

Universidade Federal de Minas Gerais

Júlia Eduarda de Sena Moreira

**O PLANEJAMENTO ECONÔMICO EM CIDADES MINERADORAS**

Belo Horizonte

2021

Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Direito e Ciências do Estado

## **O PLANEJAMENTO ECONÔMICO NAS CIDADES MINERADORAS**

Um estudo de caso sobre o planejamento e execução do desenvolvimento municipal, e os impactos da exploração do minério de ferro em São Gonçalo do Rio Abaixo, Minas Gerais.

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado na Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador: Giovani Clark

Termo de Aprovação

Júlia Eduarda de Sena Moreira

## **O PLANEJAMENTO ECONÔMICO NAS CIDADES MINERADORAS**

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado na Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, pela seguinte banca examinadora:

---

**Prof. Giovani Clark**  
Orientador – UFMG

---

**Leonardo Alves Correa - UFMG**

---

**Jorge Washington Cançado Neto OAB-MG**

Belo Horizonte, 30 de agosto de 2021

“Lá vai o trem maior do mundo  
Vai serpenteando, vai sumindo  
E um dia, eu sei não voltará  
Pois nem terra nem coração existem mais.”

**Carlos Drummond de Andrade**

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar histórico da mineração em face do planejamento econômico e suas consequências nas cidades que tem como principal atividade econômica a extração mineral. A raiz da instituição do planejamento econômico e o planejamento em si, ou a falta dele, puderam ser percebidas ao longo da história no tom da vivência e realização do desenvolvimento das regiões mineradoras e dos fatores que marcam a atividade. Dessa forma, tomou-se por base o município de São Gonçalo do Rio Abaixo para análise de história, normatização e execução do planejamento econômico. Através do trabalho foi possível perceber que para além de um prognóstico com fatores positivos, o município não consegue, ainda, executar seu planejamento e prever, com ele, o rumo das ações e da sociedade local, que se forjou na economia colossal do minério.

**Palavras-Chave:** Planejamento Econômico; Desenvolvimento, São Gonçalo do Rio Abaixo.

## **ABSTRACT**

This paper seeks to analyze the history of mining in the face of economic planning and its consequences in cities whose main economic activity is mineral extraction. The root of the institution of economic planning and planning itself, or the lack of it, could be perceived throughout history in the tone of the experience and realization of the development of mining regions and the factors that characterize the activity. Thus, the municipality of São Gonçalo do Rio Abaixo was taken as a base for the analysis of the history, standardization and execution of economic planning. Through the work, it was possible to see that, in addition to a prognosis with positive factors, the municipality is still unable to carry out its planning and predict, with it, the course of actions and of the local society, which was forged in the colossal economy of the ore.

**Keywords:** Economic Planning; Development; São Gonçalo do Rio Abaixo.

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** - Mapa da viagem de Ernst Hasenclever de Ouro Preto a Sabará, 1839

**Figura 2** - Distribuição Percentual do Emprego por Atividade Econômica em 2018.

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 01** - PIB per capita São Gonçalo do Rio Abaixo 2002 a 2005

**Tabela 02** - PIB per capita São Gonçalo do Rio Abaixo 2006 a 2009

**Tabela 03** - PIB per capita – São Gonçalo do Rio Abaixo – 2009 a 2020.

**Tabela 04** - Pessoal Ocupado São Gonçalo do Rio Abaixo 2007 a 2018

**Tabela 05** - Salário Médio Mensal (em salários mínimos) entre 2007 e 2018

**Tabela 06** - Repasses CFEM de 2007 a 2020 – São Gonçalo do Rio Abaixo

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Do histórico da mineração em Minas Gerais .....</b>	<b>13</b>
<b>3. A economia do minério e o planejamento estatal .....</b>	<b>15</b>
<b>4. O início e os impactos da mineração em São Gonçalo do Rio Abaixo .....</b>	<b>19</b>
<b>5. A cidade, o planejamento e a execução do desenvolvimento .....</b>	<b>21</b>
5.1 O PIB através dos anos .....	23
5.2 Média salarial e ocupação laboral .....	24
5.3 Arrecadação da CFEM através dos anos .....	26
5.4 As contas públicas e a destinação da CFEM através dos anos .....	28
<b>6. Conclusões e recomendações .....</b>	<b>35</b>
<b>7. Referências Bibliográficas .....</b>	<b>39</b>

## **1. Introdução**

Em novembro de 2015, o Brasil presenciou o maior desastre ambiental de sua história e o mundo uma das piores tragédias ambientais. O rompimento da barragem de fundão, em Bento Rodrigues, distrito de Mariana, operada pela mineradora Samarco – controlada através de uma joint-venture entre a Vale S/A. e a anglo-australiana BHP Billiton –, e os cerca de 55 milhões de metros cúbicos de lama e rejeitos despejados, destruíram um distrito e um rio inteiro, e as consequências provenientes foram catastróficas. Esse volume de rejeito equivale a duas vezes e meia o volume da barragem da mina de Mount Polley, na Colúmbia Britânica, no Canadá, que se rompeu em 2014, e alcançou o lago Quesnel. Nesse caso, que ficou caracterizado como o segundo pior desastre do gênero, foram 24,4 milhões de metros cúbicos de rejeitos na natureza.

O ineditismo numérico continua em um outro quesito: o custo. O investimento necessário para reposição das perdas ocasionadas pelo desastre, no caso brasileiro, foi orçado até 2016 pela Bowker Associates - consultoria de gestão de riscos relativos à construção pesada, nos Estados Unidos - em parceria com o geofísico David Chambers, em US\$ 5,2 bilhões. O maior valor contabilizado com a mesma finalidade, após os anos 1990, foi de um acidente com perdas próximas a US\$ 1 bilhão, na China.

Com queda brusca na arrecadação pela prefeitura de Mariana, diante da paralisação das atividades da Samarco, houve aumento do desemprego, o turismo minguou, a economia segue ladeira abaixo em efeito cascata, e as relações sociais daqueles que perderam suas casas e tiveram de se mudar para a cidade continuam enormemente conturbadas.

Já em 25 de janeiro de 2019, presenciamos a tragédia de Brumadinho. 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro da Barragem I, em Córrego do Feijão, umas das maiores do complexo da mineradora Vale na cidade, atingiram plantações e o sistema de abastecimento de água do Rio Paraopeba, além de causar a morte de 270 pessoas, 10 delas ainda não encontradas.

A dimensão dessa tragédia também é medida, assim como no caso de Mariana, pelas consequências na economia das cidades que abrigam esse tipo de atividade econômica. O custo de vida aumentou em Brumadinho - reflexo da exploração da tragédia e do abono

emergencial concedido pela Vale -, houve queda na oferta de empregos, além do recuo colossal da arrecadação da cidade, em torno de 60%.

Tudo isso resultou em uma reflexão profunda, sobre o quanto a atividade mineradora impacta as cidades onde se instala e muda a dinâmica local, e em como o estado de Minas Gerais, sumário produtor junto ao Pará, se planeja com os recursos oriundos dessa atividade. Aqui, retoma-se Lemos, quando o mesmo afirma que

o planejamento trabalha com um todo, um conjunto de situações que influem nas condições de "bem estar" social, compreendendo desde injunções econômico-sociais até as condições de organização política, com as diferentes visões de sociedade e seu desenvolvimento. (LEMOS, 1991)

Resultou também, em uma reflexão sobre o papel do Estado na regulação da mineração e no planejamento dos gastos públicos, principalmente nas cidades exploradas, para que, além de evitar que tragédias como as supracitadas voltem a acontecer, equilibrem-se saudáveis políticas de planejamento e gasto do recurso público oriundo da mineração, - já que as flutuações desse negócio são rotineiras e arriscadas - desenvolvimento econômico, e contrapartidas positivas – no que tange à constante exploração – para a população das cidades onde existe esse tipo de atividade. Clark e Costa indicaram que

“um das peças essenciais para implementação da Constituição brasileira de 1988, incluído o seu conteúdo econômico, a fim transformar a nossa realidade socioeconômica ambiental injusta e desigual, é o planejamento, a ser viabilizado na legislação, fixado para a União, Estados e Municípios pelos arts. 174, caput e 165 da CR/88.” (Clark e Costa, 2012, p. 06)

Já Adri (2007) trouxe a reflexão sobre o quanto o planejamento econômico é importante, e, ao mesmo tempo, tão difícil de causar engajamento em quem, ao menos em suma, deveria ser o garantidor dos direitos constitucionais, e aqui falando dos agentes públicos. Isso porque a falta de planejamento e regulamentação é causa direta da realidade do não acesso a esses mesmos direitos.

Assim sendo, para o aprofundamento dessa reflexão, se tomará por base São Gonçalo do Rio Abaixo, município que dista oitenta e quatro quilômetros de Belo Horizonte, e que

desde de 2006 tem a Mina de Brucutu, explorada pela VALE S/A. A exploração de minério de ferro na referida mina resultou em um aumento astronômico das receitas do município, que, em período imediatamente anterior, previa fundos apenas para folhas de pagamento de funcionários e obrigações extremamente simplórias.

Tendo o 4º maior PIB *per capita* do país em 2017, e o maior em 2018, a realidade de São Gonçalo do Rio Abaixo no país, como a cidade se relaciona com à mineração, a análise de seu desempenho e planejamento econômico, e seu prospecto para o futuro, servirão de base para a análise da ideia, aplicada no âmbito do direito econômico e da gestão pública, de que o planejamento das políticas públicas - sobretudo no quesito econômico - com consequente aprimoramento e regulação nas cidades que vivem da atividade mineradora, teria evitado, por exemplo, muitos problemas pré e pós desastre em Mariana e em Brumadinho, assim como outras dificuldades enfrentadas por municípios que vivem ou viveram da mineração.

Não se busca, obviamente, pela limitação da escolha de realizar um estudo de caso, estabelecer generalizações, mas sim, analisando ocorrências passadas e dados específicos do município, auxiliar a construir, no ambiente em que se constrói esse trabalho, novas perspectivas e saídas para a problemática da mineração e dos municípios mineradores.

Assim, a arrecadação e a aplicação dos recursos da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral) em São Gonçalo do Rio Abaixo, desde o início do empreendimento minerário, tendo como norte o planejamento e o impacto desses gastos no município, serão analisados através de uma pesquisa documental, contando principalmente com os relatórios do Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais (TCE MG) e o Plano Municipal Diretor de Desenvolvimento, norma promulgada em 2006 que articulou dois objetivos em um único documento: o desenvolvimento o uso espacial de São Gonçalo do Rio Abaixo.

## **2. Do histórico da mineração em Minas Gerais**

Comum é o conhecimento de que a mineração teve papel preeminente na formação de Minas Gerais. Portanto, aqui se retomará a história sob a perspectiva da economia e do desenvolvimento das cidades onde essa atividade se instalou.

No final do séc. XVII, o Estado assistiu ao crescimento das lavras de ouro. A partir de meados do séc. XVII, Minas Gerais já minerava a maior parte do mesmo ouro e das pedras de valor agregado no país. É notável o fato de que a falta de tecnologia ou conhecimento da ação minerária era compensada pela quantidade e, de certo modo, facilidade da extração mineral, ainda que bruta. O ouro, inicialmente encontrado na forma de aluvião, começou a inspirar o desenvolvimento sobretudo de, ao menos, mais ágeis técnicas de exploração, como a Grupiara.

De todo modo, as atividades de extração e mineração no que chamamos aqui de Ciclo Econômico do Ouro, aceleraram um processo de exploração predatória que, na mesma medida em que evidenciou o tráfico escravocrata específico para essa atividade e um acirramento da agressão ao meio ambiente, trouxe, nessa esteira, o aumento do contingente populacional da colônia, e especificamente nas regiões produtoras, no sentido do interesse na exploração e da necessidade da mão de obra.

Essa exploração rotunda que, tendo se estabelecido, fortificado e desenvolvido na necessidade da estadia por maiores intervalos de tempo, encaminhou o estabelecimento de vilas, como a do Ribeirão do Carmo, atual Mariana, Vila Real de Sabará, Vila Rica de Ouro Preto, e a de São João Del Rei. Em verdade, a mineração deu origem a arraiais e, o comércio e a agropecuária contribuíram para que observássemos a consolidação e instalação de novos núcleos de povoamento. A economia que se desenvolveu, na verdade, possibilitou, além da criação desses núcleos, uma hierarquia política e uma relação política entre vilas, arraiais, a capitania e a coroa (COSTA, 2018).

Essa dinâmica complexa fez com que fôssemos já no séc. XVIII a capitania mais populosa e urbanizada da colônia (FONSECA, 2011). Por fim, além da implantação de núcleos urbanos, havia a clara necessidade de uma organização administrativa para que se evitasse



importante observar que, mesmo nas explorações que obtinham êxito, a mão de obra escrava era usada por companhias inglesas, fato que contrasta com o direcionamento legal em relação à escravidão adotado na Inglaterra na época.

Esse período complexo, inclusive com os investimentos ingleses na mineração aurífera, traz várias temáticas ao centro da primeira discussão desse trabalho: técnicas de exploração, mão de obra, impacto social e as políticas econômicas das companhias e do governo – em um período de afirmação da tradição liberal –. Se faz interessante observarmos duas coisas frente aos relatos e a narrativa registrada: primeiro, a mineração, principalmente do ouro, em Minas Gerais, se caracterizou por ciclos, mais ou menos influenciados pelos fatores citados acima. Em segunda ordem, mesmo com a atração dos ingleses para com a exploração em Minas Gerais e a fomentação, passível de discussão, que esse movimento causou, não houveram modernizações ou avanços efetivos no setor minerário que o fizesse acompanhar a indústria que se desenrola paralelamente, e a sociedade que demanda sua produção.

Assistiu-se a anos de investimento em minerações que acumulavam prejuízo, e houve o decaimento do prestígio da atividade, e da participação da mesma no hall de prioridades, em investimentos e dedicação, das autoridades à época. A retomada da atividade como um dos pilares da economia, e já voltada para a exploração principalmente do minério de ferro no quadrilátero ferrífero, foi trazida novamente à tona apenas a partir dos idos de 1930.

O século XIX recebeu, então, a mineração brasileira no mais lastimável estado de decadência. Assistiu aos esforços envidados para recuperá-la e à chegada de recursos estrangeiros que modernizaram-na. Ele assistiu também à inexorável decadência da incipiente siderurgia que se desenvolvera em São Paulo e Minas Gerais, e que não acompanhou a evolução tecnológica do processual siderúrgico. (SILVA, 2018)

### **3. A economia do minério e o planejamento estatal**

Uma parte da história não retomada, propositalmente, no último ponto, se faz necessária aqui: impostos da mineração e a economia que gira em torno do minério. Esses fatores deram o tom da vivência e da relação entre habilitados a explorar, empresas, Estado, mão

de obra e sociedade desde o século XVII, foram protagonistas de grandes movimentações políticas, como a Inconfidência Mineira, e ainda configuram muito do desempenho das cidades que, hoje, tem grande parte de sua receita e seu funcionamento dependentes da exploração de minerais.

Ora, se a exploração mineral é majoritariamente percebida em ciclos e dependente da demanda mundial, os impostos aplicados à mesma também flutuam nesse paradigma, e quase sempre, em um passado mais recente, se defasam. Para que o presente trabalho não fique fixado, por hora, na discussão da justa, ou não, incidência de impostos sobre a mineração, e que não se deixe lacunas muito grandes com saltos na história, é importante separar esses impostos aplicados e a economia latente, de forma básica, ao menos entre o período do Império - com o Quinto, a Finta, as Casas e Fundição, a Captação e a Derrama – principalmente com a mineração do Ouro, e o período referente e mais próximo dos moldes de hoje, já no fim da República Velha, do minério.

Se no Império a cobrança dos impostos da mineração era destinada a ser um cobertor financeiro da Coroa, desde 1910, mas verdadeiramente a partir de 1930, a exploração mineral era, ao menos em tese, capitaneada por empresas nacionais. Nesse sentido, retomando Lima (2005), e Nodari, Rocha, Montysuma e Giannini (1987), a mesma exploração mineral parecia se configurar no sentido de contribuir com o interesse da indústria nacional, o que, junto da cobrança de impostos relacionados, deveria desaguar desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira, e na própria defesa da soberania do país.

Essas cobranças e taxações são uma parte importante do que aqui, novamente, se chama de economia do minério. Nesse sentido, a necessidade dessa matéria prima nos grandes centros, e a organização centralizada da indústria minerária mudaram portanto o paradigma da atividade, da economia, e do planejamento das entidades governamentais brasileiras a partir desse ponto.

Como podemos observar mais uma vez em Silva:

Entretanto, o fato mais importante ocorrido nessa época foi o acordo de Washington, pelo qual, além de outras atitudes que não dizem respeito à

mineração, o Brasil reforçaria o abastecimento das aciarias aliadas com suas hematitas compactas de alto teor metálico e, para tanto, receberia apoio financeiro para construir um terminal marítimo, modernizar uma ferrovia e abrir uma mina na bacia do Rio Doce. Além disto, receberia também apoio financeiro para construir uma moderna indústria siderúrgica integrada, totalmente verticalizada, das minas aos produtos acabados, em 1942. (SILVA, 2018)

É perceptível portanto que, tanto a cobrança de impostos como a própria atenção e investimentos federais voltados novamente para essa atividade, inauguraram um novo ciclo na economia oriunda da mineração e nas cidades que abrigaram a exploração. A criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), fundada em 1941, e principalmente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), fundada em 1942 são, nesse sentido, reconhecidamente um ponto focal na discussão da economia do minério.

As companhias supracitadas, junto a outras que readaptaram seu *modus operandi* em terras brasileiras, começaram a perceber um real desenvolvimento da atividade já no período da guerra fria, com a conquista de novos e mais robustos mercados, principalmente para o minério de ferro. Do ponto de vista econômico, a atividade se desenvolvia e começava a delinear o maior controle do país para com a sua produção. Entretanto, ainda eram mais rasas as discussões das contrapartidas para as cidades mineradoras, para além do claro aumento do número de habitantes (sem discutir se isso seria um benefício ou não) e atividades secundárias da mineração como construção civil, mercado alimentício, dentre outros.

Somente na Constituição de 1988 e em 1990, com a consolidação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), é que foi possível sistematizar uma contraprestação pela exploração econômica mineral nos territórios dos entes federativos. Conforme a Constituição Federal de 1988:

*Art. 20, § 1º – É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar*

*territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (BRASIL, 1988)*

Essa contraprestação foi mais um indício, em verdade bastante evidente, da necessidade de um planejamento de gastos dos recursos oriundos da mineração. Se a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais tem regras específicas para uso, as quais serão abordadas mais à frente, e a mineração é uma atividade de safras e flutuante, fato já abordado, as cidades brasileiras precisam configurar seu desenvolvimento e crescimento ordenando sua parcial e/ou completa independência da exploração quando esta terminar seu ciclo local.

De todo modo, para que haja esse planejamento, é importante compreender como se taxa a atividade mineradora e a quais razões o empenho desse recurso se destina juridicamente. A CFEM era calculada sobre o valor do faturamento líquido quando se efetivava a venda do produto mineral, em alíquota de 2%. Após regulamentação pela lei Lei nº 13.540 /2017, passou a ser calculado sobre o faturamento bruto, com alíquota de 3,5%. A economia do minério nessas cidades portanto, mesmo com aumento da alíquota e das regras de dedução, depende do valor de mercado do produto, já que a CFEM, repassada mensalmente, é condicionado a esses valores e, em segundo plano às condições e técnicas de exploração e operação (mais ou menos expensivas) das empresas.

É importante registrar também que essa arrecadação é dividida entre a Federação, os Estados e aos Municípios produtores e impactos na seguinte medida: 15% destinados aos municípios impactados pela atividade de mineração, 60% ao município produtor, 15% ao Estado produtor, e 10% destinados à União. Essas receitas, inclusive, só podem ser investidas em serviços e projetos que direta ou indiretamente revertam o recurso em prol da comunidade local, seja na área da saúde, da infraestrutura, das iniciativas de preservação do meio ambiente, na educação, e no desenvolvimento e diversificação econômica.

A economia do minério no fim do século XX e entrando no presente, XXI, portanto, e mais uma vez, é claramente de ciclos, flutuante e se modernizou ao aplicar tributação com destinação clara, tendo em vista que além de ter poucas safras, a exploração do minério também é agressiva. A isso se destina portanto, do ponto de vista de quem escreve, o

planejamento econômico nas cidades mineradoras. Romper, ainda que a passos lentos, o paradigma da extinção dos recursos e da visão de terra arrasada que fica quando o minério se vai. Cabe, a partir daqui, analisar o caso específico do trabalho e traçar análises e estratégias que corroborem ao sentido da taxação e do sentido do serviço público a que também se destina a produção acadêmica.

#### **4. O início e os impactos da mineração em São Gonçalo do Rio Abaixo**

Criado pela Lei Estadual nº 2764 de 30 de dezembro de 1962, o município de São Gonçalo do Rio Abaixo - distante 84 quilômetros de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais - é trazido à tona por ter um trajeto minerário relativamente recente e possibilitar a observação, in loco, dos processos relacionados à exploração mineral.

Tendo sua história marcada por um roteiro muito semelhante a outras cidades do Médio Piracicaba e do próprio Quadrilátero Ferrífero, a vida e a economia São-Gonçalense até o fim de 2005, giravam em torno de atividades agropecuárias, com destaque para a produção de produtos e subprodutos do leite, mel e carnes, bovina e suína. Com uma população que até então não havia ultrapassado 9 mil habitantes, a administração pública municipal também era baseada nas obrigações patronais de poucos servidores efetivos, no recolhimento de impostos, sendo, guardadas as devidas proporções, análoga a muitas outras cidades desse porte em Minas Gerais. O comércio local se beneficiava, claramente, da localização geográfica do município e de incrementos ocasionais na renda da população relacionados ao garimpo, ou a canteiros de obras propiciados por empresas da região.

Isto posto, é importante que sejam registrados aqui os valores do Produto Interno Bruto *per capita* no referido município em período imediatamente anterior ao início das operações da Vale.

<b>Produto Interno Bruto <i>per capita</i>– São Gonçalo do Rio Abaixo / 2002 a 2005</b>			
<b>em R\$</b>			
<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
3.652,00	5.284,00	8.436,00	16.321,00

Tabela 1 – PIB per capita São Gonçalo do Rio Abaixo 2002 a 2005 / Elaboração própria. Fonte: IBGE

O paradigma econômico e social de São Gonçalo do Rio Abaixo começa a mudar a partir do fim de 2005, com o investimento de cerca de 1,1 bilhão de reais na estruturação da operação da Mina de Brucutu, o que, por si só, agitou a economia local. No auge desse processo foram movimentados em torno de 26 mil pessoas, mais do que o dobro da população à época e ainda nos dias atuais.

Em outubro de 2006 a inauguração do complexo alavancou o ineditismo da mina, já que Brucutu se configurou como a maior mina de minério de ferro do mundo em capacidade inicial instalada de produção, calculada em 30 milhões de toneladas anuais. Importante para a reflexão, é o fato de que apenas a metade do potencial de reservas minerais da mina foi auditado para exploração à época da implantação.

A novidade em termos de arrecadação que se assistiu nos anos seguintes foi o fator primordial para o *boom* econômico e social vivido pela cidade. Cabe avaliar então, em referência à *Tabela 1*, como esse boom se traduziu em termos de PIB.

<b>Produto Interno Bruto <i>per capita</i>– São Gonçalo do Rio Abaixo / 2006 a 2009</b>			
<b>em R\$</b>			
<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
26.921,00	44.749,00	88.037,11	59.100,28

Tabela 2 – PIB per capita São Gonçalo do Rio Abaixo 2006 a 2009 / Elaboração própria. Fonte IBGE

Alguns dados úteis: em um período de dois anos após a inauguração do Complexo de Brucutu, São Gonçalo do Rio Abaixo inaugurou quatro postos de saúde, uma escola em tempo integral, um centro cultural, uma avenida central, - que além de ter possibilitado o deslocamento necessário de vários serviços, é uma rota para veículos pesados que entram e saem da cidade via BR 381 - e uma rodovia que ligou a cidade à Itabira, polo regional, berço de Carlos Drummond de Andrade e da própria Vale, ainda enquanto estatal e nomeada Companhia Vale do Rio Doce.

## 5. A cidade, o planejamento e a execução do desenvolvimento

Todas as obras e ações estruturantes desse primeiro salto no crescimento de São Gonçalo do Rio Abaixo devem também ser percebidas do ponto de vista social. Tendo uma cultura muito ligada a música e à cozinha, os cidadãos tinham acesso a shows e workshops variados e de renome nacional. Os estudantes das escolas municipais, além de turno integral, receberam notebooks, material escolar, merenda premiada nacionalmente e até a visita do ilustre três-pontano de coração, Milton Nascimento. Os jovens que no município não podiam, pela ausência de estabelecimentos, frequentar um curso superior, recebiam auxílios estudantis. Aumento das especialidades médicas, farmácias e serviços do sistema nacional de emprego também foram estabelecidos.

Toda essa gama, por certo, continha aspirações da administração local. A administração de uma cidade pode não ser muitas coisas, mas é, ou deveria ser sumariamente, a junção da ideia de futuro do órgão público e dos munícipes. Tudo o que foi desenvolvido na cidade teve, portanto, ligação com um instrumento também muito importante para a discussão a qual o trabalho se destina: o Plano Diretor de Desenvolvimento.

Não sendo obrigatório para cidades do porte de São Gonçalo do Rio Abaixo, que à época também não fazia parte do Colar Metropolitano de Belo Horizonte, esse instrumento, que articulou duas intenções governamentais no município, se fez necessário para planejar, junto de dados, inovação, pesquisa, e outros instrumentos, o gasto do recurso público.

A seguir, alguns excertos do Plano Diretor de Desenvolvimento, regulado pela Lei n° 671 de 20 de dezembro de 2006, que guiou as ações supracitadas e deveria ser o norte das ações para o futuro que se desenhava.

**“Art. 5°:** As alternativas criativas de desenvolvimento, construídas para suportarem os planos de desenvolvimento de São Gonçalo do Rio Abaixo, serão estruturadas em programas institucionais e em alianças sociais.

§ 1° : Os programas institucionais e as alianças sociais de que trata o "caput" deste Artigo assumirão dois momentos consecutivos:

*Primeiro momento*, voltado para a constituição de uma economia própria que absorva o contingente mais significativo da população do Município, estando, portanto, voltada para a multiplicação do bem estar e da prosperidade, do acesso crescente e da oferta de oportunidades, da crescente participação de receitas e salários na geração da renda interna da comunidade, do investimento social elevado, prioritário, mobilizando a sociedade para se dispor a cooperar, a aceitar a inovação e a envolver-se, como comunidade, na formulação e implementação dos direitos sociais, estabelecendo uma coordenação distribuída e parcerias estratégicas para a viabilização da via de desenvolvimento econômico escolhida;

*Segundo momento*, orientado para a constituição das escalas econômicas que atribuam sustentação aos processos do modelo adotado, com o aumento da participação independente, política e cidadã, da comunidade, bem como na produção da pluralidade e diversidade como elementos de formação da riqueza e da cultura.

§ 2º: Para se atribuir viabilidade aos programas mencionados no parágrafo anterior, o planejamento deverá considerar como condições essenciais ao seu sucesso:

- a) A elevação do nível de poupança pública e privada no contexto do Município;
  - b) Criação de mecanismos que atraiam e direcionem recursos dessa poupança, prioritariamente, para a realização de investimentos produtivos;
  - c) A associação cooperativa entre governo e empreendedores, ou entre empresas e instituições públicas e privadas, para a produção e o desenvolvimento do potencial produtivo e da capacidade crítica das pessoas.
- (Município de São Gonçalo do Rio Abaixo. Plano Diretor de Desenvolvimento, 2006)

Soma-se aos excertos a consolidação, no referido plano, de políticas municipais de desenvolvimento social, econômico, de infraestrutura e serviços, de meio ambiente e saneamento, e de desenvolvimento urbano e rural. Alguns indicadores podem, nesse sentido, auxiliar tanto na avaliação das ações públicas nos primeiros anos da mineração, quanto na análise do planejamento e da execução do desenvolvimento através dos anos, além dos gastos do município frente à realidade de sua maior fonte de renda.

Isto posto, tendo em vista o histórico de São Gonçalo do Rio Abaixo e o seu plano de desenvolvimento econômico, serão analisados: PIB *per capita* (indicador já útil na

medida da representação da inauguração da Mina de Brucutu e período imediatamente posterior), salários médios e pessoal ocupado, e a destinação financeira do CFEM a programas que direta ou indiretamente propiciem o desenvolvimento e a diversificação econômica, e destinação financeira e administrativa a planos de contrapartida e segurança à operação relacionada a mina de Brucutu.

### 5.1 O PIB através dos anos

Considerando o PIB como um indicador que auxilia na avaliação da dinâmica econômica, e o PIB *per capita* como um dos indicadores que auxiliam na avaliação do padrão de vida de determinado lugar - pois, em tese, indica a que os cidadãos estão se beneficiando da produção agregada desse mesmo lugar - rastrear esses dados no mesmo sentido da consolidação da atividade mineradora em São Gonçalo do Rio Abaixo, é primordial. Abaixo, a *tabela 3* apresenta o PIB *per capita* municipal de 2009 a 2018, com os últimos dados disponíveis para consulta.

<b>Produto Interno Bruto <i>per capita</i> – São Gonçalo do Rio Abaixo / 2009 a 2018</b>			
<b>em R\$</b>			
<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
144.752,84	199.513,63	298.778,11	315.242,93
<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
340.144,74	261.719,36	169.387,82	194.202,66
<b>2017</b>	<b>2018</b>	-	-
290.131,10	337.288,81	-	-

Tabela 3: PIB per capita – São Gonçalo do Rio Abaixo – 2009 a 2020. Elaboração própria. Fonte: IBGE

Os dados exibidos acima também podem ser percebidos na medida do que representaram para São Gonçalo do Rio Abaixo em relação ao país. Quatros anos após a inauguração de Brucutu, em 2010, a cidade já tinha o 11º maior PIB *per capita* do Brasil. Em 2014, o 4º maior PIB *per capita* do Brasil, e em 2018, último ano registrado, o maior PIB *per capita* do Brasil.

Claramente existem outros municípios com arrecadações maiores, mas o ineditismo, já citado, se refere à arrecadação alinhada com o número de habitantes e o porte de São Gonçalo do Rio Abaixo. Até aqui, há então o padrão sistemático do aumento do PIB per capita do município na esteira do minério, que mesmo tendo preço variável, impulsionou não só sua própria indústria, em um processo endógeno, como a atividade comercial na cidade. Esses resultados, então, são reflexos de fatores diferentes em cada localidade, e se faz necessário que examinemos outros indicadores para análise profunda da participação e afirmação – ou ausência – do munícipe na principal atividade econômica da cidade e seus desdobramentos sociais e econômicos.

## 5.2 Média Salarial e Ocupação Laboral

Quantificar a renda e as colocações de trabalho dos habitantes de um determinado lugar não representa, por si só, um diagnóstico preciso. De todo modo, pode traçar um panorama observável do ponto de vista da distribuição de renda e das possíveis disparidades. Por ter avançado, à medida em que a atividade mineradora se instalou, no que tange a programar, pensar, e registrar seu planejamento de desenvolvimento, é importante extrair, nesse ponto, como – e se – a guinada na arrecadação e no PIB *per capita* de São Gonçalo do Rio Abaixo são algumas das faces do desenvolvimento e da distribuição de renda e oportunidades a nível local. Abaixo, tabela 4 traz o número de munícipes que, residindo na cidade, possuíam ocupação laboral registrada e conseqüente assalariamento. Os números registrados aqui foram extraídos a partir do ano do início da operação da Mina de Brucutu, até o ano do último dado oficial registrado pelo IBGE.

<b>Número de Habitantes Ocupados e Assalariados</b>			
<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
1.121 pessoas	1.270 pessoas	1.720 pessoas	2.050 pessoas
<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
1.998 pessoas	2.345 pessoas	2.529 pessoas	3.213 pessoas
<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
2.626 pessoas	2.081 pessoas	4.319 pessoas	4.783 pessoas

Tabela 04: Pessoal Ocupado São Gonçalo do Rio Abaixo 2007 a 2018. Elaboração própria. Fonte: IBGE

O número de habitantes em pleno emprego deve ser, por necessidade da análise da especificação desse números de empregados frente ao número de habitantes, analisado junto da média salarial de quem trabalhou no município na mesma faixa de tempo. A tabela abaixo demonstra quantos salários mínimos, em média, recebia cada habitante empregado e assalariado através dos anos:

<b>Salário Médio Mensal (em salários mínimos)</b>			
<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
2,1	2,0	2,2	2,2
<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
2,4	2,7	2,9	3,1
<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
2,7	2,6	2,8	3,1

Tabela 5: Salário Médio Mensal (em salários mínimos) entre 2007 e 2018. Fonte: IBGE

Para validação do estudo que se constrói, é importante ressaltar que o número de habitantes em São Gonçalo do Rio Abaixo, no último senso realizado pelo IBGE, em 2010, era de 9.777 habitantes. A população estimada pelo mesmo órgão, em 2020, era de 11.019 habitantes. Ainda que nem todos os dados sejam coletados anualmente ou concomitantemente, eles permitem que paralelos sejam traçados sobre a realidade socioeconômica dessa economia do minério em São Gonçalo do Rio Abaixo. O gráfico abaixo traz, nesse sentido, a distribuição percentual do emprego por setor econômico em 2018, ano com o maior número, até então registrado, de pessoal ocupado assalariado.

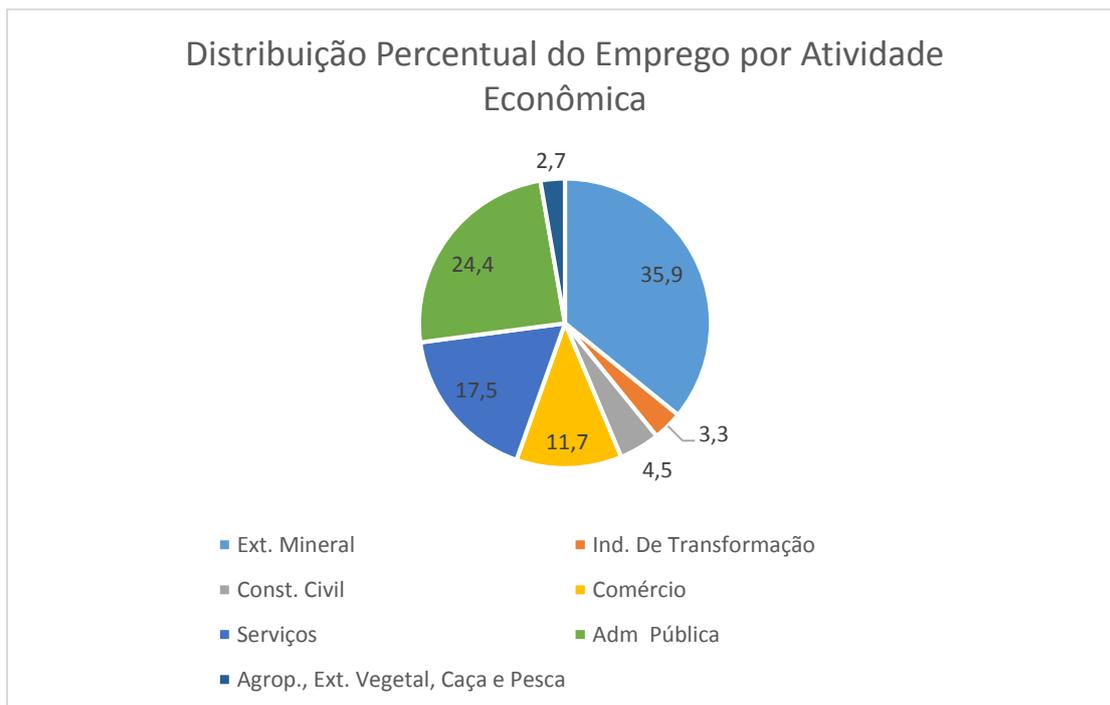


Figura 2: Distribuição Percentual do Emprego por Atividade Econômica em 2018. Elaboração própria. Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP)

Portanto, no ano em que São Gonçalo do Rio Abaixo teve o maior PIB *per capita* do país e o maior número de munícipes empregados, a maioria desses estava alocado ou na atividade econômica a qual essa pesquisa se destina, ou no serviço público.

Dado o universo da pesquisa, para que se analise o planejamento e a execução do desenvolvimento e os impactos da mineração no município, já que, como dito anteriormente, raras vezes uma única referência trazida para a análise é suficiente para diagnósticos, analisemos portanto esses dados sociais junto dos repasses e aplicações do CFEM em São Gonçalo do Rio Abaixo.

### **5.3 Arrecadação da CFEM através dos anos**

Sendo a CFEM no entendimento da produção e vivência dessa pesquisa, o recurso no qual a diversificação econômica em cidades mineradoras deveria se apoiar, pensar sobre a arrecadação e os gastos feitos com essa arrecadação, ajudam na construção da linha histórica que limita ou amplia o horizonte das cidades emergidas na economia do minério.

<b>Distribuição CFEM – São Gonçalo do Rio Abaixo</b>			
<b>ANO</b>	<b>TOTAL (em R\$)</b>	<b>MÊS MENOR DISTRIBUIÇÃO</b>	<b>MÊS MAIOR DISTRIBUIÇÃO</b>
<b>2007</b>	12.155.497,83	Fev- 509.389,87	Nov - 1.514.545,06
<b>2008</b>	23.610.971,68	Mai - 1.185.341,77	Out - 3.342.559,80
<b>2009</b>	25.688.712,80	Fev - 1.448.267,42	Jan - 3.073.468,34
<b>2010</b>	33.565.952,24	Abr- 1.367.083,20	Out - 5.070.296,81
<b>2011</b>	57.479.892,87	Fev – 4.119.239,43	Mar - 6.146.769,42
<b>2012</b>	75.567.097,34	Abr - 3.282.197,37	Dez - 19.521.942,67
<b>2013</b>	81.769.529,30	Out - 4.067.521,08	Mai - 23.861.543,25
<b>2014</b>	48.848.684,83	Out - 2.706.987,67	Jan - 5.459.741,86
<b>2015</b>	29.531.657,62	Fev - 1.689.118,42	Dez - 3.385.696,74
<b>2016</b>	34.873.787,67	Abr - 1.967.540,18	Ago - 3.807.696,69
<b>2017</b>	44.806.200,22	Set - 2.807.539,08	Jun - 4.477.378,90
<b>2018</b>	64.917.281,31	Fev - 3.298.375,34	Jul - 10.323.533,28
<b>2019</b>	92.403.927,77	Mai - 2.695.533,65	Out - 15.519.519,80
<b>2020</b>	85.381.914,62	Abr - 2.740.575,51	Dez - 17.132.422,88

Tabela 06 – Repasses CFEM de 2007 a 2020 – São Gonçalo do Rio Abaixo / Fonte: ANM – Dados consolidados.

A tabela acima traz a arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais desde o primeiro ano completo de exploração após a inauguração de Brucutu. Ainda sobre a CFEM:

Com respaldo nos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da reparação, resta claro que o objetivo do repasse de percentuais consideráveis da CFEM aos Estados e Municípios não é simplesmente participá-los economicamente (visão estritamente econômica, superada no atual Estado Socioambiental de Direito), mas, sobretudo, compensá-los pelos impactos ambientais e sociais advindos da exploração mineral em seus territórios. O objetivo do constituinte foi estabelecer uma compensação pela degradação ambiental da exploração mineral e pelo impacto socioeconômico do esgotamento da mina. Desta forma os Estados e, principalmente os Municípios, devem aplicar os recursos advindos da CFEM na recuperação do meio ambiente, no desenvolvimento da infraestrutura da cidade e na atração de novos investimentos e atividades, tendo em vista a diversificação de sua economia, com o intuito de minimizar a dependência local em relação à

atividade mineral que, por se tratar de exploração de recursos não-renováveis, certamente esgotar-se-á um dia (THOMÉ, 2009).

É plausível racionalizar portanto que, dada a importância da CFEM, - já registrada mais de uma vez - e a arrecadação do município de São Gonçalo do Rio Abaixo, esses recursos deveriam então ser alocados, em um primeiro momento na estruturação da cidade – se assim se entende as ações tomadas pela administração pública – e em um segundo momento no desenvolvimento e preparo da mesma para o futuro, dados os planos aprovados em âmbito municipal.

Nesse sentido, e para efeito de confiabilidade da pesquisa, para além de registros de memória e vivência de quem escreve – mais como inspirações para a presente escrita –, a pesquisa se valerá mais amplamente de relatórios do Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais acerca da aplicação da CFEM no município, trazendo à tona a discussão do desenvolvimento, quando é planejado e quando é efetivamente executado.

Quanto se gasta, onde se gasta, como isso influencia o desenvolvimento da cidade e a qualidade de vida dos cidadãos, como se configura na prospecção de investimentos e como auxilia na mudança de paradigma exploratório: todos esses são fatores avaliáveis e dissonantes – do ponto de vista da “missão” da compensação – nos dados coletados.

#### **5.4 As contas públicas e a destinação do CFEM através dos anos**

Algumas observações devem ser feitas para que se analise a aplicação dos recursos do CFEM e das contas públicas seja feita com base nos relatórios do TCE MG (Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais). A principal delas, contudo, é o fato de os canais da prefeitura municipal só apresentam de forma clara as despesas correntes e de capital, bem como a arrecadação de 2018 a 2021. Todos os outros dados apresentados de 2007 a 2017 (com exceção da lacuna de 2009) são apresentados como balanços orçamentários e financeiros de uma página. O que se pode extrair dos mesmos são por suposto, arrecadação total e despesas totais sem detalhamento. Já os pareceres e notas taquigráficas do TCE – MG nos trazem para a realidade a detalhada a seguir.

Vale ressaltar, antes da análise, que os instrumentos de fiscalização do referido tribunal visam “analisar a eficiência e a economicidade na aplicação dos recursos e na aquisição de bens, bem como analisar a efetividade e a eficácia dos resultados alcançados”. (Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais, 2015)

As contas Exercício 2007 tiveram parecer para rejeição conforme processo Nº 750111 com atenção principalmente para impropriedades na aplicação de recursos do Fundeb, e a abertura de créditos suplementares no montante de R\$15.622.463,00 sem a devida cobertura legal.

As contas do Exercício 2008 tiveram parecer recomendando a aprovação conforme processo Nº 782461. Contudo, deve ser feita aqui a observação também pontuada pelo relatório do TCE no que diz respeito a incorreção do valor informado a título de receita do exercício anterior, a lançamentos de consignação crédito especial que na realidade eram créditos extraordinários.

As contas do Exercício 2009 tiveram parecer recomendando a rejeição conforme processo Nº 835460, parecer justificado pela discordância de valores repassados à Câmara Municipal no montante de R\$546.613,8, e depois revisado em R\$227.077,10.

As contas do Exercício 2010 tiveram parecer recomendando a aprovação conforme processo Nº 842930, com a observação, entretanto, no que diz respeito à sugestão feita ao gestor da melhoria da proposta orçamentária.

As contas do Exercício 2011 tiveram parecer recomendando a aprovação conforme processo Nº 872529, com a seguinte observação nas palavras do relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

considero elevado o percentual de 50% para suplementação de dotações consignado no art. 2º da Lei Orçamentária, fl. 12. Flexibilizar em nível tão elevado o orçamento significa retirar da peça orçamentária sua característica precípua: a de planejamento da ação estatal. Tal procedimento caracteriza a deformação e o desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco a

concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.  
(Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais, 2012)

As mesmas observações foram efetuadas no parecer de aprovação das contas do Exercício 2012. Interessante observar, até esse ponto, e na esteira que as pontuações no corpo deste trabalho já sugeriam, que mesmo na lacuna das informações exatas de gastos e arrecadações não só da CFEM mas de toda a administração municipal, os anos seguintes à exploração da mina configuraram gastos robustos em obras e uma mudança de paradigma da vivência no município sem haver, entretanto, e conforme pareceres do TCE MG, um planejamento de gastos em São Gonçalo do Rio Abaixo e sua economia do minério.

Em 2014, na publicação do relatório de auditoria de conformidade, designado pelos atos das portarias DCEM n. 041/2014, de 12/05/2014 e 043/2014, de 26/05/2014, o TCE MG fez as seguintes observações sobre os gastos com recursos da CFEM acerca da Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Rio Abaixo:

- O Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM deposita os recursos na conta do Banco do Brasil nº 1649-7 agência da cidade de João Monlevade, ocorrendo transferências para as contas correntes n. 35-1 da Caixa Econômica Federal e n. 249-6 do Bradesco e para as contas de aplicação financeira n. 47-5 e 216-9 ambas na Caixa Econômica Federal;
- Pagamento de dívidas diversas com recursos da compensação financeira;
- Aplicação de recursos da CFEM em despesas de Custeio da Prefeitura;
- Utilização dos recursos da CFEM em gastos com construção de estádio municipal e campos de futebol;
- Aplicação de recursos da CFEM em despesas computadas nos percentuais de 15% dos gastos com Saúde e 25% com Ensino.

O volume dos recursos da compensação fiscalizados, de acordo com o Balancete da Receita de dezembro de 2013, correspondeu ao montante de R\$81.769.529,30 (oitenta e um milhões setecentos e sessenta e nove mil quinhentos e vinte e nove reais e trinta centavos).  
(Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais, 2014)

Levando em consideração que essa auditoria fiscalizou parte dos recursos em 2012 e a totalidade dos recebidos em 2013, e atentando-nos para o fato de que foi o período de tempo, até então, com a maior arrecadação do município, em apenas 6 anos após o início da exploração de Brucutu uma infinidade de problemáticas da aplicação do recurso, como já abordado anteriormente, estavam dispostas à mesa. No mesmo relatório, o TCE apontou que os recursos orçamentários empenhados e pagos em 2013 totalizaram R\$47.329.848,19, sendo que R\$44.087.641,73 foram pagos por meio da conta n. 1649-7 do Banco do Brasil; R\$2.395.017,87 através da conta n. 35-1 da Caixa Econômica Federal e R\$847.188,59 pagos pela conta 249-6 do Bradesco.

Os restos a pagar de 2013, continuando a exemplificação, e pagos em 2014, totalizaram R\$8.616.658,24, sendo o valor de R\$5.582.531,67 pagos por meio da conta n. 1649-7 do Banco do Brasil; R\$2.995.105,89 pagos através da conta n. 35-1 da Caixa Econômica Federal e R\$39.020,68 pagos pela conta n. 249-6 do Bradesco.

A conta básica, portanto, de acordo com o relatório de auditoria do TCE MG escolhido, já aponta a contradição de um saldo de R\$25.823.022,87 sem planejamento de empenho e/ou gastos.

Cabe citar, neste momento, que uma das primeiras ações, de início, inteiramente percebidas como voltadas ao planejamento do uso da CFEM e ao futuro da cidade, foi a criação do FUNDESG, Fundo de Desenvolvimento Econômico de São Gonçalo do Rio Abaixo, com destinação de 15% da receita oriunda da CFEM - e com conta específica, segundo recomendação do TCE – dentre outras fontes como dotações da LOA, convênios e aplicações.

De todo modo, a magnânima maioria dos gastos foram percebidos com desvirtuações e diluições desses recursos, com aplicação indevida, inclusive em pagamentos de pessoal e sistemático uso em pagamento de dívidas e em recursos computados de saúde e educação conforme relatório de 2013 já citado.

Na esteira das avaliações, as contas do Exercício 2014 tiveram parecer favorável à aprovação, segundo processo de N° 958.883. Cabe aqui trazer a ressalva da Procuradora do Ministério Público de Contas à respeito do processo, Elke Andrade Soares de Moura:

observa-se que a Lei Orçamentária do Município, nos termos da informação técnica de fl. 21-v e do documento de fl. 30, autorizara a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 50% (cinquenta por cento) das dotações orçamentárias, permitindo ao Município a suplementação de seu orçamento em R\$95.798.500,00 (noventa e cinco milhões setecentos e noventa e oito mil e quinhentos reais), quantia esta que pode descaracterizar o orçamento público, que, como se disse, é instrumento de planejamento, organização e controle das ações governamentais. (Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, 2016)

As contas do Exercício 2015 tiveram parecer prévio favorável à rejeição de acordo com o processo de N° 988.157, com observância da abertura créditos adicionais suplementares no valor de R\$ R\$19.102.141,79 sem recursos disponíveis, e da sugestão da universalização da pré-escola no município.

As contas do Exercício 2016 tiveram parecer prévio favorável à rejeição de acordo com o processo de N° 1.012.968, com posterior aprovação dada a defesa. De todo modo, constatou-se a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, sem recursos disponíveis e a realização de despesas excedentes.

As contas do Exercício 2017 tiveram parecer prévio favorável à rejeição de acordo com o processo de N° 1.047.430 com a observância, mais uma vez, da abertura de créditos sem recursos disponíveis e a sugestão da inspeção das contas apresentadas ao TCE MG.

As contas do Exercício 2018 tiveram parecer prévio favorável à aprovação de acordo com o processo de N° 1072311, tendo sido feita, novamente, a recomendação do aprimoramento do processo de planejamento, e dos índices de autorização para suplementação.

As contas do Exercício 2019 tiveram parecer prévio favorável à aprovação de acordo com o processo de N° 1092094, com a mesma recomendação do exercício e relatório do ano anterior.

Tendo em conta a problemática do planejamento dos gastos públicos até aqui demonstrado, a análise deve se voltar também a um resumo, quase que ilustrativo, do paradigma *arrecadação x gastos* e aos setores com maiores destinações orçamentárias nos últimos anos. Considerando que os primeiros anos da exploração, de 2007 a 2013 foram estruturantes em termos de ações estatais e, ao mesmo tempo, carecem de clarificação dos dados, a tabela abaixo apresenta o referido paradigma a partir de 2014.

<b>Arrecadação x Despesa – São Gonçalo do Rio Abaixo</b>				
<b>ANO</b>	<b>Arrecadação (em milhões de reais)</b>	<b>Despesa (em milhões de reais)</b>	<b>Setor com maior destinação/despesa</b>	<b>Destinação ao Fundo Mun. De Des. Econômico (em Reais)</b>
<b>2014</b>	202.7 milhões	236 milhões	Obras	<b>5.369.353,37</b>
<b>2015</b>	170 milhões	207.9 milhões	Educação	<b>6.408.518,13</b>
<b>2016</b>	165 milhões	176.5 milhões	Saúde	<b>1.820.887,62</b>
<b>2017</b>	151.8 milhões	140.7 milhões	Educação	<b>553.146,56</b>
<b>2018</b>	164.9 milhões	151 milhões	Educação	<b>10.564.556,87</b>
<b>2019</b>	261 milhões	189.9 milhões	Educação	<b>7.771.052,09</b>
<b>2020</b>	251 milhões	274.4 milhões	Fundo Mun. de Des. Econômico	<b>64.272.340,56</b>

Tabela 7 – Arrecadação x Despesa 2014 a 2020. Elaboração própria. Fonte TCE-MG

Importante ressaltar, nesse ponto, que as leis orçamentárias disponíveis a partir de 2014 no portal da Câmara Municipal, aprovadas, contém previsões de gastos dissonantes do que foi efetivado.

Isto posto, cabe registrar o Índice de Desenvolvimento Humano de São Gonçalo do Rio Abaixo após as operações no complexo de Brucutu. Em 1991, o IDH do município, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, era de 0,368. Em 2001, o número saltou para 0,521. Já em 2010, decorridos três anos completos da exploração minerária efetiva, São Gonçalo do Rio Abaixo registrou o IDH de 0,667. Sobre os últimos dados, o PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento trouxe ainda os registros de 0,658 no quesito renda, 0,792 no quesito longevidade, e 0,569 no quesito educação no mesmo ano.

Aqui se faz a análise de que a evolução no IDH não se deu de forma tão satisfatória nos primeiros anos da mineração, assim como as obras de estruturação, saúde e educação deveriam, em tese, garantir. Ora, se houveram obras estruturantes, e uma mudança de paradigma no acesso a equipamentos culturais e sociais, porque isso não se traduziu em curto e médio prazo em um desenvolvimento da qualidade de vida dos munícipes? Esse questionamento orbita, por certo, a base sobre a qual esse trabalho se debruça: O planejamento econômico, e as consequências de sua aplicação organizada e/ou desorganizada. Retomando Souza (2017):

“Se o objetivo a atingir é o “crescimento”, o “desenvolvimento”, o tipo de “distribuição de riquezas” e a “qualidade de vida”, a “estabilidade econômica”, ou qualquer outro, o Direito Econômico oferece as normas jurídicas que levem ao resultado almejado, procurando ajustar, pelo Planejamento” (SOUZA, 2017, pg 374)

Tendo em vista a problemática apresentada pelos Relatórios de Auditorias Operacionais e respectivos processos, o TCE MG já indica um desplanejamento no gasto dos recursos públicos dessa cadeia que gira em torno do minério.

Através do Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais (2015), é possível perceber que os recursos da CFEM foram atribuídos, majoritariamente, a repasses para o FUNDESG - já citado anteriormente -, fundo esse que, destinado à promoção de investimentos em São Gonçalo do Rio Abaixo, financiou muitos dos incentivos fiscais a empresas que se alocariam no Distrito Industrial I, regulamentado através da Lei Municipal Nº 846/2010 - outros dois compilados de terrenos foram destinados a esse fim em 2012 -. É possível perceber, de igual maneira, já que nem todos os investimentos são claros e observáveis, a aplicação da CFEM no programa Campo Fértil, destinado a assistência técnica especializada a produtores rurais.

O mesmo relatório aponta que, quanto aos incentivos fiscais regulamentados pela Lei Nº 846/2010 - isenção de IPTU, isenção de taxas de licença e vistorias, redução da base de cálculo em até 70% do ISSQN, isenção das taxas de vigilância sanitária, autorização para uso de terrenos públicos por trinta anos e subsídio na construção de galpões e

infraestrutura - a garantia dos mesmos se contrastou com a falta de dados e metas de acompanhamento para efetiva operação das empresas que se buscou atrair, e que não havia controle ou estimativa dos valores totais das isenções, e da avaliação das ações de estímulo ao desenvolvimento.

Nessa esteira, observou-se a liquidação de recursos ao FUNDESG em níveis inferiores à legislação, em muito propiciados pela inexistência, segundo o TCE MG, de mecanismos de controle externo para identificação das aplicações que compõe o fundo. Em última instância, nos remetendo aos três maiores expoentes do uso da CFEM, o programa Campo Fértil também não dispunha de mecanismos de avaliação qualitativa e quantitativa.

Todas as iniciativas - FUNDESG, Distrito Industrial I e Campo Fértil - estão de acordo com o que preconiza o Plano Diretor Municipal de Desenvolvimento vigente, fato observável através dos Artigos 60 e 65, contudo, contradizem o que preconizam os Artigos 11 e 12 da mesma legislação no que tange ao monitoramento e avaliação da administração pública. A interseção, nesse sentido, entre planejamento, sociedade, administração pública e execução de política econômica pode ser percebida em Clark (2001), no sentido da dificuldade de articular os “contratos econômicos” à legalidade e a seus reais objetivos, dada a ação tanto de interesses e atores externos, quanto ao rumo que as ações governamentais tomam, principalmente em um município da estrutura de São Gonçalo do Rio Abaixo.

Esses rumos parecem um mecanismo de retroalimentação constante da dependência e do desplanejamento econômico. E se aqui trata-se de uma cidade que não vivenciou nenhuma tragédia como as citadas no início desse trabalho, não parece haver também uma movimentação que contraste com o histórico massivo da exploração mineral.

## **6. Conclusões e Recomendações**

A mineração alterou de forma contundente, em São Gonçalo do Rio Abaixo, assim como em todos os territórios onde se instala, a dinâmica econômica e social. É importante, contudo, que essa conclusão costumeira seja o entremeio de uma avaliação para esse estudo de caso. Após 14 anos de mineração, essa pesquisa e a vivência foram capazes de

detectar em São Gonçalo do Rio Abaixo uma cartela de paradigmas ainda não solucionados, como um alto repasse de royalties do minério e um incremento proporcionalmente grande da cadeia produtiva e do comércio, sem ser possível perceber contudo, um aumento do padrão de vida e consumo dos munícipes.

Nesse sentido, foi possível perceber também que apesar de a cidade ter uma aparência de canteiro de obras nos primeiros anos da mineração, muitas obras estruturantes e necessárias, mesmo havendo recursos com essa destinação, não foram feitas. O planejamento das ações, como foi possível perceber, não se valeu da importância de si mesmo enquanto estratégia firmado em lei e de suma importância para todos os municípios, mas principalmente para a economia dos que giram em torno do minério.

Os PPAs e LOAs compunham um grande emaranhado de propostas não realizadas ou realizadas com falhas, tendo, a administração de 2021 /2024 por exemplo, se deparado com 31 obras em andamento, sendo 26 delas com problemáticas de licenciamento e contratos.

Ao mesmo tempo, foram gastos quantias voluptuosas em educação e já é possível relacionar uma geração inteira de profissionais capacitados – muitas das vezes sem absorção na própria cidade – como sendo resultado de uma política de gestão e administração ligada à educação.

No âmbito do desenvolvimento econômico, foi possível observar nos últimos anos, o aumento da destinação de recursos ao Fundo de Desenvolvimento Econômico do Município. São Gonçalo passou a gerir então uma série de incentivos fiscais e físicos a empresas que se instalassem. O que se constata, porém, é um grande número de empresas com atividades ligadas diretamente ao Complexo de Brucutu ou à construção civil. As que não estão nesse espectro, possuem atividades ligadas à fabricação de piscinas, doces e cervejas artesanais. Juntas, não absorvem mais de 200 empregados munícipes.

O que se percebe, ao fim desse relatório de trabalho é que com o passar dos anos houve uma padronização dos gastos públicos em obras, e prospecção de empresas que invariavelmente em sua maioria, dependem da cadeia produtiva que a Vale proporciona, para terem sucesso. Os investimentos civis também desaguam nessa realidade. A

educação, mesmo que premiada, forma jovens que se especializam em maioria na construção civil e áreas de mina, ou os perde para qualquer outra cidade com áreas de fomento mais variadas, sem poder perceber o retorno desse investimento para o desenvolvimento do próprio município.

Os recursos existem, mas são aplicados de forma desordenada. Nesse ponto não é possível ver também, razão para que se retroalimente uma cadeia com tempo de vida relativamente tão curto. Essa ilusão do padrão de vida proporcionado pela exploração de Brucutu e toda gama de repasses relacionados tanto pela CFEM quanto ICMS e afins – que não se apresenta para todos os habitantes – estimula um círculo de poucas e boas lojas e locais de consumo, algumas empresas, como já dito, e um papel extremamente assistencialista da administração municipal, que, apesar de necessária em certos casos, não se sustenta sem um plano de gastos e desenvolvimento com longo prazo de maturação.

O que se apresenta, nesta conclusão, são os sintomas reais da maneira de gerir e gastar os recursos públicos apresentados no decorrer do trabalho. A cidade tem pouco tempo de exploração, e um tipo de exploração barata, o que propiciou uma mudança de paradigma e impactou diretamente São Gonçalo do Rio Abaixo nos últimos 14 anos. Suas reservas, seu tipo de exploração e seu tempo em atividade, contudo, não são uma bengala sobre a qual se deve apoiar sem pensar em como emancipar a estrutura que foi criada.

Se há alguma alternativa, afinal, ela passa prioritariamente pelos mecanismos de fiscalização e controle de gastos e alcance de metas, que devem estar infinitamente mais claros no novo Plano Diretor de Desenvolvimento que está em fase de elaboração.

A municipalização de áreas de turismo, investimento na cadeia produtiva de mel e produtos naturais, o que aqui já se produz, com vias à exportação, laboratórios de tecnologia e pesquisa tecnológica a longo prazo, tudo isso tendo em vista sua localização geográfica e seus recursos aplicáveis, podem ser o início de uma solução e criação de modelos adaptáveis de desenvolvimento de uma cidade mineradora.

Cabe ressaltar, por fim, que está em curso uma iniciativa de egressos da educação de São Gonçalo do Rio Abaixo que trabalha no desenvolvimento de um modelo de plano diretor para que se aproveitem as capacidades produtivas e o que se poderá desenvolver a longo

prazo no amadurecimento da gestão dos gastos e recursos, e do papel da cidade como responsável pelo seu desenvolvimento sustentável.

A instituição do planejamento econômico encontra em São Gonçalo do Rio Abaixo um desafio, ou uma experiência, a par da grande maioria das cidades mineradoras sobre as quais se tem notícia. Se o tempo decorrido da exploração e o tamanho da cidade são fatores que proporcionam que haja uma esperança no realinhamento das condutas, os interesses econômicos e a cultura política dão o tom do tamanho da escalada para que um modelo de planejamento e desenvolvimento se efetive.

## 7. Referências Bibliográficas

BARCELLOS, C.; FREITAS, C.M.; FRÓES, C.I.R.; SILVA, A.M.A.; XAVIER, D.R. **De la Samarco en Mariana a la Vale en Brumadinho: desastres en presas mineras y Salud Pública.** Cad. Saúde Pública 35 (5), 2019.

LUCCHINI R.G; HASHIN, D.; ACQUILLA S.; BASANETS A; BERTAZZI, P.A; BUSHMANOV, A.; et al. **A comparative assessment of major international disasters: the need for exposure assessment, systematic emergency preparedness, and lifetime health care.** BMC Public Health, 2017.

MOURÃO, Maria da Graça Menezes. **Mineração do Ouro nas “minas gerais” do Século XIX: viajantes estrangeiros e política econômica.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 11, Vol. 04, pp. 109-141 Novembro de 2018. ISSN:2448-0959

COSTA, S. **As vilas mineiras setecentistas.** URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, Campinas, SP, v. 10, n. 1, p. 160–184, 2018. DOI: 10.20396/urbana.v10i1.8651110. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8651110>> . Acesso em 25 jun. 2021.

VIOTTI, F.B. **Um mundo feito de ferro [manuscrito]: a lírica de Drummond e Bob Dylan.** Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Letras. 2018.

FONSECA, Cláudia Damasceno. **Arraiais e vilas d’el rei: espaço e poder nas Minas setecentistas.** 1a ed. Tradução TEIXEIRA, Maria Juliana Gambogi. Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

Ré, H. A. **O trabalho escravo nas companhias inglesas de mineração em Minas Gerais: Uma situação desafiadora para o antiescravismo britânico, 1840-1883.** *Almanack*, 1(25), 1–42. Recuperado de <https://periodicos.unifesp.br/index.php/alm/article/view/1401>. 2020

ALVES, Débora Bendocchi. **Ernst Hasenclever em Gongo-Soco: exploração inglesa nas minas de ouro em Minas Gerais no século XIX.** Dossiê Brasil no Contexto Global, 1870-1945, Março de 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/DNLzVTZRVXSQVL6cMSTrkc/?lang=pt#>>. Acesso em 12 jun.2021

SOUZA, RAFAEL DE FREITAS E. **Trabalho e Cotidiano na Mineração Aurífera Inglesa em Minas Gerais: A Mina da Passagem de Mariana (1863 – 1927).** Teses USP, São Paulo, 2009. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-02122009-114854/publico/RAFAEL\\_FREITAS\\_E\\_SOUZA.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-02122009-114854/publico/RAFAEL_FREITAS_E_SOUZA.pdf)> . Acesso em 12 jun. 2021

BURTON, Richard Francis, 1821-1890. **Viagem do Rio de Janeiro a Morro Velho / Richard Burton** ; tradução de David Jardim Júnior. – Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. 530 p. – (Coleção O Brasil visto por estrangeiros)

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000 37 f. (Texto para discussão, 37)

CLARK,G.; COSTA,G. V. XXI Encontro Nacional de CONPEDI. **O Desplanejamento Estatal: o Exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil**. 2012. (Encontro).

CLARK, G. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 280 p.

SOUZA, W.P,A. **Primeiras linhas de direito econômico**. Imprensa: São Paulo, LTr, 2017. 603 p.

ADRI, R. P. **O planejamento da atividade econômica como dever do estado**. 2007. 258 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

LEMOS, A. C. P. N. **Mineração e planejamento: estudo de caso no município de Itu (SP)**. 1991. [87]f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: < <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286919> >. Acesso em: 13 jul. 2018.

RIGOTTI, J. I. R.; BARBIERI, A. **Projetos de Desenvolvimento Econômico e Dinâmica Demográfica: uma avaliação de impacto sobre o crescimento populacional de duas regiões no Estado de Minas Gerais**. Revista Latinoamericana de Población. Minas Gerais, v.9, Nº 17. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Produto interno bruto dos municípios de Minas Gerais: ano de referência 2017**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios – 2003 a 2005**. Rio de Janeiro: IBGE 2007. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37310.pdf> >. Acesso em 07 jun. 2021

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios – 2005 a 2009**. Rio de Janeiro: IBGE 2011. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55745.pdf> >. Acesso em 07 jun. 2021

BRASIL, IBGE Cidades. 2021. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-goncalo-do-rio-abaixo/panorama> >. Acesso em 30 jun. 2021

QUEIROZ, Leonardo Almeida. **Caracterização de Minérios da Mina de Brucutu, VALE, Focada na Previsibilidade das Operações de Concentração Mineral**. UFMG, 2008.

THOMÉ, Romeu. **A função socioambiental da CFEM – compensação financeira por exploração de recursos minerais**. Revista de Direito Ambiental, Editora Revista dos Tribunais, v. 55, jul./set. 2009. Disponível em: < <https://domtotal.com/direito/uploads/pdf/59aa59814e06cb5bac839bd7d06aea9f.pdf> >. Acesso em 30 jun. 2021

JENKINS, H.; YAKOVLEVA, N. **Corporate social responsibility in the mining industry: Exploring trends in social and environmental disclosure**. Journal of Cleaner Production, v. 14, n. 3–4, p. 271– 284, 2006.

TRINDADE, J. R. **Mineração e políticas de desenvolvimento local para o município de Parauapebas no Pará**. In: Recursos minerais & sustentabilidade territorial. Grandes minas. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2011. v.1. p.19-38.

LIMA, V. B. . **Minérios e mineração: a rigidez locacional e exploração industrial**. In: IX Eregeio - Encontro Regional de Geógrafos, 2005, Porto Nacional. Novas territorialidades: integração e redefinição regional, 2005.

NODARI, A. S. R.; ROCHA, A. S.; MONTYSUMA, M. F. F.; GIANNINI, L. P. S. H.. **A política mineral na Constituição de 1967**. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 1987. (Série Estudos e Documentos, 02).

REZENDE, V. L. **A mineração em Minas Gerais: uma análise de sua expansão e os impactos ambientais e sociais causados por décadas de exploração**. Sociedade & Natureza, v. 28, n. 3, 23 dez. 2016.

ENRÍQUEZ, M. A, R. S. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – CDS/UnB. Universidade Federal de Brasília. Brasília. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. **Sistema Arrecadação**. 2021. Disponível em: < <https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao> >. Acesso em 03 jul. 2021

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Índice de Desenvolvimento Humano, 2021. Disponível em: < <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html> > Acesso em 19 jul 2021

MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO, **Plano Diretor de Desenvolvimento**. Lei nº 671. 20 de dezembro de 2006.

SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO. **Portal da Transparência**. 2021. Disponível em: < <https://www.saogoncalo.mg.gov.br/transparencia> > Acesso em 01 jul. 2021

BELO HORIZONTE, Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais. **Relatório de Auditoria Operacional. As políticas públicas municipais para mitigação dos impactos ambientais e diversificação das atividades econômicas**. 2015. Disponível em: < <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2017/SAO%20GONCALO%20DO%20RIO%20ABAI XO%20-%20RELATORIO%20FINAL.pdf> >. Acesso em 04 jul. 2021.

BELO HORIZONTE, Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais. **Ementa de Parecer Prévio**. Processo nº 872529. Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão. 02 out.2012. Disponível em: < <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/211902> > Acesso em 02 jul. 2021

BELO HORIZONTE. Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais. **Relatório de Auditoria de Conformidade**. Processo nº 932831. Relator Wanderlei Ávila. 2014. Disponível em: < <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/733469> >. Acesso em 02 jul. 2021

BELO HORIZONTE. Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. **Parecer Técnico**. Processo nº 958883. Procuradora Elke Andrade Soares de Moura 2016. Disponível em: < <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1086515> >. Acesso em 03 jul. 2021

BELO HORIZONTE. Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais. **Pesquisa Processual**. 2021. Disponível em: < <https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa> > Acesso em 01 jul. 2021

BELO HORIZONTE. Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais. **Fiscalizando com o TCE**. 2021. Disponível em: < <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/dashboard> >. Acesso em 04 jul. 2021