



CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO E O USO DA **CFEM** EM CANAÃ DOS CARAJÁS (PA)



ibase.

Instituto Brasileiro de
Análises Sociais e Econômicas

Autores

Maria Amélia Enríquez | Coordenação Geral
João Gustavo Gouveia Loureiro
Marjorie Barros Neves
Lucas Paiva Ferraz | Assistente

Contradições do desenvolvimento e o uso da Cfm em Canaã dos Carajás (PA) / Maria Amélia Enríquez (Coord.). - Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2018.
48 p. : 21x29,7 cm

ISBN 978-85-89447-30-0



Esta obra está licenciada com uma
Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Os conteúdos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores.

Direção

Athayde Mota | Diretor Executivo
Rita Corrêa Brandão | Diretora Adjunta
Cândido Grzybowski | Assessor de Direção

Equipe Técnica do Projeto

Nahyda Franca | Coordenadora
Jane Souza da Silva | Colaboradora

Programação Visual e Diagramação

Igor de Souza Pinto

Apoio



Rio de Janeiro, 2018
Todos os direitos reservados ao Ibase.

É permitida a reprodução total ou parcial dos textos aqui reunidos, desde que seja citado(a) o(a) autor(a) e se inclua a referência ao artigo original.

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)

Rua Senador Dantas, nº40 - 2º Andar - Centro
Rio de Janeiro - RJ - CEP 20.031.203
Telefone: (21) 3528-3535
secretariageral@ibase.br
www.ibase.br



Sumário

Apresentação	06
Introdução	08
1. O território de Canaã dos Carajás e as grandes minas	10
1.1 A implantação de grandes minas e a dinâmica populacional	14
1.2 A reconfiguração produtiva e o crescimento econômico acelerado	15
2. A dinâmica do desenvolvimento de Canaã dos Carajás à luz dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)	22
2.1 ODS acima da média estadual	23
2.2 ODS abaixo da média estadual	26
2.3 ODS na média estadual	29
3. A Cfem e o alcance do desenvolvimento em Canaã dos Carajás	32
3.1 A Cfem e as finanças municipais	34
3.2 A importância da Cfem	35
3.3 O rito do orçamento e o atual uso da Cfem em Canaã dos Carajás	36
4. Potencialidades e limites do uso sustentável da Cfem face à lei 13.540/2017	40
Síntese dos principais pontos discutidos	46

CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO E O USO DA **CFEM** EM CANAÃ DOS CARAJÁS (PA)

Apresentação

O estudo “*Contradições do Desenvolvimento e o uso da Cfem em Canaã dos Carajás (PA)*” insere-se em um momento crítico para a democracia brasileira de sérios retrocessos e ameaças na área de direitos, particularmente, os socioambientais. Prova disso é que a abertura de territórios protegidos por lei e em nossa Carta Magna está sendo considerada de modo a permitir atividade econômica como a mineração, eleita como “prioridade” para a Nação.

É preciso destacar que, em alguns municípios brasileiros, a mineração é um dos setores fundamentais da matriz econômica local. Essa exploração evidencia a dicotomia de regiões que, apesar de ricas em recursos naturais, concentram altos índices de pobreza e desigualdade. Além disso, há toda uma complexidade de aspectos que variam de acordo com cada localidade onde a atividade é desenvolvida - tanto pela natureza geológica das jazidas como também pelas notáveis influências que diferentes contextos socioeconômicos regionais exercem sobre condições estruturais e institucionais da mineração. Ressalte-se também que, independentemente do local onde esteja presente, a mineração é uma atividade produtiva de natureza temporária e com enormes impactos

ambientais e sociais. Em Canaã dos Carajás, no estado do Pará, não é diferente.

Especificamente nessa área, a implantação de duas grandes minas provocou transformações profundas na dinâmica populacional, social e econômica, provocadas principalmente pela arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem) – a renda gerada pela exploração de minérios. As minas em questão são a **Sossego**, que explora o cobre desde 2004; e **S11D**, que entrou em operação em 2016 e é uma das maiores minas de ferro a céu aberto do mundo. Ambas são de titularidade da Vale S/A.

No estudo aqui apresentado, as análises das transformações de Canaã dos Carajás em seu crescimento econômico, populacional e reconfiguração produtiva são feitas com base em levantamento de dados secundários. Sobre o uso da Cfem, as principais fontes utilizadas são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com base na LOA 2018 foi mapeada a distribuição do uso da Cfem no orçamento, que apenas este ano passou a ter registro identificado com código próprio.

Para dimensionar o nível de desenvolvimento de Canaã dos Carajás e verificar sua associação – ou não – com a instalação de grandes minas, foram adotados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como ferramenta que possibilita mensurar os componentes econômicos, sociais e ambientais do município.

Os achados da pesquisa foram socializados com diferentes segmentos sociais de Canaã dos Carajás, durante encontro de devolutiva parcial em maio de 2018. Na ocasião, também foram feitas entrevistas com gestores públicos municipais, agricultores familiares, movimentos sociais e associações de classe, além da própria empresa mineradora. Outra devolutiva foi feita em setembro do mesmo ano, com a apresentação do estudo pré-finalizado. Essa publicação, assim como o relatório final da pesquisa, absorvem as percepções colhidas desses segmentos sobre os impactos gerados pela mineração na vida e na dinâmica do município, assim como suas demandas para o desenvolvimento de Canaã dos Carajás.

Agradecemos a todos e todas que contribuíram tanto na fase de elaboração do Estudo, nos concedendo entrevistas, quanto na participação dos debates ocorridos. Esta colaboração foi fundamental para o afinamento dos dados.

Objetivamente, o estudo realizado pelo Ibase, em parceria com a pesquisadora Maria Amélia Enríquez e sua equipe da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Pará (UFPA), é uma contribuição para a construção de estratégias e ferramentas que facilitem o controle social e deem transparência ao uso e a renda obtida por meio da arrecadação da Cfem, em um município onde vivem diversos povos tradicionais e uma população camponesa que, desde a década de 1970, lutam pelo uso e posse da terra. Para além desse objetivo, o que vários setores debatem nesse momento, onde os projetos de mineração já são um fato, é o uso sustentável das rendas geradas pela mineração de modo a combinar as possibilidades econômicas que a atividade traz com a perspectiva de que seus “benefícios”, e não apenas os impactos negativos, sejam extensíveis às gerações futuras.

Acreditamos também que esse estudo possa incentivar a realização de pesquisas mais aprofundadas sobre as rendas minerais e o controle social em outros municípios mineradores do país, permitindo a ampliação do debate e o envolvimento de atores locais que vivenciam a economia extrativa de maneira única e particularmente intensa, ainda que em contextos distintos.

Boa leitura e bom debate!

Nahyda Franca
Coordenadora do Ibase

Jane Silva
Pesquisadora do Ibase

Novembro de 2018.

Introdução

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), internacionalmente denominada *royalty mineral*, é o pagamento ao proprietário como contrapartida pela extração de seus minérios e, no Brasil, esse proprietário é a União; por isso é ela quem a recolhe, conforme estabelece o artigo 176 da Constituição Federal:

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

No entanto, o artigo 20 da Constituição determina que a União compartilhe os recursos financeiros provenientes da Cfem com os Estados e os Municípios, o que tem tornado a Cfem uma das mais importantes receitas dos municípios mineradores:

“é assegurada nos termos da lei, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração (...) de recursos minerais no respectivo território (...) ou compensação financeira por essa exploração”

É importante que a Cfem não seja confundida com compensação ambiental, que é uma contraprestação decorrente de algum dano provocado ao meio ambiente, geralmente determinada na etapa do licenciamento ambiental; e nem com o *royalty do superficiário*, que também é uma contraprestação paga ao proprietário do solo aonde se encontra a jazida mineral.

Royalty do Superficial

O proprietário do terreno onde ocorre a pesquisa ou a extração mineral tem direito a receber indenização, nos casos de ocorrer:

- 1) eventuais danos e prejuízos provocados por realização **dos trabalhos de pesquisa** de recursos minerais (artigo 27 do Código de Mineração) e;
- 2) quando houver **extração de minérios** participa dos resultados da lavra em um valor equivalente a 50% da Cfem (artigo 9º do Código de Mineração).

Somente há recolhimento de Cfem por existir mineração, uma atividade provocadora de potenciais distúrbios socioambientais, que se esgota ao findar a vida útil das reservas minerais e cujas receitas, devido às condições tecnológicas e de mercado, variam amplamente. Daí a necessidade de uma gestão adequada dessa receita tão volátil.

Para municípios que abrigam grandes minas, uma boa gestão da Cfem pode contribuir para minimizar perdas do capital mineral extraído do subsolo e substituí-lo por outros ativos, beneficiando a região impactada e as futuras gerações, em uma perspectiva de sustentabilidade. Essa perspectiva encontra-se nos fundamentos da atual agenda de desenvolvimento, pactuada, em 2015, por 193 países com a intermediação das Nações Unidas, nos denominados “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (ODS).

Os indicadores dos ODS partem de uma abordagem integrada que tem como foco a melhoria da

qualidade de vida da atual e das futuras gerações, em todas as dimensões (UN, 2015¹). Tendo como pressuposto que os indicadores dos ODS são uma boa medida para auferir as condições do desenvolvimento, por abrangerem as dimensões econômica, social e ecológica, que são muito impactadas pela grande mineração, este estudo visa conhecer os níveis dos ODS do município de Canaã dos Carajás (PA).

Canaã dos Carajás foi o município escolhido por ser a base do maior investimento mineral do Brasil na última década. Localizado na região sudeste da Amazônia brasileira, tem sua origem está associada aos projetos de reforma agrária, mas a partir do início dos anos 2000, ficou internacionalmente conhecido tanto pela quantidade como pela qualidade de suas reservas minerais de cobre, explorada pela mina Sossego, e de ferro, extraído da mina S11D - uma das maiores minas de ferro a céu aberto do mundo, o que possibilitou ao município ter uma exponencial arrecadação de Cfem. Portanto, o estudo busca verificar qual o atual uso da Cfem e conferir se esta receita pública está, de fato, contribuindo para a melhoria de seus indicadores de desenvolvimento à luz dos ODS.

¹ UNITED NATIONS. The Millennium Development Goals Report. New York, 2015.



1. O território de Canaã dos Carajás e as grandes minas

O Pará é o segundo estado minerador do Brasil e uma das principais fronteiras de expansão da mineração na Amazônia (SANCHEZ, 2012). Em seu território está localizado o município de Canaã dos Carajás, com extensão de 3.147 km que, além da mina de cobre “Sossego”², de titularidade da VALE S/A³, explorada desde 2004, passou a abrigar a maior mina de ferro da história dessa mesma companhia e uma das maiores da mineração mundial – a mina S11D⁴, que entrou em operação em 2016 (TOPF, 2016⁵) (Figura 1).

Canaã dos Carajás foi criado em 1982, mas sua emancipação apenas ocorreu em 1994, com o desmembramento do município de Parauapebas; ele integra a Província Mineral de Carajás, que é destaque mundial tanto pela quantidade⁶ quanto qualidade de seus minérios (MEDEIROS, 2016⁷).

Segundo os dados do Cadastro Mineiro⁸ da Agência Nacional de Mineração (ANM, 2018), há 72 processos minerários ativos em Canaã dos Carajás, sendo cinco em regime de Licenciamento⁹, quatro de Concessões de Lavra¹⁰ (ferro, cobre, ouro) e 63 Autorizações de Pesquisa Mineral¹¹, para cerca de 15 empresas, das quais a grande maioria desses direitos minerários é de titularidade da empresa

Vale (Figura 2).

² Reservas provadas e prováveis de 244,7 milhões de toneladas de minério de cobre, além de outras 125 milhões de toneladas apenas inferidas. Nos atuais níveis de produção, a vida útil estava prevista para 15 anos, ou seja, seu esgotamento estava originalmente estimado para 2019, mas que deverá ser estendido por mais sete anos, ou mais, já que as pesquisas geológicas prosseguem.

³ Em 2016, a mineradora VALE S/A respondeu por 70% da produção mineral comercializada no Pará, tendo como principais substâncias produzidas: cobre, ferro, manganês, níquel e ouro (DNPM, 2017).

⁴ O projeto é o maior investimento privado no Brasil em uma década, com valores aproximados de US\$ 14,3 bilhões. Sua capacidade máxima de extração é de 90 milhões de toneladas do minério com maior teor de ferro do mundo (66,67% em média). A reserva está avaliada em 4,24 bilhões de toneladas e a vida útil estimada em 30 anos, ou seja, este corpo mineral irá se exaurir por volta de 2050 (TOPF, 2016; VALE, 2016).

⁵ TOPF, Andrew. Vale opens largest iron ore mine in its history. 2016. Disponível em: <<http://www.mining.com/vale-opens-largest-iron-ore-mine-history/>>.

⁶ Dados do Relatório Anual de Lavra – RAL/DNPM (2016) estimam as reservas totais, em massas medidas, de Canaã-dos-Carajás nas seguintes dimensões: Cobre – 294 mi toneladas; Níquel – 205 mi toneladas; Ouro – 255 mi toneladas; Ferro – 8,3 bi toneladas; Prata – 12,5 mi gramas.

⁷ MEDEIROS, L. F. Dinâmicas Territoriais e Produção do Espaço no Município de Canaã dos Carajás Antes e Depois da Chegada da Mineração. Boletim Amazônico de Geografia, [S. l.], v. 3, n. 5, p.112-130, 30 jun. 2016. Boletim Amazônico de Geografia. <http://dx.doi.org/10.17552/2358-7040/bag.v3n5p112-130>.

⁸ Sistema que reúne informações sobre os Processos de Mineração no link: <https://sistemas.dnpm.gov.br/SCM/extra/site/admin/Default.aspx>.

⁹ É regime de aproveitamento de substâncias minerais destinadas ao emprego imediato na construção civil (ANM, 2018).

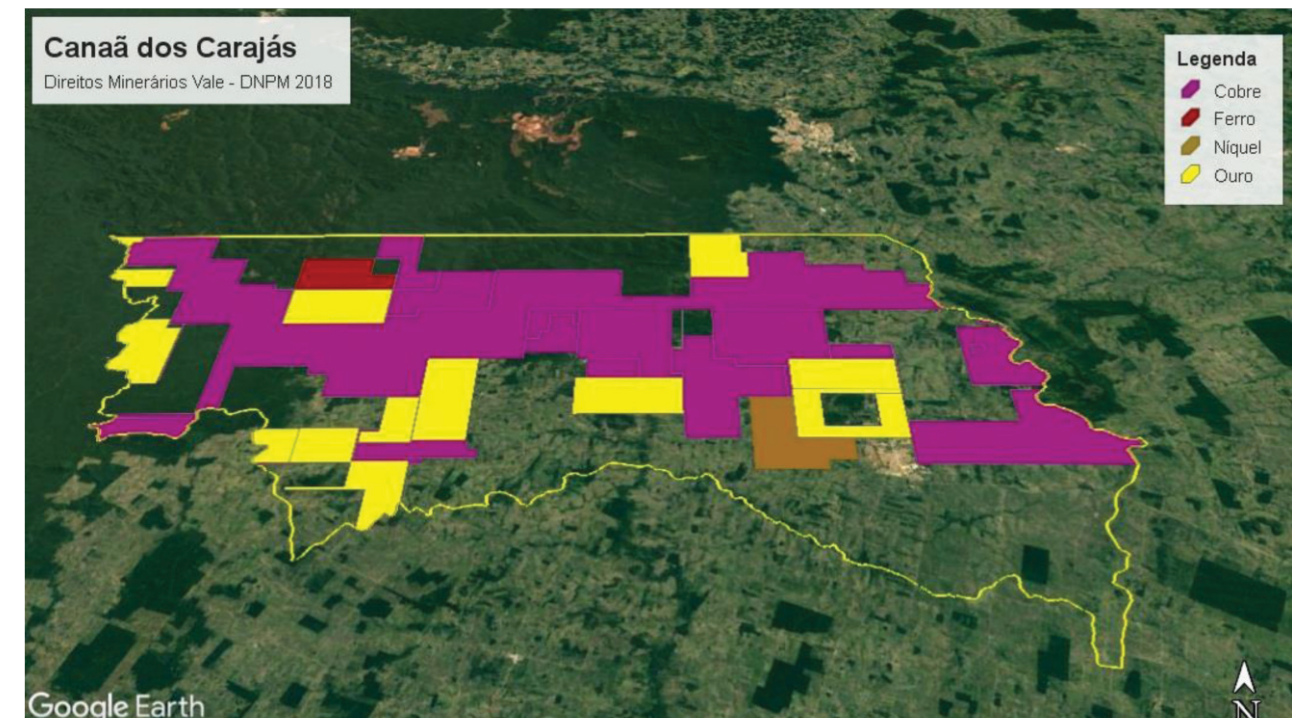
¹⁰ Título minerário concedido por meio de portaria do Ministério de Minas e Energias (Código de Mineração Art. 43).

¹¹ Regime de aproveitamento mineral em que são executados os trabalhos de pesquisa para definir uma jazida (Guia do Minerador – DNPM-PE) http://www.dnpm-pe.gov.br/Legisla/Guia/Guia_2.htm.

Figura 1 - Localização de Canaã dos Carajás, Minas Sossego e S11D



Figura 2 - Direitos minerários da empresa Vale S/A em Canaã dos Carajás - 2018



Fonte: ANM, 2018. Elaboração: Andréa Coelho

A outorga dos títulos minerais, além da concessão da ANM, depende de licenciamento ambiental que, de acordo com a localização e grau de impacto, pode ser de competência municipal, estadual ou federal.

A exploração mineral que marca o município, desde o início dos anos 2000, com as pesquisas do Projeto Sossego, tem gerado intensa dinâmica de crescimento econômico e de atração populacional à região, o que, não raramente, provoca tensões, já que, além das áreas oneradas pela mineração, o território de Canaã dos Carajás é composto por 38%¹² de áreas especialmente protegidas - Parque Nacional (PARNA) dos Campos Ferruginosos¹³, (Figura 3), impondo limites à ocupação humana do território e, por consequência, gerando condições propícias para potencializar conflitos pela disputa pela posse da terra (BOX 1).

¹² Anuário Estatístico do Pará (FAPESPA, 2017).

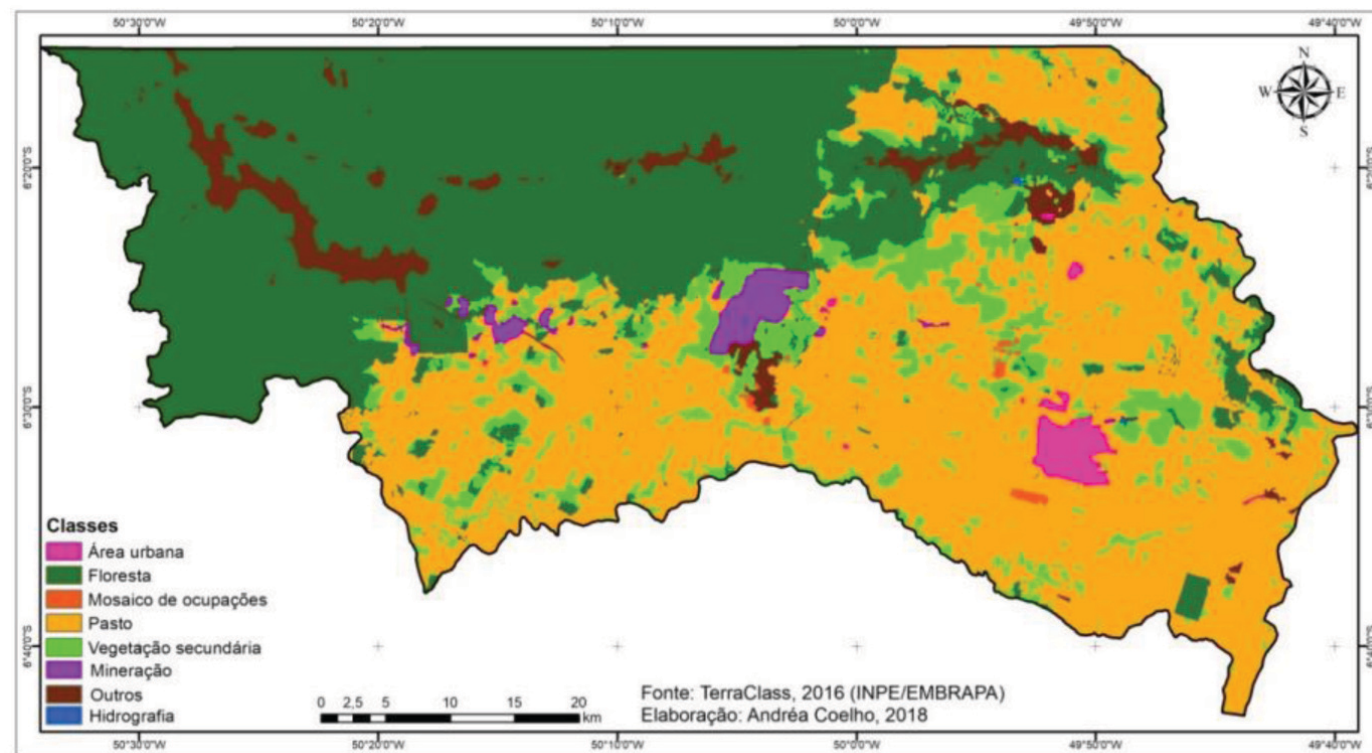
¹³ “O Parna dos Campos Ferruginosos, criado com aproximadamente 79 mil hectares nos municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas, é vizinho à Flona de Carajás, sendo que esta cedeu parte da área para sua criação. A criação do Parque é citada como item que compõe as condições específicas de validade da Licença de Operação no 1361/2016, do Projeto Carajás S11D, que conforme IBAMA (dezembro/2016) ‘autoriza à empresa Vale S.A. a extração de minério de ferro, usina de beneficiamento, acessos, pilhas de estéril, diques e demais estruturas auxiliares no Corpo D da Serra Sul, na Floresta Nacional de Carajás’ (ICMBIO, 2018)”. <https://uc.socioambiental.org/es/node/608311>

Áreas Oneradas pela Mineração em Canaã dos Carajás

As áreas de Concessão Lavra já alcançam 1.100 km², 35% do território de Canaã dos Carajás (ANM, 2018). Apenas uma concessão da empresa Vale S/A para o minério de ferro é de 1.000 km² (31,8% da área de Canaã). Em 2018, somando-se as áreas de Concessão de Lavra mais as áreas oneradas para Pesquisa Mineral os direitos minerários ultrapassam 60% do território municipal.

As concessões vigentes são: Vale/Projeto S11D (1.000 km²), Vale/Projeto Sossego (71,4 km²) e AVB (72,9 km²), estas ultrapassam os limites de Canaã dos Carajás com os municípios de Curionópolis, Parauapebas e Água Azul do Norte. Há 44 pedidos de Pesquisa Mineral e 13 pedidos de Concessão de Lavra em trâmites na ANM, podendo aumentar ainda mais a área onerada pela mineração no município de Canaã dos Carajás (Fonte: ANM, 2018)

Figura 3 - Uso e ocupação do solo em Canaã dos Carajás, 2016.



Fonte: TerraClass, 2016 (INPE/EMBRAPA). Elaboração: Andréa Coelho.

BOX 1

Uso e ocupação do território e conflitos sociais em Canaã dos Carajás.

Canaã dos Carajás, não obstante seu exíguo território, apenas 0,3% da área do Pará, tem 38% de áreas especialmente protegidas, expressivo percentual de áreas adquiridas pela Vale que, mesmo difícil de identificar devido aos históricos conflitos fundiário na região, estima-se estar em torno de 32%, restando apenas 30% para todos os outros usos. Considerando-se que 60% da área estão cobertos por títulos de autorização de pesquisa mineral (o que não garante que se tornarão mina), com predomínio absoluto da Vale (com 22 dos 63 títulos), estão dadas as pré-condições para um potencial acirramento de conflitos, provocados pela crescente dificuldade, tanto de o agricultor se manter, como de expandir a produção rural.

Um dos fatores que contribui para existência dessas disputas está relacionado à legislação que normatiza a ocupação territorial e a atividade mineral. A regularização fundiária morosa potencializa conflitos, ainda mais quando o embate está

em níveis de poder tão assimétricos, pois tanto o Código Mineral, em seu Artigo nº 37¹⁴, como a Constituição Federal 1988¹⁵, priorizam a mineração e a consideram como de interesse nacional¹⁶, e ao superficiário (proprietário do solo), a legislação assegura participação nos resultados e/ou indenização, assim observa-se que a estratégia da mineradora é adquirir o máximo possível de áreas.

Em entrevistas, os agricultores familiares de Canaã dos Carajás ressaltam muitos pontos negativos trazidos pela mineração, tais como inchaço demográfico e especulação imobiliária, onde a mineradora no meio rural, compra áreas de pequenos produtores, sendo proprietária de uma enorme porção do município de Canaã dos Carajás. Assim, mesmo com estímulo à produção agrícola, enquanto alternativa para diversificação econômica do município, a dificuldade da regularização dos títulos de terras, por parte do INCRA, dificulta a continuidade da

BOX 1

Uso e ocupação do território e conflitos sociais em Canaã dos Carajás.

produção rural, gerando uma descrença de que os assentamentos possam ter seus produtos absorvidos pelo comércio local. “Hoje, quase tudo que se consome em Canaã está vindo de fora do município, e com preços exorbitantes para uma população que aumenta do dia para a noite”, afirma um agricultor.

Em uma disputa histórica, desde a década de 1970, os conflitos gerados pelo uso e posse da terra se agravaram, e eles se desdobram em manifestações e reações agressivas entre os agricultores e funcionários da empresa Vale. Os interessados reclamam de falta de transparência, de diálogo e/ou organização no processo de abordagem com as comunidades locais impactadas pela mineração. De um lado, há as famílias com áreas prometidas pelo INCRA, ainda sem titularidade, mas com a esperança de receber este direito; de outro lado, a mineradora, amparada pelo Código Mineral que permite o acesso ao subsolo, independente da titularidade da terra, mas para evitar futura negociação com o superficiário, prefere adquirir as áreas de concessão de lavra e de pesquisa mineral.

Os agricultores familiares reclamam do profundo distanciamento entre a gestão municipal, a empresa mineradora e as famílias de assentamentos em áreas de conflitos fundiários, ressaltando que o município é totalmente dependente da mineração. “... a Vale é dona atualmente de cerca de 50% das áreas do

município. Desterritorializou os camponeses, agora está acontecendo o mesmo com os acampamentos. Se o município depender só da mineração, quando ela for embora a situação será lastimável. Não dá para comer minério”. Fonte: Dados da Pesquisa de Campo.

¹⁴ O titular de autorização de pesquisa poderá realizar trabalhos respectivos às obras e serviços auxiliares necessários, em terrenos de domínio público ou particular, abrangidos pelas áreas a pesquisar, desde que pague ao proprietário do solo ou posseiro uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos causados pelos trabalhos realizados.

¹⁵ A Constituição de 1988 estabelece a dicotomia da propriedade do solo e subsolo, de forma que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, a qual pode conceder ao particular, através de observância dos ditames legais, o direito de pesquisa e extração, garantido ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

¹⁶ A interpretação do Artigo 176 da Constituição da República de 1988 diz que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.



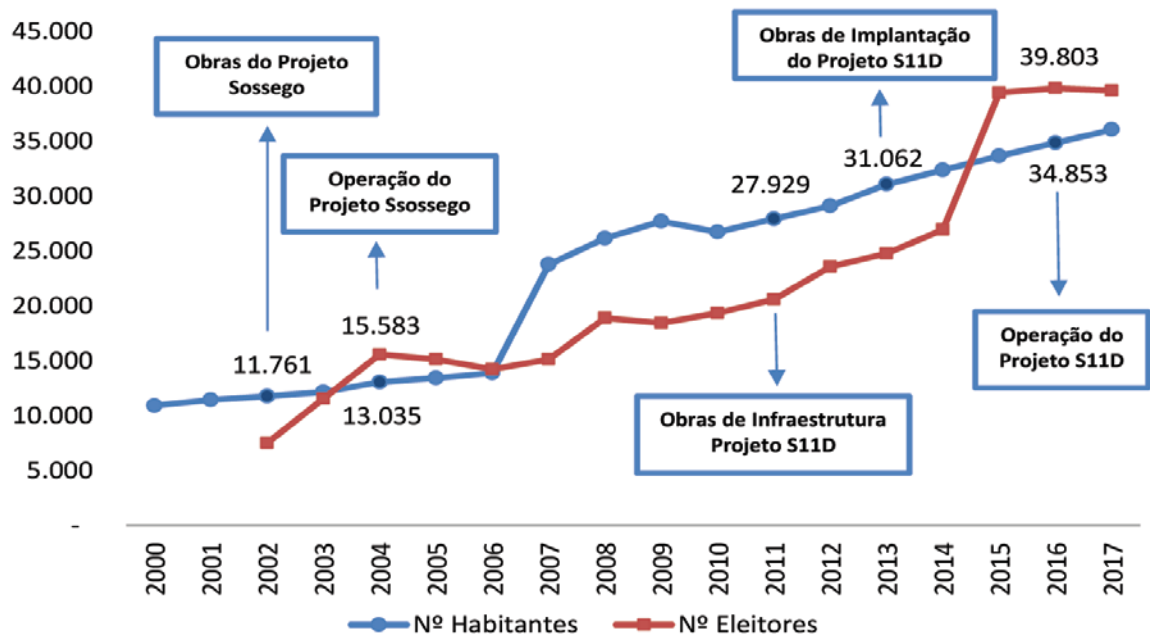
1.1. A implantação de grandes minas e a dinâmica populacional

Do final dos anos 1990 até o início da década de 2000, período em que inexistia grande mineração em Canaã dos Carajás, a população do município quase não se alterou, passando de 11.139 (1996) para 11.425 (2001) habitantes. Em 2004, com a efetiva implantação da mina de cobre Sossego, a população aumentou 11% e, entre 2005 e 2017, influenciado pela implantação do Projeto S11D (2009)¹⁷, cresceu 270%, ultrapassando os 36 mil habitantes. Nesse mesmo período, Pará e Brasil registraram acréscimos populacionais de 122% e 114%, respectivamente (Gráfico 1).

As estatísticas populacionais feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) são questionadas pela Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, para a qual a intensa migração já elevou a população para cerca de 60 mil habitantes, em 2015 (CLÉSIO, 2017¹⁸). De fato, tomando-se como referência apenas o número de eleitores cadastrados no município (Gráfico 1), verifica-se que estes já superam a estimativa populacional em 17%.

Dado que os eleitores das cidades paraenses representam entre 40% a 70% do total da população e adotando-se para Canaã dos Carajás a média conservadora de 60%, a população do município estaria estimada em 65,6 mil habitantes, também em 2015. Para os gestores municipais essa discrepância dificulta tanto a formulação como a execução de políticas públicas¹⁹ e prejudica o município no recebimento de repasses governamentais.

Gráfico 1- Crescimento populacional de Canaã dos Carajás, 2000 a 2017* e Número de eleitores, 2002 a 2017



Fonte: SIDRA/IBGE e TSE. Elaboração própria. *2000 e 2010: Censos Demográficos; 2007: Contagem Populacional; Demais Anos: Estimativas Populacionais.

¹⁷ O Complexo S11D Eliezer Batista teve os estudos de engenharia e de viabilidade econômica iniciados em 2005, a Licença Prévia (LP) concedida em 2012, a Licença de Instalação (LI) em 2013 e a Licença de Operação (LO) em 2016.
¹⁸ CLÉSIO, Jorge. Canaã dos Carajás tem população de apenas 36 mil pessoas, diz IBGE 2017. Portal Canaã. Disponível em: <http://portalcanaa.com.br/site/canaa-dos-carajas/canaa-dos-carajas-tem-populacao-de-36-mil-pessoas-diz-ibge-2017/>

¹⁹ Segundo a Secretaria de Planejamento, a migração populacional no período de implantação do Projeto S11D resultou no "inchaço/crescimento da máquina pública para atender as demandas trazidas pela população. Outro exemplo de aumento dos gastos do município, também destacado pela Secretaria, foi a obrigatoriedade imposta pelo Ministério Público de realização de concurso público, elevando consideravelmente a folha de pagamento municipal.

Com o término da implantação do Projeto S11D, tem ocorrido um processo inverso – de decréscimo populacional e que também tem impacto na composição rural x urbana da população de Canaã dos Carajás (Tabela 1).

Tabela 1 - População Urbana e Rural - Canaã os Carajás, 2000 – 2015

ANOS	População		
	Urbana	Rural	Total
2000	3.924	6.998	10.992
2001	-	-	11.425
2002	-	-	11.761
2003	-	-	12.151
2004	-	-	13.035
2005	-	-	13.421
2006	-	-	13.870
2007	18.153	5.604	23.757
2008	-	-	26.135
2009	-	-	27.675
2010	20.727	5.989	26.716
2011	-	-	27.928
2012	-	-	29.101
2013	-	-	31.062
2014	-	-	32.366
2015	-	-	32.632

Fonte: PMCC/SEMSA.
Elaboração: ONG Extensão Amazônia.

Apesar da defasagem das informações e, possivelmente subestimadas, nota-se que, entre 2000 e 2010, houve um declínio de 15% da população rural, ao mesmo tempo em que a população urbana aumentou em 425%, o que impacta na oferta e na demanda de bens e serviços públicos.

Além dos efeitos no movimento populacional, a implantação das grandes minas reconfigurou a base produtiva de Canaã dos Carajás – de pequenos projetos de assentamentos agrícolas e pecuários para uma dinâmica monoindustrial primário-exportadora, mas que ainda mantém uma produção agropecuária relevante.

1.2. A reconfiguração produtiva e o crescimento econômico acelerado

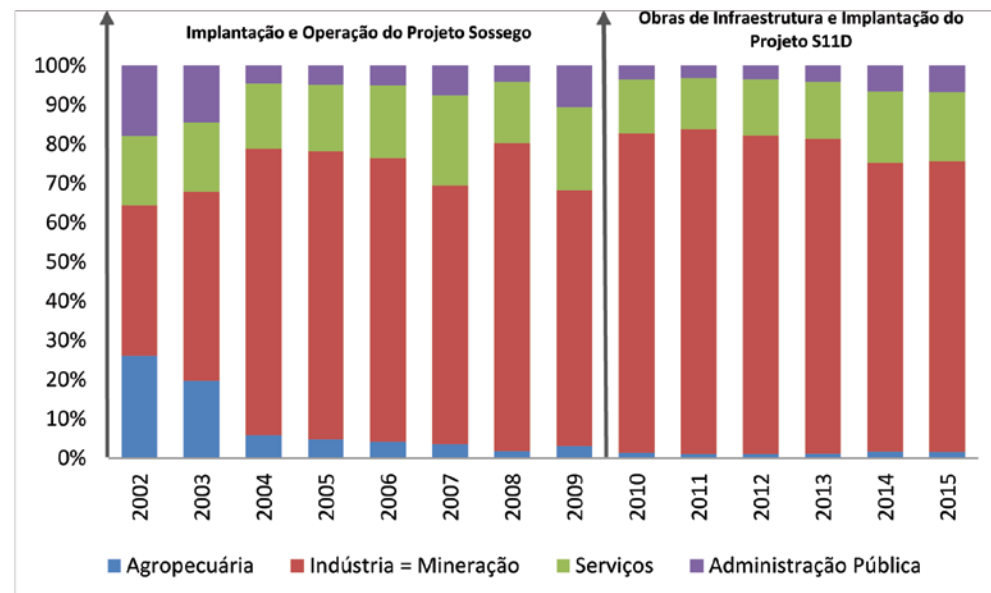
O motivo para criação de Canaã dos Carajás foi a colonização agrária, a partir dos Centros de Desenvolvimento Regional (CEDERES II e III), por isso sua base de sustentação econômica original foi a pecuária, a produção leiteira e a agricultura familiar (CABRAL et al, 2011²⁰).

“Antes era o CEDERE e a base era a agropecuária, agora é tudo mineração...”
Entrevista com representante do Movimento Brigadas Populares

Ao longo das últimas duas décadas houve uma intensa mudança da base produtiva. A despeito da pouca variação dos setores de serviços e de administração pública, verificou-se forte encolhimento da atividade agropecuária, ao mesmo tempo que a indústria extrativa mineral (mineração) ampliou significativamente sua participação na economia municipal, passando a representar 74% de todo o valor adicionado em 2015. Esse percentual, no auge da fase de montagem da mina do Sossego, era de apenas 38%, em 2002, (Gráfico 2).

²⁰ CABRAL, E. R.; ENRÍQUEZ, M. A. R. S.; SANTOS, D. V. Canaã dos Carajás - do leite ao cobre: transformações estruturais do município após a implantação de uma grande mina. In: Recursos minerais & sustentabilidade territorial. Grandes minas. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2011. v.1. p.39-68

Gráfico 2 - Valor Adicionado Bruto (VAB) por setor de atividade econômica em Canaã dos Carajás, 2002 a 2015.

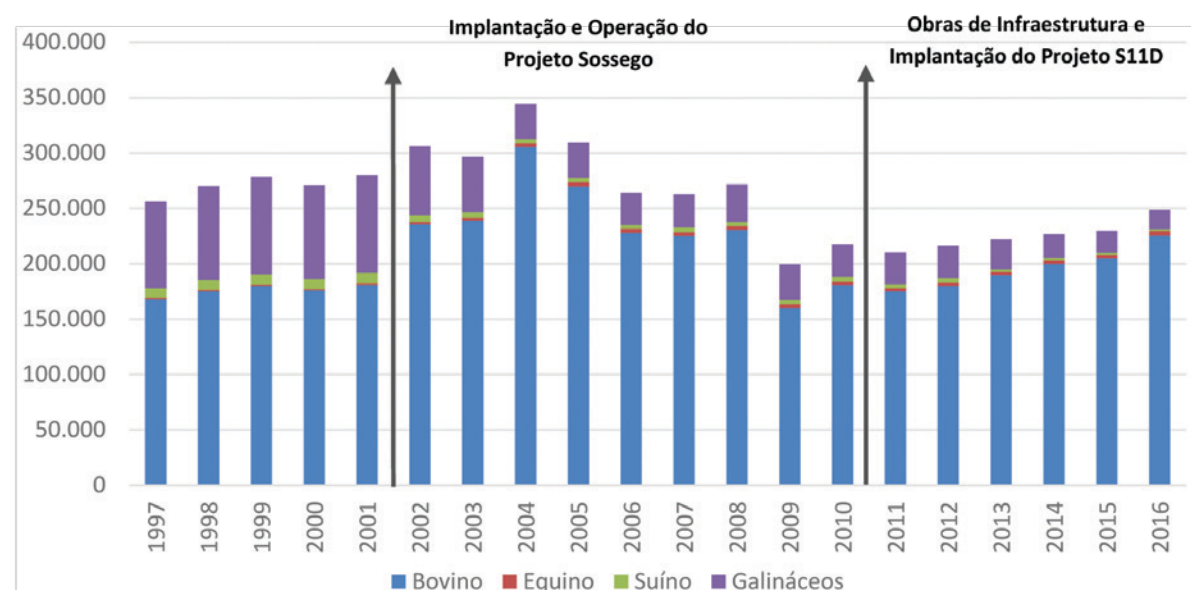


Fonte: IBGE. Elaboração própria. * Indústria = 100% Mineração.

Entre 2004 a 2016 o rebanho (bovino, equino, suíno e de galináceos), diminuiu de 344 mil para 245 mil cabeças e se concentrou no rebanho bovino (Gráfico 3).

O quantitativo de vacas ordenhadas (PPM/IBGE) caiu 55%, entre 2003 e 2009, tendência revertida a partir de 2012, mas longe de chegar ao ápice de 2003. De forma surpreendente a produção de leite cresceu, indicando possível ganho de produtividade, já que o número de vacas, nos dois períodos, permaneceu similar (Gráfico 4).

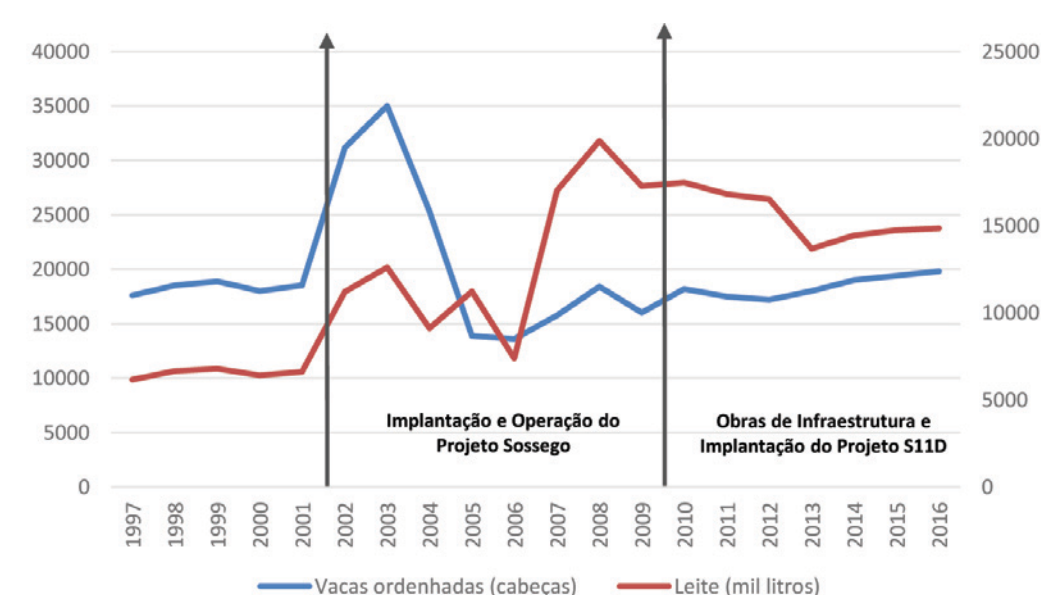
Gráfico 3 - Efetivo de rebanho, Canaã dos Carajás – 1997 a 2016*



Fonte: PPM/SIDRA/IBGE. Elaboração própria.

* O rebanho bubalino somou em todo o período analisado apenas 329 cabeças. As médias dos rebanhos caprino e ovino, ao longo do período, foram de 416 e 740 cabeças ao ano, respectivamente.

Gráfico 4 - Cabeças de Vacas ordenhadas e produção de leite (mil litros), Canaã dos Carajás – 1997 a 2016.



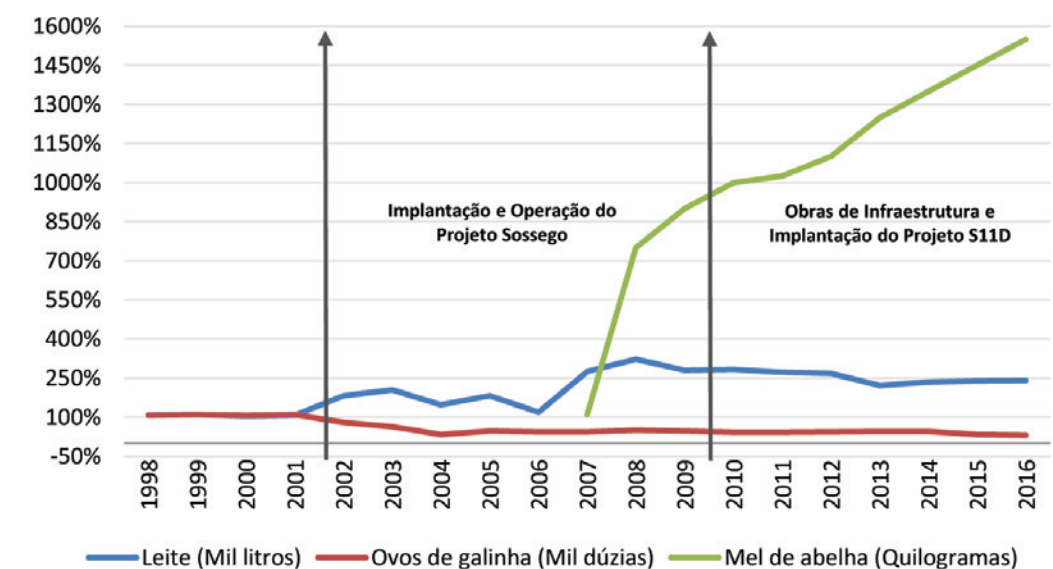
Fonte: PPM/SIDRA/IBGE. Elaboração própria.

A diminuição do rebanho de galináceos se refletiu no decréscimo da produção de ovos (queda de 70%) (Gráfico 5).

Uma das poucas exceções de crescimento tem sido o da produção de mel de abelha, que passou de 200 kg, em 2005, para 3.500 kg, em 2016 (Gráfico 5). Esse incremento está relacionado ao

incentivo que a apicultura vem recebendo no município, fundamentalmente, por projetos financiados com recursos privados, como é o caso do Projeto Carta Aberta (BOX 2) com resultados positivos para os agricultores familiares. O projeto faz parte das condicionantes do licenciamento ambiental, assumido pela Vale, e integra o escopo de suas ações de responsabilidade social.

Gráfico 5 - Evolução da produção de origem animal, por tipo de produto – 1998 a 2016 (1997=100%)



Fonte: PPM/SIDRA/IBGE. Elaboração própria.

BOX 2

Projeto Carta Aberta - Canaã dos Carajás

O Projeto Carta Aberta, fruto de uma parceria entre a mineradora Vale e a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Canaã dos Carajás, iniciou em 2014, com a finalidade de estimular a geração de trabalho e renda do município. Para isso, foram incentivadas as atividades produtivas locais, o fomento à diversificação econômica e o fortalecimento de práticas de inclusão produtiva. Tal projeto consiste na seleção - via edital - de iniciativas populares que contribuam aos objetivos propostos e de cujos resultados a população poderá se beneficiar.

Em 2018, foram selecionados quatro projetos (valor máximo de R\$ 80 mil por projeto). Além da Associação dos Apicultores de Canaã dos Carajás, foram beneficiadas a Associação dos Produtores

de Hortaliças e Derivados, Frangos e Pescados, que será contemplada com a estrutura para o cultivo hidropônico de hortaliças; a Cooperativa de Trabalho dos Catadores de Materiais Descartados e Recicláveis, que receberá um veículo para auxiliar na coleta de material, visando o incentivo à prática da coleta seletiva; e a Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Estado do Pará, que receberá auxílio logístico - transporte e comercialização de produtos, visando à valorização do produtor rural local e incentivo à agricultura familiar.

Fonte: Portal Canaã <https://portalcanaa.com.br/site/canaa-dos-carajas/lancado-edital-carta-aberta-para-projetos-de-geracao-de-renda-em-canaa-dos-carajas>.



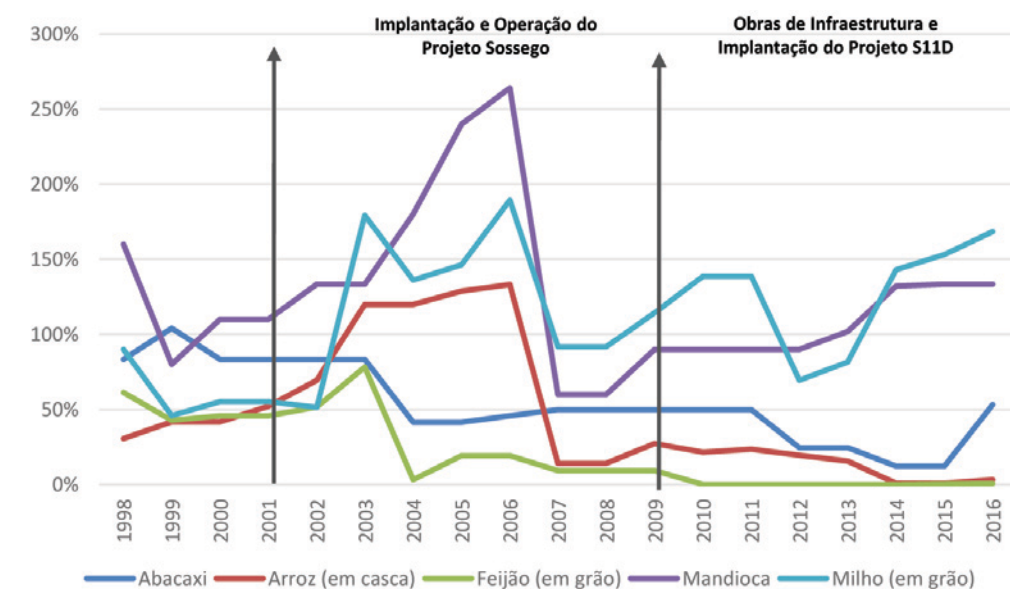
A extração vegetal, em especial de castanha do Pará, também declinou fortemente em Canaã dos Carajás, 70%, entre 2002 a 2016, passando de nove para menos de duas toneladas (SIDRA/IBGE).

Os principais produtos da lavoura temporária - abacaxi, arroz e feijão, da mesma forma, reduziram a produção, com os dois últimos alcançando níveis insignificantes, se comparadas às suas produções iniciais. A exceção tem sido a produção de mandioca e de milho que, embora oscilantes, cresceram, em

média, 50%, entre 2007 e 2016 (Gráfico 6).

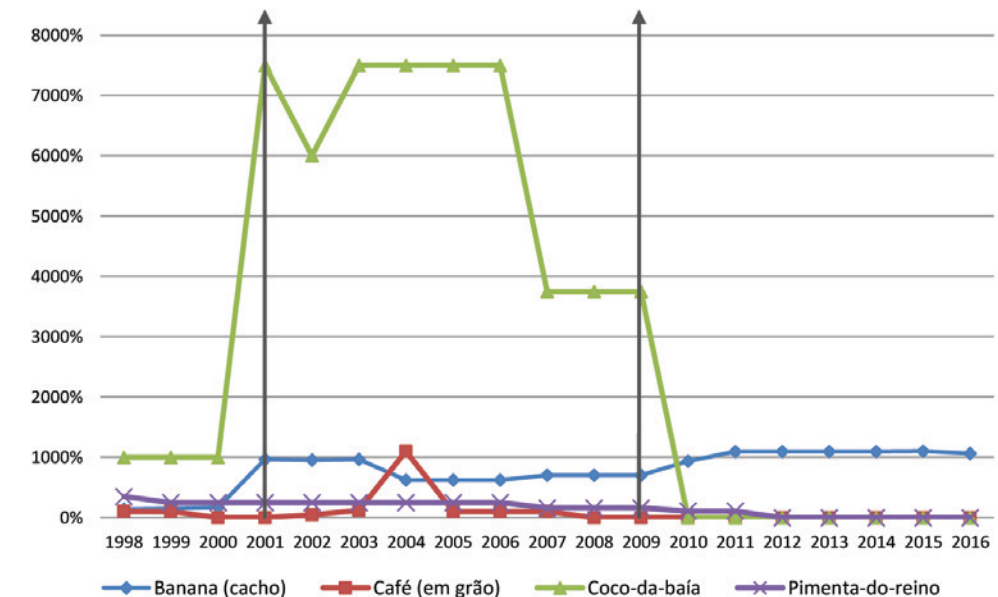
As estatísticas da lavoura permanente revelam também a redução da diversidade produtiva, com a extinção das culturas de café, coco e pimenta-do-reino, e a concentração em um único cultivar - a banana - que teve crescimento exponencial no período, passando de 790 toneladas, em 1997, para 8.500 toneladas, em 2016 (Gráfico 7).

Gráfico 6 - Evolução da quantidade produzida (toneladas) das principais lavouras temporárias - 1998 a 2016 (1997=100%)



Fonte: PAM/SIDRA/IBGE. Elaboração própria.

Gráfico 7 - Evolução da produção (%) das principais lavouras permanentes - 1998 a 2016 (1997=100%)



Fonte: PAM/SIDRA/IBGE. Elaboração própria.

As evidências estatísticas²¹ são reafirmadas pelo relato dos produtores

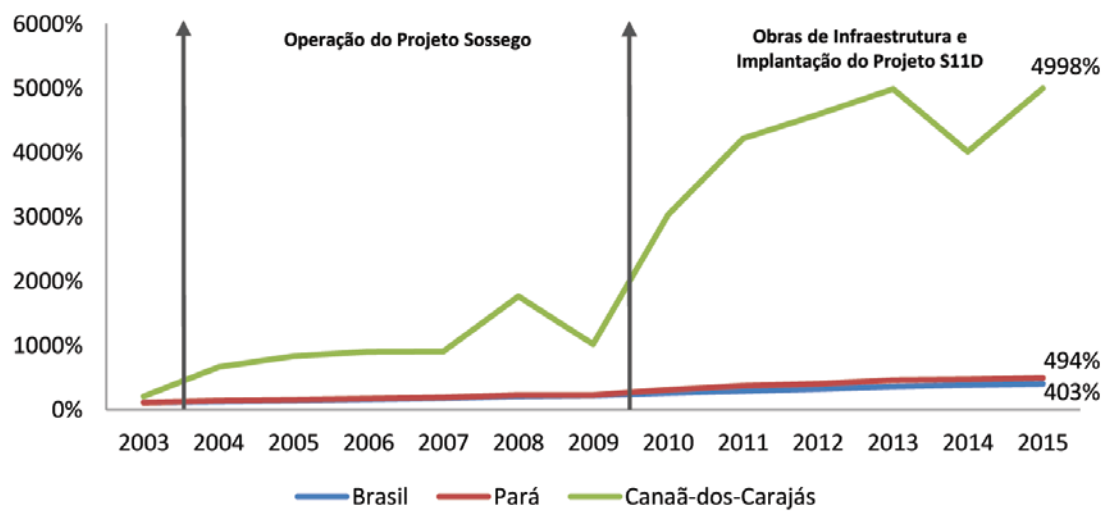
“O município antes da mineração produzia muito alimento, mas com a mineração tudo isso foi diminuindo e quase tudo vem de fora. A produção de agricultura familiar e de grandes produtores tem se acabado. Antes o município era uma bacia leiteira e grande produtor de grãos”
(Entrevista com representante do Sindicato das Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais - STTR)

“A mineração tem se instalado desarticulando outras atividades, em especial a agricultura que era a base econômica do município e de subsistência dos camponeses”
(Entrevista com representante da CPT)

Portanto, é fato que a transformação de Canaã dos Carajás em uma economia de base mineral²² alterou radicalmente a dinâmica do crescimento municipal. Um dos indicadores de maior evidência é o PIB que, entre 2003 e 2015, cresceu quase 5.000%, ao passo que os acréscimos estadual e nacional foram de, respectivamente, 494% e 403% (Gráfico 8).

Em termos absolutos, o PIB do município passou de R\$ 70 milhões, em 2002, para aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, em 2015. Nesse mesmo período, Canaã dos Carajás passou da 57ª para a 8ª posição no escore estadual (144 municípios). Em 2015, Canaã dos Carajás registrou um PIB *per capita* que ultrapassou R\$ 100 mil – o maior patamar do Pará²³ e uma surpreendente posição de 36º entre os 5.570 municípios brasileiros (IBGE). E as projeções indicam que o ritmo de crescimento econômico do município ainda ganhará maior intensidade nos próximos anos com a plena utilização da capacidade da mina S11D, em 2020.

Gráfico 8 - Evolução do Produto Interno Bruto a preços correntes, Canaã dos Carajás, Pará e Brasil – 2003 a 2015 (2002=100)



Fonte: PAM/SIDRA/IBGE. Elaboração própria.

²¹ Pesquisa Pecuária Municipal (PPM/IBGE); Produção da Extração Vegetal e Silvicultura (IBGE); Produção Agrícola Municipal (PAM/IBGE).

²² “Estimativas indicam que o Valor da Produção Mineral (VPM) paraense atingiu, até junho de 2017, a quantia de R\$ 18,1 bilhões. Comparando com o mesmo período no ano de 2016, houve um aumento de 41,6%. Tal fato se deve ao início da operação da nova

mina de ferro S11D da VALE, localizada no município de Canaã-dos-Carajás” (DNPM, 2017, p. 3).

²³ A média do PIB *per capita* do Pará foi de R\$ 16.010 e a de Canaã R\$ 103.807 (Fapespa, 2017).

O padrão de crescimento econômico e populacional de Canaã dos Carajás se assemelha ao modelo de instalação e funcionamento de grandes minas mundo a fora, em que o crescimento da mineração é seguido pelo crescimento de externalidades, tanto positivas quanto negativas, como: geração de receitas públicas e ampliação de infraestruturas, mas com aumento da degradação ambiental, agravamento das desigualdades sociais e riscos à saúde, entre outros.

Esses aspectos adquirem nuances próprios, de acordo com o contexto regional. Embora apresente avanços notáveis em seus indicadores de crescimento econômico, a Região em que Canaã está inserido registra também crescimento da desigualdade, da violência e da pobreza local no seu entorno (ENRÍQUEZ, 2008; CABRAL *et al*, 2011). Por este motivo tem relevância medir os indicadores de desenvolvimento de Canaã dos Carajás, a fim de identificar até que ponto essa dinâmica do desenvolvimento municipal impulsionada pela mineração se aproxima ou se distingue dessa dinâmica regional.

2. A dinâmica do desenvolvimento de Canaã dos Carajás à luz dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Para dimensionar a trajetória e o atual estágio de desenvolvimento de Canaã dos Carajás foram adotados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), (Box 3), enquanto ferramenta que possibilita mensurar os componentes econômicos, sociais e ambientais do município.

Os ODS são compostos por um conjunto amplo de indicadores, mas, como nem todos estão disponíveis em nível municipal (fato destacado pelo PNUD), somente foi possível mensurar nove dos 17 objetivos e, para cada variável utilizada, foi considerado o período mais atual disponível.

BOX 3 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Os 17 ODS e suas 169 metas compõem a agenda internacional de desenvolvimento proposta pelas Nações Unidas, em 2015, com o objetivo de orientar o planeta a um caminho resiliente e sustentável até 2030. Os ODS são considerados como integrados e indivisíveis e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

As áreas a serem estimuladas para os próximos 15 anos, de crucial importância para a humanidade e para o planeta, são: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria. Os objetivos, metas e os documentos pactuados entre os Estados-membros podem ser encontrados na página das Nações Unidas (<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>).



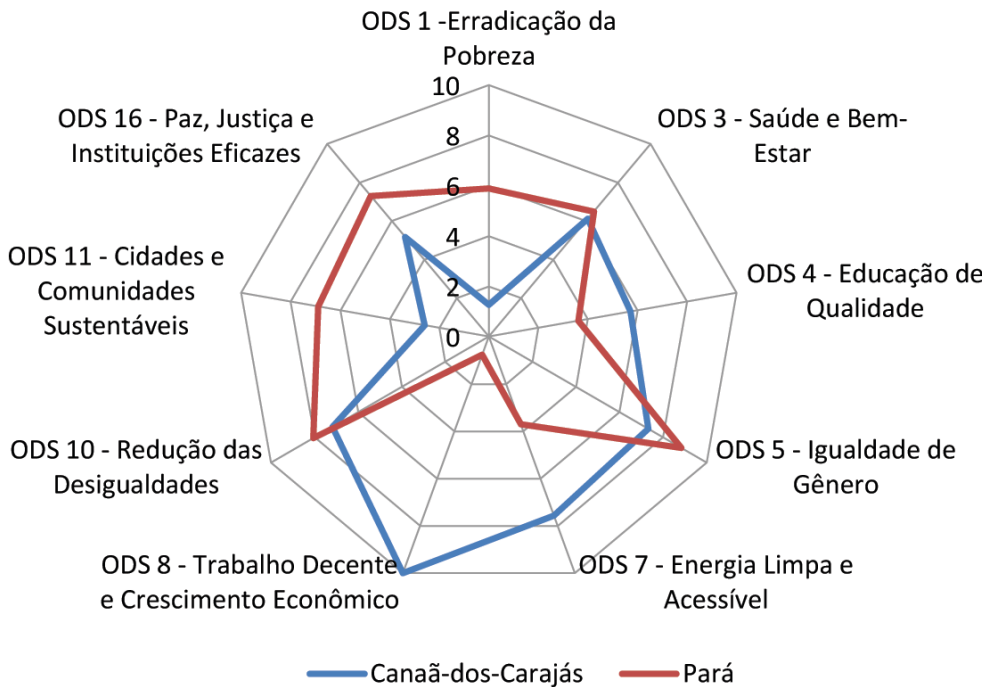
Os dados obtidos foram normalizados, a fim de medir a natureza multivariada dos ODS e, em termos formais, foram criadas equações que expressam o procedimento de cálculo do índice de cada objetivo²⁴. Assim, foi possível construir o Radar de Desenvolvimento de Canaã dos Carajás (Gráfico 9). Os valores obtidos foram comparados à média dos demais municípios do Estado, adotando-se uma escala, para cada um dos objetivos, com a variação entre 0 (valor mínimo) e 10 (valor máximo)²⁵.

Surpreende constatar que, embora com um PIB per capita quase sete vezes superior à média municipal, apenas três dos nove ODS calculados estão acima da média estadual, cinco estão abaixo e apenas um na média.

2.1. ODS acima da média estadual

A dimensão “crescimento econômico e emprego digno” é captada pelo ODS 8, medido pelo PIB per capita. Para este indicador Canaã dos Carajás apresentou valor máximo entre os 144 municípios do Estado, com crescimento de 291%, bem acima das médias estadual e nacional. No último ano da série, o município passou a ser o 1º no ranking estadual e o 36º no nacional (Gráfico 10).

Gráfico 9 - Radar de desenvolvimento – Canaã dos Carajás e Pará



Fonte: Elaboração própria.

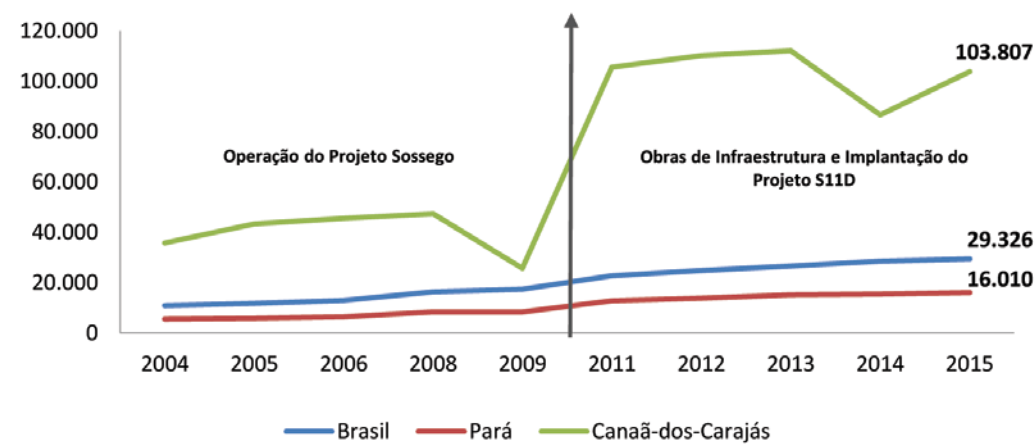
* Os aspectos metodológicos para construção do radar estão detalhados nas notas 26 e 27

²⁴ A primeira equação foi utilizada para variáveis que tem relação direta com o objetivo e a segunda para variáveis que tem seu crescimento impactando negativamente o objetivo:

$$V_n^i = \frac{v^i - v_{min}}{v_{max} - v_{min}} \quad (1) \quad V_n^i = \frac{v^i - v_{max}}{v_{min} - v_{max}} \quad (2)$$
 em que: V_n^i é o valor normalizado da observação; v^i é valor absoluto da observação; v_{max} é o valor máximo da amostra; v_{min} é o valor mínimo da amostra.

²⁵ Por ser uma representação comparativa entre municípios, não se pode afirmar categoricamente que os valores encontrados para Canaã dos Carajás são (in)satisfatórios para a respectiva dimensão, mas tão somente identificar sua posição em relação à média estadual.

Gráfico 10 - Evolução do PIB per capita (R\$), Canaã dos Carajás, Pará e Brasil – 2004 a 2015



Fonte: Elaborado a partir do SIDRA/IBGE.

* Não há estimativas populacionais disponíveis para 2007 e 2010.

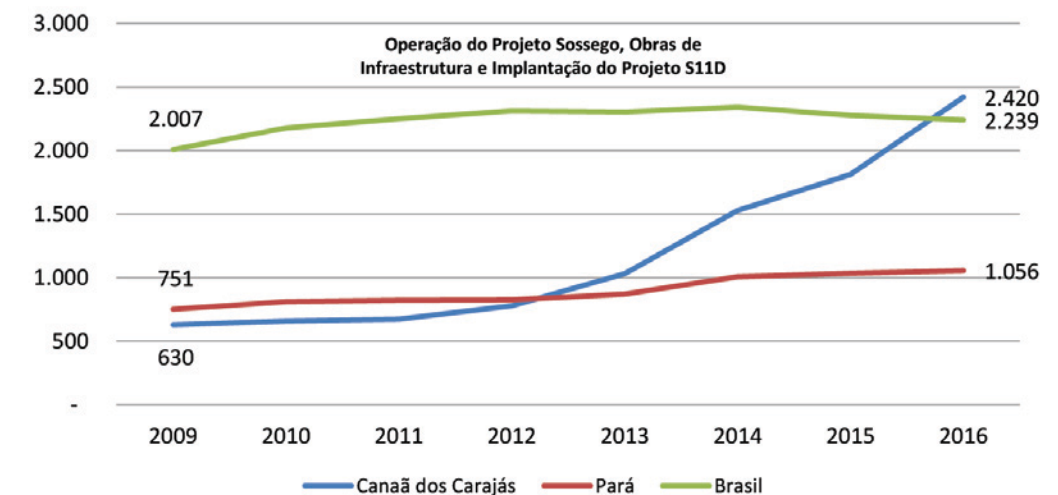
No entanto, no quesito emprego, houve uma grande oscilação entre a implantação das obras e sua efetiva operação, que certamente terão reflexos na dinâmica futura do crescimento municipal:

“Havia 16 mil trabalhadores no projeto, agora só tem 3 mil, com 13 mil desempregados. Muitos dos que trabalhavam no projeto eram de fora, e foram embora; mas muitas outros eram do município e permanecem desempregados. É preciso então criar alternativas de geração de emprego para diminuir a dependência só da mineração” (Entrevista com representante da Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Canaã dos Carajás - ACIACCA).

“A mineradora chegou prometendo muitos empregos para os filhos dos colonos; na verdade foram poucas vagas e muitas delas ocupadas por pessoas de fora da cidade. Os trabalhos que os moradores conseguiram foram mais braçais durante a implantação, na operação quase não há emprego” (Entrevista com representante do STTR)

Para medir o ODS 7, “acesso à energia”, a variável utilizada foi o *consumo per capita de energia elétrica*. Neste quesito, Canaã dos Carajás encontra-se bem na frente da média estadual (3,7), com um escore próximo de 7,5. O aumento expressivo, entre os anos de 2009 e 2016, ultrapassou as médias estadual e nacional. Esta alta ocorreu devido tanto à atração populacional, cujo número de ligações residenciais se elevou em 357%, quanto ao dinamismo da implantação e operação da mina S11D, cujas ligações industrial e comercial se elevaram em 218%, no mesmo período (FAPESPA, 2018; Gráfico 11).

Gráfico 11 - Consumo per capita de energia elétrica (Kwh), Canaã dos Carajás, Pará e Brasil – 2009 a 2013

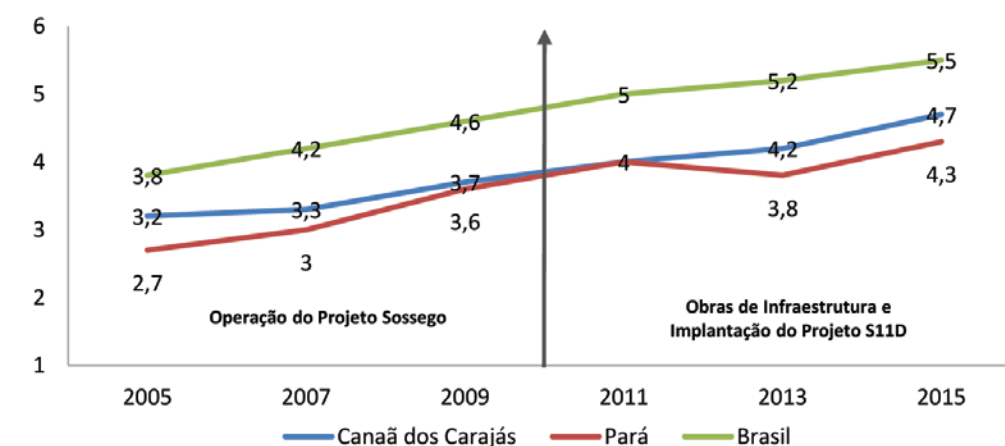


Fonte: Elaborado a partir de FAPESPA.

O tema do ODS 4, “Educação de Qualidade”, foi medido pelo *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)*²⁶ nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Nesta dimensão, ficou evidente que Canaã dos Carajás dispõe de melhores condições na rede pública municipal de ensino, quando comparado à média estadual, mas ainda está bem distante do

valor máximo. O município apresenta uma trajetória ascendente para esse indicador, situando-se acima da média estadual, porém abaixo da nacional. Isso reflete uma evolução positiva de uma importante dimensão do desenvolvimento, com desdobramentos benéficos sobre as demais (Gráfico 12).

Gráfico 12 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os anos iniciais do Ensino Fundamental, Canaã dos Carajás, Pará e Brasil – 2005 a 2015.



Fonte: Elaborado a partir do INEP/MEC.

²⁶ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é o principal indicador da qualidade do ensino básico no Brasil. Sintetiza os conceitos da aprovação escolar e do aprendizado dos estudantes em português e matemática e é calculado para os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e Médio.

2.2. ODS abaixo da média estadual

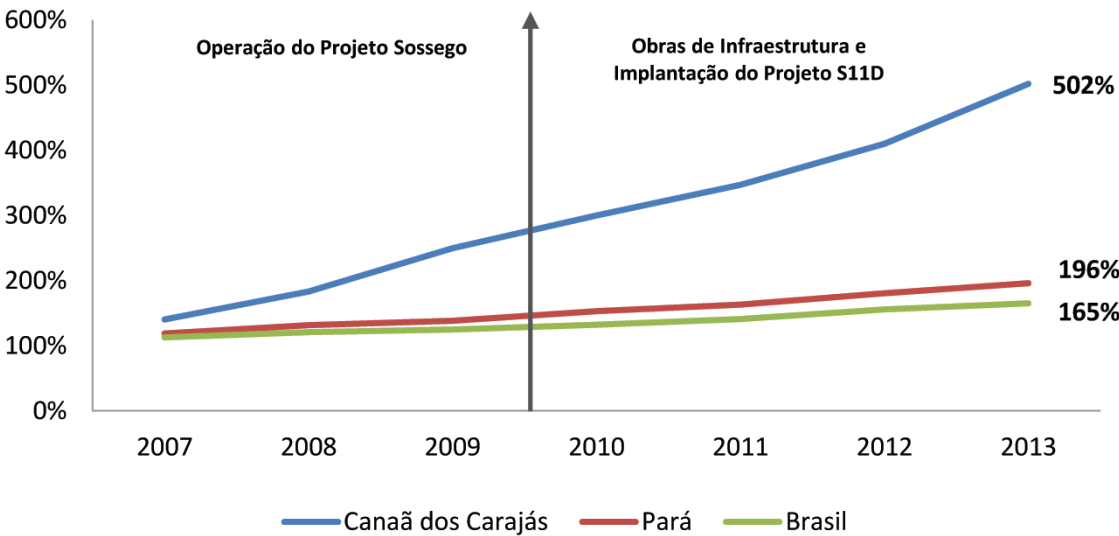
Os ODS abaixo da média estadual estão associados às questões como: superação da pobreza; da desigualdade de renda, racial e de gênero; da violência e busca pela sustentabilidade urbana, entre outros. Para obter avanços nesses indicadores é necessário bem mais do que o aumento de renda. Aliás, sem equacioná-los, como no contexto de Canaã dos Carajás, o crescimento econômico tende a afetá-los negativamente, pois a solução destes problemas necessita estratégias capazes de promover diálogo, interação, gerar confiança e colaboração entre governos, sociedade e empresas, para a formação dos pilares indispensáveis à edificação do desenvolvimento.

ODS 1, “condições de pobreza” no município, estão representadas pelo número de famílias com rendimento mensal de até metade do salário mínimo e que dependem de programas sociais, em especial, os de transferência de renda. Em Canaã dos Cara-

jás foi encontrado um valor bem próximo do mínimo (1,3), o que demonstra uma situação crítica, tanto internamente como em relação aos demais municípios da média estadual (5,9).

A expansão mais acentuada deste indicador, a partir de 2011 – ano subsequente ao início das obras do Projeto S11D – tem a ver com a elevada migração de trabalhadores socialmente vulneráveis em busca de oportunidades (Gráfico 13).

Gráfico 13: Evolução da quantidade de famílias inscritas no CadÚnico com renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo, Canaã dos Carajás, Pará e Brasil - 2007 a 2013 (2006=100)



Fonte: Elaborado a partir do SIDRA/IBGE.
* Não há estimativas populacionais disponíveis para 2007 e 2010.

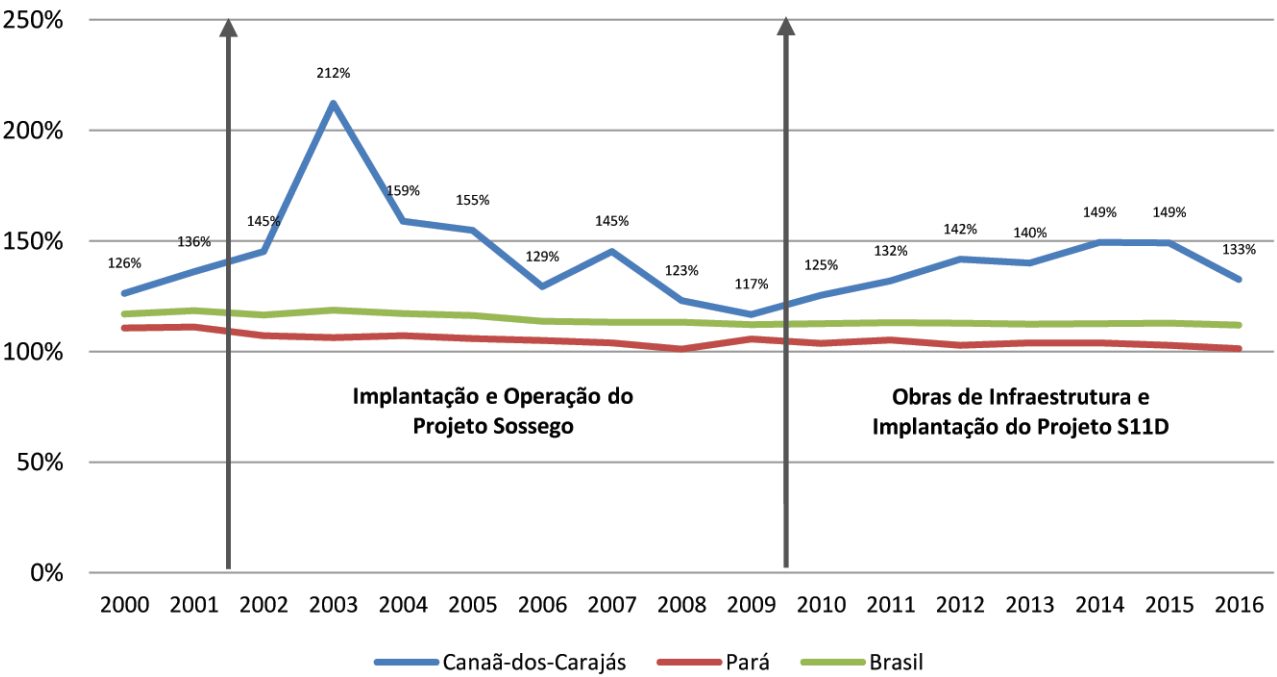
Esse fenômeno é, certamente, um efeito colateral negativo da mineração, pois era de se esperar que o forte crescimento econômico contribuisse para a redução, e não para o aumento, do número de famílias com rendimento insuficiente e dependentes de programas sociais.

“A Vale e os políticos não se preocupam com o social. A empresa lucra e os cidadãos não veem o resultado”
(Entrevista com representante do MST)

No que se refere ao ODS 5, “igualdade de gênero”, representado pela razão do rendimento

médio entre homens e mulheres, o escore de Canaã dos Carajás foi alto, 7,3. Comparativamente à média estadual (8,8), o município apresenta maior desigualdade de gênero. Uma vez que quanto maiores forem os valores assumidos por essa razão, menor a igualdade de gênero, já que os valores foram tratados em sentido inverso. Diferentemente dos contextos estadual e nacional, que tem apresentado tendência declinante, este indicador em Canaã dos Carajás demonstra agravamento da desigualdade de renda entre gêneros. Destacam-se os anos de 2002 e 2009 - períodos de implantação das minas - como pontos de intensificação da diferença salarial (Gráfico 14).

Gráfico 14 - Razão do rendimento médio entre homens e mulheres, Canaã dos Carajás, Pará e Brasil - 2000 a 2016

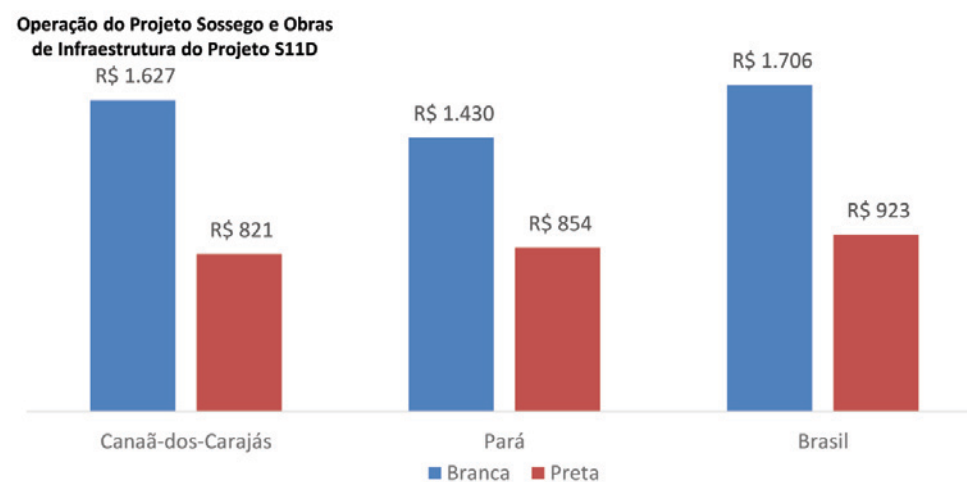


Fonte: Elaborado a partir da RAIS/MTE.

As “desigualdades raciais”, medidas pela razão do rendimento médio entre os trabalhadores de cor branca e preta são expressas pelo ODS 10. Canaã dos Carajás fica em um patamar relativamente distante do valor mínimo do radar, porém inferior ao assumido pelo Pará. Em 2010, ano mais recente disponível para mensurar o indicador, o município apresentou a maior diferença de remuneração entre os trabalhadores pretos e brancos, estes ganhando quase duas vezes mais que os primeiros (Gráfico 15).

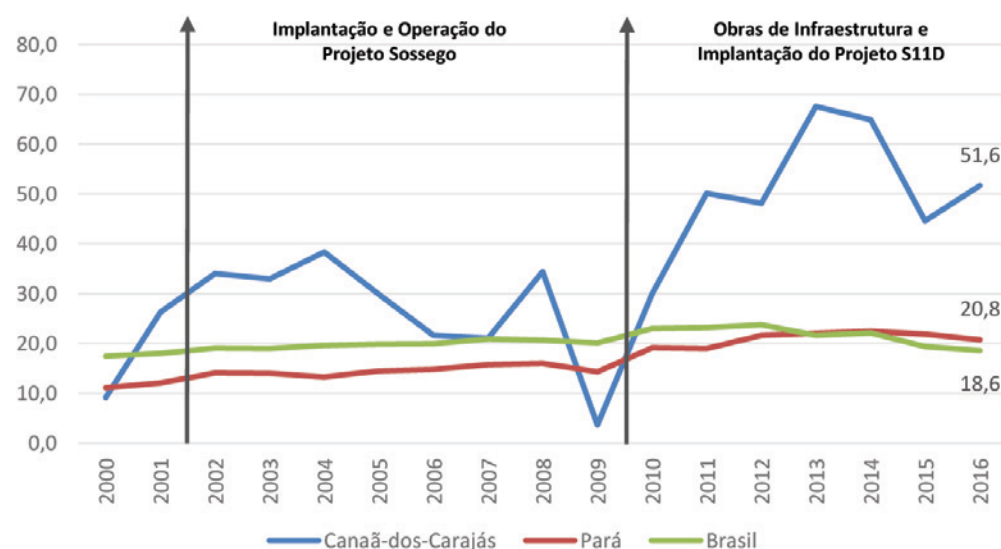
O ODS 11, “cidades e comunidades sustentáveis”, medido neste estudo pela taxa de óbitos por acidentes de transportes por 100 mil habitantes, revela que ao longo de mais de uma década, Canaã dos Carajás apresentou uma trajetória irregular e um crescimento acentuado deste indicador, com considerável aumento no registro de óbitos, principalmente, nos anos recentes, que compreendem os anos de maior atração populacional em decorrência da instalação do Projeto S11D (Gráfico 16).

Gráfico 15 - Valor do rendimento médio mensal dos trabalhadores por raça, Canaã dos Carajás, Pará e Brasil - 2010



Fonte: Elaborado a partir do SIDRA/IBGE.

Gráfico 16 - Taxa de óbitos por acidentes de transporte por 100 mil habitantes, Canaã dos Carajás, Pará e Brasil – 2000 a 2016



Fonte: Elaborado a partir de DATASUS.

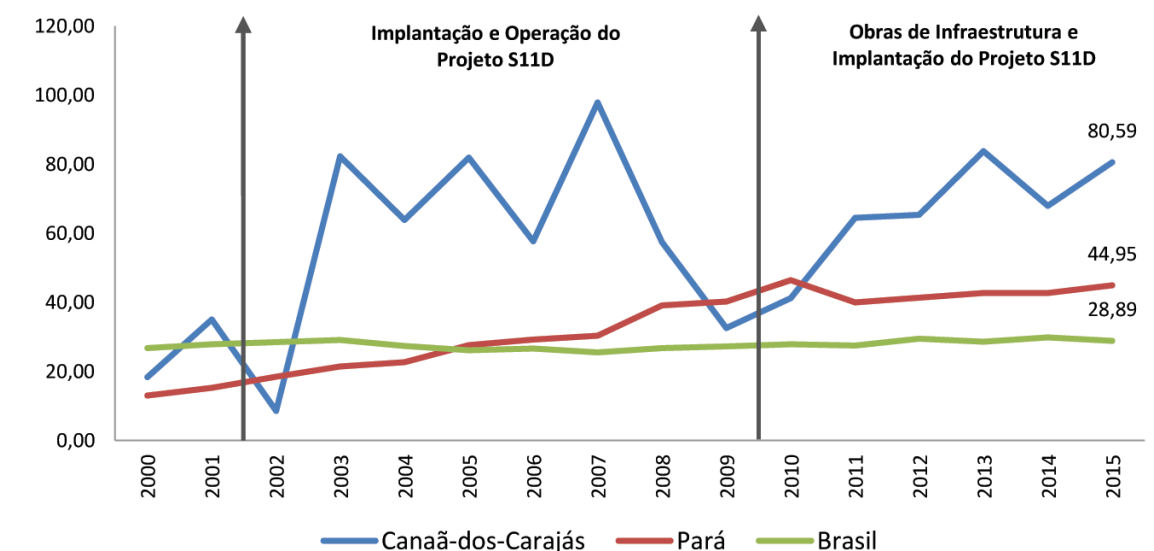
O ODS 16, “paz, justiça e instituições eficazes”, é aqui medido pela taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Canaã dos Carajás situa-se, no radar, em torno da mediana dos 144 municípios. Entre 2001 e 2015, a situação do Brasil no quesito segurança pública manteve-se estável, mas a do Estado duplicou, e a de Canaã dos Carajás quadruplicou refletindo grande aumento da violência e, por conseguinte, fragilidade do sistema de segurança pública. As mudanças abruptas apresentadas pelo município coincidem com os períodos de instalação dos projetos minerários (Gráfico 17).

2.3 ODS na média estadual

O ODS 3, que acompanha a média estadual, está associado à dimensão da “saúde e bem-estar”. Seu desempenho poderia ser mais bem efetivo, mesmo no contexto de Canaã dos Carajás, caso houvesse melhor articulação entre as distintas políticas.

Medido pela taxa de mortalidade infantil (óbitos de crianças menores de um ano observados durante o ano, com relação ao número de nascidos vivos

Gráfico 17 - Taxa de homicídios por 100 mil habitantes, Canaã dos Carajás, Pará e Brasil – 2001 a 2015



Fonte: Elaborado a partir de DATASUS.

De fato, há muitos relatos sobre o incremento da violência na cidade.

(...) há mais malefícios que benefícios. Insegurança, casos de estupro na cidade. (Entrevista com representante STTR).

do mesmo período). Canaã dos Carajás apresenta patamares altos, bem próximos à média estadual (6,5²⁷).

²⁷ Quanto maior for o valor assumido por essa taxa, pior é a condição de saúde no município, portanto, os valores foram tratados em sentido inverso.

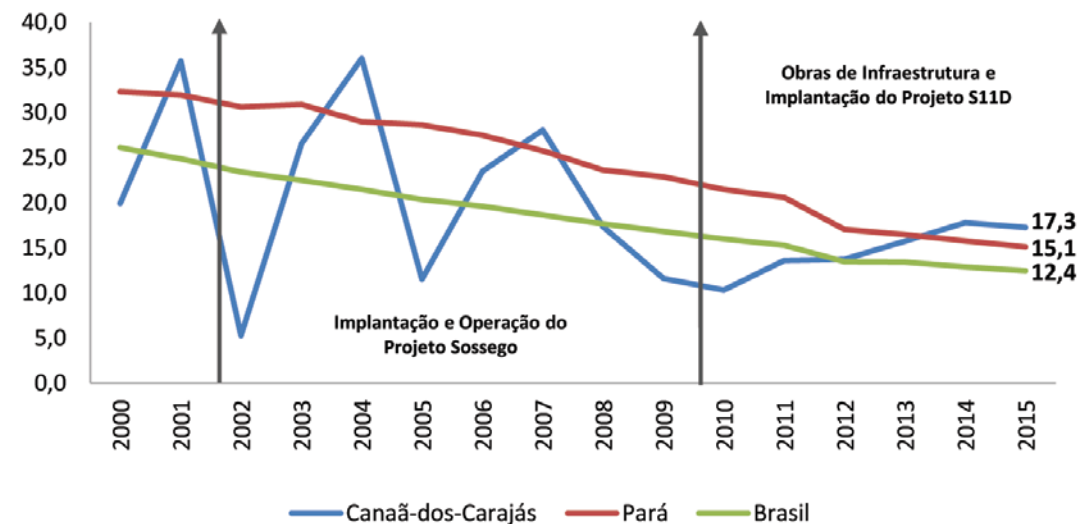
O indicador do ODS 3 apresentou dois comportamentos: 1) tendência declinante do Pará e do Brasil (redução de 50%) e declínio com fortes oscilações em Canaã dos Carajás, até 2010, com o início da implantação do S11D; 2) a partir de 2010, o município apresentou crescimento da taxa e encerrou a série com uma taxa ligeiramente menor que a inicial, o que indica melhoria do sistema de saúde face às necessidades de assistência às gestantes e aos recém-nascidos. Nos anos recentes as taxas superaram as médias nacional e do Estado (Gráfico 18).

A existência dessas forças opostas deve ser considerada no planejamento do desenvolvimento do município, por meio de ação conjunta entre governo, empresa mineradora, sociedade civil e demais segmentos representantes da população; apenas esta articulação será capaz de contribuir de forma positiva para a melhoria simultânea das dimensões dos ODS em Canaã dos Carajás.

Neste contexto, considerando que o maior benefício direto da mineração é a arrecadação da Cfem, e que o seu bom uso é fator fundamental para a su-

regularização fundiária e agricultura sustentável. Esta iniciativa, desde que devidamente institucionalizada e legitimada, pode exercer um papel muito relevante e estratégico na promoção de um diálogo consertado para articular atores sociais na busca por soluções para os problemas estruturais do município e a Cfem pode ser o principal instrumento.

Gráfico 18 - Taxa de mortalidade infantil, Canaã dos Carajás, Pará e Brasil – 2000 a 2015



Fonte: Elaborado a partir do DATASUS/FAPESPA.

De maneira sintética, na trajetória de desenvolvimento de Canaã dos Carajás atuam forças antagônicas, o que parece refutar o pressuposto de que os indicadores dos ODS evoluem “integrados, indivisíveis e de mútuo progresso” (UN, 2015; SDSN, 2015), dado que, ao mesmo tempo em que há avanços em alguns dos ODS há também retrocesso em outros. De um lado, a considerável melhora em dimensões associadas ao crescimento econômico, infraestrutura e educação; e de outro, o agravamento de problemas sociais ligados ao aumento da pobreza, à desigualdade racial e de gênero e à violência.

peração dos desafios impostos ao desenvolvimento do território minerador, questiona-se até que ponto os excepcionais valores da Cfem que o município arrecada podem promover a convergência dos ODS em uma perspectiva de sustentabilidade?

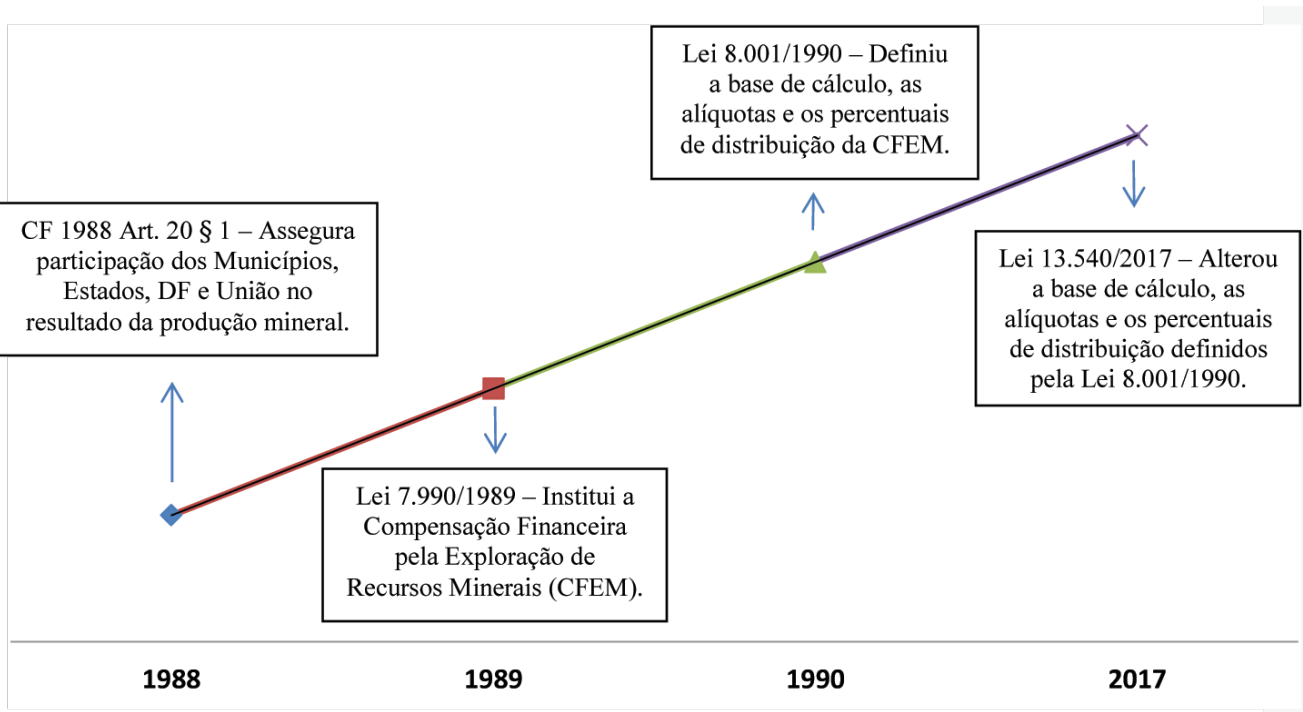
A atual agenda dos ODS já vem sendo debatida em Canaã dos Carajás desde abril de 2018, com a instalação da “Comissão Pró-Sustentabilidade”, composta por representantes do governo, do setor privado e da sociedade civil, que tem por objetivo “internalizar, difundir e dar transparência aos ODS em Canaã dos Carajás”; com a realização de audiências públicas, em especial sobre a questão da



3. A Cfem e o alcance do desenvolvimento em Canaã dos Carajás

Criada no final dos anos 1980 e regulamentada no início dos 1990, após anos de debate, em 18 de dezembro de 2017, foi publicada a nova legislação da Cfem, a Lei nº 13.540 (Figura 4).

Figura 4 - Alterações na legislação da Cfem – 1988 a 2017



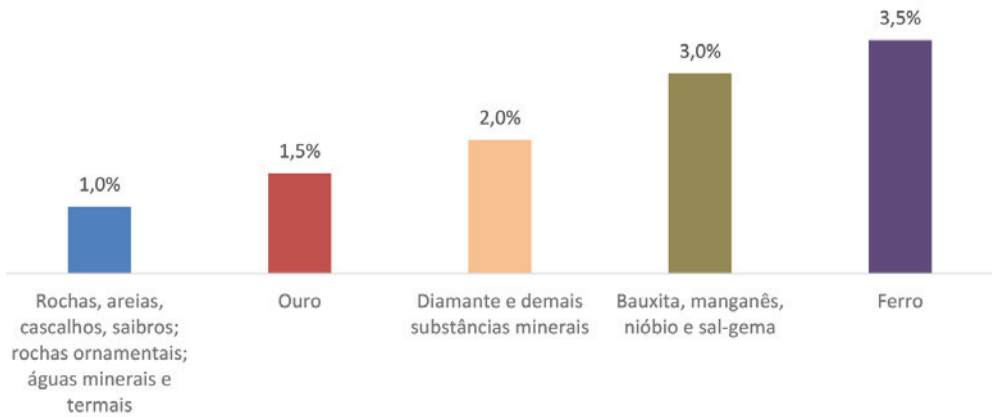
Fonte: Constituição Federal 1988, Leis nº 7.990/1989, 8.001/1990 e 13.540/2017.

A mudança da lei foi justificada por causa das imprecisões da legislação anterior e também pela necessidade de atualizar taxas e critérios de distribuição e uso.

Uma dessas imprecisões **era a base de cálculo**, que passou a ser a receita bruta de vendas, ao invés da receita líquida, como era na lei anterior. Isso significa que agora a Cfem incide sobre o valor de venda dos minérios, sendo permitida apenas a dedução dos impostos efetivamente pagos. Essa mudança dá mais transparência a esta ferramenta.

As alíquotas, ou taxas, que correspondem a um percentual da receita bruta mudaram para cinco faixas (ao invés de quatro, como na legislação anterior), variando de 1%, para minerais usados na construção civil, a 3,5%, no caso do minério de ferro (exceções tratadas no Anexo A), que antes era de 2% (Gráfico 19).

Gráfico 19 - Novas alíquotas de incidência da Cfem – Lei 13.540/2017

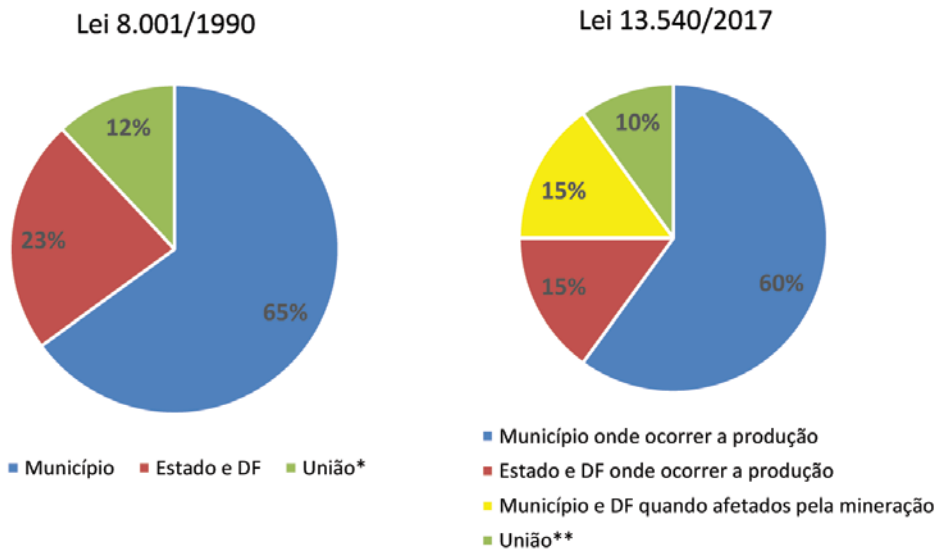


Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 13.540/2017

A partilha da Cfem também foi alterada. Embora continue sendo distribuída entre município minerador, Estado e União, a nova legislação permitiu incluir os municípios que são afetados por atividades de mineração de seus vizinhos (Gráfico 20).

A nova lei apresenta as condições para que os municípios não mineradores afetados pela mineração possam receber o benefício, como nos seguintes casos:

Gráfico 20 - Distribuição da Cfem por ente federativo – Leis 8.001/1990 e 13.540/2017



* 2% - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); 10% - Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), dos quais 2% eram destinados ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).
** 7% - Agência Nacional de Mineração (ANM); 1,8% - Centro de Tecnologia Mineral (CETEM); 1% - FNDCT; 0,2% - IBAMA.

- cortados pelas infraestruturas para o transporte ferroviário ou dutoviário de minérios;
- afetados por operações portuárias e de embarque e desembarque de minérios; e
- onde se localizem as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais.

As regras de uso da Cfem também mudaram. A legislação tem a intenção de contribuir para superar o problema que todas as categorias têm quanto à excessiva dependência da mineração ao determinar que pelo menos 20% da Cfem sejam destinados para: *Diversificação econômica; Desenvolvimento científico e tecnológico; Desenvolvimento mineral sustentável.*

É fato que a Cfem proporciona forte expansão de receitas públicas em municípios que abrigam grandes minas, com o consequente aumento da capacidade de gastos. Ela privilegia os municípios por serem os entes mais afetados pela mineração, desde a exploração até a produção e o fechamento da mina.

3.1. A Cfem e as finanças municipais

Canaã dos Carajás chama atenção não apenas pelo fato de abrigar duas grandes minas, mas pela projeção crescente de extração mineral com o consequente aumento exponencial da Cfem. Em 2005, o município arrecadou R\$ 11,3 milhões de Cfem, passando para R\$ 40,3, em 2017, o que o transformou no terceiro maior arrecadador do Pará e o sexto do Brasil, neste último ano. Para 2020 a projeção é de R\$ 350 milhões! Gerando um salto de Cfem *per capita* de R\$ 767,00 para R\$ 7.000, em apenas quinze anos (Tabela 2).

Tabela 2 - Arrecadação e Projeção de Cfem e Cfem per capita, Canaã dos Carajás – 2005, 2017 e 2020

CFEM 2005 (R\$ mil)	10.296
CFEM 2017 (R\$ mil)	40.256
CFEM 2020 (R\$ mil) *	350.000²⁸
CFEM <i>per capita</i> 2005	R\$ 767
CFEM <i>per capita</i> 2017	R\$ 1.117
CFEM <i>per capita</i> 2020*	R\$ 7.000 ²⁹

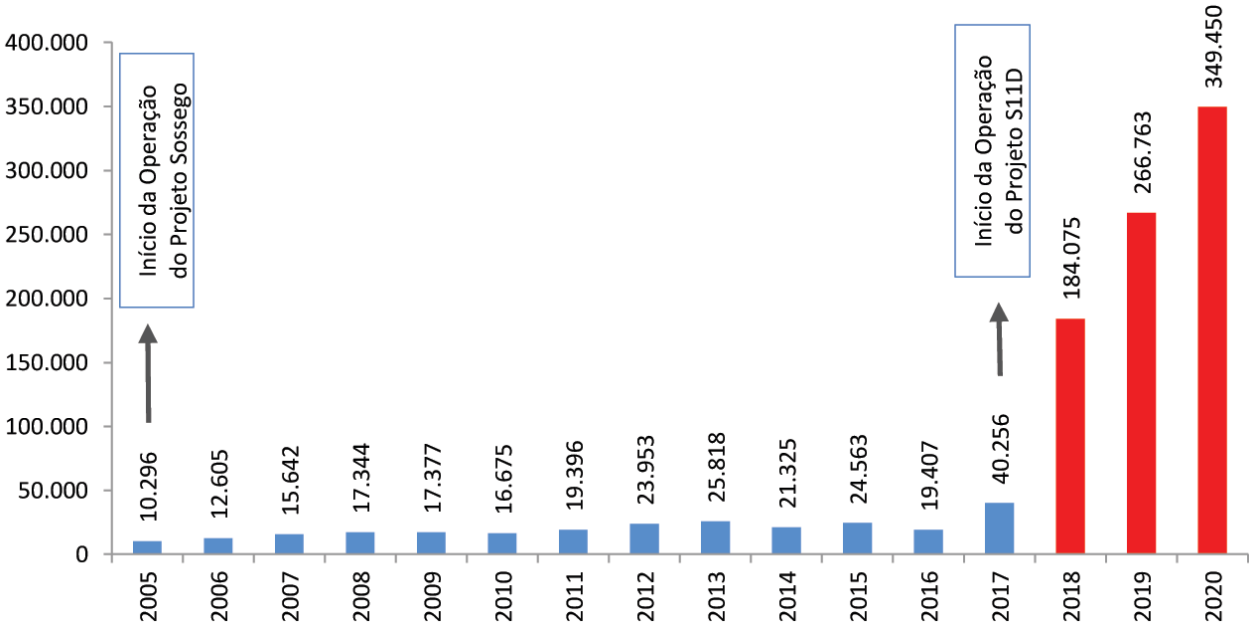
Fonte: Elaborado a partir da ANM e do IBGE.
* projeção

Com o início da operação da mina S11D, as estimativas são de que, nos próximos três anos, a arrecadação da Cfem supere largamente todo o valor até então recolhido pelo município (Gráfico 21).

²⁸ Considerando-se uma hipótese conservadora de o preço do minério de ferro manter-se em patamar de US\$ 50/t e a taxa de câmbio em R\$ 3,50/US\$, estima-se uma receita anual adicional de Cfem da ordem de R\$ 350 milhões, em relação aos valores recolhidos em 2017. A estimativa foi realizada de acordo com os parâmetros da nova legislação (Lei nº 13.540/2017) – alíquota de incidência da Cfem de 3,5% sobre o ferro e distribuição de 60% da arrecadação ao município minerador. Adicionalmente, considerando-se um aumento da produção da mina em 25% por ano, até a plena capacidade em 2020.

²⁹ Partindo da hipótese de que, em 2020, a população seja da ordem de 50 mil habitantes.

Gráfico 21 - Evolução e projeção da arrecadação de Cfem (R\$ mil), Canaã dos Carajás – 2005 a 2020



Fonte: Elaborado a partir da ANM.

Somente no 1º semestre de 2018³⁰, Canaã dos Carajás já desponta como o segundo maior município arrecadador da Cfem no Pará e também no Brasil, acumulando repasses de R\$ 95,1 milhões, atrás apenas de Parauapebas (PA) (ANM, 2018). Todavia, é preciso lembrar que o final de vida útil das minas implica na extinção da arrecadação da Cfem. Se mantidas as condições de extração atuais, as duas minas têm vida útil estimada em menos de 30 anos (Sossego - 2024 e S11D - 2047) - curto espaço de tempo para planejar o uso e aproveitar as oportunidades geradas pela Cfem (DURÃO, 2015; IBRAM, 2016).

A prefeitura sabe o que é, quais as regras e tem consciência do elevado montante que o município arrecada a título de Cfem. Em sua maioria, os Secretários Municipais concordam que os valores arrecadados são suficientes para compensar os impactos gerados pela mineração no município, mas reconhecem que:

Enquanto encargo mineral³¹ a Cfem merece destaque porque:

- impacta fortemente o município minerador, que recebe 60% do total recolhido;
- é uma receita “não vinculada”, isto é, não há obrigatoriedade de aplicação específica, permitindo usos diversos;

“Sempre há prejuízos ao município em decorrência da mineração. As experiências mostram que o município nunca é totalmente compensado tanto no curso quanto no término do período mineral. Não há como mensurar os prejuízos ambientais e sociais na prática”.
(Entrevista com representante da Prefeitura)

3.2. Importância da Cfem

³⁰ Consulta em 13/08/2018 no sítio a Agência Nacional de Mineração.
³¹ Impostos: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e o ISSQN; além de taxas, com a Taxa Anual por Hectare (TAH) e Contribuições e Compensações, como a Cfem.

- sujeita os municípios mineradores a acréscimos expressivos em sua capacidade de gastos, assim como a intensas reduções em seus orçamentos, devido a característica de “volatilidade”, isto é, ampla variação de preços. Um exemplo de variação para baixo na Cfem ocorreu em Parauapebas, no Pará, maior município minerador brasileiro. Em 2013, recolheu R\$ 451 milhões, declinando para R\$ 247 milhões, em 2014, R\$ 151 milhões, em 2015.
- é uma receita que não vai durar para sempre, pois se sujeita à inevitável finitude das reservas minerais.

Assim, por todas essas características é mandatário o planejamento do uso da Cfem, a fim de que ela seja aproveitada para criar um elo entre a atual geração, que recebeu o benefício econômico do capital natural extraído, e as gerações futuras, que não mais contarão com o patrimônio mineral e, por isso, devem ser compensadas com a criação de outros ativos (HARTWICK, 1977; MICKESSELL, 1994; SERAGELDIN, 1996; OTTO et al, 2006; ENRÍQUEZ, 2007).

Esse uso comprometido da Cfem é bastante destacado nas falas da prefeitura:

“A Cfem é tratada de forma diferenciada dos outros recursos, ela não pode, por exemplo, ser usada para pagamento de pessoal, é uma restrição legal (...). É importante pensar em paralelo ao minério; pensar o crescimento e desenvolvimento do município de maneira separada, pois o minério anda sozinho. A compensação deve ser muito bem investida para desvincular o município da exclusividade do minério” (Entrevista com representante da Prefeitura)

“(...) transformar parte dos recursos da Cfem em outros negócios, investimento em outras cadeias produtivas (5%). O restante do recurso segue a metodologia

de planejamento das receitas ordinárias. O superávit de arrecadação é aplicado nos programas já em andamento” (Entrevista com representante da Secretaria de Desenvolvimento de Canaã)

“Cfem é uma receita carimbada para investimento, infraestrutura. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável (FMDS) tem por objetivo criar uma válvula de escape para a Cfem chegar mais rapidamente na economia local, na forma de empréstimos de juros baixos, objetivo de girar a economia, a qual também gerará outras formas de impostos.” (Entrevista com representante da Secretaria de Desenvolvimento de Canaã)

Por isso que a existência da Cfem cria uma expectativa de que seu uso seja atrelado a uma estratégia de sustentabilidade que possa desenvolver o território afetado pela mineração e prepará-lo para um futuro de maior prosperidade, a partir de gastos que possam criar novas oportunidades e, preferencialmente, alinhados às diretrizes estabelecidas na agenda de desenvolvimento (ODS). Mas será que isto está ocorrendo em Canaã dos Carajás?

3.3. O rito do orçamento e o atual uso da Cfem em Canaã dos Carajás

O uso de recursos públicos, quaisquer que sejam as suas fontes - impostos, transferências constitucionais, aplicações financeiras, prestação de serviços etc. - deve obedecer, por força da legislação, um “rito” que é obrigatório a todos os instrumentos de planejamento público. Nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), os gestores devem:

1. Definir, juntamente com a sociedade, as **prioridades e metas** a serem alcançadas no período de quatro anos, o que é documentado no **Plano Plurianual (PPA)** (Art. 165 da CF 1988).

2. Antes de vincular os objetivos e prioridades definidos no PPA ao orçamento, o poder executivo edita a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, que define as regras, disciplina o equilíbrio entre despesas e receitas e impõe determinadas vedações e limites ao uso dos recursos públicos.

3. Elaborar o orçamento propriamente dito, que exhibe o montante estimado para as receitas e a programação de despesas para cada exercício, que é regulamentado pela **Lei Orçamentária Anual (LOA)**.

A Cfem é registrada no orçamento dos estados e municípios como uma “transferência corrente”³², portanto, seu uso deve obedecer as diretrizes do planejamento e constar tanto na LDO quanto na LOA. Este procedimento é cumprido pelo governo local, para o qual o processo decisório de aplicação dos recursos da Cfem:

“se dá através de realização do PPA participativo, com a realização de audiências públicas, além de realização das peças orçamentárias como LDO e LOA” (Entrevista com representante da Secretaria de Planejamento de Canaã).

Com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), é possível aos cidadãos acessar o planejamento orçamentário e a execução financeira da Cfem. Todavia, apesar da obrigatoriedade de “absoluta transparência” exigida pela lei e da disponibilidade dos documentos por parte da prefeitura, as informações ainda não estão facilmente acessíveis.

O mapeamento do uso da Cfem em Canaã dos Carajás, com base na LOA de 2018, exigiu con-

³² No caso das receitas correntes, tal classificação serve para identificar se as receitas são compulsórias (tributos e contribuições), provenientes das atividades em que o Estado atua diretamente na produção (agropecuárias, industriais ou de prestação de serviços), da exploração do seu próprio patrimônio (patrimoniais), **se provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas ao atendimento de despesas correntes – transferências correntes.**

siderável esforço e compreensão técnica já que a análise da peça orçamentária demanda conhecimento prévio sobre a natureza das receitas e das despesas públicas, por categoria econômica e por funções, o que normalmente não é familiar ao cidadão comum. Um agravante à sua compreensão e avaliação é a forma de acesso do arquivo eletrônico no Portal da Transparência como *documento digitalizado*, o que impossibilita buscas mais eficientes e dificulta a coleta e sistematização dos dados. Juntos, esses fatores certamente desestimulam o controle social da Cfem e reforçam a continuidade do desconhecimento do seu volume e de sua destinação.

No entanto, o levantamento detalhado das informações da LOA permitiu verificar que:

- Até 2017, a Cfem de Canaã dos Carajás não tinha identificação própria no orçamento, sendo lançada no mesmo código orçamentário das demais receitas (010000). Isso dificulta rastrear sua destinação, **impede o acompanhamento e, por conseguinte, o controle social**. Ressalte-se que desde o ano 2005, o município de Canaã dos Carajás recebe a Cfem, o que significa que é muito difícil mapear, por meio do orçamento, os gastos da Cfem durante 13 anos – 2005 a 2017, sem um adequado sem um processo de Auditoria.

A transparência é a principal aliada da democracia e ferramenta indispensável para o controle social.

Essa falta de transparência é percebida pelos principais segmentos de Canaã:

O caso de Canaã é Prefeitura rica e povo pobre – não adianta nada (A riqueza que a prefeitura arrecada não chega na mão das pessoas, chega as vezes por meio de obras, escola, asfalto, mas não corre no

comércio, não chega no bolso das pessoas, o que somente seria viável a partir de empregos...” (Entrevista com representante da ACIACCA)

“Nenhum empreendedor gosta de pagar imposto, ainda mais quando não se vê retorno. Paga-se Cfem, Taxa de Fiscalização do minério... Não se vê uma estrada com manutenção, que a própria Vale construiu no passado (...) Não se sabe o que se faz com a Cfem. Não é divulgado. Tanto a empresa como cidadão estão descontentes com o uso do recurso” (Entrevista com representante da VALE)

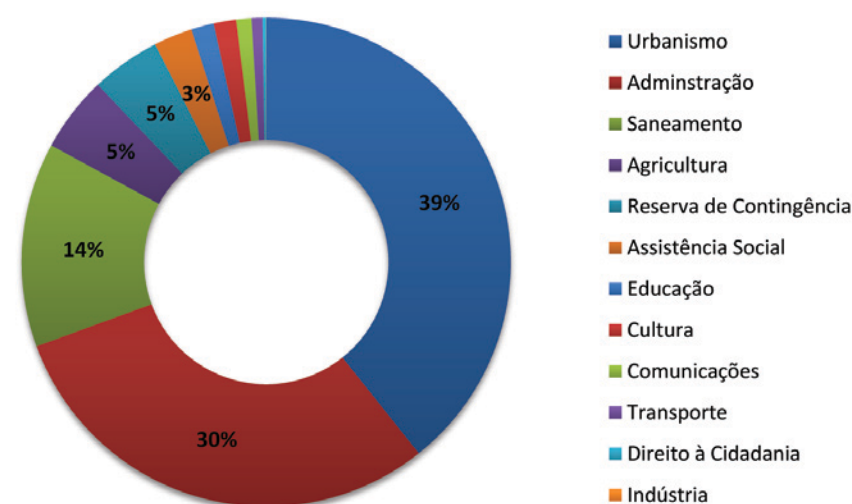
“Não se tem conhecimento de onde o município usa o recurso especificamente. Acredita-se que as obras do município utilizem recursos da Cfem. Percebe que a Administração não é muito transparente quanto ao uso dos royalties, fraca prestação de contas; deveria ser melhor informado aos cidadãos o uso” (Entrevista com Agricultor Familiar)

- O registro da Cfem somente passou a ser identificado com código específico (012400) em 2018, e isso ocorreu por recomendação do Tribunal de Contas dos Municípios que, segundo a Secretaria de Planejamento de Canaã dos Carajás, deu essa orientação a partir da mudança na legislação da Cfem que alterou a Lei 8.001/91, determinando:

“§ 13. Anualmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **tornarão públicas as informações relativas à aplicação das parcelas da Cfem a eles destinadas, na forma estabelecida na Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, de modo a se ter absoluta transparência na gestão dos recursos da Cfem** (Incluído pela Lei nº 13.540, de 2017).”

- Isso possibilitou conhecer o montante da Cfem, bem como sua previsão³³ de uso por função, por projeto e por atividade³⁴ (Gráfico 22).

Gráfico 22 - Demonstrativo de recursos da Cfem distribuídos por função - Canaã dos Carajás, 2018



Fonte: Lei Orçamentária Anual – 2018 (Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás - PMCC). Elaboração própria.

³³ Os valores que constam na LOA são previsões de uso. Os gestores, autorizados pela LDO, podem e, comumente, remanejam os recursos entre os diferentes projetos e atividades do orçamento.

³⁴ As funções correspondem aos setores já conhecidos: Saúde, Educação, Saneamento, etc. Os projetos são caracterizados por operações desenvolvias em um período de tempo limitado e resultantes em um

produto final que contribui para o aumento ou o aperfeiçoamento da ação governamental. Por sua vez, as atividades são um conjunto de ações do governo realizadas de forma continuada cujo produto final resulta exclusivamente na manutenção da ação governamental já existente.

O mapeamento do uso da Cfem no orçamento de Canaã dos Carajás de 2018 demonstra o seguinte padrão de gasto:

Planejamento do Uso da Cfem em Canaã dos Carajás na LOA de 2018

A maior parcela está destinada para função “Urbanismo” (39%), com destaque para os projetos: manter o programa Asfalta Canaã (que leva por volta de 40% do orçamento desta função), manter o serviço de limpeza pública, ampliar o sistema de abastecimento de água, construir aterro sanitário, construir, pavimentar e recuperar estradas e vicinais, construir e revitalizar o canteiro central da Weyne Cavalcante, construir terminal rodoviário, ampliar e reformar prédios e logradouros públicos, manter prédios e logradouros públicos, entre outros de menor monta;

O segundo maior gasto é para a função Administração Pública (30%). Quase um terço da Cfem destina-se para atividades rotineiras e de manutenção da máquina pública. Nesta função, salta aos olhos que quase 6% do total previsto foi destinado para “amortização da dívida contratada com o INSS”; o que desvirtua o real papel da Cfem e conflita com o que determina a legislação³⁵ sobre não pagar dívidas e pessoal permanente.

O terceiro item de gasto é para a função Saneamento (14%). Nesta função os projetos mais importantes são para “construir, reformar e ampliar o sistema de coleta e tratamento de esgoto”, “manter o sistema de captação e reserva de água tratada”, “programa Asfalta Canaã Saneamento”.

Para Agricultura, a destinação da Cfem foi de 5%. Muito embora tenha reduzido sua participação relativa em termos de PIB, a agricultura (inclusive pecuária) tem demonstrado ser uma atividade resiliente em Canaã dos Carajás, a demandar assistência técnica e inovação. Considerando-se os investimentos nas estradas vicinais esse percentual sobre para 7%, mas mesmo assim é um percentual modesto face às demandas já devidamente qualificadas, isto é, pactuadas com os representantes deste setor, expressa nos vários Planos Municipais para Agricultura.

Os demais 12% do orçamento estão distribuídos em oito áreas, nas seguintes proporções: Reserva de Contingência (5%), Assistência Social (3%), Educação (2%) e 3% divididos entre Cultura, Comunicações, Transporte, Direito à Cidadania e Indústria;

No que se refere às atividades de educação, causa estranheza a reduzida parcela da Cfem investida, quando a recomendação legal (Art. 212 da Constituição Federal) é de que pelo menos 25% das receitas correntes sejam investidas nessa área

Chama atenção que as novas regras da Cfem (Lei 13.540/2017) de destinar 20% para “diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável e desenvolvimento científico e tecnológico”, ainda não estão refletidas na LOA de 2018 do município.

³⁵ Lei 7.990/1989 – Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

4. Potencialidades e limites do uso sustentável da Cfem face à lei 13.540/2017

O uso adequado da Cfem requer competências e habilidades de naturezas distintas: 1) uma é **técnico-operacional**, que tem a ver com o profundo conhecimento da Lei, com o planejamento correto, com a eficiência do gasto público e com equipe qualificada para elaborar, implementar e monitorar planos, projetos e programas, conforme o rito constitucional, e 2) outra **político-operacional**, que tem a ver com a capacidade de traduzir o desejo de uma sociedade melhor e com mais qualidade de vida para um plano de ação, apresentando com clareza diretrizes, objetivos e metas da política que devem estar contidos nas ferramentas do planejamento. É nesta esfera política que os movimentos e as organizações da sociedade precisam atuar mais intensamente, a fim de influenciar na destinação do uso da Cfem.

No que se refere à capacidade técnico-operacional foi visto que para o exercício de 2018, havia uma previsão bastante subestimada de arrecadação de R\$ 54,9 milhões, mas esse valor será amplamente superado, pois apenas os repasses feitos até agosto de 2018, já somam R\$ 95,1 milhões (ANM, 2018).

O excesso ou a escassez de arrecadação provocam flutuações incertas no orçamento municipal e afetam negativamente a eficiência do gasto, prejudicando a execução das políticas públicas e, consequentemente, a entrega eficiente de serviços públicos. Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento de Canaã dos Carajás, essa volatilidade da Cfem tem sido monitorada e a administração trabalha com uma “margem de segurança na arrecadação em torno de 30%”. Na visão do representante da prefeitura “o planejamento é um sonho, não se consegue colocar tudo em prática”; então, caso haja superávit na arrecadação ele é comumente aplicado nos programas já em andamento,

previstos no PPA, na LDO e na LOA. Essa mesma argumentação foi ratificada pelo representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, evidenciando a decisão meramente administrativa, sem diálogo com setores ou segmentos da sociedade que poderiam se beneficiar com a realocação desses recursos, a exemplo de Conselhos de Saúde, Educação, Desenvolvimento etc.

4.1. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável (FMDS)

O único gasto até então previsto para estar vinculado à Cfem em Canaã dos Carajás é o que será direcionado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável (FMDS), que corresponderá a 5% do total arrecadado (Box 4); os 95% restantes são tratados como as demais receitas ordinárias, observando, segundo os gestores municipais entrevistados, as “vedações de aplicação estabelecidas pela legislação”.

Até julho de 2018, o FMDS ainda não estava em operação, devido a dificuldades legais. De acordo com a regulação do Banco Central (BACEN), o município não pode emprestar dinheiro diretamente, daí a necessidade de realizar licitação para contratar Instituição Financeira que fará tal operacionalização, o que vem retardando o início das atividades do Fundo.

Na base de uma agenda voltada para o uso sustentável da Cfem deve haver decisões políticas necessárias à formação de consensos acerca dos grandes temas que afligem Canaã dos Carajás, a exemplo da resolução dos paradoxos dos ODS, que

BOX 4

Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável

Criado pela Lei Municipal nº 753/2016, Fundo de Desenvolvimento Sustentável de Canaã dos Carajás (FMDS) tem por objetivo “criar condições financeiras e de gerência de recursos a projetos de implantação, modernização, expansão e diversificação de empresas privadas localizadas no município”, objetivando a redução das desigualdades sociais, incentivando a criação, manutenção e/ou geração de postos de trabalho e renda, em consonância com a política de desenvolvimento municipal.

O fundo é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEMDEC) e que também preside o Conselho Gestor, que é composto pelas seguintes entidades: OAB, Agência Canaã,

Associação das Micro e Pequenas Empresas e o Poder Público Municipal (Finanças, Planejamento e Procuradoria).

O FMDS tem como receita 5% da Cfem para financiar projetos na **modalidade de empréstimo reversível**, isto é, que deve ser reembolsado ao Fundo. Os projetos devem comprovar viabilidade econômica e obter a aprovação do Conselho Gestor

De acordo com a Lei e conforme destacado pelo Vice-Prefeito, pelo menos 20% dos recursos do FMDS devem financiar projetos na área da Educação Técnica e Superior.



revelam um descasamento entre as necessidades do desenvolvimento local e as prioridades na alocação dos gastos públicos a partir dessas receitas. Todavia, construir uma visão comum sobre os desafios do desenvolvimento e sobre como superá-los não é uma tarefa simples, dadas as diferentes percepções dos atores sociais locais acerca das dificuldades e possibilidades que a mineração traz para o desenvolvimento do município.

A dependência excessiva da mineração é um problema comum a quase todas as pequenas cidades que abrigam grandes minas e, no caso de Canaã dos Carajás, não é diferente:

“Essa dependência se não planejada e bem gerida pode ser nociva” (Entrevista com representante da VALE)

“Se a mineração quebrar o município vai junto” (Entrevista com representante do MST)

“Essa é a principal fonte da economia (...) Se não fosse a mineração Canaã seria o mesmo município plantador de banana e feijão (sem acesso, com a população pobre, sem estrutura), continuaria apenas uma Vila. É uma dependência de certa forma benéfica” (Entrevista com representante da Prefeitura)

“Hoje o município depende 90% da mineração, é praticamente a única mola da economia do município. Infelizmente Canaã hoje é altamente dependente” (Entrevista com representante da ACIACCA)

Ser dependente da mineração significa que esta atividade é a principal, senão a única, provedora dos recursos necessários à manutenção da cidade, e este fato está claro para todos os segmentos sociais entrevistados em Canaã, mas esse mesmo consenso não ocorre quanto às alternativas e estratégias para enfrentar tal questão (Figura 5).

Na tentativa de colaborar com diversificação econômica do município a Vale, a partir de uma estratégia de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) afirma já ter realizado diversos investimentos em Canaã dos Carajás:

“150 milhões de investimentos, mais de 30 obras de infraestrutura, em energia, nas vilas, por meio de convênios de fortalecimento institucional, escola, posto de saúde, asfaltamento, ensino infantil (em razão de diagnóstico realizado); as obras realizadas pela Vale melhoraram bastante a vida do município. Além do Projeto Carta Aberta” (VALE)³⁶.

A prefeitura tem apresentado políticas com o foco produtivo tais como: Polo Industrial, Polo da Micro e Pequena Empresa e Polo Educacional (Box 5) e o Programa Municipal de Desenvolvimento do Campo (Procampo), buscando alternativas de geração de emprego e renda, oportunizando o surgimento de novas cadeias produtivas. Porém, segundo representante da Prefeitura:

“(…) É difícil diversificar. Os cidadãos almejam o emprego na mineração, as outras atividades são tratadas como bico; a mineração suga os recursos produtivos. É necessário eleger produtos rurais para fomentar e tornar o município forte nesse setor e nos diversos elos da cadeia produtiva. Incentivo à transformação desses produtos. Outras frentes econômicas para segurar o município economicamente”

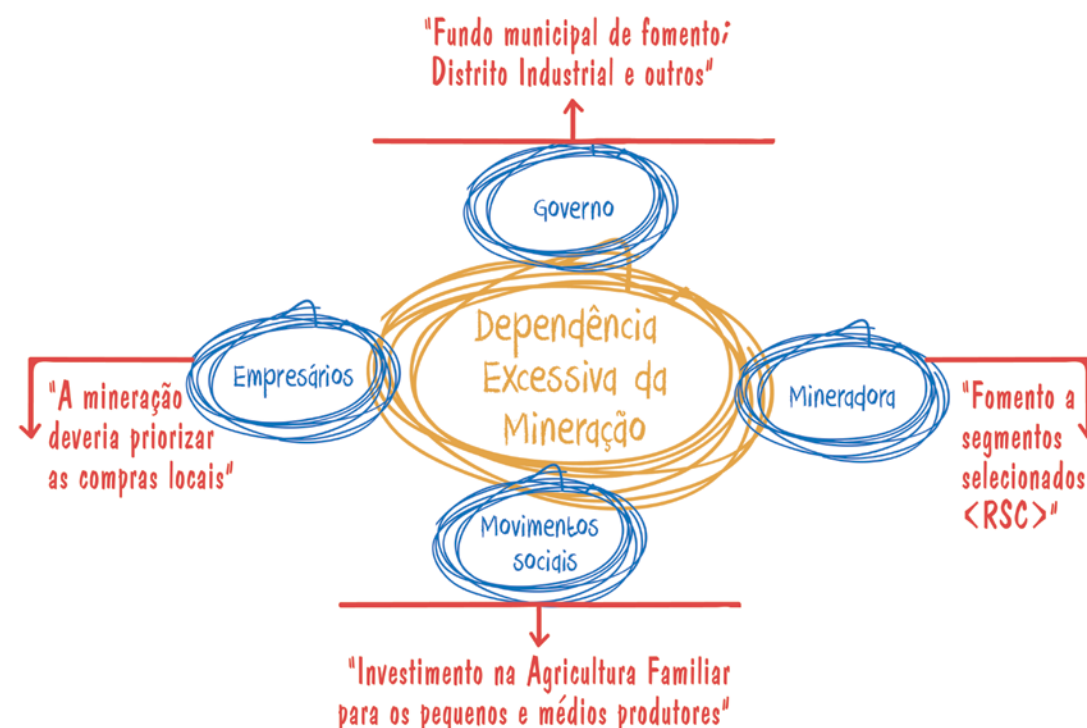
E ainda, para a Secretaria de Desenvolvimento:

“As principais dificuldades em atrair novos investidores são: recessão econômica nacional, ausência de demanda para determinados setores, término da implantação dos projetos minerários, distância dos grandes centros produtores nacionais, dificuldade logística da região”.

A busca pela diversificação produtiva, por meio de atração de empresas e implantação de um Polo Educacional é uma estratégia complexa, uma vez que Canaã dos Carajás não é um “polo regional”³⁷; pelo contrário, está há menos de 200 km do principal polo da região de Carajás, que é Marabá, que já conta com a sede da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESS-PA), além de ter um campus da Universidade do Estado do Pará (UEPA) e de várias Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, é também sede de diversas indústrias, contando com um Distrito Industrial que, por seu turno, enfrenta muita dificuldade para sua alavancagem.

³⁷ São cidades do interior, distantes das grandes capitais, mas que exercem grande influência comercial, de serviços, educacional, cultural etc. no seu entorno.

Figura 5 - Consenso e Propostas para diminuição da dependência à mineração pelos segmentos sociais - Canaã dos Carajás, 2018



Fonte: Elaboração Própria a partir de Pesquisa de Campo, 2018

³⁶ A Secretaria de Planejamento ratifica o depoimento da empresa mineradora ao destacar a realização de convênio bilateral, entre 2013 e 2016, para investimento de R\$ 30 milhões por cada uma das partes em projetos como: construção da feira do produtor, do hospital municipal, do centro do idoso, e melhorias no sistema de abastecimento de água.

BOX 5

Distrito Empresarial e Polo Educacional – Canaã dos Carajás

Em fevereiro de 2018, foram lançados em Canaã dos Carajás o Distrito Empresarial e o Polo Educacional. Localizados em área doada pela Vale (estrutura de apoio à implantação do Projeto S11D), os ambientes são dotados de infraestrutura completa (asfalto, água, tratamento de esgoto, energia elétrica, heliporto) e poderão receber empresas e instituições de ensino de forma diferenciada no município.

Segundo os gestores municipais, tais iniciativas representam instrumentos propulsores de uma nova economia, desatrelada à mineração, que será capaz de sustentar o município em um futuro próximo e de amenizar os problemas sofridos com a atual situação de desemprego.

Fonte: <http://pebinhadeacucar.com.br/canaa-dos-carajas-inaugura-distrito-empresarial-na-proxima-semana/> e www.canaadoscarajas.pa.gov.br/novo/com-grande-presenca-de-publico-canaa-lanca-distrito-empresarial/.



Canaã dos Carajás está também a menos de 70 km de Parauapebas, que já tem atraído empresas prestadoras de serviço à mineradora Vale, bem como já conta com *campus* da Universidade Federal Rural (UFRA), além de IES privadas. Isso significa que, para sua diversificação produtiva, a estratégia de Canaã dos Carajás, mais do que considerar o contexto regional, deve, necessariamente, tê-lo como pré-condição básica para quaisquer ações.

Para a efetiva ocupação das instalações disponibilizadas pela Vale é necessário um planejamento estratégico, a fim de que esses equipamentos não entrem em competição desenfreada com os outros municípios vizinhos, na disputa cega por investimentos. Uma possibilidade a ser considerada é a concepção de um plano de desenvolvimento regional integrado em que deixe claro o papel complementar de cada município, baseado no moderno conceito de “especialização inteligente”³⁸, que é o que a União Europeia tem adotado para equalizar suas disparidades regionais, em que se consideram as prioridades e as especificidades de cada região, utilizando maciçamente o suporte da ciência e da tecnologia (C&T) para o avanço de suas cadeias produtivas.

A efetiva aplicação da Nova Lei da Cfem (Lei 13.540/2017) trará mais transparência, controle social e melhor regramento de uso e pode contribuir para a diversificação produtiva de Canaã dos Carajás, mas, até que ponto a Cfem é, de fato, percebida como uma ferramenta que pode mudar essa situação de extrema dependência de Canaã dos Carajás? Em que investir o recurso da Cfem?

A lei pressupõe que os municípios mineradores devam investir no estímulo à criação de alternativas econômicas que estejam alinhadas às aptidões produtivas locais. Investir em C&T para a modernização e o aumento da produtividade de atividades tradicionais como: agricultura, pecuária,

pesca e aquicultura, manufatura local, turismo, comércio, serviços etc., a fim de que possam gerar novos e mais bem remunerados postos de trabalho e renda para a população local.

Grande parte da obrigação da gestão sustentável da mineração é do empreendedor, mas o setor público deve estar bem preparado para monitorar e implementar medidas que façam com que as empresas, de fato, evitem, reduzam ou compensem adequadamente os impactos ambientais negativos, conforme a gradação do dano.

Por fim, a título de exemplo, uma das alternativas que municípios que recebem repentinamente quantias muito expressivas de *royalties* é apartar este recurso em fundos especiais, como ocorre com os fundos soberanos (BOX 6).

A criação deste tipo de instrumento é justificada pelo reconhecimento de que o aumento abrupto de receitas pode comprometer seu bom gasto, por causa do tempo necessário para o cumprimento de todo o rito orçamentário. Os fundos soberanos também funcionam como uma espécie de seguro para os momentos em que há repentina queda de receita, permitindo que os serviços públicos continuem sendo ofertados mesmo nos períodos de “vacas magras”. Mas para que cumpra este papel estabilizador a participação ativa dos diferentes atores sociais é indispensável na governança desses fundos, tanto para sugerir propostas de alternativas de uso, como para o monitoramento e controle das ações realizadas.

Criar e implantar um sistema de regramento municipal para o uso sustentável da Cfem é também indispensável e requer ações como:

- legislação municipal que informe com clareza quais as regras e de uso e qual a destinação deste recurso,
- inserir no planejamento uma reserva de recursos de custeio para operacionalização, manutenção e avaliação dos investimentos em infraestruturas e obras feitos com a

Embora óbvio, isso geralmente é desconsiderado e é a raiz de muitas obras inacabadas ou inoperantes (“elefantes brancos”);

- manutenção de equipamentos públicos com gestão plena e com recursos próprios do município, já que a Cfem é instável.

Muito embora seja considerável o esforço que a atual gestão vem empreendendo para bem gastar a Cfem, ficou evidente que isso não é igualmente percebido pelos diferentes atores sociais, refletindo que há necessidade de formação de consenso sobre a melhor destinação da Cfem, da mesma forma que há um consenso sobre a excessiva dependência econômica do município.

Esse é o campo da participação e do engajamento em torno de propostas em prol de um município mais justo e sustentável. A existência de um Fórum Local sobre os ODS é um passo muito importante para isto. Este Fórum deve ser fortalecido para, de fato, apontar as alternativas de superação das contradições do desenvolvimento de Canaã dos Carajás ao propor projetos que permitam uma aproximação das variáveis socioambientais com as variáveis econômicas.

BOX 6

A alternativa dos Fundos Soberanos Municipais no Brasil

A criação de Fundos Municipais Soberanos no Brasil tem surgido em um contexto de excessos de arrecadação de *royalties* por municípios e Estados, em especial pela extração de petróleo. Tal situação, ao mesmo tempo que representa oportunidade de investimento em setores estratégicos, também desencadeia um conjunto de preocupações acerca da utilização eficiente dos recursos.

Observando o caráter temporário da atividade extrativa e, consequentemente, dos recursos advindos desta, municípios como Niterói (RJ), Ilhabela (SP) e Maricá (RJ) têm criado instrumentos visando não apenas o uso responsável de tais recursos, mas a saúde financeira do município em um futuro “pós-royalties”, objetivando transformar uma receita finita em um benefício permanente para as futuras gerações.

Nos referidos casos é prevista por lei a destinação de parcela anualmente progressiva dos *royalties* aos Fundos, que são geridos por Conselhos Deliberativos e de Acompanhamento, com a participação da sociedade – com vistas à democratizar e

dar mais transparência ao uso dos recursos.

Ilhabela (SP), por exemplo, estipulou, em Março/2018, após demandas da sociedade civil, o percentual de reserva inicial de 15%, alcançando os 55% da arrecadação anual em 2022 (projeção de R\$ 900 milhões sem correções e juros). Adicionalmente, o projeto aprovado pela Câmara Municipal prevê que 50% do excesso do total arrecadado também devem ser destinados ao Fundo.

Fonte: <http://epbr.com.br/fundo-soberano-para-royalties-em-ilhabela/>; <https://www.marica.rj.gov.br/2018/01/17/prefeitura-cria-fundo-soberano-para-garantir-futuro-pos-royalties/>; e <http://www.sinfrerj.com.br/comunicacao/destaques-imprensa/royalties-do-petroleo-viram-solucao-para-buraco-fiscal>.



³⁸ Fonte: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_pt.pdf.

CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO E O USO DA **CFEM** EM CANAÃ DOS CARAJÁS (PA)

Síntese dos principais pontos discutidos

A implantação de duas grandes minas (Sossego e S11D) reconfigurou a base produtiva de Canaã dos Carajás e impactou, positiva e negativamente, as condições do desenvolvimento municipal.

Os indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) revelaram situações paradoxais em Canaã dos Carajás: de um lado, a melhora em dimensões associadas ao crescimento econômico, à infraestrutura e à educação e, de outro, o agravamento de problemas sociais ligados ao aumento da pobreza, da desigualdade racial e de gênero e da violência.

Ao se configurar como uma economia de base mineral, Canaã dos Carajás tem suas finanças públicas expandidas, mas marcadas por uma dinâmica cíclica - tanto de alta como de baixa - e transitória, já que as estimativas de vida útil das minas não passam de 30 anos - Sossego (2024) e S11D (2047).

Com base nos dados da Lei Orçamentária (LOA) de 2018, foi possível mapear o atual uso da Cfem, mas o processo está longe de ser transparente, como exige a legislação. Identificou-se profunda divergência entre a previsão de arrecadação anual e a real arrecadação, até agosto/2018 (excesso em quase 75%), o que certamente compromete a qualidade do gasto público, pelo simples fato de que não há tempo hábil de executar eficazmente e gerar resultados para um recurso que não estava previsto no momento devido. Além disso, foi possível verificar que ainda não há uma destinação específica para a Cfem que a considere como uma receita especial.

O orçamento vigente destina parcela expressiva da Cfem para atividades de manutenção da máquina pública, e pouco observa as orientações de aplicação estabelecidas pela nova legislação quanto à “diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável e desenvolvimento científico e tecnológico”.

CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO E O USO DA **CFEM** EM CANAÃ DOS CARAJÁS (PA)

Síntese dos principais pontos discutidos

Ficou evidente que a prioridade de uso da Cfem ainda não tem sido a de criar alternativas produtivas que minimizem a dependência do município em relação à mineração e que compensem o esgotamento de seu capital natural. Tais achados apontam para uma perda de oportunidades que os volumosos recursos da Cfem proporcionam, na busca por maior prosperidade tanto para a atual quanto para as futuras gerações; além de indicarem o descolamento entre as necessidades de desenvolvimento local, evidenciadas pelos ODS, e a sua real destinação.

Por fim, a percepção dos atores locais revela um parcial desconhecimento das regras de uso e dos valores arrecadados da Cfem, assim como um descontentamento quanto à sua utilização e prestação de contas. Considerando também o objetivo de evitar colapsos decorrentes das oscilações da receita da Cfem e de utilizar tais recursos de maneira eficiente, a partir de um processo decisório democrático, foi apresentado, a título de ilustração, o modelo de Fundos Municipais Soberanos, a exemplo de que alguns municípios brasileiros que recebem *royalties* e participações especiais do petróleo, já estão adotando.

Longe de esgotar o tema, este estudo é uma ferramenta que pode contribuir para a construção de diálogos e, por conseguinte, fortalecer os elos entre os atores sociais de Canaã dos Carajás, a mineradora e o poder público, pois traz informações relevantes para os novos desafios de maior transparência, de uso sustentável, de promoção da diversificação produtiva que a nova legislação impõe e que a própria sociedade local reconhece e demanda.

Acesse Relatório completo
com anexos em: [www. ibase.br](http://www.ibase.br)

