

foto: Leonardo Prado



Orçamento e Direitos no Tapajós

Parte 1

Apresentação

Esta publicação originou-se de um texto-base que teve como objetivo apoiar o debate sobre orçamento na oficina “Orçamento e Direitos no Tapajós”, realizada no dia **30 de novembro de 2020**, em meio virtual, com os parceiros do Inesc no Médio Tapajós: Comissão Pastoral da Terra (CPT-Itaituba), Conselho Gestor de Investimento e Empreendimento no Distrito de Miritituba (CONGEFIMI - Itaituba), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR-Itaituba).

Após a oficina e agregadas as contribuições do coletivo, espera-se com esta publicação contribuir para que coletivos e movimentos locais se sintam mais estimulados a debater o orçamento público, que reflete a sempre desigual disputa por poder, mas que segue sendo uma peça política fundamental na luta por direitos.

Como dialogaremos sobre o orçamento público dos municípios do Tapajós?

Na **Parte I** desta cartilha, são apresentadas informações e questões mais gerais para o diálogo sobre orçamento público. Partindo da ideia de que o orçamento é um “**bolo de três camadas**” – municipal, estadual, federal –, são propostas questões para o diálogo, entre elas:

- › Como o orçamento público municipal dialoga com as dinâmicas acima apontadas?
- › Se o orçamento público expressa escolhas políticas, o que o orçamento atual do governo federal nos mostra sobre quais escolhas estão sendo feitas?

Na **Parte II**, são apresentadas informações mais detalhadas sobre as receitas e as despesas no orçamento municipal de Itaituba. O material aqui reunido oferece também informações e elementos para pensarmos a região do Tapajós, incluindo os municípios de Trairão, Rurópolis, Jacareacanga, Aveiro e Novo Progresso.

Este material nos permitirá dialogar sobre questões importantes para fortalecer a luta por direitos, entre elas:

- Que espaço sobra no orçamento municipal para fazer políticas públicas para melhorar a vida das pessoas?
- Para onde vai a parte do orçamento público que depende de escolhas políticas locais?
- Os gastos da prefeitura refletem as necessidades da população e as lutas locais por direitos?

Por que debater orçamento no Médio Tapajós?

A região do Tapajós é uma das áreas mais preservadas da Amazônia paraense. Com várias modalidades de Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Assentamentos Rurais, já demonstra a dependência de políticas públicas e do orçamento federal. Tapajós significa “Rio da Vida” e é a principal fonte de vida para uma multiplicidade de comunidades, além de lar para uma biodiversidade inestimável de animais e plantas. É também um dos mais belos e importantes rios da Amazônia.

Seu leito de água azul-esverdeada dá forma a uma sucessão de corredeiras, praias, cachoeiras, igapós e igarapés e é emoldurado por florestas ainda intocadas.

O quadro abaixo traz alguns dados que mostram como a região conta com uma diversidade de territórios que contribuem para sua preservação. São 13 Terras Indígenas, 11 Unidades de Conservação e 37 Assentamentos de Reforma Agrária, muitos deles criados como Assentamentos Agroextrativistas.

QUADRO 1. ALGUNS DADOS DA MICRORREGIÃO DO TAPAJÓS.

Município	População Total	Nº. de famílias (assentamentos)	Assentamentos	Terras Indígenas	Unidades de Conservação
Aveiro	16.404	5.457	11	2	(1) APA; (6) Flonas; (3) Parnas; (1) Rebio
Itaituba	101.395	1.126	7	5	
Jacareacanga	41.487	539	2	3	
Novo Progresso	25.766	960	4	-	
Rurópolis	51.500	1.919	6	-	
Trairão	19.168	1.062	7	3	
TOTAL	255.720	11.063	37	13	11

Fontes: IBGE, Incra e Funai. Elaboração: Inesc.

Mas é também uma região marcada por problemas econômicos, sociais e ambientais. Muitos deles decorrem de transformações econômicas que tiveram início décadas atrás, com a chegada do garimpo do ouro, que impactou a geografia da região, e se mantêm mais recentemente com os pesados investimentos em infraestrutura, além da intensificação do garimpo ilegal.

Esta cartilha tenta contribuir para entender como o orçamento público expressa problemas, mas também como ele é uma peça importante para mudar a realidade

de uma região tão rica, bonita e preservada e ao mesmo tempo marcada por muitas desigualdades.

Nesta publicação, apresentaremos dados comparativos dos orçamentos dos seis municípios, para uma visão geral. Mas, nesta primeira etapa de formação (Parte I), priorizaremos o aprofundamento dos dados orçamentários de Itaituba, buscando apresentar elementos que possam responder à principal questão levantada pelos parceiros no território: **O que essas infraestruturas deixam de benefícios no município?**

Por que relacionar infraestrutura e orçamento no Médio Tapajós?

Desde 2019, o Inesc tem dedicado esforços para estudar e dar visibilidade aos impactos socioeconômicos causados pela instalação de infraestruturas logísticas na região do Médio Tapajós, priorizando, nesse primeiro momento, o distrito de Miritituba, em Itaituba (PA).

Essas transformações ocorreram a partir de 2015/2016, com a chegada de atores econômicos vinculados ao agronegócio e que passaram a investir pesadamente

na construção desse complexo logístico. São Estações de Transbordo de Cargas (ETCs) das transnacionais Bunge, Cargill e Dreyfus, empresas que compõem um complexo logístico que envolve, além dessas ETCs, armazéns de grãos, ferrovia e concessão de rodovias. Tudo isso tem gerado mudanças na dinâmica social e espacial dos municípios de Aveiro (PA), Itaituba (PA), Novo Progresso (PA), Rurópolis (PA), Trairão (PA), no Médio Tapajós, e Jacareacanga (PA), no Alto Tapajós.

A lista é longa: os elevados fluxos populacionais devido à grande movimentação de carretas nos períodos de safra dos grãos no Mato Grosso (soja e milho), causando altos e baixos na economia local; a intensificação da grilagem de terras; o aumento do desmatamento; a baixa absorção de mão de obra por parte das empresas que chegam aos territórios e muitos outros impactos e transformações.

Acontece que, além de tudo isso, essas empresas trazem poucos recursos públicos para os municípios, ou seja, pagam pouco em impostos locais, além de se beneficiarem de muitos incentivos fiscais federais e estaduais. Cabe registrar que, no caso de Itaituba, a própria Câmara de Vereadores identificou que as empresas portuárias não repassam corretamente o Imposto Sobre Serviços (ISS), que é o principal imposto municipal.

Portos para transporte de grãos no rio Tapajós Itaituba e Miritituba

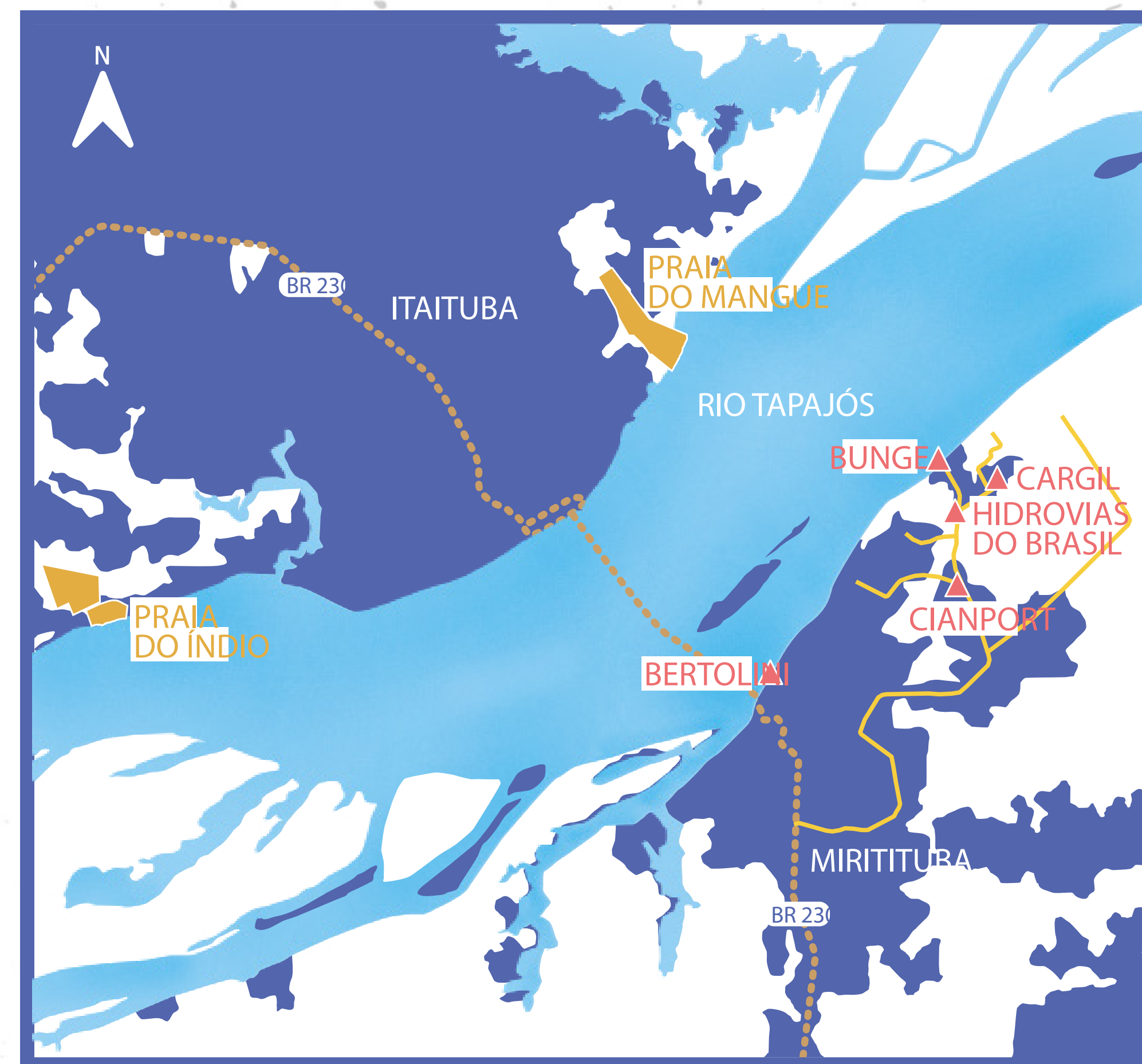
Elementos do Mapa

- Terras Indígenas
- ▲ Portos - Estações de Transbordo de Carga (ETC)
- BR 230
- Via Transportuária

Elaboração: Insec

0 1 2 3 km

Sistemas de Coordenadas Geográficas, Datum SIRGAS 2000, Base Cartográfica: MMA, ONTL 2019 INESC, 2020.



Enquanto a soja passa: [impactos da empresa Hidrovias do Brasil em Itaituba. Insec, 2021](#)

A essa baixa arrecadação do município se somam outros problemas, como a não aplicação dos recursos de salvaguardas ou condicionantes ambientais, que são obrigações dos empreendedores, como demonstramos em outros estudos realizados com parceiros locais¹.

Diante desse quadro, em parte percebido pela população local, é importante relacionar a presença e os impac-

tos dessas infraestruturas logísticas ao tema do orçamento público na região. Isso ajuda a desmistificar a frágil, mas ainda persistente ideia de que esse tipo de investimento traz desenvolvimento e melhora a condição de vida das pessoas na região.

¹ Veja os estudos já publicados pelo Inesc: sobre a Hidrovias do Brasil ([aqui](#)) e sobre o complexo logístico no Tapajós ([aqui](#)).

Qual é o contexto político-econômico que nos traz até aqui?

Da mesma forma que o orçamento é uma escolha política, o avanço dos investimentos em infraestrutura não se faz sem o apoio do Estado, seja regulando e facilitando a chegada desses investimentos, seja os incentivando de diversas formas. Assim, a nova dinâmica que se instalou na região é também fruto de escolhas políticas.

Por outro lado, embora com muito menos poder e recursos, também foram frutos de escolhas políticas das décadas de 2000 e

2010 a estruturação e o fortalecimento de legislações e políticas públicas, com ênfase na Amazônia, que tinham como propósito garantir terra e território e estruturar trajetórias de produção e geração de renda. Os nomes ficaram na memória de muitos grupos e movimentos sociais: PAA, PNAE, Bolsa Verde, Pronaf Mulher, Pronaf Agroecologia, entre outros. No entanto, os programas, em sua grande maioria, não existem mais; eles foram rapidamente extintos nos dois últimos governos.

Todos e todas sabemos que isso não aconteceu por acaso. O processo de ampliação de gastos sociais e de políticas socioterritoriais que vinha sendo conduzido a duras penas, com muita pressão social, foi desmontado depressa no atual governo.

A região do Tapajós vive hoje um reflexo destas duas dinâmicas combinadas:

1) o desmonte das políticas públicas socioterritoriais que chegavam com dificuldade aos territórios e

2) o aumento da influência de investimentos em infraestrutura que trazem diversos efeitos, pressão sobre terras públicas e coletivas e impactos sociais e ambientais.

O resultado da combinação dessas duas dinâmicas

tem sido o aumento da pobreza, da violência e da pressão sobre terras e territórios e sobre áreas de floresta, em grande parte preservadas por estarem em Terras Indígenas e Unidades de Conservação.

Não podemos nos esquecer que 2020 entrará para a história como um ano dramático. A pandemia de covid-19 trouxe e ainda traz, entre muitas outras consequências trágicas, um potencial rearranjo de forças econômicas poderosas que utilizam o argumento de que o país precisa voltar a crescer para impor um modelo de desenvolvimento para a Amazônia que está fadado ao fracasso e ao caos ambiental e social.

Todos esses elementos precisam estar presentes em um diálogo político que coloque o orçamento público como mais uma peça desse quebra-cabeça e da permanente luta política por direitos.

ilustração: Bernardo Magina



Logística no Médio Tapajós: o caso de Itaituba-Miritituba.
Inesc, 2021

De onde vem e para onde vai o orçamento público?

Orçamento público parece uma coisa técnica e distante, mas ele não tem mistério quando entendemos que é uma escolha política. É também uma realidade, ou uma ausência, muito próxima na vida de todos nós.

Um hospital público, uma escola pública, uma praça, um presídio, uma campanha de vacinação, uma iluminação pública, uma rua asfaltada, uma ponte, um território demarcado, um assentamento. Tudo isso existe (falta ou

não existe) porque existe (falta ou não existe) política pública. Para que a política pública exista, é preciso ter orçamento público.

Se prestarmos atenção, veremos que ele está em muitos lugares, inclusive dentro de muitas casas, por exemplo, na forma de Bolsa Família ou de auxílio-gás.

Mas ele não chega da mesma maneira para todas as pessoas nem a todos os locais.

Por que isso acontece?

Alguns dirão que isso acontece porque o cobertor (orçamento público) é curto e não tem dinheiro para tudo. **Isso é verdade? Sim e não!**

Sim, é verdade que a maior parte do dinheiro público, que alimenta e sustenta os gastos do orçamento público, é resultado da **arrecadação**. Ou seja, vem dos recursos que o Estado (governo federal, estados e municípios) retira da sociedade na forma de impostos, tributos, taxas, contribuições e compensações, entre outras formas.

Quando você compra pão, abastece o carro ou paga a conta de energia, está pagando impostos federais, estaduais e municipais.

Caminhoneiros, por causa da sua força política, conseguiram reduzir a cobrança dos tributos (no caso, CIDE e PIS/COFINS) sobre o diesel.

Pobres e ricos pagam os mesmos impostos, independentemente de quem ganha mais ou menos, porque a maior parte da arrecadação vem na forma de impostos indiretos. No Brasil, mulheres negras e pobres são as pessoas que pagam proporcionalmente mais impostos exatamente por isso. Quanto cobrar e de quem cobrar para alimentar esse “bolo” da arrecadação são escolhas políticas.

Resumindo, no Brasil, quem ganha menos paga mais. Chamamos isso de injustiça tributária! Por isso é importante lutar por uma reforma tributária na qual quem ganha mais paga mais e quem tem patrimônio também paga mais.

Não, isso não é verdade! O governo federal pode emitir dinheiro e se endividar para gastar mais e assim aumentar o tamanho do cobertor. Com esse cobertor/orçamento maior, ele pode investir e ajudar a economia a crescer.

O governo poderia e deveria gastar mais para garantir direitos. Alguns dirão: “Não! Não pode! Vai gerar inflação!” Mas essa conversa não é bem assim. Basta lembrar que, no ano de 2020, os gastos do orçamento público tiveram que crescer para enfrentar a pandemia de covid-19. O governo teve que estourar o planejamento, aumentando seu déficit, e a inflação não aumentou.

A economia não é uma ciência exata, e sim política. O que muitos economistas defendiam antes, que os governos estariam condenados a gastar somente o que arrecadassem, hoje não se sustenta mais.

O orçamento público: um bolo de três camadas

Como já falamos, para que a política pública exista, é preciso ter orçamento público.

Uma grande parte das políticas públicas depende do orçamento público nas três esferas: na União, nos estados e nos municípios. Por exemplo, pense na política de educação ou saúde. Seu financiamento depende da União, dos estados e dos municípios, que têm responsabilidades compartilhadas. O orçamento público para essas políticas no

local onde moramos depende de recursos que são transferidos tanto pela União quanto pelo estado.

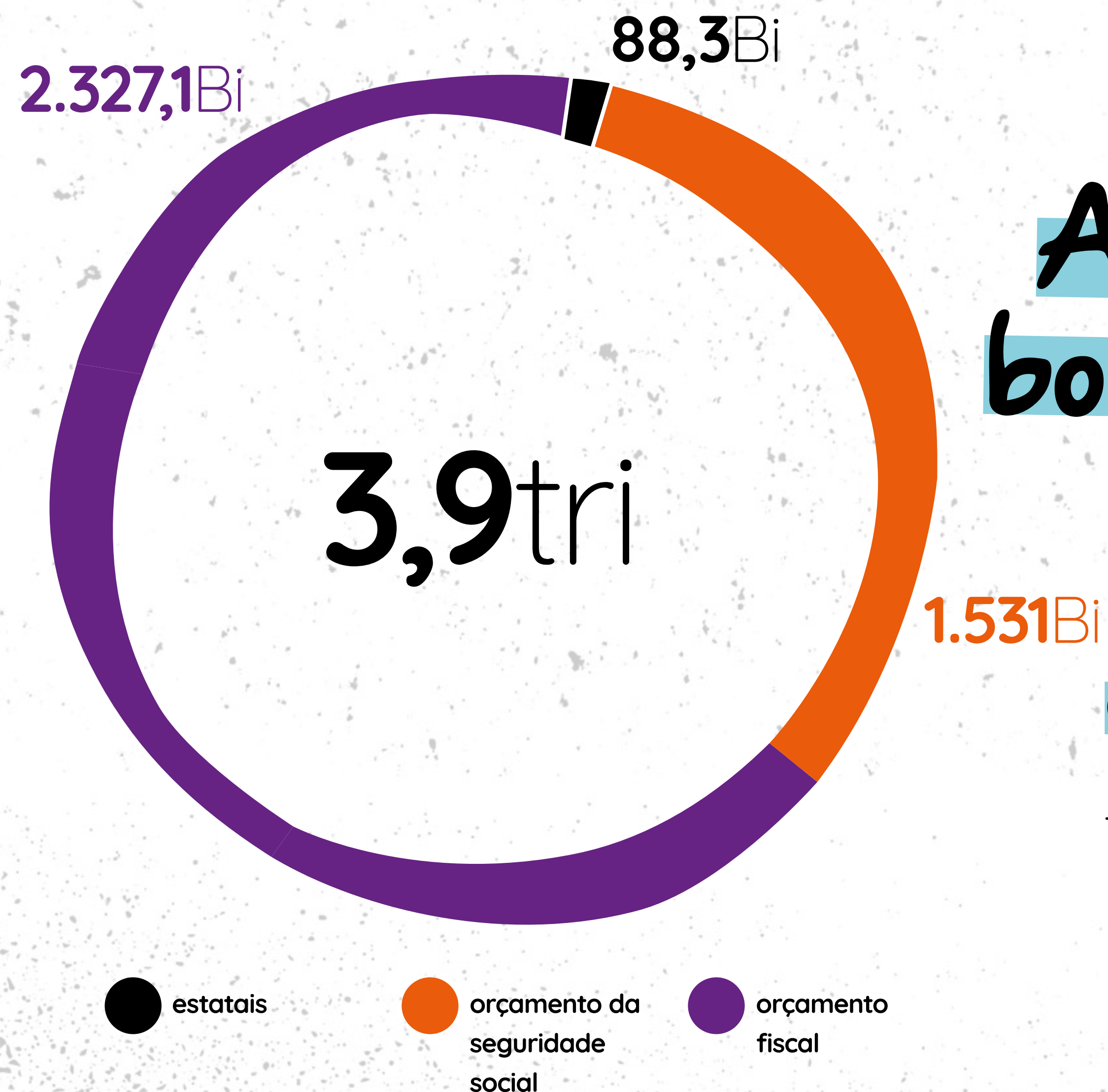
Outras políticas públicas são centralizadas no município e o dinheiro para financiá-las depende exclusivamente do que ele arrecada de tributos locais. Como exemplo, podemos citar a taxa que é cobrada no município na conta de luz para manutenção da iluminação pública.

Existem, contudo, outras políticas que dependem muito da decisão política do governo federal e do orçamento da União, como a reforma agrária e o apoio ao agricultor familiar e aos assentados. Isso não significa que o município e o estado não devam apoiar os assentamentos. Eles deveriam e devem fazê-lo. No entanto, grande parte dessa política é conduzida como uma política nacional e depende da decisão do governo federal de destinar orçamento público para ela.

Por isso, vamos agora pensar juntos no orçamento dos municípios do Médio Tapajós, olhando mais de perto o orçamento do município de Itaituba. É importante lembrar que precisamos sempre considerar as três

partes do bolo, já que, se falta política pública na região, a responsabilidade é de todos: União, estado e município. E mais, a depender da política pública que quisermos conquistar, teremos que brigar por ela em diferentes níveis, sem esquecer o governo federal, ou melhor, não permitindo que ele nos esqueça.

Mas, antes disso, vamos olhar juntos o tamanho das três partes do bolo no ano de 2020 para entendermos que, muitas vezes, os municípios podem pouco por causa de seus orçamentos reduzidos, em especial aqueles como os da região do Tapajós, que arrecadam poucos tributos municipais e recebem poucas políticas do governo federal e do estado.



As três partes do bolo do orçamento no ano de 2020

O ORÇAMENTO DA UNIÃO pago em 2020 foi de **R\$ 3.900.000.000.000,00** – três trilhões e novecentos bilhões de reais.

Escrever todos esses zeros **é importante para termos a noção da grandeza. É com esse dinheiro do** orçamento federal que são executadas todas as políticas públicas federais. Esse valor é dividido por sua vez em três partes: i) o orçamento da Seguridade Social, que paga as despesas com saúde, previdência e assistência social; ii) o orçamento de investimentos das empresas estatais federais; e iii) o orçamento fiscal, que paga todas as demais despesas.

Neste momento, vamos olhar para o **orçamento fiscal**, não só porque é a maior parte do pedaço do bolo que fica com a União (foram dois trilhões e trezentos bilhões de reais em 2020), mas porque é dentro dele que existe a grande disputa política. É dentro dele que o sistema financeiro pressiona

para que seja reservado dinheiro para pagar os juros elevados da dívida pública. É dentro dele que o agronegócio disputa para que seu financiamento seja privilegiado, não o da agricultura familiar ou o do assentado. É dele que devem sair recursos essenciais que garantam o direito à vacina contra a covid-19 e o auxílio emergencial. **A disputa é acirrada, como sabemos.**

Por isso, precisamos pensar juntos:

- Se o orçamento público expressa escolhas políticas, o que o orçamento atual do governo federal nos mostra sobre quais escolhas estão sendo feitas?
- Por que o orçamento público chega mais para alguns e menos para outros?

Além disso, é importante lembrarmos que uma parte do orçamento da Seguridade e do Orçamento Fiscal é transferida para os estados e para os municípios. Esses recursos transferidos são fundamentais para que as pessoas possam viver bem na sua cidade e nos seus territórios. Vamos olhar para isso!

O ORÇAMENTO ESTADUAL

do Pará pago em 2020 foi de

27,9 bilhões

R\$ 27.919.755.622,00

Assim como no caso do governo federal, dentro desse valor estão o orçamento da Seguridade Social e o orçamento de Inves-

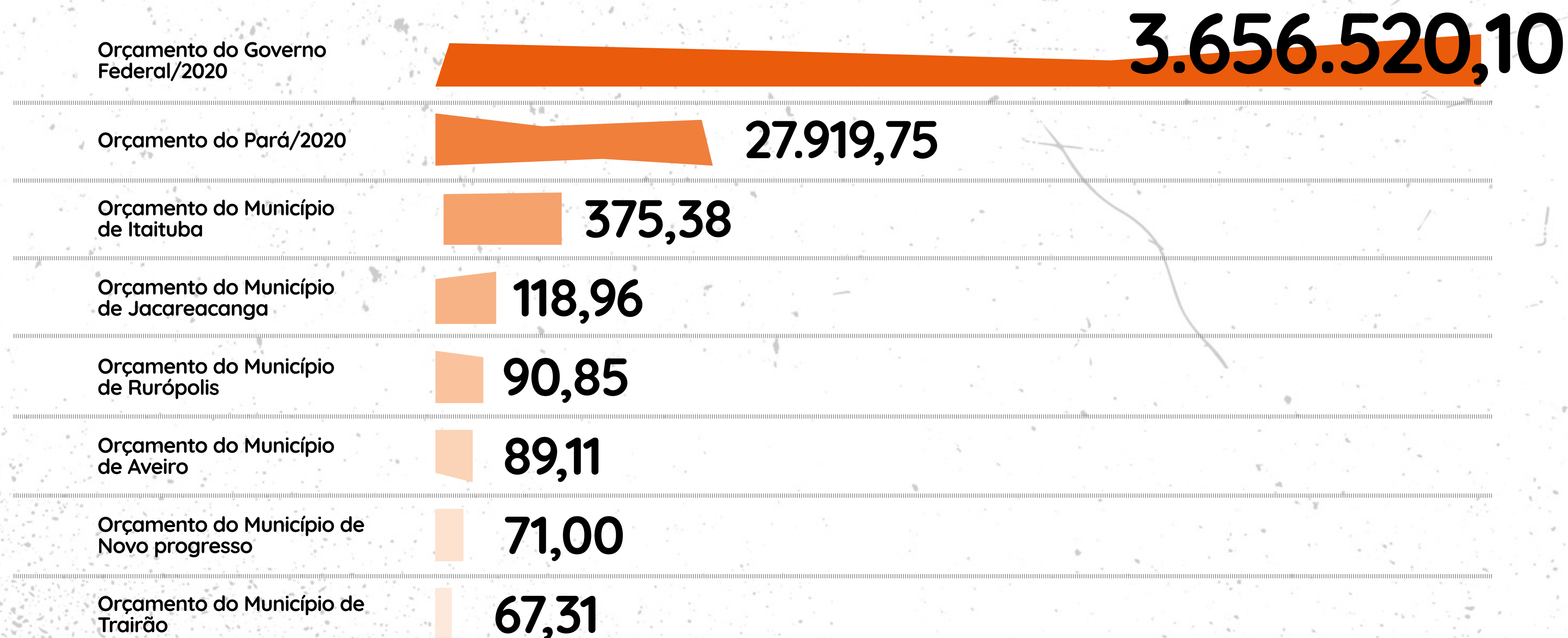
timento das Empresas controladas pelo governo do Pará, a exemplo da Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH) e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER). Por fim, o Orçamento Fiscal também apresenta o maior orçamento em valor. No caso do orçamento do estado, assim como no da União, a disputa é acirrada, mas muitas vezes nos parece menos evidente.

Vamos pensar juntos:

- Por que será que isso acontece?
- Existe alguma política pública do governo do estado do Pará que você considera muito importante na sua luta por direitos?

O ORÇAMENTO MUNICIPAL, se comparado ao orçamento federal e ao orçamento estadual, é muito pequeno, em especial para os pequenos e médios municípios da Amazônia.

Vamos olhar os números das três camadas do bolo para termos uma ideia da diferença de grandeza?



Considerando os municípios da região do Tapajós, **precisamos pensar juntos**: o que esses números nos dizem do ponto de vista da distribuição do dinheiro e do poder envolvido na disputa orçamentária?

A resposta não é fácil e não existe apenas uma, mas vamos reunir aqui alguns elementos que podem ajudar nessa conversa:

› Os municípios arrecadam pouco porque a maior parte dos tributos são nacionais, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou estaduais, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

› Entre os tributos municipais, o mais importante em termos de valor é o Imposto sobre Serviços (ISS), que é baixo. Isso se deve ao fato de a dinâmica econômica no local ser frágil ou de uma parte importante das atividades econômicas não serem formalizadas e não pagarem impostos.

› A riqueza gerada no local, muitas vezes vinculada direta ou indiretamente à exploração dos recursos naturais da região, não fica no local. É o caso da infraestrutura criada e explorada por grandes grupos econômicos globais.

Isso nos ajuda a pensar por que falta dinheiro para as políticas públicas locais. E a situação piora ainda mais quando pensamos nos **casos de corrupção** que impedem que o pouco dinheiro do orçamento municipal possa ser usado para melhorar a vida das pessoas.

Se olharmos um pouco mais de perto para os orçamentos dos municípios da região do Tapajós, veremos que boa parte do dinheiro tem origem nas **transferências federais e estaduais**. Uma parte pequena das receitas do município são oriundas das atividades econômicas locais, dos serviços e do pagamento de taxas e contribuições recolhidas no local.

Vamos ver os números para ajudar nessa discussão:

A COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DE ITAITUBA

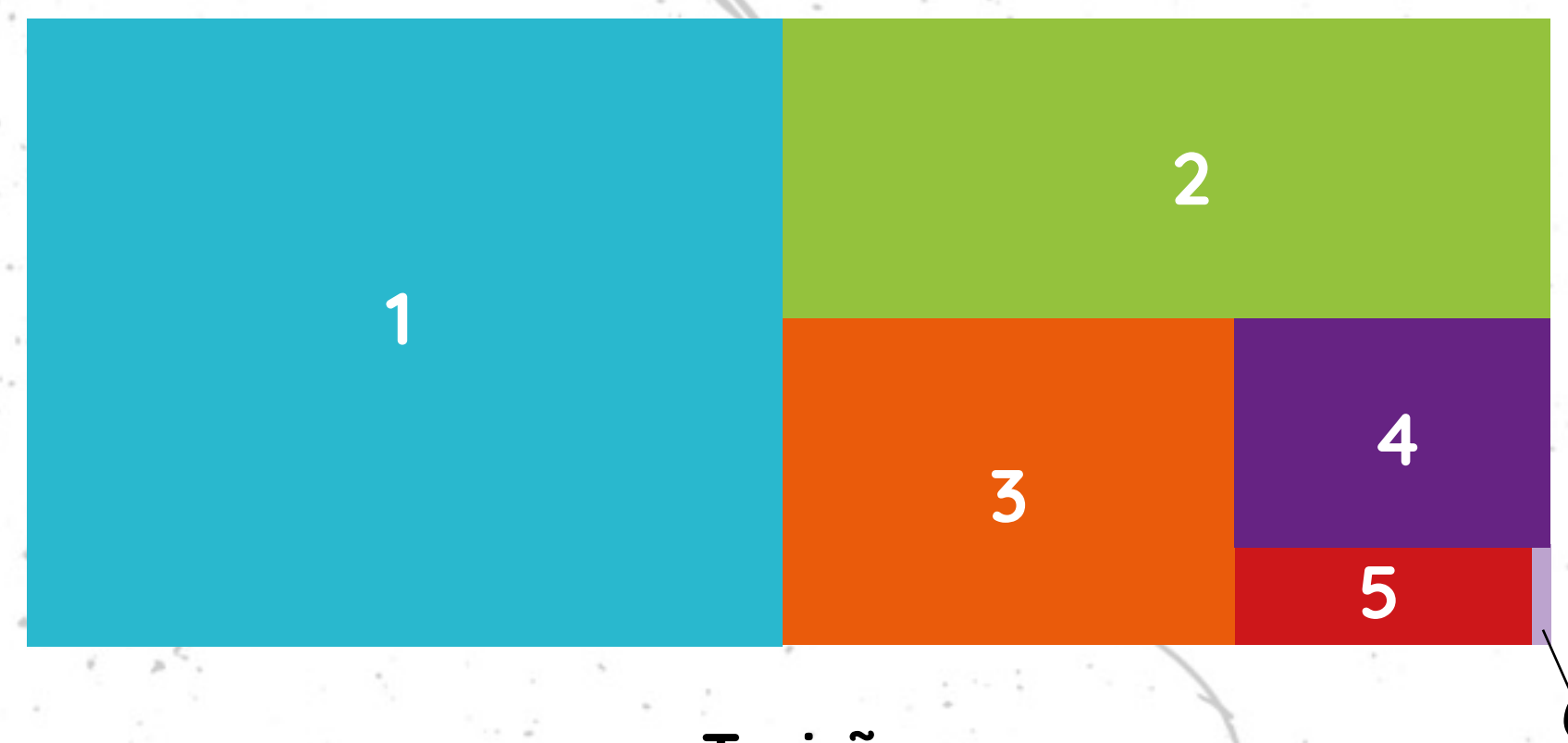


A COMPOSIÇÃO DOS ORÇAMENTOS DOS DEMAIS MUNICÍPIOS DO MÉDIO TAPAJÓS

Jacareacanga



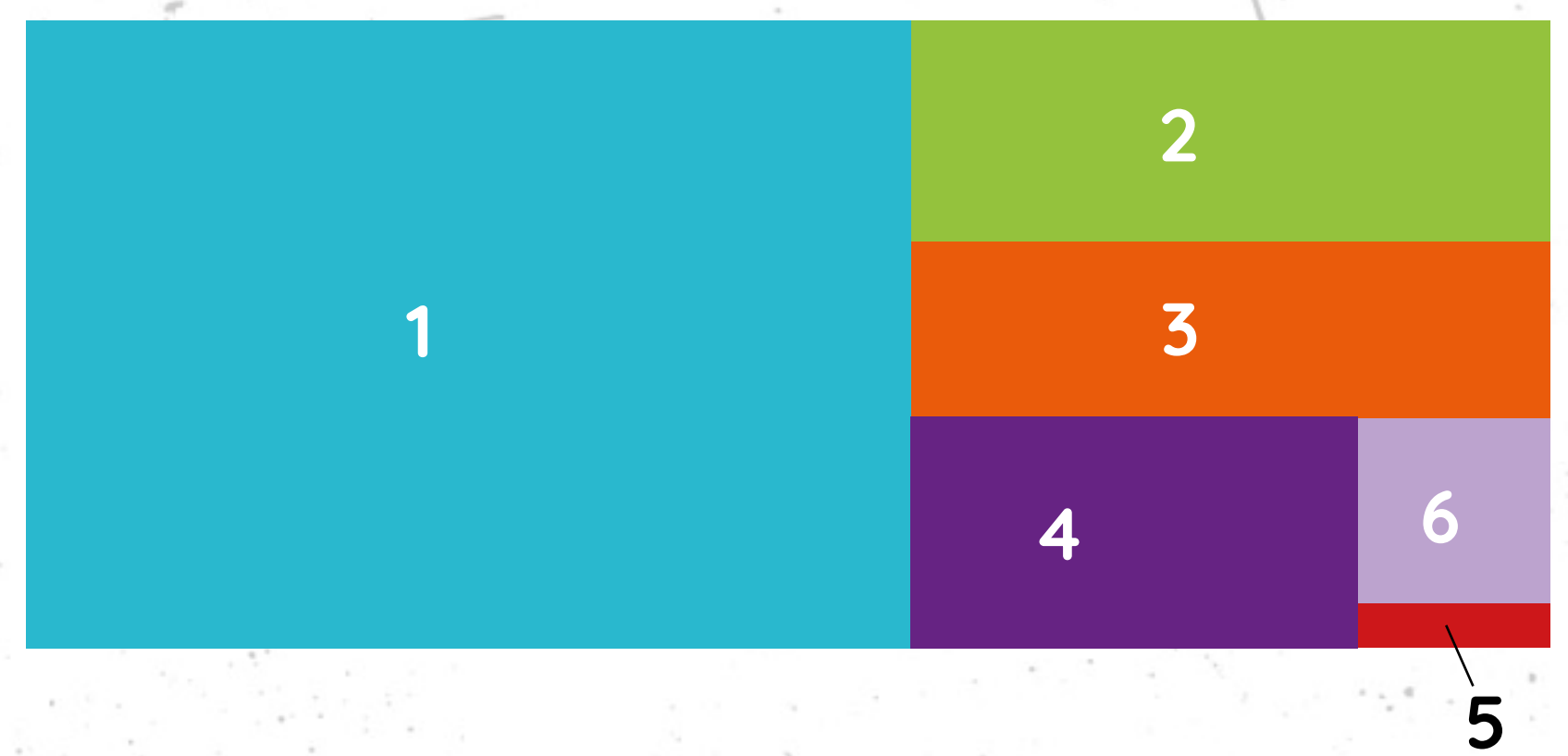
Novo Progresso



Rurópolis



Trairão



- 1 Transferência federais
- 2 Transferência estaduais
- 3 Outras transferências
- 4 Impostos taxas e contribuições
- 5 Receita patrimonial
- 6 Outras receitas correntes

As políticas públicas e os direitos podem e devem vir dos três orçamentos: federal, estadual e municipal. Mas existe uma repartição de recursos e de responsabilidades, diferenciadas e/ou complementares, que precisa ser conhecida para que a luta por direitos possa ser bem direcionada. Sendo maior ou menor o orçamento público, o que os governos nos diferentes níveis (federal, estadual, municipal) fazem com ele é sempre resultado de escolhas políticas.

Vamos pensar juntos:

- **Quanto do orçamento público é usado para beneficiar grupos ou setores que têm poder econômico e político e têm uma “relação muito próxima” com o Estado?**
- **Por quais políticas públicas você mais luta como sujeito político?**
- **Onde essas políticas públicas estão, no governo federal, estadual ou municipal?**

Finalizando a parte I

Não é fácil ter que lutar para sobreviver como pessoa e como família e, ainda, se organizar para lutar coletivamente por melhores condições de vida para cada um e para todos nós. Muitas vezes o desafio parece árduo demais.

Mesmo que tenhamos consciência de que as lutas por direitos fracassarão sem o Estado e as políticas públicas, colocar o orçamento público como mais uma disputa, entre tantas, é mesmo desafiador, mas é importante e necessário.

Esperamos que as informações e as provocações trazidas na Parte I da cartilha “Orçamento e Direitos no Tapajós” possam ajudar a desmistificar o orçamento como uma coisa técnica e muito distante da vida das pessoas. Na parte II, vamos dar mais um passo nessa conversa, trazendo informações adicionais sobre o orçamento municipal. Vamos lá!

Expediente

Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva
 Júlia Alves Marinho Rodrigues
 Luiz Gonzaga de Araújo
 Márcia Anita Sprandel
 Pedro de Carvalho Pontual

Conselho Fiscal

Iliana Alves Canoff
 Lucas de Alencar oliveira
 Mario Lisbôa Theodoro
 Suplente: Roseli Faria

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
 José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Adriana Silva Alves
 Marcela Coelho M. Esteves

Equipe de Comunicação

Ana Carolina Soares
 Lívia Alcântara
 Sílvia Alvarez
 Thaís Vivas

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
 Carmela Zigoni
 Cleo Manhas
 Leila Saraiva Pantoja
 Livi Gerbase
 Luiza Pinheiro
 Márcia Acioli
 Tatiana Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Educador/a Social

Marcus Silva
 Thallita de Oliveira

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
 Eugênia Christina Alves Ferreira
 Isabela Mara dos Santos da Silva
 Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Cássia Cristina
 Icaro Sousa
 Victor Queiroz
 Walisson Braga da Costa

Capa e Diagramação

Tiago Stracci

Autoras

Alessandra Cardoso
 Jane Souza da Silva

Revisão

Carolina Gomes

APOIO INSTITUCIONAL

BIC – Bank Information Center
 Charles Stewart Mott Foundation
 CLUA – Climate and Land Use Alliance
 Fastenopfer
 Fundação Avina
 Fundação Ford
 Fundação Heinrich Böll
 Fundar
 IBP – Center on Budget and Policy Priorities
 ICS – Instituto Clima e Sociedade
 KNH – Kindernothilfe
 Malala Fund
 Misereor
 OSF – Open Society Foundations
 ONU Mulheres
 Oxfam Brasil
 Pepsico do Brasil

PPM – Pão para o Mundo
 Rainforest Foundation Norway
 SAGE- New Venture Fund

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01
 Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura
 Edifício Márcia

CEP 70. 3037-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br



Inesc

WWW.INESC.ORG.BR