGF (Gasto com Pessoal) representa o quanto o município gastou com o pagamento de pessoal em relação ao total da receita corrente líquida. Além do entrave da baixa geração de receita própria, o município em 2017 apresentou outro grande problema para o planejamento eficiente das finanças públicas, a folha de salário do funcionalismo público. Ou seja, ultrapassou, no mínimo, o limite de alerta definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal

(LRF)<sup>32</sup>, considerando que, no mencionado íterim, Parauapebas alcançou a colocação de gestão crítica nesta avaliação. Entretanto, fechou o ano de 2020 com gestão de excelência.

**Gráfico 10 - IFGF – Gestão de Pessoas em Parauapebas no período de 2013 a 2020**



**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados IFGF-FIRJAN. Dados divulgados a partir do ano-base 2013. Gestão de excelência: superiores a 0,8 ponto; boa Gestão: entre 0,6 e 0,8 ponto; gestão em dificuldade: entre 0,4 e 0,6 ponto; gestão crítica: inferiores a 0,4 ponto

O gasto com pessoal é extremamente necessário para a boa prestação dos serviços públicos. Contudo, observa-se, que, em períodos de crescimento da receita, há expansão dessa despesa pela prefeitura; e, em períodos de queda na arrecadação, há dificuldades em reduzir o quadro de pessoal, mostrando a vulnerabilidade do município ao ciclo econômico. Os dados do gráfico acima são confirmados quando dos cruzamentos de dados com as LOAs de 2018, 2019, 2020 e 2021 na apuração valor da CEFM na composição das Receitas na Lei Orçamentaria Anual por grupo de despesa (Tabela 17).

<sup>32</sup> Cabe destacar que, diante do contexto de pandemia, a Lei Complementar n.º 173 de 2020 modificou o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal para flexibilizar as determinações sobre redução da despesa de pessoal nas situações em que os limites de alerta e máximo foram atingidos. Por isso, as regras fiscais foram flexibilizadas para os municípios em estado de calamidade pública.

**Tabela 17** - Apuração do valor da CEFM na composição das Receitas na Lei Orçamentaria Anual por grupo de despesa– LOA - Período de 2018,2019, 2020 e 2021

Legislação	Ano	Valor Total Previsto -CFEM	Fonte	Pessoal, e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Reserva de contingência	Amortização da dívida
LOA Lei 4.733/17	2018	290.485.000,00	1240000	200.000,00	238.094.268,00	39.479.980,00	2.070.752,00	11.000.000,00	*
LOA Lei 4.768/19	2019	396.000.000,00	1001000	*	*	*	*	*	*
LOA Lei 4.851/20	2020	720.000.000,00	1550000	*	424.669.824,00	282.327.876,00	*	6.202.300,00	6.800.000,00
LOA Lei 4.934/21	2021	750.247.000,00	1561000	*	429.359.944,00	309.121.801,00	2.200.000,00	9.565.255,00	*

**Fonte:** Portal da transparência da prefeitura de Parauapebas. \* Não consta essa informação para essa fonte no referido ano

Infere-se, portanto, que a CFEM tem seu maior percentual investido em despesas correntes, ou seja, em custeio da máquina pública, quando deveria ser em investimentos. Conforme as leis e os decretos em vigor, os recursos da CFEM não podem ser empregados pagamento de dívida, muito menos para despesas correntes de pessoal. O objetivo dessa medida é evitar que esse recurso de um bem finito, porém, comprometido com expensas anteriores ou que serão permanentes ainda que a mineração acabe.

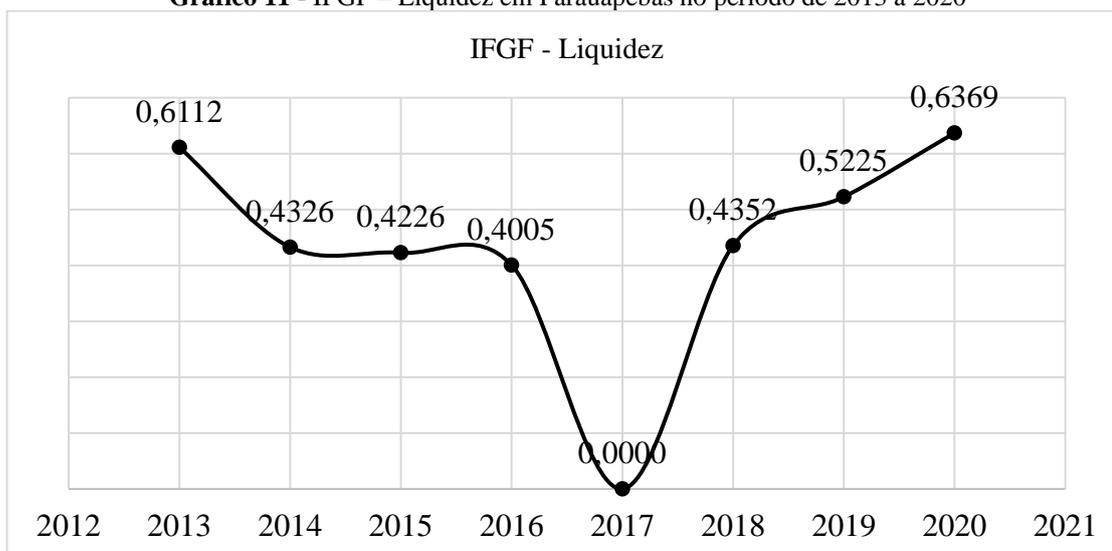
Contudo, na LOA de 2018, tem-se o valor de R\$ 200.000.00, investido em pessoal e encargos sociais, que carecem de uma melhor averiguação, uma vez que a lei é clara quanto à vedação do uso dessa receita nas referidas despesas com pessoal, excetuando-se o custeio das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, conjuntadas às relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Outra excepcionalidade está no baixo valor destinado a reserva de contingência que trata de uma dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria economia, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais. Os fatores identificados sinalizam que a administração eficiente das receitas passa também por mecanismos que possibilitem melhor administração das despesas com pessoal.

#### **5.14 IFGF – Liquidez**

Ainda no aspecto das finanças públicas, o indicador IFGF – Liquidez verifica a relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os recursos em caixa disponíveis para cobri-lo no exercício seguinte. Ou seja, este critério visa averiguar se a prefeitura está postergando pagamentos de despesas para o exercício seguinte sem a devida cobertura de caixa (IFGF, 2021).

Esse indicador se mostra o grande entrave em Parauapebas, visto que, ao longo da série, o município nunca alcançou a gestão de excelência. Ao contrário, em 2017, esteve na última classificação de gestão crítica – a prefeitura fechou o ano sem dinheiro em caixa para cobrir as despesas postergadas, resultando em nota zero nesta avaliação. Ao longo dos demais anos da série, notou-se o esforço do município em alcançar melhores avaliações. Entretanto, apesar da evolução, continua com dificuldades (Gráfico 11).

**Gráfico 11 - IFGF – Liquidez em Parauapebas no período de 2013 a 2020**

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de dados IFGF-FIRJAN. Dados divulgados a partir do ano-base de 2013. Gestão de excelência: superiores a 0,8 ponto; boa Gestão: entre 0,6 e 0,8 ponto; gestão em dificuldade: entre 0,4 e 0,6 ponto; gestão crítica: inferiores a 0,4 ponto

Compreende-se que o planejamento é fator primordial não apenas para atendimento das necessidades básicas do cidadão, como também para o cumprimento das obrigações com fornecedores e para a atração de investimentos. A estabilidade geral de um quadro institucional, que apresente favores/trocas complexas ao longo do tempo, de maneira que a liquidez nas contas públicas contribuirá para o desenvolvimento socioeconômico de Parauapebas (NORTH, 2018, p. 143).

Para alcançar a estabilidade é necessário um complexo conjunto de condicionamentos que abrange regras formais hierarquizadas. Esse conjunto também circunscreve restrições informais, extensões, aprimoramentos e retificações das regras que apresentam tenaz capacidade de sobrevivência, uma vez que passam a fazer parte dos hábitos (NORTH, 2018, 145).

Ademais, a estabilidade institucional permite aos municípios executar seus processos cotidianos de realizar transações sem precisar se preocupar com mudanças inesperadas nas regras do jogo. Pois, considera-se que os mecanismos de execução das políticas públicas, a frequência e a gravidade de suas deficiências exercem um efeito considerável nos custos de transações e na forma que os contratos assumem (NORTH, 2018, p. 99).

Ainda que os resultados apontem para o uso do CFEM para custeio, não se pode negar a importância vultuosa arrecadada por Parauapebas, esclarecendo também que os indicadores apontam para significativas melhorias na gestão fiscal, tendo em vista que, em 2017, todos os indicadores da gestão fiscal identificaram problemas na execução das políticas públicas da

localidade. Importa-se pontuar que apesar do crescimento desse índice, não dispomos de elementos o suficiente que apontem para uma mudança estrutural nas contas públicas desse município, tendo em vista que a matriz econômica do município se insere no regime de acumulação de capital

O mencionado regime de acumulação de capital é baseado na exportação de produtos primários – bens minerais – que injeta matéria-prima no mercado a baixo custo e o Estado é o instrumento facilitador deste processo, por medidas legais que promovem a infraestrutura logística, desoneração tributária, incentivos fiscais, e as tratadas concessões de serviços ao longo deste trabalho. Embora uma matriz econômica exportadora de produtos primários que está levando as minas do Pará à exaustão a curto prazo seja perscrutada, necessita-se de ações que possibilite a verticalização da produção de modo a gerar emprego e agregação de valor aos bens minerais (CASTRO, 2021).

Em analogia com os Estados de Acemoglu e Róbinson (2022), classifica-se esse tipo de Estado que governa Parauapebas como o *Leviatã de papel*, por considerar ser ineficiente na construção da capacidade estatal, torna-se um Estado menos capaz com pouca competência para reprimir seus cidadãos. Ao contrário do que o cenário pode sugerir – isto é, que isso daria certa liberdade aos cidadãos –, esse não é o caso. Os cidadãos do *Leviatã de papel* recebem o pior dos dois mundos, pois esses Estados ainda são bastante despóticos – têm poucas informações dos seus cidadãos, são indiferentes a esses e quaisquer escrúpulos em reprimi-los e assassiná-los (ACEMOGLU; ROBINSON, 2022, p. 539).

Em tais regimes não são criadas, tampouco implantadas normas que favoreçam a liberdade, o desenvolvimento socioeconômico; por vezes tornam mais apertadas as normas que engaiolam a população. No mais, esse Estado é especializado em fragmentar a sociedade, sanar as demandas das elites, resultando na gerência de consequências terríveis para a sociedade, pois, os conflitos são resolvidos por relações desiguais de poder. Logo, o *Leviatã de papel* bloqueia a capacidade social de agir coletivamente e, simultaneamente, compromete a capacidade do Estado.

Essas características revelam uma sociedade pouco madura e com reduzido capital social – compreendendo *capital social* como algo construído, acumulado, sendo transmitido de uma geração para outra, inclusive culturalmente. O que justifica a existência de expressões do cotidiano brasileiro que revela parte do que este povo é enquanto sociedade, como, por exemplo, “jeitinho brasileiro”, “para inglês ver”, “levar vantagem”, “pistolão”, “você sabe com quem está falando?”. Esses ditados populares refletem a complacência com a desobediência às

leis e o personalismo, com padrões de comportamento que buscam por vantagens individuais (LATIF, 2022, p. 62).

Cidadania e capital social se reforçam mutuamente. Quanto menor o capital social, menores serão as ações coletivas para demandar direitos; por outro lado, sociedades com menos acesso a direitos tendem a ter indivíduos mais propensos a defender interesses pessoais e a valorizar menos o bem comum (LATIF, 2022, p. 137).

As características mencionadas presentes no *Leviatã de papel* expõem valores antidemocráticos e antirrepublicanos, em contraste com a *Ordem de acesso aberto*, onde se prioriza as relações impessoais, pro-sociedade, com inclinação a cooperação, senso de individualismo maior, implicando na busca do autoaprimoramento e da meritocracia. Essas são características, que estão associadas ao maior crescimento socioeconômico e ocorrem por meio de instituições inclusivas (LATIF, 2022, p. 63).

O padrão de distribuição de poder é baseado em privilégios e rendas, com limitação de acesso de novos membros na coalizão, barreiras para quem não pertence à coalizão acessar os recursos mais valiosos e as atividades mais importantes da sociedade, baixa coesão social e a inclinação por maior intervenção estatal são crenças que prejudicam o desenvolvimento municipal. Essas são características associadas às instituições extrativistas. Finalizando, o acesso ao desenvolvimento – seja econômico ou social –, não é tarefa apenas de governantes com autoridade moral e capacidade política – acreditar nisso significa esperar “pelo salvador da pátria”. Ele requer a contribuição social, não apenas para cobrar, mas principalmente para cumprir com seus deveres e não impedindo a destruição criativa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de uma sociedade é uma operação complicada e trabalhosa, ainda mais inferindo a sociedade com um grau de uniformidade e coesão consentidas e a existência de um poder estatal e sua manutenção a longo prazo. Segundo esse critério, Parauapebas é um município “jovem”, pois tem apenas 34 anos, sua trajetória é complexa e acidentada, mas que carrega o peso da herança colonial e de contingências históricas como as resultantes da Operação Amazônia, em que a política mineral sofrerá cada vez mais pressão internacional, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II) e os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA I e II) apresentam em seus resultados a insuficiência de bens minerais. Dentro desse contexto, são criados os aparatos legislativo-institucionais, que visam desenvolver políticas públicas orientadas a extração dos recursos minerais.

Tal política foi fundamentada em polos de desenvolvimentistas, embasada em noções teóricas defensoras de um Estado propulsor do desenvolvimento, por meio dos polos de investimentos, que careceriam gerar efeitos para frente e para trás. Essa perspectiva respaldou os investimentos dos grandes projetos na Amazônia – pode-se mencionar o Programa Grande Carajás, que estava dentro do Poloamazônia. Todavia, o que se obteve foi uma economia de enclave, que não internalizou os efeitos da exploração do minério.

Contrariando o inicialmente proposto, o que se entregou foi um modelo de desenvolvimento que conduziu a expansão da fronteira amazônica e causou muitos conflitos socio territoriais envolvendo diversos atores, intensificou a exploração dos recursos naturais e o desmatamento. A leitura realizada da expansão dessa fronteira revela os processos de dominação contidos nas políticas de implantação dos grandes projetos, que contribuem com a manutenção da dependência do capital internacional, bem como as práticas de agentes que violaram os direitos sociais atingindo povos e populações tradicionais.

Nesse horizonte, o conceito de integração da Operação Amazônia, não valorizava nem mencionava os processos de integração presentes há séculos na fronteira, representados por populações que já habitavam a região, e tinham suas práticas ancoradas em dadas estruturas culturais (que abrangem ordens políticas, sociais e econômicas). Dessa maneira, a fronteira passa a ser valorizada mais dentro de uma conotação em que o espaço é desconectado de valores, lugares e tradições; e passa a ser conduzido pelas relações econômicas, políticas e, sobretudo, pelo mercado que contribui para a manutenção da dependência de trajetória.

Trata-se de um planejamento que conduzia a Amazônia para uma “modernização” a base da produção de *commodities* dos setores pecuária, madeira, grãos, minérios e energia. Ou seja, a Amazônia foi transformada em uma fronteira de *commodities*. A política conduzida que avançou sobre a fronteira permitiu a integração do mercado nacional às estruturas produtivas.

O Estado optou por investimentos em grandes obras de infraestruturas sobre o argumento da geração de desenvolvimento. Contudo, projetos como hidrelétricas, rodovias, ferrovias e portos foram apresentados como necessários ao desenvolvimento e à integração nacional. Todos os estes sendo de densos investimentos e, por isso mesmo, representando um modelo de intervenção das fronteiras, não somente do Estado, mas, precipuamente, de grandes empresas nacionais e internacionais, que, para explorar os recursos minerais, pagam, à União, a CFEM.

Nesse sentido, a CFEM além de renumerar estados e municípios onde ocorre a extração mineral e sofrem os impactos inerentes a essa atividade, também funciona como elemento legitimador do processo da exploração desse recurso natural, uma vez que, no município de Parauapebas, é grande a visibilidade e a repercussão para os resultados da aplicação desse recurso.

Nesta dissertação ficou evidente que a CFEM desempenha relevante papel na distribuição de riqueza aos entes subnacionais, sendo que, nesta perspectiva, a Lei Kandir e a CFEM são constituintes-chave do regime econômico de acumulação de capital. As mudanças na economia resultantes da lei complementar nº 87 de 1996 (Lei Kandir), tiveram correspondência a curto, médio e longo prazo nas transformações ocorridas na economia brasileira e nos Estados exportadores de *commodities*, sobretudo com o crescimento da indústria de extração mineral, que cresceu em um ritmo sem precedente na história do Estado.

Essa lei se constitui em um elemento integrativo do novo modelo econômico de acumulação, voltado para determinar os rumos econômicos do Brasil e do Estado paraense no mercado internacional. Isso significa dizer que, com o fim da cobrança do ICMS sobre produtos primários exportados, melhorou a competitividade das empresas que passaram a colocar seus produtos a baixo custo no mercado internacional, mas onera a população que tem que arcar com os custos da desoneração das empresas.

Os resultados obtidos revelam que a atividade de extração mineral indubitavelmente é um fator de crescimento econômico para o município. Contudo, essa riqueza não se traduz, necessariamente, em prestação de políticas públicas de qualidade para a população de Parauapebas, nem garante o incremento em investimentos. Não obstante, de abastecer de vultuosas cifras os cofres públicos, a CFEM não é eficaz em si mesma, para impulsionar as

aptidões dos governantes locais para implantar políticas públicas orientadas ao desenvolvimento socioeconômico de Parauapebas.

Encontramos na literatura subsídios, de que a conversão dos recursos da CFEM em oportunidades para os territórios, sujeita-se a boa governança e a qualidade das instituições. Assim respondemos à pergunta dessa dissertação: como a teoria institucional explica o uso da CFEM no município de Parauapebas?

Os dados obtidos revelam a dependência do município à CFEM, e explicamos o uso dessa receita, entre outros fatores, pela ausência de políticas públicas apropriadas, pela falta de planejamento, pela falta de investimento em capital social e pela presença de instituições extrativistas. Sem pormenorizar, a falta de planejamento relativo a CFEM compromete a aplicabilidade, não retornando em diversificação econômica e políticas públicas capazes de promover o bem-estar da população.

Deduz-se que os recursos de extração mineral em sua maior parte compõem o “caixa único” da prefeitura para prover as despesas imediatas, exprimindo a omissão do poder público com políticas de diversificação econômica, que se revelam escassas diante do montante que essa atividade gera ao cofre do município.

Entretanto, a construção de uma agenda de diversificação econômica para o município exige a capacidade estatal em diversas dimensões, que, quase sempre, não encontra ressonância na realidade do País, especialmente em municípios. Dito isso, considero que o principal instrumento para o desenvolvimento socioeconômico são as políticas públicas de combate às desigualdades de oportunidades, e não discursos de patriotismo. Apesar dos avanços na oferta de bens públicos à sociedade, as desigualdades seguem imensas, com 12,33% da população na faixa de extrema pobreza.

Além disso, o patrimonialismo também tem sido empregado para a promoção de políticas econômicas que apontem o desenvolvimento nacional. Tomemos como exemplos, de uma lista de auxílios, isenções tributárias, desoneração fiscal, regimes especiais como o simples, Zona Franca de Manaus, barreiras tarifárias e o Sistema S. Estas empreitadas, todas, são políticas de estímulo que podem ser implementadas através do patrimonialismo.

O patrimonialismo é um sistema de governo qualificado pelo uso da posição e do poder político para fomentar os interesses dos seus aliados e clientes, em detrimento do interesse público. Este tipo de governança é, muitas vezes, associado a regimes autoritários e a práticas corruptas, o que contribui para o aumento da desigualdade social e econômica, e alimentam o *Leviatã de Papel* e a *Ordem de Acesso limitado* no município de Parauapebas e no Brasil.

Pelo exposto, Parauapebas carrega marcas do passado, como a falta de identidade da sua população, reduzido capital social, o patrimonialismo e personalismo, caminham lado a lado, instituições políticas vulneráveis a pressões de grupos e organizações. Uma elite cujos indivíduos veem o Estado como fonte de proteção e privilégios, mas sem preocupação com os custos e consequências sobre os demais, carregado de características da *Ordem de Acesso Limitado* e do *Leviatã de Papel*.

Por tudo isso, o fortalecimento de um Estado e da sociedade deve ser assentado em políticas públicas que favoreçam o crescimento econômico, a redução da desigualdade e da pobreza, o aumento da produtividade, o acesso à educação e a saúde, o aumento da participação cívica e a garantia de direitos humanos. Estas políticas devem ser implantadas em todos os níveis da sociedade, desde o local até o global, abrangendo todos os setores da economia – como a saúde, a educação, a segurança, a infraestrutura, a energia e os meios de comunicação –, pois consideramos que assim a sociedade será capaz de se libertar do Leviatã de Papel e/ou da Ordem de acesso limitado com excessivos poderes sobre a população.

No panorama encontrado em Parauapebas e na Amazônia Legal, a sociedade continua fragmentada, incapaz de moldar políticas públicas, de controlar o Estado, incapaz de pavimentar os caminhos que devem ser trilhados para agrilhoar o Leviatã de papel e superar a *Ordem de Acesso Limitado*. Contudo, nesse mesmo contexto, algumas ações podem ser tomadas para mudar a realidade atual. O primeiro passo é a conscientização da população sobre seus direitos e deveres, e a busca por educação para que se tenha acesso à informação e ao conhecimento necessário para que se possa entender melhor as questões políticas e econômicas da região. Também, é necessária uma maior participação da população nos processos decisórios, a fim de que a sociedade seja capaz de moldar as políticas públicas e controlar o Estado. E não menos importante, é preciso maior integração entre as diversas comunidades da Amazônia Legal, de forma a melhor viabilizar o aproveitamento dos seus recursos naturais.

Portanto, é imprescindível que as forças sociais que representam os grupos minoritários se unam e lutem por um sistema equitativo de distribuição de renda e de acesso às oportunidades de desenvolvimento. A mudança de paradigma econômico deve ocorrer através do fortalecimento do empreendedorismo local, da inclusão e participação das comunidades tradicionais na tomada de decisões, da promoção do uso sustentável dos recursos naturais e da valorização dos direitos humanos.

Nesse sentido, a conscientização social para a existência ulterior de uma sociedade mais forte e igualitária faz-se imperativa. As reformas públicas são fundamentais para garantir o acesso a todos aos direitos e oportunidades. No mais, é preciso fomentar e aumentar os debates

sobre os temas relacionados ao desenvolvimento e à igualdade de direitos, para que haja a conscientização de que todos devem ter acesso às mesmas oportunidades. É importante que esses temas sejam discutidos, para então gerar um ambiente de debate saudável para o desenvolvimento da nação.

Por tudo que está explanado nessa dissertação é fundamental que se debata a sustentabilidade de municípios mineradores e que ainda na fase inicial das atividades, exista clara consciência a respeito de implementar uma transformação estrutural no município, alcançando êxito nessa empreitada os benefícios serão potencializados e explanados a regiões bem mais amplas.

Dessa maneira, sugere-se que estudos futuros se aprofundem na análise dos resultados qualitativos das políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico implementado pelo município. Neste sentido, propomos que o governo municipal documente os resultados obtidos com as políticas públicas, que desenvolvam indicadores e que esses dados sejam abertos para a sociedade e centros acadêmicos para sua avaliação. As universidades públicas e privadas, além de centros de pesquisa, precisam cumprir melhor o seu papel, demandando maior participação dessas instituições, não se trata apenas de direcionamento de recursos, mais de criar incentivos corretos e cobrar resultados.

Propõe-se, ainda, a qualificação do corpo técnico, aumentando a concorrência na política, criando incentivos para gestores públicos para buscarem bons resultados e reconhecimento na opinião pública. Com qualificação e concorrência é possível avançar em políticas minerais não tributárias, como as políticas de conteúdo local, as políticas voltadas para ampliar e adensar as conexões para a frente, para trás e as conexões laterais com a mineração, com isso se potencializa os benefícios extrafiscais da mineração.

Além destas sugestões, precisamos sinalizar que a disponibilidade de informações no portal da transparência não significa acessibilidade, sinalizamos a urgência em disponibilizar uma versão simplificada voltada ao cidadão com vídeos, apostilas, com vocabulário popular, que encorajem a população a se torna mais ativa quanto ao destino da CFEM.

Finalizando, Parauapebas tem a oportunidade única para avançar no seu desenvolvimento a partir do uso inteligente da CFEM, contudo isso não ocorre de forma automática. Exige estratégia, planejamento, participação social, operacionalização e acompanhamento, a fim de promover indicadores socioeconômicos que indicaram os rumos a serem seguidos, impulsionar a diversificação produtiva, e acima de tudo, criar meios de sair do minério dependência que tem sufocado outras possibilidades econômicas do município.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Barbara Pereira de. **Mineração e desenvolvimento**: uma análise da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM para a diversificação da economia em municípios mineradores de Minas Gerais. Orientador: Ricardo carneiro. 2021. 109 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2021.

ABRUCIO, F. Federalismo, município e democracia. *In*: DANTAS, Humberto (org.). **Princípios da democracia**. Oficina municipal São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2015, v. 1, p. 55-76. Série Cidadania e Política. Disponível em [https://www.oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/30/Volume\\_01\\_-\\_Princípios\\_da\\_Democracia.pdf](https://www.oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/30/Volume_01_-_Princípios_da_Democracia.pdf). Acesso em: 5 mar. 2022.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J. **Governos locais**: uma leitura introdutória. Brasília, DF: ENAP, 2019. v. 1. 104 p.

ACEMOGLU, Daron and Joshua Angrist. Consequences of employment protection? The case of the Americans with Disabilities Act. **Journal of Political Economy**, v. 109, n. 5, p. 915-57, 2001.

ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. A. **Porque as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução: Cristina Serra. Ed. Elsevier, 2012.

ACEMOGLU, D; ROBINSON, J. A. **O corredor estreito**: estados, sociedades e o destino da liberdade. Tradução de Rogerio Galindo; Rosiane Correia de Freitas. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022. E-ISBN 978-65-5560-539-9. (Edição digital)

AFFONSO, R.B.A. A Federação no Brasil; impasses e perspectivas. *In*: Affonso, R.B.A.; Silva, P.L.B. (org.). **A Federação em Perspectiva**. Editora São Paulo 1995.

AFFONSO, R.B.A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na 2ª metade do século XX**: um balanço crítico. Orientador: Frederico Mathias Mazzucchelli 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP. Disponível em <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286170>. Acesso em: 20 fev. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM. **Estatística sobre mineração**. 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/mineracao-em-numeros/copy\\_of\\_estatisticas/titulos-minerarios/evolucao-dos-titulos-minerarios-no-brasil-1988-a-2017](https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/mineracao-em-numeros/copy_of_estatisticas/titulos-minerarios/evolucao-dos-titulos-minerarios-no-brasil-1988-a-2017). Acesso em: 14 fev. 2021.

ANGELO, Mauricio. **Pressionado, governo federal considera mineração atividade essencial e se torna cúmplice de mineradoras**. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/pressionado-governo-federal-considera-mineracao-atividade-essencial-e-se-torna-cumplice-de-mineradoras/>. Acesso em: 13 set. 2021.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa no federalismo brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100006. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/jJTPxytv9ggSJ3s wbX74bmw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2022.

AUTY, R. M.; WARHURST, Alyson. Sustainable development in mineral exporting economies. **Resources Policy, UK**, Elsevier, v. 19, p. 14-29, 1993.

AUTY, R. M. Industrial policy reform in six large newly industrialized countries: the resource curse thesis. **World Development**, USA, Elsevier, n.12, p. 11-26, 1994. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/030142079390049S>. Acesso em: 22 maio, 2021.

BANCO MUNDIAL. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial: o Estado num mundo de transformação**. Washington: Banco Mundial, 1997. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/Relatorio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-1997-o-estado-num-mundo-em-transformacao>. Acesso em: 7 nov. 2021.

BANCO MUNDIAL. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. **Recursos naturais na América Latina e no Caribe**. 2010. Disponível em [http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Recursos\\_Naturais\\_AmericaLatina\\_Flagship.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Recursos_Naturais_AmericaLatina_Flagship.pdf). Acesso em 22 fev. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. (reimp.). 2016, São Paulo: Edições 70, 2016.

BECKER, B.K. Síntese do processo de ocupação da Amazônia: lições do passado e desafio do presente. In: BECKER, B.K. **Brasil: causas e dinâmicas do desmatamento na Amazônia**. Brasília, DF: MMA, 2000.

BORGES, Nilson. A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. In: FERREIRA, Jorge; ET DELGADO, Lucia de A. N. (org.). **O Brasil Republicano**. O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 4, p. 13- 42.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). **Doença holandesa e indústria**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, v. 1, p. 117-154.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional**. 1954. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-getulio-vargas-1954/view>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17990.htm). Acesso em: 20 maio, 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18001.htm). Acesso em 20 maio, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0001.htm). Acesso em: 20 maio, 2022.

BRASIL. **Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso: em: 4 set. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 40 de 21/12/2001**. Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458>. Acesso em: 24 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 648, de 28 de março de 2006**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília, DF: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 29 mar. 2006.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017**. Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFRM). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13540.htm). Acesso em: 28 ago. 2021.

BUNKER, S. G. **Underdeveloping the Amazon: extraction, unequal exchange, and failure of the modern State**. Champaign: University of Illinois Press, 1985.

CARVALHO, Maryan Jansen Cutrim. **Os padrões da ação planejadora do Estado na Amazônia: 1975-1985**. 1987. 330 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1987.

CARVALHO, D. F. Globalização, Federalismo Regional e o Desempenho Macroeconômico da Amazônia nos Anos 90. *In*: CARVALHO, D. F. **Ensaio selecionados sobre a economia da Amazônia nos anos 90**. Belém: UNAMA, 2005. v. 1. p. 11-48.

CARVALHO, A. C. **Expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento florestal na Amazônia paraense**. Orientador: Mauricio Aguiar serra. 2012. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2012.

CARVALHO, A. C. **A dinâmica do capital e o avanço da fronteira no Pará: uma perspectiva de compreensão histórica a partir da “Operação Amazônia” em 1966-1979**. 2021. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História, Belém, 2021.

CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, jan./abr. 2012.

CASTRO, J. A. Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico. *In*: CASTRO, J. A. **A reforma tributária necessária: diagnósticos e premissas**. ANFIP (Associação Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil) e FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Eduardo Fagnani (org.). Brasília, DF: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. 804 p.

CASTRO, Sueli Pereira *et al.* **A colonização oficial em Mato Grosso: “a nata e a borra da sociedade”**. Cuiabá: EdUFMT, 2002.

CHANDLER, Jim. **A rationale for local government**. **Local government studies**, v. 36, n. 1, p. 5-20, 2010.

CHIRINÉIA, Andréia Melanda. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e as dimensões associadas à qualidade da educação na escola pública**. Marília: 2010. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96363/chirinea\\_am\\_me\\_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96363/chirinea_am_me_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 25 abr. 2022.

COELHO, M. C. N.; MONTEIRO, M.; COTA, R. G. Introdução: mineração industrial em questão. *In*: COELHO, M. C. N.; MONTEIRO, M. (org.) **Mineração e reestruturação espacial da Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A Problemática da Superação do Subdesenvolvimento e a Questão da Integração Regional. **Revista de Estudos Paraenses**. Belém: IDESP, v.1, n.2, p. 11-34, 2008.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; GÓES, Priscila. O Estado do Pará e a recém criada Política de Integração Regional: aportes analíticos, desafios e caracterização. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2009, Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: ANAPUR, 25 a 29 maio, 2009.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília, DF: Mais Gráfica, 2010. Disponível em [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Livro\\_APL.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Livro_APL.pdf). Acesso em: 1.fev. 2022.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do estado do Pará. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, ano 1, n. 1, dez. 2011.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. **Revista Nova Economia**, v. 29, Número Especial, p.1359-1385, 2019.

DAVIS, G. A. Learning to love the dutch disease: evidence from the mineral economies. **World Development**, v. 23, n. 10, p. 1765-1779, 1995.

DA SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**, UFSC, 4. ed. Ver. Atual. Florianópolis, 2005.

ELIAS, L. M. S; OLIVEIRA, N. F. Análise da sustentabilidade organizacional das empresas do setor mineral do estado do Pará. **AOS, Brazil**, v. 2, n. 1, p. 45-57, jan./jun. 2013.

ELIAS, L. M. S; OLIVEIRA, E. A. A. Q; QUINTAIROS, P. C. R. Responsabilidade ambiental: um estudo sobre o uso da evidenciação contábil pelas indústrias de transformação mineral do estado do Pará. **G&DR**, Taubaté, SP, Brasil, v. 5, n. 3, p. 204-220, set./dez.2009.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Maldição ou dádiva?** os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. Orientador: José Augusto Leitão Drummond. 2007. 449 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) -Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6417/1/2007\\_MariaAmeliaEnriquez.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6417/1/2007_MariaAmeliaEnriquez.pdf). Acesso em: 21 dez. 2021.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva **Mineração: maldição ou dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus Editora, 2008. 424p.

FAPESPA. **Produto Interno bruto municipal 2017**. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1zxG3RRHv0rzH7VTp73hj6UE5B4z671\\_-/-view](https://drive.google.com/file/d/1zxG3RRHv0rzH7VTp73hj6UE5B4z671_-/-view). Acesso em: 20 abr. 2022.

FAPESPA. **Produto interno bruto municipal 2018**. Disponível em [https://drive.google.com/file/d/1B7ucH3noiUKo8YIyaWnKzck\\_BG26McSW/view](https://drive.google.com/file/d/1B7ucH3noiUKo8YIyaWnKzck_BG26McSW/view). Acesso em: 20 abr. 2022.

FAPESPA. **Produto interno bruto municipal 2019**. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1jpNacn\\_GbBFRAAJPf5PwOnRABCqyA8kS/view](https://drive.google.com/file/d/1jpNacn_GbBFRAAJPf5PwOnRABCqyA8kS/view). Acesso em: 20 abr. 2022.

FAPESPA. **Anuário estatístico 2019**. Disponível em <https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2019/>. Acesso em: 19 abr. 2022.

FAPESPA. **Anuário estatístico 2020**. Disponível em <https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2020/>. Acesso em: 19 abr. 2022.

FAPESPA. **Anuário estatístico 2021**. Disponível em: <https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2021/>. Acesso em 19 abr. 2022.

FAPESPA. **Estatística municipal de Parauapebas**. 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/10grBCstEfoYve7-KdLELGDPThrCmsWQl/view>. Acesso em: 19 abr. 2022.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

FERNANDES, José Lúcio Tozetti. **Maldição dos recursos naturais e produtividade do gasto público nos municípios brasileiros**. Orientador: César Augusto Tibúrcio Silva. 2016. 140 f. Brasília, 2016. 140 p. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Brasília, DF, 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. 2022**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=PA&IdCidade=150240&Indicador=1&Ano=2016>. Acesso em: 15 abr. 2022.

FRANCO, Douglas Vinicius. Company town e especulação imobiliária: um estudo de caso no município de Volta Redonda - RJ. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 9, n. 2, p. 102-121, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/63768/37180>. Acesso em: 5 maio, 2021.

FRANZESE, C; ABRUCIO, F. L. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007. v. 1, p. 13-31.

FREUDENBURG, William R.; GRAMLING, Robert. Linked to what? Economic linkages in an extractive. **Society & Natural Resources**, USA, Taylor & Francis, n. 11, p. 569-586, 1998.

GOULARTI, J. G. **Políticas de renúncias de receitas do estado do Pará: limites e insuficiência na promoção de desenvolvimento socioeconômico**. Florianópolis: Editora Insular, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília, DF: ENAP, 2019. v. 1. 104 p.

GYLFASON, T. Natural resources, education and economic development. **15th Annual congress of the european economic association**. Bolzano, ago. / Set. 2000. Disponível em <https://notendur.hi.is/gylfason/pdf/eea2000k.pdf>. Acesso em: 5 maio, 2021.

HARTWICK, J. M. Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. **The American Economic Review**, v. 67, n. 5, p. 972-974, 1977.

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **LUA NOVA**, n. 58, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 dez. 2021.

HÉBETTE, J; MARIN, R. E. A. **Colonização e fronteira**: articulação no nível econômico e no nível ideológico. *Cruzando Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia*, v. I. Belém: UFPA, 2004. v.1

HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. **Journal of political Economy**, v. 39, n. 2, p. 137-175, 1931

IBGE. **Produto interno bruto**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 19 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO – IBRAM. Setor mineral: coletiva de imprensa sobre o ano de 2019. IBRAM, 12 de fevereiro de 2020a. Disponível em: Acesso em: 01 jul. 2020. *on-line*.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO – IBRAM Setor Mineral: coletiva de Imprensa do 1o trimestre 2020. IBRAM, 16 de abril de 2020b. Disponível em: Acesso em: 01 jul. 2020. *on-line*.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO – IBRAM. Setor Mineral: coletiva de Imprensa do 2o trimestre 2020. IBRAM, 21 de julho de 2020c. Disponível em: Acesso em: 10 jul. 2021. *on-line*.

ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FIRJAN DE GESTÃO FISCAL - IFGF. **Parauapebas Pará**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=PA &IdCidade=150553&Indicador=2&Ano=2013>. Acesso em: 5 abr. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO E PESQUISAS EDUCACIONAIS - INEP. **IDEB**: resultados e metas. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. Instituições e desempenho econômico: testes entre países usando medidas institucionais alternativas. **Economic & Politics**, v. 7, p. 207-227. 3 nov. 1995.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-De-Silanes, Florencio; SHLEIFER, Andrei. Propriedade corporativa em todo o mundo. **The Journal of Finance**: the journal of the American Finance Association, v. 54, p. 471-517, 12 abr. 1999.

LAING, T. **The economic impact of the coronavirus 2019 (Covid-2019)**: implications for the mining industry. *The extractive industries and society*. [S. l.]: Elsevier: 2020.

LATIF, Zeina. **Nós do Brasil**: nossa herança e nossas escolhas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2022.

LAVRA, D. M. G. **Royalties da mineração e seus efeitos sobre o bem-estar social nos municípios mineiros**. Orientador; Francisco Antonio Bezerra. 2018. 47 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças. Rio de Janeiro, 2018.

LEWIS JUNIOR, Stephen. Development problems of the mineral-rich countries. *In*: SYRQUIN, Moshe; TAYLOR, Lance and WESTPHAL, Larry E. (ed.). **Economic structure and performance**: essays in the honor of Hollis B. Chenery. Orlando, FL: Academic Press. Inc, 1984. p. 157-177.

MARTINS, J. de S. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2009.

MENDES, Armando Dias. O colóquio “impossível” e o legado de um intérprete da Amazônia. *In*: COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Armando Dias Mendes**: vida e obra de um intérprete da Amazônia. Belém: Marques Editora, 2014.

MENDES, M. Federalismo fiscal. *In*: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-461.

MINISTÉRIO DO TRABALHO - MT. **Painel de informações da rais**. 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTJlODQ5MwYtYzgyMi00NDA3LWJjNjAtYjI2NTI1MzViYTdlIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWw5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: 18 abr. 2022.

MYRDAL, G. **Economic theory and under- developed regions**. London: Duckworth London, 1957.

MORAES, J; DIAS, B; MARIANO, S.R.H. Qualidade da educação nas escolas públicas no Brasil: uma análise da relação investimento por aluno e desempenho nas avaliações nacionais. **Contextus**: revista contemporânea de economia e gestão, Fortaleza, v. 15, n. 3, p. 34-65, 2017.

MORSE, R. M. (ed.) **The Bandeirantes**: the historical role of the brazilian pathfinders. New York: Alfred Knopf-Borzoi Books, 1965.

NORTH, Douglas. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Trad. Alexandre Morales. Guarujá, SP: Ed. Três estrelas, 1990.

NORTH, Douglass C. **Understanding the process of economic change**. [S.l.]:Academic Foundation, 2006.

NORTH, Douglas. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Guarujá, SP: Três Estrelas, 2018.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and social orders**: a conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. BR-163 Cuiabá-Santarém: Geopolítica, grilagem, violência e mundialização. *In*: TORRES, Mauricio (org.). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq, 2005

OLIVEIRA, F.G. Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro. Fundação João Pinheiro. **Texto par a discussão**, Belo Horizonte, 43, dez. 2007.

OLIVEIRA, J. B. Renda per capita, desigualdades de renda e educacional, e participação política no Brasil. **IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Rio de Janeiro, out. 2001.

PAIVA, S. B; MACEDO, A. de C. P; SILVA, L. J. DA. Uma discussão acerca da não-definição de despesas públicas na legislação da área de contabilidade pública. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n. 171, maio/jun. 2008.

PANDOLFO, Clara. **Amazônia brasileira: ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras**. Belém: CEJUP, 1994.

PAPYRAKIS, Elissaios. Gerlagh, reyer. Resource abundance and economic growth in the United States. **European Economic Review**, v. 51, n. 4, p. 1011-1039, 2007.

PARÁ. Secretaria de Estado de Integração Regional. **Diretoria de integração regional. Diretrizes para a integração regional**. Belém, 2007.

PARAUPEBAS. **Lei orgânica nº 1, de 22 dezembro de 2009**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-parauapebas-pa>. Acesso em: 18 abr. 2022.

PARAUPEBAS. **Relatório de assuntos municipais**. Disponível em: <http://www.governotransparente.com.br/transparencia/documentos/45079490/download/24272/Relat%C3%B3rio%20RAM%202020-%20revisado.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2022.

PEGADO, Myrza Tandaya Nylander. **Mineração e compensação de exploração mineral a CFEM como instrumento jurídico econômico de política ambiental**. Orientador: José Heder Benatti. 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2016.

PORTAL da Mineração. **Informações sobre a economia mineral brasileira**. 2020. Disponível em: <https://portaldaminerao.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Economia-Mineral-Brasileira-IBRAM-2020.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2020.

POSTALI, F. A. S; ROCHA, F. Resource windfalls, fiscal effort and public spending: evidence from Brazilian municipalities. *In* ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 37., 2009, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu, 2009.

PRETI, Oreste. Terra, ouro e sangue em Guarantã do Norte: 20 anos de luta pela terra. **Cadernos do NERU. Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos – ICHS – UMFT**, Cuiabá, EdUFMT, n. 1, p. 11-46. 1993.

PETIT, Pere. Fontes orais & história política e os estudos de história local e regional. *In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA ORAL*, 14., 2018, Campinas. **Anais [...]**. Campinas. 2018. p. 11.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. E-book.

RADETZKI, Marian. Regional development benefits of mineral. **Projects. Resources Policy**, UK, Elsevier, v. 8, n. 3, p. 193-200, 1982.

RÊGO, Andressa Guimarães Torquato. Uma análise acerca da classificação das receitas petrolíferas, na Lei Orçamentária. *In: CONT*, I José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011. p. 444.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL – RDM. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: o Estado num mundo de transformação. Washington: Banco Mundial, 1997. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/Relatorio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-1997-o-estado-num-mundo-em-transformacao>. Acesso em: 7 nov. 2021.

RODRIGUES, A. de C.; RODRIGUES, S. B. Riqueza mineral, instituições fracas e clientelismo: a maldição dos recursos naturais nos governos locais. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, e153089.2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.1530089>. Acesso em: 20 abr. 2022.

RODRIK, Dani. **The global governance of trade**. John F. Kennedy School of Government 79 Kennedy Street Cambridge, MA 02138. Revised July 2001.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Natural resource abundance and economic growth. National bureau of economic research. **Working Paper**, Cambridge, MA, n. 5398, 1995.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. The curse of natural resources. **European Economic Review**, v. 45, p. 827-838. 2001.

SCLIAR, Claudio. **Geopolítica das minas do Brasil**: a importância da mineração para a sociedade. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

SEDEME - AGÊNCIA PARÁ. **Exportação, arrecadação e geração de empregos do setor mineral paraense registram saldo positivo em 2020**. Disponível em: <https://www.sedeme.pa.gov.br/noticias/exporta%C3%A7%C3%A3o-arrecada%C3%A7%C3%A3o-e-gera%C3%A7%C3%A3o-de-empregos-do-setor-mineral-paraense-registram-saldo>. Acesso em: 20 abr. 2022.

SEDEME - AGÊNCIA PARÁ. **Pará lidera exportação, arrecadação e geração de empregos no setor mineral**. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/25154/para-lidera-exportacao-arrecadacao-e-geracao-de-empregos-no-setor-mineral>. Acesso em: 21 mar 2021.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, F. C. da; RAVENA, N. **Formação institucional da Amazônia.** (org.). Belém: NAEA, 2015.

SINDIFISCOPARÁ. A tributação dos bens minerais no Pará. **Sindifisco Pará**, Boletim, n. 1, 2021.

SINDIFISCOPARÁ Sindicato dos Auditores Fiscais do Pará. **Ofício nº 025 de 2021.** Cota-Parte ICMS (Exposição-de-motivos nº 01/2021).

SINDIFISCOPARÁ **Boletim 2:** a mineração e os municípios no Pará. Maria Amélia Enriquez. – Belém, PA: SINDIFISCOPARÁ, 2021. 50 p. (Estudos da mineração no Pará)

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 137- 163, 1998, DOI: 10.1590/S0102-64451998000200007. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200007&script=sci\\_abstract&tln g=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200007&script=sci_abstract&tln g=pt). Acesso em: 20 dez 2020.

SOUZA, Bruno César SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 137- 163, 1998, DOI: 10.1590/S0102-64451998000200007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dP7mn79wBtKGDm5McqqnHDF/?format=pdf &lang=pt>. Acesso em: 20 dez. 2020.

SOUZA, C. B. G., PEREIRA, T. C. B. A urbanização no entorno dos grandes projetos da Amazônia: as áreas de risco em Parauapebas (PA). *In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE – ANPPAS*, 4., 2008, Brasília, DF. **Anais**, [...]. Brasília, DF. jun. 2008.

SOUZA, Bruno César Grossi de. Políticas públicas e teoria Neoinstitucional: validades e aplicações. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA*, 2010, Vitória. **Anais** [...]. Vitória: ANPAD, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg253.pdf>. Acesso em: 2. fev. 2021.

SOUZA, Charles Benedito Gemaque. A vulnerabilidade social no entorno dos grandes projetos na Amazônia: o caso de Parauapebas (Pará, Brasil). **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 238-255, jul./dec. 2011.

SUDAM. **Operação Amazônia.** Belém: serviço de documentação e divulgação, 1968.

SUDAM. **Programa de pólos agropecuários e agrominerais da Amazônia:** Amazônia Poloamazônia - Síntese. Belém: [s.l.], 1975. 105p.

TURNER, F. J. **The significance of the section in American history. Frontier and section: selected essays of Frederick J. Turner.** New Jersey, Prentice-Hall, 1961. p. 217-233.

UCHÔA, Juliane Cristina Ferreira. **A decisão econômica na exploração mineral: uma abordagem de sistemas minerais e sua aplicação aos depósitos auríferos do greenstone belt rio das velhas.** Orientador: Steffen Hagemann. 2018. 137 f. Tese (Doutorado em Geociências Aplicadas e Geodinâmica) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Indicadores de sustentabilidade: um levantamento dos principais sistemas de avaliação.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/k77Q3nc4KhT3cfFJS9jRKwh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 jul. 2021.

VARGAS, N. C. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-56, 2011. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2394/2887>. Acesso em: 20 set. 2020.

VELHO, O. G. **Frentes de expansão e estrutura agrária: um estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica.** Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VELHO, O. G. **Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento.** São Paulo: Difel, 1976.

VIDAL, Josep Pont. “Fortalecimento institucional no estado do Pará”. In: VELOSO, J. *et al.* **Gestão municipal no Brasil**, Brasília, DF: IPEA, 2011, p. 269-305.

WHITEMORE, Andy. The emperor’s new clothes: sustainable mining? **Journal of Cleaner Production**, USA, Elsevier, v. 14, p. 309-314, 2006.

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. Banco Mundial. **Recursos naturais na América Latina e no Caribe.** 2010 Disponível em [http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Recursos\\_Naturais\\_AmericaLatina\\_Flagship.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Recursos_Naturais_AmericaLatina_Flagship.pdf). Acesso em 22/02/2022

WORLD TRADE ORGANIZATION - WTO. **World Trade Report.** 2010: Trade in Natural Resources. 2010. 254 p. Disponível em [http://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr10\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr10_e.htm). Acesso em: 22 fev. 2022.

## **ANEXOS**

## ANEXO A- LOA: Lei municipal nº 4.733/2018

Pará  
 Governo Municipal de Parauapebas  
 ORÇAMENTO PROGRAMA PARA 2018 - Consolidado  
 Receitas por fonte de recurso

Código Fonte	Valor
010000 Recursos ordinários	517.514.652,00
012100 Cota-parte da CIDE	300.000,00
012400 Tr.comp.financ.exploração rec. naturais	290.845.000,00
012900 Transferências de recursos do SUS	33.291.500,00
013000 Transferências de recursos do FNAS	1.061.000,00
013100 Transferências de recursos do FNDE	8.580.000,00
013200 Demais transferências da União	10.000.000,00
013600 Transf.recursos Estado p/ progr. saúde	870.000,00
013700 Demais transferências do Estado	700.000,00
013800 Transferências de recursos do FUNDEB	87.910.000,00
013900 Transf.rec.complem. da União ao FUNDEB	75.000.000,00
014000 Transf.convenios da União	123.800.000,00
014100 Transf.convenios da União para o SUS	14.000.000,00
014200 Transf.conv.da União dest. à educação	4.000.000,00
014700 Transf.conv.do Estado dest. à educação	430.000,00
016600 Remun.de dep.banc.não vinculados	2.027.300,00
016700 Remun. de dep. banc. vinculados	1.883.300,00
016800 Remun. de dep. banc. vinc. ao FUNDEB	590.000,00
017000 Remun. de dep. banc. vinc. ao FMS	320.000,00
017100 Remun. de dep. banc. vinc. ao FNAS	140.000,00
017200 Remun. de dep. banc. vinc. ao FNDE	230.000,00
017400 Remun. de dep. banc. vinc. a CIDE	8.000,00
017700 Operações de crédito externa	23.450.000,00
018000 Amortização de empréstimos	1.129.248,00
<b>Total</b>	<b>1.198.080.000,00</b>

Pará  
 Governo Municipal de Parauapebas  
 ORÇAMENTO PROGRAMA PARA 2018 - Consolidado  
 Fontes de recurso por grupo de despesa

Código Fonte	Grupo de despesa	Valor
010000	Recursos ordinários	517.514.652,00
	1 - Pessoal e encargos sociais	315.190.700,21
	2 - Juros e encargos da dívida	470.000,00
	3 - Outras despesas correntes	155.293.203,79
	4 - Investimentos	32.329.748,00
	5 - Inversões financeiras	211.000,00
	6 - Amortização da dívida	14.020.000,00
012100	Cota-parte da CIDE	300.000,00
	3 - Outras despesas correntes	270.000,00
	4 - Investimentos	30.000,00
012400	Tr.comp.financ.exploração rec. naturais	290.845.000,00
	1 - Pessoal e encargos sociais	200.000,00
	3 - Outras despesas correntes	238.094.268,00
	4 - Investimentos	39.479.980,00
	5 - Inversões financeiras	2.070.752,00
	9 - Reserva de contingência	11.000.000,00

## ANEXO B- LOA: Lei Municipal nº 4.768/2019

Governo Municipal de Parauapebas  
 ORÇAMENTO PROGRAMA PARA 2019 - Consolidado  
 Receitas por fonte de recurso

Código	Fonte	Valor
10010000	Recurso Ordinário	809.391.200,00
10900000	Outros Recursos Não Vinculados	389.000,00
11110000	Receita de Imposto e Trans. - Educação	58.990.375,00
11120000	Transferência do FUNDEB 60%	57.390.000,00
11130000	Transferência do FUNDEB 40%	38.260.000,00
11140000	Transferência do FUNDEB 60%-Complementaç	52.850.000,00
11150000	Transferência do FUNDEB 40%-Complementaç	32.000.000,00
11200000	Transferência do Salário-Educação	4.511.800,00
11220000	Transferência de Recurso do PNAE	3.201.600,00
11230000	Transferência de Recurso do PNATE	381.300,00
11240000	Outras Transferências do FNDE	2.104.100,00
11250000	Transferência de convênio à Educação	210.000,00
12110000	Receita de Imposto e Trans. - Saúde	92.484.225,00
12130000	Transferência SUS de Governo Estadual	2.550.000,00
12140000	Transferência SUS Bloco de custeio	36.318.300,00
12150000	Transferência SUS Bloco de investimento	713.500,00
13110000	Transferência de Recurso do FNAS	1.156.100,00
13900000	Outros Recursos à Assistência Social	253.800,00
15100000	Outros Convênios da União	19.607.500,00
15200000	Outros Convênios do Estado	1.000.000,00
16100000	CIDE	302.200,00
16200000	Contribuição de Iluminação Pública	6.000.000,00
16300000	Recurso Vinculado ao Trânsito	4.600.000,00
19200000	Recurso de Operação de Crédito	15.720.000,00
19300000	Alienação de bem/Ativo	17.000,00
19400000	Outras Vinculações de Transferências	898.000,00
19900000	Outras Destinações Vinculadas de Recurso	1.700.000,00
Total		1.243.000.000,00

## ANEXO C- LOA: Lei municipal nº 4.851/2020

Pará  
 Governo Municipal de Parauapebas  
 ORÇAMENTO PROGRAMA PARA 2020 - Consolidado  
 Receitas por fonte de recurso

Código	Fonte	Valor
10010000	Recurso Ordinário	443.142.400,00
10900000	Outros Recursos Não Vinculados	1.100.000,00
11110000	Receita de Imposto e Trans. - Educação	66.975.375,00
11120000	Transferência do FUNDEB 60%	63.554.000,00
11130000	Transferência do FUNDEB 40%	42.346.000,00
11140000	Transferência do FUNDEB 60%-Complementaç	51.060.000,00
11150000	Transferência do FUNDEB 40%-Complementaç	34.040.000,00
11200000	Transferência do Salário-Educação	5.410.000,00
11210000	Transferência de Recurso do PDDE	3.000,00
11220000	Transferência de Recurso do PNAE	4.500.000,00
11230000	Transferência de Recurso do PNATE	397.000,00
11240000	Outras Transferências do FNDE	3.055.000,00
11250000	Transferência de convênio à Educação	215.000,00
12110000	Receita de Imposto e Trans. - Saúde	103.539.225,00
12130000	Transferência SUS de Governo Estadual	2.550.000,00
12140000	Transferência SUS Bloco de custeio	37.660.000,00
12150000	Transferência SUS Bloco de investimento	1.260.000,00
13110000	Transferência de Recurso do FNAS	1.020.000,00
15100000	Outros Convênios da União	12.011.000,00
15500000	Transf. União Royalties Rec. Minerais	720.000.000,00
15800000	Transf. Estado Cota-Parte ICMS VERDE	900.000,00
16100000	CIDE	202.000,00
16200000	Contribuição de Iluminação Pública	16.000.000,00
16300000	Recurso Vinculado ao Trânsito	7.000.000,00
19200000	Recurso de Operação de Crédito	51.100.000,00
19400000	Outras Vinculações de Transferências	9.400.000,00
19900000	Outras Destinações Vinculadas de Recurso	1.560.000,00
Total		1.680.000.000,00

15500000	Transf. União Royalties Rec. Minerais	720.000.000,00
	3 - Outras despesas correntes	424.669.824,00
	4 - Investimentos	282.327.876,00
	6 - Amortização da dívida	6.800.000,00
	9 - Reserva de contingência	6.202.300,00
15800000	Transf. Estado Cota-Parte ICMS VERDE	900.000,00

## ANEXO D- LOA: Lei municipal nº 4.934/2021

Governo Municipal de Parauapebas  
 ORÇAMENTO PROGRAMA PARA 2021 - Consolidado  
 Receitas por fonte de recurso

Código	Fonte	Valor
10010000	Recurso Ordinário	507.642.500,00
10900000	Outros Recursos Não Vinculados	20.000,00
11110000	Receita de Imposto e Trans. - Educação	79.040.000,00
11120000	Transferência do FUNDEB 60%	70.756.000,00
11130000	Transferência do FUNDEB 40%	47.104.000,00
11140000	Transferência do FUNDEB 60%-Complementaç	53.400.000,00
11150000	Transferência do FUNDEB 40%-Complementaç	35.600.000,00
11200000	Transferência do Salário-Educação	4.203.000,00
11210000	Transferência de Recurso do PDDE	1.500,00
11220000	Transferência de Recurso do PNAE	4.503.000,00
11230000	Transferência de Recurso do PNATE	602.000,00
11240000	Outras Transferências do FNDE	52.000,00
11250000	Transferência de convênio à Educação	200.000,00
12110000	Receita de Imposto e Trans. - Saúde	117.555.000,00
12130000	Transferência SUS de Governo Estadual	2.000.000,00
12140000	Transferência SUS Bloco de custeio	38.973.500,00
12150000	Transferência SUS Bloco de investimento	2.035.000,00
13110000	Transferência de Recurso do FNAS	2.563.000,00
13900000	Outros Recursos à Assistência Social	101.000,00
15100000	Outros Convênios da União	500.500,00
15610000	Transf. União Royalties Rec. Minerais	750.247.000,00
15800000	Transf. Estado Cota-Parte ICMS VERDE	900.000,00
16100000	CIDE	151.000,00
16200000	Contribuição de Iluminação Pública	22.000.000,00
16300000	Recurso Vinculado ao Trânsito	8.000.000,00
19200000	Recurso de Operação de Crédito	110.200.000,00
19400000	Outras Vinculações de Transferências	10.150.000,00
19900000	Outras Destinações Vinculadas de Recurso	1.500.000,00
Total		1.870.000.000,00

15610000 Transf. União Royalties Rec. Minerais 750.247.000,00

3 - Outras despesas correntes 429.359.944,00

Pará  
 Governo Municipal de Parauapebas  
 ORÇAMENTO PROGRAMA PARA 2021 - Consolidado  
 Fontes de recurso por grupo de despesa

Código	Fonte	Grupo de despesa	Valor
		4 - Investimentos	309.121.801,00
		5 - Inversões financeiras	2.200.000,00
		9 - Reserva de contingência	9.565.255,00