

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PRISCILLA GRIMBERG

AS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE  
TERRITÓRIOS: O caso da Alcoa e as coalizões de Juruti, no Pará, Brasil.

RIO DE JANEIRO  
2023

Priscilla Grimberg

AS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE  
TERRITÓRIOS: O caso da Alcoa e as coalizões de Juruti, no Pará, Brasil.

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas,  
Estratégia e Desenvolvimento (PPED), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio  
de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas,  
Estratégia e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dra. Valeria G. da Vinha

Co-orientador: Prof. Dr. Armindo Teodósio

Rio de Janeiro

2023

## FICHA CATALOGRÁFICA

G861i Grimberg, Priscilla.  
As indústrias extrativas e a promoção do desenvolvimento de territórios: o caso da Alcoa e as colízes de Juriti, no Pará, Brasil. / Priscilla Grimberg. – 2023.  
321 f.

Orientadora: Valéria G. da Vinha.

Coorientador: Armindo Teodósio.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2023.

Bibliografia: f. 292– 307.

1. Indústria extrativa. 2. Desenvolvimento territorial. 3. Mudança institucional. I. Vinha, Valéria G. da, orient. II. Teodósio, Armindo, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 331.76

Priscilla Grimberg

AS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE  
TERRITÓRIOS: O caso da Alcoa e as coalizões de Juruti, no Pará, Brasil. Pegar folha

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, , como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Aprovada em 29 de junho de 2023

---

VALERIA GONCALVES DA VINHA, Profa. Dra. - UFRJ

---

ARMINDO DOS SANTOS DE SOUSA TEODÓSIO, Prof. Dr. - PUC MG

---

PETER MAY, Prof. Dr - UFRJ

---

ARILSON DA SILVA FAVARETO, Prof. Dr. - UFABC

---

LUIS OTÁVIO DO CANTO LOPES, Prof. Dr. - UFPA

## MOTIVAÇÕES: MEU PONTO DE PARTIDA E DE CHEGADA

Nas linhas abaixo, conto um pouco de como me envolvi com o tema aqui tratado, com o intuito de revelar de onde falo e, também, dos desafios e motivadores que me levaram para a pesquisa, uma vez que estou diretamente implicada na temática através da minha atuação profissional atual, como consultora.

Meu interesse pelo bem-estar da sociedade começou na minha escolha da graduação: Design de produto. Motivada na época pela possibilidade de solução de problemas funcionais e do conforto humano, acreditava que a oferta de produtos gerasse tais resultados. Ao longo de minha carreira profissional no setor privado, ao trabalhar na área de marketing de empresa transnacional, realizei que o bem-estar poderia ser ampliado a partir da oferta de serviços, para além de produtos. Entretanto, a natureza da companhia a que eu estava ligada na última década do século XX, relacionada à produção e comercialização de um produto hoje, reconhecidamente maléfico à saúde – o tabaco, me levou a questionar que não poderiam ser quaisquer produtos ou serviços que promoveriam a melhoria na qualidade de vida humana. Mais do que isso, qual seria o papel das empresas na sociedade visto que haviam necessidades básicas e prioritárias ainda não satisfeitas, como a fome e a pobreza?

Naquele momento, comecei a pesquisar o tema, e a área de conhecimento que se ocupava em estudá-lo, nos idos dos anos 2000. Tanto quanto agora, o tema já era polissêmico, mas majoritariamente entendido como desenvolvimento humano. Ao me colocar a serviço de trabalhos que pudessem resolver problemas sociais, uma transição de carreira tornou-se inevitável e aos trinta e cinco anos comecei uma dupla jornada: entender quem cuidava do conhecimento acerca das questões relativas ao modelo em que vivíamos e como uma executiva da área de planejamento estratégico e comercial poderia servir nesta direção.

Procurei ONGs que valorizassem tais competências e/ou empresas preocupadas com um modelo mais inclusivo e ambientalmente sustentável. Na época, a responsabilidade social corporativa, como é grosso modo entendida esta área, era especialmente valorizada em empresas que provocavam grandes danos à sociedade, como os Grandes Projetos, em especial os extrativos, dentre eles, a mineração. Além da enorme pegada ambiental, tais empreendimentos apresentavam graves problemas de comunicação com as demais partes interessadas e de entendimento sobre sua contribuição para a sociedade, em especial, os termos desta interação.

Desta forma, passei a atuar nos processos de licenciamento ambiental como ‘tradutora’ da linguagem das empresas para atores de fora e vice-versa. Dentre definições de

posicionamento dos empreendimentos e seu processo de licenciamento/ ‘negociação’ com as partes interessadas, foram muitos projetos pioneiros durante aquele período. São memoráveis as implantações da Companhia Siderúrgica do Atlântico-CSA, das minas de Apolo da Vale, do Comperj e dos programas Minha Casa Minha Vida nas favelas cariocas. Na última década, com a emergência da crise climática e do maior respeito aos direitos humanos, o foco dos conflitos e as necessidades de atuação estratégica se deslocaram para a Amazônia, assim como eu.

Durante estas quase duas décadas de consultoria, muitas inquietações nasceram, bem como o desejo de uma carreira acadêmica para respondê-las. Tanto a dissertação feita numa das primeiras turmas de estudos interdisciplinares da UFRRJ, em associação com a Columbia University (2013), até o presente doutoramento, persigo esta agenda de pesquisa em busca de compreensão do papel das empresas para um desenvolvimento inclusivo e ambientalmente sustentável, e a razão de resultados tão mistos.

Nesses últimos vinte anos minha história revela as motivações e as razões desta tese, qual seja, contribuir para a resolução de uma das mais urgentes questões do século XXI: o bem-estar do ser humano e o papel empresarial para atingí-lo.

Falando em jogar luz, a motivação maior em fazer algo que colabore com o todo vem do Criador, com o qual tudo foi - do jeito maravilhoso e único; é e será.

<sup>1</sup> ברוך אתה ה' א-לוהינו, מלך העולם, שהחיינו וקימנו והגענו לזמן הזה.

---

<sup>1</sup> Oração Shechianu: "Bendito és tu, ó Eterno nosso D'us, Rei do Universo, que nos manteve vivos, que nos sustentou, e que nos permitiu chegar a esta época".

## GRATIDÃO AOS ANJOS DO CAMINHO

Nenhum avanço seria possível sem todas as pessoas que encontrei pelo caminho e que tanto enriqueceram meu ser e minha visão. Esta última, funcionando em perspectiva cartesiana, forjada na governança tecnocrata agora alvo de críticas, ignorante sociologicamente, e que deu muito, muito trabalho para dar os primeiros passos para incorporar outros saberes e áreas de conhecimento.

Fundantes nesta tarefa desde o mestrado, estão Arilson Favareto, minha orientadora Valeria Vinha e meu co orientador Téo Teodósio, que de tanta compreensão e paciência, se tornaram amigos. Os demais docentes e colegas discentes da UFRJ/PPED que tanto me instigaram, em especial, Célia Lessa, Alcides Gussi, João Luiz Pondé, Maria de Fátima Bruno, Maria Antonieta Leopoldi e Marta Irving.

No apoio à minha adaptação e fluidez na estrutura acadêmica, Ana Elizabeth e Fábio Bernardino, da secretaria de pós-graduação, e Maria Tereza Leopardi, da coordenação do PPED.

Na Amazônia, que de acordo com um barqueiro local, ‘te chama’, um especial agradecimento ao apoio, parceria e momentos muito especiais que passei com Vasco, por ter sempre acreditado nos caminhos que as ciências sociais traziam para atuação ali.

A Nícia e Mirella, pelo apoio no texto de discussão produzido, ao Lucas T. Fraga pelos dados quantitativos e a todos os entrevistados com atuação em Juruti, pelo seu tempo e atenção dispensados.

Ao professor Otavio do Canto, por ter me apresentado Juruti com tantos detalhes que parece que lá estive.

Ao Professor Wilson Madeira, o Campus Avançado da UFF em Oriximiná e à Humana Consultoria, por terem me proporcionado a preciosidade de navegar pelo rio Amazonas e conhecer outra realidade.

Ao meu amigo Alberto Juliê, por tantas trocas sobre esta região e nossa atuação empresarial e, não menos importantes, aos meus colegas do PPGSD da UFF.

Já a rede afetiva ao meu redor, sem a qual a engrenagem não rodaria, minha gratidão intrínseca, em especial às minhas filhas luz Miriam e Maya, minha mãe Márcia, além dos meus irmãos de todas as horas, Anna Paula Balesdent, Maria Ignês Albuquerque, Ana Cristina Souza, Ricardo Frosini, Rita Martins, Marcelo Pacheco, minha prima Ilana, Carla Fabiana, Júlio e o casal Campista.

A Ecam e a Capes, pelo apoio financeiro recebido sem o qual parte desta tese não aconteceria. E às tão preciosas mulheres Hanning:Cynthia na torcida e Carmem na revisão do texto.

Dedico a presente tese à minha eterna inspiração para a busca de porquês e autossuperação: minha vó Miriam; meu pai, David Grimberg e minha “dindinha”, Cineia (*In memoriam*).

‘Nada existe de permanente a não ser a mudança’.

**Heráclito filósofo pré-socrático (500 A.C.).**

## RESUMO

GRIMBERG, Priscilla. **As indústrias extrativas e a promoção do desenvolvimento de territórios: O caso da Alcoa e as coalizões de Juruti, no Pará, Brasil.** 2023. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Projetos extrativos de larga escala se expandem para os lugares mais vulneráveis e biodiversos do planeta, como a Amazônia, baseados na Agenda Global da Boa Governança (AGBG), adotada pelas empresas transnacionais no movimento *Extractive-Led Growth (ELG)*, nos anos 2000. A forte demanda por minerais críticos em cenário de crise climática, aliado a ampliação das desigualdades estruturais nos locais de operações extrativas, dos crescentes conflitos e dos riscos empresariais evidenciam a criticidade dessa rota. A partir de uma análise crítica da literatura dominante, argumentamos que tal receituário – a Agenda e sua adoção, prescrita há duas décadas-, ignorou a complexidade do debate presente na literatura mais ampla das Ciências Sociais e seus rebatimentos em espaços rurais. Sob esta perspectiva alternativa da Economia Política, nossa hipótese é de que mudanças institucionais não dependem apenas de ações externas, emanadas da AGBG, mas, e, sobretudo, das coalizões de forças locais anteriores a chegada da indústria e das dinâmicas que surgem da sua interação com o território. Ao invés de analisar essa controversa relação focando nos seus resultados, como a existência da “maldição de recursos” e a da “licença social para operar”, ou nas instituições para sua governança, esta tese analisou o processo que gerou tais resultados e instituições. Para tal, usa uma estrutura conceitual que identifica áreas-chave para indução do desenvolvimento territorial, no sentido de mais inclusão e sustentabilidade ambiental. A tese utiliza metodologia de pesquisa predominantemente qualitativa e estratégia de estudo de caso da implantação do Projeto Mina de bauxita da Alcoa no município de Juruti no Pará, que resultou em distintos resultados de desenvolvimento para dois subgrupos territoriais, bem como em dois fóruns de governança diferentes com a participação da mesma mineradora: Juruti Sustentável e Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho. Logo, além de explicar essa diversidade de resultados, também conclui que o foco apolítico da dominante Agenda Global (AGBG) traz um falso senso de clareza sobre o que as indústrias extrativas deveriam melhorar para colaborar com o bem-estar dos territórios em que operam. Dessa forma, a tese fornece evidências de que os territórios e as estratégias empresariais importam. A relevância dessa pesquisa reside na oferta de: (a) explicações para os resultados heterogêneos de desenvolvimento na presença de indústrias extrativas, e, (b) quadro analítico que fornece um conjunto de argumentos consistentes para avaliar a efetividade da estratégia de boa governança e das instituições aportadas pelo setor com o objetivo de “cuidar dos males” que sua presença provoca nos territórios onde opera, e se, de fato, geram benefícios locais. Aliar o conhecimento mais amplo de mudanças institucionais para o desenvolvimento territorial aos ditames da atuação empresarial abre avenidas para influenciar as práticas das operações extrativas de larga escala, com vistas à superação das suas equivocadas estratégias de Responsabilidade Social. Oferece, neste sentido, um instrumental teórico para empresas que desejam sair da cegueira territorial, expressa no mau conselho da Agenda Global da Boa Governança.

**Palavras-Chave:** Coalizões, Desenvolvimento Territorial, Empresas Territorialmente Cegas, Governança, Indústrias Extrativas, Mudanças Institucionais.

## ABSTRACT

GRIMBERG, Priscilla. **Extractive industries and the promotion of territorial development: The case of Alcoa and the Juruti coalitions, in Pará, Brazil.** 2023. Thesis (Doctorate) - Graduate Program in Public Policy, Strategy and Development (PPED), Institute of Economics, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This doctoral thesis presents a critical analysis of the debate on the good governance of large-scale extractive projects. Its starting point is that in the last two decades, this debate has become dominant and general prescription for all natural resources rich countries and for extractive industries. In this context, it analyzes the main academic discussions of the resource course and the results found. The same review is carried out on a subnational scale and on the central debate in literature: the social license to operate and its results. From there, it identifies critical questions that it proposes to answer: Why after twenty years of recommending the implantation of good institutions, the results of development and application of this governance in the presence of extractive industries is so heterogeneous? And what is the influence of the extractive industries for such results? The main argument is that the global debate on “good governance” and its adoption at the local level, ignored the complexity of institutional changes present in the broader literature of the social sciences and its repercussions in rural spaces. This argument is based on the findings present in this 'alternative' literature, where such changes do not happen only through external factors such as the reforms prescribed by the global good governance agenda and its application in the sphere of the large extractive operation. They happen because the local's dynamics and their coalitions matter and guide the positive and negative impacts of external factors according to their interests. In this sense, corporate strategies also matter, not only because they offer good institutional solutions, but mainly because of how much they contribute to broader these local coalitions or restrict them, resulting in 'good' institutions or not. To understand how this critical view of institutional change applies to the operation of large extractive projects, the thesis uses a conceptual framework that identifies key areas of territorial development and the possibilities that an extractive industry will influence them towards a more inclusive and environmentally sustainable development. The thesis provides evidence that territories and territorially oriented business strategies matter from the case study of the Alcoa's bauxite mine implementation in the municipality of Juruti. This case shows a process which resulted in two different governance forums with the participation of the same mining company, as well as in different development results for the two territorial subgroups that participate in the arenas. The predominantly qualitative methodology applied, employed documentary research and interviews with the arena's participants. The thesis concludes that this apolitical focus, which is premised on the global agenda of good governance, brings a false sense of clarity on what natural resources rich countries and extractive industries should improve to collaborate with the well-being of nations and territories they operate, as evidenced in the case of Alcoa and the two territorial subgroups and the forums analyzed: Juruti Sustentável and Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho.

**Keywords:** Coalitions, Territorial Development, Territorially Blind Companies, Governance, Extractive Industries, Institutional Changes.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Segmentação da produção de minerais e metais (M&M) .....	62
<b>Tabela 2</b> - População Economicamente Ativa (2010 x 2000) .....	179
<b>Tabela 3</b> - Nível de Desemprego (2010 x 2000) .....	179
<b>Tabela 4</b> - Produto Interno Bruto (2017 x 2000) .....	179
<b>Tabela 5</b> - Número de estabelecimentos locais que geram renda (2017 x 2000) .....	180
<b>Tabela 6</b> - Renda Per Capita (2017 x 2000) .....	180
<b>Tabela 7</b> - Desigualdade-índice de GINI (2010 x 1991) .....	181
<b>Tabela 8</b> - Resumo indicadores de Bem-estar /Juruti.....	181
<b>Tabela 9</b> - Analfabetismo em Juruti (2010x 2000) .....	181
<b>Tabela 10</b> - Mortalidade infantil em Juruti (2010x 1991) .....	182
<b>Tabela 11</b> - Acesso a água tratada em Juruti (2011x 2001) .....	182
<b>Tabela 12</b> - Pobres e extremamente pobres em Juruti (2010 x 2000) .....	183
<b>Tabela 13</b> - Desenvolvimento municipal de Juruti (2016 x 2005) .....	183
<b>Tabela 14</b> - Síntese dos resultados de desenvolvimento de Juruti.....	263

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Participação do Brasil nas reservas e produção de bauxita (2014) .....	146
<b>Gráfico 2</b> - Valor das exportações por tipo de produto: Setor e Cadeia do alumínio (2017) .	147
<b>Gráfico 3</b> - Arrecadação Anual de CFEM 2014-2018 – Pará (R\$ milhões).....	149
<b>Gráfico 4</b> - Crescimento populacional de Juruti (2019 x 2001) .....	186
<b>Gráfico 5</b> - PIB e CFEM de Juruti no Estado do Pará .....	186
<b>Gráfico 6</b> - Variação de valor adicionado bruto (VAB) por setor em Juruti (2017 x 2002):	187
<b>Gráfico 7</b> - Variação VAB de Juruti, Pará e Brasil (2017 x 2002):.....	187
<b>Gráfico 8</b> - Evolução da demarcação de terras em Juruti (hectares) .....	190
<b>Gráfico 9</b> - Nível de satisfação em relação à Alcoa: .....	209

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Análise para abordagem de ETNs e desenvolvimento territorial .....	45
<b>Quadro 2</b> - Percurso de Análise do caso alvo desta tese .....	48
<b>Quadro 3</b> - Lista de principais iniciativas da governança do setor extrativo (AGBG) .....	94
<b>Quadro 4</b> - Típica estrutura regulatória das extrativas: .....	97
<b>Quadro 5</b> - Principais resistências às extrativas em nível global e regional .....	110
<b>Quadro 6</b> - Lista de iniciativas da governança das indústrias extrativas (AGBG).....	127
<b>Quadro 7</b> - Relações entre as empresas na cadeia da bauxita .....	148
<b>Quadro 8</b> - Resistências à Mineração em âmbito nacional e subnacional - Brasil.....	156
<b>Quadro 9</b> - Resumo do Dinamismo Econômico e do Emprego de Juruti .....	178
<b>Quadro 10</b> - Síntese dos indicadores socioeconômicos de Juruti .....	184
<b>Quadro 11</b> - GINI Fundiário (2014 x 1998).....	189
<b>Quadro 12</b> - Projetos de Assentamento e Glebas de Juruti .....	193
<b>Quadro 13</b> - Cronologia dos principais processos e acordos- PAE Juruti Velho e Alcoa ....	204
<b>Quadro 14</b> - Secretarias Executivas de JS e suas pautas de discussão .....	214
<b>Quadro 15</b> - Principais Pagamentos da Alcoa em Juruti.....	231
<b>Quadro 16</b> - Principais atributos da comunidade das arenas.....	242
<b>Quadro 17</b> - Resumo das regras das arenas.....	244
<b>Quadro 18</b> - Regras de distribuição de custos e benefícios.....	245
<b>Quadro 19</b> - Regras de produção e troca de informações .....	246
<b>Quadro 20</b> - Regras de monitoramento e avaliação .....	246
<b>Quadro 21</b> -Regras de tomada de decisão .....	247
<b>Quadro 22</b> - Transformações determinantes para o desenvolvimento de Juruti (2017 x 2002) .....	265
<b>Quadro 23</b> - Coalizões: Oportunidades econômicas e de poder de facto ocorridas em Juruti (2017 x 2000) por grupos sociais e por área-chave do desenvolvimento territorial.....	275
<b>Quadro 24</b> - Participação da Alcoa para o desenvolvimento em Juruti .....	277
<b>Quadro 25</b> - Participação da Alcoa para o desenvolvimento territorial .....	279
<b>Quadro 26</b> - Quadro resumo – Diferentes coalizões, diferentes percolações dos efeitos da PMBJ .....	283

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Dinâmica das mudanças institucionais: .....	36
<b>Figura 2</b> - Dinâmica da Configuração territorial: .....	44
<b>Figura 3</b> - Análise das Arenas de Ação- IAD framework: .....	45
<b>Figura 4</b> - Mapa distrital do município de Juruti- Pará .....	57
<b>Figura 5</b> - Conexões produtivas da indústria mineral.....	71
<b>Figura 6</b> - Países envolvidos na cadeia de abastecimento e de valor do setor extrativo (M&M)90	
<b>Figura 7</b> - Os 12 Preceitos da Carta de Recursos Naturais (NRC).....	98
<b>Figura 8</b> - Principais temas na literatura sobre mineração e desenvolvimento (2010 a 2015)114	
<b>Figura 9</b> - Evolução cronológica das abordagens das ETN's para questões socioambientais117	
<b>Figura 10</b> - Incidência dos impactos do setor mineral.....	122
<b>Figura 11</b> - Localização produção brasileira- Bauxita .....	145
<b>Figura 12</b> - Mapa das áreas da Alcoa em Juruti .....	173
<b>Figura 13</b> - Linha temporal da Alcoa em Juruti .....	177
<b>Figura 14</b> - Mapa fundiário Juruti .....	192
<b>Figura 15</b> - Juruti Sustentável -Modelo inicial .....	206
<b>Figura 16</b> - Juruti Sustentável: - Modelo atual .....	207
<b>Figura 17</b> - Recursos presentes no território .....	216
<b>Figura 18</b> - Desmatamento em Juruti Velho (2010 X 2000):.....	218
<b>Figura 19</b> - Saneamento de Juruti .....	219
<b>Figura 20</b> - Acesso à Programas Sociais em Juruti .....	233
<b>Figura 21</b> - IAD aplicada a FDS-JV- Fundação de Desenvolvimento Sustentável - Juruti Velho .....	252
<b>Figura 22</b> - IAD aplicada a Juruti Sustentável-JS .....	258
<b>Figura 23</b> - Principais Transformações territoriais nas áreas-chave para DT de Juruti.....	267
<b>Figura 24</b> -Audiência Pública (2018) PAE Lago Grande- "FORA Alcoa" .....	288

## LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

ACOURVE	Associao das Comunidades da Região de Juruti Velho
ACP	Ação Civil Pública
ADA	rea Diretamente Afetada
ADC	Acordos de Desenvolvimento Comunitário
AGBG	Agenda Global da Boa Governança
AID	rea de Impacto Direto
AIS	Avaliao dos Impactos Sociais
AMV	<i>African Mining Vision</i>
ASM	<i>Artisanal and Small-Scale Mining</i>
CAGED.	Cadastro Geral de Empregados e Desempregado
CDB	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF	Constituição Federal
CFEM	Compenso Financeira pela Exploração Mineral
CLPI	Consentimento Livre Prévio e Informado
CONJUS	Conselho Juruti Sustentável, Conselho Juruti Sustentável
CPI	Comisso Parlamentar de Inquérito
<i>DJSI</i>	<i>Dow Jones Sustainability Index</i>
DPNM	Departamento Nacional de Produção Mineral.
DT	Desenvolvimento territorial
DTR	Programa Dinmicas Territoriais Rurais
<i>DVC</i>	<i>Downstream Value Chain</i>
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EITI	Iniciativa para a Transparência da Indústrias Extrativas
<i>ELG</i>	<i>Extractive Led Growth</i>
EPG	Estudo de Perdas e Danos
<i>ESG</i>	<i>Environmental, Social and Governance</i>
ETN	Empresas Transnacionais

<i>EVC</i>	<i>Upstream Value Chain</i>
FDS - JV	Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho
FMI	Fundo Monetário Internacional
<i>FPIC</i>	<i>Free, Prior and Informed Consent</i>
FSM	Fórum Social Mundial
FUNJUS	Fundo Juruti Sustentável
GE	Grupo Executivo
GPI	Grandes Projetos de Investimentos
<i>GRI</i>	<i>Global Reporting Initiative</i>
GTTC	Grupo de Trabalho do Termo de Compromisso
<i>HIC</i>	<i>High Income Country</i>
<i>IAD</i>	<i>Institutional Analysis and Development Framework</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<i>ICCM</i>	<i>International Council on Mining and Metals</i>
IDH	Índice Desenvolvimento Humano
IE	Indústrias Extrativas
<i>IFC</i>	<i>International Finance Corporation</i>
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFM	Irmãs Franciscanas de Maristella
IS	Investimento Social
ISP	Investimento social privado
ITERPA	Instituto de Terras do Estado do Pará
JS	Juruti Sustentável
JV	Juruti Velho
<i>KPCS</i>	<i>Kimberley Process Certification Scheme</i>
LI	Licença de instalação
<i>LIC</i>	<i>Low Income Country</i>
<i>LMIC</i>	<i>Low Middle Income Country</i>
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
<i>LSM</i>	<i>Large Scale mining</i>
<i>LSO</i>	<i>Licença Social para Operar</i>

M&M	Minerais e Metais
MCI-W	Índice de Contribuição da Mineração
<i>MIC</i>	<i>Middle Income Country</i>
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
NRC	Natural Resource Chapter
O&G	Óleo e Gás
OAA	Ordem de Acesso Aberto
OAL	Ordem Social de Acesso Limitado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PA	Pará, Projetos de Assentamentos
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista
PCA	Programas de Controle Ambiental
PDC	Projetos de Desenvolvimento Comunitário
PEAEX	Projetos Estaduais de Assentamento Agroextrativista
PIB	Produto Interno Bruto
PMBJ	Projeto Mina de Bauxita de Juruti
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRL	Participação nos Resultados da Lavra
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RDC	República Democrática do Congo
<i>RIMISP</i>	<i>Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural</i>
RN	Recursos Naturais
RNB	Renda Nacional Bruta
RSC	Responsabilidade Social Corporativa
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TC	Termo de Compromisso
TPI	Tribunal Penal Internacional
UFABC	Universidade Federal do ABC
UC	Unidade de Conservação
VAB	Valor Adicionado Bruto

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>27</b>
1.1 POR QUE ESTUDAR MINERAÇÃO DE LARGA ESCALA E DESENVOLVIMENTO? .....	27
1.2. MAS, QUAL DESENVOLVIMENTO? .....	33
<b>1.2.1 O desenvolvimento como liberdade, os territórios rurais e o papel das empresas transnacionais .....</b>	<b>36</b>
1.2.1.1 O desenvolvimento com coesão: Coalizões mais amplas e instituições inclusivas .....	36
1.2.1.2 No mundo rural: áreas críticas para coalizões mais amplas e instituições inclusivas ..	38
1.2.1.3 Coalizões, instituições e as empresas transnacionais (ETN) no mundo rural .....	42
<b>1.2.2 Categorias síntese .....</b>	<b>46</b>
1.3 OBJETIVO, PROBLEMAS E HIPÓTESES .....	48
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	52
1.5 ESTRUTURA DA TESE .....	55

<b>2 O SETOR MINERAL E O DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>57</b>
2.1 O PERFIL DO SETOR MINERAL NA ECONOMIA GLOBAL DE HOJE.....	61
2.1.1 Quais minerais e em que grandeza? .....	62
2.1.2 As especificidades de uma cadeia de valor mineral cara, demorada e incerta .....	64
2.1.3 A miríade de etapas da cadeia de valor mineral.....	64
2.1.4 A concentração dos jogadores da indústria mineral .....	66
2.1.5 A comercialização de commodities minerais.....	67
2.1.6 A geografia da indústria mineral .....	68
2.1.7 O demasiado peso da mineração nas economias em desenvolvimento .....	69
2.1.8 A cadeia de políticas e de “nós” do setor extrativo.....	71
2.2 OS RESULTADOS DO SETOR MINERAL – O QUE DIZ A LITERATURA.....	72
2.2.1 Até fim dos anos 1980- A bênção dos recursos e seus desafios .....	73
2.1.1.1 Desafios e Impactos do setor.....	74
2.2.2 A partir dos anos 1990- A maldição dos recursos naturais .....	75
2.2.3 Inevitável Maldição? Os resultados mistos e as críticas à tese .....	78
2.3 DIFERENTES EXPLICAÇÕES PARA RESULTADOS: A ECONOMIA POLÍTICA DOS RECURSOS NATURAIS .....	80
2.3.1 Convergências e Divergências da literatura.....	83
2.3.2 Conclusões políticas e o surgimento da ‘tese’ da boa governança - Anos 2000 .....	83
2.4 SÍNTESE – O SETOR MINERAL E O DESENVOLVIMENTO .....	85

<b>3 A GOVERNANÇA DO SETOR EXTRATIVO: O REMÉDIO PARA A MALDIÇÃO</b>	<b>88</b>
.....	
3.1 A AMPLIAÇÃO DA BOA GOVERNANÇA DOS RECURSOS NATURAIS .....	88
3.2 A ARQUITETURA ATUAL DA GOVERNANÇA DO SETOR EXTRATIVO .....	90
<b>3.2.1 O espaço da governança.....</b>	<b>90</b>
3.3 OS REMÉDIOS ADOTADOS CONTRA A MALDIÇÃO DE RECURSOS- AGBG .....	91
<b>3.3.1 A regulação das extrativas .....</b>	<b>97</b>
<b>3.3.2 Exemplos de guias de boas práticas e códigos.....</b>	<b>98</b>
3.3.2.1 Visão da Mineração Africana (AMV) - Melhores Práticas/Guias .....	99
3.3.2.2 A carta de Recursos Naturais (NRC) - Melhores Práticas/Guias .....	99
3.3.2.3 A EITI - Os códigos e padrões .....	100
3.4 A EFETIVIDADE DA PRESCRIÇÃO E SEUS LIMITES.....	100
<b>3.4.1 Limites das balas de prata .....</b>	<b>101</b>
<b>3.4.2. Limites da prescrição para explicar resultados diversos.....</b>	<b>103</b>
3.5 RESISTÊNCIAS DECORRENTES DA MALDIÇÃO - NÍVEL GLOBAL E REGIONAL	
.....	109
3.6 SÍNTESE DA GOVERNANÇA DO SETOR EXTRATIVO .....	111

<b>4. AS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS E O DESENVOLVIMENTO EM NÍVEL SUBNACIONAL.....</b>	<b>113</b>
4.1 O QUE DIZ A LITERATURA?.....	114
<b>4.1.1 Perfil das indústrias e dos projetos extrativos de larga escala .....</b>	<b>116</b>
<b>4.1.2 Os impactos mais comuns da mineração em nível local .....</b>	<b>119</b>
<b>4.1.3 Os resultados de desenvolvimento na presença de indústrias extrativas .....</b>	<b>123</b>
<b>4.1.4 Principais respostas das indústrias extrativas .....</b>	<b>124</b>
4.1.4.1 Exemplos de remédios no âmbito das operações extrativas das ETNs .....	126
<b>4.1.5 O Paradigma da performance e da conformidade de hoje.....</b>	<b>129</b>
4.1.5.1 As práticas de hoje - AGBG nas ETNs .....	129
4.1.5.2 Críticas às respostas dadas pelas ETNs .....	130
4.1.5.2.1 Na gestão dos impactos socioambientais .....	131
4.1.5.2.2 Nos Instrumentos de engajamento e consultas .....	132
4.1.5.3 Nos programas de desenvolvimento comunitário PDC ou Investimento Social- IS..	132
4.1.5.2.4 Possibilidades de melhoria .....	133
<b>4.1.6 Diferentes explicações – Lacunas e Teorias que ajudam .....</b>	<b>136</b>
<b>4.1.7 Síntese da literatura IE/desenvolvimento.....</b>	<b>139</b>
4.2 AS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS E SUA RELAÇÃO COM OS TERRITÓRIOS-SEDE .....	142
<b>4.2.1 A cadeia da bauxita, o alumínio e a Alcoa no Pará .....</b>	<b>145</b>
4.2.1.1 O poder da cadeia da Bauxita .....	145
4.2.1.2 O Alumínio no Pará.....	149
4.2.1.3 A Alcoa.....	150
<b>4.2.2 Breve história das ETNs no Brasil e na Amazônia.....</b>	<b>152</b>
4.2.2.1 Mudanças no contexto nacional .....	152
4.2.2.2 A oposição às extrativas .....	155
4.2.2.3 Evolução das instituições que regulam a relação GPI/desenvolvimento .....	156
4.2.2.4 Principais marcos Legais – Populações tradicionais e código mineral .....	156
<b>4.2.3 O território, as instituições e o GIP .....</b>	<b>158</b>
4.3 SÍNTESE DA INTERAÇÃO EXTRATIVAS, DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIOS .....	162

<b>5 A CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO DE JURUTI</b> .....	<b>163</b>
5.1 JURUTI ANTES DA ALCOA: AS ESTRUTURAS FORMADORAS DAS COALIZÕES .....	164
<b>5.1.1 A gênese da configuração territorial de Juruti</b> .....	<b>164</b>
<b>5.1.2 A Paisagem de Juruti - Terras e Águas</b> .....	<b>166</b>
<b>5.1.3 Estrutura produtiva – A diversidade e a agricultura</b> .....	<b>168</b>
<b>5.1.4 Estrutura social comunitária e baixo acesso a políticas públicas</b> .....	<b>170</b>
5.2 A CHEGADA DA MINERADORA ALCOA .....	172
5.3 JURUTI HOJE: INDICADORES SOCIOECONÔMICOS .....	178
<b>5.3.1 Dinamismo Econômico e do Emprego</b> .....	<b>178</b>
5.3.1.1 População Economicamente Ativa (proporção da população).....	178
5.3.1.2 Índices de Desemprego.....	179
5.3.1.3 Produto Interno Bruto .....	179
5.3.1.4 Número de Unidades Locais .....	180
5.3.1.5 Renda Per Capita .....	180
<b>5.3.2 Desigualdade-índice de GINI</b> .....	<b>181</b>
<b>5.3.3 Bem-Estar</b> .....	<b>181</b>
5.3.3.1 Analfabetismo.....	181
5.3.3.2 Mortalidade Infantil.....	182
5.3.3.3 Acesso a água tratada (percentual de habitantes) .....	182
5.3.3.4 Pobreza (% pobres e extremamente pobres).....	183
5.3.3.5 Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal- IFDM.....	183
<b>5.3.4 Síntese– Socioeconomia</b> .....	<b>184</b>
5.4 AS TRANSFORMAÇÕES EM JURITI E O PAPEL DA ALCOA .....	185
<b>5.4.1 Mudanças na Estrutura produtiva</b> .....	<b>186</b>
<b>5.4.2 Mudanças na paisagem (estrutura fundiária e recursos naturais)</b> .....	<b>188</b>
<b>5.4.3 Mudanças na estrutura de poder e acesso às políticas públicas</b> .....	<b>194</b>
<b>5.4.4 Síntese das transformações estruturais em Juruti</b> .....	<b>196</b>

<b>6 A GOVERNANÇA EM JURUTI E A ALCOA: JURUTI SUSTENTÁVEL (JS) E FUNDAÇÃO JURUTI VELHO (FDS-JV) .....</b>	<b>198</b>
6.1 CONTEÚDOS E CONCEITOS DOS MODELOS.....	201
<b>6.1.1 Fundação de Desenvolvimento Sustentável - Juruti Velho / FDS-JV.....</b>	<b>201</b>
<b>6.1.2 Juruti Sustentável – JS.....</b>	<b>205</b>
6.2 DUAS ARENAS DE AÇÃO.....	209
<b>6.2.1 FDS-JV- Os direitos dos superficiários– Um acordo em implementação .....</b>	<b>209</b>
6.2.1.1 Principais Resultados.....	211
6.2.1.2 Fragilidades .....	211
<b>6.2.2 JS- Concertação de interesses na gestão de impactos e desenvolvimento LP .....</b>	<b>212</b>
6.2.2.1 Principais Resultados.....	214
6.2.2.2 Fragilidades .....	215
6.3 VARIÁVEIS EXTERNAS DAS ARENAS FDS-JV E JS .....	216
<b>6.3.1 Condições Biofísicas .....</b>	<b>216</b>
6.3.1.1 Os recursos de bem comum.....	217
6.3.1.2 Os recursos privados.....	220
6.3.1.3 Os recursos públicos.....	223
6.3.1.4 Recursos instrumentais .....	225
6.3.1.5 Síntese das Condições Biofísicas .....	228
<b>6.3.2 Atributos da comunidade.....</b>	<b>229</b>
6.3.2.1 A indústria extrativa da bauxita- Alcoa.....	229
6.3.2.2 População de Juruti, comunidades rurais e tradicionais .....	232
6.3.2.3 Organizações do 3º setor e outros grupos da sociedade civil .....	234
6.3.2.4 Agentes públicos .....	236
6.3.2.5 Universidades .....	240
6.3.2.6 Síntese – Atributos da Comunidade .....	241
<b>6.3.3 Regras em uso .....</b>	<b>243</b>
6.4 BALANÇO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL EM JURUTI.....	247
<b>6.4.1. Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho- FDS-JV .....</b>	<b>248</b>
6.4.1.1 Síntese arena- FDS-JV- Direitos sem deveres e Recursos sem plano.....	248
6.4.1.2 Balanço FDS- JV .....	253
<b>6.4.2 Juruti Sustentável- JS .....</b>	<b>256</b>
6.4.2.1 Síntese da arena -JS – Legitimação no espaço público .....	256
6.4.2.2 Balanço Juruti Sustentável.....	259

<b>7 MUDANÇAS EM JURUTI, AS COALIZÕES E O PAPEL DA ALCOA .....</b>	<b>262</b>
7.1 AS MUDANÇAS EM JURUTI .....	263
<b>7.1.1 Nas áreas determinantes para o desenvolvimento.....</b>	<b>264</b>
<b>7.1.2 Nas áreas-chave para o desenvolvimento do território.....</b>	<b>266</b>
7.1.2.1 Instituições de acesso à terra e demais recursos naturais .....	267
7.1.2.2 Atividades produtivas e vínculos com mercados dinâmicos .....	268
7.1.2.3 Acesso a Políticas Públicas e direitos.....	269
7.2 AS COALIZÕES QUE GERARAM AS MUDANÇAS EM JURUTI.....	271
7.3 A PARTICIPAÇÃO DA ALCOA NAS MUDANÇAS EM JURUTI.....	276
<b>8 ALCOA E O DT EM JURUTI: À GUIA DE CONCLUSÃO E PESQUISAS FUTURAS</b> <b>.....</b>	<b>281</b>
8.1 OS TERRITÓRIOS IMPORTAM PARA MUDANÇAS INSTITUCIONAIS .....	284
8.2 AS ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS DOS GPIS TAMBÉM IMPORTAM .....	286
8.3 DAQUI PARA ADIANTE: PITADAS NORMATIVAS, LIMITES E AGENDAS DE PESQUISA .....	290
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>292</b>
<b>ANEXO A - PRODUTOS DA CADEIA DO ALUMÍNIO .....</b>	<b>309</b>
<b>ANEXO B - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA ALCOA .....</b>	<b>310</b>
<b>ANEXO C - CRESCIMENTO POPULACIONAL E DENSIDADE DEMOGRÁFICA</b> <b>.....</b>	<b>311</b>
<b>ANEXO D - ESTRUTURA DO CONJUS.....</b>	<b>312</b>
<b>ANEXO E - DIAGRAMA DE FUNCIONAMENTO DO FUNJUS .....</b>	<b>313</b>
<b>ANEXO F - PROJETOS FINANCIADOS PELO FUNJUS – EDITAL 1 E 2 .....</b>	<b>314</b>
<b>ANEXO G - INDICADORES JS EDIÇÕES 2009 E 2011.....</b>	<b>315</b>
<b>ANEXO H - ORGANOGRAMA IJUS- BIÊNIO 2019- 2022.....</b>	<b>316</b>
<b>ANEXO I - MEMBROS IJUS- BIÊNIO 2017 A 2019 .....</b>	<b>317</b>
<b>ANEXO J - QUESTIONÁRIO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS.....</b>	<b>320</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 POR QUE ESTUDAR MINERAÇÃO DE LARGA ESCALA E DESENVOLVIMENTO?

As indústrias extrativas atuam global e localmente e se expandem na virada do milênio para regiões mais sensíveis e abundantes em recursos naturais<sup>2</sup> do planeta, como África e América Latina<sup>3</sup>, que se caracterizam pelo perfil vulnerável de suas populações, pela sua sensibilidade e riqueza ecossistêmica, por sua desigualdade crônica e sua dependência econômica no setor extrativo. Por isso, este setor responsável por movimentar aproximadamente 2% do PIB global, protagoniza nos espaços de sua operação mineral<sup>4</sup> uma relação direta com os principais dilemas civilizatórios contemporâneos: a desigualdade e a destruição ambiental (GALVANESE, 2018) e, dada a natureza e a prática de sua operação, tem provocado crescentes conflitos<sup>5</sup> (DUTRA *et al.*, 2022; FREDERIKSEN; BANKS, 2022; MILANEZ, 2021; RMF, 2022a).

O caso aqui em tela: Juruti, na Amazônia brasileira, é relevante para o primeiro desafio, a desigualdade; por dois motivos principais vinculados a sua manifestação geográfica: (1) ela se concentra no mundo rural e (2) é marca estrutural de certos continentes e regiões, como a América Latina e o Brasil:

[...] la extrema pobreza se concentra en el mundo rural, y por ellos los ods 1 (pobreza) y 2 (hambre y malnutrición<sup>6</sup>) lamentablemente son desafíos muy marcados de muchos territorios rurales” (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019, p. 10)

---

<sup>2</sup> Adotamos aqui a noção geral do geógrafo Luís Venturini (2020, 2022), onde : ‘Recurso natural pode ser definido como qualquer elemento ou aspecto da natureza que esteja em demanda, seja passível de uso ou esteja sendo utilizado pelo Homem, direta ou indiretamente, como forma de satisfação de suas necessidades físicas e culturais em qualquer tempo ou espaço’ (2006, p. 15). Já a definição de recursos naturais no âmbito da discussão da economia política, como na tese da maldição de recursos, estamos nos referindo especificamente a óleo e gás e minerais., enquadrada pelo geógrafo como recursos naturais esgotáveis e finitos,

<sup>3</sup> Segundo relatório “Vision 2050”, as previsões para o crescimento do segmento extrativo em âmbito mundial, são estratosféricas e mais da metade das reservas conhecidas se encontram em países não OECD (Dobbs et al., 2013).

<sup>4</sup> A maioria das atividades extrativas minerárias ocorre em territórios rurais (UNU-WIDER, 2018)

<sup>5</sup> Adotamos aqui, uma definição mais funcional do conflito, dada pela *Oxford Languages and Google*: “1. profunda falta de entendimento entre duas ou mais partes. 2. choque, enfrentamento”. Outras definições não adotadas diretamente, mas em diálogo com a abordagem teórica de coalizões desta tese podem ser encontradas em Ribeiro et al. (2020): Para eles, ‘os conflitos sociais são entendidos como lócus privilegiado de compreensão do universo social, pois são momentos de tensão em que as diferentes versões em termos de interesses, os diferentes agentes do processo em curso e as suas contradições aparecem de modo mais explícito’ (HENRIQUES DIAS, 2022)

<sup>6</sup> Salientamos a incidência do ODS 2 não se aplica a da mesma forma aos territórios rurais das Amazônias, como Juruti Velho, por exemplo, visto que muitos deles obtém seu provimento alimentar da floresta e de seu modo de vida atrelado a natureza.

Na América Latina, para além das desigualdades territoriais extremas, elas são fortemente arraigadas e em processo de polarização-compreendido como brechas crescentes entre territórios ou divergências, onde uns se desenvolvem e muitos outros permanecem atrasados ou retrocedem (PROGRAMA DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES, 2012; SACHS, 2015).

E, em especial, no norte do Brasil, na Amazônia, onde se localiza Juruti, município do Estado do Pará que retrata a persistência desta desigualdade, exemplificando a heterogeneidade das manifestações positivas dos resultados sociais e econômicos da última década no Brasil, especialmente no Norte e Nordeste (FAVARETO *et at.*, 2014).

Já no caso do segundo dilema civilizatório dos tempos atuais, o ambiental, os territórios rurais, alvo de operações das IEs, são peça-chave para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), contemplados em 36 das suas 169 metas, de cuja diversidade genética depende a vida – em subsistência e alimentação humana (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019). Em se tratando de Amazônia, como no caso de Juruti, estamos falando dos territórios mais biodiversos do mundo, normalmente rurais, habitados por populações tradicionais<sup>7</sup>, o que alimenta o questionamento sobre o quão desejável é a presença destes Grandes Projetos de Investimentos (GPI)<sup>8</sup>.

Apesar do intenso debate público e do vasto corpo de conhecimento produzido, a relação de indústria extrativa e desenvolvimento ainda é pouco estudada para além (1) dos seus impactos (tanto no nível macro – como concentração de renda, de poder e conflitos, quanto no nível do projeto de investimento – como os efeitos dos maiores fluxos financeiros, alta migração e males e doenças oriundas dela) e (2) da qualidade das instituições existentes para mitigar ou compensar tais impactos (como a existência de Fundos, de sistemas legais, etc). O enfoque majoritário nos impactos do setor e nas instituições para sua prevenção e reversão, sem uma perspectiva das lógicas de desenvolvimento de médio e longo prazos, que forjam esses resultados e seus remédios, limita as possibilidades explicativas da participação dessas

---

<sup>7</sup> Entendidos como ‘grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição’ (inciso I Art. 3º da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais -DECRETO Nº 6.040, 2007)

<sup>8</sup>De acordo com Vinha (1999), a estratégia proposta pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND - 1974/78) para superar o subdesenvolvimento nas regiões atrasadas do País pautou-se nos chamados Grandes Projetos de Investimento (GPIs). Implementados em setores estratégicos, representavam verdadeiros microestados regionais promovendo a integração do mercado nacional sob a liderança da indústria (Cano, 1985). Este contexto inaugurou um novo padrão de relacionamento setor público/setor privado, no qual a empresa, estatal ou privada, foi priorizada como agente de desenvolvimento econômico, apesar desta prioridade estar condicionada à consecução de um projeto maior de Nação.

indústrias em dinâmicas territoriais mais inclusivas, bem como na definição dos rumos para sua indução. Contribuir para suprir esta lacuna é a motivação desta tese.

Objetivamos compreender por que, apesar de 20 anos de discussão e consenso de que boas instituições – ou boa governança –, importam para os resultados da relação mineração e desenvolvimento, esses resultados são heterogêneos, sendo que a maioria dos territórios não apresenta desenvolvimento, especialmente na América Latina, acarretando cada vez mais conflitos, escrutínio do setor e resultados ruins para o desenvolvimento mais inclusivo e ambientalmente sustentável, urgente nos dias atuais.

Para tal, o objeto deste estudo é o caso da indústria multinacional de extração mineral de larga escala, a Alcoa (doravante representante da chamada indústria extrativa-IE), em seu Projeto Mina de Bauxita de Juruti (PMBJ), instalado numa área composta de 700 milhões de toneladas de bauxita de alta qualidade e licenças minerais válidas até 2100, com investimentos da ordem de R\$3,5 bilhões (CARLOS JULIANO, 2012). O PMBJ está situado em meio ao bioma Amazônico, no extremo oeste do Estado do Pará, à margem direita do rio Amazonas, no município de Juruti, com 8.306, 273 km<sup>2</sup> e população de 57.086 mil habitantes<sup>9</sup>, descendente, originalmente, dos índios Mundurucus:

O município que ganhou sua emancipação político-administrativa em 1939, passou por vários ciclos econômicos no decorrer de sua história, a exemplo dos associados à extração do pau rosa e da juta<sup>10</sup> (1940-1970) e, recentemente, à exploração de bauxita (2000). A reprodução social de sua população sempre esteve vinculada à natureza através da caça, da pesca, da agricultura e do extrativismo vegetal (CANTO, 2016).

A instalação da Alcoa em Juruti gerou conflitos e acordos distintos para os quatro distritos do município, apesar das similaridades entre si: (1) ocorreram no mesmo contexto político e (2) com a mesma empresa. Entre as diferenças estão, por exemplo, os resultados obtidos pelo distrito de Muirapinima (a partir daqui chamado de Juruti Velho-JV), que conseguiu sua regularização fundiária e participação nos royalties minerais<sup>11</sup> da lavra do PMBJ, inaugurando, no país, não só a vitória de populações tradicionais por disputa de terra com um grande empreendimento mineral como o até então inédito repasse direto de recursos financeiros

---

<sup>9</sup> IBGE, 2014.

<sup>10</sup> Serrão *et. al*, 2014.

<sup>11</sup> Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), denominada royalty mineral, é um encargo referente ao pagamento ao proprietário como contrapartida pela extração de seus minérios e, no Brasil, esse proprietário é a União (Art. 176 da CF) que deve compartilhá-los com os Estados e os Municípios (Art. 20 da CF). O royalty do superficiário é uma contraprestação paga ao proprietário do solo onde se encontra a jazida mineral que será pesquisada (indenização devida) ou extraída (50% da lavra) (Artigo 27 e 9º do Código de Mineração).

do setor privado à associação comunitária responsável pela terra coletiva (FERNANDES; ALAMINO (eds.), 2014).

Distintos encaminhamentos de conflitos também ocorreram entre os distritos. Enquanto a Alcoa esteve envolvida em acirradas disputas desde o início de sua prospecção mineral (2000) com JV(Juruti Velho)– que resultou em mesa de diálogo fruto de acordo extrajudicial que já dura anos –, com Tabatinga, Castanhal e Sede (doravante chamados de ‘demais distritos’), a empresa conseguiu estabelecer um inovador modelo de governança visando a promoção do desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Outras diferenças abarcam a formação histórica dos dois subgrupos de Juruti e o tipo de instituições e relações ali existentes: o distrito de JV se desenvolveu em função de sua atividade tradicional extrativa, mantendo, em grande parte, seu acesso e uso de terras pelas famílias e suas atividades tradicionais, o que conduziu a uma estrutura mais horizontal, marcada por relações de solidariedade (CANTO, 2016; WANDERLEY, 2012). Já a população dos demais distritos sofreu mais diretamente com o fluxo migratório típico da urbanização acelerada e pressão nos serviços públicos.

O contexto de instalação do PBMJ (início dos anos 2000) foi um período marcado pela consolidação dos direitos tradicionais e territoriais, expressos na Constituição Cidadã (1988), na Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho-1989) e na Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), por exemplo. Considerado, em geral, como uma bênção pelo potencial de trazer recursos financeiros aos países até os anos 1980, o setor extrativo e seus complexos impactos socioeconômicos e ambientais já vinham sendo intensamente identificados e debatidos, tanto no nível macro, quanto no nível da operação. No nível macro, o debate se concentra na tese da “maldição de recursos”<sup>12</sup>, entendida, em linhas gerais, como riqueza em recursos naturais não traduzida em prosperidade econômica e bem-estar social, tanto no âmbito nacional quanto no local (HINOJOSA et al., 2015). No nível do projeto, os temas prevaletentes são as denúncias de violação de direitos humanos<sup>13</sup> e os impactos socioambientais, causas dos conflitos crescentes, e a chamada licença social para operar, que, em linhas gerais, é compreendida como aceitação da comunidade local ao projeto extrativo. Atualmente, pressões

---

<sup>12</sup>Parte da literatura defende que países com recursos naturais abundantes fracassam em atingir crescimento econômico devido (1) à exclusão da indústria manufatureira de transformação, tendo em vista a concentração em produtos primários, em geral, commodities (SACHS; WARNER, 2001, p. 833); (2) menos intensiva em mão de obra qualificada, favorecendo a concentração de renda e a corrupção (CIMOLI; DOSI; STIGLITZ, 2009) e (3) por não ter suficiente dinamismo tecnológico para promover a inovação e o aprendizado e gerar encadeamentos relevantes. Esta literatura será aprofundada no capítulo 2.

<sup>13</sup> Apenas 37% das empresas europeias adotam instrumento para prevenir e remediar violações de direitos humanos (*due diligence*), sendo que 39% destas atuam preventivamente. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/>. Acesso em: 22 março 2022.

oriundas das mudanças climáticas se somam a essas preocupações (AYUK; EKINS, 2020; UNU-WIDER, 2018).

Nos anos 2000, o movimento por uma agenda de desenvolvimento liderado pelas extrativas (*Extractive Led Growth*-ELG), expresso na Agenda Global da Boa Governança (AGBG)<sup>14</sup>, inicia a expansão das indústrias, colocando o setor como aliado na promoção de um desenvolvimento mais inclusivo. Tal movimento resulta na ampliação da escala extrativa e numa gama de resultados tão ambíguos quanto o papel do setor no desenvolvimento global. Exemplos raros de sucesso no Sul Global<sup>15</sup>, como em Botswana, contrapõem a tese da maldição de recursos predominante na prática e no vasto debate desde os 1990, descrita no artigo do geógrafo Anthony Bebbington (2008), que considera o setor extrativo ruim para o desenvolvimento econômico, ruim para a pobreza, ruim para o meio ambiente e ruim para as instituições locais.

Para que as indústrias extrativas sejam bênçãos para os países ricos em recursos naturais, o movimento por uma agenda de desenvolvimento liderado pelas extrativas (ELG) defende reformas nas instituições do setor, tais como iniciativas de transparência e de gerenciamento financeiro dos vultosos e voláteis recursos da operação extrativa. A ‘teoria’ da boa governança usada por esta vertente neoliberal da economia política acredita que aperfeiçoar as instituições, implementar reformas e construir capacidades representa o meio mais efetivo para restringir o comportamento dos agentes oportunistas que direcionam os benefícios do setor para fins próprios (*‘rent seeking’*), causa principal da maldição de recursos.

Apesar de duas décadas de defesa e aplicação da “boa governança”, a literatura que suporta esta direção no nível macro (global, regional e nacional) não oferece explicações para a heterogeneidade de resultados de sua implantação. Para seus críticos, nos quais me incluo, considerar um só argumento explicativo (más instituições como sua causa e boas como sua solução) negligencia o contexto específico do lugar e as dinâmicas de poder que sustentam as políticas, as normas e as leis, tanto em âmbito nacional quanto no âmbito da operação do grande projeto de investimento (GPI). Adicionalmente, a forma de implementação dessas instituições ideais é questionável, uma vez que os próprios agentes dominantes são os responsáveis por implementá-las e por se auto-regular (DIETSCHE, 2014).

---

<sup>14</sup> AGBG e a estratégia *‘Extractives-led Growth’* (DIETSCHE, 2014; LAHN, STEVENS, 2018), serão detalhadas mais adiante.

<sup>15</sup> Ver mais em: SAUER, S. (org). Desenvolvimento e transformações agrárias: BRICS, competição e cooperação no Sul Global. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões. 2019.

No nível local da operação da indústria, a tese da maldição de recursos é praticamente ignorada, assim como o rico debate travado na economia política (DIETSCHKE, 2014), embora existam trabalhos recentes tratando da maldição de recursos em nível subnacional (HINOJOSA et al., 2015). O enfoque principal da literatura tem sido os impactos das operações do setor e seus “remédios” (BEBBINGTON et al., 2018; DIETSCHKE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018). Mais recentemente, e também promovido pelo movimento da Agenda da Boa Governança das Extrativas (AGBG), despontou o enfoque para além da dimensão econômica, sendo que os impactos mais comuns se referem à degradação ambiental, aos direitos humanos, aos conflitos e ao fraco desenvolvimento<sup>16</sup>. A resposta das extrativas incluem, principalmente: (1) Sistemas de performance socioambiental (EIA/SIAS<sup>17</sup>) para mitigações e compensações dos impactos; (2) Modelos de engajamento de partes interessadas para redução de conflitos e aceitação das comunidades do entorno; e (3) Investimento social privado (ISP) para contribuição ao desenvolvimento territorial(DT), com aportes em projetos locais (chamados na literatura de Projetos de Desenvolvimento Comunitário - PDC<sup>18</sup>). Todos eles visam garantir o tópico mais debatido na literatura relativa a GPI e desenvolvimento da última década: a Licença Social para Operar (LSO).

Os resultados da aplicação desses instrumentos também são controversos, considerando seus três principais objetivos: mitigação de impactos, gestão de conflitos e/ou promoção de desenvolvimento local. Os problemas comuns destes instrumentos como (1) meio de gerir conflitos, são, no mínimo, duvidosos, tendo em vista o baixo grau de participação social em seus procedimentos e o crescimento desses eventos; (2) meio de engajamento, são ineficientes, dado o número de conflitos envolvendo as IEs; (3) meio de produzir desenvolvimento, são no mínimo simplistas, pois não levam em conta o complexo contexto das dinâmicas sociais. Estas críticas podem ser sintetizadas no tipo de análise presente na literatura, que (a) foca na janela de tempo do Grande Projeto de Investimento (GPI), e não no tempo histórico das dinâmicas territoriais; (b) estabelece uma visão unilateral das dinâmicas territoriais, seja numa visão exógena ao território, pois o compreende como sujeito passivo a receber investimentos e estruturas de governança de agentes de fora, seja estritamente endógena ao território, como sujeito de resistência (ZHOURI et al., 2018).

---

<sup>16</sup> Alguns críticos chamam de ‘desintegração social’ (BANKS et al., 2013).

<sup>17</sup> A *due diligence*, ferramenta de acesso às violações de direitos humanos e planos de remediação, encontra-se no momento em debate mundial para torna-se vinculante à legislação dos países.

<sup>18</sup> No original ‘*Corporate Community Development- CCD*’.

Por outro lado, pesquisas recentes (BEBBINGTON *et al.*, 2018; BEBBINGTON; HUMPHREYS BEBBINGTON, 2018; MAGALHÃES; FAVARETO, 2020; SEIFER, 2018) tentam explicar as razões da heterogeneidade de resultados encontrados na relação entre GPIs e desenvolvimento e a influência das IEs nos resultados, para além do enfoque amplamente disponível, concentrando-se em analisar o tecido social e econômico dos territórios e como eles também são determinantes para a moldagem de trajetórias de desenvolvimento no médio e longo prazo. Este é o caminho que esta tese procurou trilhar, tendo como objeto de estudo a indústria extrativa de bauxita da Alcoa, em Juruti, no Pará, até 2020.

## 1.2. MAS, QUAL DESENVOLVIMENTO?<sup>19</sup>

Como vimos, o debate teórico presente na literatura sobre IE e desenvolvimento gira em torno de dois obstáculos principais (maldição dos recursos naturais e licença social para operar)<sup>20</sup> e na qualidade das instituições que regem esta relação (“boa governança”), cujos instrumentos são, por exemplo, mecanismos de gestão financeira e índices de transparência, além dos modelos recomendados para aplicação na cadeia das extrativas<sup>21</sup>. Poucos deles atentam para a importância das coalizões de interesses que guiam e sustentam suas dinâmicas. Isto é, o debate da boa governança nas extrativas atribui importância às reformas e aos programas de Responsabilidade Social Corporativa (RSC), mas não reconhece que tais instituições são resultado das dinâmicas de forças existentes no território e sua recepção aos atores de fora. Por isso, o ponto de partida para a proposta teórica aqui apresentada está no enfoque territorial do desenvolvimento (FAVARETO, 2020; FAVARETO *et al.*, 2015a), que entende o território como lócus de várias interações, como entre as existentes entre os fatores exógenos (GPI) e endógenos (território), entre os indivíduos (os agentes da dinâmica) e as estruturas que os cercam (econômica, social e política), dentre outras, tão necessárias para uma visão ampla de desenvolvimento. Para compreender a relação entre grandes projetos de investimentos privados e o desenvolvimento, é preciso, primeiramente, conceituá-lo e então compreender as determinantes para sua ocorrência.

---

<sup>19</sup> Inspirada em iniciativa mais ampla de proposição de novas bases conceituais e novos caminhos de pesquisa e aplicação da abordagem territorial do desenvolvimento inclusivo liderada pela UFABC (FAVARETO *et al.*, 2015b). Destacamos também que a presente pesquisa se beneficia dos modelos analíticos dos trabalhos de SEIFER (2018) e Magalhaes (2017)

<sup>20</sup> Esses dois temas serão tratados em profundidade nos capítulos 2 e 4

<sup>21</sup> Ver mais em NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE (2014). Disponível em: [WWW.NATURALRESOURCECHARTER.ORG](http://WWW.NATURALRESOURCECHARTER.ORG). Acesso em: 22 março 2022.

Para Arilson Favareto (2020), sociólogo e coordenador do Núcleo de Pesquisa e Análises sobre Meio ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade do CEBRAP, o desencanto com o entendimento de desenvolvimento enquanto crescimento econômico ganha força no início deste século, quando mais duas tradições de pensamento despontam no campo de estudos do tema, cujo núcleo comum orbita em torno do conceito de desenvolvimento enquanto expansão de bem-estar. São elas:

(1) O pós-desenvolvimentismo, com suas vertentes de decrescimento econômico e de novos meios de vida<sup>22</sup> e

(2) As novas abordagens de desenvolvimento, adotadas nesta tese, que: (a) também advogam pelas transformações nos padrões de organização da sociedade para a expansão do bem-estar e (b) não acreditam no fatalismo do capitalismo e seus males, mas, sim, em sua reversão a partir da ação política do homem (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; NORTH, 2009; SEN, 1999; THELEN, 2014). Alinhados com esta direção, adotamos aqui a idéia de desenvolvimento para além da dimensão econômica e como resultado de disputas de interesses e forças na sociedade e, portanto, passível de diferentes resultados, tratada adiante como desenvolvimento com coesão (MAGALHÃES; FAVARETO, 2020).

Um dos mais conhecidos representantes desta corrente de desenvolvimento mais amplo é Amartya Sen, economista e filósofo que formula o conceito de desenvolvimento como expansão de liberdades<sup>23</sup>, entendida como:

[...] o poder do indivíduo de usufruir daquilo que entende que lhe é importante e agir por aquilo que valoriza, em resumo, o conjunto de liberdades de um indivíduo caracteriza sua condição de bem-estar e agência (SEN, 2001 *apud* SEIFER, 2018, p. 21).

Avesso à idéia do fatalismo na manutenção do sistema e suas mazelas e também considerando a diversidade dos seres humanos (e os diferentes critérios para o justo e o desejável para cada um), Sen (2001) destaca a relevância das liberdades para tomada de decisões públicas que favoreçam sua expansão, tanto no âmbito do indivíduo quanto no da sociedade. No primeiro caso, um grupo de liberdades fundamentais que cada indivíduo deveria ter por direito e, no segundo, o direito dos indivíduos em se moverem no espaço social

---

<sup>22</sup> A primeira tem a vantagem de inserir a Ética no debate público, questionando os limites do crescimento econômico e seus impactos para o planeta, mas não é aderente às regiões com ampla pobreza, como na América Latina. A segunda, em oposição ao sistema vigente, idealiza modos de vida tradicionais, que, além de ter suas privações, não são aderentes como modelo para toda a população (FAVARETO, 2020).

<sup>23</sup>Ligados a dois aspectos em relação a bem-estar (*well-being*): o bem-estar efetivamente alcançado pela pessoa (funcionamentos) e a liberdade para alcançar este bem-estar (capacitações).

(desigualdades e democracia pesam para adquirir as capacidades necessárias para tal) que permitiriam uma pactuação do rumo a ser tomado<sup>24</sup>.

As chamadas novas teorias de desenvolvimento, a que essa tese se filia, se valem de duas características centrais para enfrentar os graves desafios civilizatórios contemporâneos (desigualdade social e ultrapassagem dos limites planetários):

(a) elas reconceituam o entendimento relativo ao modelo vigente, onde diferentemente de uma única dimensão (econômica), é um fenômeno que abarca múltiplas dimensões da vida humana, como a social, ambiental, etc.

(b) o desenvolvimento não é um destino certo, predeterminado por forças indelévels do nosso sistema capitalista atual, mas um caminho subordinado à ação humana por meio do debate público, enfim, um processo (FAVARETO, 2020).

Entretanto, fica a pergunta: Como expandir as liberdades e induzir tais caminhos de desenvolvimento?

A abordagem de Capacidades de Sen (2001), embora bem conceituada, carece de mecanismos operativos, o que por um lado é ruim, mas, por outro, permite a interconexão de diversos campos de saber a fim de compreender esse complexo fenômeno da sociedade, que é a escolha do tipo de vida que deseja e as ações para atingí-la (SEIFER, 2018). Tal interconexão pode ser feita pelo enfoque relacional do desenvolvimento (FAVARETO, 2020; FAVARETO et al., 2015a), elaborado pela equipe de pesquisa liderada por Favareto na UFABC em parceria com o RIMISP<sup>25</sup>, que se utiliza de tripla matriz teórica para abordar este complexo fenômeno do desenvolvimento da sociedade e que nos serve aqui como inspiração em dois de seus pilares: o desenvolvimento de longo prazo e suas especificidades rurais, detalhados a seguir.

---

<sup>24</sup> Filiado a esta ideia de âmbito individual e coletivo, o sociólogo Pierre Bourdieu destaca a necessidade de capitais para que os agentes se movimentem no ambiente, que é um campo em disputa.

<sup>25</sup> Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)).

## 1.2.1 O desenvolvimento como liberdade, os territórios rurais e o papel das empresas transnacionais<sup>26</sup>

### 1.2.1.1 O desenvolvimento com coesão: Coalizões mais amplas e instituições inclusivas

Para grande parte dos estudiosos do desenvolvimento, a promoção do bem-estar está diretamente relacionada à qualidade das instituições, em especial as políticas<sup>27</sup> e econômicas<sup>28</sup> (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; NORTH, 2009). Entendidas como as regras do jogo, formais e informais (NORTH, 1990)<sup>29</sup>, as instituições regulam o comportamento humano, tal como uma placa sinaliza o limite de 60 km/h e aliada a outra regra que penaliza o infrator, induz seu cumprimento. Quanto mais estas instituições, em especial, as políticas, são acessíveis e aplicáveis a mais indivíduos, mais interesses e mais inclusão nas decisões tomadas ocorrem, gerando bem-estar para mais gente. Ao analisar o tema em seu livro ‘Por que as Nações fracassam?’, Acemoglu e Robinson (2012) chamam essas instituições de inclusivas ao passo que as instituições extrativas restringem o acesso a decisões políticas e oportunidades econômicas apenas a determinados grupos. Uma estratégia que nós, da América Latina, reconhecemos na prática.

Apesar de muita discussão acerca de como boas instituições se parecem<sup>30</sup> (como políticas sociais e econômicas bem-sucedidas, ou sistemas democráticos que equalizam poder), o mesmo não ocorre em como fazer instituições ruins se tornarem boas. Transformar instituições, tornando-as mais inclusivas, não é tarefa fácil, embora este objetivo seja central no atual debate sobre desenvolvimento (BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015; DIETSCH, 2014).

Segundo o Nobel de Economia (1993), Douglass North, e diversos autores da economia política<sup>31</sup>, a inclusão, diferentemente de ser automática e/ou promovida por reformas, é fruto de embates e acordos entre coalizões de interesses no decorrer da História. Tais coalizões são entendidas aqui, segundo Coleman (1970), como grupos de atores que coordenam como distribuir seus recursos em conjunto por meio de processos de tomada de decisão coletiva

---

<sup>26</sup> A partir de Seifer (2018).

<sup>27</sup> Participação dos cidadãos e impessoalidade nos direitos políticos.

<sup>28</sup> Acesso aberto à competição, criar organizações sem violência para obtenção de recursos/bens.

<sup>29</sup> “*Institutions are the rules of the game in a society, or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interactions*”.

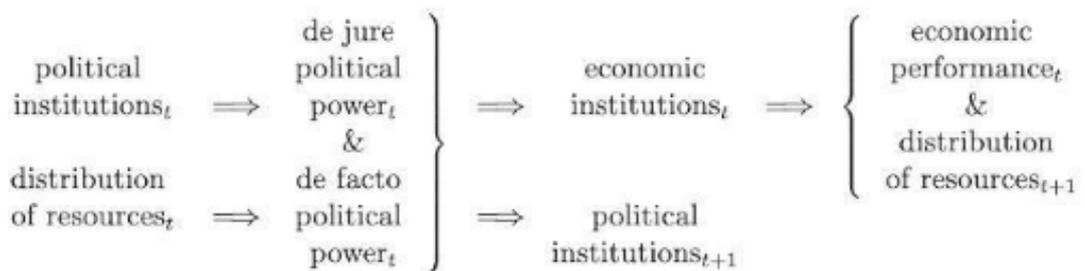
<sup>30</sup> Como instituições democráticas, fundos de gestão financeira, mecanismos de transparência, políticas sociais etc.

<sup>31</sup> Como por exemplo: BRESSER PEREIRA, 2014; NORTH, D. ET AL, 2009; THELEN, KATHLEEN; MAHONEY, 2010.

(HINOJOSA et al., 2015). Douglass North et. al (2009), após estudar a trajetória das sociedades, identifica que nações do mundo contemporâneo com maiores índices de renda e bem-estar apresentam menores índices de desigualdade e funcionamento estável de regimes democráticos. Na base desses resultados, North identifica dois padrões de organização social ou maneiras pelas quais as sociedades usam instituições da Política e da Economia, que denomina de ‘ordens sociais’<sup>32</sup>. Na primeira ordem, Ordem Social de Acesso Limitado (OAL), o acesso é limitado à, e por, uma elite que mantém instituições para perpetuar seus benefícios. A mudança desta ordem para uma Ordem de Acesso Aberto (OAA), onde todos acessam instituições econômicas e políticas e que resultam em maior bem-estar, acontece devido a fatores exógenos e endógenos, que envolvem, principalmente, o interesse da elite em permitir que mais atores de fora da coalizão dominante participem das decisões e das oportunidades econômicas em vigor (NORTH, 2009; NORTH et al., 2013).

Para Mahoney e Thelen (2010), a mudança nas instituições também ocorre quando há oportunidades econômicas e /ou transferência de poder para atores de fora da elite, que acontece a partir de choques exógenos, de forma gradual e endógena, ou pelo conflito entre instituições. O desequilíbrio nas coalizões que regem estas instituições pode provocar mudanças políticas e econômicas. Tais mudanças são ocasionadas, de acordo com Acemoglu (2005), principalmente pela alteração em duas formas de exercício de poder: o poder político ‘*de jure*’ -como resultante da aplicação das instituições políticas, como as eleições-, e o poder político ‘*de facto*’, exercido por atores que podem influenciar a estrutura política, conforme ilustrado na figura 1 abaixo:

**Figura 1** - Dinâmica das mudanças institucionais



Fonte: Reproduzido de ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005, p. 322

Nesta visão mais ampla, o desenvolvimento é tratado no sentido de mais inclusão e convergência de interesse coletivo, doravante denominado ‘desenvolvimento com coesão’, que

<sup>32</sup> Caracterizadas por: “Formas que sociedades constroem instituições que suportam a existência de formas específicas de organizações humanas e a forma como as sociedades limitam ou abrem acesso para essas organizações” (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009).

depende de mudanças na distribuição de poder e de oportunidades econômicas, e tem sua engrenagem nas coalizões que defendem manter ou alterar o *status quo* das instituições existentes. Tais coalizões não surgem do dia para noite, são fruto de acordos e embates durante longo processo histórico. No caso da Alcoa em Juruti, por exemplo, as comunidades tradicionais<sup>33</sup> do distrito de Juruti Velho construíram sua história em torno do Lago Juruti Velho, em relações sociais e econômicas mais horizontais. Suas lideranças foram treinadas pelas irmãs franciscanas da Maristela (IFM), das comunidades eclesiais de base (CEB), para lutar por seus direitos e, nos anos 2000, travaram um longo processo de embate com a mineradora, o qual culminou em nove dias e nove noites de manifestação. Desta forma, ampliaram seu poder de facto, conseguindo, assim, mudanças em seu poder político de *jure* (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005) sobre seu território e, como consequência, a titulação de sua terra (sobreposta à terra de extração mineral visada pela Alcoa), além do acesso a novas rendas provenientes da lavra de bauxita, como será relatado mais adiante.

Ao pensarmos na contribuição de um GPI para o desenvolvimento com coesão, é imperativo refletir se sua atuação fortalece instituições inclusivas ou extrativas, e isso está condicionado às dinâmicas que já se encontram no local antes de sua chegada. Se instituições locais forem mais extrativas, sinaliza que menos pessoas se beneficiarão das oportunidades trazidas pelo empreendimento, condição em que a capacidade de reduzir os impactos também será menor, visto que não haverá participação na tomada de decisões, ou será limitada para a parcela de fora da coalizão dominante.

Mas, como as instituições se formam em dado local? Há especificidades desta formação no mundo rural que afetam o desenvolvimento no território? Este é alvo da presente pesquisa, que será melhor elucidada no tópico a seguir.

#### 1.2.1.2 No mundo rural: áreas críticas para coalizões mais amplas e instituições inclusivas

O Programa Dinâmicas Territoriais Rurais (DTR)<sup>34</sup>, liderado pelo RIMISP, envolveu mais de 50 organizações que trabalharam em 11 países da América Latina, buscando compreender as dinâmicas territoriais para, então, propor o que fazer. A hipótese que justificou seu início baseava-se na crença da “existência de componente territorial adicional e diferente para as desigualdades encontradas na América Latina” (Berdegué et al., 2011, p.1). Segundo

---

33 Segundo definição do Decreto n. 6.040 / 2007, já mencionada nas páginas anteriores.

<sup>34</sup>Coordenado por Julio Berdegué, do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural – RIMISP, que envolve organizações e pesquisadores de 11 países da América Latina.

seu Informe final (2012), o desenvolvimento é espacialmente desigual e raro. Somente 12,5% da população dos 1260 municípios pesquisados experimentaram mudanças positivas na renda per capita, menor incidência de pobreza e melhoria na distribuição de renda. A primeira conclusão é que, apesar de ser a exceção, o desenvolvimento de um círculo virtuoso, com ganhos nas dimensões socioeconômicas e ambientais<sup>35</sup>, é possível na América Latina (PROGRAMA DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES, 2012, p. 53).

Os resultados também mostram que a realidade é geograficamente heterogênea nas dinâmicas de crescimento e que “o desenvolvimento recente na região não se manifesta de maneira aleatória no espaço” (MODREGO *et al.*, 2008a *apud* Berdegué *et al.*, 2011, p. 19, tradução nossa). Essas dinâmicas territoriais heterogêneas não são necessariamente explicadas a partir do conceito de vantagens comparativas, derivadas das dotações de recursos naturais, de infraestrutura ou de proximidades com mercados dos distintos espaços analisados, mas, sim, pelas suas instituições, derivadas de processos históricos de interação entre os agentes, ou seja, de construções sociais. Todavia, essas instituições são operacionalizadas por coalizões dominantes já existentes, que fazem esforços para manter seu *status quo*.

Que condições favoreceriam essa mudança institucional? Segundo o estudo do RIMISP, uma das fontes de mudança é exógena, através de forças ou choques extraterritoriais de natureza econômica, política, cultural, ambiental ou uma combinação entre elas, como, por exemplo, a instalação de um grande investimento privado extrativo ou uma reforma agrária que altere o direito de posse de vários atores. Entretanto, os territórios reagem diferentemente a estes choques externos, o que evidencia que só o aspecto exógeno não explica a ocorrência dessas mudanças. Outra parte da explicação estaria ligada às condições endógenas do território, onde coexistem diversas estruturas<sup>36</sup> e, associadas a essas estruturas, instituições que regulam o comportamento dos atores. Ou seja, há um potencial no território para alterar seu curso de desenvolvimento (BEBBINGTON, 2015; BEBBINGTON *et al.*, 2018; FAVARETO *et al.*, 2015a; OSPINA PERALTA *et al.*, 2015; THELEN; MAHONEY, 2010), frequentemente derivado da interação entre fatores exógenos, que podem vir como choques externos, e fatores internos, via processos graduais ou por conflitos originados da tensão com as estruturas locais.

O Programa DTR do RIMISP conclui, em linha com os teóricos do novo desenvolvimento, que a probabilidade de que um dado território experimente dinâmicas de

---

<sup>35</sup>Crescimento econômico com inclusão social e sustentabilidade ambiental, chamado por eles de ‘WWW’ segundo RIMISP.

<sup>36</sup>Estruturas produtivas, com mais ou menos presença de empresas locais, estruturas agrárias com acesso mais igualitário ou não à terra, sistemas de gênero que podem facilitar ou dificultar o acesso das mulheres a mercados de trabalho etc.

crescimento com inclusão social e sustentabilidade ambiental está diretamente associada às coalizões sociais, ou seja, às ações coletivas que se formam entre os agentes, quando interagem em um pequeno grupo de cinco domínios críticos ao longo da história do território (BERDEGUÉ *et al.*, 2011, p.20). Esta novidade trazida pelo Programa reside na identificação de diferentes combinações em cinco temas sensíveis que podem facilitar a emergência dessas coalizões mais favoráveis a engendrar trajetórias de desenvolvimento com coesão, as chamadas “coalizões sociais transformadoras” (BERDEGUÉ; BEBBINGTON; ESCOBAL, 2015).

Grosso modo, fica explicitada uma dependência de caminho (*‘path dependence’*), que parte da forma de organização inicial do (1) acesso aos recursos do território (terra ou água, por exemplo, mais ou menos concentrada), (2) a diversificação de sua atividade produtiva, que segue na mesma tendência (mais ou menos especializada e concentrada). Como consequência, (3) a constituição (ou não) de centros urbanos que favorecem a comercialização dos excedentes produzidos no território, (4) a relação do rural e urbano e (5) as políticas públicas que regem os domínios anteriores, definindo, assim, as chances da existência dessas coalizões sociais transformadoras rumo ao desempenho territorial em termos de desigualdade, pobreza e crescimento econômico (FAVARETO *et al.*, 2015a).

Logo, no âmbito do território, as coalizões (ações coletivas de grupos de interesse), que definem pactos e instituições ao longo da história, também contam. De acordo com o RIMISP (2012), ‘coalizões sociais transformadoras’ são capazes de tornar as instituições mais abertas e inclusivas, mas sua presença é fruto de estruturas fundiárias e produtivas que as envolvem. Quando menos concentradas, propiciam mais acesso a recursos naturais e oportunidades econômicas para mais pessoas, resultando em mais liberdade e agência na defesa de seus interesses – o desenvolvimento como liberdade segundo Sen (2001). Logo, no território, não só as coalizões que sustentam as instituições importam, mas elas emergem das características históricas de cinco fatores-chave determinantes para que elas sejam transformadoras ou não. São eles: 1-estrutura fundiária e de acesso a recursos naturais, 2- estrutura produtiva, 3- vínculos com mercados dinâmicos, 4- sua relação com as cidades e 5- políticas públicas e direitos que regem os domínios anteriores.

Dessa maneira, contribuir para o desenvolvimento no sentido amplo, um desenvolvimento com coesão (MAGALHÃES; FAVARETO, 2020), significa fomentar coalizões que promovam transformações institucionais na distribuição de ativos, resultando na expansão de liberdades individuais e em mais pessoas com poder político e econômico. Conectar este conhecimento à atuação empresarial é um dos objetivos desta tese: Compreender em que medida as empresas colaboram (ou não) para o desenvolvimento com coesão, a partir

de uma perspectiva crítica à literatura dominante da boa governança. Usaremos o caso da Alcoa e como ela participou e influenciou as coalizões para transformações institucionais em Juruti-PA, tornando-as mais inclusivas ou mais extrativas, e as consequências para o desenvolvimento em longo prazo do município e de seus distritos.

### 1.2.1.3 Coalizões, instituições e as empresas transnacionais (ETN) no mundo rural

Consideramos desenvolvimento, conforme formulado por North (1990), como um processo de transformação da ordem social, incluindo as regras e as instituições, que guiam o modelo de vida do ser humano, cujo fim não é pré-determinado, muito pelo contrário, é fruto de pactos e conflitos de interesses de grupos de atores ao longo da história, sendo as empresas um desses atores sociais. E como tal, também têm alterado seu comportamento ao longo da história, sujeito à atuação de outros atores, como governos, sociedade civil e concorrentes (ABRAMOVAY, 2012; GOND; KANG; MOON, 2011).

Para compreender a influência que uma empresa transnacional (ETN) extrativa tem no desenvolvimento dos territórios onde operam, no caso em análise, a Alcoa em Juruti, importa saber o que há de conhecimento acumulado sobre as ETNs para além dos vultuosos royalties pagos em nível subnacional. A literatura sobre desenvolvimento territorial, aqui compreendido como: “[...] um processo de transformação produtiva e institucional de um território, que leva a crescimento económico socialmente inclusivo e sustentável” (tradução nossa)<sup>37</sup> (BERDEGUÉ, 2014. p. 9), sinaliza a necessidade de compreender como as ETNs participam de dinâmicas territoriais de médio e longo prazos. Em outras palavras, com quem elas se associam e que tipo de regras e acordos elas estabelecem, desde a sua chegada, para a obtenção de benefícios económicos e políticos sobre os ativos do território. Segundo a literatura da vertente latino-americana de desenvolvimento territorial<sup>38</sup>, as ETNs – chamadas de atores extraterritoriais – procuram enfraquecer as instituições reguladoras para viabilizar sua instalação, e só se engajam em ações coletivas (coalizões) em prol de um desenvolvimento inclusivo, após o acirramento dos conflitos (OSPINA PERALTA *et al.*, 2015).

Adicionalmente, a materialidade dos minerais, que possuem ‘rigidez locacional’, ou seja, estão ali e não podem ser alterados, provoca a ascensão política de lideranças locais (BEBBINGTON *et al.*, 2018), resultando em concentração de poder e, conseqüentemente, impedimento de acesso aos demais às oportunidades económicas e políticas disponíveis:

[...] a localização geograficamente específica de recursos pode frequentemente produzir novas elites subnacionais com poder substancial para influenciar o curso do desenvolvimento da indústria extrativa’ (BEBBINGTON *et al.*, 2017, p. 8)

---

<sup>37</sup> [...] *a process of productive and institutional transformation of a territory, that leads socially inclusive and sustainable economic growth.*

<sup>38</sup> Para o aprofundamento em estudos de desenvolvimento territorial e suas vertentes, ver MAGALHÃES, 2017 e GALVANESE, 2018.

As ETNs têm enorme poder de incidir nas dinâmicas territoriais. Quando o Programa DTR/ RIMISP indagou sobre os processos que surgem a partir da instalação de grandes projetos de investimento privado (GPI)<sup>39</sup>, concluiu que a atuação das empresas nos territórios onde operam é decisiva no processo de transformação de onde se instalam:

Los actores extraterritoriales<sup>40</sup> se han convertido, en muchos lugares de América Latina, en factores determinantes de las dinámicas territoriales recientes...A veces es tal su peso, que cambian en forma significativa las dinámicas de desarrollo del territorio y afectan muchas dimensiones de la vida pública y privada de los habitantes locales (Programa Dinámicas Territoriales Rurales, 2011a, p. 02. grifo nosso).

Tal poder causa grande assimetria nos frágeis territórios dos países em desenvolvimento (LIC/MIC)<sup>41</sup>. Na maioria dos casos analisados pelo DTR, estes atores extraterritoriais têm acesso a recursos econômicos, políticos, sociais e culturais que faltam aos atores locais, introduzindo assimetrias de poder (BEBBINGTON & OSPINA, 2011, p. 14, tradução nossa). Adicionalmente, apesar da diversidade de impactos causadas pelas ETNs extrativas nos territórios, os conflitos são uma constante (Programa Dinámicas Territoriales Rurales, 2011a).

Uma das modalidades de atuação destes atores extraterritoriais, decisiva no peso de sua presença nos territórios, é identificar recursos locais e usarem-nos diretamente, dada a dificuldade dos atores locais em explorá-los sem a participação externa, como é característico das operações minerais de larga escala<sup>42</sup>. Nestes casos, o acesso a recursos por parte do ator extraterritorial coincide com a ativação do “motor” econômico da dinâmica territorial<sup>43</sup> (BEBBINGTON; OSPINA, 2011).

Segundo as evidências empíricas do DTR, o início dessas dinâmicas marcadas pela presença de poderosos atores extraterritoriais baseia-se, geralmente, na: (a) Criação de instituições<sup>44</sup> ambientais, nascidas de acordos entre poderosos atores extraterritoriais e governo,

---

<sup>39</sup> Baseado em casos de hidrocarbonetos em Tarija, Bolívia, de investimentos agroalimentares na Região de O'Higgins, Chile e da aquicultura de salmão em Chiloé, Chile em: *Serie Políticas para el Desarrollo Territorial - Grandes proyectos de inversión privada en los Territorios. Caminos para mitigar conflictos y potenciar sus impactos en el desarrollo. Programa Dinámicas Territoriales Rurales.*

<sup>40</sup> “Grupos, empresas u organizaciones que no son endógenos al espacio geográfico en donde operan en el sentido de que no surgen desde dicho territorio ni tienen identidades basadas en él”.(BEBBINGTON; OSPINA, 2011).

<sup>41</sup> O Banco Mundial define Economias de baixa renda (LIC) como aquelas com renda nacional bruta (RNB) per capita de US\$ 1.025 ou menos em 2015; de renda média-baixa (LMIC) RNB per capita entre US\$ 1.026 e US\$ 4.035; renda média alta (MIC) com RNB per capita entre US\$ 4.036 e US\$ 12.475; e economias de alta renda (HIC) com um RNB per capita de US\$ 12.476 ou mais.

<sup>42</sup> Mais bem detalhada no capítulo 2, específico do setor mineral.

<sup>43</sup> “Por ‘motor’ entendemos la actividad que en mayor medida determina el crecimiento económico dentro de un territorio determinado” (PROGRAMA DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES, 2011a; p. 02).

<sup>44</sup> Por instituições adotamos a definição de OSTROM, (2005) como um conjunto de regras e regulamentos formais e informais que regem a utilização do patrimônio de um território.

é que permitem o acesso a recursos naturais-chave e (b) Regras de manejo do patrimônio que incluem a autorregulação empresarial e algumas normas de fiscalização estatal não aplicadas. Essas mesmas instituições não regulam, ou regulam debilmente, a forma de uso destes recursos (IBID, 2011, p. 02).

As regras e instituições criadas por esses atores normalmente favorecem o esgotamento do recurso natural-chave, comprometendo a própria atividade econômica. Mesmo consciente desta consequência, o destroem. É o típico caso da Tragédia dos Comuns (HARDIN, 1968) ou outros dilemas de ação coletiva, quando as decisões individuais e a maximização dos interesses particulares levam ao desastre socioambiental. Ainda sobre os efeitos das empresas transnacionais no território, em especial da IE, há casos em que sua interação impulsiona a economia de enclave<sup>45</sup>, acarretando um processo de exclusão das atividades econômicas locais, pois é pouco intensiva em mão-de-obra local, além de não incluir horizontal ou verticalmente pequenas empresas locais em sua cadeia, resultando em nenhum benefício para os habitantes locais e perpetuando este *modus operandis* através de armadilhas institucionais - “trampas” - que se retroalimentam através do tempo:

Los efectos que estas inversiones extraterritoriales tienen en el territorio no son unívocos. Existen casos donde ellas han impulsado únicamente dinámicas de extracción de excedentes económicos, limitando la integración de los emprendedores locales al desarrollo territorial. Esto sucede en las denominadas economías de enclave donde grandes inversiones, dependientes de economías de escala y poca capacidad de encadenamientos productivos en los territorios, conllevan procesos de exclusión para otro tipo de actividades económicas locales, dominando los recursos naturales y capturando también los espacios institucionales en una dinámica que se auto-refuerza en el tiempo. El territorio y sus habitantes prácticamente no tienen forma de beneficiarse con estas inversiones, aunque deben sobrellevar los costos ambientales, sociales y económicos (Programa Dinámicas Territoriales Rurales, 2011a, p. 02).

Considerando que as coalizões são chave para evitar ou potencializar tais armadilhas, que são determinantes para influenciar os rumos de desenvolvimento de um território, nos interessa saber como as poderosas ETNs interagem com as coalizões pré-existentes e, por conseguinte, como modificam as instituições nos territórios onde operam, tornado-as mais inclusivas ou mais extrativas. E que tais dinâmicas de desenvolvimento no mundo rural estão condicionadas à concentração ou à desconcentração de poder em cinco áreas-chave, propomos um quadro (1) para analisar a atuação ETNs em territórios rurais, na perspectiva do desenvolvimento com coesão, conforme abaixo:

---

<sup>45</sup> Compreendidas como: “dinámicas de extracción de excedentes económicos, limitando la integración de los emprendedores locales al desarrollo territorial” (PROGRAMA DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES, 2011, p. 2)

**Quadro 1** - Análise para abordagem de ETNs e desenvolvimento territorial

Como promover Desenvolvimento com coesão:		Como as ETNs contribuem para o desenvolvimento com coesão: <sup>46</sup> <u>Condições para dinâmicas de desenvolvimento:</u>	
Matriz teórica	Condições para dinâmicas de desenvolvimento.	Distribuição de poder 	Privação de poder- Prática atual das ETNs:
1) Em longo prazo <sup>47</sup>	-Instituições mais inclusivas = coalizão ampla de interesses, resultando em oportunidades econômicas e políticas abertas-impessoais e para todos.	-Desconcentra: (1) Distribuição de renda e (2) Poder político/ de decisão. =>Facilita acesso aberto e impessoal a oportunidades políticas e econômicas.	-Concentra poder político e econômico.  -Restringe acesso/ Promove acesso limitado à poucos grupos.
2)Em âmbito territorial / médio prazo <sup>48</sup>	-Desconcentração de estruturas em cinco domínios chave (econômico, político, de recursos naturais), com incentivo à participação dos atores nas decisões da dinâmica territorial e na distribuição de oportunidades econômicas.	-Apoia melhor distribuição de oportunidades econômicas e desconcentração de poder nos 5 Temas chave para o território: 1- Recursos Naturais; 2- Atividade produtiva; 3- Acesso a mercados; 4- Relação com urbano e 5-PP e direitos correlatos.  Postura proativa	-Concentra e restringe o acesso à recursos naturais, à estrutura produtiva, e ao poder político/ direitos.  -Postura Reativa

Fonte: Elaboração própria inspirada em SEIFER, 2018; FAVARETO; KLEEB; GALVANESE; MAGALHÃES; et al., 2015.

<sup>46</sup> Baseado em BEBBINGTON; OSPINA, 2011; OSPINA PERALTA et al., 2015.

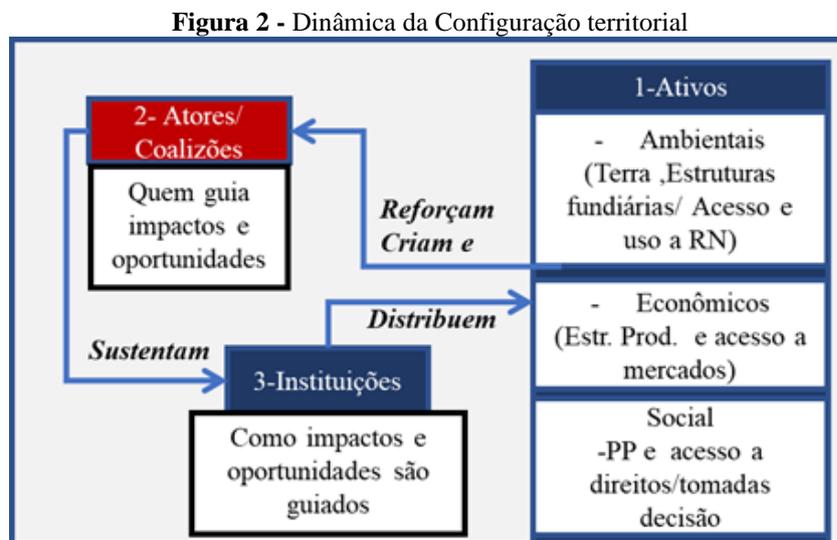
<sup>47</sup> Baseado em ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005; ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009; THELEN; MAHONEY, 2010.

<sup>48</sup> Baseado em BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015.

### 1.2.2 Categorias síntese

Três elementos analíticos, baseados no arcabouço teórico deste capítulo, serão usados como guia na análise desta pesquisa, correspondentes às perguntas e aos capítulos:

1 - Configuração territorial: É o termo usado por Favareto *et al* (2015), inspirados no sociólogo e historiador Norbert Elias (ELIAS, 1993), para compreender a realidade social nos territórios, onde as ‘relações estão interconectadas numa trama de interdependências e poder’. Para estes pesquisadores, refletir sobre o território com fins de pensar desenvolvimento significa encará-lo como uma unidade viva. Tal dinâmica pode ser capturada através da análise de três elementos centrais, onde as instituições distribuem ativos que reforçam e/ou criam os atores e suas coalizões, que sustentam tais instituições, conforme figura 2 abaixo:



Fonte: Elaboração própria baseada em BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015; FAVARETO, 2020; THELEN; MAHONEY, 2010.

A característica dessa configuração territorial que o GPI encontra ao chegar, ou seja, as coalizões formadas pela distribuição de poder político e econômico, fruto e causa de instituições mais ou menos inclusivas, será a responsável pela reação do território à sua entrada (conceito de percolação, detalhado adiante). O comportamento mais comum encontrado na história entre empresas e territórios em países de média ou baixa-renda é uma coalizão com as elites locais que facilitam sua entrada e benefícios. No âmbito econômico, também é comum que o GPI atue concentrando as atividades econômicas no setor mineral e as consequências malélicas da dependência em um único setor de commodities (detalhadas no próximo capítulo)

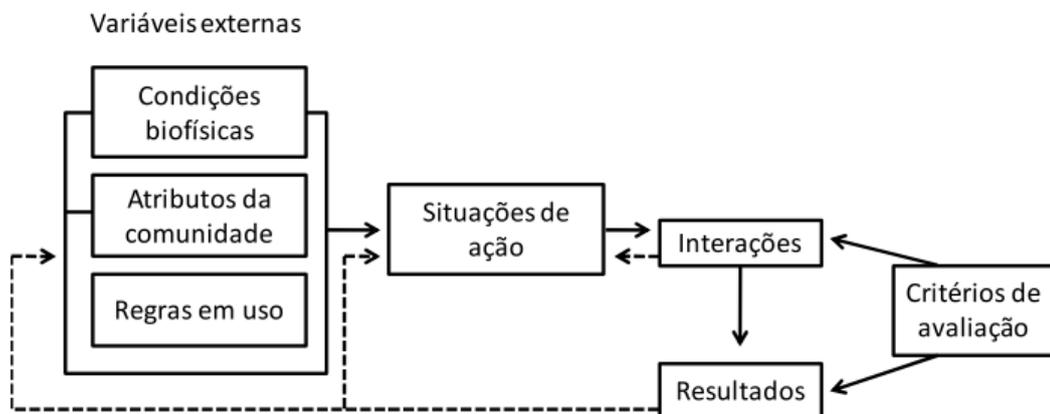
2 - Percolação: é a dinâmica de interação entre a configuração territorial inicial e o fator externo, no caso, a Alcoa. Apesar de ser um processo contínuo, pode ser visto de três formas:

(1) Choque do GPI nas estruturas sociais do território (produtiva, de recursos naturais e de poder/direitos), tendo em vista o vultuoso aporte de recursos oriundo das rendas minerais, ou (2) choque entre instituições formais e/ou informais, como a propriedade ‘de fato’ de um território e a entrada de um agente externo sem sua permissão ou consulta; e (3) mudanças residuais e incrementais em elementos da configuração territorial como variação das liberdades individuais dos atores locais, seja por mais ou menos acesso à saúde, à luz, à educação, etc. (FAVARETO *et al.*, 2015a; SEIFER, 2018; THELEN; MAHONEY, 2010).

No caso de uma ETN, a percolação trata do quanto esta relação é capaz de alterar estruturas que resultem em mais ou menos oportunidades econômicas e políticas, moldando a distribuição de poder local e, assim, os tipos de instituições.

3 - Arenas de ação: partimos do entendimento de que os elementos do modelo de análise institucional de Ostrom (2009)<sup>49</sup>, reproduzido na figura 3 abaixo, se alinham com os novos estudos de desenvolvimento e sua aplicação territorial, uma vez que atribuem ao elemento político, de disputa e acordos, a determinação de futuros, condicionado à participação de mais atores envolvidos e as regras resultantes deste jogo. Por isso, são apropriados para capturar as condições atuais das coalizões em ação e as instituições delas resultantes, uma vez que as estruturas de governança podem espelhar a disputa de forças e os interesses das coalizões no território (MAGALHÃES, 2017). As informações de quem participa ou não, como e quais os resultados destas interações, e para quem se destinam, guardam equivalência à configuração territorial e seus elementos, a saber: atores, ativos e instituições (expressos na figura 2 acima).

**Figura 3** - Análise das Arenas de Ação- IAD framework



Fonte: OSTROM, 2009

<sup>49</sup> Será detalhado no capítulo 4.

Essas três categorias nos auxiliarão no percurso da análise-alvo desta tese, partindo: (1) da configuração territorial que recebeu a Alcoa em Juruti, (2) da percolação, ou seja, o processo de interação entre a Alcoa e as dinâmicas territoriais preexistentes, focando nos dois subgrupos de Juruti, e (3) de como essas dinâmicas se apresentam atualmente, através da análise das duas estruturas de governança territorial resultantes da entrada da Alcoa e do PMBJ: o modelo Juruti Sustentável (JS) e o Fórum de desenvolvimento sustentável- Juruti velho (FDS-JV).

**Quadro 2** - Percurso de Análise do caso alvo desta tese

Categorias síntese da análise:	Configuração territorial inicial (1)	Percolação (2)	Arenas-Configuração territorial <sup>+1</sup> atual (3)
Tempo Histórico:	Pré Alcoa (antes dos 2000)	Na entrada da Alcoa e sua recepção pelo território (2000 a 2015)	Na interação da Alcoa com os atores dos dois fóruns de governança (2015 a 2020)
Método de coleta de dados:	Reconstrução histórica via pesquisa bibliográfica e documental	Reconstrução histórica e indicadores socioeconômicos (pré 2000 a 2020)	Entrevistas e análise IAD dos Fóruns: JV e JS (arenas de ação)
Seções	5	5.2 a 5.5	6

Fonte: Elaboração própria

### 1.3 OBJETIVO, PROBLEMAS E HIPÓTESES

À luz do quadro de análise esboçado, que compreende (1) o território como uma entidade viva, uma pluralidade de forças, dotada de dinâmicas próprias e anteriores a ETN e (2) o desenvolvimento com coesão, como o processo de disputas de interesses e forças que apresenta especificidades no mundo rural, o objetivo desta tese é analisar o processo e os efeitos da chegada e da operação da Alcoa nas dinâmicas subnacionais, tendo como objeto os dois subgrupos territoriais do município de Juruti: (1) Distrito de Vila Muirapinima, conhecido como Juruti Velho e (2) demais distritos (Sede, Tabatinga e Castanhal), que geraram diferentes resultados socioeconômicos e estruturais de médio prazo no seu desenvolvimento, apesar de interagirem com a mesma ETN, desde a época de sua instalação. Ao analisar a morfologia dos subgrupos territoriais de Juruti (atores, ativos e instituições) em três momentos: antes da chegada da Alcoa, quando ela se instala, e depois, quando a empresa já participa como um ator nas dinâmicas do território, será possível compreender melhor porque os resultados foram heterogêneos entre os dois subgrupos, e qual a influência da ETN nisso, indo além das respostas da literatura dominante, baseada na boa governança com foco exclusivamente instrumental.

Partimos da premissa de que as empresas também são atores sociais no processo de disputas locais, atuando politicamente em prol dos seus interesses, mas, também se transformam, muitas das vezes compulsoriamente, a partir de suas interações históricas com os demais atores (ABRAMOVAY, 2012; GOND; KANG; MOON, 2011). Estas transformações nas organizações empresariais geraram, dentre outros, um vasto corpo normativo, que vai desde as certificações e disponibilização de informações a diretrizes e modelos de governança. Com o advento do movimento da agenda das extrativas liderando o crescimento (ELG) nos anos 2000, tornaram-se dominantes na literatura e nas resoluções políticas aplicadas aos projetos extrativos de larga escala nas economias nacionais.

Há consenso após 30 anos de debate sobre a relação entre mineração e desenvolvimento, em especial na economia política, de que boas instituições importam para os resultados desta interação. É vasta a miríade hoje existente de padrões e guias, ferramentas e leis que foram desenvolvidos desde então. O que nos leva a perguntar: Por que mesmo com mais foco e conhecimento empresarial em performance socioambiental, os resultados subnacionais de desenvolvimento com coesão associados à presença de ETNs extrativas, especialmente na América Latina e na África, são tão heterogêneos, acarretando cada vez mais conflitos, fenômeno chamado por Hodge (2018) de 'paradigma da performance'.

A hipótese que guia a pesquisa é que, diferentemente de ser um processo que só depende das ações da Alcoa e da boa governança que vem de fora, como o Modelo Juruti Sustentável estudado adiante, Juruti também tem peso fundamental para a qualidade das instituições, seu cumprimento e os resultados do desenvolvimento que decorrem delas. Em outras palavras, significa ir além de uma perspectiva tecnocrata, de programas, adicionando a perspectiva política, compreendendo as dinâmicas das coalizões na interação desta ETN extrativa com os subgrupos territoriais de Juruti, e seus impactos nas instituições que regem as áreas críticas para o desenvolvimento territorial.

À luz do quadro de análise esboçado, que reforça a importância do território e de suas dinâmicas para guiar as oportunidades trazidas pelo agente externo, o objetivo principal desta tese é, a partir de uma perspectiva crítica da governança, compreender o que acontece em Juruti com a entrada da Alcoa para além dos impactos, dos royalties, e dos programas de Responsabilidade Social, ou seja, como ela afeta as instituições responsáveis pelo desenvolvimento territorial de médio e longo prazos, as coalizões territoriais e os resultados advindos de suas escolhas?

Diante deste objetivo geral, os objetivos específicos incluem:

- 1 - Identificar a configuração territorial inicial pré PMBJ da Alcoa,

2 - Compreender a percolação (recepção da Alcoa pela configuração territorial inicial) a partir das mudanças ocorridas nos ativos do território, em especial os recursos naturais, e nas oportunidades socioeconômicas e políticas distribuídas entre os agentes

3 - Identificar as dinâmicas territoriais vigentes compreendendo:

(a) de que forma estas dinâmicas se mantêm ou se modificam (atores, ativos e instituições) condicionadas aos dois objetivos anteriores (mudanças em processos de apropriação de recursos naturais e nas oportunidades socioeconômicas e políticas) e

(b) os fatores que limitam o desenvolvimento em Juruti.

Tais objetivos podem ser atingidos através de três perguntas principais, correspondentes a capítulos dessa tese:

1 - Como as dinâmicas dos territórios determinaram a entrada da Alcoa?

2 - De que forma a entrada e operação da Alcoa afetou os dois grupos de distritos de Juruti e eles a afetaram, influenciando a criação de dois fóruns de governança e dos resultados de desenvolvimento?

3 - Sob que condições os fóruns (enquanto arenas de ação) contribuem para promover avanços rumo a um desenvolvimento com coesão?

Partindo do pressuposto de que as instituições não são as únicas que importam na relação entre ETN e desenvolvimento, e que as dinâmicas territoriais lideradas pelas coalizões é que determinam sua existência e rumo, três hipóteses são colocadas para as perguntas acima:

1 - Os territórios importam: diferentes dinâmicas territoriais anteriores à Alcoa definiram a sua entrada em Juruti, com resultados distintos para os dois subgrupos do território: o distrito de Juruti Velho e os demais distritos.

2 - A estratégia empresarial também importa, mesmo que cega às dinâmicas virtuosas: a Alcoa colaborou para tornar as estruturas de Juruti mais concentradas, a exemplo, a terra, e mais especializadas, como a estrutura produtiva menos diversificada e concentrada no setor mineral. Reativamente (após conflito), aceitou uma estrutura de poder mais aberta no compartilhamento de decisões e de oportunidades econômicas do PMBJ, no caso dos ribeirinhos de Juruti Velho. “Proativamente”, colaborou para ampliar a estrutura de poder, incluindo atores da sociedade civil no caso do Modelo Juruti Sustentável, embora sem muita magnitude e coordenação.

3 - Por fim, os fóruns contribuíram para a promoção do desenvolvimento com coesão. Juruti, hoje, tem mais chances de seguir este caminho, embora seja um processo difícil de ser percorrido: as coalizões em Juruti se tornaram mais amplas e mais complexas e promoveram mudanças estruturais importantes nas relações de poder (JV especialmente), mas ambas ainda

se encontram presas às armadilhas da pobreza e da desigualdade, com estruturas altamente concentradas e especializadas.

Em resumo, é na dinâmica da interação entre a ETN e o território onde operam que se dão as fissuras e repactuações que podem levar (ou não) a um desenvolvimento nos termos de Amartya Sen (2001). Aplicado ao caso em tela, defendemos que a configuração territorial diferente dos dois subgrupos territoriais de Juruti, associada ao posicionamento da Alcoa influenciaram criticamente no sucesso dos resultados desta interação, tanto nas possibilidades de um desenvolvimento com coesão no longo prazo, quanto para a própria Licença Social para Operar da empresa.

Os agentes do território, atuando coletivamente em coalizões, filtram (absorvendo ou refratando) as ações da ETN (impactos positivos e/ou negativos), condicionando seus resultados de desenvolvimento, que foram mais ou menos inclusivos na dependência da capacidade de tais coalizões participarem das tomadas de decisão e das oportunidades econômicas.

Aplicando esta ideia ao subgrupos de territórios em estudo, podemos considerar que: a configuração territorial do subgrupo dos demais distritos (Sede, Tabatinga e Castanhal), formada por estruturas agrárias e de poder fortemente concentradas, constituiu uma coalizão restrita às elites locais, que direcionou oportunidades majoritariamente para o distrito sede sem minimizar a contento os efeitos negativos para outros (como Socó I). Contrariamente, as coalizões do subgrupo de Juruti Velho, forjadas por estruturas agrárias de poder mais desconcentradas<sup>50</sup>, estruturas produtivas diversificadas (com atividades de caça, pesca e extrativismo vegetal), recepcionou a Alcoa com coalizões mais amplas e em defesa de todos, e com agência para impor forte resistência à chegada da empresa. Tal recepção incluiu, ineditamente, representantes dos ribeirinhos na mesa de negociação com uma IE, minimizando impactos (resultando não só na titulação coletiva de seu assentamento) e ampliando oportunidades econômicas como o acesso aos benefícios da extração mineral através da recepção de royalties, entre outros.

As mudanças resultantes da percolação da Alcoa em Juruti implicaram numa nova configuração territorial, visivelmente representada em duas estruturas de governança: o modelo

---

<sup>50</sup> Vale salientar que as lideranças de Juruti Velho receberam treinamento político das Comunidades Eclesiais de base (CEB) desde os anos 80 e este foi um fator decisivo para a ampliação dos ativos políticos destes atores, determinantes na formação da configuração territorial encontrada pela Alcoa nos anos 2000 e pelos rumos tomados na nova coalizão local.

Juruti Sustentável (JS) e Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho (FDS-JV), objetos de análise no capítulo 6.

#### 1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia de pesquisa deste estudo é predominantemente qualitativa e, devido à complexidade do fenômeno, foi adotado o estudo de caso como estratégia de pesquisa, corroborando com a definição de diversos autores (ALVES-MAZZOTTI, 2006; EISENHARDT, 1989).

O termo estratégia de pesquisa compreende aqui um pacote de concepções, práticas e habilidades que o pesquisador emprega para mover-se do paradigma do mundo empírico, definem Denzin e Lincoln. (GODOI; MELLO; SILVA, 2010, p. 09)

De acordo com Yin (1984), esta estratégia “é geralmente usada quando as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao porquê; quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; e quando o foco se dirige a um fenômeno contemporâneo” (ALVES-MAZZOTTI, 2006, p. 641)

Na definição de Gerring (2004), e aplicável à presente tese, o estudo de caso é:

Como um estudo intensivo de uma unidade sozinha com o propósito de compreender uma classe maior de unidades (similares). Uma unidade conota um fenômeno espacialmente limitado - por exemplo, um estado-nação, revolução, partido político, eleição ou pessoa - observado em um único ponto no tempo ou em algum período delimitado de tempo (GERRING, 2004, p. 342).

A seleção dos dois subgrupos do território de Juruti para o estudo comparado no âmbito desta pesquisa- distrito de Vila Muirapinima (Juruti Velho) e demais distritos (Sede, Tabatinga e Castanhal) se deu por guardarem semelhanças e diferenças importantes. Das semelhanças, ambos têm a presença de uma ETN, que chegou na mesma época e, portanto, no mesmo contexto político. E ambos os processos de percolação resultaram em estruturas de governança envolvendo a IE Alcoa. Das diferenças, temos formações históricas que resultaram em configurações territoriais distintas, permitindo analisar como estas afetaram a forma como a ETN foi recepcionada localmente e como a ação da ETN influenciou esta recepção, em consonância com a hipótese que guia a pesquisa.

Destacamos que a presente tese se beneficia de estudos iniciais realizados nos dois fóruns de governança, ora em análise, por Otavio do Canto (2016) e Fabio Abdala (2016),

respectivamente, ‘Mineração na Amazônia: assimetria, território e conflito socioambiental’ e ‘*Collaborative governance for sustainability: a multi-stakeholder approach to drive land use, conservation and social agenda in mining areas*’.

A hipótese será verificada a partir dos três elementos que compõem uma configuração territorial que podem ser impactados pelos efeitos da ETN, condicionando os resultados de desenvolvimento com coesão:

1 - as coalizões (oportunidades econômicas e de decisão que os atores acessam, ou seja, o poder), 2 - as estruturas em áreas-chave do território (estrutura produtiva, acesso a recursos naturais, as políticas públicas e os direitos) e 3 - as instituições que regulam os dois anteriores. Desta maneira, pretende-se capturar a recepção da Alcoa pelos subgrupos, a percolação que se seguiu, o enfrentamento das tensões entre a Alcoa e a configuração territorial que a recebe, e a nova configuração territorial, que pode ser visualizada nos dois fóruns nos quais a ETN participa (JS e FDS-JV).

Nesse sentido, dois movimentos analíticos foram feitos: O primeiro diacrônico, realizado através de reconstrução histórica dos dois subgrupos territoriais, em busca da configuração territorial desde a sua formação original, com vistas a caracterizar sua estrutura de poder mais ou menos concentrada, tendo como foco algumas das áreas-chave para dinâmicas territoriais: a estrutura produtiva, acesso a mercados, recursos naturais e a políticas públicas e direitos (BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015). Para complementar esta caracterização da configuração territorial, foram utilizados também dados quantitativos tanto de elementos constitutivos de Juruti como distribuição fundiária, quanto indicadores mais amplos de desenvolvimento, abordando as áreas de dinamismo socioeconômico. Como fontes de informação foram utilizados o Censo Agropecuário dos anos de 2006/2017, e o sistema do INCRA informando áreas tituladas para a distribuição de terras (caso da titulação do distrito de Juruti Velho), e os dados do IBGE e Firjan para os demais indicadores. Salientamos que não há indicadores desagregados por distritos, razão pela qual esta visão mais geral do desenvolvimento refere-se ao município como um todo.

Das mudanças encontradas, procurou-se determinar a participação da Alcoa, seja diretamente via oportunidades econômicas, de investimento social privado e/ou pagamento de royalties, ou via compensação por perdas e danos, seja indiretamente pelo forte fluxo migratório provocado por sua instalação ou pelas políticas públicas adotadas, resultantes da sua presença. Para concluir qual foi a contribuição da Alcoa a Juruti, ou seja, para obter os resultados da percolação ocorrida, e responder de que maneira as dinâmicas externas vindas da ETN foram recepcionadas pelas dinâmicas pré-existentes dos territórios, conduzindo à alterações na

morfologia dos dois grupos de distritos de Juruti, foram observadas as oportunidades econômicas e políticas obtidas pelos agentes e pela observação da distribuição destas oportunidades e impactos entre eles, foram reveladas as coalizões, suas composições e características (mais ou menos restritas, com mais ou menos poder).

O segundo movimento empreendeu uma análise sincrônica, ou seja, um retrato atual da caracterização da disputa de forças no território, tendo como objeto os dois fóruns de governança instalados em Juruti com a presença da Alcoa (FDS-JV e JS). Para esta análise, aplicamos a estrutura de análise institucional (OSTROM, 2009), que permitiu verificar as instituições e as coalizões através dos atributos e dos recursos e ativos disponíveis de seus participantes e os resultados das tomadas de decisão. A coleta dos dados foi baseada em dois métodos principais: *desktop research* e entrevistas com stakeholders (ANEXO J). O *Desktop research* foi efetuado a partir de uma reunião e análise profunda de documentos relativos ao caso de Juruti, incluindo artigos acadêmicos, teses, documentos legais, mapas, relatórios de organizações envolvidas na implementação dos modelos, e notícias da mídia. Foram coletados dados nas 10 entrevistas realizadas com participantes das duas arenas em Juruti no período de abril a maio de 2020, por telefone e - quando permitido - gravadas para uma posterior análise mais detalhada das informações. Os atores entrevistados foram mapeados com base em sua participação nos modelos de governança ao longo dos anos e selecionados considerando as instituições de maior relevância e participação nas estruturas de governança envolvendo a Alcoa. Como forma de se manter a ética na execução deste trabalho, as entrevistas foram efetuadas em caráter confidencial e a identidade dos participantes mantida anônima. Todos os entrevistados receberam informações prévias sobre a pesquisa e a entrevista, e deram consentimento para que sua participação fosse usada neste estudo.

Por fim, reunindo todos estes elementos, respondemos a como a entrada da Alcoa afetou a distribuição de poder local (de facto e de jure) e de oportunidades econômicas), resultando em uma nova configuração territorial (coalizões, instituições e ativos). Ao comparar a configuração dos dois grupos de distritos antes da entrada da Alcoa, dos respectivos processos de percolação e configurações territoriais finais (expressas nos fóruns FDS-JV e JS), foi possível determinar a importância do território e do posicionamento da Alcoa para os rumos do desenvolvimento, tanto em Juruti Velho como no grupo dos demais distritos, confirmando a tese central.

Observamos que esta pesquisa foi exploratória, segundo a taxionomia que a qualifica pelos seus fins (VERGARA, 1990), visto que apesar de vasto material relativo à mineração e ao desenvolvimento territorial, são raros os que tratam da correlação entre os dois. Também foi

descritiva, pois descreve a formação sócio-histórica da configuração territorial de Juruti e a atuação de atores e instituições nos domínios-chave para seu desenvolvimento, bem como o posicionamento dos atores frente à ETN. A pesquisa também visou explicar os motivos do não desenvolvimento territorial quando da presença de uma ETN, além de seu caráter intervencionista, uma vez que fornece subsídios para induzir a promoção do desenvolvimento territorial.

### 1.5 ESTRUTURA DA TESE

Além desta introdução, com os objetivos, as principais referências teóricas e procedimentos metodológicos utilizados, os próximos três capítulos (2, 3 e 4) apresentam uma revisão bibliográfica, para identificação de fontes e documentos relevantes (ROWLEY; SLACK, 2004), que aborda a relação do setor extrativo com o desenvolvimento, desde a gênese da questão socioambiental, dos efeitos da sua atuação no nível global e no nível da ETN, da configuração de agentes em oposição à mineração, até as principais instituições que regulam e orientam a atuação do setor e das ETNs e os efeitos dessa interação sobre o desenvolvimento territorial. Uma primeira interpretação da hipótese proposta é feita a partir do confronto das informações oriundas desta bibliografia com a abordagem teórica adotada.

Os capítulos seguintes são moldados visando responder cada qual a uma das três perguntas elaboradas, tendo como estudo de caso a atuação da Alcoa com os diferentes subgrupos territoriais de Juruti: O capítulo 5 responde às duas primeiras perguntas: (1) Como as dinâmicas dos diferentes distritos de Juruti determinaram a entrada da Alcoa e (2) De que forma a entrada e operação da Alcoa afetou os subgrupos de Juruti e eles a afetaram, influenciando nos diferentes resultados de desenvolvimento?

Para isso, analisa as configurações territoriais do distrito de Juruti Velho e dos demais distritos, a partir de três momentos. O primeiro inicia-se com um resgate da sua trajetória histórica desde a sua formação social e econômica, tendo como guia a formação das suas dinâmicas territoriais nas áreas-chave para o desenvolvimento territorial (estrutura fundiária; estrutura produtiva; acesso a mercados; relações rural-urbano; políticas públicas), enfatizando como esta trajetória histórica resultou em determinada distribuição de oportunidades econômicas e de tomada de decisão (entendido como poder local). Num segundo momento, um panorama geral da chegada da Alcoa em Juruti, com o intuito de identificar as coalizões que se formaram, seu posicionamento a respeito da ETN, seus efeitos nas áreas-chave do território, e como sua presença afetou a dinâmica territorial. O terceiro momento retrata as condições atuais

do território a partir de indicadores relacionados ao bem-estar, situando o município de Juruti em nível estadual e nacional. Na sequência, os três momentos são analisados numa visão de percurso, de modo a permitir a compreensão das características das estruturas territoriais formadoras das coalizões existentes ali e sua influência nas transformações das áreas-chave para o desenvolvimento com a chegada da mineradora. Também elucida como essas coalizões participaram da formação das duas estruturas de governança (FDS-JV e JS), permitindo uma reflexão acerca dos limites e avanços que elas revelam frente às coalizões anteriores à chegada da Alcoa.

No capítulo 6 respondemos a pergunta (3): Sob que condições os fóruns (enquanto arenas de ação) contribuem para promover avanços rumo ao desenvolvimento com coesão? Para isso, aprofundamos a análise no modelo Juruti Sustentável (JS) e na Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho (FDS-JV), considerando, principalmente, os atributos dos agentes (membros das coalizões) e as regras que os regulam (instituições), encerrando com as principais considerações sobre em que medida as coalizões existentes em JS e FDS-JV contribuem para transformações institucionais que levem a um desenvolvimento inclusivo e qual a participação da Alcoa.

O capítulo 7 apresenta uma compilação das respostas às perguntas de pesquisa, apontando as transformações estruturais ocorridas em Juruti, a identificação das coalizões que geraram essas transformações e a participação da Alcoa neste processo e nas coalizões atuais.

O último capítulo, de número 8, recupera as análises elaboradas nos capítulos anteriores e, a partir da comparação entre os processos de instalação da Alcoa nos dois subgrupos territoriais em tela, verifica a hipótese no tocante à relevância da configuração territorial anterior à entrada da ETN para a forma de sua recepção, que, por sua abordagem territorialmente cega (FAVARETO; LOTTA, 2022) da ETN, acirra conflitos e concentração nas áreas-chave, resultando em nova configuração territorial e suas resoluções de desenvolvimento. Este capítulo não adianta novas conclusões, além das já apresentadas nos capítulos anteriores, mas, nele, mapeamos o campo de possibilidades que se abre a partir das análises feitas e dos limites da pesquisa, além de sugerirmos pitadas normativas e indicações para agenda de estudos futuros.

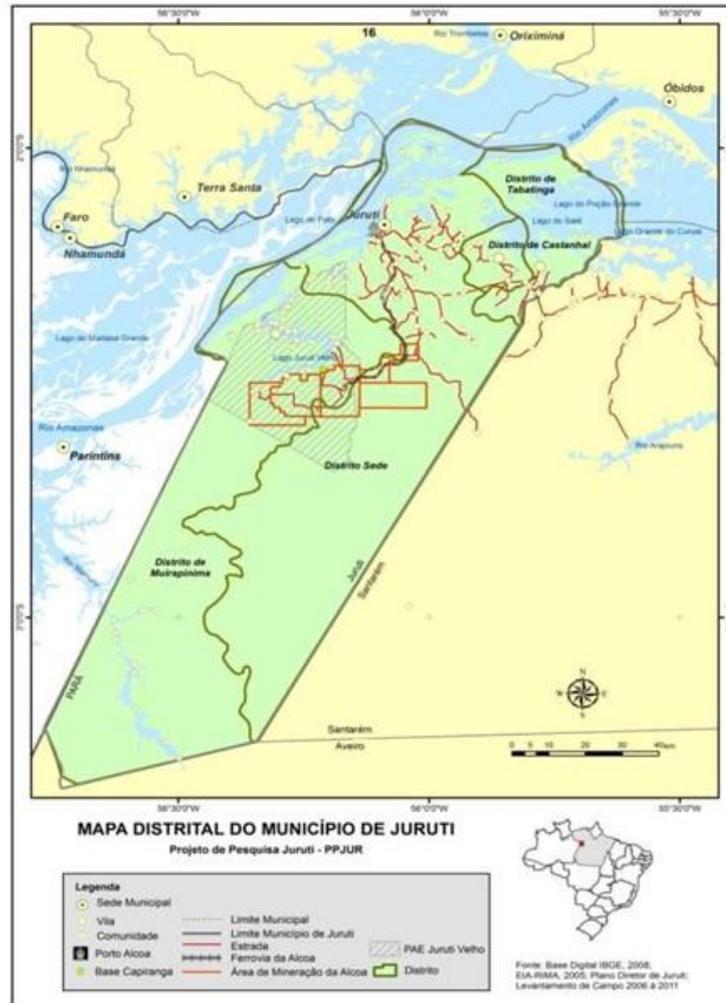
## 2 O SETOR MINERAL E O DESENVOLVIMENTO

O Projeto Mina de Bauxita de Juruti (PMBJ) da mineradora Alcoa localiza-se no município de Juruti, incrustado na Amazônia Brasileira, às margens do Rio Amazonas, no Estado do Pará. Seus platôs e lavra estão sobrepostos a um dos quatro distritos do município: Vila Muirapinima, mais conhecida como Juruti Velho (JV). Sua população, eminentemente rural e oriunda dos índios mundurukus, não possuía titulação de terra, obtida após a entrada da Alcoa e após longo processo de resistência. Neste caso, a presença da ETN resultou na manutenção das populações tradicionais em seu local de origem, em maior acesso às políticas públicas pela regularização fundiária, e na organização de uma mesa de diálogo que também pactuou os direitos dos comunitários de JV aos recursos financeiros provenientes da lavra, desde seu primeiro embarque, em 2009. Os demais três distritos de Juruti também são rurais (exceto o distrito sede) e também fazem parte da área de impacto direto (AID) do PMBJ<sup>51</sup>, pois abrigam as estruturas da operação: a ferrovia e o porto. Diferentemente do distrito de JV, o processo de pactuação da mineradora com este grupo de distritos se deu sem fortes resistências, embora grande parte dos projetos de geração de renda não tenham sido suficientes para promover mudanças estruturais em direção ao desenvolvimento.

---

<sup>51</sup> Ver EIA RIMA em <https://www.semas.pa.gov.br/publicacoes/relatorio-de-impacto-ambiental/>  
Salientamos que o 1º EIA-RIMA não contemplava as comunidades da Gleba Juruti Velho (Entrevista 1).

**Figura 4** - Mapa distrital do município de Juruti- Pará



Fonte: Reproduzido de (CANTO et al., 2015)

Os diferentes resultados e reações, produzidos pelo mesmo projeto (PMBJ), no mesmo contexto (anos 2000), em localidades diferentes, evidenciam a impossibilidade de determinar os rumos do desenvolvimento somente com base nos efeitos de uma mineradora e sua governança socioambiental. O que suscita as perguntas: Se a empresa é a mesma, por que seus programas foram implementados em um subgrupo de distritos e, em outro, não? O modelo de governança voluntário (Juruti Sustentável-JS) foi implementado no subgrupo dos demais distritos, mas, além de não ter sido implementado em Juruti Velho, a empresa foi ré em várias ações civis públicas. Apesar de ter o modelo implementado, por que JS não tem um plano de desenvolvimento sustentável passados dez anos, e tendo sido esta uma de suas motivações originais? Por que a resistência foi eficaz em Juruti Velho e nos demais distritos não? Se todos os distritos ficam na área de influência direta da mina, por que a maioria dos investimentos ‘voluntários’ concentrou-se no distrito sede?

A razão da escolha de Juruti como objeto de estudo desta tese reside no fato do município ser representativo dos debates recentes relativos à atuação da indústria e sua relação com o desenvolvimento, tanto na escala macro (países, regional e global) quanto na micro (no nível do projeto, do GPI). Na escala global, este caso ilustra a expansão das indústrias extrativas na América Latina, em regiões remotas e vulneráveis, a exemplo do Pará, na Amazônia Brasileira. Na escala local (da ETN), ilustra a implantação da fórmula defendida pela Agenda Global da Boa Governança (AGBG), que atribui às boas instituições a conversão da riqueza extrativa em mais bem-estar para a população. Sua operacionalização se dá a partir da formação e implantação de um modelo de gestão multi-stakeholder chamado Juruti Sustentável. Não por acaso, outro modelo de gestão é implementado com a participação da Alcoa, fruto de acordo extra judicial, intitulado aqui Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho. Este caso expõe tanto a heterogeneidade encontrada nos resultados da interação entre ETNs e territórios, mesmo se tratando da mesma empresa, quanto à insuficiência da lente das boas instituições ou boa governança como a única teoria que explica este complexo fenômeno.

Em Juruti Velho, a forma como se deu a resistência à Alcoa, inaugurou no Brasil a titulação de terras de comunidades tradicionais beneficiárias da reforma agrária<sup>52</sup> (PAE-JV) sobreposta a terras sob regime mineral<sup>53</sup>, o repasse de recursos direto para a comunidade local e uma mesa de negociação tripartite (Mineradora, Sociedade Civil e governo) fruto de acordo judicial, chamado neste estudo de Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho – FDS-JV. O caso ocorrido com os demais distritos de Juruti, que constituíram o modelo Juruti Sustentável, também ilustra a tendência global da RSC de maior interação entre empresas e sociedade<sup>54</sup>, com utilização de instrumento privado voluntário de governança envolvendo várias partes interessadas, inaugurando sua aplicação no Brasil.

Embora ambos os casos estejam inseridos no mesmo município e em interação com a mesma empresa, seus processos e resultados ainda são explorados de maneira fragmentada sob a ótica das complexas interdependências presentes no território, seja com: (a) o olhar para dinâmicas que vêm de fora, seja pelo fatalismo dos efeitos deletérios do sistema vigente e suas ETNs, seja pelas ações de investimento privado, gestão e construção de capacidades que fazem

---

<sup>52</sup> Ver mais em: Fluxograma de regularização fundiária de projetos de assentamento da reforma agrária (CHIAVARI *et al.*, 2016, p. 61)

<sup>53</sup> Primeira vez que o INCRA (responsável pela reforma agrária) reconheceu, em um CDRU, a qualificação de população tradicional, que inaugura os direitos coletivos e seu protagonismo em seus diálogos com a mineração e sob a OIT 169 e todos os demais direitos pertinentes a esta qualificação. A outorga dos títulos minerais, além da concessão da Agência Nacional de Mineral (ANM), depende de licenciamento ambiental que, de acordo com a localização e grau de impacto, pode ser de competência municipal, estadual ou federal.

<sup>54</sup> Chamada por alguns de etapa de ‘Novas Governanças’ (SANTIAGO, 2016) a partir da ampliação da dimensão social na atuação das empresas.

do território um mero objeto passivo das ações ou (b) o olhar de dentro, sendo este somente uma oposição à inserção do que vem de fora, apesar das valiosas contribuições acerca de violações e impactos no âmbito da resistência das comunidades e populações afetadas.

Da mesma forma, a literatura que aborda a relação extrativas e desenvolvimento no nível do projeto, focando nas ferramentas criadas para gerir impactos e/ou criar benefícios locais, tem horizonte de tempo vinculado ao projeto (EIA) ou ao evento (FPIC), o que também impõe limites à compreensão dos efeitos no desenvolvimento de longo prazo de Juruti, sob a influência da Alcoa. No mesmo sentido, estudos mais recentes sobre os resultados socioambientais como um todo, desconhecem o processo que gerou tais resultados. Por fim, o tema desenvolvimento e comunidades locais é o objeto principal da maioria das pesquisas dos últimos cinco anos, mas, falta análise integrada e corpo teórico que explicita duas importantes lacunas: os efeitos das interações da ETN em processos que resultem em desenvolvimento de médio e longo prazos, e as coalizões das quais ele participa e fomenta, associada a sua atuação em novas estruturas de governança (MAGALHÃES, 2017).

O objetivo do bloco das seções que seguem (2 a 4) é compreender melhor a relação entre as indústrias extrativas (IE) e o desenvolvimento antes de entrar no caso da Alcoa em Juruti (seção 5 em diante). Tendo em vista que as IEs são parte constitutiva de uma cadeia global, controversa e em expansão, a seção 2 inicia com um panorama da atuação do setor extrativo no século 21, mostrando sua complexidade, importância, especificidades, tendências e desafios, em especial para os países em desenvolvimento, onde o Brasil se insere (seção 2.1). Na sequência, apresentamos os diferentes resultados de desenvolvimento face ao protagonismo do setor (seção 2.2), envoltos no denso debate teórico em torno da tese da maldição de recursos. As diferentes explicações encontradas na literatura da economia política (seção 2.3) apontam convergências e divergências que explicam a heterogeneidade de resultados em contextos nos quais as IEs estão presentes. A convergência teórica em torno da tese de que boas instituições geram bons resultados se configura como pano de fundo para o surgimento da Agenda Global da Boa Governança (AGBG), que se traduz num vasto corpo normativo para regular e incentivar a interação entre o setor extrativo e o desenvolvimento mais amplo (para além do econômico). A seção 3 aprofunda as respostas políticas dadas aos países ricos em recursos naturais (RN) e às ETNs, encapsuladas na AGBG, suas aplicações no setor extrativo e seus limites como solução para os resultados encontrados na presença do setor. A seção 4 faz o mesmo percurso das seções anteriores, em escala subnacional, passando pelo tratamento dado pela literatura aos efeitos das indústrias extrativas no desenvolvimento, focando, sobretudo, nos impactos (seção 4.2) e nas principais respostas dadas em âmbito subnacional (seção 4.3).

Pretendemos demonstrar que o rico debate institucional em torno da tese da maldição de recursos não foi abordado no nível do projeto extrativo, tornando-se um debate essencialmente dicotômico, que girou em torno da Licença Social para Operar (LSO) das ETNs e das denúncias ao seu comportamento e resistência.

A implementação da boa governança não é fruto de reformas ou de visão atemporal e aespacial, como indica a literatura da escolha racional dominante na economia política, expressa na AGBG. Tais instituições são resultado de coalizões de atores que determinam sua existência mais ou menos inclusivas ou extrativas em dada geografia, gerando diferentes resultados de desenvolvimento (ver 1.2.2). A seção 4 conclui com a testagem do quadro proposto para analisar a contribuição de ETNs para o desenvolvimento dos territórios de sua operação (Quadro 1 - Análise para abordagem de ETNs e desenvolvimento territorial) e segue para sua aplicação no caso da Alcoa em Juruti nas seções seguintes.

## 2.1 O PERFIL DO SETOR MINERAL NA ECONOMIA GLOBAL DE HOJE<sup>55</sup>

O objetivo desta seção é fornecer uma visão geral acerca da cadeia da mineração, sua complexidade, importância e os desafios específicos e agravantes que ela carrega para os dilemas do desenvolvimento mais amplo nos dias de hoje: a destruição ambiental e a desigualdade, em especial nos países não OCDE, que abarcam muitas das mais frágeis economias nacionais, alvos de sua expansão e do seu sustento (REICHL *et al.*, 2018).

A importância dos recursos naturais para o desenvolvimento (entendido há pouco tempo como desenvolvimento só econômico), é muito debatida atualmente, não só por serem matéria-prima básica para a industrialização e para transição energética- quase todos os setores precisam de minerais e metais (M&M), de telefones e geladeiras às energias renováveis, mas também por seus imensos desafios e possíveis oportunidades quando enfocamos sua relação com o desenvolvimento. Adicionalmente ao fato do setor ser insumo e ponto de partida para várias cadeias industriais de muitos setores da vida moderna- da agricultura ao transporte e à medicina; o que acarreta a preocupação de seu fornecimento para a ordem do dia (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020).

---

<sup>55</sup> Este capítulo se apoia majoritariamente nas publicações: UNEP, 2020 e UNU-WIDER, 2018.

### 2.1.1 Quais minerais e em que grandeza?

A produção mundial mineral anual é estimada em 65 bilhões de toneladas, equivalentes a U\$3 trilhões (REICHL, 2018 *apud* AYUK; PEDRO; EKINS, 2020). Mas, antes de termos uma visão geral da indústria mineral e sua produção, precisamos especificar de que minerais estamos falando. Embora não haja padrão internacional para segmentação da produção mineral, ela normalmente é apresentada em três<sup>56</sup> ou quatro grupos<sup>57</sup> vinculados ao seu uso e/ou às suas propriedades; a saber: 1) Minerais de construção, 2) Minerais industriais, 3) Minerais contendo metais – usualmente chamados de minérios ou metais e 4) Minerais Combustíveis (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020).

Os minerais de construção (1) são matérias-primas usadas na construção e infraestrutura, e seus principais produtos são o cal e o cimento. Operados em sua maioria por pequenas empresas, estes minerais estão presentes em quase todos os países pesquisados (REICHL, 2018 *apud* AYUK; PEDRO; EKINS, 2020). Seu processamento é simples e limitado à moagem, britagem, etc. O valor de sua produção é da ordem de U\$460 bilhões, que o coloca no penúltimo lugar de comercialização dentre os demais grupos de minerais.

Os minerais industriais (2) são todos os minerais que são usados pelas suas propriedades físico-químicas, e não por serem fonte de metais. Seus principais produtos são o gesso e o sal, e o segmento é operado em sua maioria por pequenas empresas e presente em quase todos os 151 países pesquisados (IDEM). Seu processamento é mais complexo com propriedades físicas e químicas sujeitas a requerimentos de mercado como dureza, qualidade, etc. O valor de sua produção anual é da ordem de U\$ 88 bilhões, sendo o grupamento menos comercializado entre os demais minerais.

Já os minerais contendo metais, ou minérios (3), são todos os minerais que contêm metais. Seus principais produtos são o ferro, o cobre, o ouro e o manganês, sendo operados em sua maioria por empresas transnacionais (ETNs). É o segundo grupo mais comercializado em termos de valor de produção anual - da ordem de U\$ 650 bilhões, só perdendo para os minerais combustíveis. É neste grupo que se encontra a cadeia do alumínio, da qual a Alcoa faz parte.

Por fim, os minerais combustíveis (4) são usados para fornecimento de energia, inclusive a nuclear, tais como o petróleo, o carvão, o gás natural, o xisto e o urânio. É o maior e mais importante grupamento, representando 64% do total da produção anual.

---

<sup>56</sup> Pelo Painel Internacional de Recursos sobre fluxos globais de materiais (2016).

<sup>57</sup> Pela classificação do World Mining Data.

**Tabela 1** - Segmentação da produção de minerais e metais (M&M)

Segmento da indústria	Subsegmento Produção (Ton)	Minerais e metais parte do segmento/subsegmento
Minerais de construção	Areia, cascalho, rocha britada, rocha ornamental (como calcário, granito, sienito, mármore), ardósia, cal, gesso, argila e cimento*	
Minerais industriais	Amianto, barita, bentonita, minerais de boro, bromo, diamante (industrial), diatomita, dolomita, feldspato, espatoflúor, granada, grafite, <u>gesso</u> e anidrita, hélio, ilmenita, iodo, caulim (argila chinesa), cianita, <u>cal</u> , calcário, magnésia, magnesita, mica, nefelina sienito, olivina, perlita, fosfatos (incl. Guano), potassa, quartzo, <u>sal</u> , argilas especiais, areia de sílica, silimanita, carbonato de sódio, sulfato de sódio, espinélio, espodumênio, enxofre, talco (incl. Esteatita e pirofilita), óxidos de titânio (rutilo, anatase), vermiculita, wollastonita, zeólitos, zircão	
Minérios / Minerais contendo Metais	Metais ferrosos: Ferro e metais de liga de ferro	Ferro, cromo, cobalto, manganês, molibdênio, níquel, nióbio, tântalo, titânio, tungstênio, vanádio
	Metais Não ferrosos: básicos	Cobre, níquel, chumbo, zinco, estanho, cobalto, molibdênio;
	Metais não ferrosos: especiais	Nióbio, tântalo, titânio, tungstênio, <u>alumínio (e bauxita, seu minério)</u> , magnésio, antimônio, arsênio, bismuto, cádmio, gálio, germânio, lítio, mercúrio, elementos de terras raras (ou lanthanetos), rênio, selênio, telúrio, zircônio; e
	Metais não ferrosos: preciosos	Ouro, metais do grupo da platina (irídio, ósmio, paládio, platina, ródio, rutênio), prata, diamantes de pedras preciosas, outros minerais preciosos e semipreciosos
Minerais Combustíveis	Carvão de vapor (incluindo antracite e carvão sub-betuminoso), carvão de coque, linhite, gás natural, petróleo bruto, areias, xisto betuminoso, tório, urânio betuminosas	

Fonte: Adaptado de UNEP (2020), baseado em Reichl et al. (2017, 2018)

### 2.1.2 As especificidades de uma cadeia de valor mineral cara, demorada e incerta

A cadeia da indústria de minerais e metais, cujo valor é agregado desde a exploração do mineral até o consumo final, tem características que a tornam única em relação às demais, e suas operações mais desafiadoras (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020).

A primeira especificidade reside na própria natureza dos recursos minerais, que impõe a chamada rigidez locacional, isto é, a localização da mina está condicionada à existência de uma geologia apropriada, onde há concentração mineral de valor econômico. Esta peculiaridade leva a exploração a locais remotos, em países institucionalmente precários, e social e ambientalmente sensíveis. Outra peculiaridade do recurso mineral é sua natureza finita: a extração ocorre até 50 anos, tendo data para término e saída do local operado.

A segunda especificidade reside nas operações minerais de larga escala, que são tecnicamente complexas, tanto no âmbito do conhecimento quanto dos equipamentos, sendo a exploração mais apropriada a empresas altamente especializadas e com atuação restrita a uma ou duas etapas da cadeia. Pelo mesmo motivo, são raros os casos de verticalização, quando uma empresa faz todas as etapas da cadeia, representando uma barreira à entrada de novos atores (OSPINA PERALTA *et al.*, 2015).

A terceira característica são os altos investimentos, pois é um setor intensivo em capital, uma vez que o desenvolvimento de minas é caro, demorado e inclui estruturas de apoio, como planta de processamento, usinas de energia e infra-estrutura de transporte (estradas de ferro, minerodutos, rodovias e/ou portos). As operações envolvem riscos, seja pela avaliação inadequada das reservas, volatilidade dos preços das commodities, incerteza política e regulatória, seja pelos conflitos resultantes de seus impactos, a exemplo do NIMBY<sup>58</sup>.

### 2.1.3 A miríade de etapas da cadeia de valor mineral

A indústria de minerais e metais é composta por uma miríade de empreendimentos, desde as pequenas e informais minas artesanais a operações muito grandes e mecanizadas que movimentam centenas de toneladas de minério por dia, a exemplo da mina de bauxita de Juruti. Em comum entre operações tão diferentes, está a extração de matéria-prima mineral para transformação (através de processos físico-químicos e/ou biológicos) em um produto

---

<sup>58</sup> Lógica dita “Nimby” – “*not in my backyard*” [“não no meu quintal”], referente a uma lógica de injustiça ambiental, onde sempre os mais pobres e vulneráveis sofrem impactos dos empreendimentos. Ver mais em: ACSELRAD, 2010.

comercializável, seja um mineral - usado por suas propriedades, como dureza ou resistência ao calor, ou um metal, que é extraído de seu mineral transportador através de processos complexos (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020), como é o caso da bauxita e seu processamento até o alumínio<sup>59</sup>.

A complexa cadeia de valor minero-dependente é composta de pelo menos seis macro etapas, com investimentos de bilhões de dólares e um horizonte de tempo que pode durar décadas. São elas: (1) Checagem de condições-> (2) exploração-> (3) desenvolvimento-> (4) mineração-> (5) processamento-> (6) Refino e/ou metalurgia e purificação-> produção de componentes, semi-produtos e produtos finais (etapa considerada na cadeia de valor das indústrias de base) (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020)A descrição destas etapas nos permite compreender a complexidade e a importância de cada uma delas nos processos de desenvolvimento que são discutidos aqui:

1 - Checagem das condições para a exploração: envolve verificar a existência dos fatores que permitem o investimento da indústria, tais como as políticas e a legislação relativa à exploração propriamente dita, mas, também, à ambiental, à trabalhista e à tributária, além de processos de licenciamento das atividades e acesso a dados geológicos. Estima-se que esta etapa dure três anos, com investimento de mais de U\$ 1 milhão/ano.

2 - Exploração: Consiste na identificação e estimativa de concentrações minerais economicamente recuperáveis. Estimada em torno de três anos, contempla investimento da ordem aproximada de U\$ 1, 7 milhão por ano.

3 - Desenvolvimento de uma atividade mineral de larga escala: Inclui várias etapas, desde a avaliação dos recursos, das reservas, dos processos adequados para minerar, até o investimento necessário e análises financeiras, como o seu retorno (ROI). Esta fase pode durar de 10 a 20 anos e consumir bilhões de dólares até que um projeto de larga escala esteja pronto para entrar em operação.

4 - Mineração: É a etapa de extração dos minerais propriamente dita, que se dá em minas de céu aberto ou subterrâneas, criadas por detonação e dotadas de estrutura de carregamento e transporte dos minerais para a planta de processamento.

5 - Processamento: visa recuperar os minerais economicamente valiosos e concentrá-los. Para tanto, há a separação dos demais minerais economicamente não recuperáveis (etapa responsável pela geração de grande parte dos resíduos da indústria), além de etapas para reduzir os minerais a tamanhos menores do que um grão, como britagem e moagem.

---

<sup>59</sup> Este tema será detalhado no capítulo 4 adiante, sobre as indústrias extrativas.

6 - Refino e/ou metalurgia e purificação: esta etapa visa remover a maior parte das impurezas do metal para atender a requisitos técnicos (físicos/químicos) dos compradores que produzirão chapas, vergalhões, arames, etc.

As três etapas finais: (7) Produção de semi-produtos, (8) Produção de componentes e (9) Produção de produto final, são, em geral, consideradas nas estatísticas industriais e não na mineração. Mais recentemente, foram adicionadas duas etapas destinadas a atender aos desafios socioambientais: os processos de reciclagem primária e secundária, a exemplo das sucatas metálicas que voltam como matéria-prima para a cadeia (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020).

O tempo estimado para chegar à quinta etapa (processamento) é de dez a vinte anos, o que demonstra a longa duração dos projetos de mineração de larga escala, objeto da presente tese. Observamos, ainda, que muitos projetos não vão além da segunda etapa (exploração)<sup>60</sup> (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020).

#### **2.1.4 A concentração dos jogadores da indústria mineral**

Apesar dos muitos atores envolvidos na cadeia do setor mineral, ele segue dominado pelas empresas transnacionais (ETN) ou empresas de estados nacionais, devido, principalmente, à intensidade de capital necessário aos seus projetos (na casa dos bilhões de dólares), à complexidade da tecnologia empregada e à capacidade de gestão de risco necessária a esse tipo de operação de larga escala.

O nível de concentração é tão grande que poucas ETNs controlam grande parte da produção mineral. As dez maiores empresas, cujo valor ultrapassa os bilhões de dólares, respondem por metade de todo o valor comercializado de ferro, cobre, níquel e alumínio. Dado o seu poder, as ETNs muitas vezes ditam os termos de operação e comercialização de produtos minerais com os países, colocando os interesses da indústria acima das aspirações de desenvolvimento e de longo prazo dos países (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020). No caso do alumínio, as dez maiores empresas respondiam, em 2019, por 54% da produção total de 64 milhões de toneladas, das quais cinco são empresas chinesas, com 30% da produção mundial. A Alcoa ocupa a 6ª posição entre as maiores companhias<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Dos 3310 resultados de projetos de início de exploração somente 5% (163) avançaram para a etapa de estudos de viabilidade (RSCM&M, 2017).

<sup>61</sup> Disponível em: <https://international-aluminium.org/statistics/primary-aluminium-production/#data>. Acesso em 05set. 2022.

### 2.1.5 A comercialização de commodities minerais

A comercialização e seus fluxos são essenciais para a viabilidade da operação mineral, uma vez que conecta as etapas da cadeia, da extração aos processos fabris e, destes, ao consumo, localizadas, em geral, em diferentes regiões do planeta. A exploração do minério depende de condições geológicas específicas, de onde ocorre concentração economicamente recuperável, enquanto a metalurgia depende de um ambiente de negócios, como infraestrutura, habilidades e capacidades técnicas instaladas, além do preço de energia. O que explica a ampla comercialização na cadeia de minerais e metais, especialmente após 1950, graças ao transporte marítimo a granel, que facilitou o fluxo entre o país produtor, o país de refino e/ou fabricação e o país de consumo final. Hoje, em sua maioria, esse fluxo corresponde à mineração na América Latina à fabricação na China (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020).

A comercialização de minerais e metais que liga esta indústria às indústrias de transformação de bens, à jusante da cadeia, ocorre de duas maneiras: através das bolsas especiais de metais e das casas comerciais, os chamados traders. As primeiras negociam um número limitado de metais, como alumínio, cobalto, cobre e níquel e alguns tipos de aço e se situam especialmente em Xangai e em Londres. Já os metais menores, mais raros e não comercializados pelas Bolsas, são comercializados pelas casas comerciais, que têm forte impacto na precificação, uma vez que estas celebram contratos de fornecimento com países produtores, chegando muitas vezes a atuar como financiadoras de projetos minerais. A comercialização promovida pelas casas está associada a riscos vinculados aos fluxos financeiros ilícitos e à violação de direitos humanos, entre outros. Esforços de transparência, com o EITI, por exemplo, visam enfrentar esse desafio (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020).

Fundamental também pontuar o papel da Suíça e seu governo na cadeia mineral, devido a sua posição de maior centro mundial de comércio de commodities, responsável por dois terços do comércio de metais básicos e 70% do ouro refinado mundialmente. À margem do comércio global estão os minerais de construção, dado seu baixo preço por tonelada, sendo mais comercializados regionalmente, entre países.

Nosso objetivo foi situar os impactos e as contribuições socioambientais do setor face à complexidade da sua cadeia de suprimentos e do fluxo global de comércio, de modo a demonstrar que ocorrem ao longo de toda a cadeia e em tempo maior do que o projeto mineral, mas, geralmente, muito longe de onde o consumidor final faz sua decisão de compra.

### 2.1.6 A geografia da indústria mineral

Há registros da existência de mais de trinta mil minas no mundo, porém só um terço de ativas; ou seja, em exploração. Geograficamente, as minas estão distribuídas principalmente na costa oeste das Américas, no leste do Canadá, no oeste e sudeste da África e da Ásia. Importante destacar que menos da metade delas é de primeira linha<sup>62</sup>, ou seja, com porte para impactar o suprimento de minerais e metais (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020). Já as despesas com exploração dessas minas, segundo Ericsson e Orloff (2017), estão alocadas majoritariamente na América do Norte e na Austrália (40%). Na sequência, na América Latina (18%), na Ásia (13%) e na África (11%).

As áreas ocupadas pelas atividades minerais são menores que as ocupadas nas outras atividades humanas, como na agricultura. Nos EUA, por exemplo, a mineração ocupava 0,25% das terras em 1980, enquanto a agricultura ocupava 51% do território nacional em 2007 (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020). Este dado não elimina nem minimiza a importância da sobreposição de áreas de mineração a assentamentos humanos. Este tema será melhor detalhado adiante, quando apresentaremos os dilemas sociais associados aos impactos da atividade mineral.

A produção da indústria de minerais e metais é altamente concentrada: dez países respondem por 70% do total (dados de 2016), sendo a China a maior produtora, responsável por quase 40% dos minerais e metais, dos quais 60% cimento e 54% alumínio e aço. Quanto aos países produtores por grupo de renda<sup>63</sup>, 90% dos minerais e metais é produzido por países de alta renda (EUA, Austrália, Canadá, Chile, Alemanha e Arábia Saudita) e renda média alta (China, África do sul, Rússia, Cazaquistão, Brasil, Peru e México). Somente 10% da produção ocorre em países de renda média-baixa (Índia, Indonésia e Egito) e apenas 2% em países de renda baixa, como a República Democrática do Congo (RDC).

A baixa contribuição dos países de baixa renda na produção não significa baixo potencial geológico, mas reflete a ausência de uma série de fatores atraentes para o investimento, como estabilidade política e legal, infraestrutura de transporte e energia, entre outros. Dada a estimativa de demanda por minerais, é alta a probabilidade de novas descobertas, visto que grande parte da crosta não foi explorada (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020: 65).

---

<sup>62</sup> Tomando como base o período de 1955 a 2010, são descobertos de 40 a 120 depósitos minerais ao ano, mas somente em torno de 20 a 50 deles são de primeira linha.

<sup>63</sup> Segundo definição do Banco Mundial, já apresentada em páginas anteriores.

Apesar da pequena participação dos países de baixa ou média/baixa renda na produção global, a indústria mineral é estratégica para eles, dada a quantidade de reservas inexploradas (UNU-WIDER, 2018) e seu quase monopólio em se tratando da incidência global de alguns metais, a exemplo da República Democrática do Congo, responsável por 65% de todo o cobalto e a Zâmbia, que abriga grande parte do cobre (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020). Como a preocupação que nos interessa aqui é a colaboração das extrativas para o desenvolvimento com coesão, vamos nos concentrar na sua contribuição para a economia dos países da América Latina e África.

### 2.1.7 O demasiado peso da mineração nas economias em desenvolvimento

O papel da mineração na economia global tem sido medido, principalmente, através da compilação de três dos quatro indicadores principais (ERICSSON; LÖF, 2018) que compõem o índice de contribuição da mineração (MCI-W)<sup>64</sup>, a saber: 1) Exportações de minerais no total de exportações, 2) Valor total da produção no estágio de mina em % do PIB, 3) Rendas minerais em percentual do PIB e 4) despesas de exploração.

Segundo a atualização do MCI-W (2018), a mineração aumentou a sua contribuição para a economia global nos últimos 20 anos (de 1996 a 2015): no PIB mundial de 1% para 3%, nas exportações de 12% para 17%, e no número de empregos gerados, embora não existam números precisos (REICH *et al*, 2018).

Apesar da constatação de maior participação do setor na economia mundial desde 2015, Roe e Dodd (2018) sinalizam que os resultados diferem por grupos de países, por geografia e por indicador. Dos 50 países<sup>65</sup> pontuados como mais dependentes da mineração, 46 são LMIC (como Mongólia, Papua Nova Guiné-PNG, Zâmbia e Peru) e somente quatro são HIC (Chile, Austrália, EUA e Canadá) (ERICSSON; LÖF, 2018). Tal dependência mineral também tem um endereço principal: a África, presente com doze países, e a América Latina, com três países (REICH *et al*, 2018).

Observando por indicador, vemos que a maioria dos países responsáveis pela exportação são LMIC (17 dos 20 países mais dependentes), enquanto a produção mineral se concentra em países de alta e de média renda (MIC) como China, Brasil, África do Sul e Rússia (ERICSSON; LÖF, 2018).

---

<sup>64</sup> O índice Wider de contribuição da mineração (MCI-W) utiliza metodologia desenvolvida pelo ICMM (MCI 2010, 2014, 2016).

<sup>65</sup> Óleo e gás foram excluídos do cálculo, mas se fossem incluídos, os cinquenta países mais dependentes seriam em sua maioria, de baixa renda.

Apesar do papel menor dos países de média e baixa renda na produção de M&M para economia global, a ‘mineração é a espinha dorsal da economia de várias nações’ (ERICSSON; LÖF, 2018, p. 54 tradução livre), dada a representatividade do setor na riqueza desses países, que é enorme e crescente, mesmo após o fim do super ciclo de preços das commodities (2013).

A alta dependência de minerais vem acompanhada de muitos e crescentes desafios, vinculados especialmente a sua característica de enclave – poucas ligações da indústria mineral com outros setores, de padrão de ciclo boom colapso<sup>66</sup>, e de governança para melhoria do ambiente de negócio (investimentos em conhecimento, infraestrutura, outras cadeias econômicas) para gerar desenvolvimento mais inclusivo e de longo prazo (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; ERICSSON; LÖF, 2018).

Após analisar vinte e cinco principais países dependentes de mineração, o World Business Council (2015 apud ERICSSON; LÖF, 2018) apresenta três contribuições principais da indústria para a economia: (i) geração de empregos diretos e indiretos, (ii) compras de bens e serviços e (iii) compra de equipamentos. Contudo, a geração de empregos (i) é baixa, variando de 0, 1 a 4, 5% do PIB. Em Guiné, por exemplo, enquanto a indústria participa com quase 9% do PIB, ela só gera 1% dos empregos diretos. Em outros setores, como serviços de transporte e manutenção, para cada emprego direto, três indiretos são gerados. Isso depende das condições locais, como força de trabalho e fornecedores de bens e serviços (ERICSSON; LÖF, 2018).

É no segundo caso, de compras de bens e serviços locais (ii), que se dá a grande oportunidade de contribuição da mineração para as economias, visto que dois terços dos pagamentos da indústria mineral são destinados a essa frente (ICMM, 2015). Os casos de compras locais na cadeia do ouro, da ordem de 50% na Maurítânia e 100% na Finlândia evidenciam esse potencial (ERICSSON; LÖF, 2018). Já as despesas de capital com equipamentos (iii) não apresentam boas oportunidades para colaboração do setor devido ao número limitado de fornecedores globais, dadas as tecnologias complexas necessárias para caminhões de transporte e máquinas de perfuração (ERICSSON; LÖF, 2018). Com base nestas experiências, os caminhos mais recomendados para ampliar a contribuição mineral na economia incluem melhorar a capacitação e a competitividade através de programas para o desenvolvimento de fornecedores nacionais (ACET, 2017; ERICSSON; LÖF, 2018).

Mas, as implicações trazidas pelos altos níveis de dependência de exportações, e os preços mais baixos das commodities são tanto econômicas quanto políticas. As primeiras

---

<sup>66</sup> ‘Ciclo boom-colapso: ‘após uma fase de elevada atividade econômica, o fim da mina significa a decadência econômica e social da região. (MILANEZ, 2014, p. 01).

envolvem, a curto e médio prazo, a perda de receita fiscal, a depreciação do câmbio, inflação e, por conseguinte, menor renda (LAHN; STEVENS, 2018; STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015). Tais implicações também podem apresentar oportunidade de rever subsídios, taxas e análises de impacto para carbono, especialmente na produção de carvão. Já as implicações políticas de preços mais baixos podem ampliar ou reduzir conflitos relacionados aos recursos (ERICSSON; LÖF, 2018).

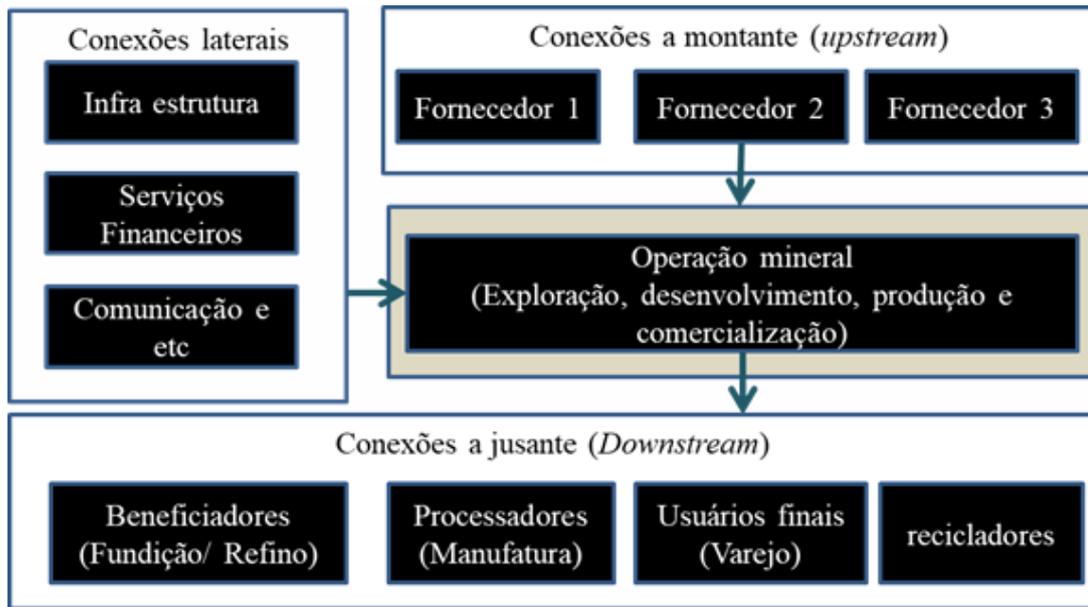
Ericsson e Löf (2018) salientam que, apesar da maioria dos países com alta contribuição da mineração serem de renda baixa ou média, eles elevaram seus padrões de vida desde 1996: 13 dos 20 países que eram LMIC em 1996, a maioria deles na África, subiram um degrau na renda nacional bruta (RNB), atingindo economias de renda média ou alta, evidenciando, assim, a possibilidade de desenvolvimento econômico associada a recursos minerais (ERICSSON; LÖF, 2018). Logo, os vultuosos investimentos previstos para os próximos 15 anos podem levar à maior dependência mineral ou à elevação dos padrões de vida (ERICSSON; LÖF, 2018). Segundo a literatura dominante sobre a maldição de recursos, isso dependerá de como serão gerenciados, tópico que será mais detalhado nos capítulos adiante.

### **2.1.8 A cadeia de políticas e de “nós” do setor extrativo**

As políticas que gerenciam os fluxos para implantação e operação desta cadeia de valor mineral nos países envolvem ao menos cinco etapas: Iniciam com a concessão de contratos e licenças para minerar (1), seguidos da operação das atividades e monitoramento (2), a coleta de taxas e royalties (3), seu gerenciamento e alocação (4) e, por fim, a implementação de projetos de desenvolvimento sustentável (BANCO MUNDIAL, 2009; AYUK; PEDRO; EKINS, 2020)

De acordo com a figura 6, as indústrias extrativas fazem conexões com os países que fornecem matéria-prima para suas operações, os de conexões laterais e aqueles que usam seus produtos como suprimentos, conforme figura abaixo. A conexão com outras indústrias e seu fomento, gerando diversificação, é uma das apostas para a contribuição do setor ao desenvolvimento (CAMERON; STANLEY, 2017; LAHN; STEVENS, 2018).

**Figura 5** - Conexões produtivas da indústria mineral



Fonte: Adaptação e tradução de Lydall, 2009, apud AYUK, 2020 p 201.

## 2.2 OS RESULTADOS DO SETOR MINERAL – O QUE DIZ A LITERATURA

O objetivo desta seção é fornecer uma visão geral de como a literatura das ciências sociais apresenta os resultados de desenvolvimento associados à abundância de recursos naturais das nações, conhecimento que se encontra majoritariamente nos campos da Economia e da Economia Política.

Dado os seus resultados no desenvolvimento dos países produtores, tal riqueza de recursos naturais já foi considerada uma vantagem comparativa ou uma “bênção” antes de ser considerada uma maldição e, atualmente, devido a resultados mistos encontrados, ela volta a ser considerada uma oportunidade para financiar o desenvolvimento inclusivo. Tal fato depende de sua governança, e é entoadado pelo movimento da Agenda Global da Boa Governança (AGBG) (DIETSCHE, 2014), suportado pela literatura da economia política neoclássica.

Argumentamos que apesar da ampla literatura sobre a relação entre o setor extrativo e o desenvolvimento, seu foco tem sido nos resultados, visando confirmar ou não a tese maldição de recursos, ou nas instituições, visando avaliar suas qualidades, sendo que, na maioria das vezes, a análise incorpora uma visão fragmentada do desenvolvimento (econômica, social ou política) e em escala nacional, sem levar em conta os processos que levaram a tais resultados, incluindo a escala subnacional, onde a análise desta tese se situa.

### 2.2.1 Até fim dos anos 1980- A bênção dos recursos e seus desafios

Até o fim dos anos 1980, ter grandes reservas de recursos naturais era considerado uma bênção que se traduzia na atração de investimentos para as nações produtoras (DIETSCHE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018; ROSSER, 2006; STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015), assim como a concepção de desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico. Tal concepção, vinculada à abundância de recursos naturais, sustentava-se na teoria econômica das vantagens comparativas e nos exemplos históricos de economias industrializadas, como a Austrália, os Estados Unidos e a Grã Bretanha.

Nos anos 1940, as oportunidades associadas aos investimentos de capital dos setores extrativos se baseavam no argumento de uma relação positiva entre este e o crescimento econômico. Em 1943, o economista Paul Rosenstein defendeu que o investimento extrativo representaria um *'big push'* no setor público para quebrar o ciclo de pobreza. Segundo o modelo Harrod-Domar, transformar o setor extrativo em um 'pólo de crescimento' encorajaria o crescimento em outros setores da Economia (DIETSCHE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018). Nos anos 1950, teóricos do desenvolvimento, como W. W. Rostow, afirmavam que a dotação de recursos permitia uma 'decolagem industrial' (take-off), argumento similar ao dos economistas neoclássicos<sup>67</sup> dos anos 1970 e 1980, para os quais os recursos naturais facilitavam o desenvolvimento industrial (ROSSER, 2006).

A visão que defendia a indústria extrativa envia um recado claro: países dotados de recursos naturais deveriam explorar esta vantagem competitiva (DIETSCHE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018). Tal oportunidade de geração de divisas serviria para ampliar o estoque de máquinas, como defendiam os neoclássicos apoiados no modelo Harrod-Domar (dominante de 1940 a 1970) ou para ampliar a capacidade produtiva do país como um todo, como defendiam as teorias de crescimento econômico endógeno<sup>68</sup>, dominantes nos anos 1980 (DIETSCHE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018; ROSSER, 2006).

Apesar de minoritárias, preocupações de que tal abundância levasse à decadência e a consequências negativas foram pontuadas desde os anos 1950 por Singer (1950) e Prebisch (1964), que alertavam para os riscos da dependência de exportação de recursos naturais em países no estágio inicial de desenvolvimento econômico, em desvantagem econômica em relação aos países industrializados, dada a deterioração dos termos de comércio dos

---

<sup>67</sup> Como P.J. Drake (1972) e Anne Krueger (1980) por exemplo.

<sup>68</sup> Os fatores domésticos, como ampliação de capital humano e inovação, por exemplo, associados a externalidades positivas permitiriam a ampliação de produtividade do país e seu consequente crescimento econômico. Ver mais em Romer (1994).

exportadores de commodities<sup>69</sup> (LAHN; STEVENS, 2018; STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015). Como resultado, foram tomadas medidas para a liberalização dos setores extrativos, com reformas na estrutura legal e regulatória dos países produtores, com vistas a atrair capital (DIETSCHE, 2014).

O choque nos preços do petróleo nos anos 1970 e a redução do PIB per capita de países com riqueza de recursos, como da OPEP, levou as indústrias extrativas de produtos primários a um grande escrutínio, seja pelo crescimento das suas exportações, seja pelos poucos vínculos gerados com outros setores econômicos domésticos (LAHN; STEVENS, 2018; ROSSER, 2006).

#### 2.1.1.1 Desafios e Impactos do setor

Apesar de ser visto como vantagem, os desafios associados ao investimento no setor extrativo já eram conhecidos desde os anos 1980, tanto no âmbito macroeconômico quanto no nível dos projetos (DIETSCHE, 2014).

Em âmbito nacional os desafios mais citados na literatura são: (1) a volatilidade dos preços, (2) a doença holandesa<sup>70</sup>, (3) os mecanismos de transmissão microeconômica e (4) a natureza de enclave da atividade produtiva do setor.

Os preços voláteis foram e são desafiadores tanto para as indústrias, quanto para governos. Enquanto as primeiras, intensivas em capital, tinham que manter seus custos fixos mesmo em períodos de preço baixo, os segundos, além da dificuldade de reduzir os elevados gastos já comprometidos em momentos de preço baixo, ainda careciam de equilíbrio fiscal entre despesas pontuais e despesas contínuas.

A doença holandesa ganhou esse nome em razão da experiência de extração de gás naquele país nos anos 1960, e alertou para a tendência de perda de competitividade dos setores não extrativos, devido à apreciação do câmbio provocada pela exportação dos recursos naturais. Outro exemplo é o México, onde toda a economia ‘non-oil’ se tornou não comercializável, carecendo de subsídios governamentais (LAHN; STEVENS, 2018).

Já os mecanismos de transmissão estão vinculados à escassez de oferta para os outros setores, uma vez que, quando instaladas, as indústrias extrativas dominam capitais e insumos de produção, deixando a mão de obra mais cara para a indústria doméstica, que, muitas vezes,

---

<sup>69</sup> Ver Singer (1950) e Prebisch (1964).

<sup>70</sup> Fenômeno que ao crescer rendas extrativas, aumenta a taxa de câmbio, fazendo com que produtos da indústria nacional não extrativa se tornem muito caros para a compra de outros países, levando à contração destes setores da economia (STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015).

passa a atuar fora da cadeia das indústrias locais, empurrando, assim, vários grupos para a informalidade.

Face a esses males, as contramedidas adotadas, especialmente pelas instituições internacionais como o FMI, foram uma combinação de políticas fiscais (fundos e outras regras) que acabaram por ganhar impulso a partir de experiências empíricas de países com resultados positivos, como Botswana, Noruega e Chile. Críticas a essas medidas referem-se à integridade dos processos orçamentários, minados pelas reformas setoriais e a negligência com as condições específicas de cada país (DIETSCHKE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018; STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015)

Em meados dos anos 1980, em resposta a duas décadas de performance econômica pobre nos países ricos em recursos naturais, surge a literatura relativa à maldição de recursos. Inicialmente, um largo corpo de trabalho tenta estabelecer relação estatística negativa entre abundância de recursos naturais e o crescimento econômico. A teoria das vantagens comparativas dá lugar à tese da maldição de recursos (AUTY, 1993) ou ao paradoxo da abundância de recursos naturais (KARL, 2007), que relaciona a abundância de recursos naturais a uma série de resultados negativos, não só econômicos.

## **2.2.2 A partir dos anos 1990- A maldição dos recursos naturais**

Em linhas gerais, a tese da maldição sugere que a abundância de recursos naturais gera uma série de distorções políticas e econômicas que, em última análise, limitam as contribuições da indústria para o desenvolvimento (LAHN; STEVENS, 2018; BEBBINGTON et al., 2008; DIETSCHKE, 2014; STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015). Com maior enfoque em questões macroeconômicas (DIETSCHKE, 2014; ROSSER, 2006), a maldição foi mais estudada em escala nacional, apesar dos recentes estudos em escala subnacional (HINOJOSA *et al.*, 2015) e em escala comunitária, em sua maioria, produzidos por comunidades ativistas e disponibilizada em endereços virtuais (BEBBINGTON *et al.*, 2008).

O pesquisador Andrew Rosser (2006), baseando-se em revisão anterior da literatura da maldição de recursos feita por de Michael Ross (ROSS, 1999), apresenta os três tipos de resultados mais encontrados, de acordo com as respectivas correntes: (1) recursos naturais são ruins para o desenvolvimento econômico; (2) estão associados ao início, maior intensidade e duração de guerras civis e (3) estão associados a baixos níveis de democracia.

## 1 - Desempenho econômico ruim

A primeira corrente, mais estudada e pioneira, dedicou-se a investigar a relação entre abundância de recursos naturais (ou de um recurso natural em específico, como óleo ou mineral) e o desenvolvimento econômico, reunindo grande conjunto de dados e análises estatísticas. Muitos estudos compararam economias com abundância e economias sem abundância de recursos naturais, sendo que as primeiras apresentavam pior crescimento econômico. São exemplos as pesquisas de Wheler, em 1984, sobre o menor crescimento dos países ricos em recursos naturais da África subsaariana na década de 1970, o baixo desempenho de diversas economias entre 1970 e 1989, de Jeffrey Sachs e Klanmer (1995), e o crescimento três vezes menor do PIB per capita dos países abundantes em recursos durante o período de 1960 a 1990, apresentado por Auty em 2001 (ROSSER, 2006).

Ainda segundo Rosser (2006), além dos baixos níveis de crescimento econômico das economias abundantes de recursos, outros estudos apontaram que elas têm menor propensão a exportar produtos manufaturados, , têm desempenho fraco na diversificação da exportação e maior instabilidade de receitas de exportação, , além da riqueza petrolífera e mineral estar associada a resultados ruins de pobreza e desenvolvimento humano (ROSS, 1999; ROSSER, 2006; BEBBINGTON *et al.*, 2008) .

O geógrafo Anthony Bebbington (2008) ressalta que os efeitos descritos para a esfera econômica também se aplicam à pobreza, em três principais correntes identificadas na literatura: a primeira entende que, se é ruim para o crescimento econômico, é naturalmente ruim para a pobreza (ROSS, 2001); a segunda acredita que a riqueza no setor mineral desencoraja investimento em outros setores, como na educação (PEGG, 2006); e a terceira explica o baixo impacto na redução de pobreza devido à fraca governança (CAMERON; STANLEY, 2017; ICMM, 2018b; ICMM; IBRAM, 2013) .

Para muitos autores, os efeitos econômicos da mineração associada à pobre performance econômica residem, especialmente, na limitada diversificação das atividades locais. A concentração econômica em um único setor, com as características específicas da mineração e óleo, por exemplo, geram o enclave que produz poucas conexões com fornecedores e trabalhadores locais (BEBBINGTON *et al.*, 2008; LAHN; STEVENS, 2018).

## 2 - Mais conflitos e guerras civis

Outro corpo da literatura avança para além do olhar econômico e encontra fatores sociopolíticos críticos vinculados à atuação do setor extrativo. Parte dela aponta para resultados sociais pobres associados à extração de recursos naturais e chama atenção para sua maior propensão a conflitos, além de associação ao início, intensidade e duração de guerras civis (BEBBINGTON et al., 2008; ROSSER, 2006; DIETSCHKE, 2014). Ao pesquisar 138 países de 1960 a 1995, Collier e Hall (1998) encontraram maior incidência de guerras civis não étnicas associadas à presença do setor. Da mesma forma, o uso indevido das riquezas extrativas sem retorno para os cidadãos faz da atividade extrativa uma das maiores razões dos conflitos civis armados (COLLIER; VENABLES, 2011; ROSS, 2015). Bebbington et al (2008) alertam que nem todos os conflitos armados visam as altas rendas geradas pelo setor, mas, sim, o controle do espaço e da governança do território, incluindo o acesso à água, à terra, à defesa de direitos humanos e à distribuição das rendas minerais, similar ao achado de Ross (2004) quanto à intensificação de conflitos por terra nas guerras civis da África (ROSSER, 2006).

## 3 - Menos democracia

Vários estudos sugerem que a abundância de recursos naturais está associada a baixos níveis de democracia (DIETSCHKE, 2014; ROSSER, 2006), com relação direta e de importância com conceito de desenvolvimento mais amplo, vinculado a maior acesso e poder de decisão (adotado aqui e explicitado na seção 1.2). Ross (2001) investigou 113 países entre 1971 e 1997 e concluiu que ‘a dependência das exportações de petróleo ou minerais tende a tornar um Estado menos democrático’. Após examinar 141 Estados entre 1950 e 1990, Wantchekon (1999) também concluiu que os países ricos em recursos naturais eram mais propensos a experimentar transições fracassadas ou lentas para a democracia, e que cada 1% de aumento na dependência de recursos naturais equivaleria a quase 8% de maior probabilidade de um governo se tornar autoritário. Jensen e Wantchekon (2004) chegaram a conclusões semelhantes na África (ROSSER, 2006).

### 2.2.3 Inevitável Maldição? Os resultados mistos e as críticas à tese

Apesar das inúmeras evidências na literatura específica quanto à maldição dos recursos, elas não são conclusivas, nem unânimes (BEBBINGTON *et al.*, 2018; DIETSCHE, 2014; ROSSER, 2006). A heterogeneidade de resultados encontrados e as divergências metodológicas são razões para tratar esse determinismo com cautela, como veremos adiante. E quanto à rica discussão teórica em torno das variáveis que poderiam explicar tal diferença nos resultados, será abordada na próxima sessão (2.3).

Indonésia, Chile, Malásia e Botswana são exemplos de países que contrariaram a maldição e nos últimos anos se saíram bem em termos econômicos, além de não terem tido guerras civis e serem democracias - pelo menos em termos processuais (ROSSER, 2006; STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015). Outros estudos apontaram a melhoria do PIB per capita e de indicadores sociais como mortalidade infantil e IDH (Índice Desenvolvimento Humano) em economias minerais comparadas com as não minerais, como apresentado por Davis (1995), durante o período de 1970 a 1999 e, mais recentemente, pelo *International Council on Mining and Metals* (ICCM) comparando resultados de 2015 frente aos dos anos 2000 (ICMM, 2018b)

Outro corpo da literatura apresentou resultados que associaram as indústrias extrativas a níveis mais baixos de guerra civil, conflitos e protestos contra o Estado, como os encontrados numa amostra de 107 países dependentes de petróleo, no período de 1960 a 1990 por Smith (2004), corroborados por achados similares em países do Oriente médio (SORLI *et al.*, 2005 *apud* DIETSCHE 2014).

O tema é polêmico, embora a literatura comporte resultados mistos em termos de desempenho econômico e de instabilidade política (ROSSER, 2006). Enquanto alguns autores afirmam serem os recursos de fonte pontual (como petróleo e minerais) os responsáveis por maus resultados de desenvolvimento, outros apontam para os recursos difusos - como trigo, arroz e outros produtos agrícolas. No primeiro grupo, há evidências de que países com este tipo particular de recurso têm crescimento econômico mais lento (ISHAM, 2002), são mais propensos a guerras civis (SOYSA 2000, 2002), especialmente aqueles com riqueza petrolífera (FEARON 2005), e com efeitos negativos para a democracia (ROSS, 2001). Por outro lado, há fortes indícios de que não são os recursos pontuais, mas os recursos saqueáveis, como drogas (coca e ópio) e diamantes, que alimentam as guerras (ROSS, 2004). Já Humphreys (2005) afirma que o grande problema das guerras civis é a extensão da dependência da produção agrícola e sua respectiva estrutura econômica, que molda relações sociais propícias a conflitos.

Mesmo a melhoria de indicadores socioeconômicos encontrados em estudos de caso de um único país, a exemplo do Chile, indicam bandeira vermelha para o desenvolvimento no médio e longo prazos. Considerado caso de sucesso em desenvolvimento econômico, estabilidade macroeconômica e paz (ATIENZA; FLEMING-MUÑOZ; AROCA, 2021; COLLIER, P.; VENABLES), o Chile obteve os maiores progressos sociais entre os países dependentes de minério no período 2006 a 2015 (ICMM, 2018b). Por outro lado, estudos mostram que a economia não se tornou mais competitiva (seja na capacidade de inovação, no acesso a fontes de energia e à diversificação, entre outros), além de sua alta dependência da atividade mineral, que respondeu por 55% das exportações em 2018 (ATIENZA; FLEMING-MUÑOZ; AROCA, 2021).

Críticas à inevitabilidade da maldição de recursos vão além dos casos positivos mencionados acima e abordam também questões metodológicas (DIETSCHE, 2014; ROSSER, 2006; STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015). A forma de medição da riqueza de recursos naturais (percentual das exportações no PIB ou no total de exportações do país) alterou os resultados associados à abundância de recursos. Stijns (2001) apontou a pouca influência do setor nos resultados negativos de desenvolvimento dos países, caso a riqueza fosse medida em níveis de produção e reserva. Mesma direção foi apresentada por Herb (2003) quando a abundância é medida em termos de receitas de governo, e por Collier e Hoel (2005) caso as rendas excedentes criadas pela abundância fossem as medidas, além de diversos estudos na mesma linha apresentados por Auty (2001). Outro questionamento metodológico diz respeito às bases de dados usadas para evidenciar a relação da abundância de recursos e o início, intensidade e duração das guerras civis. Grande parte desta literatura usa a lista de guerras civis de Collier e Hoel (2005), questionada por Ross (2004) sob a alegação de que a mesma pode ser tendenciosa, dependendo de como a guerra foi codificada e como a sua duração foi imputada (ROSSER, 2006).

A heterogeneidade de resultados, e as divergências supracitadas, acalorou o controverso debate em busca de evidências para a inevitabilidade da maldição de recursos ou não, questionando este saber convencional dominante na literatura até o fim dos anos 1990 (LAHN; STEVENS, 2018; ROSSER, 2006). Tal debate será apresentado na seção a seguir.

### 2.3 DIFERENTES EXPLICAÇÕES PARA RESULTADOS: A ECONOMIA POLÍTICA DOS RECURSOS NATURAIS

Após um panorama da complexidade e do poder do setor mineral (seção 2.1) e dos resultados ruins e mistos encontrados na presença das extrativas (Seção 2.2), a seção que segue desvela explicações encontradas na literatura para tal fenômeno.

A economia política, iniciada nos 1990, floresce nos anos 2000 em torno do vibrante debate teórico sobre a governança nos países produtores de recursos naturais (LAHN; STEVENS, 2018). Na evolução deste debate, o consenso de que a explicação para os resultados heterogêneos estão na existência e na qualidade das instituições. Por outro lado, a divergência reside em como elas são criadas ou alteradas. Enquanto uma escola aposta nas reformas para implementá-las, a outra, a que essa tese se filia, aposta nas instituições como resultado de processos políticos entre os atores. Como a governança das IEs é o tema central da tese, detalharemos esta discussão.

Revisões da literatura feitas por alguns autores (ROSS, 1999; ROSSER, 2006) e, mais recentemente, o doutoramento da economista e especialista em legislação e políticas públicas do setor extrativo, Evelyn Dietsche (2014), elucidam a evolução dos debates sobre a tese da maldição de recursos, desde seu enfoque majoritário em resultados ruins, em sua fase inicial, até a sua complexificação a partir de estudos que apresentaram resultados positivos ou mistos. No primeiro caso, três escolas principais expressam o debate sobre os resultados ruins das extrativas.

A primeira e mais antiga, atribuíam as causas principais da maldição de recursos a razões estritamente econômicas (ROSS, 1999; ROSSER, 2006; DIETSCHE, 2014). As outras duas atribuíam as causas ao comportamento do indivíduo e a razões contextuais e históricas. Vamos a elas:

A escola econômica, para quem a dependência de recursos foi a principal variável explicativa para os efeitos ruins da extração de recursos naturais, combinou a dependência com outras variáveis. Adicionalmente, esta vertente estritamente econômica procurou definir critérios para categorizar países dependentes de recursos, seja pelo tamanho de sua exportação (normalmente em 25% da renda do país), seja pela dotação de recursos (países ricos com receita vinda do setor em 25% ou mais). Apesar das diversas críticas acerca desta criterização, ela serviu para seleção de casos que indagariam como gerenciar os desafios associados ao setor extrativo e em que condições isso seria possível.

Considerando que mecanismos macroeconômicos não tinham poder explicativo para a abrangência dos resultados característicos da maldição de recursos, e nem para a complexidade do fenômeno, a economia política, através de duas escolas principais, procurou refinar as explicações para a relação entre extrativas e resultados socioeconômicos e políticos ruins (DIETSCH, 2014).

A primeira delas, conhecida com escola de *'rent seeking'*, inspirada na premissa teórica da escolha racional (*public choice*)<sup>71</sup>, argumentava que o detentores de poder (burocratas e políticos) absorviam as oportunidades trazidas pelo setor extrativo para seu benefício pessoal. Extrapolando esse comportamento individual para o nível macro, pesquisadores justificaram a tendência de políticos à super exploração e a maior conflito por ganância, por exemplo.

Já a segunda escola, estruturalista, argumentava que esses indivíduos auto interessados estariam subjugados a características estruturais de seus países, que seguiam uma dependência de caminho (*'path dependence'*). As teorias de Estados e sociedades rentistas se apoiam nesta vertente<sup>72</sup>. Inicialmente, ambas as escolas, a *'rent seeking'* -baseada no comportamento individual –, e a estruturalista – baseada nas características específicas do lugar e sua história –, tiveram dificuldades em recomendar políticas. A primeira porque não poderia apontar soluções onde os próprios burocratas e políticos mudariam seu comportamento através de implantação de regras que restringiriam a si próprios. A segunda chegou a recomendar que países com dependência de caminho ruim deixassem seus recursos naturais no chão.

A imagem controversa do debate acerca da maldição de recursos seguiu forjada por uma sucessão de resultados diferentes (seção 2.2.3), seja no apontamento de problemas metodológicos nas pesquisas, seja por melhorias aparentes no nível nacional e não correspondidas no subnacional (ou vice e versa), além de resultados de melhor desempenho em alguns países. Tal variação nos resultados alcançados sugeria que as suas causas não eram tão simples e vários estudos buscaram compreender a complexidade do fenômeno (DIETSCH, 2014).

Ao aprofundar investigações sobre a trajetória histórica de alguns países que apresentaram diferentes resultados, como os Estados Unidos, o Canadá e o Chile, a escola estruturalista entendeu que havia maneiras de escapar da maldição. O caso de Botswana, por exemplo, que identificou instituições pré-coloniais favoráveis a salvaguardar os direitos de todos contra os abusos de uma elite (ACEMOGLU, 2003) e, dessa forma, contribuiu para alçar as instituições como variável explicativa central do debate da economia política das extrativas

---

<sup>71</sup> Resumida e grosseiramente falando, advoga que indivíduos são seres racionais e guiados por auto- interesse.

<sup>72</sup> Ver por exemplo, caso da Venezuela em BEBBINGTON et al., 2018; ORIHUELA; THORP, 2012.

(DIETSCHÉ, 2014). Nas palavras de Collier (2007, p. 15): “A maldição de recursos não ocorre em países com boas instituições”.

Feitas as distinções entre elas, cada vertente formulou recomendações para como aplicá-las. A escola baseada em análises econômicas neoclássica apontou a ausência de restrições ao comportamento de tecnocratas e políticos (em busca de ganhos próprios – *‘rent seeking’*) como causa para o pior desempenho econômico encontrado, logo, estabelecer regras para estes agentes seria a solução. Outras hipóteses mais específicas desta corrente buscavam responder por que os países tendiam a extrair em excesso ou se a presença do setor extrativo estaria mais associada a conflitos.

Já a escola estruturalista alertava para o fato de que tais tomadores de decisão estavam imersos em estruturas sociais, econômicas e políticas que condicionavam seus comportamentos. A vertente estrutural, ao invés de acreditar em reformas que estabeleceriam as regras corretas, entendia as instituições como o resultado de processos políticos dinâmicos, desdobrados em torno das características estruturais associadas aos recursos naturais. Diferentemente de ter resposta simples, essa vertente investigou uma série de variáveis associadas a resultados diferentes. Tais características e fontes de variação poderiam ser de ordem física, de colonização e herança institucional e do tipo de Estado, dentre outras. Para seus pesquisadores, as características físicas dos diferentes tipos de recurso natural gerariam estruturas sociopolíticas diversas, por exemplo. Em contraponto aos recursos naturais difusos, os recursos pontuais, como as commodities, estariam mais propensos a nutrir estruturas de coalizões mais exclusivas (AUTY, 2001. ISHAN, 2005), além de maior intensidade de capital e concentração de propriedade. Uma segunda fonte de variação institucional residiria no passado colonial. Para Acemoglu (2001), onde os colonizadores decidiram se estabelecer, as instituições seguiram o modelo de seus países de origem (especialmente nos direitos de propriedade e minerais), enquanto nos países onde as doenças tropicais os afugentaram, os arranjos institucionais eram estabelecidos para enviar os benefícios da extração para a metrópole. Pelo fato das explicações estruturais não oferecerem soluções imediatas para guiar políticas públicas e nem reivindicarem aplicabilidade universal (pois eram extraídas de estudos de caso), esta vertente não se propôs a ofertar conclusões políticas universais e nem foi adota pelo movimento global de expansão de extrativas baseada na boa governança, que se seguiu nos anos 2000 (DIETSCHÉ, 2014), e que será mais detalhado adiante (seção 3).

### 2.3.1 Convergências e Divergências da literatura

No conturbado debate relativo à interação entre extrativas e desenvolvimento, especialmente no macro nível, há diferentes opiniões sobre as suas características, resultados e suas causas, como visto há pouco.

As controvérsias dizem respeito principalmente: (a) à inevitabilidade da maldição de recursos, e (b) à explicação sobre heterogeneidade de resultados.

As vertentes que defendem que a maldição não é inevitável convergem para as instituições como variável-explicativa-chave, o que é consenso na economia política desde o fim dos anos 2000. Elas podem ser agrupadas em duas escolas principais: as primeiras, atribuem a causa da maldição ao comportamento egoísta dos tomadores de decisão, entendidos como passíveis de serem regulados através de instituições corretas. A segunda corrente, defende que a existência da maldição ou não é de caráter mais contextual, onde as instituições são entendidas como resultado de um processo de disputas e/ou acordos entre forças locais. Alguns até atribuem o sucesso ou fracasso à pré-existência de instituições corretas (políticas) do que à mineração em si (DAVIS TILTON, 1995; HUMPHREYS *et al.*, 2007; HIJINOSA 2015).

Logo, embora haja convergência acerca da explicação que boas instituições produzem melhor resultados de desenvolvimento na presença de IE, pouco se diz a respeito do processo de como elas são criadas, mantidas ou alteradas (BEBBINGTON *et al.*, 2008; BERDEGUÉ, Julio A.; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015; FAVARETO, 2020; CUST, 2018; DIETSCHE, 2014, 2018), para além do defendido pela corrente dominante, que acredita serem instituições inputs no processo de desenvolvimento e concretizadas, principalmente, através de reformas.

Na verdade, o rico debate institucional travado no seio da economia política se torna um debate sobre ‘boa governança’ nos anos 2000 (DIETSCHE, 2014).

### 2.3.2 Conclusões políticas e o surgimento da ‘tese’ da boa governança - Anos 2000

Nos anos 2000, as Ciências Sociais consensuaram sobre a existência de instituições como variável explicativa central para definir possibilidades de bênção ou maldição dos recursos naturais (BEBBINGTON *et al.*, 2018; DIETSCHE, 2014; ROSSER, 2006).

A idéia de agenda de desenvolvimento liderada pelas extrativas, conhecida por *Extractive-led growth*-ELG (LAHN; STEVENS, 2018) ou, simplesmente, movimento da Agenda Global da Boa Governança (AGBG) das extrativas (DIETSCHE, 2014), se tornou dominante na literatura e nos debates políticos a partir deste período. A economista Glada Lahn

(2018) compara tal idéia ao retorno da visão de recursos naturais como uma bênção/ vantagem comparativa (soberana até os anos 1980), porém turbinada de desafios, com consequências nefastas para os países produtores (DIETSCHE, 2014;2018; LAHN; STEVENS, 2018) .

O pano de fundo para o surgimento e ampla adoção do movimento AGBG das extrativas está relacionado a fatores contextuais propícios, aliados à extenalidades não tratadas do setor, em associação com esta corrente de pensamento para a qual boas instituições restringiriam o comportamento predatório dos agentes que detinham o poder (*rent seeking*). Dentre os fatores oportunos para o mercado de commodities estão o boom dos preços em 2003, que disparou os PIBs dos países exportadores e ampliou o investimento estrangeiro com novas descobertas comerciais, em paralelo ao surgimento de investimentos asiáticos para infraestrutura e a persistência da pobreza<sup>73</sup>(DIETSCHE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018; STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015).

Uma ampla coalizão de atores também apoiou a idéia de governança, cada qual com um motivo particular. Para os países produtores, era uma oportunidade de melhoria de sua imagem internacional e consequente acesso à ajuda ou cancelamento de débitos; para as IEs, era um acesso à vantagens sobre a concorrência e prevenção contra penalidades em ambientes de maior regulação-anticorrupção em seus países, e para a sociedade civil, uma proposta tecnocrata para reformas necessárias (DIETSCHE, 2014; 2018). O apoio de tantos atores pavimentou a narrativa para que a fórmula mágica das boas instituições/boa governança pudesse ser transferida para outros países. Assim, baseada no argumento de que, se bem gerenciada, a abundância de recursos naturais poderia ajudar os países, a expansão do setor foi sem precedentes(BEBBINGTON *et al.*, 2008; DIETSCHE, 2014) e a tese da Maldição de recursos (AUTY, 1993) deu lugar à ‘tese da Boa Governança’ ou como chamaremos daqui em diante: da Agenda Global da Boa Governança –AGBG, segundo a pesquisadora Emily Dietsche (2014, 2018).

Dentre as várias prescrições no guarda-chuvas da boa governança (AGBG) contra os efeitos da maldição de recursos, estavam, por exemplo, no âmbito econômico: (a) ótimos contratos e transparência das rendas; (b) fundos de estabilização das rendas, e; (c) construção de capacidades locais para se beneficiar das IE.

Iniciativas globais de transparência foram lançadas, como o EITI (2003) e acordos regionais de ampliação de processos de governança foram firmados (NRC para Ghana, Nigéria,

---

<sup>73</sup> Objetivos de desenvolvimento do Milênio- ODM (2000).

Timor Leste e Azerbaijão). Países produtores receberam guias e aconselhamentos para suportar a boa governança<sup>74</sup> e as IEs deram suporte voluntário para a iniciativa.

Em vinte anos, a AGBG gerou um vasto e complexo corpo normativo, em especial para o setor extrativo, que guia também a atuação das ETNs, como a Alcoa. Seu funcionamento e limites serão vistos na próxima seção.

## 2.4 SÍNTESE – O SETOR MINERAL E O DESENVOLVIMENTO

Há um setor que está na base da industrialização das economias, abrangendo uma gama de produtos que vão das geladeiras a telefones e satélites. A mineração não só é crítica para a sociedade, como também reside no imaginário, na história e na dependência econômica de muitas nações, especialmente do ‘Sul global’. Por outro lado, também é complexa, específica e cheia de bandeiras vermelhas quando se trata do bem-estar dos lugares ricos em recursos naturais. Ademais, ela se expande nos últimos vinte anos, com rebatimentos diretos nas operações locais, alvo desta tese. Essa relevância justificou sua abordagem nesta presente pesquisa.

O objetivo da seção 2 foi apresentar a complexidade, a importância e a expansão da cadeia extrativa, que a cada dia é mais representativa na América Latina. Destacamos os desafios e oportunidades de sua atuação no contexto global de hoje, principalmente para as economias em desenvolvimento e para a transição ecológica que urge no século 21 face à ultrapassagem dos limites planetários, além de sua ampla gama de externalidades sócioambientais e políticas. Adicionalmente, buscamos aprofundar o conhecimento acerca da interação do setor mineral e o desenvolvimento, cujo foco esteve centrado na heterogeneidade de resultados (seção 2.2) e nas, também diferentes explicações, até sua convergência na variável ‘instituições’ para o sucesso dessa interação e a divergência em como implementá-las (seção 2.3), esta última, ponto de partida da presente tese.

A seção 2.1 posicionou a contribuição da mineração para a economia global nos últimos 20 anos (1996 a 2015), que tanto aumentou sua participação no PIB mundial, quanto nas exportações. Os minérios, onde se encontra a cadeia do alumínio, são os segundos mais comercializados, movimentando valores anuais da ordem de U\$ 650 bilhões, e operados majoritariamente por ETNs. As especificidades desta cadeia a tornam única e ainda mais desafiadora, dada a natureza dos recursos minerais, das operações minerais de larga escala e do

---

<sup>74</sup> Como o Fórum MMSD, *Canadian Led Intergovernmental*, e *NGRI Extractive Industries Sourcebook*.

investimento necessário. Como a localização dos recursos extrativos está dada, ela pode estar sobreposta a assentamentos humanos ou a áreas sensíveis, como no caso da Amazônia brasileira. Além disso, operações de larga escala são altamente técnicas e especializadas, o que faz com que tenham poucas organizações habilitadas a participar delas, o que oportuniza a exclusão. Por último, tais operações precisam de muito capital, trazendo atores poderosos, altas somas financeiras e, por consequência, riscos elevados, aliados ao foco na sua gestão.

A complexidade desta cadeia é representada em seu extenso, longo e incerto processo produtivo, que envolve transformar uma matéria-prima a ser extraída em um produto comercializável. Longo, porque envolve décadas, e incerto, porque nem todas as verificações das condições para exploração resultam em explorações efetivas. A gama e o tipo de atores envolvidos na cadeia, a forma de comercialização, os vários nós que a abastecem e a geografia são facetas da sua complexidade. Embora os atores sejam muitos, a concentração é em poucos: as dez maiores ETNs respondem por metade de todo o valor comercializado de vários minérios, incluindo o alumínio. O mesmo se dá na produção mineral, onde dez países respondem por 70% do total, na sua maioria países de alta renda com destaque para a China, responsável por mais de 50% da produção mundial. Por último, a importância da mineração nas economias em desenvolvimento, principalmente, na América Latina e África, por vários motivos: (i) a quantidade de reservas inexploradas e sua concentração em determinados países (65% do total do cobalto está na RDC), além da alta probabilidade de novas descobertas, (ii) a concentração de dependência do setor (MCI-W) em países de baixa renda (LMIC) e em lugares específicos: África e América Latina.

Na seção 2.2 chamamos atenção para a ampla literatura dedicada a estudar os oscilantes resultados de desenvolvimento na presença do setor: partindo da idéia da abundância de recursos naturais como uma bênção, na sequência, e em face de tantos resultados ruins, a abundância como maldição. Por fim, a evidência de resultados mistos associados à presença do setor complexifica o debate teórico: não só a própria inevitabilidade da maldição é questionada, como um amplo debate entre escolas da economia política é travado. Tal debate, apresentado na seção 2.3, converge em um ponto e diverge em outro. A convergência se dá em torno das boas instituições como variável explicativa para o sucesso das rendas extrativas na contribuição para o desenvolvimento. Neste momento, a tese da maldição de recursos dá lugar à ‘tese da boa governança’. Por outro lado, argumentamos que a divergência teórica de como esta boa governança surge é silenciada em prol de uma forte coalizão formada por atores interessados em expandir a atividade extrativa, uma fórmula mais simples e universal. Tal fórmula deixa escapar pontos importantes para explicar porque há resultados tão diferentes de

desenvolvimento associados a essa cadeia. Pela sua importância e domínio da literatura nos últimos 20 anos, com impactos diretos nas operações extrativas locais, alvo desta pesquisa, vamos conhecê-la melhor na próxima seção.

### 3 A GOVERNANÇA DO SETOR EXTRATIVO: O REMÉDIO PARA A MALDIÇÃO

Desde os anos 2000, o movimento AGBG defende que a existência e a qualidade das instituições, encapsuladas no guarda chuva da ‘boa governança’, é a principal variável explicativa para os resultados de desenvolvimento encontrados nos países ricos em recursos naturais –condicionando-os como uma bênção ou uma maldição<sup>18</sup>, e sua existência e qualidade sendo um indicativo para as decisões de investimento e resultados positivos, além de ser a bala de prata a ser implantada nos países que ainda não a possuem (BEBBINGTON, 2015; DIETSCHE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018; ORIHUELA; THORP, 2012)

O objetivo deste capítulo é apresentar como a governança do setor extrativo é entendida pela literatura e pelas práticas dominantes, tendo como ponto de chegada as lacunas existentes para compreender por que após 20 anos de implantação, seu sucesso é duvidoso, tanto na mitigação de impactos do setor, como para evitar a captura das rendas extrativas por uma elite, quanto na ampliação de seus potenciais benefícios, como diversificação da economia e financiamento do desenvolvimento com inclusão.

Argumentamos que, apesar do vasto conhecimento produzido sobre o que são boas instituições do setor extrativo, seu foco técnico e apolítico é inadequado para os desafios que o setor oferece para a Agenda 2030, devido, principalmente, à visão normativa e fragmentada do desenvolvimento (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; HODGE, 2018). Sua limitação também se estende à escala nacional e às explicações sobre mudança institucional - estritamente técnicas e instrumentais (BEBBINGTON *et al.*, 2008; DIETSCHE, 2014). Tais limitações impedem uma visão mais ampla e holística do desenvolvimento, um olhar que considere escalas subnacionais e os processos políticos responsáveis pela manutenção, alteração, criação ou destruição das instituições necessárias para governar o setor (BEBBINGTON, 2015; BEBBINGTON *et al.*, 2018; DIETSCHE, 2014).

#### 3.1 A AMPLIAÇÃO DA BOA GOVERNANÇA DOS RECURSOS NATURAIS

O conjunto único de dilemas políticos que países ricos em recursos naturais (RN)<sup>75</sup> enfrentam para transformar as altas rendas provenientes do setor em mais e melhores serviços para os cidadãos, como visto na seção anterior, é a principal justificativa apresentada pela literatura de economia política para a ampliação da governança das extrativas. O que está em

---

<sup>75</sup> Segundo conceito adotado aqui, explicitado na nota de rodapé 2, p.1.

jogo em tais dilemas é o próprio modelo de desenvolvimento adotado pelo país, com consequências diretas para o bem-estar dos cidadãos (CUST, 2018). Errar nestas escolhas políticas, como permitir gastos clientelistas ou de curto prazo por pressões populistas, e a captura das rendas por elites tem um alto custo, que resulta em corrupção, conflitos<sup>76</sup> e outros sintomas da já conhecida maldição de recursos. Países como RDC, Nigéria e Angola exemplificam as consequências de taxações inadequadas, negociações ruins de contrato e má gestão fiscal das rendas recebidas. Portanto, há convergência no debate quanto importância das boas escolhas institucionais, como a prudência em implantar regras fiscais adequadas, fundos de poupança e políticas públicas de gastos para o desenvolvimento humano, para a obtenção de resultados positivos de desenvolvimento, como exemplificam os casos do Chile, Noruega e Botswana (CUST, 2018). Tais exemplos empíricos fortaleceram o consenso na literatura de que tais instituições importavam para o sucesso do desenvolvimento dos países ricos em RNs, apesar da dificuldade em ter e manter as instituições, bem como de uma teoria que suporte o como fazê-lo.

Assim, desde o início do *boom* das commodities (anos 2000), com mais países se tornando dependentes de RNs, além de novos entrantes, a governança do setor extrativo tomou impulso e uma infinidade de iniciativas, diretrizes, códigos e manuais de melhores práticas foram lançados, com o objetivo comum de apoiar instituições domésticas e formuladores de políticas através de reformas e/ou limites normativos (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; BEBBINGTON *et al.*, 2008; CUST, 2018; UNU-WIDER, 2018).

O termo governança, aqui compreendida como “as tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida”, segundo a definição dada pelo Indicadores de Governança Mundial do World Bank<sup>77</sup>, surgiu para enfrentar desafios dos países da OECD (COLLIER, 2008), depois envolveu os países subdesenvolvidos e, mais recentemente, o setor extrativo. O primeiro caso inclui exemplos nos setores bancários e de comércio, como o Comitê da Basileia<sup>78</sup> e a Organização Mundial do Comércio, OMC<sup>79</sup>. Já exemplos de governança voltados a países em desenvolvimento incluem a Organização dos Estados Americanos -OEA<sup>80</sup> e o

<sup>76</sup> Segundo conceito adotado aqui, explicitado na nota de rodapé 5, p.1.

<sup>77</sup> Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#faq>. Acesso em: 29 out.2022

<sup>78</sup> Criado em 1974, é voltado a reforçar a regulação, a supervisão e as melhores práticas bancárias para a promoção da estabilidade financeira. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>. Acesso em: 29 out.2022.

<sup>79</sup> Um fórum multilateral responsável pela regulamentação do comércio internacional, criado em 1995, conta com 162 países-membros. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/negociacoes-comerciais/omc-organizacao-mundial-do-comercio>. Acesso em: 29 out.2022

<sup>80</sup> Criada em 1948, a OEA é o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério e implementa, por exemplo, planos de ação de Governabilidade Democrática e monitoramento eleitoral. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/topicos/eleicoes.asp>. Acesso em: 29 out.2022 e <http://www.summit->

Tribunal Penal Internacional (TPI) mais conhecido como Tribunal de Haia, criado em 2002 (CUST, 2018).

A governança do setor extrativo, no bojo do nascimento da Agenda AGBG, teve como iniciativa pioneira o Esquema de Certificação do Processo Kimberley-KPCS, criado em 2003, que certifica e monitora o uso de diamantes provenientes de conflitos (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; HODGE, 2018, CUST, 2018), mas a mais adotada foi a Iniciativa de Transparência na Indústria Extrativa (EITI), que incentiva empresas e governos a divulgarem informações sobre tributos pagos e receitas recebidas. Outros a seguiram, como a Carta de recursos Naturais (NRC) e a Visão da Mineração Africana-AMV (CUST, 2018), que serão detalhadas adiante.

O objetivo aqui não é avaliar as iniciativas de governança extrativa e sim expor a diversidade de seus resultados encontrados na literatura, bem como suas principais limitações para responder por que, após 20 anos de implantação da AGBG, os resultados positivos são raros e apresentam tanta heterogeneidade, mesmo em países com características similares (DIETCHE, 2014; ROSSER, 2006).

Nossa hipótese, apoiada na literatura indicada neste capítulo, aponta para limitações de ordem técnica e para a natureza apolítica da AGBG, exploradas adiante.

Algumas críticas ao movimento AGBG incluem habilitar governos corruptos a ganharem legitimidade via adesão voluntária cínica a iniciativas de governança ou uma má recomendação para os países ricos em recursos naturais (RN) (LAHN; STEVENS, 2018).

## 3.2 A ARQUITETURA ATUAL DA GOVERNANÇA DO SETOR EXTRATIVO

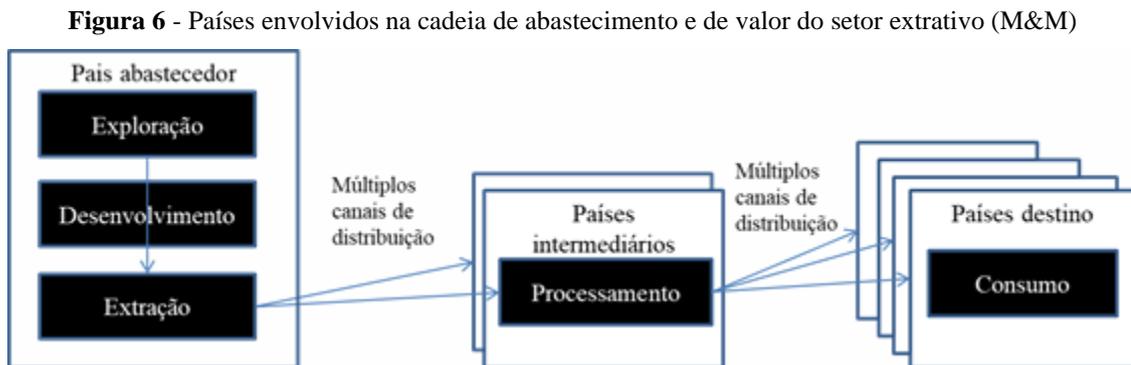
### 3.2.1 O espaço da governança

A estrutura adotada para dar conta dos desafios do setor extrativo associados ao desenvolvimento é tão complexa quanto ele. Segundo pesquisa conduzida por Ayuk et al (2020), o espaço atual da governança de recursos naturais voltada ao desenvolvimento abarca quatro dimensões: (1) Instituições, (2) Partes interessadas, (3) Geografia - espaço e tempo e (4) Relações de poder.

De acordo com o estudo, são diversos modelos de (1) Instituições, desde as formais (leis, tratados, acordos, políticas públicas) as informais (regras, práticas, guias) que envolvem

(2) diversas partes interessadas: atores internacionais a regionais, nacionais a locais, representantes de vários segmentos sociais, do setor público, privado e da sociedade civil, (3) atuando em diferentes escalas geográficas e de tempo que, muitas vezes, estão desalinhadas, sendo envoltos em (4) relações de poder devido às assimetrias entre os atores (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020).

A figura abaixo ajuda a exemplificar a complexidade de escalas, processos e de partes interessadas envolvidas na governança da cadeia extrativa:



Fonte: Traduzido e reproduzido de Ayuk, 2020, Fig. 7.1, p: 196 baseado em Dicken (2011).

### 3.3 OS REMÉDIOS ADOTADOS CONTRA A MALDIÇÃO DE RECURSOS- AGBG

Foram encontradas quase uma centena de iniciativas de governança das indústrias extrativas (ver quadro 3 ) em mapeamento não exaustivo feito por Hodge (2018) e Ayuk *et al* (2020), a maioria delas iniciadas nos anos 2000 e na sua primeira década. Os principais instrumentos, segundo sua ordem de grandeza, são:

(i) Plataformas de cooperação para facilitar o diálogo, troca de conhecimento, compartilhamento de experiências, advocacia, padrões, orientações e índices (ferramentas de benchmarking), representam 60% dos instrumentos;

(ii) Plataformas de capacitação e kits de ferramentas, 16% dos instrumentos;

(iii) Estruturas legais: leis, tratados, convenções, acordos internacionais, 15% e;

(iv) Estruturas/modelos de políticas, com 9% dos instrumentos mapeados.

A partir de categorização das iniciativas encontradas no estudo, Ayuk *et al* (2020) oferecem um panorama dos instrumentos de governança do setor extrativo em relação ao: (1) foco no desenvolvimento sustentável, (2) principais partes interessadas, (3) abrangência geográfica, (4) tipo de recurso natural alvo, (5) escalas de operação, (6) motivação, (7) nível de conformidade, (8) correlação com outros instrumentos/normas de referência, (9) a que nós de

produção é direcionado, a montante ou a jusante, e (10) se estão direcionados a um Nó específico da cadeia política (concessão, taxaço, etc).

As principais conclusões do mapeamento das instituições apontam que:

- São focadas em desenvolvimento sustentável e em três áreas em especial: A maioria dos instrumentos (61%) cobre o desenvolvimento sustentável relacionado com as práticas de negócio, classificados no levantamento como Mineração Responsável pelo Desenvolvimento Sustentável, enfatizando questões de RSC e meio ambiente. Algumas questões mais críticas receberam muita atenção e, conseqüentemente, instrumentos específicos, tais como questões macroeconômicas, como industrialização, conteúdo local, tributação, e assim por diante (19%); prevenção de conflitos (11%) e transparência do fluxo de receitas dos recursos naturais (8%).

- Os governos internacionais e múltiplas partes interessadas são os principais envolvidos. As principais partes interessadas são: (i) 41% do governo, das quais 70% internacionais, (ii) 11% organizações da sociedade civil, (iii) 16% indústria/setor privado e (iv) 32% parcerias público-privadas ou múltiplas partes interessadas.

- Cobertura geográfica é majoritariamente global (89%), seguida da regional (11%), com foco na África e Europa, e apenas 10% nacional.

- Focam, em sua maioria, na mineração ou em grupo ou em um metal/mineral específico: os instrumentos abordam: (i) 28% um grupo mineral como metais preciosos; ou uma única mercadoria, como carvão ou diamantes (ii), 26% foca na mineração, (iii), 18% em recursos extrativos em geral e (iii) 2% em petróleo e gás.

- Olham especialmente para operações de larga escala: os setores cobertos nas iniciativas mapeadas englobam a: (i) mineração de larga escala (LSM) (ii) mineração artesanal e de pequena escala (ASM), ou (iii) Ambos (ASM+LSM).

- A motivação é a busca pelo desenvolvimento e o gerenciamento de riscos, mas as motivações por trás das iniciativas são diversas, sendo as principais: (i) desenvolvimento sustentável, com 61%, (ii) gestão de riscos para evitar reações adversas regulatórias ou do consumidor, com 39% e (iii) marketing ou *branding*.

- Em vários níveis de conformidade (*compliance*), sendo a maioria voluntária. Existem três níveis de cumprimento: (i) voluntário, com 42%, (ii) para fins de certificação, com 20%), (iii) contingente com 15%, quando é preciso cumprir para ser membro de uma associação e (iv) obrigatório (exigência legal) com 13% das iniciativas mapeadas.

- Fazem referência e menção a outros instrumentos/normas: a maioria (64%) dos instrumentos mapeados referem-se a outros padrões; referenciam, complementam, adaptam ou adotam (20%), implementam (10%).

- Por nó da Cadeia de Valor da produção Extrativa: as iniciativas podem ser direcionadas a um ou vários nós da cadeia extrativa, por ordem de grandeza em: (1) 35% das iniciativas envolvem toda a cadeia, (2) 34% no total de iniciativas encontradas focam na cadeia de valor da produção extrativa a montante (Upstream-EVC)<sup>81</sup> e, por fim: (3) na Cadeia de valor a jusante (Downstream-DVC)<sup>82</sup>,

- Por Nó da Cadeia de Valor da Política: os alvos são: (i) concessão de contratos, (ii) regulamentação e monitoramento, (iii) impostos e royalties, (iv) gestão e alocação de receitas e (v) implementação de projetos/políticas de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>81</sup> Que inclui nós de exploração, desenvolvimento, produção e comercialização/vendas do minério.

<sup>82</sup> Que vai desde a saída do minério da mina até a reciclagem do metal ou do produto pós consumo, englobando os nós de (i) processamento/beneficiamento, (ii) fundição/refinação, (iii) manufatura de produtos, (iv) varejo e (iv) reciclagem, com 31 % de participação.

**Quadro 3** - Lista de principais iniciativas da governança do setor extrativo (AGBG)

Sigla	Nome da Iniciativa
AC	<i>Aarhus Convention</i> / Convenção de Aarhus – principal acordo internacional da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) sobre democracia ambiental firmado na UE e seus 27 Estados-Membros) que protege o direito de cada pessoa de viver em um ambiente saudável e seus três direitos fundamentais na questão ambiental.
AMV	<i>Africa Mining Vision</i> /Visão da mineração na África - quadro político criado pela União Africana para garantir que a África utiliza os seus recursos minerais estrategicamente para o desenvolvimento inclusivo de base ampla.
ARM	<i>Alliance for Responsible Mining e Fairmined Standard</i> / Aliança para Mineração Responsável.
ASSF	<i>Australian Steel Stewardship Forum-Steel Stewardship Council</i> / Fórum Australiano E Conselho de Administração do Aço.
BEPS	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i> / Erosão de base e transferência de lucros -Quadro inclusivo para planejamento tributário onde 135 países estão colaborando na implementação de 15 medidas para combater a evasão fiscal, melhorar a coerência das regras fiscais internacionais e garantir um ambiente tributário mais transparente.
Better Coal	<i>Better Coal Code</i> /Código de melhor carvão - para avaliar, garantir e sustentar um desempenho ético, ambiental e social rigoroso em toda a cadeia de fornecimento de mineração de carvão.
BGI	<i>Better Gold Initiative</i> / Iniciativa de Ouro Melhor -para rastreabilidade das transações de ouro e a transparência nas operações de mineração em pequena escala.
BIG-E	<i>Batumi Initiative on Green Economy</i> / Iniciativa Batumi sobre Economia Verde - operacionaliza o quadro Estratégico Pan-Europeu para a Economia verde com compromissos voluntários.
CBD	<i>Convention on Biological Diversity</i> /Convenção para diversidade biológica.
CCUWL	<i>Convention Concerning the Use of White Lead in Painting</i> - é uma Convenção da Organização Internacional do Trabalho para promover a proibição do uso de chumbo em tintas.
CFG	<i>Conflict Free Gold Standard</i> /Padrão de Ouro Livre de Conflitos do World Gold Council® - ajuda as empresas a fornecer garantia de que seu ouro não está contribuindo para conflitos e “operacionalizar” a Orientação de Devida Diligência da OCDE para Cadeias de Fornecimento Responsável para Minerais de Áreas Afetadas por Conflitos e de Alto Risco.
CFSI-CFS	<i>Conflict Free Sourcing Initiative</i> -Conflict Free Smelter/ Iniciativa de Fornecimento Livre de Conflitos e Fundição Livre de Conflito.
CMN	<i>Commonwealth Mining Network</i> / Rede de Mineração da Commonwealth, - fundada no Perth Commonwealth Business Forum.
CMRMIRS	<i>Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards</i> / Comitê para Normas Internacionais de Relatórios de Reservas Minerais- órgão voluntário cujos membros são Organizações Nacionais de Relatórios (NROs) e são responsáveis pelo desenvolvimento de códigos, padrões e diretrizes de relatórios minerais.
Connex	<i>Connex Initiative</i> - Unidade do G7 que fornece aos governos solicitantes suporte de negociação multidisciplinar (técnico, jurídico, financeiro, ambiental e social) em contratos de mineração e infraestrutura.
CRAMRA	<i>Convention on The Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities</i> / Convenção sobre a Regulamentação das Atividades de Recursos Minerais Antárticos.
CTC	<i>Certified Trading Chains</i> /Cadeias de Comércio Certificadas- certifica a prática de mineração responsável ou a produção e comércio “ético” de minerais, enfatiza o processo em vez de apenas exigir e certificar certas metas de desempenho.
DDI/DDS	<i>Diamond Development Initiative</i> - Iniciativa de Desenvolvimento de Diamantes.

(continuação)

Sigla	Nome da Iniciativa
EIP	<i>European Innovation Partnership on Raw Materials/</i> Parceria Europeia de Inovação em Matérias-primas.
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative/</i> Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas-acordados em 2003; Tripartite. Conselho Consultivo Internacional e seis critérios-chave estabelecidos com início da implementação em 2005; Secretariado estabelecido em 2007. Atual 'Padrão' lançado em 2013.
EPRM	<i>European Partnership for Responsible Minerals/</i> Parceria Europeia para Minerais Responsáveis
Equador	Equator Principles/ Princípios do Equador.
ETPSMR	<i>The European Technology Platform on Sustainable Mineral Resources/</i> Plataforma Tecnológica Europeia sobre Recursos Minerais Sustentáveis.
Fairtrade	<i>Fairtrade Gold and Precious Metals/</i> Comércio Justo de Ouro e Metais Preciosos.
FRM]	<i>Forum on Raw Materials/</i> Fórum sobre Matérias-primas.
GBA	<i>The Global Battery Alliance Initiative/</i> A Iniciativa da Aliança Global para Baterias.
GBC	<i>Global Business Coalition on HIV-AIDS/</i> Coalizão Empresarial Global sobre HIV-AIDS
GFTEITP	<i>The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes/</i> Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações para Fins Fiscais
GMI / MMSD /ICMM	<i>Green Mining Initiative/</i> Iniciativa Global de Mineração-elemento central, os Minerais de Mineração e Desenvolvimento Sustentável (MMSD) e posterior criação do ICMM
ICGLR	<i>The International Conference on the Great Lakes Region – Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources/</i> Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos – Iniciativa Regional contra a Exploração Ilegal de Recursos Naturais
ICMC	<i>International Cyanide Management Code for the Manufacture, Transport, and use [of] Cyanide in the Production of Gold/</i> Código Internacional de Gestão de Cianeto para mineração de ouro
IFMMDS / MPF	<i>Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development /Mining Policy Framework/</i> Fórum Intergovernamental sobre Mineração, Minerais, Metais e Desenvolvimento Sustentável/Quadro de Política de Mineração
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards for extractive sector/</i> Normas Internacionais de Relato Financeiro para o setor extrativo
ILO	<i>International Labour Organisation Convention on Mine Safety and Health/</i> Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre Segurança e Saúde nas Minas (1995)
ITRI	<i>The International Tin Research Institute e Tin Supply Chan Initiative/</i> Iniciativa de Estanho Livre de conflitos
KPCS	<i>Kimberley Process Certification Scheme/</i> Esquema de Certificação do Processo Kimberley

(continuação)

Sigla	Nome da Iniciativa
NRC/NGRI	The Natural Resource Charter (NRC)/Natural Resource Governance Institute (NGRI)/Carta dos Recursos Naturais -um conjunto de princípios para governos e sociedades sobre como melhor aproveitar as oportunidades criadas pelos recursos extrativos para o desenvolvimento. Agora faz parte do NRCI
NRRI	Natural resources risk institute/ Instituto de Pesquisa de Recursos Naturais -Princípios de valor duradouro estabelecidos pelo Conselho de Mineração da Austrália com base nos Princípios do ICMM, revisados em 2015.
ODM/ ODS	ODM/ODS- Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (odms) adotados em 2000 e, em seguida, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotados em 2015
OFD	Oil for Development/Óleo pelo desenvolvimento
PDAC	Prospectors & Developers Association of Canada e3 Plus- um inventário baseado na web de boas práticas recomendadas para gestão ambiental e social de projetos de exploração mineral.
PACI/ WEF	Partnering against corruption initiative/Iniciativa de Parceria Contra a Corrupção - do Fórum Econômico Mundial.
PPA-RMT	Public-Private Alliance for Responsible Minerals Trade/ Aliança Público-Privada para o Comércio Responsável de Minerais
PWP	Publish what you pay/ Publique o que você paga- precursor do EITI
RCI/ RMC	Responsible cobalt initiative e Responsible Mining of Cobalt/ Iniciativa Cobalto Responsável e Mineração Responsável de Cobalto
RGG	<i>London bullion market association - responsible gold guidance/ Associação do mercado de metais preciosos de Londres - orientação responsável sobre o ouro</i>
RJC	<i>Responsible Jewellery Council/Conselho de Joalheria Responsável.</i>
RMDI -WEF	<i>The Responsible Mineral Development Initiative/Iniciativa de Desenvolvimento Mineral Responsável, (WEF)</i>
IRMA	<i>Initiative for Responsible Mining Assurance/Iniciativa para Garantia de Mineração Responsável</i>
RMI	<i>Raw Materials Initiative /Índice de Mineração Responsável, desenvolvida pelo Instituto de Mineração Responsável</i>
SDRRM	<i>Strategic Dialogue on Sustainable Raw Materials for Europe/ Diálogo Estratégico sobre Matérias-primas Sustentáveis para a Europa</i>
SEMESH	<i>Sustainable and Equitable Management of the Extractive Sector for Human Development/Gestão Sustentável e Equitativa do Setor Extrativo para o Desenvolvimento Humano</i>
SFH	<i>Solutions for Hope/Soluções para a Esperança</i>
TSM	<i>Towards sustainable mining/ Rumo à mineração sustentável</i>
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change/ Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima</i>
VPSHR	<i>Voluntary Principles on Security and Human Rights guidelines/ Princípios Voluntários sobre Diretrizes de Segurança e Direitos Humanos</i>
Whitehorse	Iniciativa de Mineração Whitehorse multi-interesse; Acordo de Liderança para reger as práticas de mineração (2000-2002)

Fonte: Elaboração Própria, não exaustiva, a partir de AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; HODGE, 2018

### 3.3.1 A regulação das extrativas<sup>83</sup>

Dados os significativos impactos e riscos (socioeconômicos, institucionais e ambientais) apresentados na seção anterior, a regulação do setor é uma necessidade de todos os países, em especial, os em desenvolvimento (ADDISON; ROE, 2018), embora ela seja minoria na arquitetura da governança extrativa atual (AYUK *et al*; 2020). Os instrumentos regulatórios podem ser mais gerais, como no processo de licenciamento do projeto extrativo, ou específicos, como na liberação de terras e reassentamentos humanos. Sua aplicação começa com a descoberta do ativo, passando pelo processo de extração, produção e tributação até o fechamento, que ocorre ao longo de todo o projeto extrativo, em horizonte de tempo que dura décadas. São vários os arranjos tributários e de cumprimento de normas, sejam elas ambientais, sociais ou trabalhistas, e ‘em todas as fases pode haver descumprimentos’ (ADDISON; ROE, 2018, p. 246).

Para nos trazer uma visão geral desta complexa estrutura de regulação do setor extrativo, apresentamos uma estrutura típica de quadro regulatório (Quadro 4 abaixo), que utiliza abordagem que mescla ciclo de vida do produto, instituições e organizações.

**Quadro 4** - Típica estrutura regulatória das extrativas:

Principais elos da cadeia extrativa					
Típica estrutura regulatória	Descoberta	Produção	Receitas	Investimento	Desenvolvimento Humano
Quadro legal	Lei de mineração/ óleo e gás (O&G)			Lei de orçamento	
	Leis de Proteção ambiental		Legislação nacional de taxas		
Instrumentos para cumprimento ( <i>enforcement</i> )	Regulações da indústria	Contratos de produção compartilhada (O&G)		Orçamento anual e Plano nacional de desenvolvimento	
	Licenças de exploração	Licenças comerciais	Regulação de taxas	Políticas econômicas, sociais e ambientais	
Administração	Ministérios de mineração / energia/O&G)		Autoridade de receitas	Ministérios setoriais	
	Regulador da indústria		Ministério das finanças e Banco Central		
	Regulador ambiental				

Fonte: Adaptado e traduzido de Figura 12.1, p. 246 (ADDISON; ROE, 2018) baseada em OPM; 2013

Observamos que operações extrativas em países em desenvolvimento enfrentam mais desafios de regulação que nos demais países, dada as frágeis instituições existentes e/ou a própria capacidade limitada dessas nações, que podem ter pouca exposição prévia à

<sup>83</sup> Majoritariamente baseado em ADDISON; ROE, 2018.

regulamentação de indústrias extrativas, o que é normalmente agravado por políticas que favorecem as elites dominantes ao invés do interesse público (ADDISON; ROE, 2018; CUST, 2018; DIETSCH, 2014; LAHN; STEVENS, 2018).

O Banco Africano de Desenvolvimento exemplifica e enumera três destes desafios mais significativos para governança de recursos naturais: (1) órgãos reguladores locais, muitas vezes carentes de pessoal especializado e recursos técnicos, em oposição à alta especialização das próprias IEs; (2) capacidade de coordenação dos governos nacionais, considerando a ampla gama de atores envolvidos nessa regulação e a carência frequente de visão nacional do potencial do setor em longo prazo para orientar as intervenções (políticas públicas e leis) e, por último, (3) como esses governos resistem a pressões de curto prazo para a exploração de seus recursos naturais e o gasto das receitas deles provenientes (ADB, 2015). Tanto a literatura<sup>84</sup> quanto a prática estão repletas de amostras dessas deficiências regulatórias e os sucessivos desastres ambientais são, infelizmente, também um exemplo disso.

### 3.3.2 Exemplos de guias de boas práticas e códigos

A título de exemplo, destacamos a visão de três iniciativas: EITI, NRC e AMV, escolhidas por terem tido ampla adesão, pela disponibilidade de avaliações e por refletirem dois dos tipos mais encontrados de instrumentos<sup>85</sup>: (1) os condicionados, como ‘clubes’, ou padrões, que conferem status de membro para quem adere e cumpre, que é o caso do EITI, e (2) os voluntários, que fornecem princípios e diretrizes para países integrarem em suas políticas domésticas, como a AMV e a NRC (CUST, 2018), visando enfrentar os desafios que o setor extrativo representa para os tomadores de decisão. Isto é, são instrumentos direcionados aos governos enquanto agentes líderes de transformação.

---

<sup>84</sup> Sobre os desafios regulatórios na área ambiental, de tributação, de operação de companhias estatais, de regulação macroeconômica, de conteúdo local, atividades à jusante e desenvolvimento comunitário, ver *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development* (2018).

<sup>85</sup> Um terceiro tipo elencado pelo autor será tratado em seção própria das indústrias extrativas: padrões de desempenho para as indústrias extrativas: seja através de boas práticas, como os 10 princípios do ICMM, seja como condicionante para acessar financiamento, como os padrões do IFC.

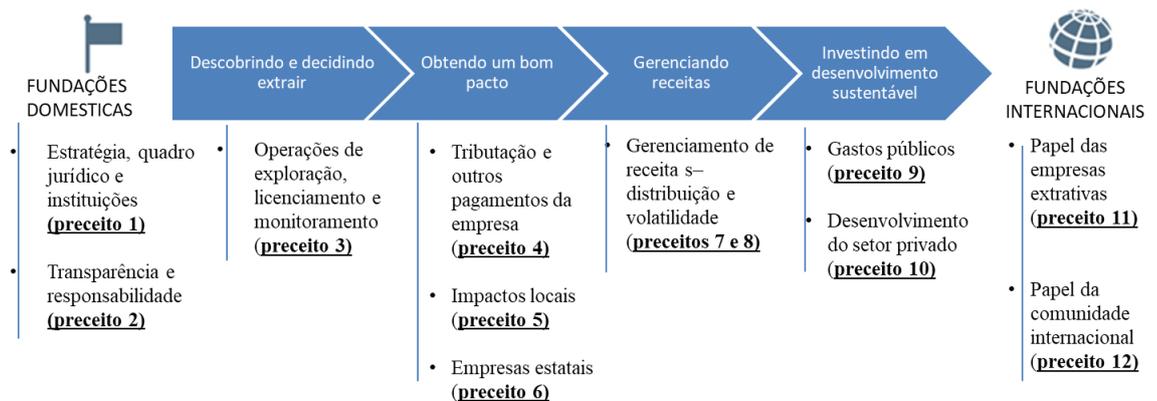
### 3.3.2.1 Visão da Mineração Africana (AMV) - Melhores Práticas/Guias

Criada em 2009 pela Comissão Econômica da ONU, em nome da União Africana (UA), a AMV sintetiza o consenso de especialistas e de experiências históricas encapsulados em uma estrutura de políticas orientada a promover um desenvolvimento econômico integrado, em oposição ao enclave comumente provocado pelo setor extrativo. A AMV é uma típica representante da Agenda AGBG, defensora do desenvolvimento liderado pelas extrativas, apoiado na centralidade da governança para escapar da maldição de recursos. No âmbito nacional, ela se traduz numa Visão da Mineração de País (CMV), a partir de diálogo entre os setores envolvidos com fins de inclusão e deliberação (CUST, 2018).

### 3.3.2.2 A carta de Recursos Naturais (NRC) - Melhores Práticas/Guias

Lançada em reunião do Banco Mundial (2010) por um grupo independente de especialistas e liderada por conselho formado por ex-presidentes e prêmio Nobel de economia, a NRC sintetiza lições da experiência de países e da pesquisa acadêmica em doze preceitos alinhados aos principais 'elos da cadeia' para transformar os recursos naturais em desenvolvimento econômico. Diferente de uma receita geral ('*One size fits all*'), a iniciativa compila ingredientes de políticas bem sucedidas para indicar prioridades e reformas. Observa a cadeia como um todo e seus divesos participantes, e está ciente de que um elo fraco pode levar à maldição de recursos (CUST, 2013; 2018).

**Figura 7 – Os 12 Preceitos da Carta de Recursos Naturais (NRC)**



Fonte: Traduzido e reproduzido de MANLEY AND PITMAN; 2017.

A NRC é implementada em âmbito nacional através de um kit de ferramentas (NRC *Benchmarking Framework*)<sup>86</sup> dotado de autoavaliação em relação aos doze preceitos, seguido de análise de deficiências e de um plano de ação. Ao se fundir com o *Revenue Watch Institute* (2013) é, hoje, a organização líder em governança dos recursos naturais nos países em desenvolvimento, defensora da necessidade de tomada de decisão correta com antecedência e do papel do planejamento com participação cidadã.

### 3.3.2.3 A EITI - Os códigos e padrões

Criado em 2003, a partir de pressão da sociedade civil por transparência, a idéia foi lançada por Tony Blair, primeiro ministro da Inglaterra na época, e tornou-se bandeira de uma coalizão de ONGs nomeada ‘*Publish what you pay*’ (Divulgue o que você paga). Até 2017, contava com 52 países aderentes<sup>87</sup>, isto é, condicionados à divulgação de dados compilados em relatórios de conformidade, combinando dados de pagamentos de tributos das empresas com receitas contabilizadas pelos governos. Revisto em 2017, incluiu transparência em outras dimensões da cadeia extrativa, como contratos, valores de produção, entre outros (CUST, 2018).

## 3.4 A EFETIVIDADE DA PRESCRIÇÃO E SEUS LIMITES

Depois de mais de duas décadas da prescrição, há seguramente um expertise global com um corpo de conselhos sobre a melhor governança, ou seja, sobre as melhores instituições para o gerenciamento do setor (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; CAMERON; STANLEY, 2017; CUST, 2018; LAHN; STEVENS, 2018; UNU-WIDER, 2018), a despeito dos resultados de sua efetividade, que quando existem, são mistos (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; CUST, 2018; LAHN; STEVENS, 2018). Isto indica que a existência de boas instituições não significa que serão gerenciadas, de fato, como planejado.

São muitos os autores que ao observar os resultados da implantação dessas instituições da Agenda AGBG e a efetividade de suas principais apostas relatam que elas deixam a desejar (CUST, 2018; DIETSCHE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018; UNU-WIDER, 2018). Outros, como Ayuk; Pedro; Ekins (2020, p. 8) são mais enfáticos em suas afirmações relativas à efetividade da AGBG:

---

<sup>86</sup> Mais em: [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural-resource-charter-benchmarking-framework-report-2017-web\\_0.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural-resource-charter-benchmarking-framework-report-2017-web_0.pdf). Acesso em: 29 out.2022.

<sup>87</sup> Com a saída dos EUA na administração Trump, são 51 países atualmente.

[...] abordagens e instrumentos de governança existentes não conseguiram fazer uma transição para longe do modelo 'extrativista' e antropocêntrico predominante no mundo em desenvolvimento' (tradução nossa)<sup>88</sup>

Algumas explicações para o insucesso incluem a dificuldade em implementar padrões em países com pouca capacidade<sup>89</sup> (LAHN; STEVENS, 2018). Outros, com os quais esta tese se alinha, entendem que há questões mais complexas que envolvem a implantação bem sucedidas dessas instituições. Vamos fazer nesta seção dois movimentos para evidenciar tal complexidade, mais voltada à história e às coalizões de forças existentes no lugar para a promoção do desenvolvimento mais inclusivo, do que a simples existência ou qualidade de bons instrumentos. Um primeiro olhar apresenta o que diz a literatura que avalia os instrumentos de governança das extrativas em si, e na sequência, uma abordagem nos resultados das instituições de governança de países ricos em recursos naturais, considerados exemplares.

### 3.4.1 Limites das balas de prata

Segundo alguns autores, as iniciativas de governança, condicionadas ou voluntárias, sofrem um tipo de deficiência: não há medidas de sucesso nem teoria da mudança (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; CUST, 2018; DIETSCHE, 2014), ou seja, como garantir sua implementação bem sucedida para além da proposta de reformas de cima pra baixo, cujos resultados são duvidosos.

Apresentaremos as principais evidências deste argumento a seguir.

A AMV, apesar de endossada por 54 países da UA, somente foi totalmente adotada por um deles (Lesoto) e, mesmo assim, oito anos após a implantação da CMV (USHIE, 2017 apud CUST, 2018). A falta de envolvimento da sociedade civil também é apontada como uma das deficiências da iniciativa (OXFAM, 2016 apud CUST, 2018).

A NRC - Apesar de aplicada em vários países ricos em recursos, como Nigéria, Tanzânia, Serra Leoa e Mianmar, as avaliações disponíveis afirmam que é difícil atribuir mérito ao NRCI pelos benefícios obtidos pelos países ricos em RNs (CUST, 2018). Adicionalmente, outros estudos apontam que mesmo quem aplicou a NRC, como Ghana após reformas de 2009, não se mostrou

---

<sup>88</sup> *'Existing governance approaches and instruments have not succeeded in bringing; about a transition away from the 'extractives and anthropocentric model prevalent in the developing world'.*

<sup>89</sup> Como exemplo o autor uso a expertise vindo do fundo da Noruega de separar instituições de operações, regulações e políticas, entretanto, muitos países não têm *staff* qualificado nestas áreas.

capaz de gerenciar choques de preços, típicos do setor, ou resistir a pressões para gastos populistas (OXFAM, 2016).

EITI - São muitos os estudos voltados para avaliar quantitativamente os impactos da adoção desta iniciativa e/ou seu desempenho operacional/gerencial (CUST, 2018; SLACK, 2018). No primeiro caso, estudos afirmam a dificuldade de avaliação do impacto da EITI, devido à ausência de sistemas de monitoramento e indicadores (GIZ, 2016). Os ‘potenciais recuperáveis’ são tidos como um dos principais impactos da iniciativa, ou seja, impostos não recolhidos e/ou diferenças entre o pagamento das empresas e o orçamentos dos governos. Na Nigéria, Tanzania e em Angola, por exemplo, tais recuperáveis somaram dezenas de bilhões de dólares.

Por outro lado, em termos de objetivos institucionais, o EITI, após uma década de implantado, logrou sucesso, como a ampla aceitação (52 países aderiram à iniciativa), além de realizações que seriam difíceis de atingir sem a sua presença, como a promoção de diálogo (via plataforma multi-atores) e a publicação de informações (RICH, 2017, CUST, 2018).

Para os críticos, o EITI prometeu mais do que entregou. Dentre as pesquisas existentes, Savacol (2001) não encontrou evidências de que a performance dos países com EITI foi melhor do que a dos outros (LAHN; STEVENS, 2018). Cust (2018) aponta na mesma direção: a implantação do EITI não trouxe nem retrocesso, nem melhoria em duas medidas centrais para a governança: O controle da corrupção e a responsabilização. Dos 52 países aderentes, somente 26 estavam em total conformidade com as informações demandadas. Acemoglu e Robinson (2013) observam ainda que o EITI, não fazendo parte de uma reforma mais ampla, pode até piorar as situações, de duas formas principais: sendo usado para atrasá-las, ou mesmo funcionando como barganha para tolerar maior ritmo de extração de recursos. A ausência de métricas de impactos da ferramenta e seu monitoramento, além de uma teoria da mudança que diga como atingi-los, são as principais lacunas identificadas no EITI (CUST, 2018).

Addison e Roe (2018) corroboram com as lacunas acima quando analisam as razões para a fraca regulamentação das extrativas e sua implantação em países em desenvolvimento, e atribuem a duas questões principais: a primeira, de ordem mais genérica, vincula-se à ausência de capacidade técnica para aplicação da regulação e para obtenção de dados, além da vulnerabilidade dos sistemas legais à corrupção e ao abuso de poder. A segunda, pouco enfatizada pela literatura dominante e central nesta tese, não é atribuída a questões estritamente técnicas, mas à questões específicas, do contexto local (ADDISON; ROE, 2018; CUST, 2018). Em outras palavras, as capacidades de regular, obter dados e desenhar instrumentos de governança são fundamentais, mas não funcionam sozinhos e nem isolados do contexto. Eles

só funcionam e existem caso haja acordo tácito ou formal das forças de interesse local e suas dinâmicas políticas de barganha e conflito. Logo, instituições são um resultado de processos de disputa, e dependem das coalizões dominantes locais. Quanto mais amplos os interesses reunidos em coalizão, mais atores são incluídos, e quanto mais restritos, mais sustentam oportunidades políticas e econômicas, como ganhos clientelistas e de curto prazo, para um pequeno grupo dominante. Para evidenciar a importância do contexto, vamos explorar instituições inseridas em países considerados de sucesso exemplar.

### **3.4.2. Limites da prescrição para explicar resultados diversos**

Como a avaliação das iniciativas de governança das extrativas deixa a desejar, tal como apresentado na última seção, vamos buscar o que a literatura apresenta a respeito de sua efetividade, através dos resultados de sua aplicação nos países ricos em recursos naturais. O objetivo é realçar a ausência existente na literatura dominante (chamada doravante de tradicional) de uma teoria de mudança institucional de um lado, e de outro, apresentar abordagens denominadas de alternativas (DIETSCHE, 2014), que contemplam e adicionam a dimensão política para explicar porque existem diferentes resultados de desenvolvimento da governança de recursos naturais e suas instituições. Em outras palavras, apesar de bons modelos e instrumentos serem fundamentais para restringir o comportamento dos agentes – ‘a governança’, sua existência não é resultado de reformas, tal como uma variável independente da equação do desenvolvimento. Essas instituições são uma variável dependente das forças dos atores em coalizão, que as definem, sustentam e/ou transformam (BEBBINGTON *et al.*, 2018; DIETSCHE, 2014).

Os exemplos de resultados de desenvolvimento considerados positivos em países com abundância de recursos naturais estão majoritariamente no norte global, incluindo Europa, Américas e Oceania, tal como Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e Austrália (DIETSCHE, 2014; BOVA *et al.*; 2016). Tais casos foram amplamente usados para fortalecer a narrativa do avanço da AGBG (DIETSCHE, 2014; LAHN; STEVENS, 2018). Os estudos de caso buscavam compreender o quanto esses países aderiram a essas instituições, adotando macro políticas para gerenciar os principais desafios do setor extrativo, a exemplo da gestão de receitas, das políticas industriais e sociais. A Noruega figura como um dos casos de sucesso mais citados da aplicação da AGBG (DIETSCHE, 2014). Já no Sul global, em especial na África e América Latina, os casos positivos são raros e os tidos como exemplos do sucesso, devido, principalmente, às instituições, incluem Botswana (mais, recentemente, Gana), além de Chile e Peru, mas os

resultados são heterogêneos. Apresentamos casos de países da África e América Latina com dois propósitos principais: tipificar exemplos de resultados mistos fruto da aplicação da AGBG e revelar as lacunas das recomendações para aperfeiçoamento de instituições através de reformas ou adesão a códigos, diretrizes e padrões, uma vez que a dimensão política do processo de mudança institucional é ignorada (CUST, 2018; BEBBINGTON *et al.*, 2008; 2018; DIETSCHKE, 2014).

Na África, apesar do extrativismo mineral ser a principal atividade do continente, países abundantes em recursos naturais como Namíbia, República Democrática do Congo (RDC) e Zâmbia não só têm maus resultados sociais, como seu progresso é inferior ao da média de países dependentes de recursos naturais, comparando 2015 a 1995 (ICMM, 2018). Botswana é um caso exemplar, tido como contraprova da África acerca dos efeitos negativos da abundância de recursos naturais (DIETSCHKE, 2014; ROSSER, 2006). Apesar do consenso na literatura de que as instituições (como fundos fiscais e transparência das receitas extrativas) são fator primordial para os maiores progressos sociais obtidos entre os países minerais dependentes de recursos (ICMM, 2018), há divergência sobre o porquê de serem bem sucedidas e como transformar instituições ruins em boas (BEBBINGTON *et al.*, 2008, 2018; DIETSCHKE, 2014).

A divergência entre escolas de pensamento da Economia política para explicar resultados (seção 2.3) é encontrada não só no caso de Botswana, mas, na explicação dos principais casos que contrapõem a inevitabilidade da maldição de recursos, e serão detalhados adiante para melhor compreensão desta questão central relativa à contribuição do setor extrativo para um desenvolvimento mais inclusivo. No caso de Botswana, a vertente alternativa atribui o sucesso dos resultados de desenvolvimento a instituições pré-coloniais contra abuso de elites e em prol do direito de todos (EVANS, 2007; ACEMOGLU 2002). Aqui, as instituições são entendidas não como um ‘input’ fruto de reformas bem sucedidas, mas como resultado de processos políticos históricos, de barganhas e conflitos entre coalizões que fundam e sustentam tais instituições, e interesses externos (POTETEE, 2009 *apud* BEBBINGTON, 2015; DIETSCHKE, 2014, BEBBINGTON *et al.*, 2018).

A explicação de mudança institucional da abordagem alternativa vai além da análise instrumental tradicional relativa à qualidade das instituições, e procura compreender o porquê de tantos resultados mistos mesmo em países semelhantes, ou por que instituições são formalizadas, mas muitas vezes corrompidas. As experiências das iniciativas EITI/NRC e AMV (seção 3.4.1) confirmam esta afirmação, e o exemplo de outros países, além de Botswana. Ghana, por exemplo, chamado de *Golden coast* na época da colônia, detém a maior pontuação em governança da região (NGRI), e tem servido como exemplo recente sucesso em face de sua

boa alocação de recursos (principalmente para gestão orçamentária, fiscal e transparência), além de ser usado como caso-teste contra a majoritária probabilidade de maldição encontrada na região. Além disso, Ghana é mencionada por seus recentes atingimentos econômicos e sociais, a exemplo, nos ODM (1991 a 2012), na redução da pobreza (37% x 24%) e no alto volume de receitas oriundas do setor extrativo para o governo (43% PIB) na segunda década do século 21 (ICMM, 2007b, DIETSCHE, 2014). Entretanto, também guarda diferentes resultados de desenvolvimento e uma enorme distância entre as instituições recomendadas e o que ocorre na prática. Apesar de alguns resultados positivos, ‘o sentimento é de que após 100 anos de atividade mineral, o país não se beneficiou tanto’, (SLACK, 2018; DIETSCHE, 2014).

Desde os anos 1990, a desigualdade aumentou (Gini 0,37 x 0,43), os índices de pobreza continuam em patamares altos, em especial para os ambientes rurais e a oeste do país e de 1º produtor mineral mundial em 1500, hoje é o 10º (BEBBINGTON *et al*, 2018, SLACK, 2018). Segundo explicações da literatura alternativa, tais resultados se apresentam, porque as instituições de governança das extrativas são resultado de coalizões dominantes (BEBBINGTON *et al*, 2018). Tentativas mal sucedidas de implantação de instituições voltadas a regular o setor podem ser vistas nos casos do Plano nacional de mineração, lei de minerais e metais, lei de gestão de receitas de óleo e gás, Plano Nacional de Desenvolvimento, que ainda não foram criadas ou implantadas (SLACK, 2018). Por outro lado, a facilidade de criação e /ou aplicação de outras instituições em favor de mineradoras, como isenções fiscais e licenças (OXFAM, 2016; SLACK, 2018) deixam claro as coalizões dominantes no país, que comandam se estas leis/políticas são implementadas ou não e como.

Na América Latina, o Chile é grande representante do sucesso da AGBG, segundo a literatura tradicional, devido à boa pontuação no índice de governança NGRI (2017), concretizada via fundos de gestão das rendas do cobre, fruto de reformas bem sucedidas e de decisões acertadas nos ambientes institucionais de investimentos e de coletas de taxa ICMM 2018, COLLIER, 2015). Ao contrário de centrar o ‘sucesso’ do país na eficácia dos instrumentos, como os fundos considerados independentes de ataques políticos (COLLIER; VENABLES, 2011), a literatura alternativa defende que foram os processos políticos do país que geraram alianças capazes de criar dotações institucionais, como técnicos que apoiam boas políticas públicas inter-setoriais (BEBBINGTON, 2015) e uma burocracia motivada, que aliada à força dos sindicatos, funciona como um contrapeso para a liberdade do executivo (ORIHUELA; THORP, 2012).

Já o Peru, produtor avançado de minerais e um país de renda média (SLACK, 2018), que desde os anos 2000 vive o conhecido milagre peruano, se concretiza em resultados positivos

tanto na dimensão econômica, quanto na dimensão social do desenvolvimento (BEBBINGTON *et al.*, 2018; ICMM 2018), com destaque para a redução de pobreza<sup>90</sup> e suave redução de desigualdade<sup>91</sup>. Entretanto, também apresenta diferentes resultados de desenvolvimento, além de divergências entre a formalização\_e/ou funcionamento de instituições e sua prática. O crescimento econômico do Peru é tido como constante e expressivo, com taxas em torno de 6% do PIB, uma das mais altas da região, e quadruplicação da receita tributária de 2001 a 2015 (BANCO MUNDIAL, 2016b; BEBBINGTON *et al.*, 2018). O uso dessas receitas foi direcionado para investimento público, aumentando de 2, 8% em 2002 para 5, 8% em 2015 (WEF, 2016b *apud* BEBBINGTON *et al.*, 2018), e sucessivos investimentos em políticas de ampliação do acesso e cuidados à saúde, eletricidade, água encanada e esgoto. A variável explicativa central para esses resultados positivos são as boas instituições das políticas sociais governamentais (CASTRO *et al.*, 2016 *apud* BEBBINGTON *et al.*, 2018). Estudos comparativos, elaborados por Slack (2018) e Bebbington *et al.* (2018), corroboram com os muitos avanços ocorridos nas instituições peruanas: acesso a serviços básicos, democratização e descentralização da política e fiscal. Na governança das extrativas, estes autores destacam o alto nível de transparência do setor mineral, com a publicação de dados de receita de mineração, adesão ao EITI (desde 2012) e a alta pontuação no índice de Orçamento Aberto (2015) (SLACK, 2018). Foram implantadas instituições de compartilhamento de benefícios fiscais oriundos do setor extrativo com os demais entes federativos, como o *canion mineiro*, que prevê a transferência de 50% das receitas de mineração para as áreas de produção (BEBBINGTON, 2018; SLACK, 2018). Os programas voltados aos pobres, incluindo transferências de renda, foram ampliados, ao lado de maior representatividade da sociedade na arena política, com a obrigatoriedade de cotas para candidaturas indígenas. Políticas específicas para os povos indígenas, como a Lei de Consulta Prévia, reforçaram o diálogo com esta população, além da obrigatoriedade das IEs de obter sua permissão para operar em terras indígenas (Lei nº 26505). São apontados avanços recentes na promoção da regulação ambiental, a exemplo da criação de instituições voltadas a avaliar os EIAs e no cumprimento das normas existentes (BEBBINGTON *et al.*, 2018).

À primeira vista, o Peru parece estar no caminho certo, mas um olhar mais profundo revela contradições, inconsistências e vulnerabilidades. Do ponto de vista macroeconômico, o

---

<sup>90</sup> Queda da pobreza - de 55, 6% em 2005 para 21, 8%, em 2015, e da extrema pobreza - de 15, 8 por cento para 4, 1. Ver mais em: INEI, 2016; Banco de Trabalho, 2016b *apud* Bebbington *et al.*, 2018).

<sup>91</sup> Declínio modesto na desigualdade, onde o índice gini sai de 0, 49 para 0.44 no mesmo período comparado. Ver mais em: ICMM 2007a; Dietche (ABDULAY, 2018; CASTRO *et al.*, 2016; BANCO MUNDIAL, 2016b *apud* BEBBINGTON *et al.*, 2018).

crescimento liderado pelas exportações, sobretudo de commodities minerais (60%) (BCRP, 2016; EY, 2017 *apud* BEBBINGTON *et al.*, 2018), aumentou a vulnerabilidade do país, dados os notórios riscos oriundos da maior dependência da demanda global por minerais e da volatilidade dos preços internacionais (BCRP, 2016; Banco Mundial, 2017). Analistas enfatizam, também, os fracos vínculos deste setor com outros setores e os baixos níveis de emprego direto, colaborando para a já grande informalidade no Peru, de 70% da força de trabalho total (SCHULDT, 2013; 2014; GHEZZI, 2015). Ao mesmo tempo, os níveis peruanos de gastos para a diversificação econômica estão entre os mais baixos da região, como em ciência e tecnologia, reforçando as escolhas que dão prioridade ao desenvolvimento do setor primário (PRODUCE, 2014; CONCYTEC, 2017 *apud* BEBBINGTON *et al.*, 2018).

No âmbito social, Bebbington *et al* (2018) ressaltam os elevados patamares de desigualdade peruana, com um Índice Gini duas vezes maior que os dos países mais desenvolvidos, incluindo o Chile, o país mais desigual da OCDE. As disparidades geográficas persistentes continuam, como a pobreza e a extrema pobreza em áreas rurais (INEI, 2016), assim como o risco de milhões de peruanos que ascenderam à classe média voltarem à pobreza caso os níveis de crescimento econômico diminuam. Slack (2018) cita o ciclo de conflitos violentos envolvendo projetos extrativos que já dura quinze anos como sendo fruto da percepção da falta de benefícios oriundos do setor. A província de Cajamarca, por exemplo, sede da maior mina de ouro da América Latina, é a província mais pobre do país (INEI, 2015 *apud* SLACK, 2018).

Se boas instituições importam, os resultados negativos citados acima indicam uma divergência entre a existência de instituições peruanas e seu funcionamento na prática. Novamente, os dois estudos comparados de Slack (2018) e Bebbington *et al* (2018) nos ajudam com detalhes a respeito do funcionamento das instituições políticas, de reconhecimento de partes excluídas, de instituições econômicas e ambientais do Peru: No âmbito das instituições políticas, apesar dos avanços da democratização do país desde 2001, há fraca capacidade de representação de interesses. A população indígena, por exemplo, apesar da lei que garante cota para candidatos em listas partidárias nas áreas municipais e regionais com alta parcela de eleitorado indígena, são poucos os cargos eleitos, e suas vozes raramente estão presentes nas arenas políticas nacionais. Organizações indígenas acusam que poucos partidos têm membros indígenas com poder de decisão (ONAMIAP, 2014; SANBORN *et al.*, 2016 *apud* BEBBINGTON *et al.*, 2018), embora a Lei de Consulta Prévia seja considerada um grande avanço, porque ela ensinou a identificação e a abertura de um canal de comunicação com esta população e por obrigar as IEs a obter permissão para operar em suas terras (Lei nº 26505). No

entanto, segundo Bebbington *et al* (2018), as estruturas mais arraigadas que impactam os povos tradicionais não foram alteradas: o regime jurídico e de propriedade e os marcos legais de proteção de terras de comunidades camponesas são um exemplo, uma vez que regem a atividade mineira desde a década de 1990, e mantêm as decisões de outorga de concessões ao governo central de Lima, deixando comunidades camponesas constantemente ameaçadas por incentivos a mais investimentos da atividade extrativa. No âmbito social, avaliações dos programas apontam um (i) progresso lento, tanto na melhoria da qualidade de serviços ofertados à população, quanto a sua distribuição equitativa, e (ii) baixos patamares de gastos sociais em proporção ao PIB, quando comparados com economias semelhantes (BANCO MUNDIAL, 2016a *apud* BEBBINGTON *et al.*, 2018). Mas, argumentam Bebbington *et al* (2018), não é por intermédio de boas instituições, como a lei de CLPI, mas através de protestos que as principais demandas de povos tradicionais são acatadas.

A avaliação das extrativas na esfera econômica do Peru acompanha a avaliação geral, apresentando dificuldades nos resultados reais dos enormes fluxos de receita do imposto de mineração peruano nos distritos e regiões produtoras (SLACK, 2018). Não obstante, a concentração da receita tributária em um número relativamente pequeno de grandes empresas de commodities mineral aprofunda a vulnerabilidade do Peru, dada a volatilidade dos preços deste mercado (BEBBINGTON *et al.*, 2018). Na dimensão ambiental, estudos da vertente alternativa da economia política (BEBBINGTON *et al.*, 2018; DIETSCHKE, 2014; SLACK, 2018) chamam atenção para a dimensão de acordos e embates que sustentam as instituições ambientais no Peru. Para eles, apesar do avanço das instituições ambientais, é preciso observar as dinâmicas que as sustentam:

[...] manter a autoridade e a autonomia dos reguladores 'é uma luta política contínua' que exige o apoio de outros membros (do executivo, da mídia e de organizações da sociedade civil), diante das pressões dos membros mais poderosos do poder executivo – alinhados com a iniciativa privada para reduzir as proteções sociais e ambientais exigidas dos investidores (BEBBINGTON *et al.*, 2018, p. 63).

Tanto os resultados heterogêneos de desenvolvimento, quanto das instituições peruanas citadas acima, revelam a limitação da análise com foco exclusivo na existência e qualidade dessas políticas, apartadas da história. Para a vertente alternativa à literatura neoclássica dominante na economia política das extrativas (DIETSCHKE, 2014), à qual esta tese se alinha, as coalizões explicam a existência e o funcionamento das instituições e seus resultados, servindo a quem pretende colaborar para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável, imperativo das mudanças climáticas do século 21.

### 3.5 RESISTÊNCIAS DECORRENTES DA MALDIÇÃO - NÍVEL GLOBAL E REGIONAL

Os maus resultados provocados pelo setor extrativo (seção 2.2) têm provocado muita resistência, sobretudo a partir dos anos 2000, expressa em redes, movimentos sociais, campanhas e pressões legais. Burdini (2021) chama atenção para o caráter transacional e cada vez mais amplo da resistência, apesar de sua fragmentação, similar ao da própria cadeia extrativa. Segundo a autora, os conflitos socioambientais do século 21 têm características comuns (são abrangentes: só no Brasil envolvem mais de 700 localidades<sup>92</sup> e as causas concentram-se em direitos e destruição ambiental), e constituem um fenômeno complexo, ocorrendo em múltiplas escalas, e com uma arquitetura global de governança que favorece as ETNs, ao garantir os direitos das próprias empresas e investidores, em detrimento do direito das pessoas, a exemplo das redes de tratado de proteção a investidores (MERE, 2020), além da falta de mecanismos de responsabilização internacionais não voluntários.

As mobilizações sociais impulsionaram algumas mudanças na correlação de forças, resultando na inclusão de outros interesses em coalizões dominantes. Algumas delas originaram instrumentos voluntários de regulação da atividade extrativa, como o EITI (seção 3). Abaixo, o quadro 5 exemplifica as principais resistências e sua forma mais comum de atuação.

---

<sup>92</sup> CNDTM. (2021). Observatório dos Conflitos da Mineração no Brasil. Comitê em Defesa dos Territórios frente à Mineração. Disponível em: <http://conflitosdamineracao.org/>. Acesso em: 28 ago. 2022.

**Quadro 5 - Principais resistências às extrativas em nível global e regional**

Nome	Membros	Objetivo	Atuação
Articulação internacional dos atingidos	Desde 2009	Fortalecer luta frente a violação de uma empresa: Vale (AIAAV) [1] e dia internacional anti Chevron	Caravanas, dossiês (relatório de insustentabilidade), acionistas ativistas
Atlas Global de Justiça Ambiental (EJATLAS)	Desde 2012	Conhecer e visibilizar as muitas ameaças e danos socioambientais contra as comunidades e os territórios	Ativismo ambiental jornalismo, pesquisa acadêmica e ensino universitário
OIT 169	Desde 1990	Conservação de instituições sociais, econômicas, culturais e políticas dos povos indígenas.	
País/Território livre mineração	Costa Rica (2010). Brasil 2013	Perspectiva da Justiça ambiental (grupos mais atingidos que outros)	Reparação e busca por novos modelos de desenvolvimento
<i>Stop corporate impunity</i>	Desde 2012	Pela soberania econômica, política, cultural e ambiental dos povos'	Campanhas pelo fim da impunidade corporativa e pelo tratado vinculante da ONU
Tratado internacional CIAS/DH res26/9	2014 (A/HRC/RES/26/9)	Tratado para estabelecer planos nacionais de empresas e direitos humanos e lei de devida diligência	GT ETNs e direitos humanos/ ONU. Mais de 7 rodadas de negociação, ainda vigente
<i>Treat alliance</i>	Mais de 1000 movimentos sociais	Sem ideal de resultado comum	Manter o processo de discussão internacional do tema
Tribunal permanente dos povos	Desde 1979	Determina se os direitos fundamentais dos povos foram violados, examina as causas das violações	Faz denúncias dos autores dos tais crimes perante a opinião pública internacional
Via campesina	Desde 1992, 182 organizações membro	Organização da representatividade de pequenos e médios produtores	Articulação, protestos
CPT -comissão pastoral da terra	Desde 1975	Reforma agrária e organização da luta e de movimentos sociais	Pesquisa conflitos no campo e outras incidências
Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM)	Desde 2012. Origem no Pará	“Por um país soberano e sério, contra o saque dos nossos minérios”	Incidência com cartilhas, livros, notícias.
Observatório de Conflitos de Mineração da América Latina (OCMAL)	Desde 2007	Perspectiva da Justiça ambiental (grupos mais atingidos que outros)	Reparação e busca por novos modelos de desenvolvimento, mapa de conflitos mineiros

Fonte: Elaboração própria a partir de 'I Seminário Unilab-UFBA de Relações Internacionais (2021)

### 3.6 SÍNTESE DA GOVERNANÇA DO SETOR EXTRATIVO

O conjunto único de dilemas políticos que países ricos em recursos naturais (RN) enfrentam foi uma das principais justificativas apresentada por parte da literatura de economia política para a ampliação da governança das extrativas, sob pena de incorrer na maldição de recursos. Tal ideia, associada a uma situação propícia para a expansão do setor, tal como o *boom* das commodities, culminou em mais países dependentes e novos entrantes, dando impulso a uma infinidade de iniciativas, enfeixadas sob o movimento AGBG. Desde os anos 2000, a ampliação da boa governança dos recursos naturais é o tema central tanto na literatura acadêmica quanto nas normativas relativas ao setor. Por isso, o objetivo desta seção 3 foi conhecer melhor do que trata o receituário dominante da ‘boa governança’, cuja existência e qualidade é indicativo para as decisões de investimento e resultados positivos, além de ser a “bala de prata” a ser implantada nos países ricos em recursos naturais que ainda não a possuem.

Para este breve panorama apresentamos, na 3.2, a complexa arquitetura atual da governança do setor extrativo- aqui tratada por AGBG- a qual possui quase uma centena de iniciativas (Quadro 6- Lista de iniciativas da governança das indústrias extrativas -AGBG), compostas por diversos tipos de instituições - das legais às voluntárias, envolvendo diversas partes interessadas - de governos a comunidades tradicionais, em diferentes escalas geográficas, da global a regional, nacional, local, envoltas em assimetrias de poder correspondentes à diversidade de atores, em especial da cadeia extrativa dominada pelas ETNs, como visto na seção 2.

Os principais remédios adotados contra a maldição de recurso são: plataformas de cooperação (50%) para facilitar o diálogo e compartilhar padrões, orientações, guias e índices (ferramentas), ficando o restante dividido entre plataformas de capacitação, estruturas legais e modelos de políticas. Tais iniciativas são focadas em desenvolvimento sustentável e abordam questão críticas; em especial, macroeconomia, prevenção de conflitos e mineração responsável. Os governos internacionais e as múltiplas partes interessadas são os principais envolvidos, atuando em escala global, ambos atentos à mineração de larga escala, motivados pela busca, desenvolvimento e gerenciamento de riscos. Além disso, buscam gerir vários “nós” da cadeia (EVC ou DVC). A título de exemplos, abordamos de maneira mais detalhada três iniciativas: EITI, NRCI e AMV, escolhidas devido a sua ampla adesão, disponibilidade de avaliações a seu respeito e por refletirem dois dos tipos mais encontrados de instrumentos direcionadas aos governos, que visam enfrentar os desafios que o setor extrativo impõe: os condicionados e os voluntários.

Segundo a literatura consultada, apesar do amplo conhecimento existente acerca de boas instituições, foram identificados limites por dois caminhos: através da análise da efetividade das ferramentas em si e através dos resultados dessas instituições de governança de países ricos em recursos naturais considerados exemplares.

No primeiro caso, críticos acusam as iniciativas de governança, condicionadas ou voluntárias, da mesma natureza de deficiência: não têm medidas de sucesso e/ou nem teoria da mudança, como apresentados nos casos da EITI, AMF e NRC. Parte das explicações para o insucesso é atribuída à dificuldade em implementar padrões em países com pouca capacidade, como inexistência de corpo técnico, por exemplo. A análise da efetividade das instituições nestes países mostra que há questões mais complexas que envolvem a sua implantação bem-sucedida. A baixa efetividade e os resultados heterogêneos de sua aplicação, quando disponíveis, além da ampla e global resistência ao setor, evidenciam que algo não vai bem com a AGBG. Ou, seja, saber como boas instituições (AGBG) se parecem não é o mesmo que saber como implementá-las ou mantê-las (seção 2.3.2).

O ponto de chegada da seção 3 foi clarificar as lacunas da AGBG para explicar a diversidade de resultados, mesmo após 20 anos de implantação. Argumentamos que seu foco estritamente técnico e apolítico é inadequado para os desafios apresentados pela Agenda 2030. Isto porque, dentre outras razões, tal abordagem foca na existência e qualidade destas instituições, vis a vis o processo pelo qual essas mudanças institucionais ocorrem. Adicionalmente, a mesma AGBG foi replicada no âmbito das operações minerais, transferindo as mesmas lacunas explicativas para compreender e recomendar a atuação de indústrias extrativas, visando o desenvolvimento de seus territórios sede. Esse rebatimento local da AGBG e visões alternativas a ela são alvo do capítulo 4, a seguir.

#### 4. AS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS E O DESENVOLVIMENTO EM NÍVEL SUBNACIONAL

A expansão do setor extrativo envolve operações minerais de larga escala em áreas cada vez mais vulneráveis, social e ambientalmente. Com mais tecnologia e mais conhecimento geológico, essas operações produzem mais riscos hoje do que outrora, seja pela exploração de novas áreas, como em alto mar e nas bacias amazônicas, seja pela diminuição de teores minerais e, portanto, maior quantidade de resíduos (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; BENDALL, 2022; CAMERON; STANLEY, 2017; DUTRA *et al.*, 2022; SANTIAGO, 2016; UNU-WIDER, 2018).

Se, de um lado, as ETNs estão mais poderosas do que nunca, nos países que sediam suas operações há quase 200 milhões de pessoas que vivem na pobreza e 13% na extrema pobreza<sup>93</sup>. Com alto poder de influenciar realidades locais (seção 1.2.1.3) nos países onde operam (seção 2.2), a presença das ETNs amplia as assimetrias, aumentando o risco de conflitos (BEBBINGTON, 2014). Tal cenário explica, em parte, porque, diferentemente do debate da maldição de recursos no âmbito nacional, o tema central no nível subnacional envolve a chamada Licença Social para Operar (LSO), que, resumidamente, visa garantir a legitimidade e a aceitação do empreendimento mineral junto às comunidades locais (SANTIAGO *et al.*, 2021b).

Desde os anos 2000, a Agenda da boa governança das extrativas (AGBG) é a aposta central das ETNs no âmbito subnacional para a correção dos impactos e dos poucos benefícios sociais, aposta essa traduzida em numerosos instrumentos de divulgação de boas práticas, guias, ferramentas, projetos, programas e sistemas corporativos (SLACK, 2018; TOMLINSON, 2018; UNU-WIDER, 2018), à semelhança do nível nacional. Entretanto, as principais ferramentas de gerenciamento de impactos socioambientais disponíveis não foram suficientes para evitar tragédias e conflitos (SANTIAGO *et al.*, 2021b) além de serem raros os casos de programas comunitários duradouros (CAMERON; STANLEY, 2017). Apesar do aumento de gastos em Responsabilidade Social Corporativa para que as ETNs mantenham a LSO, os benefícios são decepcionantes e os impactos não reduziram (MACDONALD, 2018; UNU-WIDER, 2018).

Objetiva-se, neste capítulo, explorar a relação ETNs e população local através de como a literatura trata o tema: majoritariamente focada nos impactos das operações e nos “remédios” para tratá-los (AGBG), tendo como ponto de chegada sua lacuna, que deixa escapar repostas ao

---

<sup>93</sup> Ver mais em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/cepal-alerta-que-taxas-pobreza-america-latina-2022-se-mantem-acima-niveis-pre-pandemia>. Acesso em: 13 mar. 2021.

porquê, apesar de 20 anos da recomendação (AGBG), raros são os resultados positivos. Além disso, a maioria das experiências relatadas na literatura não fornece informações suficientes sobre o desenvolvimento local, nem sobre a LSO das ETNs. Também buscamos respostas sobre a influência das ETNs em tais resultados.

Alguns autores, com os quais esta tese se alinha, ressaltam que a abordagem instrumental dominante (AGBG), construída em torno do atingimento da LSO, silencia quanto à contribuição de outras áreas de conhecimento para ampliação da compreensão dos complexos processos que ocorrem com a entrada de diferentes ETNs em diferentes contextos (BEBBINGTON, 2015; BEBBINGTON *et al.*, 2018; BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015; DIETSCH, 2014; SANTIAGO *et al.*, 2021a).

Corroborando com o consenso da literatura da economia política, de que resultados mais inclusivos de desenvolvimento dependem de instituições (seção 1.2), argumentamos que elas são resultado de um processo, e não fruto de reformas ou programas de desenvolvimento comunitários exógenos, como defende a AGBG. É na interação das instituições externas e internas ao território – a percolação, nas palavras de Arilson *et al* (2015), que o processo de disputa política ocorre, permeado de acordos e/ou conflitos, definindo assim, as instituições.

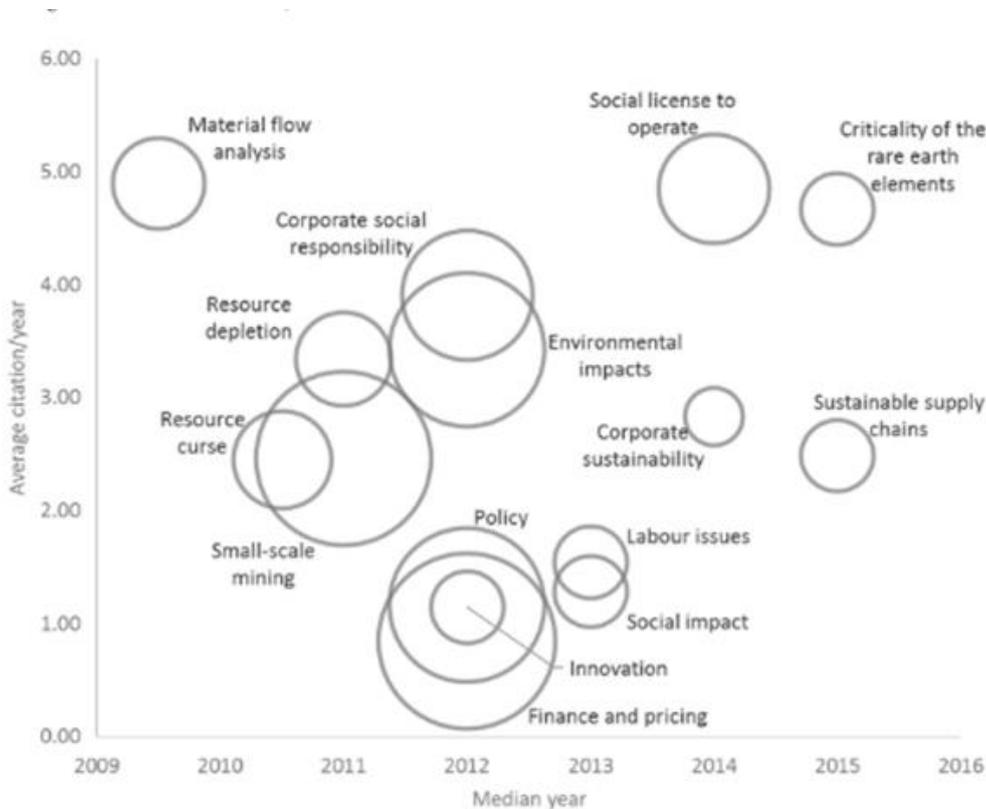
Ao invés de focar nos resultados da relação ETNs e territórios ou nos ‘remédios’ implementados (AGBG), pretendemos compreender o processo da interação ETNs e territórios de operação a partir das coalizões das quais a empresa participa, e sua atuação nas mudanças das instituições centrais para o desenvolvimento territorial (seção 1.1.2.2). Sob esta ótica, também será possível compreender a influência das ETNs para os resultados de desenvolvimento e para sua própria LSO.

#### 4.1 O QUE DIZ A LITERATURA?

O debate sobre a ‘maldição de recursos’, dominante na literatura relativa às extrativas e o desenvolvimento (seção 2.3), não atingiu o nível da operação (DIETSCH, 2014), mas gerou uma corrida para a remediação, com vistas a acessar e gerenciar os impactos do setor (VANCLAY, 2011). Após a sucessão de casos de violação e desastres ambientais, especialmente entre os anos 1980 e 1990, tanto da mineração quanto das petroleiras, e de países que pioraram depois da mineração, como Angola e Nigéria, várias campanhas levaram ao escrutínio dessas indústrias para que gerissem melhor seus impactos (TOMLINSON, 2018).

A literatura sobre mineração e desenvolvimento disponíveis nos últimos cinco anos em publicações de alto impacto<sup>94</sup> indicam que houve mudança no debate científico (KARAKAYA; NUUR, 2018; RODRIGUES; MENDES, 2018). A partir de 2010, o foco vem se deslocando da maldição de recursos, principalmente, no âmbito nacional e da visão fragmentada de desenvolvimento (econômica, ambiental, social etc.), para um olhar mais amplo de desenvolvimento e para sua expressão local com base nos preceitos da RSC, visando obter a LSO, como mostra a figura 8 abaixo:

**Figura 8** - Principais temas na literatura sobre mineração e desenvolvimento (2010 a 2015)



Fonte: Karakaya, E., & Nuur, C. (2018, p. 06)

As seções que seguem apresentarão um panorama do perfil das ETNs atualmente e nos principais temas tratados na literatura, a saber: os impactos socioambientais e os ‘remédios’ para tratá-los e para obter a LSO, entre outros, programas de gestão socioambiental, de engajamento das partes interessadas, e outras ferramentas da AGBG, também dominantes no âmbito subnacional nas últimas décadas.

<sup>94</sup> acima de JCR 2.

#### 4.1.1 Perfil das indústrias e dos projetos extrativos de larga escala

Partindo da compreensão do desenvolvimento como um processo de transformação das instituições, em especial políticas e econômicas, liderado por coalizões de atores dotados de interesses e poder (seção 1.2), torna-se fundamental para compreender o desenvolvimento em territórios com a presença de ETNs extrativas, ter uma visão do seu perfil e de seus projetos. O ciclo de vida de um projeto mineral de larga escala é complexo e demorado, tal como o próprio setor, conforme apresentado no capítulo 2. A exploração dos bens minerais é composta por no mínimo seis fases, que podem durar décadas, a saber: informação geológica, exploração, estudo de viabilidade, contratação, produção e fechamento (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020). Além da produção mineral ser altamente concentrada e controlada por poucas ETNs (seção 2.1.4), elas também são muito poderosas e estão em excelente forma financeira (BENDALL, 2022), o que amplia sua assimetria de poder com as comunidades de países em desenvolvimento (RMF, 2022a). Em 2020, o valor de mercado das 50 maiores mineradoras do mundo atingiu US\$ 1 trilhão<sup>95</sup> pela primeira vez, equivalente a 1% do PIB global<sup>96</sup>. Apesar da solidez financeira dessas empresas, elas seguem vigiadas pela sociedade, e sua postura defensiva faz com que percam terreno (RMF, 2022a), imputando mudanças e riscos para aquelas que intencionam fornecer minerais críticos em cenário com futuro promissor<sup>97</sup>:

Somente desenvolvendo e mantendo a confiança na relação com uma ampla gama de *stakeholders*, a licença de operação das mineradoras estará garantida (BENDALL, 2022).

Apesar de reconhecermos que as ETNs não são um bloco monolítico e que há diferenças substanciais entre elas (GOND; KANG; MOON, 2011; UNU-WIDER, 2018), sua prática apresenta um padrão comum (BEBBINGTON *et al.*, 2008; OSPINA PERALTA *et al.*, 2015) em termos de comportamento, abordagem em relação à questão socioambiental, e principais riscos a que estão submetidas: As ETNs abordam a sua relação com a sociedade sobretudo de forma instrumental (AGBG), e sob a ótica dos objetivos e riscos do próprio negócio (FREDERIKSEN, 2018, 2022), visão conhecida como ‘Business View’ (SANTIAGO *et al.*,

---

<sup>95</sup> Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/50-maiores-mineradoras-do-mundo-atingem-us-1-trilhao-em-valor-de-mercado-pela-primeira-vez/>. Acesso em: 29 out. 2022.

<sup>96</sup> Disponível em: <https://exame.com/economia/pib-mundial-pode-ultrapassar-us-100-trilhoes-pela-primeira-vez-em-2022/>. Acesso em: 29 out. 2022.

<sup>97</sup> Ver em mais profundidade fatores de mudança e riscos atuais da indústria mineral: Mineração 2022 (pwc.com.br). Disponível em: <https://kpmg.com/br/pt/home/insights/2022/06/industria-mineracao-cresce-mas-encara-riscos-ambientais.html>. Acesso em: 29 out. 2022.

2021a). E sustentam um comportamento reativo, ou seja, só agem em prol de instituições mais inclusivas quando pressionadas ou em conflito (ENRÍQUEZ, 2011; OSPINA PERALTA *et al.*, 2015), guardando enorme distância entre o discurso e a prática (RMF, 2022a), colaborando para a oposição a elas, expressa em movimentos como o NIMBY-*Not in my backyard*' (VANCLAYS, 2019) ou 'Pare a impunidade corporativa' (*'stop corporate impunity*)<sup>98</sup>.

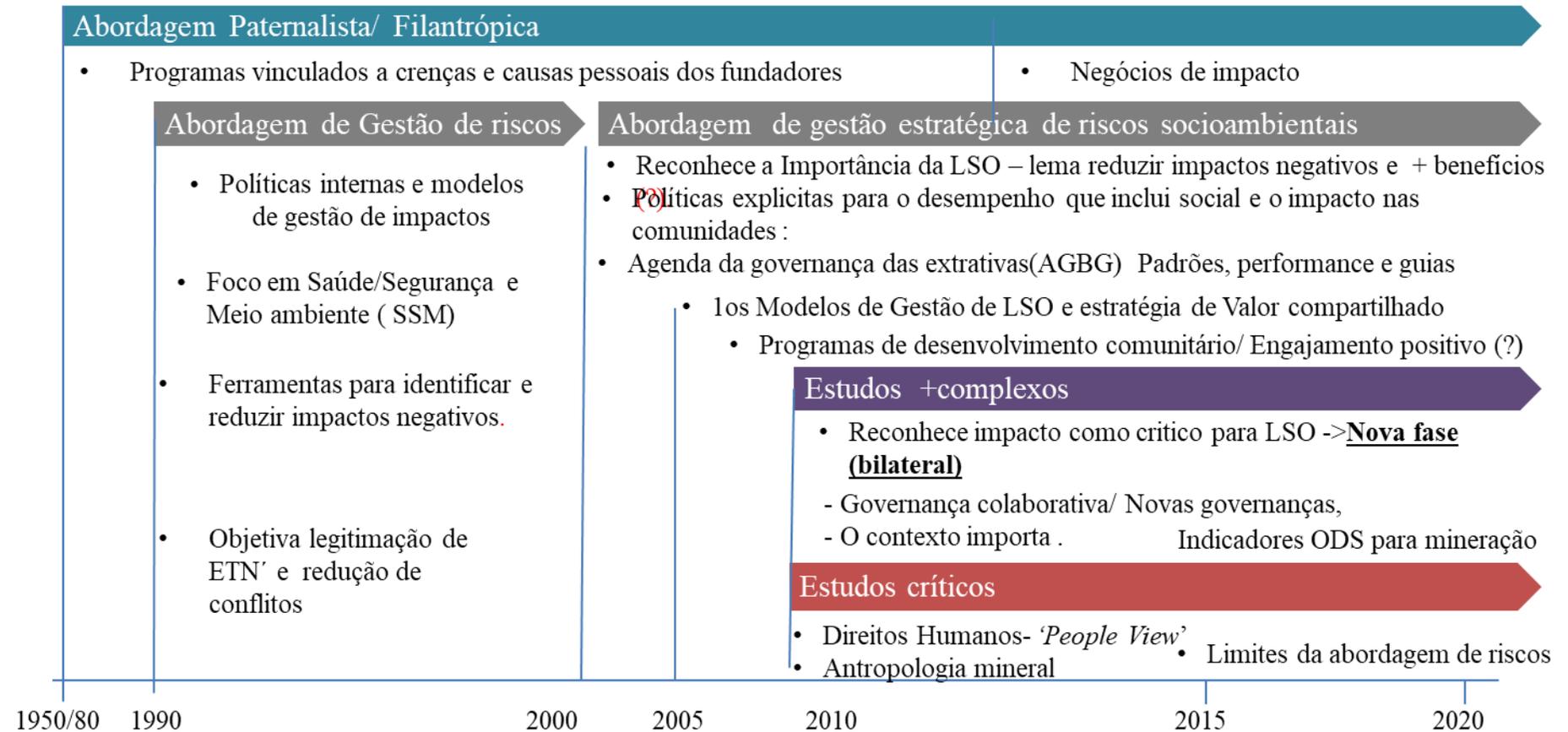
Desde os anos 1990, tem havido investimento de mais recursos no aprimoramento de processos corporativos de gestão socioambiental, mas insuficientes para evitar tragédias (SANTIAGO *et al.*, 2021a; SANTIAGO, 2016;) e garantir que a aceitação da comunidade aos seus projetos (HODGE, 2018). Como consequência, a LSO figura como um dos maiores riscos do negócio mineral (DUTRA *et al.*, 2022; TAVEIRA *et al.*, 2021). A construção do campo de saber relativo à interação ETNs e desenvolvimento mudou muito nos últimos 20 anos (TOMLINSON, 2018), assim como vem mudando o discurso e a atuação do setor extrativo na economia mundial, associando outras dimensões, além da econômica, ao debate sobre seu papel no desenvolvimento (parte da narrativa da AGBG).

Um panorama dos fatores históricos que forjaram o ator social privado em sua relação com as questões socioambientais pode ser observado nos três modelos principais de RSC presentes, hoje, nas indústrias extrativas (figura 09 adiante): filantropia ou paternalismo (majoritária até os 90), gerenciamento de riscos (sobretudo ambientais até meados de 2000, com foco em saúde, segurança e meio ambiente) e gerenciamento estratégico de riscos socioambientais, incluindo a dimensão social e comunitária a partir dos anos 2000 (TOMLINSON, 2018, BANKS *et al.*, 2013; MCEWAN *et al.*, 2017). Importante salientar que somente nos últimos dez anos os modelos de gerenciamento de LSO passaram a incluir riscos e objetivos das comunidades locais e que abordagens críticas à visão estritamente instrumental dominante (AGBG) apareceram no debate teórico (SANTIAGO *et al.*, 2021a). As instituições de governança (AGBG), centrais no debate sobre ETNs e desenvolvimento serão melhor detalhadas na seção 4.3, quando descritas as respostas da indústria aos impactos no nível local.

---

<sup>98</sup> Disponível em: <https://www.stopcorporateimpunity.org/?lang=pt-br>. Acesso em: 29 out.2022.

**Figura 9** - Evolução cronológica das abordagens das ETNs para questões socioambientais



Fonte: Elaboração própria, baseada em (BANKS *et al.*, 2013; GRIMBERG, 2016; MCEWAN *et al.*, 2017; SANTIAGO *et al.*, 2021a; SANTIAGO, 2016; TOMLINSON, 2018)

#### 4.1.2 Os impactos mais comuns da mineração em nível local

Os impactos das indústrias extrativas (IE) no desenvolvimento são melhor entendidos no século 21 (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; CAMERON; STANLEY, 2017; TOMLINSON, 2018). Entre os ‘positivos’, os mais comuns são a arrecadação de impostos, a geração de empregos, a melhoria na educação, na infraestrutura e na dinamização das trocas locais, enquanto o maior desafio é a sua durabilidade (CAMERON; STANLEY, 2017; FERNANDES; ALAMINO, 2014). Enquanto as principais questões críticas são: 1) a dimensão social: empresas são cúmplices ou beneficiárias de abusos aos direitos humanos, tal como expressam os casos da Shell na Nigéria<sup>99</sup> e da BP na Colômbia<sup>100</sup>: ampliação de conflitos sociais e riscos baseados em gênero, (2) a dimensão ambiental com impactos negativos das IEs na saúde e nos meios de subsistência das comunidades locais; mudança climática e riscos energéticos; e (3) dimensão econômica: riqueza concentrada, que alimenta a corrupção, o poder das elites e os conflitos.(OCDE, 2022; TOMLINSON, 2018).

A partir dos anos 1990, e num crescente desde os 2000, grande parte dos estudos procura identificar os impactos negativos, seja para denunciá-los, seja para buscar formas de mitigá-los (AGBG). Sabe-se, hoje, que impactos são concentrados na escala local, são cumulativos, interligados entre si (a degradação de um rio pode impactar na renda de pescadores locais), em escala de tempo longo, como atestam os diversos passivos ambientais (contaminações de solo e água) e sociais (cidades fantasmas após o descomissionamento da mina), os quais perpassam o tempo dos projetos, e que tendem a aumentar, como demonstra os numerosos estudos e a mídia, detalhados a seguir:

Em termos de escala, a proximidade dos canteiros das operações extrativas é o epicentro dos danos (CAMERON; STANLEY, 2017; RMF, 2021). A Fundação de Mineração Responsável (RMF, 2021) concluiu em estudo abrangendo mais de 1.000 operações minerais de 38 empresas privadas, estatais e de capital aberto, responsáveis por quase 28% da produção mundial do setor da mineração, que: “com exceção de aspectos corporativos como fraude tributária ou suborno, praticamente todos os danos associados às atividades extrativistas das empresas surgem no nível local” (p. 9).

As operações extrativas muitas vezes ocupam a mesma área das comunidades locais (BEBBINGTON, 2015; CAMERON; STANLEY, 2017), o que significa uma competição entre

---

<sup>99</sup> Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/lg/noticias/2009/06/090609\\_shellacordog](https://www.bbc.com/portuguese/lg/noticias/2009/06/090609_shellacordog). Acesso em: 29 out.2022.

<sup>100</sup> Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/americas/20150522-sindicalista-colombiano-acusa-petrolifera-britanica-bp-de-sequestro-e-tortura>. Acesso em: 29 out.2022.

elas por terra, água e energia para os canteiros minerais, operações e estruturas de apoio (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020), que se agrava especialmente quando há queda no abastecimento (BEBBINGTON *et al.*, 2008).

Importante observar que os impactos da atividade mineral não são estanques no tempo, estando associados às diversas fases de exploração, desde a lavra até o transporte e o beneficiamento do minério, e por séculos após o fechamento das minas':

A mina se esgota, a empresa transfere suas atividades para outra localidade, e à população restam escavações abandonadas, pilhas de rejeitos, contaminação do ar, do solo, dos rios e dos lençóis freáticos, além de doenças, decadência econômica e empobrecimento (FERNANDES, 2014, p. 25).

Um caso emblemático do tempo e da amplitude dos efeitos das ETNs extrativas ocorreu no Estado do Amapá, na Amazônia. Segundo o mapa de conflitos da Fiocruz, depois de décadas de pujança econômica oriunda da exploração de manganês (1944 e 1997) pela Sociedade Brasileira de Indústria e Comércio de Minérios de Ferro e Manganês (ICOMI), o município Serra do Navio precisou arcar com as consequências de um projeto de desenvolvimento marcado pela concentração de renda e pela negligência com a saúde coletiva e ambiental. O passivo de mais de 50 anos de atividade mineral inclui a contaminação com metais pesados e arsênio do lençol freático e do ar da região, que atingiu as comunidades situadas no entorno do complexo mineiro-siderúrgico: 'Serra do Navio é hoje um lugar com pior qualidade de vida e abandonado'<sup>101</sup>.

Embora tais impactos sejam interdependentes (a qualidade da água interfere na saúde da comunidade), vamos abordá-los por dimensão (ambientais, sociais e econômicas) a fim de facilitar a compreensão. Convém salientar que os impactos minerais estão correlacionados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desde 2016 (CCSI; SDSN; WEF, 2016; FREDERIKSEN; BANKS, 2022).

Os impactos ambientais nocivos mais comuns referem-se à pegada ambiental das ETNs extrativas (CAMERON; STANLEY, 2017) expressa, por exemplo, no uso de água (seja por uso ou por contaminação e/ou disputa por acesso), na produção de resíduos e/ou na disposição inadequada, gerando contaminação e erosão do solo e da água, poluição do ar, desmatamento e ocupação de áreas biodiversas com perda de vida selvagem e danos aos meios de vida tradicionais que, devido à degradação de meio ambiente, empobrecem (CAMERON;

---

<sup>101</sup> Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ap-apos-esgotamento-do-manganes-passivos-ambientais-e-perspectiva-economica-incerta-rondam-as-cidades-de-serra-do-navio-e-santana/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

STANLEY, 2017). Ademais, os impactos são cumulativos e não são contabilizados (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020). Casos recentes de poluição ilustram o quão nocivas continuam sendo as operações minerais: em 2012, a Teckcoal foi multada em U\$47 milhões por contaminar as águas com selênio, no Canadá, e a Barrickgold, apesar da permissão por lei, despejou, em 2021, metais pesados em Pergera (Papua-Nova Guiné), queimando dez crianças (RMF, 2021).

O rompimento de barragens de rejeitos apresenta tendência de aumento da incidência e da severidade (RMF, 2020, 2021). Corrobora esta afirmação a *World Mine Tailings Failure (2020)*<sup>102</sup> a partir da análise de décadas de falhas de barragens. As razões para tal se concentram no maior uso das instalações além do planejado, o fato de que muitas delas são antigas e de alto risco. Também devido ao aumento da produção de rejeitos das mineradoras (RMF, 2021). Emblemático e recente exemplo da má disposição de rejeitos e suas consequências foi o ocorrido, em 2019, em Brumadinho, Minas Gerais, quando a represa de rejeitos da mineradora multinacional brasileira Vale S.A despejou lodo tóxico em 270 hectares de terra, poluindo 300 km de rios, e, em decorrência, a morte de 270 trabalhadores (MILANEZ; JARDIM WANDERLEY, LUIZ; SOUZA, 2017).

Na esfera social, os impactos mais nocivos das IEs recaem sobre dois grupos vulneráveis: as comunidades locais e os/as trabalhadores/as do setor. São concentrados na violação de direitos humanos, que ocasiona conflitos e militarização, além de sérios problemas de segurança no trabalho (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; CAMERON; STANLEY, 2017; FERNANDES; ALAMINO; (EDS.), 2014; OCDE, 2022). Fernandes e Alamino (2014) chamam atenção para a ruptura cultural criada pelas IEs nas populações locais, relativamente aos seus valores, tradições e modos de vida.

No caso das populações locais, os impactos estão vinculados à perda dos meios de vida devido às aquisições de terra, reassentamentos ou degradação ambiental, problemas de saúde, destruição do patrimônio cultural, deslocamento forçado, violações de direitos humanos e dos povos ind[ígenas, mortes e ferimentos graves (RMF, 2021; AYUK; PEDRO; EKINS, 2020, p. 29). Além de provocar ‘graves danos à saúde e à segurança das comunidades’, considerando os milhares de incidentes graves de poluição, as lesões acidentais e as fatalidades, ataques violentos são impetrados pela gestão de segurança corporativa, sendo a mineração o setor mais mortífero para defensores de direitos humanos e da terra (RMF, 2021, p.23). Mais de um terço dos protestos foi motivado pela falta de Consentimento Livre Prévio e Informado (CLPI) do empreendimento. Segundo a organização *Business and Human Rights Resource Centre* (2021),

---

<sup>102</sup> Mais em: <https://worldminetailingsfailures.org/>. Acesso em: 29 out.2022

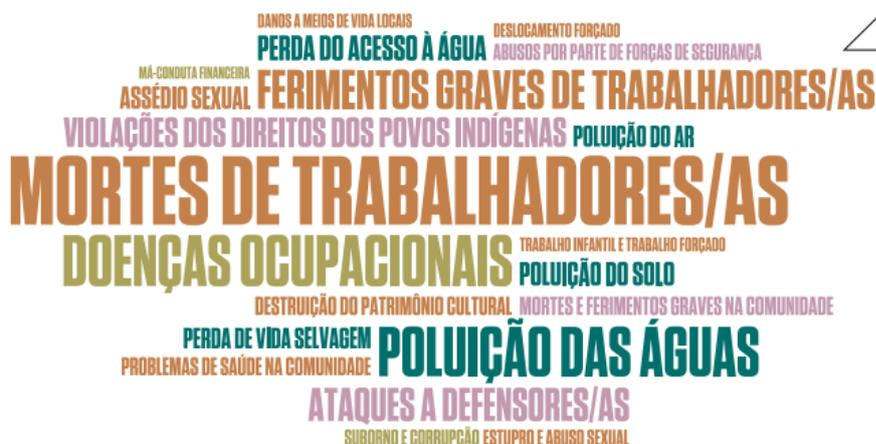
foram 138 casos de ataques associados à mineração, em 2020. Apesar do cenário catastrófico, apenas três empresas, das 40 citadas no estudo da RMF, estabeleceram compromisso formal com defensores (RMF, 2021).

No tocante aos impactos nos trabalhadores/as, a literatura menciona casos de doenças ocupacionais, estupros, assédio e abuso sexual, trabalho infantil e trabalho forçado, além de mortes e ferimentos graves (RMF, 2021). Em termos de acidentes fatais, foram relatadas mais de 500 mortes de trabalhadores da mineração entre 2019 e 2020, cujas causas variavam de soterramentos e atropelamentos a incêndios no abastecimento. Segundo relatório da OIT: *Mining: a hazardous work*<sup>103</sup> (2015), embora o setor colabore com apenas 1% da força de trabalho global, é responsável por 8% dos acidentes fatais. No caso das mulheres, pesquisa junto às mineradoras revelou que 25% das trabalhadoras já sofreram atos físicos de agressão sexual na Austrália Ocidental (onde foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito-CPI, em 2021) e no Canadá, 40% passou por algum assédio (RMF, 2021, p. 30). Apesar disso, somente 8% das ETNs incluídas no estudo da Fundação de Mineração Responsável (RMF, 2021) tinham sistema de gestão para proteção das mulheres.

Em termos econômicos, as IEs ocasionam mais desigualdade em nível local devido ao acesso diferenciado às oportunidades para mulheres e homens, ao aumento de empregos mecanizados e ao fluxo dos royalties (FERNANDES; ALAMINO; (EDS.), 2014), uma vez que beneficiam pequenos grupos (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020), além de ensejarem corrupção e crimes financeiros (OCDE, 2022). Para Fernandes e Alamino (2014), os desafios dos territórios minerados e seu entorno são consideráveis, dado que a mineração, ao atrair grandes contingentes de trabalhadores de outras localidades, costuma provocar aumento nos preços de bens e serviços locais, além de representar uma ameaça à independência econômica da comunidade, se não houver diversificação produtiva. Tal dependência econômica, somada a uma economia de entrave, aliada à falta de planejamento de fechamento de minas, deixa as localidades em decadência econômica e social (FERNANDES; ALAMINO; (EDS.), 2014), tal como nos exemplificou o caso da Serra do Navio, aqui apresentado.

---

<sup>103</sup> Disponível em: [https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/areasofwork/hazardous-work/WCMS\\_356567/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/areasofwork/hazardous-work/WCMS_356567/lang--en/index.htm). Acesso em: 29 out.2022.

**Figura 10** - Incidência dos impactos do setor mineral

Fonte: RMF, 2021, p. 14

Atualmente, devido à frequência cada vez maior dos riscos não técnicos (DAVIS; FRANKS, 2014; FRANKS *et al.*, 2014), as atenções têm se voltado para os impactos do setor nas mudanças climáticas, na biodiversidade, no fechamento de minas e nas áreas proibidas, conhecidas como ‘*no go areas*’ dada sua sensibilidade socioambiental (CAMERON; STANLEY, 2017).

#### 4.1.3 Os resultados de desenvolvimento na presença de indústrias extrativas

Além do foco nos impactos (seção 4.1.2), a literatura relativa às indústrias extrativas e desenvolvimento vem observando os resultados dessa interação em nível subnacional, embora haja poucos trabalhos com abordagem de maldição de recursos nessa escala. A heterogeneidade de resultados, tal como visto em âmbito nacional, também é encontrada no nível subnacional, seja entre regiões extrativas de um mesmo país, seja entre indicadores de desenvolvimento – enquanto uma de suas dimensões melhora, outras pioram, dependendo das diferenças entre as ETNs envolvidas (ENRÍQUEZ, 2011; GOND; KANG; MOON, 2011; UNU-WIDER, 2018). Apesar da diversidade de resultados, salvo alguns poucos positivos, os negativos são a maioria.

O Chile, maior produtor e exportador mundial de cobre e um dos países mais estudados sobre as IEs e o desenvolvimento (DIETSCHKE, 2014; ORIHUELA; THORP, 2012), ilustra a existência de resultados heterogêneos em um terço de suas quinze regiões minero-dependentes. Estudo recente sobre o progresso social identificou uma redução generalizada da pobreza e melhoria de renda de 2006 a 2015 em nível subnacional (ICMM, 2018b), compatível com os resultados encontrados por outros estudos nas regiões minerais de Antofagasta (ICMM, 2007) e Tapacará (COLLAHUASI, 2016 *apud* ICMM, 2018). Contudo, outros estudos mostram que

este não é o caso de regiões minerais não metropolitanas. Apesar de maior receita, tais regiões foram esquecidas pelos governos, com limitado acesso a equipamentos e bens de consumo, aumento do custo vida, piora da qualidade de vida e palco de muitos conflitos: 20% maior do que nas regiões mineradoras (ATIENZA; FLEMING-MUÑOZ; AROCA, 2021).

O caso do cânone mineiro no Peru exemplifica bem os resultados diversos entre regiões, provocados pela atual gestão das rendas dos RNs. Enquanto alguns estudos argumentam que houve um impacto positivo limitado no bem-estar local, especialmente entre as comunidades rurais, outros salientam que tais recursos, embora tenham aumentado o investimento público, deixaram lacunas de desenvolvimento entre as regiões (ARELLANO-YANGUAS, 2011; PAREDES *et al.*, 2013, FORT; PAREDES, 2015 *apud* BEBBINGTON *et al.*, 2018)

Os resultados negativos envolvendo IEs e as localidades de suas operações constituem a maioria nos estudos, como ilustram casos na África e na América Latina. Em Ghana, Aaragon e Ruf (2014 *apud* ICMM, 2018) apontam o aumento da pobreza rural, fruto dos impactos da mineração de ouro em larga escala no meio ambiente e no setor agrícola, onde níveis altos de poluição perto da mina reduziram a produtividade local. Na mesma linha, Shiquan *et al.* (2022) mostram a perda de bem-estar dos mais vulneráveis a partir dos impactos provocados pelas IEs na China. Na Bolívia, Campero e Barton (2015) demonstram como a prática das IEs gera conflitos, afastando atores antagônicos e prejudicando trajetórias de desenvolvimento (MACDONALD, 2018).

Os casos de sucesso envolvendo indústrias extrativas e regiões subnacionais são raros na literatura (BEBBINGTON *et al.*, 2008; HODGE, 2018; TOMLINSON, 2018), o que torna o uso da dotação de RN para acelerar o desenvolvimento sustentável, uma exceção.

#### **4.1.4 Principais respostas das indústrias extrativas**

Em resposta a tal contexto de resultados mistos, além de acidentes, denúncias e escrutínio das operações extrativas, o debate público dos anos 2000 estava envolto na idéia geral de não prejudicar e promover benefícios locais (TOMLINSON, 2018). Para tal, baseou-se na mesma fórmula adotada para promoção do desenvolvimento em nível macro: a governança AGBG, mas sem o rico debate teórico ocorrido na economia política em torno da tese da maldição de recursos aplicada em nível subnacional (DIETSCHKE, 2014; STEVENS; LAHN; KOOROSHY, 2015).

Assim, as respostas aos dilemas da interação IEs e desenvolvimento em escala subnacional se concentraram nas ‘boas instituições’ para gerenciar conflitos no nível do projeto

e garantir a sua LSO (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; MACDONALD, 2018; SLACK, 2018). Primeiramente, foram revistos os processos internos das ETNs com vistas a definir suas ações frente às questões socioambientais, em especial, os impactos. Foram adotados compromissos e padrões internacionais e setoriais para guiar a conduta empresarial, ferramentas de gerenciamento de impactos, como o EIA, que no Brasil e em outros países faz parte do processo legal de licenciamento, e instrumentos de informação e auditoria, como o *Global Reporting Initiative (GRI)*. Em seguida, adotou-se ferramentas de engajamento das partes interessadas e projetos de desenvolvimento comunitário (MCEWAN *et al.*, 2017).

Como nos conta Santiago (2016), após imersão em processos internos para aprimoramento da gestão de impactos, as empresas, pressionadas por maior conscientização socioambiental e pela escalada de conflitos, começam a considerar o extra-corporativo como forma de ganhar legitimidade. Assim, inicia-se a participação das empresas na arena social das comunidades do entorno. Vale salientar que os impactos sociais têm sido os últimos a serem incluídos nos procedimentos relativos aos riscos da mineração (ENRÍQUEZ, 2011; SANTIAGO, 2016; MACDONALD, C. 2018) e, até os anos 2000, poucas empresas tinham mecanismo de gerenciamento (performance) social instalado (TOMLINSON, 2018).

A virada do século XX é um divisor de águas na abordagem de gerenciamento socioambiental das extrativas. Com a AGBG, a expansão sem precedentes do setor e os conflitos associados (BEBBINGTON, 2012; BEBBINGTON *et al.*, 2008) tornam mais comuns os fóruns de pactuação e coordenação tripartite entre empresas, governo e sociedade (MILANO, 2018). As chamadas ‘novas governanças’ (SANTIAGO, 2016), iniciam-se com a inserção de procedimentos empresariais para engajamento das partes interessadas, como as ferramentas de gestão da LSO (ICMM, 2018a; UN-REDD PROGRAMME, 2013). Ao ser implementada, a AGBG muda o discurso do setor, que se posiciona um ator pelo desenvolvimento de seus territórios-sede, saindo de uma abordagem reativa de gestão de riscos para uma propositiva, embora esse esforço não tenha sido capaz de reduzir, efetivamente, impactos e conflitos (DIETSCHKE, 2014; TOMLINSON, 2018; RMF, 2021), como será explorado mais adiante, na seção 4.2.

A declaração do principal projeto lançado pela Iniciativa Global de Mineração (GMI) retrata esta postura:

*[...] the positive orientation opens the door to a much fuller treatment of the benefits that result from mining activities than has traditionally been the case with impact assessment approaches. On the other, the same positive orientation sets the assessment bar higher (MMSD North America, 2002, p. 7 apud HODGE, 2018).*

#### 4.1.4.1 Exemplos de remédios no âmbito das operações extrativas das ETNs

Atualmente, há inúmeras instituições no bojo da AGBG voltadas às operações extrativas (ver Quadro 6 - Lista de iniciativas da governança das indústrias extrativas -AGBG) implementadas nos últimos 20 anos, segundo a abordagem de gestão de riscos. Várias delas foram construídas em fóruns multiatores e repercutiram em novas práticas empresariais (TOMLINSON, 2018), a exemplo dos Princípios Orientadores da ONU entre empresas e direitos humanos (2011), que incentivaram corporações a implantarem mecanismos de reclamação (está definindo legislação a respeito), e o principal modelador da abordagem empresarial adotada pelas ETNs: os padrões socioambientais do International Finance Corporation - IFC.

Resultado de anos de pressão da sociedade civil ao IFC e de críticas a seus projetos, como a unidade hidrelétrica de Pangué, no Chile, o IFC Standard é o primeiro conjunto abrangente de padrões socioambientais aplicado à indústria extrativa, e referência internacional de melhores práticas para gerenciamento de riscos socioambientais no setor. Ao longo dos anos 2000 foram aplicados a todos os clientes de países emergentes (LIC/MIC) que desejavam financiamento. Esses padrões cobrem a maioria das questões socioambientais enfrentadas por projetos extrativos, em seu ciclo de vida, gestão dos impactos, condições de trabalho, saúde e segurança, prevenção da poluição, aquisição de terras e reassentamento, populações indígenas e patrimônio cultural, além de questões relativas à eficiência no uso e descarte de recursos.

Abaixo, um quadro demonstrativo de iniciativas para as operações minerais voltadas ao desenvolvimento sustentável e à mineração responsável, com ênfase em questões críticas como transparência, prevenção de conflitos e o próprio modelo de desenvolvimento, mesmas categorias indicadas na classificação da AGBG no âmbito setorial (seção 3.3).

**Quadro 6** - Lista de iniciativas da governança das indústrias extrativas (AGBG)

Sigla	Nome da iniciativa
AA1000	<i>AccountAbility</i> AA1000 / Norma de Garantia.
AKVG	<i>Akwé: Kon Voluntary Guidelines</i> / Diretrizes voluntárias Akwé: Kon condução de avaliações de impacto cultural, ambiental e social relativas a desenvolvimentos propostos para ocorrer em comunidades indígenas e locais.
ASI	<i>Aluminium Stewardship Initiative</i> /Iniciativa de Administração de Alumínio
BBOP	<i>The Business and Biodiversity Offsets Programme</i> /Programa de Compensações de Negócios e Biodiversidade
BM	Estrutura Social e Ambiental do Banco Mundial
CASM	<i>Communities and Small-Scale Mining</i> / Carta das Comunidades e Mineração de Pequena Escala (CASM) - foca na coordenação e facilitação de pequenos projetos para reduzir pobreza e promover desenvolvimento
CCCMC	<i>China Chamber of Commerce of Metals, Minerals and Chemicals Importers and Exporters</i> / Câmara de Comércio China de Importadores e Exportadores de Metais, Minerais e Produtos Químicos - <i>Guidelines for Social Responsibility in Outbound Mining Investments (GSRM)</i> / lança diretrizes para orientar as empresas chinesas na melhoria das estratégias de RSC e sustentabilidade, bem como dos sistemas de gestão. Baseadas na Orientação ISO 26000 sobre Responsabilidade Social
Chinese DD	<i>Chinese Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains</i> /Diretrizes Chinesas de Due Diligence para Cadeias de Fornecimento de Minerais Responsáveis- orienta e suporta empresas que estão extraíndo e/ou usando minerais recursos para identificar, prevenir e mitigar seus riscos de contribuir direta ou indiretamente para conflitos e violações de direitos humanos. em qualquer ponto da cadeia de abastecimento
EICC	<i>Environmental Sustainability Working Group</i> - Fundada em 2004 por um grupo das principais empresas de eletrônicos, a Responsible Business Alliance (RBA), anteriormente Electronic Industry Citizenship Coalition (EICC) -organização sem fins lucrativos composta por empresas de eletrônicos, varejo, automóveis e brinquedos comprometidas em apoiar os direitos e bem-estar estar dos trabalhadores e das comunidades
EIR	<i>Extractive Industries Review</i> /Revisão das Indústrias Extrativas pelo Grupo Banco Mundial-concluiu que as indústrias extrativas podem contribuir para a redução da pobreza e que o envolvimento do Grupo Banco Mundial pode influenciar positivamente os padrões da indústria
EO 1000	<i>Equitable Origin</i> /Origem Equitativa e Padrão EO100™ 1
FPIC	<i>Free, Prior and Informed Consent</i> / Consentimento Livre, Prévio e Informado
FRB	<i>Framework for Responsible Mining</i> / Estrutura para Mineração Responsável
GRI	<i>Global Reporting Initiative</i> / Iniciativa global de Informação (suplemento de mineração emitido em 2011)
HEI	<i>Health in the Extractive Industries</i> / Saúde nas Indústrias Extrativas.

(continuação)

Sigla	Nome da iniciativa
ICMM	<i>International Council on Mining and Metals/ Conselho Internacional de Mineração e Metais - Coalizão internacional de 29 empresas com o objetivo de fortalecer o desempenho ambiental da mineração. Estabelece princípios e estrutura da Política de Desenvolvimento Sustentável com outras declarações de posicionamento: 2003—Mineração e Áreas Protegidas; 2003/5/6/9—Transparência e Receitas Mineraias; 2004/10—Mineração: Parcerias para o Desenvolvimento; 2006/9/11 — Mudança Climática; 2008/13—Mineração e Povos Indígenas; 2010—Relatório público concluído pela primeira vez, incluindo avaliação independente e consistente com os requisitos de relatório da GMI).</i>
IFC	<i>'A Strategic Approach to Early Stakeholder Engagement – A Good Practice Handbook for Junior Companies in the Extractive Industries'/ Uma Abordagem Estratégica para o Envolvimento Inicial das Partes Interessadas – Um Manual de Boas Práticas para Empresas Júnior nas Indústrias Extrativas.</i>
IFC-PS	<i>IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability /Princípios e Diretrizes de Sustentabilidade Social e Ambiental da Corporação Financeira Internacional. Estabelecidos em 2006, revisados em 2012.</i>
ILO 169	<i>Indigenous and Tribal People Convention/ Convenção dos Povos Indígenas e Tribais (1989)</i>
ISO AS 8000	ISO Responsabilidade Social SA8000
LBMA-RGG	<i>Mining Investment and Governance Review/Revisão de Investimento e Governança em Mineração</i>
OCDE DD	<i>OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chain Management of Minerals for Conflict Affected and High-Risk Areas/ Orientação de Due Diligence da OCDE para Cadeias de Fornecimento Responsáveis de Mineraias de Áreas Afetadas por Conflitos e de Alto Risco</i>
OECD	Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, Anexo à Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais
PRI	<i>Principles for responsible investment /Princípios para investimento responsável – conhecidos como princípios do Equador, foram estabelecidos em 2003 e revisados em 2006 (uma estrutura de gerenciamento de risco, adotada por instituições financeiras, para determinar, avaliar e gerenciar riscos ambientais e sociais em projetos).</i>
UN DH	<i>UN Guiding principles on Business and Human Rights / Princípios Voluntários das Nações Unidas sobre Segurança e Direitos Humanos-projetados explicitamente para orientar as empresas da indústria extrativa na manutenção da segurança de suas operações.</i>
UNGC	<i>UN Global Compact/ Pacto Global das Nações Unidas -Primeira Cúpula de Líderes convocada em 2004. É iniciativa voluntária baseada nos compromissos do diretor executivo (CEO) para implementar princípios universais de sustentabilidade (direitos humanos, trabalho, meio ambiente, anticorrupção) e tomar medidas para apoiar as Nações Unidas.</i>
US DODD-Frank	<i>US Dodd-Frank Act (Section 1502) - A lei exige que as empresas de capital aberto dos EUA verifiquem suas cadeias de suprimentos para estanho, tungstênio, tântalo e ouro, se eles forem originários do Congo ou de seus vizinhos, e tomem medidas para lidar com quaisquer riscos que encontrarem e relatar seus esforços todos os anos à Comissão de Valores Mobiliários dos EUA (SEC).</i>

Fonte: Elaboração Própria a partir de AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; HODGE, 2018.

#### 4.1.5 O Paradigma da performance e da conformidade de hoje

Como visto acima, o gerenciamento socioambiental nas empresas evoluiu ao longo do tempo, partindo da negligência à abordagem de risco (Figura 09 - Evolução cronológica das abordagens das ETNs para questões socioambientais). Hoje, a grande maioria das ETNs conta com uma estrutura comum que melhorou o desempenho da área socioambiental (TOMLINSON, 2018). Apesar disso, as tendências de ampliação de riscos e da continuidade dos danos é o horizonte que se apresenta, agravando ainda mais essa conflituosa e ambígua interação (BEBBINGTON et al., 2008), como detalhado a seguir.

##### 4.1.5.1 As práticas de hoje - AGBG nas ETNs

A gestão ambiental das IEs inclui, hoje, uma série de instituições para identificação, avaliação, gestão e relato dos seus impactos. São elas os Estudos de Impacto Ambiental (EIA), os planos de gestão e a publicação em relatórios anuais, envolvendo dados relativos à proteção da biodiversidade, medidas preventivas contra acidentes, etc. (TOMLINSON, 2018).

As avaliações do desempenho ambiental, com foco em indústrias de óleo e gás, mostram uma melhora ao longo do tempo, principalmente na redução de acidentes fatais, em derramamentos, no consumo de água e nas emissões de gases de efeito estufa (GEE). Mas, apesar disso, a indústria extrativa continua impactando significativamente o meio ambiente, apresentando desempenhos ruins (HODGE, 2018; TOMLINSON, 2018) e até fatais, a exemplo dos recorrentes derramamentos do setor de O&G no delta do Niger<sup>104</sup> e de rupturas de barragens de rejeito da Vale<sup>105</sup>, em Minas Gerais, no Brasil (MILANEZ, 2017).

Elementos do presente ainda agravam este cenário, uma vez que os esforços para novos recursos incluem operações em alto mar e no Ártico, trazendo mais e maiores riscos, a exemplo da explosão ocorrida na Plataforma da BP e o subsequente derramamento de óleo no Golfo do México (2010). Isto, aliado à maior conscientização sobre mudanças climáticas e valor da proteção à biodiversidade e aos povos tradicionais, tem levado à maior escrutínio público e ao aumento de regulamentações nacionais (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; BEBBINGTON *et al.*, 2018; UNU-WIDER, 2018).

---

<sup>104</sup> Caso de derramamento de óleo da Shell 'que tornou uma região de quase 70 mil quilômetros quadrados de pântanos, riachos e florestas de mangue no sudeste da Nigéria num dos lugares mais poluídos do mundo'. Veja mais em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2020/07/02/o-toxico-legado-de-60-anos-de-petroleo-abundante-na-nigeria.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 10 maio 2023.

<sup>105</sup> Considerados os rompimentos mais graves dos últimos tempos. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47034499>. Acesso em: 10 mar. 2023.

Na esfera social, o desempenho das IE aborda três grandes áreas, a saber:

- (i) Avaliação dos impactos sociais (AIS) da operação e sua gestão, com foco nos impactos nos povos indígenas, reassentamento e patrimônio cultural,
- (ii) questões relativas à consulta e envolvimento comunitário nas ações locais da IE e
- (iii) promoção de benefícios por meio de projetos de desenvolvimento comunitários (PDC) ou de Investimentos Sociais (IS) (MACDONALD *et al.*, 2015; TOMLINSON, 2018).

#### 4.1.5.2 Críticas às respostas dadas pelas ETNs

O conhecimento acerca da relação IEs e desenvolvimento foi muito ampliado desde os anos 1990, contando hoje com vasto arcabouço normativo (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; CAMERON; STANLEY, 2017; UNU-WIDER, 2018), como apresentado na seção anterior. A estrutura das áreas de gestão socioambiental corporativa também aumentou, assim como seus recursos (MACDONALD, 2018).

Indagamos: a AGBG e suas instituições fizeram diferença nos resultados de desenvolvimento territorial dos territórios minerados? Para Hodje (2018), a lacuna relativa à contribuição da mineração para o desenvolvimento continua em aberto. Há muitas críticas às instituições criadas para mitigar, remediar e evitar os impactos das IEs. A literatura é farta em apresentar a grande distância entre as normas e o que ocorre nas práticas corporativas (FREDERIKSEN, 2018; RMF, 2020; 2022b; MCDONALD, 2018). O fato de existir uma regra ou um padrão não significa que haverá cumprimento ou que não será corrompido (BEBBINGTON, 2015; BEBBINGTON *et al.*, 2008; DIETSCHE, 2014; RMF, 2022a; THELEN; MAHONEY, 2010).

A Fundação para Mineração Responsável (RMF), em seu relatório “Fechando lacunas e acelerando progresso rumo à mineração responsável”<sup>106</sup> (2022a) denuncia o abismo entre as medidas para mitigar danos da mineração e a realidade: apesar de 80% das empresas terem compromissos, eles por si só são insuficientes, uma vez que só 40% se transformam em ações e em efetividade, a exemplo das 12 violações encontradas nas empresas presentes no levantamento, dez tinham políticas de direitos humano e quase metade sistemas que exigem due dilligence (RMF, 2020, 2022b). Apesar das três principais instituições de gestão socioambiental corporativa (gestão de impactos, engajamento e desenvolvimento comunitário) serem consideradas avanços em termos instrumentais (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020;

---

<sup>106</sup> Nome original: ‘: Closing the gaps... and accelerating progress on responsible mining.’

CAMERON; STANLEY, 2017; UNU-WIDER, 2018), elas não estão isentas das mais diversas críticas, pois não lograram sucesso em evitar danos e gerar benefícios positivos nos locais de suas operações (MACDONALD, 2018; RMF, 2021, 2022a; TOMLINSON, 2018).

A natureza da abordagem empresarial, com seu caráter unilateral e instrumental, é uma crítica comum às três áreas de gestão socioambiental. Vários estudos apontam as corporações e seus programas como responsáveis pelos fracassos nos resultados de desenvolvimento dos territórios de suas operações, sob a alegação de que o enfoque unilateral das ETNs desconsidera a voz (e, mesmo, a existência) dos envolvidos e impactados, e as oportunidades existentes para além do setor extrativo. Hodge (2018) chama a atual situação das ETNs de ‘paradigma da performance’; ou seja: a profusão de sistemas de performance socioambiental não levou a um maior desenvolvimento nos territórios minerados, nem tampouco à redução de conflitos. Dietsche (2014), por sua vez, chama o mesmo fenômeno de ‘paradigma da conformidade’. Explicações para o insucesso deste paradigma são encontradas nas três áreas de gestão, que passamos a descrever.

#### 4.1.5.2.1 Na gestão dos impactos socioambientais

Explicações para o insucesso apontam a falta de indicadores sociais e, quando existem, o foco restrito aos processos corporativos sem levar em conta os resultados socioambientais, como as despesas em programas face ao impacto que tiveram nas comunidades (TOMLINSON, 2018). Segundo o RMF (2022), os sistemas de gestão ‘não são monitorados adequadamente’, e, muitas vezes, sequer aplicados (RMF, 2022b). O monitoramento do desempenho socioambiental corporativo apresenta análises sem evidências e a divulgação de impactos carece de informações por canteiro e em números absolutos (RMF, 2022b).

A abordagem unilateral e instrumental aplicada ao processo de licenciamento, por exemplo, faz com que as comunidades sejam tratadas como receptores passivos de planos de mitigação ou compensação de impactos, submetidas que são as ações externas. Como instrumentos de encaminhamento de conflitos, os EIAs e o próprio processo de incorporação da visão dos atores locais no rito de licenciamento ambiental são altamente questionados<sup>107</sup>, além da linguagem usada pelas ETNs, desconectada da real dinâmica da operação, apontada como deficiência comum (ROCCO, 2019; SEIFER, 2018; ZHOURI *et al.*, 2018).

---

<sup>107</sup> Em especial por conta da responsabilidade da contratação da avaliação, que é do próprio solicitante à licença.

Apesar das empresas declararem que gerenciam e relatam os riscos sociais, ‘há lacunas de implantação dos padrões e práticas inadequads e persistentes’. Segundo Tomlinson (2018; p. 438):

O desempenho real é desigual em toda a indústria, com muitos casos de impactos sociais não mitigados e falta de benefícios de desenvolvimento sustentável para as comunidades afetadas.

#### 4.1.5.2.2 Nos Instrumentos de engajamento e consultas

O segundo formato mais comum de interação entre ETN/Comunidades do entorno das suas operações são os instrumentos de engajamento e diálogo (tal como a Consulta livre prévia e informada-CLPI e os sistemas de gestão da LSO), que aparecem em muitas normas voluntárias (CAMERON; STANLEY, .). Todavia, denúncias de descumprimento são a temática central de grande parte da literatura (LEITE, 2018; OXFAM BRASIL, 2018; ROJAS GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016). Tomlinson (2018) observa, também, a crescente insatisfação com práticas de consulta consideradas insignificantes (Wilson *et al*, 2016). Tal fato tem levado ONGs a pressionarem por ‘consultas significativas’<sup>108</sup> por todo o ciclo de vida do projeto, o que significa, de acordo com as salvaguardas do Banco Mundial, serem consultas inclusivas, livres de coerção, com informações oportunas e compreensíveis (RMF, 2022b, 2022c). Além do descumprimento específico à consulta prévia (BESER, 2018; LEITE, 2018) ou a sua execução insignificante, as críticas aos instrumentos de enjamento a partes interessadas se concentram no seu objetivo e foco a serviço majoritário dos objetivos do negócio e não das comunidades afetadas (SANTIAGO *et al.*, 2021b; SANTIAGO, 2016; MACDONALD, 2018)

#### 4.1.5.3 Nos programas de desenvolvimento comunitário PDC ou Investimento Social- IS

Apesar do aumento de investimentos na área, estes não trazem benefícios às comunidades locais (MACDONALD, 2018; SLACK, 2018), pois não contemplam questões importantes para a promoção do desenvolvimento. Estudos apontam a falta de integração dos programas com outros atores, desde governos, passando por instituições locais, até investimentos sociais privados (GRIMBERG, 2019a; GRIMBERG; VINHA; TEODÓSIO, 2018; MACDONALD, 2018; TOMLINSON, 2018). Muitos corroboram com esta crítica aos instrumentos de diálogo: o olhar unilateral para os riscos do negócio, desconectado das necessidades locais (MACDONALD, 2018; MACDONALD *et al.*, 2015), e implementação de

---

<sup>108</sup> Ver mais detalhes da campanha da Oxfam em KATZ, 2015; TOMLINSON, 2017.

programas de cima para baixo (*top-down*), sem a participação dos envolvidos (BANKS, GLENN; DORA, KUIR-AYIUS; DAVID, KOMBAKO ; BILL, 2017; BANKS *et al.*, 2013, TOMLINSON, 2018) .

Outra parte da literatura vê nestes programas, apelidados de ‘máquinas de despolitização’, uma tentativa de gerenciamento das dinâmicas territoriais e obtenção de leniência à operação (BANKS *et al.*, 2016; MCEWAN *et al.*, 2017). Hilson (2012), por outro lado, questiona se as empresas transnacionais devem se envolver em PDCs. Entretanto, dado o perfil dos países (LIC/MIC), com fraca administração pública e muitas deficiências, há cada vez mais expectativa de que as empresas preencham esta lacuna, devido ao fato de os governos endurecerem as exigências no compartilhamento de benefícios <sup>109</sup> (MACDONALD, 2018; TOMLINSON, 2018).

Vários autores mostram como a abordagem de investimento social mudou nas últimas duas décadas (MACDONALD *et al.*, 2015; SANTIAGO, 2016; TOMLINSON, 2018), passando de doações filantrópicas a projetos de impacto social local ou geração de valor compartilhado<sup>110</sup> (HIDALGO; PETERSON; SMITH, 2014). Tais iniciativas envolvem parcerias com ONGs na sua implementação e usam o IS para mitigar o risco social. Em outras palavras, para proteger a LSO (MCNABE, 2012; SANTIAGO, 2016).

Apesar dos avanços na performance e no investimento social das ETNs, os problemas encontrados na literatura não são novos: vão desde o fracasso total à sua inadequação aos desafios locais, além da geração de tensões e conflitos<sup>111</sup> (TOMLINSON, 2018).

#### 4.1.5.2.4 Possibilidades de melhoria

Para ampliar a possibilidade de resultados positivos de desenvolvimento em territórios com a presença das ETNs em nível subnacional e obter a LSO, as recomendações comuns na literatura englobam: (1) mudanças na visão de mundo das empresas, refletindo sobre seu papel na sociedade, e não o contrário, (2) mais e melhor governança, em leis e em modelos voluntários, (3) mudanças na abordagem corporativa, de exclusivamente unilateral, sob a ótica das ETNs, para uma abordagem que considera e dá poder de decisão aos atores extra corporativos (sociedade e governo). Vamos comentar brevemente cada uma delas:

---

<sup>109</sup> Ver mais em McNab, 2012.

<sup>110</sup> Ver mais em Kunanayagami; Dietsche, 2014.

<sup>111</sup> Ver mais em Frynas, 2003; Uktiuma, 2006.

(1) Visão de mundo: Inserindo outras dimensões do desenvolvimento para além da econômica: Estudos mencionam a necessidade de foco no desenvolvimento mais amplo de longo prazo (CAMERON; STANLEY, 2017; LAHN; STEVENS, 2018; OCDE, 2022), com planos de desenvolvimento mineral associados aos objetivos do local, e não o contrário - objetivos locais enquadrados em planos minerais – tal como exemplifica a experiência nesta direção feita na África (Ver AMV na seção 3.3)<sup>112</sup>. Para tal, defendem o papel do setor extrativo como catalizador da economia, através de vínculo com outros setores, de preferência não extrativos, além de fomento às micros e pequenas empresas, ao conteúdo local e à capacitação, a exemplo do ocorrido na Nigéria, em 2015 (CAMERON; STANLEY, 2017; UNU-WIDER, 2018). Consoante a este pensamento, também são discutidas as definições de áreas proibidas às IEs ('no go areas'), além de net zero para o setor (BENDALL, 2022).

(2) Governança das IEs: Aprimorando e adaptando os instrumentos e foco no local: são várias as recomendações, a maioria delas voltada ao aprimoramento técnico das instituições existentes e seu ajuste para medir e considerar interesses de atores locais e extracorporativos. A OECD (2022) sugere um modelo de regulação específico para o setor, com penalidades em caso de descumprimento, enquanto o Banco Mundial defende a obrigatoriedade de conformidade de países produtores em temas críticos, como direitos humanos e segurança de barragens<sup>113</sup> (CAMERON; STANLEY, 2017; RMF, 2022a).

Ainda sob a ótica da remediação de impactos, o Banco Mundial reforça o uso das ferramentas disponíveis (ESIA/SEA) e dos padrões existentes (CAMERON; STANLEY, 2017). Já a RMF (2022) recomenda maior foco no local da operação, com acesso a remédios e pontos de contato. Para a população indígena, há recomendações para a adoção de um “regime social”, processo que envolve elementos de participação, regulação de impactos, e implementação de padrões internacionais, além da CLPI (CAMERON; STANLEY, 2017).

Rebatimentos da visão de mundo voltada à geração de valor à sociedade e não só aos interesses privados requerem aprimoramentos na governança, como a medição do progresso real de desenvolvimento, e não só gastos em programas de RSC (RMF, 2022a; HODGE, 2018).

(3) Abordagem de gestão socioambiental corporativa: A recomendação da adoção de modelos de negócios guiados por ESG, acrônimo para *environmental, social and governance* (DUTRA *et al.*, 2022; RMF, 2022a) é um dos principais reflexos da mudança de visão de um mundo

---

<sup>112</sup> Durante as reformas de liberalização da economia, pós consenso de Washington, ocorreu o mesmo movimento no setor mineral e os países, em busca de capital financeiro, fizeram reformas para se tornarem atrativos ao investimento das ETNs. Ver mais em DIETSCH, 2014.

<sup>113</sup> Baseada nos padrões já disponíveis, como os do IFC.

somente econômico para um mundo com outras dimensões igualmente importantes. Para esta vertente, só a mineração responsável será capaz de gerar confiança, garantindo a continuidade do setor e o fornecimento de materiais críticos para a transição ecológica (BENDALL, 2022). Recente relatório da UNEP: ‘Governança de recursos minerais no século 21: direcionando às IEs para o desenvolvimento sustentável<sup>114</sup>’, defende o imperativo desta mudança e nomeia este movimento de ‘Licença de Desenvolvimento Sustentável para Operar’- SDLO (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020), incluindo um modelo de governança integrado e multiatores, baseado em princípios a serem adotados.

Autores contrários à abordagem de riscos unilateral advogam por uma abordagem corporativa mais estratégica (KUNANAYAGAMI; DIETSCHKE, 2014; HIDALGO; PETERSON; SMITH, 2014), que pressupõe objetivos compartilhados que beneficiem tanto a sociedade quanto as empresas. Dito de outra forma, incorporar a visão dos atores do território, nos impactos e nos benefícios que eles possam obter com o projeto extrativo, ou seja, uma abordagem baseada nas pessoas ‘*People View*’ (HODGE, 2018; SANTIAGO *et al.*, 2021a; SANTIAGO, 2016).

‘A abordagem baseada em pessoas (*People View*) nos PDC ou IS sugere que elas sejam construídas de baixo para cima (*bottown up*), incorporando mais atores locais no processo de tomada de decisão (MACDONALD, 2018). Iniciativas *multistakeholder* (RMF, 2022a) também fazem parte da estratégica, valorizando o ‘nós’, em oposição ao ‘eles’ (HODGE, 2018; UNU-WIDER, 2018), os fóruns de diálogo (OCDE, 2022), e as parcerias na cadeia mineral (BENDALL, 2022; DUTRA *et al.*, 2022). Recomenda-se que os programas de engajamento e de relações comunitárias envolvam compensações pelos impactos e repartição de benefícios (CAMERON; STANLEY, 2017), e não somente avaliações sobre a qualidade das relações entre ETNs e comunidades (SANTIAGO *et al.*, 2021b; SANTIAGO, 2016). Esforços de ampliação da governança são crescentes no cenário internacional, cuja tendência aponta para normas vinculativas entre empresas e direitos humanos e avanços legais para introduzir políticas de RSC nacionais. A primeira, exemplificada pela negociação do Tratado Vinculante entre Empresas e Direitos Humanos, atualmente na sétima rodada<sup>115</sup>, e a segunda, destina-se a

---

<sup>114</sup> ‘Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing extractive industries towards sustainable development.’

<sup>115</sup> Processo de negociações iniciado em 2014 com a adoção da Resolução 26/9 por parte do Conselho de Direitos Humanos. Informação da ONU sobre o mandato do Grupo de Trabalho Intergovernamental (OEIGWG). Mais em: <http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/2021/11/11/comunicado-final-da-campanha-global-sobre-a-7a-sessao-de-negociacao-do-tratado-vinculante-na-onu/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

garantir que as ETNs promovam o bem-estar das comunidades, em especial, nos países subsaarianos: Gana, Tanzânia e Moçambique (CAMERON; STANLEY, 2017, p. 631).

Novos instrumentos, como os Acordos de Desenvolvimento comunitário (ADC), estão em implantação globalmente, voluntários ou não, definindo papéis e responsabilidades da ETN, das comunidades e do governo, via contrato formal e executável com mineradoras, identificando seus direitos e obrigações. As vantagens previstas incluem previsibilidade de financiamento anual para o desenvolvimento, definição de abordagens formais de queixas e resolução de disputas, com não conformidade que podem resultar em multas, penalidades ou possível cancelamento do direito de mineração, além de ações decorrentes da aplicação do direito contratual (CAMERON; STANLEY, 2017; OTTO, 2010).

Finalmente, os críticos da abordagem de risco questionam a compatibilidade dessa com um desenvolvimento inclusivo, pois acreditam que os mais vulneráveis nem sempre representam uma ameaça a ser gerenciada e, conseqüentemente, são deixados para trás. Por isso, esses críticos defendem uma mudança radical no comportamento das empresas extrativas (FREDERIKSEN; BANKS, 2022; RMF, 2022b)

#### **4.1.6 Diferentes explicações – Lacunas e Teorias que ajudam**

Considerando que a recomendação sobre mudança de visão de mundo com reflexos na abordagem unilateral corporativa é tratada no âmbito do debate mais amplo de desenvolvimento, incluindo o movimento *Environmental, Social and Governance* (ESG), fora do escopo desta tese, vamos nos ater às variáveis explicativas das duas outras recomendações para ampliar a possibilidade de resultados positivos na presença de IEs: (i) ampliação da participação local e (ii) a existência de uma boa governança.

A primeira vertente, predominante na literatura, atribui os raros casos de sucesso em nível subnacional ao maior poder de decisão dos atores locais (i). A historiadora e especialista em relações comunitárias Catherine Macdonald (2018), baseada em revisão da literatura e em síntese de volume especial dedicado ao tema, elenca casos na Tanzânia, Nigéria e Laos na África, além de Papua-Nova Guiné, na Oceania. Para ela, o fator crítico de sucesso está associado à participação, através de planos de desenvolvimento participativos associados ao poder de decisão protagonizado pelos locais. Os Distritos Nzega e Buzwagi, na Tanzânia, por exemplo, têm programas de desenvolvimento comunitário 'duráveis', nos quais as empresas extrativas envolvidas gozam de relacionamentos sólidos e apoio da comunidade. (FJELSDTAD, 2010; JKA, 2008; SNV, 2008 *apud* MACDONALD, 2018). Outro exemplo de

sucesso devido a uma maior participação e apropriação de projetos pelos locais é o protagonizado pela Chevron no Delta do Niger, quando em 2006 foi celebrada assinatura de memorando de entendimento entre os atores (AARON, 2012, *apud* MACDONALD, 2018). Parcerias positivas para iniciativas regionais e joint ventures em negócios na cadeia da mineração entre *Hudbay Minerals* e povos indígenas de Chumbivilcas no Peru também lograram sucesso, creditado ao empoderamento das comunidades com conhecimento, capacitação e voz no processo de tomada de decisão (MOLODECKY, 2016).

Já a segunda vertente (ii), atribui os resultados positivos a um bom índice de governança (como o NGRI ou um outro instrumento), e é aqui exemplificada com a recente pesquisa que apresenta casos de progressos nos ODS em nível subnacional (1995 a 2015) ocorridos no Peru, Chile, Indonésia e Ghana (ICMM, 2018b). A região mineradora de Ashanti, no oeste de Ghana, por exemplo, evoluiu positivamente em 83% das métricas relativas aos ODS, em especial na redução da desigualdade.

Entretanto, estas variáveis explicativas deixam escapar aspectos importantes que contribuem para esclarecer as causas dos resultados mistos de desenvolvimento e do comportamento das instituições em diferentes lugares. Isto porque estão apartadas de uma teoria de mudança institucional que foi e é alvo de rica discussão na economia política em torno da maldição de recursos, mas não foi tema do debate dominante no âmbito das IE, ou seja, em esfera subnacional, no nível da operação.

A vertente vinculada à maior participação e poder de decisão (i), associada a uma abordagem baseada nas pessoas (*'People View'*) não explicita como a consideração das pessoas leva a um melhor desenvolvimento. Diferentemente, a literatura das novas teorias de desenvolvimento (seção 1.2) defendem que as pessoas devem ter amplo acesso não só à tomada de decisões (poder político) como também, a oportunidades econômicas, para que resultados de bem-estar sejam gerados.

Já a AGBG (ii), já tratada aqui como abordagem tecnocrata, e que segue majoritária na literatura da LSO (DIETSCHKE, 2014; SANTIAGO *et al.*, 2021a), ignora, a partir do consenso da importância das instituições, a divergência relativa aos elementos determinantes do seu surgimento e manutenção. Na mesma linha, Dietsche (2014) entende que os desafios recentes colocaram as empresas numa cultura de conformidades em relação a sua performance, em desconexão com a lógica do desenvolvimento socioambiental do lugar em que está inserida. Enquanto esta parcela majoritária e tecnocrata vê a construção de capacidades e implementação de reformas como questões centrais para a existência de instituições adequadas à contribuição da mineração para o desenvolvimento mais inclusivo e sustentável, outra parcela, minoritária e

‘alternativa’ na literatura (DIETSCHE, 2014), e à qual esta tese se alinha, compreende que seu surgimento e transformação são um fenômeno político, fruto de balanços de poder, pactos e conflitos ao longo da história. As escalas de tempo dentre estas correntes (tecnocrata e política) também diferem, sendo o ciclo dos projetos na primeira e os processos sóciohistóricos na segunda. Entre os principais motores desta mudança institucional, a literatura aponta: (a) como processo tecnocrata: a responsabilidade social corporativa e a construção de capacidades e (b) como processo político: os conflitos/protestos e as ações coletivas (BEBBINGTON *et al.*, 2008).

Os problemas decorrentes desta perspectiva dominante da AGBG incluem não só o fracasso dos esforços corporativos (4.1.6), como também a minimização do papel do Estado, e principalmente, a invisibilização das dinâmicas territoriais locais, que são determinantes para guiar as oportunidades e os riscos vindos de uma ETN extrativa (BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015; FAVARETO *et al.*, 2015a; SEIFER, 2018). No tocante ao papel do Estado, esta perspectiva não considera em suas análises e avaliações os arranjos relevantes para o setor e questões de políticas públicas, que são críticas para mitigação de impactos e maximização de benefícios como um todo. Por exemplo, uma demanda de trabalho identificada numa avaliação de uma ETN que não avança por estar desconectada do mercado de trabalho local e de políticas públicas para este fim (DIETSCHE, 2014).

No tocante às dinâmicas territoriais, é necessário um olhar que ultrapasse a perspectiva unilateral da ETN e dos seus próprios interesses de negócio, um olhar mais longo, para além da janela de tempo do projeto extrativo, e um olhar mais complexo para o processo de mudança ou sustentação das instituições, que capture as tensões entre dinâmicas internas e externas ao território e que guiam os resultados de desenvolvimento, distribuídos a muitos ou a poucos, tal como ocorre em sociedades de acesso mais aberto ou limitado (NORTH, 2009). Em síntese, um olhar territorial: este o espaço desta tese, alinhada à vertente política da transformação institucional (criação, manutenção ou destruição de leis, regras, programas), que, para resultar em desenvolvimento de longo prazo precisa necessariamente e ativamente buscar a maior desconcentração política e econômica (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; NORTH, 2009) em áreas-chave para o desenvolvimento territorial (BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015).

Segue, na próxima seção, uma aproximação deste olhar (sistematizado no Quadro 1 - Análise para abordagem de ETNs e desenvolvimento territorial) às relações-tipo de uma ETN extrativa, fruto do apanhado na literatura (seção 4.1, 4.2 e 4.3), a fim de testar o quadro de análise que será aplicado à Juruti, na presença da Alcoa (seção 5).

#### 4.1.7 Síntese da literatura IE/desenvolvimento

Objetivo desta seção foi trazer um panorama geral do perfil das ETNs nos dias atuais (seção 4.1.1), e conhecer os principais temas tratados na literatura, a saber: os impactos das operações (seção 4.1.2), os resultados de desenvolvimento na presença de IE (seção 4.1.3), os remédios para tratá-los (seção 4.1.4) para atingir o principal objetivo das IEs: a LSO, além das práticas de hoje (seção 4.1.5) e as diferentes explicações para os resultados encontrados (seção 4.1.6). O ponto de chegada foi pontuar que o foco normativo da AGBG em nível subnacional não fornece explicações para a heterogeneidade de resultados de desenvolvimento na presença de IE e seu papel neste processo.

Revisões de literatura sobre mineração e desenvolvimento indicam que os estudos majoritários voltados à tese da maldição de recursos dos anos 1990, com foco na escala nacional e na visão fragmentada por dimensão do desenvolvimento, foram substituídos por um olhar mais amplo sobre o desenvolvimento e sua expressão local, leia-se: a preocupação com impactos socioambientais e a geração de benefícios, encapsulados sob o guarda chuva da responsabilidade social corporativa (RSC) e suas ferramentas para obtenção da LSO. A adoção de respostas rápidas através deste vasto campo ferramental é justificada pelo escrutínio crescente sofrido pela indústria após a sucessão de casos de violação e/ou desastres. O rico debate da economia política sobre maldição de recursos e suas explicações não se traduziu em reflexões no nível da operação, mas numa corrida de remediação.

Para ampliar esta compreensão, apresentamos primeiro uma visão geral do perfil das ETNs e sua operação extrativa de larga escala (seção 4.1.1), cujo ciclo de vida é complexo e demorado. A produção mineral é altamente concentrada e controlada por poucas e poderosas empresas, marcando a crescente assimetria de poder desta interação. Atualmente, as 50 maiores mineradoras do mundo representam 1% do PIB global, mas sua postura defensiva faz com que percam terreno, especialmente em um cenário futuro promissor para fornecedores de minerais críticos. Apesar de suas peculiaridades, as ETNs apresentam um padrão comum de comportamento e de abordagem em relação às questões socioambientais: a abordagem instrumental (AGBG), e sob a ótica dos objetivos e riscos do próprio negócio. Vários estudos apontam a enorme distância entre o discurso e a prática, o que explica o crescimento da oposição a elas. A construção do campo de saber e de atuação corporativa na área socioambiental mudou muito nos últimos anos, em especial pela inclusão de outras dimensões do desenvolvimento, além da econômica. Também mantêm padrões de atuação concomitantes como apresentado na figura 10: (1) filantropia ou paternalismo (majoritária até os 90), (2) o gerenciamento de riscos

e 3) estudos mais complexos e críticos, em especial relativos à LSO, a partir da primeira década do século 21, que passam a incluir a visão das comunidades. Apesar do crescente investimento e aprimoramento de processos socioambientais corporativos desde os anos 1990, as sucessivas tragédias e o risco da LSO evidenciam sua insuficiência.

Os impactos das IEs são melhor entendidos no século 21, pois desde os anos 2000, grande parte dos estudos objetivou identificá-los (seção 4.1.2). Os impactos positivos estão vinculados à geração de impostos, empregos e melhoria na educação e na infra estrutura. É na escala subnacional, onde eles se concentram. Tais impactos são cumulativos, interligados, em escala de tempo que perpassa o tempo dos projetos, cuja tendência é de ampliação. A proximidade dos canteiros das operações extrativas é o epicentro dos danos, como nos mostram casos emblemáticos do município da Serra do Navio, na Amazônia, que expressa o passivo de mais de 50 anos de contaminação. Na esfera ambiental, os impactos se relacionam com a pegada ambiental das ETNs extrativas, como a geração de resíduos. O rompimento de barragens de rejeitos, cuja incidência e severidade podem ser exemplificadas pelo emblemático e recente caso de Brumadinho, no Brasil. Na esfera social, impactos se vinculam aos grupos mais vulneráveis, como as comunidades locais e os/as trabalhadores. Eles podem ser vistos na perda dos meios de vida fruto de aquisições de terra, reassentamentos ou degradação ambiental, além de provocarem problemas de saúde, destruição do patrimônio cultural, deslocamento forçado, violações de direitos humanos e dos povos Indígenas, até mortes e ferimentos graves. Em termos econômicos, as IEs promovem mais desigualdade, dado o acesso diferenciado a oportunidades entre gêneros, ao aumento de empregos mecanizados e ao fluxo dos royalties, que propiciam mais corrupção, crimes e atração de grandes contingentes de trabalhadores, além de provocar aumento nos preços de bens e serviços locais e dependência econômica na cadeia extrativa. As principais questões críticas da dimensão social dizem respeito aos direitos humanos; na dimensão ambiental, a danos na saúde; ao meio ambiente e aos meios de subsistência. Já na dimensão econômica, é crítica a ampliação de poder de pequenas elites e os conflitos.

Os diferentes resultados da atuação das IEs em nível subnacional (apesar dos negativos serem a maioria), também são foco da literatura (seção 4.1.3). Esta heterogeneidade pode ser vista entre regiões num mesmo país, entre indicadores de desenvolvimento e entre ETNs. No Chile, por exemplo, enquanto estudos apresentam redução generalizada da pobreza nas regiões minerais chilenas, outros estudos mostram que áreas não metropolitanas aumentam a receita, mas nas mãos de poucos.

O contexto de resultados mistos e de acidentes dos anos 1990 foi o pano de fundo para o posicionamento empresarial baseado na idéia geral de não prejudicar e promover benefícios. A mesma fórmula das boas instituições (AGBG) adotada no macro nível contra a maldição de recursos foi aplicada no subnacional para mitigar e gerenciar conflitos das operações extrativas e garantir a LSO (seção 4.1.4). Após a revisão dos processos internos para aprimoramento da gestão de impactos, as ETNs adotaram (1) compromissos/padrões, (2) ferramentas de gerenciamento de impactos e (3) instrumentos de informação/auditoria. A virada do século XX é um divisor de águas na abordagem de gerenciamento socioambiental das extrativas, que passa a incluir a dimensão social na equação e se torna estratégica. Com a expansão sem precedentes do setor e os conflitos decorrentes dela, as empresas, pressionadas, começam a considerar o extra-corporativo como forma de ganhar legitimidade, e assim, se inicia o processo de abertura para participação das empresas na arena social de suas comunidades de entorno. Rebatimentos práticos desta idéia incluem (i) procedimentos empresariais para engajamento com partes interessadas, como ferramentas de gestão da licença social, por exemplo ou (ii) o surgimento de fóruns de pactuação e coordenação, da etapa conhecida como ‘novas governanças’. A ampliação destes ferramentais vem acompanhada de uma nova narrativa: o discurso da AGBG para as ETNs ganha uma abordagem propositiva pelo desenvolvimento de seus territórios. Esta abordagem de gestão das ETNs, que inclui inúmeras instituições endereçadas às operações extrativas (Ver quadro 6 - Lista de iniciativas da governança das indústrias extrativas -AGBG) foi, majoritariamente, guiada pelos padrões socioambientais do IFC. Como pontos positivos, a literatura ressalta que sua construção em fóruns multiatores repercutiu em novas práticas empresariais. Todavia, os estudos apontam que os esforços acima foram limitados para, efetivamente, reduzir impactos e conflitos.

O gerenciamento socioambiental nas empresas evoluiu, ao longo do tempo, da negligência à abordagem de risco (Figura 09- Evolução cronológica das abordagens das ETNs para questões socioambientais). Na prática de hoje (seção 4.1.5), a maioria das ETNs contam com uma estrutura comum, tanto na gestão de impactos, quanto na promoção de benefícios e de engajamento. Na primeira, são comuns os Estudos de impacto ambiental, enquanto na esfera social, o desempenho é subdividido em três grandes áreas: avaliação dos impactos sociais (AIS), consulta e envolvimento comunitário e promoção de benefícios, através de PDC e IS. Para além da ampliação dos instrumentos de governança (AGBG), a estrutura das áreas de gestão socioambiental corporativa também aumentou, acompanhada de mais recursos investidos. Indagamos se a AGBG e suas instituições adotadas como resposta fizeram diferença

nos resultados de desenvolvimento dos territórios minerados. A literatura diz que esta lacuna continua em aberto.

Para ampliar a possibilidade de resultados positivos de desenvolvimento são recomendadas (1) mudanças na visão de mundo das empresas, com reflexão acerca de seu papel, (2) mais e melhor governança, por leis ou modelos voluntários, (3) mudanças na abordagem corporativa vigente, exclusivamente unilateral sob a ótica das ETNs, para abordagem que considera e dá poder de decisão aos atores extra corporativos.

Tais recomendações centram suas explicações na (i) ampliação da participação local, no sentido de poder de decisão e (ii) na existência de uma boa governança. A primeira vertente tributa o sucesso em nível subnacional, ocorridos em países da África, ao maior poder de decisão dos atores locais. Entretanto, as variáveis explicativas deixam escapar aspectos importantes que contribuem para esclarecer as causas dos resultados mistos de desenvolvimento e do comportamento das instituições em diferentes lugares de forma que possa induzir ao desenvolvimento (seção 4.1.6). Isso porque estão apartadas de uma teoria de mudança institucional que foi e é alvo de rica discussão na economia política em torno da maldição de recursos, em âmbito setorial e escala nacional, mas que não foi tema de debate dominante no âmbito subnacional. A vertente política da transformação institucional, ausente da literatura dominante de AGBG, e à qual esta tese se alinha, defende que para resultar em desenvolvimento de longo prazo, é necessária a maior desconcentração política e econômica em áreas-chave para o desenvolvimento territorial. Este quadro analítico é testado com os achados da literatura na próxima seção para, adiante, aplicá-lo a Juruti.

## 4.2 AS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS E SUA RELAÇÃO COM OS TERRITÓRIOS-SEDE

As seções anteriores (4.1.2 e 4.1.3) mostraram como a literatura trata das questões críticas ocorridas no lugar mais comum de expansão das atividades extrativas de larga escala em âmbito subnacional: o mundo rural<sup>116</sup>. A maior parte do conhecimento produzido foca nos problemas comuns da interação, como os impactos socioambientais negativos ou positivos das ETNs, como royalties (seção 4.1.2), e nas soluções para curá-los, enfeixadas sob o guarda-chuva na agenda AGBG (seção 4.1.4). Os primeiros são considerados “ecologicamente complexos, espacialmente amplos e, em alguns casos, irreversíveis e temporalmente

---

<sup>116</sup> No sentido amplo de sua diversidade econômica, incluindo atividades agrícolas, mas também outras atividades primárias, de serviços e de manufatura (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019, p. 4)

permanentes” (MILANEZ, 2017, p. 94), e se correlacionam em geral com a pegada ambiental das ETNs e suas práticas dominantes de negligência com os atores locais.

Adicionalmente, as ETNs têm poder suficiente (seção 4.1.1 e e 1.2.1) para colaborar na agudização ou superação dos complexos dilemas civilizatórios espacializados, e têm investido esforços e recursos financeiros em sua gestão socioambiental, apesar do insucesso. A partir dos anos 2000, as IEs e grande parte da literatura dominante respondem aos desafios com a Agenda da governança das extrativas e suas ferramentas em nível local (seção 4.1.4) (DIETSCH, 2014; SANTIAGO *et al.*, 2021b). Todas elas, com vistas a obter LSO<sup>117</sup> que figura como um dos maiores riscos e fontes de custos para o setor (EYGM, 2015; RMF, 2022), sinalizando claramente que algo não vai bem na escala do projeto extrativo.

Apesar dos avanços técnicos alcançados pela AGBG nos últimos 20 anos, e mais recursos investidos na área, a literatura é rica em apresentar resultados mistos - tanto de desenvolvimento, quanto de aplicação das ferramentas e modelos, com ênfase na enorme distância entre a governança formal e o que ocorre na prática (seção 4.1.3).

Em paralelo, evidências empíricas mostram que os conflitos crescem com a intensificação do avanço da indústria e dos impactos nas áreas rurais: Somente no Brasil foram identificados, em 2018, 4536 conflitos socioambientais latentes atribuídos à mineração<sup>118</sup>. Tal fato coloca a obtenção da licença social para operar (LSO) como um dos maiores riscos e fontes de custos para o setor (EYGM, 2015; RMF, 2022).

Ainda são raros e mais recentes os estudos que buscam um olhar para o desenvolvimento na presença de extrativas através de indicadores mais amplos e integrados (FREDERIKSEN; BANKS, 2022)<sup>119</sup>. Isso se explica parcialmente por conta da natureza da análise encontrada na literatura, cuja leitura dicotômica dessa relação, posiciona os territórios ou somente como entes passivos ou somente como ativos. Na primeira e dominante vertente, territórios passivos recebem o que vem das ETNs, sejam impactos ou programas corporativos. O sucesso nesta perspectiva está condicionado à qualidade das instituições, em geral: de gestão socioambiental e de programas de desenvolvimento (PDC/IS). Já a segunda principal linha de pensamento é

---

<sup>117</sup> Entendida como o grau de suporte /aceitação da comunidade local para o empreendimento mineral.

<sup>118</sup> Segundo a *Livre.jor*, agência de jornalismo e o seu projeto latentes - Com o apoio do Fundo Brasil de Direitos Humanos (FBDH) é parte do edital de Jornalismo Investigativo e Direitos Humanos do FBDH, viabilizado pela Fundação Ford, da Fundação Open Society e da Climate Land and Use Alliance. Disponível em: <https://livre.jor.br/latentes/>. Acesso em: 05 maio 2021.

<sup>119</sup> Ver estudos de ENRIQUEZ, 2020; ENRÍQUEZ, 2018, 2011; ICMM, 2018b. Cabe salientar que após a adoção da Agenda 2030 (2015), somente em 2020 ela está sendo debatida para os municípios, portanto, esta também é uma situação geral e não exclusiva daqueles que possuem ETNs, que já tem sua correlação com os ODS (CCSI; SDSN; WEF, 2016).

oposta à primeira e posiciona territórios unicamente como sujeitos de resistência contra-hegemônica (GALVANESE, 2018).

Para parte majoritária desta literatura dicotômica, que enxerga a interação através das lentes do negócio (*Business View*), o universo de tempo é restrito ao tempo do projeto extrativo, o espaço é neutro ou apolítico, ou seja, as ações e inações das ETNs estão subordinadas exclusivamente aos seus interesses e riscos, cuja estratégia e operacionalização se dá a partir de abordagem instrumental – voltada para a performance, para conformidade às normas e para a qualidade das relações empresa/comunidade vis a vis o seu legado local.

Santiago *et al* (2021) demonstram como são recentes na literatura visões diferentes e mais complexas do que as recomendações normativas dominantes. A menos de uma década são registrados estudos mais complexos e críticos, que apontam os limites da abordagem instrumental dominante (SANTIAGO *et al.*, 2021b), à qual esta tese se alinha.

Os casos de sucesso envolvendo PDC's apontam para a participação e, mais do que isso, à autonomia de tomada de decisão da população local como determinante para resultados (TOMLINSON, 2018). Entretanto, as sugestões de incorporar a visão das pessoas (People View) nos PDC ou IS, e sua construção de baixo para cima (*bottown up*) (UNU-WIDER, 2018), apesar de romperem com o pensamento dicotômico vigente não oferecem explicações de como tais instituições participativas se sustentam e são efetivadas ou não. Em outras palavras, carecem de uma teoria para mudanças institucionais (AYUK; PEDRO; EKINS, 2020; BEBBINGTON *et al.*, 2018; DIETSCHKE, 2014; UNU-WIDER, 2018).

O padrão de análise focado em resultados e soluções encontrado na literatura subnacional exhibe a mesma lacuna explicativa da discussão sobre maldição de recursos, uma vez que a AGBG também é a recomendação geral, como uma bala de prata para sanar os impactos danosos e de desenvolvimento na presença de ETNs. Tal recomendação deixa escapar os processos que geram tais resultados, tanto de desenvolvimento, quanto de efetividade de implementação dos remédios prescritos. O caso do Peru exemplifica os limites das recomendações exclusivamente técnicas e apolíticas de instrumentos financeiros. Apesar de uma boa regra de gestão fiscal e descentralização como o cânone minero, a realidade dos seus gastos tem sido problemática e distante da promoção de desenvolvimento: o distrito de San Marcos, por exemplo, recebe US\$ 50 milhões por ano em royalties de mineração, mas não possui nem hospital nem estradas pavimentadas. Já na província de Ancash, sede da mina de Antamina, as receitas da mineração ajudaram a corrupção desenfreada e a criação do que foi chamado de 'mini-Estado da máfia', mas longe de ser um caso isolado, a província expressa a

corrupção presente no Peru como um todo (BAJAK, 2014B; OXFAM AMERICA, 2016B *apud* SLACK, 2018).

Contrariamente, estudos que buscam um olhar mais amplo para os processos de desenvolvimento<sup>120</sup>, mais ou menos inclusivo e ambientalmente sustentável, especialmente de territórios na presença de ETNs (BEBBINGTON *et al.*, 2018; BERDEGUÉ; BEBBINGTON; ESCOBAL, 2015; HINOJOSA *et al.*, 2015; MAGALHÃES, 2017; OSPINA PERALTA *et al.*, 2015; SEIFER, 2018), evidenciam que resultados não são determinados exclusivamente pela chegada das ETNs e de seus programas, mas, também, e principalmente, pelas instituições locais e as coalizões que vão recepcioná-las e guiá-las no território. É no processo da ação da ETN e da reação local que tais instituições se conformam.

Observamos ainda a importância das estratégias empresariais no impacto às instituições locais, mas ressaltamos que tais instituições externas não são o único elemento da dinâmica de desenvolvimento, mas sim, um deles e em estrita interação com a própria configuração territorial endógena existente (ver Figura 2- Dinâmica da Configuração territorial).

No capítulo que segue, testaremos esta hipótese com os achados da literatura, para, do capítulo 5 em diante, aplicá-la ao caso da Alcoa em Juruti.

#### 4.2.1 A cadeia da bauxita, o alumínio e a Alcoa no Pará

Antes de avançarmos sobre os processos que geraram as instituições presentes na interação ETNs/territórios de sua operação e, por consequência, os resultados de desenvolvimento, vamos apresentar resumidamente a dimensão da cadeia da bauxita, hoje no Brasil, e da Alcoa. Objetivamos aqui uma fotografia do setor e, na seção seguinte, como isso se insere ao longo da história brasileira e de seus ciclos políticos (BRESSER-PEREIRA, 2021).

##### 4.2.1.1 O poder da cadeia da Bauxita

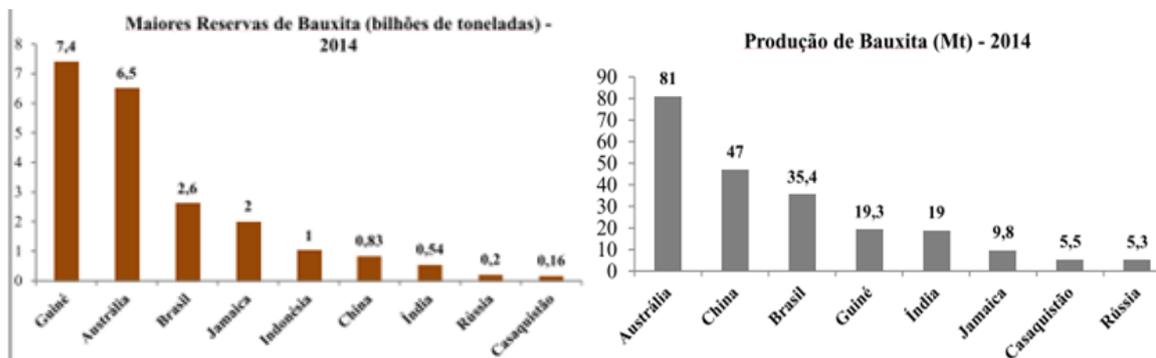
O Brasil ocupa a terceira posição no ranking mundial de bauxita<sup>121</sup>, tanto como possuidor de reservas, como produtor. Segundo o Departamento Nacional de Produção Mineral-DPNM (2015), as reservas brasileiras estão entre as melhores e maiores do mundo:

---

<sup>120</sup> Como ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015; NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009.

<sup>121</sup> 28 bilhões de toneladas de reservas e 302 Milhões de toneladas de produção(MONTEIRO; SILVA, 2018).

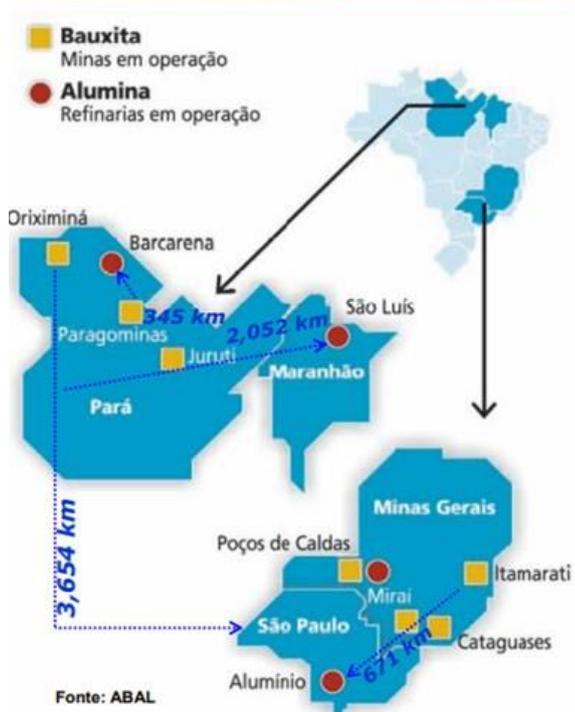
**Gráfico 1 - Participação do Brasil nas reservas e produção de bauxita (2014)**



Fonte: Reproduzido de SILVA, 2017

De acordo com o Anuário Mineral (2017), o setor gerou R\$ 88.5 bilhões de valor para a economia do país, através das principais substâncias metálicas (80%) - que se concentram (90%) em MG e no Pará, e no ferro (71%). Para dar conta da economia do setor, há 21 minas de lavra de bauxita (das quais 4 são grandes) e um parque produtor de 8 usinas (3 do tipo grande), concentradas (+90%) em 3 empresas<sup>122</sup> (de capital estrangeiro)<sup>123</sup>, sendo uma delas a controladora acionária do caso em tela, Alcoa em Juruti.

**Figura 11 - Localização produção brasileira - Bauxita**



Fonte: ABAL (2017)

<sup>122</sup> Mineração Rio do Norte S. A. (40, 1%) Mineração Paragominas S. A.- Hydro (36, 8%) e Alcoa World Alumina Brasil Ltda (16, 76%)(ABAL, 2017)

<sup>123</sup> Localização das sedes das empresas e controle acionário.

Resultante dessa produção, uma Compensação financeira (CFEM) de 1.5 bilhões (2017), sendo 5.5% (R\$ 83 milhões) provenientes da bauxita. Das 33 mil outorgas de títulos minerários concedidos ao setor, 42 foram para autorização de pesquisa de bauxita.

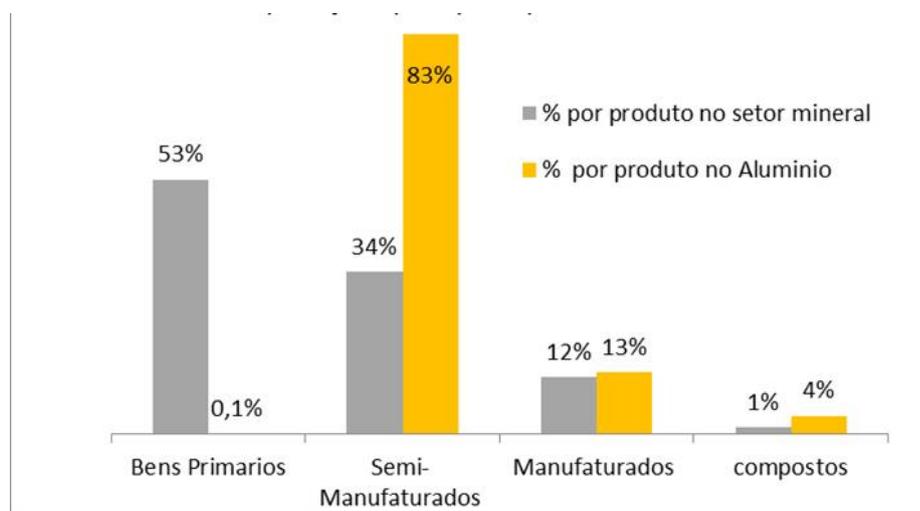
O comércio do setor mineral, evidencia o frágil padrão exportador de commodities do país, com a maior parte de sua produção em bens primários.

Considerando que:

A bauxita é um dos minerais metálicos que mais valor agrega à sua cadeia: Para cada real obtido na extração de bauxita, são gerados mais R\$ 16 em todas as etapas de produção' (ABAL, 2017, p. 7).

Diferentemente do setor mineral, os resultados comerciais do alumínio demonstram a presença de mais agregação de valor em sua cadeia (ANEXO A) - 83% da balança de seu comércio exterior é de exportação de semimanufaturados o que revela muito sobre o seu funcionamento (conforme gráfico 2).

**Gráfico 2** - Valor das exportações por tipo de produto: Setor e Cadeia do alumínio (2017)



Fonte: Elaboração própria adaptado de ABAL, 2017

Devido a essa agregação de valor na cadeia, em torno de 83% da bauxita nacional é vendida para o mercado interno, o que equivale dizer que as empresas nacionais de extração vendem para empresas de produção de alumina ou alumínio primário (nas quais têm participação acionária<sup>124</sup>) e estas vendem a produção nacional com a bauxita já semi-manufaturada, ampliando o valor agregado e, conseqüentemente, a lucratividade de seus acionistas.

<sup>124</sup> Refinarias Alunorte (Alumina do Norte do Brasil- controlado pela *Hydro*) - Alumar (Consórcio de Alumínio do Maranhão- com participação da ALCOA).

O quadro 7 explicita a atuação coligada do bloco Alcoa e Hidro na cadeia do alumínio, através de suas relações comerciais ou acionárias. A Alcoa, a Hydro e a MRN extraem (em laranja do quadro), e a Hydro e a Alcoa produzem (em cinza no quadro) e ambas são sócias na MRN. Desta maneira, elas atuam diretamente na extração ou beneficiamento ou são acionistas das etapas em que não participam diretamente, garantindo segurança no fornecimento das matérias-primas e melhores condições fiscais para a formulação de preço de venda e de tributação<sup>125</sup>.

**Quadro 7 - Relações entre as empresas na cadeia da bauxita**

Estágio	Empresas	MRN	Paragominas SA (Hydro)	Omnia Ores (ALCOA)	ALCOA	Norsk HYDRO
Extração de bauxita	Mineração Rio do Norte SA MRN (40%) - <u>ORX</u>	(40%)			18%	5%
	Mineração <u>Paragominas SA</u> - Hydro (36.8)					Controla (99%)
	Omnia Mineiros -Alcoa (16%) - <u>Juruti</u>			Provê Bx	Controla (99%)	
Refinaria de alumina	ALUMAR - <u>São Luiz (MA)</u>	Provê Bx		Provê Bx	Controla (54%)	
	ALUNORTE - <u>Barcarena (PA)</u>					92%
Produção primária de alumínio	ALBRAS - - <u>Barcarena (PA)</u>	Provê Bx	Provê Bx			Controla (51%) NAAC - Nippon amazon aluminum Co. Ltd. (49%)
Alumínio - produtos	ALUBAR - <u>Barcarena (PA)</u>					

Fonte: Elaboração própria com Enriquez, M.A- Dados- sites das empresas<sup>126</sup>

Vale salientar, também, que a produção do alumínio é intensiva em energia e que este fator pode inviabilizar o negócio, como no caso da produção do alumínio nacional, que foi 19, 7% menor que em 2014 devido ao encerramento de atividades de plantas, causada por aumentos dos custos de produção, principalmente o de energia elétrica' (ABAL, 2017), fazendo com que

<sup>125</sup> Há casos de prática conhecida como 'Preços de Transferência' venda para coligadas a preço inferior (20%) ao do mercado internacional e com isso a redução de impostos como CSLL e CFEM (CARDOSO, 2015).

<sup>126</sup> Outra grande no setor é a CBA não analisada aqui, pois autossuficiente em bauxita e não mantém relação direta com as demais cias do Pará; suas minas são MG e Goiás e atua com produtos primários (Bauxita e ou Minério de Alumínio Lingotes, tarugos e vergalhões) e transformados (Folhas Chapas e Bobinas e Perfis Extrudados)

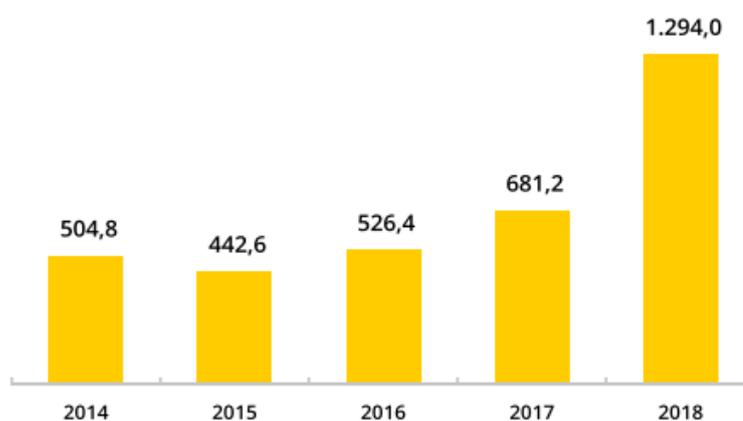
o Brasil passasse ‘a ser mais importador de alumínio primário, em vez de exportador’<sup>127</sup>. Este fator também explica a estrita relação entre as indústrias de alumínio e as Usinas Hidrelétricas (UHE).

#### 4.2.1.2 O Alumínio no Pará

O setor mineral é o grande protagonista do Estado do Pará. Ele representa 76% de toda a exportação do Estado e continua crescendo<sup>128</sup>. Este Estado concentra a cadeia de alumínio no país e suas vendas crescem em todos os tipos (bauxita e semimanufaturada)<sup>129</sup>, além de contar com a maior refinaria de alumina do mundo fora da China (Alunorte)<sup>130</sup>. Data da década de 1960 - no já mencionado Pacto Autoritário Modernizante sua inserção no oeste do Estado, com pesquisas de prospecção pela transnacional canadense Alcan e as descobertas das jazidas de bauxita no rio Trombetas (Oriximiná).

A CFEM arrecadada em 2018 totalizou aproximadamente R\$ 1, 3 bilhão ficando em 2º lugar no ranking da arrecadação nacional (42% do total) e aumento de 90%<sup>131</sup>. Importante salientar que os municípios produtores de bauxita, Oriximiná e Juruti, participam somente com 3% da CFEM do Estado, (majoritariamente advinda do minério de ferro).

**Gráfico 3** - Arrecadação Anual de CFEM 2014-2018 – Pará (R\$ milhões)



Fonte: Reproduzido de ANM, 2018, p. 11

<sup>127</sup> Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/industria-de-aluminio-vive-pior-fase-em-30-anos/>. Acesso em: 20 maio 2023.

<sup>128</sup> Os principais países compradores de Bauxita e Alumina e alumínio são : China, Noruega, , EUA Canadá Rússia, Índia Japão e México (SIMINERAL, 2019).

<sup>129</sup> Das 49 milhões de toneladas de bauxita de alto teor médio (45%) produzidas (2017) no Brasil, 45.5 milhões (72%) vieram do Pará (BRASIL, 2018) representando também um crescimento de 37% no comércio mineral do estado (ANM, 2018). O mesmo crescimento ocorre na produção beneficiada de bauxita (alumínio): Das 36 milhões

<sup>130</sup> Disponível em: <https://www.hydro.com/pt-BR/sobre-a-hydro/a-hydro-no-mundo/south-america/brazil/barcarena/alunorte/>. Acesso em: 21 março 2020.

<sup>131</sup> Grande parte devido a instalação da S11D – Vale.

Do setor mineral no Pará estão previstos R\$ 40 bilhões de investimentos (2018), dos quais 50% na indústria da mineração<sup>132</sup>, apesar de serem investimentos que respondem a uma política industrial que aprofunda ainda mais o abismo que uma economia baseada em commodities traz para os países sede. Nas palavras de Da Silva & Silva (2016, p. 133):

Os investimentos no setor mineral, na sua maior parte, conforme citado no Plano Nacional da Mineração até 2030 (MME, 2010), estão voltados para a exploração mineral e pouco para a transformação. Esta política de pouco verticalizar a produção e não multiplicar a cadeia produtiva da mineração no Estado do Pará também contribui para tornar os territórios mineradores reféns dos grandes projetos na Amazônia (DA SILVA; SILVA, 2016, p. 133)

Na cadeia do alumínio no Pará, os investimentos vêm crescendo nos últimos anos (R\$ 808 milhões em 2017) com previsão de mais 1, 8 bilhão de reais para os próximos 3 anos. Só a MRN (2017) – voltada para a exploração da bauxita, foi responsável por R\$ 360 milhões, dos quais R\$ 43, 3 milhões para abertura de novas minas, e ainda prevê investir quase 7 bilhões nos Platôs Central e Oeste<sup>133</sup>.

O setor também se organiza estadual e nacionalmente com destaque para a Associação brasileira de alumínio (ABAL) e suas recentes conexões internacionais, em busca de certificação para atuação responsável ou sustentável<sup>134</sup>, além do próprio *International Council on Mining and Metals -ICMM*<sup>135</sup>, que ‘exige’ de suas associadas o compromisso de observar e implementar seus 10 princípios.

#### 4.2.1.3 A Alcoa

A Alcoa é líder mundial em produtos de bauxita, alumina e alumínio<sup>136</sup>, e faz parte do grupo das “seis irmãs” que detinham o controle da produção de alumínio no mundo: a Norsk Hydro, a Alcan, Pechiney, Reynolds, Kaiser e Alcoa (SILVA, 2017). Integra o Índice Dow

<sup>132</sup> Projetos de empresas extrativas minerais (SIMINERAL, 2019).

<sup>133</sup> MONTEIRO; SILVA, 2018.

<sup>134</sup> *Aluminium Stewardship Initiative (ASI)* - organização global sem fins lucrativos, que define normas para o desempenho de sustentabilidade para a cadeia de valor do alumínio.

<sup>135</sup> organização internacional fundada em 2001 dedicada à melhoria do desempenho social e ambiental da indústria de mineração e metais. No Pará, a Hydro é associada (ABAL, 2017).

<sup>136</sup> ALCOA BRASIL, 2018a.

Jones de Sustentabilidade mundial e americano (*Dow Jones Sustainability Index – DJSI*<sup>137</sup>), sendo reconhecida como Líder do Setor de Alumínio, em 2018<sup>138</sup>.

No Brasil, possui unidades em três Estados (Pará, Minas Gerais e Maranhão) e atua diretamente na extração de bauxita em Juruti (em média 8.5 t/ano) via Omnia Minérios e Matapu, além de ser acionista na MRN (8%). Controladora do Consórcio ALUMAR-MA<sup>139</sup>, produz alumina (em média 2 t/ano) e é acionista em quatro usinas hidrelétricas<sup>140</sup>. Sua estrutura no país envolve 2256 funcionários diretos e 3 mil indiretos<sup>141</sup>. A unidade de extração em Juruti tem 458 empregados e 1.172 terceiros, e gera em torno de R\$ 2 bilhões de receita líquida e lucro líquido de centenas de milhões<sup>142</sup>. Em quase uma década (2009-2018) contribuiu com dezenas de milhões de reais em royalties para a ACOJURVE, prefeitura e instituições federais e centenas de milhões ao Governo do Estado do Pará<sup>143</sup>.

Em sua estratégia global, afirma assumir os valores de “Agir com Integridade”, “Trabalhar com Excelência” e “Cuidar das Pessoas”. Em 2017, revisa sua atuação em sustentabilidade e adota a estratégia de “Valor Compartilhado”<sup>144</sup>, traduzida nos objetivos estratégicos (ANEXO B) de gerar valor nas comunidades onde atua, melhorar a eficiência operacional e reduzir impactos e diferenciar produtos, que se conectam à estratégia global de desenvolvimento sustentável (AGBG 2030). Em seu último relatório (2018), apresenta resultados nos ODS<sup>145</sup> 11, 13, 15 e 17, relativos, respectivamente, a cidades, assentamentos inclusivos, mudança climática.1.30a, ecossistemas/biodiversidade e parcerias.

---

<sup>137</sup> ‘lançado em 1999 como primeiro índice global de ações composto por companhias consideradas social e ambientalmente responsáveis, o DJSI tem o objetivo de orientar a alocação de recursos pelos gestores globais, estimulando a responsabilidade ética corporativa e o desenvolvimento sustentável. Estima-se que 6 bilhões de dólares em ativos sob administração estejam atualmente atrelados ao índice. Em: <https://exame.abril.com.br/mundo/9-brasileiras-integram-indice-dow-jones-de-sustentabilidade/>

<sup>138</sup> <https://investors.Alcoa.com/news-releases/2018/09-19-2018-154820778>. Acesso em: 19 mar. 2023.

<sup>139</sup> Sociedade da Alcoa (54%), South32 (36%) e Rio Tinto (10%)

<sup>140</sup> Machadinho, Barra Grande, Serra do Facão e Estreito. Mais em: <http://www.alcoa.com/brasil/pt/about/default.asp>

<sup>141</sup> (ALCOA BRASIL, 2018b).

<sup>142</sup> Quadruplicou de R\$ 180 milhões (2017(ALCOA CORPORATION, 2017) para 600 milhões em 2018(ALCOA BRASIL, 2018b)

<sup>143</sup> De royalties: R\$ 54 milhões pagos a ACORJUVE, e R\$ 74 milhões para a prefeitura municipal de Juruti (2009 a 2018), além de quase R\$ 261 milhões à Prefeitura municipal de Juruti, R\$ 333 milhões ao governo do estado do Pará, e quase R\$ 85,6 milhões a instituições federais- de 2006 a 2018 (alcoa brasil, 2018a)

<sup>144</sup> Existência das empresas se justifica por ter serventia a sociedade e os resultados devem ser para ambos (PORTER; KRAMER, 2011)

<sup>145</sup> Ver mais: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/amp/>. Acesso em 19 jan. 2023

## 4.2.2 Breve história das ETNs no Brasil e na Amazônia

Considerando que o desenvolvimento é entendido aqui como um processo subordinado à ação humana, nos aproximamos da formação do Brasil, em particular da Amazônia, a partir dos ciclos políticos propostos pelo economista Bresser Pereira (2021). Tal interpretação da história brasileira permite um olhar para as coalizões que suportaram os pactos nacionais e quem ganhou e perdeu com elas, com foco especial nos protagonistas de nossa história: as ETNs e as populações rurais, que estão, normalmente, em sobreposição ou no entorno desses GPIs extrativos. Se os primeiros fizeram parte central do projeto desenvolvimentista nacional a partir dos anos 1960, e tiveram todas as facilidades inerentes a esta posição, os segundos, em especial no Norte, sofrem com as profundas desigualdades desde o Brasil colônia, embora a Constituição Federal de 1988 e as políticas sociais dos anos 2000 tenham ampliado o acesso às políticas públicas e às oportunidades econômicas para estes atores.

Como pontos de chegada pretendemos mostrar as peculiaridade das ‘Amazônias’ e do Pará, sendo que a presença da ETN é um dos fatores da sua história, mas não o único. Mas é esta história e o perfil das coalizões ali que determinam a entrada 1) das ETNs, como os GPIs no Pará, incluindo a Alcoa, e 2) das ETNs, como atores sociais, também submetidos a relações com outros atores, como governo e sociedade civil e assumindo novos comportamentos a partir destas interações históricas.

### 4.2.2.1 Mudanças no contexto nacional

Para estudiosos da Amazônia, como Carlos V. Porto (2001) e Alcantara (2014), a diversidade da região é tamanha que ela pode ser chamada no plural: as ‘Amazônias’. Existe a Amazônia das ETNs, a Amazônia dos amazônidas, a Amazônia dos povos tradicionais, a Amazônia do futuro (ALCANTARA, 2014) e, atualmente, a Amazônia das mudança climáticas e do desmatamento. De comum entre elas e o Brasil reside o sentido de sua colonização, cujo objetivo principal foi a exploração dos recursos naturais para envio ao exterior. Nominada pelo sociólogo Caio Prado Junior (2000) como uma ‘empresa colonial’, dotada de três características centrais: (1) trabalho escravo, (2) estrutura produtiva concentrada em grandes porções de terra - latifúndios e (3) exportadora e, por isso, dependente do setor internacional (PRADO JR, 2000).

Ocupada pelos índios, nossa nação é desde o período colonial, fonte de pau Brasil, cana de açúcar, ouro, gado, algodão, café e látex, destinados ao suprimento da corte portuguesa e da Europa. Tal fornecimento se dá a partir de grande concentração de poder e terras, além da

expolição de uma massa trabalhadora (PORTO-GONÇALVES; PORTO, 2015) e ocupante de um determinado lugar (SANTOS, 2019).

Usaremos abaixo a interpretação dos três grandes ciclos políticos do Brasil feita pelo economista Bresser-Pereira (2021) para evidenciar as coalizões dominantes no país, e as escolhas políticas que formam o pano de fundo para a inserção de ETNs na Amazônia e sua relação com os espaços subnacionais.

Durante este primeiro ciclo político brasileiro, de 1822 a 1920, a estratégia era de formação do Estado sob o pacto oligarca do Império, de 1822 a 1889 (BRESSER-PEREIRA, 2021). Tal modelo era operado na região norte do país, tendo de um lado, os senhores de terras ligados ao continente europeu e a alta burocracia estatal<sup>146</sup> e, do outro, os povos originários e os escravos, até sua abolição (ALCANTARA, 2014). Durante o segundo pacto - o oligárquico republicano (1889 a 1920), a estratégia era de orientação liberal e uma coalizão formada pela oligarquia cafeeira-segmentos da sociedade civil e militar- acordou uma república baseada na exportação de matérias primas e agrícolas (BRESSER-PEREIRA, 2021). Para atingir tal objetivo e suprir em especial a demanda externa por látex, foram intensos os fluxos migratórios na região norte, em especial de cearenses, para trabalhar para os coronéis da borracha nos seringais. Tais sistemas de trabalho que seguiram à abolição da escravidão, exerciam dominação similar, uma vez que os trabalhadores eram ‘servos por dívida’<sup>147</sup> (ALCANTARA, 2014; CANTO, 2016).

Foi no segundo ciclo que se seguiu, o da ‘Nação e desenvolvimento’, ou revolução capitalista brasileira, 1930-1977, que formamos uma das nações que mais cresceu no mundo, onde ocorreu uma abrupta mudança na forma de ocupação da Amazônia, juntamente com a inserção dos Grandes Projetos de Investimento (GPI) (CANTO, 2016, 2020; SOMBRA; CANTO, 2022).

Logo após a quebra da bolsa de NY, que gerou a crise financeira no cenário internacional, um primeiro pacto - o nacional popular (1930 a 1964), acordava uma estratégia de substituição de importações para o Brasil, sustentado pelas altas burocracias do Estado, antigas oligarquias exportadoras, militares e burguesia industrial (BRESSER-PEREIRA, 2021). Com o Estado Novo, na era do presidente Getúlio Vargas, e posteriormente de Juscelino Kubitschek, foram muitos investimentos públicos em empresas estatais, créditos agrícolas, infraestrutura, energia, logística, além de planos de desenvolvimento (1960).

---

<sup>146</sup> De 1850, esta lei atribuiu a propriedade das terras a coroa portuguesa e seus amigos.

<sup>147</sup> Os sistemas de aviação contavam com adiantamentos salariais impagáveis.

Depois das duas grandes guerras mundiais e do ‘milagre’ econômico brasileiro, o relevante déficit público e a dívida externa forjaram o momento oportuno para que uma coalizão formada pela burguesia industrial, os militares e os agroexportadores adotasse uma estratégia de desenvolvimento baseada na exportação de manufaturas, sob o comando de uma ditadura militar (BRESSER-PEREIRA, 2021). Nesse período, chamado por Bresser Pereira (2021) de ‘pacto autoritário-modernizante’ (1964 a 1977) foram criadas as bases de um ideário de desenvolvimento econômico brasileiro com redução de desigualdades. De mãos dadas com a iniciativa privada e militares, o governo, sob a compreensão de que o Norte era um ‘vazio demográfico’ a ser ocupado, lança uma série de políticas desenvolvimentistas com foco no binômio: segurança nacional - via adensamento e desenvolvimento econômico - baseado em Grandes Projetos de Investimentos (GPI) e na exportação de matérias primas.

Tal estratégia desenvolvimentista propiciou o Agenciamento da bauxita por meio de incentivos fiscais, investimentos em infraestrutura e organização territorial (ALCANTARA, 2014). A criação da Amazônia Legal (1953) como uma região política administrativa e suportada por instituição de planejamento e desenvolvimento como a SUDAM (Superintendência de desenvolvimento da Amazônia), criada em 1966, são exemplos desse projeto nacional para atrair investimentos estrangeiros, colonizando o norte. Em 1968, já há uma série de GPIs instalados ali. A Alcan, predecessora da Alcoa, se beneficia de subsídios para a instalação e com a confirmação de reservas minerais no Estado do Pará. Os planos regionais de desenvolvimento seguem de 1972 a 1974, incluindo estudos geológicos e áreas prioritárias para mineração. Quando em 1976, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) é lançado, a Amazônia ganha um plano próprio e entra no mapa da integração do Estado brasileiro como parte do plano econômico, que ignora a existência de populações tradicionais lá residentes (ALCANTARA, 2014; CANTO, 2016).

Tal transformação na estrutura de ocupação da Amazônia, da qual a Alcoa faz parte, é denominada por Canto (2020; 2019) de ‘tecnificação do território’. Para o autor, a partir dos anos 1960, as drásticas mudanças estruturais na região têm se apoiado em três aspectos centrais: conectividade, estrutura de povoamento e economia. Sob a ótica da conectividade, essa transformação passa de uma conexão e ocupação feitas pelos cursos dos rios para uma conexão e ocupação via estradas, através da expansão da malha viária, das redes de energia e de telecomunicações no período do Presidente Kubitschek (BR-010, BR-230 e BR-163). A estrutura de povoamento muda fortemente, de uma população rural para uma população urbana, que a partir de 1991 já representa 55% da população amazônica, e 72% em 2010. As cidades passam a comandar o modo de vida, ao invés dos rios. A economia transita de um extrativismo

tradicional para um extrativismo altamente tecnificado, a Alcoa e outras mineradoras (como a MRN) são sua maior expressão.

Somente no terceiro ciclo político brasileiro, de 1977 a 2014, chamado por Bresser-Pereira de ‘Democracia e Justiça Social’, é que uma coalizão cada vez mais ampla de forças populares, apoiada pela burguesia industrial, exportadores de commodities e, posteriormente, rentistas, consegue apoiar pactos que contemplem e equilibrem as demais dimensões do desenvolvimento, em especial a social, expressa na constituição federal de 1988, que instituiu uma série de direitos, inclusive à terra, para os povos tradicionais e pequenos agricultores, até então invisibilizados e expoliados. Em prol desta população, foram lançados, na década de 1990, programas de proteção social, entre eles: Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), Proger Rural, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios (PRODEEM) (SEIFER, 2018).

Os anos 2000 fortalecem os programas sociais<sup>148</sup>, resultando em tímida redução da desigualdade, mas em forte redução da pobreza, aliada à valorização do salário mínimo, com impacto direto na população rural que passa a receber benefícios, como o previdenciário (FAVARETO *et al.*, 2015).

Podemos afirmar que essas condições históricas forjaram a morfologia dos territórios das operações minerais anteriores à instalação dos GPIs, mas, que também influenciaram as próprias ETNs e seu modelo de gestão no Brasil.

#### 4.2.2.2 A oposição às extrativas

Tal como no âmbito global (seção 3), os impactos e maus resultados em nível subnacional também geraram uma série de resistências no país, organizadas, principalmente, em movimentos como os mencionados no Quadro 8 abaixo. Cabe ressaltar a importância dos movimentos de agricultores sem-terra e quilombolas na ampliação de direitos ocorridos ao longo da história brasileira.

As mudanças institucionais, visando incluir atores tradicionalmente excluídos e proteger o meio-ambiente, ganham impulso a partir da intervenção de atores externos que equilibram a balança de poder, como ONGs e conexões internacionais, que apoiaram os quilombolas de Oriximiná (GRIMBERG, 2019b), os povos tradicionais de Tarija, na Bolívia (HINOJOSA et

---

<sup>148</sup> Como o Programa Fome Zero, substituído pelo Programa Bolsa Família e depois no guarda-chuva do Programa Brasil Sem Miséria.

al., 2015; OSPINA PERALTA *et al.*, 2015) e de Juruti-PA, este apoiado pela rede regional Via Campesina, além da Igreja Católica (seção 5).

**Quadro 8** - Resistências à Mineração em âmbito nacional e subnacional - Brasil

Nome	Membros	Objetivo	Atuação
Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração (CNDTM)	+ 100 membros	Conter a ameaça da expansão da mineração	Congresso nacional - análises de mudanças no código mineral (revisão). Ex: territórios livres e mapa de conflitos da mineração
Movimento Atingidos por barragens ((MABE)	Iniciada 1991-	Direito dos atingidos pelo rompimento de barragens e Alagamento de UHE	
Movimento atingidos pela mineração (MAM)	Ajudar atingidos e construção de novo modelo mineral		Impactos, controle sobre a renda mineral e territórios livres da mineração
Observatório da mineração	Desde 2015		Jornalismo investigativo
Observatório desastres de mineração	UFMG/ FIOCRUZ e parceiros	Envolver propostas e análises integradas para políticas públicas, ações para a redução de risco de desastres e estratégias de gestão que tenham como princípio a garantia dos direitos humanos.	
Observatório dos Conflitos da Mineração no Brasil	Comitê em Defesa dos Territórios Frente à Mineração	Evidenciam como os danos, ações e violações geradas por mineradoras, garimpeiros e, por vezes, pelo Estado deflagram conflitos	
Rede Justiça nos trilhos	Atua desde 2007	Perspectiva da Justiça ambiental	Fortalecimento de comunidades no Corredor Carajás e controle CFEM

Fonte: Elaboração própria a partir de 'I Seminário Unilab-UFBA de Relações Internacionais (2021) e Cava: mineração em debate - podcast (2020, 2021)

#### 4.2.2.3 Evolução das instituições que regulam a relação GPI/desenvolvimento

Já tendo apresentado o quadro regulatório típico do setor na seção 3.3.1, mencionaremos aqui as instituições que regulam a relação das IEs no Brasil, buscando suas peculiaridades e as interconexões entre legislações e áreas de ocupação sobreposta, como no caso das áreas de exploração mineral habitadas por populações tradicionais.

#### 4.2.2.4 Principais marcos Legais – Populações tradicionais e código mineral

Os GPIs extrativos na Amazônia estabelecem, invariavelmente, relações com as populações tradicionais, com agricultoras e extrativistas, definidas como “Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem (...), têm formas próprias de organização

social, usam e ocupam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução social, cultural, religiosa (...) (BRASIL, Decreto nº 6.040, 2007, art 3)”<sup>149</sup>

A Constituição Federal de 1988 inaugura o reconhecimento de direitos coletivos, além de étnicos e culturais das populações tradicionais (indígenas, quilombolas e outros)<sup>150</sup>. Em 2002, a Convenção 169 da OIT<sup>151</sup> é ratificada, e em 2004, promulgada<sup>152</sup>, e, em 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNCT)<sup>153</sup> consolida o conceito de “terras-territórios tradicionalmente ocupados” (Art. 13) e a necessidade de sua regularização fundiária (Art. 14), além de reconhecer o direito dessas populações aos recursos naturais, incluindo o consentimento ao uso e acesso a benefícios oriundos destes (Art. 15), discriminados como recursos minerais, hídricos, florestais e de petróleo e gás natural<sup>154</sup>.

Sobre a relação da mineração com o solo, o código de mineração (1967/2016/2018)<sup>155</sup> trata das questões financeiras envolvendo proprietários através da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), denominada royalty mineral, encargo referente ao pagamento ao proprietário como contrapartida à extração de seus minérios. No Brasil, este proprietário é a União (Art. 176 da CF) que deve compartilhá-los com os Estados e os Municípios (Art. 20 da CF). O royalty do superficiário é uma contraprestação paga ao proprietário do solo onde está localizada a jazida que será pesquisada (indenização devida) ou extraída (50% da lavra) (Artigo 27 e 9º do Código de Mineração).

No caso de territórios passíveis de mineração estarem sobrepostos a territórios tradicionalmente ocupados por assentamento humano (como é o caso de Juruti Velho e outros no Pará, como o Alto Trombetas), sua aplicação deve ser respeitada nos regimes de Autorização, Licenciamento e Concessão (1976)<sup>156</sup>. Ocorre que, em geral, tais esferas estatais não atuam em sincronia (BRAGA; FILHO, 2021), apesar da complexidade que a sobreposição

---

<sup>149</sup> Art. 2º, II - Lei nº 9.985, 2000 (SNUC) – Art. 3º Lei nº 11.284/2006 e Decreto nº 6.040/2007 (PNCT- Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. O Decreto 6.040 instituiu a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, definindo estes últimos como sendo —grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tal, que possuem formas de organização social que lhes são próprias, que ocupam e utilizam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (art. 3-I). —População tradicional viraria, em 2000, uma categoria legal ao entrar em vigor o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei do SNUC nº 9.985/00) e passou a ser posteriormente definida no Decreto 6.040 de 7/02/2007.

<sup>150</sup> Arts. 215, 216 e 231 e Art. 68 do ADCT.

<sup>151</sup> Decreto legislativo nº 143.

<sup>152</sup> Decr. nº 5.051, 2004.

<sup>153</sup> Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

<sup>154</sup> TRECCANI, 2011.

<sup>155</sup> Decreto-Lei nº 227/1967 (Código Mineração), Decreto nº 9.406/2018 (Regulamento do Código) e Portaria DNPM nº 155/2016.

<sup>156</sup> Lei nº 6.403, 1976 - Art. 11.

gera. Com isso, autorizações de pesquisa são dadas por agências de mineração, licenças de instalação e operação, por órgãos de proteção ambiental, como o IBAMA, e direitos à terra por autarquias, como o INCRA.

O proprietário tem direito<sup>157</sup> à lavra (1994)<sup>158</sup>, à renda pela ocupação dos terrenos, inclusive de áreas de servidão<sup>159</sup> e a uma indenização por perdas e danos (1967)<sup>160</sup>. Esta é uma das principais razões pelas quais as ETNs costumam comprar antecipadamente terras locais, mas, também, devido à valorização imobiliária provocada pela notícia de sua instalação e, principalmente, devido aos custos acarretados por estes direitos reservados aos proprietários do solo, conhecidos como superficiários.

O avanço no reconhecimento de direitos dos povos tradicionais e agricultores no arcabouço legal brasileiro é um fator importante para a transformação da morfologia desses territórios e nas coalizões que recepcionarão o GPI, como no caso de Juruti, mas também de outras localidades na Amazônia, como a empresa MRN no Alto Trombetas no Pará.

#### **4.2.3 O território, as instituições e o GPI**

Se por um lado um bom desenho de políticas de governança importa, por outro, sabemos que tais modelos, ao invés de serem só uma solução para problemas da interação GPI/territórios sede, respondem às disputas e acordos políticos.

Consideramos que para induzir mudanças institucionais no sentido de maior inclusão (menor desigualdade) são necessários desequilíbrios, nos normalmente concentrados poderes econômico e político existentes, permitindo, assim, acesso a quem ainda não tem (Figura 1, p.11). Logo, a chegada de um ator poderoso como um GPI no território onde vai se instalar pode influenciar a ampliação do poder econômico de quem está excluído, gerando novas possibilidades de renda, ou fortalecer a concentração já existente (ver Quadro 1 - Análise para abordagem de ETNs e desenvolvimento territorial).

São exemplos do primeiro caso referentes a ganhos econômicos associados ao GPI, a participação de populações locais nos royalties minerais, no fornecimento de produtos e

---

<sup>157</sup> No caso de territórios tradicionais, estes recebem um título de domínio chamado de concessão de direito real de uso (CDRU), que é o instrumento contratual com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas, disponibilizado exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados, que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, de forma individual ou coletiva, o direito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à exploração rural (INCRA, 2019, p. 5, art. 18).

<sup>158</sup> Lei nº 8901/1994, art. 11.

<sup>159</sup> Instituem-se as Servidões mediante indenização prévia do valor do terreno ocupado e dos prejuízos resultantes (Código de Minas - Decreto-Lei nº 227 de 1967, art. 60).

<sup>160</sup> Código de Minas - Decreto-Lei nº 22 de 1967, art. 27).

serviços para o GPI (dentro da cadeia mineral, a jusante e a montante, e fora dela), como mudas para reflorestamento, visando mitigar impactos ou a geração dos empregos tão sonhados. Já seu oposto, a influência do GPI na redução do poder econômico, pode ser exemplificado nos reassentamentos locais, gerando perdas de terra às comunidades tradicionais e poluição de suas fontes de água, além de comprometer a segurança alimentar e, principalmente, suas possibilidades de reprodução social.

Os resultados heterogêneos da relação entre as IEs e os territórios (seção 4.2.3) se repetem nas reações aos impactos e às oportunidades. Isto é, nem todas as comunidades conseguem aproveitar as oportunidades da mesma forma, como fornecer ao GPIs ou participar nos royalties das lavras. Algumas empresas obtêm royalties e os usam para promover inclusão, enquanto outras concentram ainda mais o poder existente. Ademais, nem todas as comunidades em disputa com áreas passíveis de mineração são realocadas ou perdem o poder de fato sobre o território, como no caso de Juruti Velho. Outras, no entanto, perdem suas terras, muitas vezes vendidas a preços módigos, a exemplo das comunidades de Santo Hilário, São Pedro e Jabuti, em Juruti (CANTO, 2019).

Em resumo, no Brasil as ETNs são atores com alto poder econômico e político, especialmente no norte do país (seção 4.2.2), e elas importam para o desenvolvimento dos territórios-sede de suas operações (seção 1.2.1.3 e 4.2), embora não sejam o único fator responsável pelos processos de desenvolvimento. Independentemente da sua atuação, cada território absorve ou refrata ações corporativas positivas e negativas de um jeito próprio, pois o território é uma unidade viva (seção 1.2.2) e, portanto, tem um papel determinante nessa interação. O território importa para o desenvolvimento na presença de ETNs extrativas.

A partir da tensão entre as intervenções do GPI e as coalizões locais que surgem as instituições que possibilitarão, ou não, o ganho de renda e o poder decisório, como contratos de fornecimento local e voz em processo de licenciamento, ou o contrário: perda de renda e de voz, como nos reassentamentos, e mais impactos ambientais.

Como um GPI pode influenciar para alterar a correlação de forças em determinado território? Esta resposta implica em compreender como as mudanças institucionais ocorrem à revelia do próprio GPI. Estudos recentes, nos quais essa tese se apóia, apontam para mudanças institucionais que geram desconcentração de oportunidade econômica e política, resultando em desenvolvimento com inclusão ou sociedades de acesso aberto (seção 1.2). No caso de processos de desenvolvimento inclusivos espacializados em regiões não metropolitanas, cinco áreas são críticas: diversificação produtiva, acesso a recursos naturais, a mercados, relações rural/ urbano e políticas públicas/direitos (BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015;

OSPINA PERALTA *et al.*, 2015). Ações que desconcentram poder e geram possibilidades para participação de mais pessoas nessas áreas, têm possibilidades de formar coalizões mais amplas e capazes de mudar realidades territoriais- são as chamadas coalizões sociais transformadoras. Os estudos de caso que identificaram tais coalizões ao lado de resultados positivos de desenvolvimento territorial concluíram que quanto mais a estrutura de terra é desconcentrada, mais diversificada é a atividade produtiva, mais centros urbanos vendem o excedente da produção, maior a conectividade com centros urbanos próximos e maior incidência de políticas públicas e ação do Estado; o contrário também é verdadeiro. Logo, territórios com estruturas mais desconcentradas tendem a maior coesão na reação aos impactos, bem como na recepção de benefícios, como nos mostra os casos da UHE de Alto Uruguai (SEIFER, 2018) ou de Tarija, na Bolívia (HIJONOSA, 2015); enquanto estruturas mais concentradas tendem a proteger e beneficiar poucos participantes da coalizão dominante, como nos mostraram os diversos casos em nível subnacional em Gana e no Peru (seção 4.1.3)

Pensando em como o GPI contribui no sentido de mudanças institucionais mais inclusivas em áreas críticas de acesso a recursos naturais, identificamos um caso recente da mineradora MRN no apoio à regularização fundiária da comunidade do Lago Sapucúá<sup>161</sup>. Contrariamente, ao concentrar a estrutura produtiva no setor mineral ou invisibilizar a existência de comunidades locais, os GPIs colaboram com a manutenção do poder local, perpetuando armadilhas de pobreza e desigualdade (ver Quadro 1 - Análise para abordagem de ETNs e desenvolvimento territorial). Atitudes corporativas como a da MRN ainda são raras, visto que as ETNs são territorialmente cegas, pois desconsideram os processos políticos de mudança institucional para promover uma boa governança, conforme prega a AGBG.

Em oposição a reformas para implantação de programas presentes na AGBG, autores da economia política histórica identificam os indutores de tais mudanças. Para eles, as transformações institucionais mais inclusivas - como a implementação de uma gestão financeira descentralizada ou um plano participativo, ocorrem: (1) quando há mudança no poder econômico que inclui atores de fora da coalizão dominante (ACEMOGLU; 2005) ou (2) quando há mudança no poder político através de tensões que podem gerar conflitos e mobilizações sociais (ACEMOGLU, 2005; BEBBINGTON, 2015), (3) mudanças oriundas das próprias coalizões, seja por estratégia ou por aprendizado institucional (BEBBINGTON, 2015).

---

<sup>161</sup> Doação de 200 mil reais para Associação ACOMTAGS. Disponível em: <https://portaldaminerao.com.br/mrn-assina-acordo-de-cooperacao-para-apoiar-demarcacao-de-terras-em-oriximina/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

Conflitos que provocam mudanças são frequentes no início da exploração de uma ETN, sem o CLPI da comunidade local ou sem um ‘consentimento significativo’, mas são muitas as fontes de tensão entre extrativas e populações locais, em especial as relacionadas às externalidades e impactos das operações e à distribuição de rendas minerais (BEBBINGTON, 2015). No caso das externalidades, os conflitos normalmente ocorrem quando ações dos GPIs desconstruem o espaço local, seja através da migração em massa, que provoca maior custo de vida e violência, reassentamentos ou poluição de um rio que provê sustento e lazer para as populações tradicionais. Importante ressaltar que a reação dos territórios a essa desconstrução deriva de sua formação histórica anterior ao próprio GPI. Em outras palavras, do perfil das coalizões dominantes locais, mais ou menos concentradas e poderosas.

As mudanças provenientes da própria coalizão dominante podem acontecer quando a ETN decide agir por pressão de investidores, da sociedade, por estratégia e, até, por maturidade, de acordo com uma visão de ‘nós’ (UNU-WIDER, 2018), buscando deixar seu legado para o território e, com isso, inserindo atores locais na tomada de decisão, a exemplo do desenho de um PDC – são as chamadas ETNs ‘iluminadas’ (UNU-WIDER, 2018), mas, ainda, territorialmente cegas, por estarem desconectadas dos elementos básicos da configuração (seção 1.2.2).

A chegada de um GPI no territórios vai depender da configuração territorial que vai recebê-lo, ou seja, da tensão com as instituições locais o território absorve ou refrata as intervenções do GPI (sejam reassentamentos, perda de terras, de atividades produtivas) ou, ao contrário, amplifica oportunidades de renda, como fornecimento para a cadeia extrativa, entre outros. Esta percolação vai depender de quão concentradas ou desconcentradas são as coalizões locais. Logo, o território importa.

Por outro lado, as estratégias do GPI também podem influenciar na concentração ou desconcentração das estruturas locais, seja no uso e acesso a recursos naturais, como uso de florestas locais para atividade extrativista em contraponto às atividades tradicionais, seja na concentração de estrutura produtiva, através da queda de outros setores, como o agrícola.

Portanto, as estratégias empresariais também importam para o desenvolvimento dos territórios. É do ângulo territorial, do processo histórico-político (Quadro 1 - Análise para abordagem de ETNs e desenvolvimento territorial) que vamos olhar para a experiência da Alcoa com os dois subgrupos territoriais de Juruti nas próximas páginas, e buscar responder por que há resultados diferentes entre eles na interação com a mesma ETN, no mesmo contexto histórico. Buscamos não focar nos impactos positivos ou negativos, mas no porquê ocorrem e como eles influenciam as dinâmicas territoriais.

### 4.3 SÍNTESE DA INTERAÇÃO EXTRATIVAS, DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIOS

As lacunas existentes na literatura referente às IEs e desenvolvimento para explicar a heterogeneidade de resultados encontrados nessa interação e focadas nas entradas (AGBG) e saídas (impactos, royalties e resultados) do processo, não explicam os resultados mistos encontrados. Para tal, resgatamos as teorias de mudanças institucionais alternativas, que iluminam a importância do território, em especial das coalizões e seu processo histórico de formação, e aplicamos aos achados da literatura dessa interação. Logo, o objetivo deste capítulo foi fazer a testagem do modelo analítico alternativo proposto (seção 1.2) antes de aplicá-lo em Juruti. Considerando que o poder econômico e político importa no processo de definição de instituições que resultam em desenvolvimento mais ou menos inclusivo, iniciamos com a caracterização da cadeia de bauxita, em especial no Pará e da Alcoa (seção 1), que nos forneceu os atributos de um dos principais agentes da interação em tela.

Considerando que a história importa na formação de coalizões determinantes para o desenvolvimento, seguimos para a compreensão do processo histórico de formação das ‘Amazônias’ (seção 2), elucidando como o setor extrativo foi parte de um projeto nacional e de coalizões dominantes no país, ao mesmo tempo que populações tradicionais foram excluídas desde a formação do Estado, orientado para um desenvolvimento prioritariamente econômico. Entretanto, este resgate histórico também iluminou outros fatores que impactaram o jogo de forças na Amazônia, em especial as políticas progressistas, fruto do pacto democrático ocorrido no terceiro ciclo brasileiro. Como consequência, marcos legais que incidem diretamente no direito das populações tradicionais foram estabelecidos, a começar pelo reconhecimento de direitos coletivos inaugurados pela CF, em especial os ‘territórios tradicionalmente ocupados e sua regularização fundiária, seguido e apoiado pela adesão e regulamentação da Convenção e 169 da OIT, e posteriormente pela PNCT em 2007.

A última seção, resgata os achados na literatura das IEs e desenvolvimento, e na breve reconstrução histórica das ‘Amazônias’, testa o quadro analítico proposto para analisar a interação de ETNs e territórios, com vistas a um desenvolvimento com coesão.

## 5 A CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL E O DESENVOLVIMENTO DE JURUTI

As seções anteriores apresentaram a relevância do tema relativo à abundância de recursos naturais e o setor extrativo/suas ETNs para o desenvolvimento, especialmente no sul global e nas populações locais. Também ressaltamos que, apesar de vinte anos de recomendação e aplicação da AGBG, os resultados de desenvolvimento são heterogêneos, com forte tendência negativa, muito embora o setor esteja em expansão. A revisão da literatura evidenciou a lacuna existente para explicar tal diversidade de resultados, tanto no nível macro quanto no nível operacional onde, a extração acontece.

Consideramos que o desenvolvimento é um processo que depende da ação humana e que sociedades com instituições mais inclusivas geram melhores resultados de bem-estar (NORTH, 2009; NORTH *et al.*, 2013). Também assumimos que instituições são resultado de coalizões de atores, e formadas ao longo da história. Em se tratando de territórios rurais, algumas áreas-chave são determinantes para que as coalizões sejam mais ou menos amplas, assim como suas instituições. Portanto, concluímos que o território importa nesta interação, mas a ETN também importa, tendo em vista sua atuação ser territorialmente cega ou não.

O objetivo desta seção (5) é caracterizar o território de Juruti e seus subgrupos, buscando os bloqueios e os incentivos obtidos no acesso às áreas críticas para o desenvolvimento territorial, as quais envolveram os agentes locais, moldando as coalizões presentes, e estas guiando a recepção dos efeitos exógenos antes da Alcoa e em sua chegada. Ao identificar as transformações ocorridas na morfologia do território e a participação da Alcoa, pretendemos oferecer subsídios para responder aos motivos dos diferentes resultados encontrados entre os subgrupos territoriais de Juruti, enfiadas em duas perguntas centrais: como as dinâmicas dos subgrupos territoriais determinaram a entrada da Alcoa? De que forma a entrada e operação da Alcoa os afetou, e eles a afetaram, influenciando a criação de dois fóruns de governança?

Para tal, remontaremos brevemente à morfologia de Juruti antes da chegada da Alcoa (seção 5.1), em sua recepção a ela (seção 5.2), e analisaremos as transformações ocorridas após sua chegada (seção 5.3 e 5.4). Parte do resultado desta percolação resulta no processo de formação dos modelos de governança: FDS-JV e JS, que refletem a dinâmica atual (alvo da seção 6). As técnicas de coleta de dados usadas neste movimento analítico foram as pesquisas bibliográficas e documentais. Para um panorama dos indicadores (seção 5.3) usamos dados secundários.

## 5.1 JURUTI ANTES DA ALCOA: AS ESTRUTURAS FORMADORAS DAS COALIZÇÕES

A breve reconstrução histórica que segue visa compreender como se deu a formação das coalizções que receberam a chegada da Alcoa (2005) e como direcionaram os impactos e as oportunidades. Pretende-se demonstrar neste bloco, que, contrariamente à literatura dominante, que atribui as mudanças exclusivamente ao agente externo (Alcoa e suas intervenções no território), a trajetória do território foi determinante para o seu desenvolvimento antes da Alcoa e também responsável por seu processo de entrada (2005) e os decorrentes resultados desde então.

O ponto de chegada é identificar características-chave da formação dos dois subgrupos territoriais, o distrito de Vila Muirapinima (Juruti Velho) e os demais distritos, que fizeram com que a percolação da Alcoa fosse diferente, gerando resultados também diferentes, tanto para ela quanto para o desenvolvimento destes subgrupos.

Os dados são majoritariamente de pesquisas realizadas em temas amazônicos e entrevistas (ver anexo). As principais fontes usadas para reconstituir a formação de Juruti e suas transformações foram as obras: ‘Mineradora Alcoa: Território e Conflito no Município de Juruti-Pará-Amazônia-Brasil’ (CANTO, 2016; CANTO *et al.*, 2015), ‘Movimentos sociais em área de mineração na Amazônia Brasileira’ (WANDERLEY, 2012), ‘Responsabilidade social na mineração e o ciclo político local: o caso da Alcoa em Juruti-PARÁ’ (BRANDÃO; MARTIN, 2016), além de levantamentos históricos feitos pelo INCRA no âmbito do processo de criação do PAE-JV (INCRA, 2005), e de reportagens de meios de comunicação amazônicos. Infelizmente, são poucas as informações disponíveis desagregadas por distrito, sendo a fonte mais utilizada a pesquisa do PPJUR (2012).

### 5.1.1 A gênese da configuração territorial de Juruti

Juruti é uma região de beleza indescritível (BRAGA; FILHO, 2021), caracterizada por parte de seu território em terra firme e parte em várzea, atualmente distribuída em quatro distritos (Sede, sendo a própria cidade Juruti; Tabatinga, com sede na vila de Tabatinga; Castanhal, com sede na vila Castanhal, e Juruti-Velho, cuja sede é vila de Muirapinima). Juruti é constituída, principalmente, por florestas que abrigam espécies hoje protegidas por legislação ambiental, como a andiroba, o pau rosa e a castanha. Também é rica em recursos hídricos, possuindo cinco lagos, diversas nascentes e igarapés, além de recursos minerais, em especial bauxita.

Os primórdios da formação histórica do atual município de Juruti remontam ao período colonial, envolvendo, substancialmente, os povos originários, os portugueses militares e a Igreja Católica. A centralidade dos recursos hídricos para colonização da Região Norte podia ser vista em sua função como transporte, mas, também, para os modos de vida e atividades produtivas das populações locais. Canto (2016, 2019) fala da ‘construção da Amazônia por meio dos rios’. Juruti é um dos exemplos.

Segundo o geógrafo e estudioso da região Otávio do Canto (2016, 2019), no início do século XIX (1818) cerca de 300 índios Mundurucus se instalaram próximo às fontes hídricas da Vila Amazônia para a fabricação do guaraná, sua coleta e beneficiamento. Suas atividades também incluíam pesca, caça e criação de pequenos animais. Além da população indígena, tropas militares portuguesas construíam fortes ao longo do rio Amazonas, consolidando suas terras em áreas espanholas. A aproximação de missões católicas portuguesas também influenciou a formação de Juruti; tanto que, em 1818, o pároco Antônio Manoel Sanches inaugurou o modelo de ocupação por aldeamento em torno da igreja erguida pelos indígenas. Tal aldeia foi elevada à categoria de freguesia, surgindo assim a Vila Muirapinima, administrada por Faro e, depois, Óbidos.

Na origem do subgrupo territorial de Juruti Velho, a dispersão inicial se deu em torno do Lago Grande, que nos anos 2000 já contava com aproximadamente 47 comunidades, das quais 31 ribeirinhas. Somente no ano de 2005 se torna um Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) e, em 2006, através Lei Municipal nº 941<sup>162</sup> passa a ser denominado distrito de Muirapinima (CANTO, 2016; INCRA, 2005).

Já o outro subgrupo territorial aqui tratado, composto pelos demais distritos de Juruti, se origina também em Vila Muirapinima, mas se dispersa rio abaixo, ao longo do igarapé do Balaio. A consequente formação de grupamentos se deu, em geral, em torno de famílias, através de casamentos e agregações (CANTO, 2016, p. 215). Tal dispersão foi motivada por conflitos entre antigos moradores da Vila, que em 1859 vieram a dar origem à freguesia de Nossa Sra. da Saúde, que só em 2006 se torna o que é o atual distrito-sede do município de Juruti (INCRA, 2005; CANTO, 2016; CNEC; 2005).

---

<sup>162</sup> Disponível em: <https://juruti.pa.gov.br/o-municipio/sobre-o-municipio> . Acesso em: 10 mar. 2023.

### 5.1.2 A Paisagem de Juruti - Terras e Águas

Como já mencionado, a paisagem de Juruti, localizada na antiga gleba Vila Amazônia, é de natureza farta, sendo as florestas sua maior ocupação, contando com platôs de castanhal<sup>163</sup>, espécies como andirobas, bacabas, etc. A fartura de seus recursos hídricos também pode ser percebida pela existência de cinco lagos, além de rios, igarapés e nascentes (PAIVA, 2010 *apud* CANTO, 2016, p. 87). Desde os primórdios, seu uso e acesso é livre e conforma o meio de vida e reprodução social da população de Juruti, seja a partir da subsistência – como caça, pesca, extrativismo e as roças, em especial, mandioca, seja através de lazer, transporte, etc. Segundo Canto (2016, p. 215):

Observa-se que, em Juruti Velho, ao longo da história foram promovidas apropriação e uso livre da terra. As comunidades não tinham por preocupação os limites individuais ou regularização fundiária, pelo menos até a década de 1970, quando o uso sempre foi comunal, tanto para a produção de roças e roçados, quanto para coleta de “recursos naturais”.

As comunidades também tinham forte “controle territorial, uma vez que edificações voltadas para os rios, lagos e igarapés serviam como o ponto de controle da chegada e partida de quem circulava” (CANTO, 2016).

A primeira mudança no uso da terra ocorreu quando da doação de 103 mil hectares da Vila Amazônia para japoneses (1937) estabelecerem produção de juta. Mas, já a partir dos 1960, o projeto de ‘um Brasil grande’, com a construção da atual capital federal em Brasília, inaugura a interiorização do desenvolvimento em sua mística de crescimento econômico. Durante o golpe militar, este ideário é fortalecido sobre o mote ‘desenvolvimento com segurança’, com uma série de investimentos em infraestrutura, dentre eles as estradas, que permitem a conexão com regiões anteriormente desconectadas por via terrestre, como Juruti e, com isso, aumenta o assédio de madeireiros sobre terras anteriormente livres. É o que Canto (2016; 2019) chama de modelo tecnificante, com grandes impactos para os recursos naturais do Pará e de Juruti. Tal modelo compõe-se de três pilares: 1) conectividade através de vias terrestres<sup>164</sup>, 2) novas atividades produtivas e uso da terra pelo desmatamento que abastece a indústria madeireira e supre o pasto para pecuária, e a bauxita para mineração (Oriximiná, explora bauxita desde 1970) e os grãos, sendo que a partir de 1996 instala-se a soja do agronegócio, e 3) violência pelo uso

---

<sup>163</sup> Foram derrubadas pela PMBJ 800 mil castanheiras.

<sup>164</sup> Ver algumas das consequências da conexão por estradas deste modelo hoje. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/para-combater-desmatamento-na-amazonia-lula-precisa-olhar-para-o-xingu>. Acesso em: 22 março 2020.

e ocupação da terra: o Pará é o Estado mais violento da Amazônia, figurando com o maior número de assassinatos (CANTO, 2019).

Como consequência deste modelo de desenvolvimento, o território de Juruti sofreu um grande desmatamento, pois as várzeas viraram áreas de juta, os pau-rosa se extinguiram e, em seguida, as áreas de juta viraram pastagens e as de pastagem serviram depois aos grãos (CANTO, 2019). Mas a ameaça ao controle das terras passa a ocorrer mais especificamente, nos anos 1970, por conta dos madeireiros ilegais, o que, na opinião dos moradores, motivou a preocupação com a titularização da propriedade. Observamos que somente depois de quase 20 anos de muitas reivindicações e lutas, o poder público reconheceu o direito à terra por parte de antigos moradores, iniciando no fim da década de 1990 a regularização fundiária, que ocorre em paralelo com a criação da Lei de Unidades de Conservação - SNUC (BRAGA; FILHO, 2021).

De acordo com Canto, a definição do ordenamento do espaço no Pará e em Juruti se deu por duas vias principais: por meio do Estado e da iniciativa privada (após chegada da Alcoa, em 2005). No primeiro deles, que é o foco da presente seção, a atuação estatal encontra-se em diversas esferas, - federal, estadual e municipal - com tratamentos que vão de incentivos a abandono.

Antes da chegada da ETN, Juruti tinha em torno de 30% do ordenamento territorial que tem hoje. No âmbito da reforma agrária<sup>165</sup>, a federalização das terras do município, sob auspícios da autarquia responsável pelo ordenamento territorial, o INCRA, engloba dois Projetos de Assentamentos (PA)- Socó I e Nova Esperança; e no âmbito estadual, sob os auspícios do ITERPA, duas glebas - Nova Olinda, Curumucuri. O PA Socó I é o maior projeto de assentamento de Juruti: 23.700 hectares e 250 unidades agrícolas familiares, distribuídas por nove comunidades<sup>166</sup>.

Duas principais observações desta subseção: primeiro, vemos que o acesso e uso dos recursos naturais, em especial à estrutura fundiária em Juruti Velho, sempre foi e se manteve desconcentrada, apesar da complexidade devido à atuação diversa do Estado. A segunda, é a vitalidade dos recursos naturais para a maior parte da população de Juruti (70%), que é, até hoje, predominantemente rural (IBGE 1996, 2001, 2010).

---

<sup>165</sup> Desde 1962, em resposta a criação das ligas camponesas do Nordeste, foi criado o SUPRA, mas só em 1970 foi criado o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária por meio de decreto com a responsabilidade de cuidar das questões fundiárias no país.

<sup>166</sup> Dados de 2008.

### 5.1.3 Estrutura produtiva – A diversidade e a agricultura

Até 1930, as atividades produtivas de Juruti Velho estavam vinculadas à natureza, tal qual em sua origem, visto que, diferentemente do Pará, por conta, principalmente, da borracha, o município não sofreu migrações significativas até o século XXI (CANTO, 2016).

A economia da Vila Muirapinima e demais comunidades era ‘extrativista rudimentar’ (CANTO; 2016). As atividades estavam baseadas na produção familiar da agricultura, pesca, caça, artesanato, extrativismo florestal - em especial a castanha -, além da produção de óleos e farinha de mandioca. Seus moradores praticavam o escambo entre produtos excedentes da agricultura de subsistência, do extrativismo vegetal e de pequenas criações (BRAGA; FILHO, 2021)

De 1930 a 1970, a configuração inicial da estrutura produtiva de Juruti muda. Estamos no segundo ciclo político do país, de acordo com Bresser Pereira (“Nação e Desenvolvimento 1930-1977), orientado para a substituição de importações e de exportação de manufatura. São doados 103 mil hectares da Vila Amazônia para japoneses, onde está situada Juruti, destinado à produção de Juta (1937), levando à migração para as áreas de várzea. Enquanto a população localizada na várzea se ocupou da produção de juta, , a população da terra firme se ocupou da extração de pau-rosa e de sua essência em usinas, ambas destinadas à exportação e submetidos ao mesmo sistema de trabalho por abono/aviamento (CANTO, 2016). Em torno dos anos 1970, após o declínio das atividades de juta e pau-rosa, este devido à sua extinção, as populações rurais voltam às suas atividades produtivas tradicionais, que passaram por mudanças lentas até as primeiras prospecções minerais, nos anos 2000, pela Alcoa. Segundo Canto (2016), tais “mudanças têm acontecido sem a desestruturação do seu modo de vida, garantindo a reprodução socioespacial comunitária”.

Outros reflexos deste pacto modernizante no período de 1964-1977 que formam as bases para a maior mudança na atividade produtiva que ocorrerá em Juruti a partir dos anos 2000, podem ser observados nas políticas desenvolvimentistas marcadas por grandes investimentos nos setores energético<sup>167</sup>, agropecuário, comunicação e mineração, com abertura dos grandes eixos rodoviários<sup>168</sup>. Elas evidenciam o ideário do desenvolvimento econômico, que já contava com uma de suas maiores aliadas no Pará: a bauxita (ALCANTARA, 2014). Canto (2016) aponta que o Pará é um dos Estados da Amazônia Legal que mais tem passado por acelerado ‘processo

<sup>167</sup> Hidrelétricas (de Belo Monte, no rio Xingu, e de São Luiz do Tapajós;) hidrovias do Tapajós, do Araguaia-Tocantins (a construção das eclusas de Tucuruí, em curso, faz parte dessa estratégia), do asfaltamento das rodovias Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR- 163), entre outras.

<sup>168</sup> Como Belém-Brasília (BR-010), Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR-163).

de tecnificação do território’. Parte dele pode também ser vista na sua preparação para a recepção da indústria extrativa mineradora, como mostra a instalação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Tucuruí fornecendo energia elétrica que permitiria a produção de alumínio da refinaria da Alcoa (Alumar) em Barcarena-PA e em São Luís, MA (ALCANTARA, 2014; HASHIZUME, 2009).

No período que antecede a chegada da Alcoa, a economia municipal de Juruti é descrita por Canto (2016) como bem diversificada, mas frágil. A fragilidade reside na sua pouca organização e baixa formação profissional, pois quase 90% dos jurutienses têm escolaridade máxima de sete anos. É diversificada, pois contempla, mesmo que de pequena ou baixa produtividade, múltiplas atividades nos principais setores: comércio e serviços, semi-industrialização, agricultura de baixa densidade técnica (uso de enxadas, foices e machados), além do extrativismo vegetal e da pecuária.

O pequeno comércio era formado por varejistas e atacadistas de produtos básicos (alimentação, bebidas, vestuário e materiais de construção), com produtos semi-industrializados, como alimentos, cerâmicas, móveis em madeira e vestuário, enquanto os serviços pouco especializados atendiam ao consumo de funcionários públicos, aposentados e pensionistas, além de pequenos produtores.

A agricultura temporária tem no cultivo da mandioca seu item mais importante. As casas de farinha destinam-se à transformação da mandioca em produtos como o biju, a tapioca e o tucupi, e localizavam-se, em geral, perto de recursos hídricos, sendo estes locais estratégicos para seu transporte e produção. Cabe salientar que, diferentemente de seus vizinhos Santarém e Belterra, com a sojicultura, Juruti não possui agricultura mecanizada. Já a pecuária é do tipo extensiva e de baixo rendimento, abrangendo bovinos, galináceos e suínos. Em terra firme, a pecuária de bovinos substituiu a floresta por pasto, cujos proprietários são os criadores com mais capital, visto que requer mais investimento. Já na área de várzea, ela é encontrada nos ‘campos naturais’ pós término da produção de Juta, sendo o chamado ‘gadinho’ a poupança dos varzeiros.

Em 2007, levantamento de campo aferiu que quase 90% da cesta de produção e geração de renda ainda provinha da agricultura (60%), pesca e criação de galinha e patos (INCRA, 2005). A centralidade da mandioca na economia local era tanta que o município chegou a ser um dos maiores produtores de farinha de mandioca, comercializada em Manaus (BRAGA; FILHO, 2021; CANTO, 2019).

#### 5.1.4 Estrutura social comunitária e baixo acesso a políticas públicas

Oriunda dos índios Mundurucus, as comunidades de Juruti (localizadas em Vila Muirapinima) têm forte senso identitário, com funcionamento em valores comunitários, como o Puxirum, um tipo de mutirão, além de celebrações coletivas. Suas atividades guardam forte vínculo com os recursos naturais e com a vizinhança que os cercam, com destaque para o Lago Grande de Juruti Velho. As relações sociais entre os moradores ocorrem em bases horizontais, e estão parcialmente definidas pelo próprio modo de vida ribeirinho, cujo diferencial reside na estreita relação com os rios, lagos e igarapés, como atesta o povoamento às suas margens. Apesar disso, já no Brasil República, estruturas socioeconômicas submeteram os jurutienses à violências simbólicas, como os aviamentos relatados nos tempos da Juta e do Pau-rosa (entre 1937-1970), conforme descrito por Canto (2016, p. 271):

Os Sistemas de Aviamento e de Abono serviram de base, por longo período, para a exploração da força de trabalho das comunidades de Juruti Velho, incluindo atividades como extração e comércio de castanha-do-pará, peles de animais silvestres, pau-rosa, juta e madeira.

Passado este período, suas relações voltaram a ser descentralizadas como antes, lembrando que as coalizões dominantes no país antes de 1985 estavam correlacionadas aos militares e seus aliados. A grande massa da população de Juruti, em sua maioria rural (70%), esteve historicamente apartada das decisões envolvendo o Estado e suas políticas públicas, nas três esferas. Tal fato pode ser facilmente atestado pelo baixo nível de saneamento e iluminação ainda presentes nos anos 2000. A ausência de patamares mínimos de educação, apesar dos avanços<sup>169</sup>, também contribuiu para que fossem invisibilizados como cidadãos (WANDERLEY, 2012).

O terceiro ciclo político da ‘Democracia e Justiça social’(1977-2014), liderado por coalizões concentradas nas forças populares e nas burguesias industriais (BRESSER-PEREIRA, 2021) teve consequências em Juruti. As grandes madeireiras são expressão de parte dessas coalizões, cuja interação se caracterizou por promessas de melhorias, não concretizadas e retiradas de quantidades cavalares deste recurso.

Dos 1970 em diante, fatos marcantes separam a história dos dois subgrupos territoriais de Juruti, com especial atenção para a trajetória de Juruti Velho: a invasão de madeireiros e a ameaça da perda do controle das suas florestas, nos anos 1970, que motivou que os

---

<sup>169</sup> Quase 70% das lideranças das comunidades do centro (PAE Socó I e Nova Esperança-INCRA), ribeirinhas do PAE-JV e varzeiras dos PA-INCRA era analfabeta, algumas cursaram séries do Ensino Fundamental, exceto os membros do CONJUS: 55% passaram pelo ensino superior (CANTO, 2016).

trabalhadores rurais do subgrupo de Vila Muirapinima se engajassem no movimento de reforma agrária. Sua organização em torno da luta pela terra, com apoio da Igreja Católica, ensejou o envio de diversas cartas ao INCRA, pleiteando a titulação, e inúmeras denúncias populares de desmatamento ilegal (não averiguadas pelos órgãos responsáveis). A partir daí, nasceu o primeiro sindicato de trabalhadores rurais e foi lançada a semente da luta pela terra em Juruti Velho (CANTO, 2016). Importante destacar o singular trabalho de base da Igreja Católica, a partir do fomento ao associativismo e à gestão participativa. A irmã Bruhilde Henneberger, em especial, fomentou a organização política de JV, conforme relato de um entrevistado: “a irmã é a estrela guia e eles são o povo da irmã Brunilde, principalmente os líderes comunitários” (WANDERLEY, 2012, p. 77).

Nos anos 1980, a participação das forças populares nas coalizões deste terceiro ciclo político se traduziu em ações de descentralização e redemocratização. A Constituição de 1988 permitiu o reconhecimento e a ampliação de direitos para a população rural de Juruti. São deste contexto as políticas públicas progressistas dos anos 2000, mais vinculadas à esfera federal, como os programas de redistribuição<sup>170</sup> e o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)<sup>171</sup>, marcos na ampliação de acessos aos jurutienses e, por consequência, às suas possibilidades de agência.

No caso do subgrupo territorial de Juruti, somente nos anos 2000, com a chegada da Alcoa e após quase quatro décadas de embate contra as madeireiras- iniciado pelo Sindicato de trabalhadores rurais, Igreja Católica e mais cinco associações de moradores-, é que se conforma a ‘gênese do movimento político de Juruti’ com a criação, em 2004, da organização comunitária ACOJURVE (WANDERLEY, 2012). Já o outro subgrupo territorial, dos demais distritos, segue sua história sem a conexão em torno do lago, sem organização social expressiva profissional ou de luta pela terra. Muito menos agentes externos, como as Irmãs Franciscanas da Maristela (IFM) para dar suporte institucional e de formação política.

As principais saídas desta subseção são: 1) bases horizontais de relação marcam a população rural de Juruti, assim como seu baixo acesso às políticas públicas e direitos, estando apartada das decisões que ocorrem ali, que são deixadas para as elites econômicas e políticas (funcionários públicos, comerciantes ligados às famílias locais). 2) o subgrupo territorial de JV,

---

<sup>170</sup>Programas de transferência de renda-Bolsa família, mais ofertas de educação e equipamentos de saúde, regionalização de universidades. Em Juruti, 50% da população rural pesquisada recebe Bolsa família, 10% Bolsa verde e 78% Cartão ACOJURVE (PORTELA, 2017).

<sup>171</sup> Como créditos, e infraestrutura. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/assentamentos.html>. Acesso em: 21 março 2019.

em especial suas lideranças, recebeu aporte externo (IFM) para lutar pela sua terra, na época dos madeireiros.

## 5.2 A CHEGADA DA MINERADORA ALCOA

Neste tópico procuramos levantar consensos, embates e conflitos que cercam a chegada da Alcoa em Juruti, e especialmente sua atuação territorial. A percolação advinda da interação ETN / dinâmicas internas resultou na formação das duas estruturas de governança em Juruti com a participação da mineradora: FDS-JV e do JS.

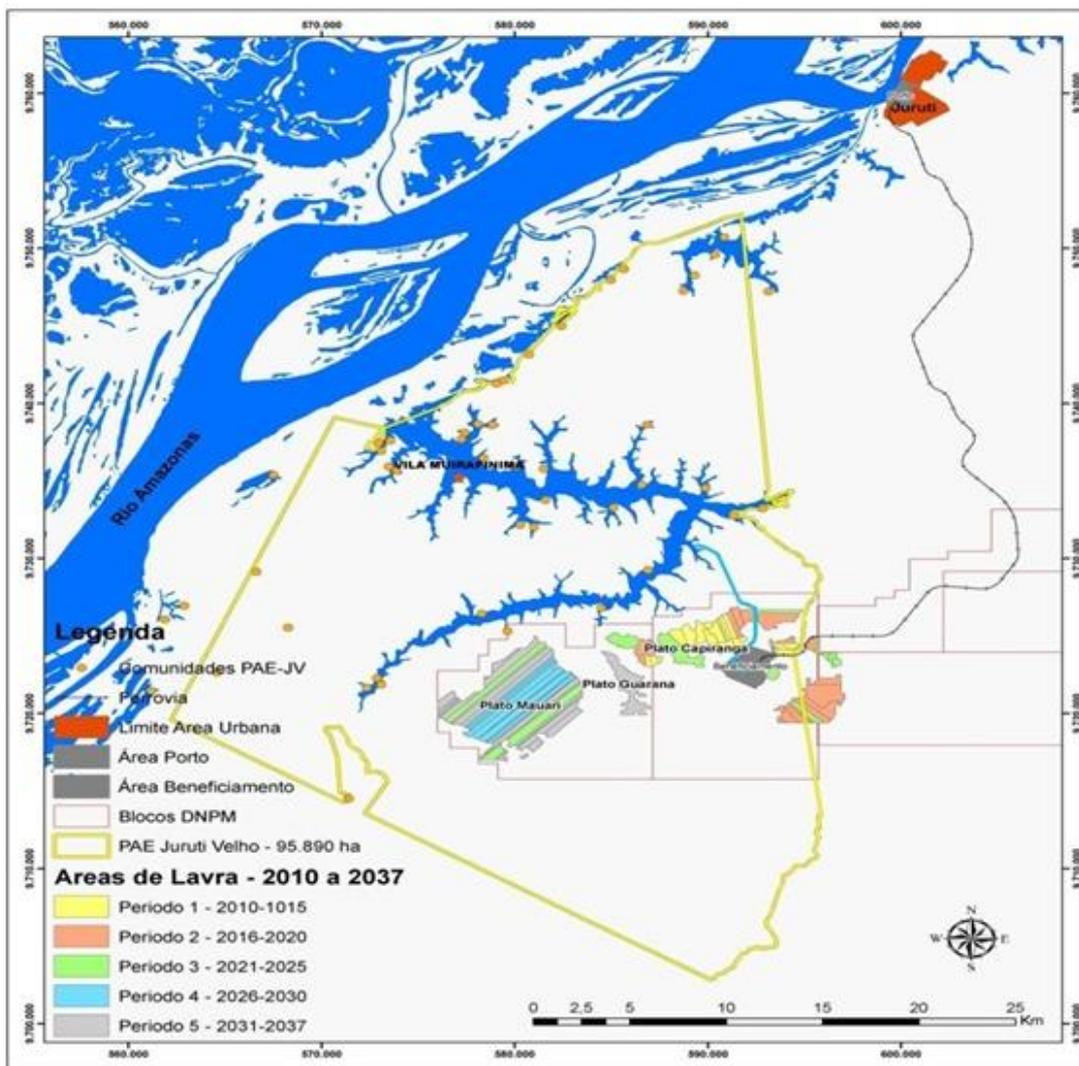
Argumentamos que a Alcoa provocou modificações na morfologia do território (estruturas produtiva e fundiária) e o território provocou modificações na Alcoa, como será apresentado adiante. Tal afirmação será evidenciada a partir das variações entre o momento pré-Alcoa (seção 5.1) e o momento atual (5.3), e dos indicadores socioeconômicos disponíveis, bem como um breve apanhado de ações judiciais que envolvem a ETN e atores locais.

A presença discreta da Alcoa data da década de 1970, mas foi a partir de 2005 que as intervenções sistemáticas da empresa passaram a ser percebidas, tanto na zona rural quanto na zona urbana do município Juruti (CANTO, 2016, p.280). Dos 270 mil hectares potenciais de bauxita, 50 mil estão concentrados nos platôs Capiroanga, Guaraná e Mauari (Juruti Velho). A reserva de bauxita de alta qualidade possui cerca de 700 milhões de toneladas métricas. A produção inicial calculada pela Alcoa chega a 2, 6 milhões de toneladas métricas por ano, com investimentos previstos de US\$ 750 milhões, que contam com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES (HASHIZUME, 2009).

A extensão total da área de influência do Projeto Mina de Bauxita Juruti (PMBJ) soma 656 mil hectares, dos quais 173 mil em áreas de influência direta e 483 mil de influência indireta. Nas áreas de influência direta vivem 15 mil pessoas, distribuídas em 55 comunidades nas beiras de igarapés e lagos (CEPASP *apud* Hashizume, 2009), das quais 9000 no subgrupo territorial distrito de Vila Muirapinima.

É com este grupo, ignorado e inviabilizado logo na entrada da ETN, e cujas terras abrigam três platôs de bauxita, que viriam a se tornar a PMBJ cinco anos depois, onde ocorrerá um agudo processo de percolação (inserção do GPI nas dinâmicas territoriais), envolto em conflitos, embates, ações judiciais e acordos, em diversas escalas, não só a local. Para alguns autores, a causa foi a abordagem empresarial (CANTO, 2016, 2019; BRAGA; FILHO, 2021).

**Figura 12** - Mapa das áreas da Alcoa em Juruti



Fonte: MORAES, 2015

Argumentamos aqui que a abordagem corporativa importa, mas as coalizões existentes localmente são determinantes. Quando tal abordagem, territorialmente cega, encontra uma dinâmica territorial mais coesa, como no caso da Alcoa no distrito de JV, o resultado é um extenso e delicado processo de negociação para obtenção da licença social para operar do GPI. Tal afirmação se evidencia ao observarmos as datas chave do empreendimento, coincidentes com importantes marcos relativos à ampliação de acessos econômicos e políticos para um dos subgrupos territoriais aqui tratado: o distrito de Juruti Velho. O toma lá dá cá é especialmente observado na linha do tempo (Figura 13- Linha temporal da Alcoa em Juruti) e se inicia em 2005, com a obtenção da licença de instalação da PMBJ de um lado e a regularização fundiária do PAE-JV, clamada há duas décadas, de outro. Da mesma forma, na obtenção da licença de operação (L.O) da PMBJ (2009) e, de outro, dos direitos fundiários (CDRU) da Acojurve.

A luta pela regularização fundiária e sua manutenção era uma reivindicação antiga dos comunitários de Juruti Velho, desde que seu território começou a ser invadido por madeireiros (1975), e a chegada da Alcoa potencializa essa necessidade, em especial pelo descaso com nove mil famílias de Vila Muirapinima no EIA-RIMA (área diretamente afetada - ADA), e a concessão da Licença Prévia (L.P.).

De início, há tentativa de solução negociada liderada pelo MP, seguida de ação civil pública (ACP) questionando a licença ambiental concedida à empresa, com pedido de paralisação do empreendimento. A intervenção do MP alçou Juruti Velho e sua qualificação como povos tradicionais para o centro de tomadas de decisão.

A licença de instalação (L.I) do PMBJ é concedida (agosto) e coincide com o primeiro termo de ajustamento de conduta (TAC) assinado com o INCRA para que este procedesse à titulação dos ribeirinhos, e com o IBAMA, para fiscalizar as 50 condicionantes presentes na L.P.. Assim, o PAE Juruti Velho é criado (2005), embora sua criação não garanta os direitos minerais e territoriais, uma vez que seu passo conclusivo (CDRU) ainda não tinha sido expedido.

Uma série de manifestações ocorre em 2006, seguidas de procedimentos de investigação (2007) para verificação dos impactos do empreendimento e apuração de responsabilidade administrativa, civil e penal, incluindo revisão geral do licenciamento e sua análise da viabilidade ambiental. Ainda em 2007, denúncias de contaminação de igarapés (março, recomendação do MP para cancelamento da licença até a inclusão da obrigatoriedade de compensação pelos impactos e novos estudos (maio), novas manifestações (abaixo assinado) para cancelamento da licença (maio), resultando em novo processo de denúncia de invasão e desmatamento no Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Juruti Velho pela Alcoa e recomendação do INCRA para que o Governo do Estado não concedesse a licença.

Em dezembro de 2007, um novo TAC é firmado e são elaboradas as minutas do CDRU (incluindo direito de participação nos resultados da lavra - PRL) e a do Termo de Compromisso (TC). O ano de 2008 transcorre sem a titulação efetiva, e a Alcoa lança o modelo Juruti Sustentável (JS) numa tentativa de ganhar tempo para a resolução desses conflitos, o que não se concretiza e culmina com a saída da ACOJURVE como membro do primeiro mandato do Conselho Juruti Sustentável-CONJUS (2008-2010). Novamente, recorre-se às vias judiciais e se instaura o processo para acompanhamento das fases de implantação da planta da mineradora.

Em outubro de 2009, a licença de operação do PMBJ é expedida em contrapartida à emissão do CDRU do PAE JV (agosto) e sua participação nos resultados da lavra (outubro). Apesar dos resultados desta 'troca' serem facilmente identificáveis, o processo não ocorreu sem

embates: em 2009, abaixo assinado do PAE Juruti Velho pede cancelamento da licença de operação, condicionada a acordo (janeiro). Sem resultados, e concomitante ao Fórum Social Mundial (FSM) ocorrido no Pará, ocorre o mais duro embate desta interação: hum mil e quinhentos ribeirinhos, liderados pela ACORJURVE em torno do “Movimento Juruti em Ação”, bloqueiam os acessos à Alcoa, em especial à Base Capiroanga, e pedem a presença do governo e do MP para discutir as reivindicações (CANTO, 2016). A via só foi desobstruída depois de uma reunião que durou horas, da qual participaram dois secretários estaduais, INCRA, ITERPA, prefeitura local, Ministério Público Estadual (MPE) e Ministério Público Federal (MPF), e o presidente da Alcoa (Hashizume, 2009). Em reunião realizada na sequência da manifestação (fevereiro de 2009), é acordada a elaboração de Termo de Referência para a construção de metodologia de avaliação do total devido pela mineradora Alcoa às famílias ribeirinhas de Juruti e uma proposta de acordo, inaugurando em março, mais um processo que resultou na emissão do CDRU do PAE JV (agosto) incluindo reivindicações já mencionadas:

Pela primeira vez sentaram-se em torno à mesma mesa, juntamente com lideranças das comunidades de Juruti Velho, os representantes dos governos federal, estadual e municipal e a Alcoa...e saíram do encontro com suas responsabilidades e prazos estabelecidos para daqui em diante, perante as comunidades’, parte do acordo, uma série de reuniões e a criação de um fórum permanente para definir formas de pagamento do percentual de lavra e mecanismos para valorização de perdas e danos. (HASHIZUME, 2009, p. 2)

Nesta reunião, a Alcoa comprometeu-se a pagar 1, 5% a título de royalty do superficiário da lavra e indenização referente a perdas e danos da operação mineral. O INCRA comprometeu-se com a titulação das Glebas Curumucuri e Mamuru, o executivo municipal com a fiscalização e monitoramento das águas do lago e dos programas de controle ambiental (PCA) -oriundos do processo de licenciamento, através da Secretaria de Meio Ambiente, e o Executivo Estadual com apoio em energia elétrica (a única fonte de energia elétrica era o diesel fornecido pela prefeitura)<sup>172</sup>.

Tanto a licença de operação, quanto o início da recepção da Participação nos Resultados da Lavra (PRL) pela ACOJURVE começam em 2009. Aliás, uma das condições para a concessão da licença social para operar foi a PRL. Em 2010, enquanto o CONJUS inicia seu segundo biênio ainda sem a presença da ACOJURVE em seus quadros, os acordos no âmbito da mesa de diálogo (minuta do TC de Grupo de trabalho do Termo de compromisso-GTTC e futura FDS-JV) seguem conforme o acordado. A ECOIDÉIA (empresa contratada) finaliza a

---

<sup>172</sup> Processo Administrativo n. 54501.000680/2009-96 ‘Proposta de Acordo’, em reunião de 04-02-2009.

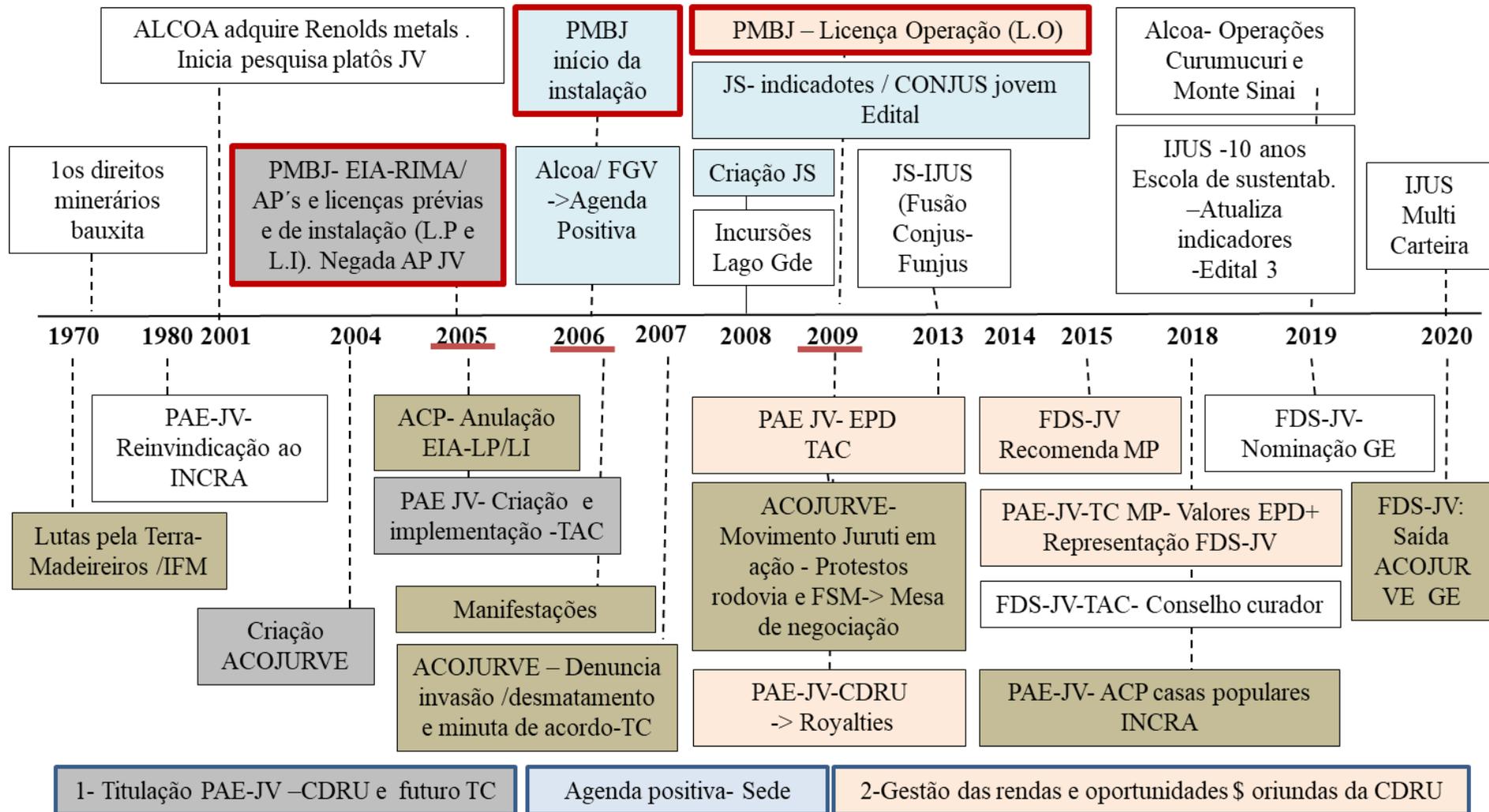
proposta de metodologia de avaliação de impactos e inicia (setembro) a elaboração do Estudo de Perdas e Danos (EPD). O INCRA, por sua vez, designa funcionários para tratar do EPD e do TC, com minuta do último, entregue em 2011. Ainda em 2010, inconsistências identificadas no processo de crédito para construção de habitações no PAE-JV, relativas à implantação das PNRA do PAE-JV, ensejam novo processo, desta vez, contra a ACOJURVE e o próprio INCRA.

Em 2012, os acordos no âmbito da mesa de diálogo (futura FDS-JV) são formalizados através de processo específico intitulado "Acordo Extrajudicial" e, em paralelo, os funcionários do INCRA são alvo de processo administrativo por irregularidades nos créditos referentes às habitações do PAE-JV.

O descompasso entre o prometido e o cumprido, e entre a produção da Alcoa e os investimentos realizados em Juruti (a exemplo de alguns itens da 'Agenda Positiva'), além da insuficiência do CONJUS em encaminhar conflitos, provoca uma série de manifestações (2013), entre elas uma audiência pública com mais de três mil pessoas (sem a presença da Alcoa, apesar de convidada) e uma pauta de reivindicações.

Os acordos da mesa de diálogo (futura FDS-JV) seguem conforme o acordado, e o EPD é entregue já com a especificação de valores a serem pagos. Com a concretização da acusação de corrupção do presidente da ACOJURVE no caso do crédito do INCRA (2014), o MPF e o MPE recomendam a criação de uma fundação, em março de 2015 (seção 6). De 2015 a 2018, ocorrem embates em torno dos termos da Fundação até a assinatura do TC, em 2018. Em paralelo, continuam os processos relativos às irregularidades na concessão de créditos de habitação e à exploração ilícita de minérios, supostamente promovida pela Alcoa.

Figura 13 - Linha temporal da Alcoa em Juruti



Fonte: Elaboração própria

### 5.3 JURUTI HOJE: INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

O contexto socioeconômico é mais um elemento para ilustrar as condições de vida da população no período anterior à Alcoa. Nesta seção, serão apresentados os indicadores socioeconômicos após a chegada da ETN. Os dados do município de Juruti são comparados com o desempenho do Estado do Pará, do país ou relativo à escala própria do indicador. Observamos que os indicadores selecionados seguem os já utilizados em pesquisas recentes<sup>173</sup>.

Adiantamos que há avanços nos indicadores econômicos, mas que a concentração de renda aumentou mais do que antes da entrada da Alcoa, e que os avanços não se traduziram em melhoria da qualidade de vida da população. Não foi possível obter dados secundários para cada um dos quatro distritos de Juruti.

#### 5.3.1 Dinamismo Econômico e do Emprego

A renda per capita de Juruti aumentou mais de 1000% e o PIB mais de 2.300% entre 2000 e 2017 (IBGE), não implicando que a renda gerada tenha permanecido no município, tendo em vista o nível de desemprego que cresceu 16% entre 2000 e 2010, diferentemente do desempenho do Brasil e do Pará, segundo os indicadores apresentados abaixo:

**Quadro 9** - Resumo do Dinamismo Econômico e do Emprego de Juruti

Cidade	PEA	Desemprego	Evolução PIB	Nº empresas	Renda Per Capita	Desempenho final
Juruti	Bom	Ruim	Bom	Bom	Bom	Bom

Fonte: Elaboração própria

##### 5.3.1.1 População Economicamente Ativa (proporção da população)

Apesar de menos de 40% da população de Juruti ser economicamente ativa, seu desempenho superou os desempenhos do Estado do Pará e do país, o que representa um percentual alto.

<sup>173</sup> FAVARETO; GALVANESE; BARUFI, 2014.

**Tabela 2** - População Economicamente Ativa (2010 x 2000)

Unidade da Federação	2000	2010	Desempenho
Juruti (PA)	27, 7%	33, 8%	21, 8%
Pará	35, 1%	39, 5%	12, 3%
Brasil	42, 1%	46, 9%	11, 4%

Fonte: IBGE (Censos 2000 e 2010)

## 5.3.1.2 Índices de Desemprego

Nos dois períodos analisados, Juruti viu sua taxa de desemprego aumentar, enquanto as demais unidades da federação tiveram considerável desempenho negativo.

**Tabela 3** - Nível de Desemprego (2010 x 2000)

Nível de Desemprego	2000	2010	Desempenho
Juruti (PA)	7, 3%	8, 5%	16, 6%
Pará	13, 0%	9, 0%	-30, 8%
Brasil	13, 8%	7, 3%	-47, 3%

Fonte: IBGE (Censos 2000 e 2010)

## 5.3.1.3 Produto Interno Bruto

A variação do PIB no período 2000-2017 indica um grande desempenho do município de Juruti, coincidindo com o início das atividades de mineração, que multiplicou por quase 30 vezes seu PIB em relação a patamares dos anos 2000. O Pará obteve uma taxa de crescimento sete vezes superior à observada em 2000.

**Tabela 4** - Produto Interno Bruto (2017 x 2000)

PIB	2000	2017	Desempenho
Juruti (PA)	R\$ 42.045	R\$ 1.045.817	2387%
Pará	R\$ 18.913.684	R\$ 155.195.370	721%
Brasil	R\$ 1.1 01.254.907	R\$ 6.583.319.000	498%

Fonte: Elaboração própria com base em PNAD contínua (IBGE, 2000; 2017)

#### 5.3.1.4 Número de Unidades Locais

O número de unidades locais refere-se ao número de estabelecimentos que contribuem para a geração de riqueza. Este valor serve para auferir um eventual aumento do dinamismo econômico da região. Juruti destaca-se ao dobrar o número de estabelecimentos no período de 2000 a 2017 (não inclui a administração pública). Todavia, é nítida a queda após o início da operação da Alcoa (2010).

**Tabela 5** - Número de estabelecimentos locais que geram renda (2017 x 2000)

UF	2000	2017	Desempenho
Juruti	119	236	98,3%
Pará	51.058	79.143	55,0%
Brasil	4.453.524	5.525.547	24,1%

Fonte: CAGED

#### 5.3.1.5 Renda Per Capita

Este é um parâmetro ligeiramente controverso: apesar de sua importância na avaliação do crescimento de uma região, o fato de ser o resultado do quociente entre PIB e População impede que haja uma conclusão acerca do direcionamento da renda. Dessa forma, deve ser considerado com ressalvas. Observa-se que o desempenho de Juruti foi excessivamente elevado, embora isso não signifique que a renda gerada permaneceu no município ou que foi distribuída para uma ampla gama de atores.

**Tabela 6** - Renda Per Capita (2017 x 2000)

UF	2000	2017	Desempenho
Juruti (PA)	R\$ 1.347,68	R\$ 18.567,55	1278%
Pará	R\$ 3.054,38	R\$ 18.549,33	507%
Brasil	R\$ 6.485,64	R\$ 31.702,25	389%

Fonte: Elaboração própria com base em PNAD contínua (IBGE)

### 5.3.2 Desigualdade-índice de GINI

Juruti, assim como as demais unidades analisadas, concentra em torno de 60% da riqueza em 20% da população local, sendo considerado um desempenho ruim, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para promoção da igualdade de renda. Ou seja, apesar do vigoroso desempenho econômico, a renda de Juruti vai para poucos.

**Tabela 7** - Desigualdade-índice de GINI (2010 x 1991)

UF	1991	2000	2010	Desempenho
Juruti (PA)	0, 52	0, 61	0, 59	Ruim
Pará	0, 62	0, 65	0, 62	Ruim
Brasil	0, 63	0, 64	0, 6	Ruim

Fonte: PNUD

### 5.3.3 Bem-Estar

Contrastando com o desempenho econômico do município, o desempenho em bem-estar apresentou características preocupantes, especialmente nos parâmetros ‘pobreza’ (49, 6%), mortalidade infantil (25, 8%) e ‘acesso à água tratada’ (10, 4%). Apesar do aumento na renda e melhoria da qualidade de vida-IFDM, o patamar dos indicadores destas categorias ainda são alarmantes.

**Tabela 8** - Resumo indicadores de bem-estar-estar /Juruti

Cidade	Analfabetismo	Mortalidade Infantil	Acesso a água tratada	Pobreza	IFDM	Desempenho
Juruti	Médio	Ruim	Ruim	Ruim	Médio	Ruim

Fonte: Elaboração própria a partir de quadro próprio de cada indicador

#### 5.3.3.1 Analfabetismo

Embora o município de Juruti tenha tido uma considerável redução no analfabetismo, o percentual ainda é alto. Portanto, o desempenho de Juruti foi classificado como médio.

**Tabela 9** - Analfabetismo em Juruti (2010x 2000)

UF	2000	2010	Desempenho
Juruti (PA)	15, 00%	9, 75%	Médio
Pará	15, 92%	12%	Médio
Brasil	12, 84%	9%	Médio

Fonte: IBGE (Censos 2000 e 2010)

### 5.3.3.2 Mortalidade Infantil

Historicamente, a região Norte do país convive com altas taxas de mortalidade infantil. Isto ocorre tanto pela inoperância do governo para acessar as regiões mais remotas do país, quanto pela dificuldade de sobrevivência de nascituros nas regiões onde há floresta. Os percentuais das endemias continuam altos na região em comparação a outros do país, apesar da acentuada queda no período de 1991 a 2010.

**Tabela 10** - Mortalidade infantil em Juruti (2010x 1991)

UF	1991	2000	2010	Desempenho
Juruti (PA)	65, 75	47, 69	25, 8	Ruim
Pará	52, 55	33, 05	20, 29	Ruim
Brasil	44, 68	30, 57	16, 7	Médio

Fonte: IBGE (Censos 1991, 2000 e 2010)

### 5.3.3.3 Acesso a água tratada (percentual de habitantes)

Este indicador refere-se à proporção de atendidos no sistema de água tratada no município em relação à sua população total. Os valores são preocupantes, uma vez que mais da metade dos habitantes de Juruti não tem acesso à rede de água. Embora possuam poços artesianos ou recebam água tratada por caminhões pipa, esta faixa da população é vulnerável a doenças e ao desabastecimento

**Tabela 11** - Acesso a água tratada em Juruti (2011x 2001)

Município	2001	2006	2011	Desempenho
Juruti	15, 9%	16, 1%	10, 4%	Ruim

Fonte: SNIS (Classificação conforme PNUD)

#### 5.3.3.4 Pobreza (% pobres e extremamente pobres)

Os índices de pobreza referem-se à proporção da população local. Os valores mostram que quase metade da população vive em condições de pobreza, ou pobreza extrema. Em comparação com o Estado e o país, o município foi classificado com desempenho ruim, apesar de ter reduzido seu índice quase pela metade em dez anos.

**Tabela 12** - Pobres e extremamente pobres em Juruti (2010 x 2000)

UF	2000	2010	Desempenho
Juruti (PA)	81, 5%	49, 6%	Ruim
Pará	46, 9%	32, 3%	Ruim
Brasil	27, 9%	15, 2%	Médio

Fonte: IBGE (Censos 2000 e 2010)

#### 5.3.3.5 Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal- IFDM

O IFDM monitora três áreas: Emprego & Renda, Educação e Saúde, onde verificamos o desempenho mediano de Juruti, que apesar do bom desempenho em 2011, os demais períodos se sobrepõem a este que foi o único período observado com tal característica.

**Tabela 13** - Desenvolvimento municipal de Juruti (2016 x 2005)

Município	2005	2011	2016	Desempenho
Juruti	0, 491	0, 606	0, 568	Médio

Fonte: Firjan, 2018

### 5.3.4 Síntese– Socioeconomia

O desempenho geral das Unidades Federativas estudadas aqui mostram padrões de desenvolvimento medianos nos períodos de 2000 a 2017, no critério renda, e nos períodos disponíveis por censos, realizados em 1991 (não disponível para alguns parâmetros), 2000 e 2010. No geral, houve significativa melhora no aspecto econômico, entretanto, em virtude também da grande desigualdade constatada, os índices de bem-estar se encontram em patamares muito baixos, evidenciando que a maior parte da população não usufruiu do aumento da riqueza gerada:

**Quadro 10** - Síntese dos indicadores socioeconômicos de Juruti

UF	Dinamismo econômico e Emprego	Desigualdade	Bem-Estar	Total
Juruti				BRR
Pará				BRR
Brasil				BRM
Categoria de Classificação				
BRR	bom desempenho econômico, mas indicadores preocupantes nos aspectos de desigualdade e bem-estar.			
BRM	bom desempenho econômico, médio desempenho em bem-estar, mas com grande desigualdade de renda.			

Fonte: Elaboração própria a partir de quadro próprio de cada indicador

Esse é o retrato dos resultados do desenvolvimento de Juruti dos últimos 15 anos. Um município com maior riqueza, mas concentrada, e com pobreza em quase metade de sua população. Conduzindo-os (e também como reflexo deles), coalizões que foram forjadas na esteira das transformações estruturais no território, que incluem a Alcoa, mas não só, detalhadas na próxima seção.

#### 5.4 AS TRANSFORMAÇÕES EM JURUTI E O PAPEL DA ALCOA

Os resultados socioeconômicos de Juruti apresentados na seção anterior são fruto de um processo histórico. Argumentamos aqui que as regras/instituições que determinaram a distribuição de riscos e oportunidades foram e são sustentadas por coalizões de interesse e que, por sua vez, foram moldados por estruturas historicamente construídas.

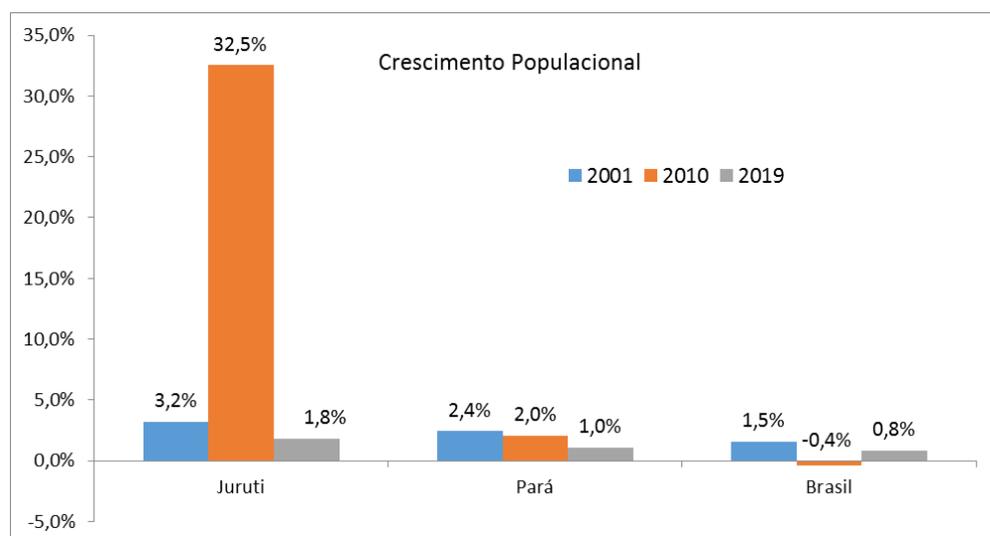
O objetivo desta seção é compreender as mudanças ocorridas nessas estruturas, identificando os efeitos de médio e longo prazo das transformações ocorridas em Juruti. Foram usadas três variáveis-chave para o desenvolvimento territorial, a saber: estrutura produtiva, de acesso a recursos naturais e de poder (de decisão e de acesso a oportunidades econômicas).

De modo a apreender as características dessas estruturas (mais ou menos concentradas, mais ou menos especializadas) em áreas-chave apontadas pelo RIMISP (2012) e por Berdegú e parceiros (2015)<sup>174</sup>, para que propiciem o surgimento de ‘coalizões transformadoras’ com consequências diretas para o desenvolvimento mais inclusivo, trazemos depoimentos extraídos das entrevistas, combinados com síntese dos indicadores e da reconstituição histórica, que apontam as mudanças ocorridas e, com isso, revelam o panorama inicial, pré Alcoa, além do atual.

Entre as mudanças que ocorreram diretamente associadas à ETN e que impactaram negativamente o território, destacamos o processo acelerado de crescimento populacional (ANEXO C) e urbanização, sobretudo de migrantes em busca de oportunidades de trabalho, ocasionando pressão e especulação imobiliária, inchaço urbano, carência de serviços e produtos básicos, inflacionando e alterando o custo de vida local, que resultou numa ‘Agenda Positiva’ entre Alcoa e prefeitura, com a injeção ‘voluntária’ de R\$ 69 milhões para minimizar esses efeitos, como por exemplo, investimento em Hospital.

---

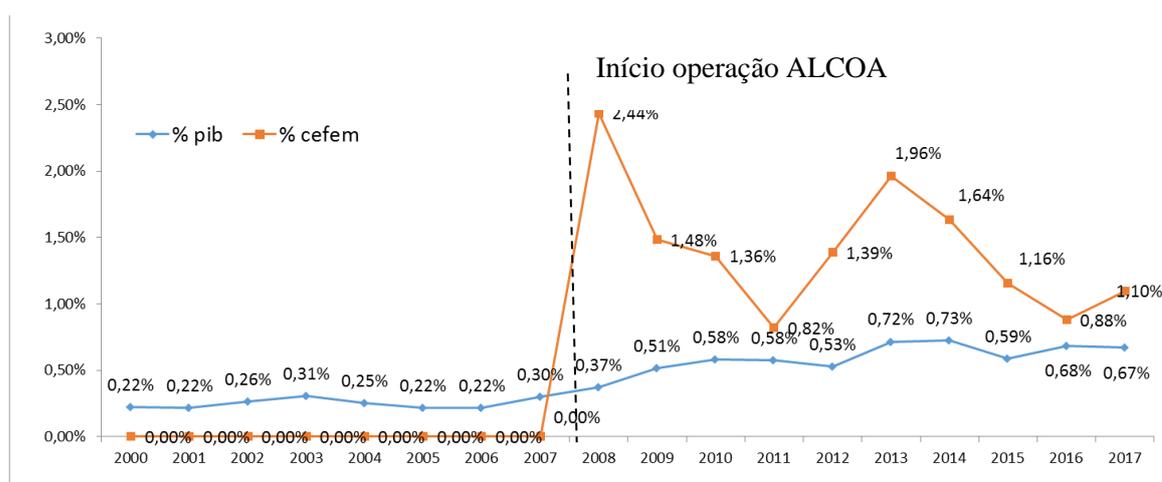
<sup>174</sup> Estrutura produtiva, paisagem (Estrutura Fundiária e Recursos Naturais, estrutura de poder e acesso às políticas públicas).

**Gráfico 4 - Crescimento populacional de Juruti (2019 x 2001)**

Fonte: Elaboração própria com base em PNAD contínua (IBGE)

#### 5.4.1 Mudanças na Estrutura produtiva

As mudanças na estrutura produtiva de Juruti com a chegada da Alcoa foram drásticas. Sua participação no PIB do Pará triplica (2000 x 2017) como resultado direto da produção de bauxita, que faz com que o município responda por quase 1% da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) do Estado, um dos maiores produtores de bens minerais do Brasil, conforme o gráfico abaixo:

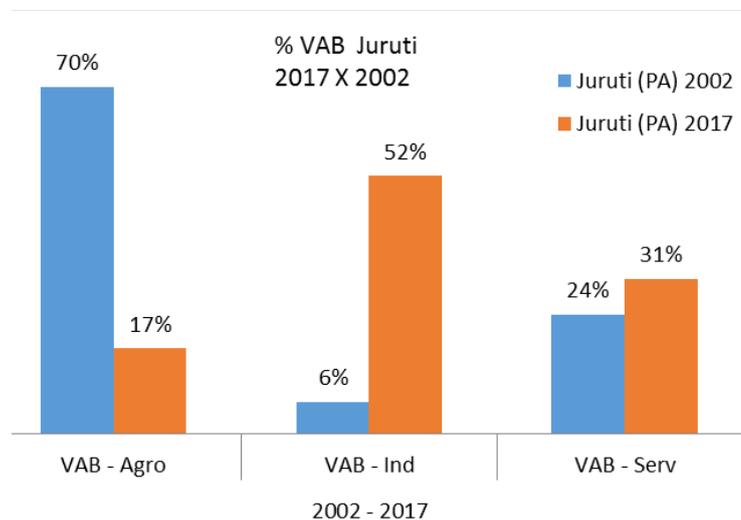
**Gráfico 5 - PIB e CFEM de Juruti no Estado do Pará**

Fonte: Elaboração própria com base em PNAD contínua (IBGE) e DNPM

Com isso, ‘a economia extrativista rudimentar predominante nas áreas rurais (70% do município) se transforma em um extrativismo altamente tecnificado’ (CANTO, 2016). A especialização da produção pode ser evidenciada tanto pelo crescimento (de mais que 13 mil

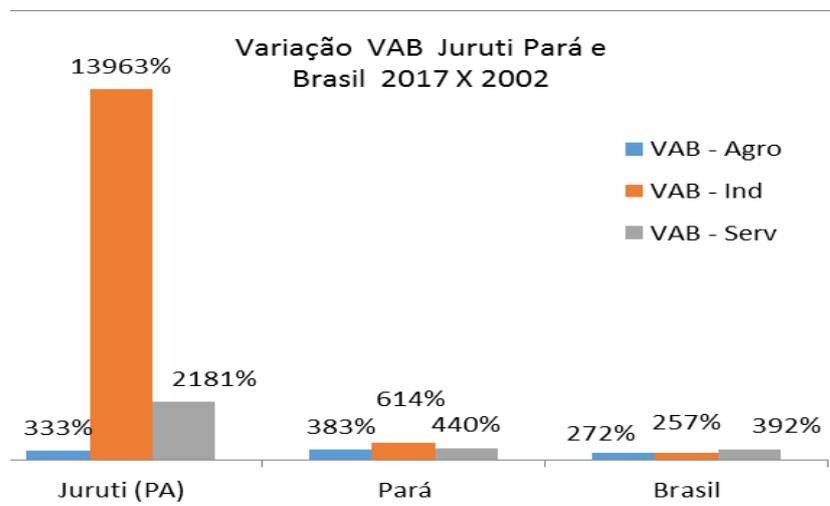
por cento) do Valor Adicionado Bruto (VAB) do setor industrial, quanto pela queda do setor agrícola (de 70% para 17%)<sup>175</sup>, conforme abaixo:

**Gráfico 6** - Variação de valor adicionado bruto (VAB) por setor em Juruti (2017 x 2002):



Fonte: Elaboração própria com base em PNAD continua (IBGE)

**Gráfico 7** - Variação VAB de Juruti, Pará e Brasil (2017 x 2002):



Fonte: Elaboração própria com base em PNAD continua (IBGE)

<sup>175</sup> Na tese sobre Juruti, o professor Otavio do Canto apresenta queda da produção detalhada por tipo de cultura em especial uma das historicamente centrais, como a mandioca (2016).

A substituição da terra de trabalho dos agricultores de Juruti por terra de operações minerais teve impactos também na atividade produtiva dessa camada social. Evidências são encontradas na queda de culturas temporárias, mandioca, principalmente, e de culturas permanentes, como na comunidade de Terra Preta (CANTO, 2016, p. 139):

Verifica-se que o processo de instalação do projeto de mineração da Alcoa entre 2005 e 2009, afetou a estrutura produtiva dos setores agrícola, pecuário e extrativista, pela compra da terra de trabalho dos agricultores familiares, seja pela expectativa que criou pelos discursos de convencimento para que houvesse a aceitação e apoio à instalação do projeto.

#### **5.4.2 Mudanças na paisagem (estrutura fundiária e recursos naturais)**

Importante salientar que o modo de vida das populações rurais de Juruti está intimamente ligado à natureza desde seus primórdios. Para a comunidade, ‘o desmatamento representa o desmonte do extrativismo vegetal, realizado há centenas de anos’<sup>176</sup>. Dada a vinculação do modo de vida da população com a natureza para a sua reprodução, as principais externalidades levantadas pelo Estudo de Perdas e Danos - EPD<sup>177</sup> foram consideradas como um indicativo das alterações na paisagem, sobretudo a terra, as florestas e a água, como a diminuição ou perda de produção rural (animal e vegetal) e o aumento da ocorrência de alguns tipos de animais silvestres (onça), redução de pesca, risco de acidentes por embarcações, risco de poluição de igarapés, impedimentos de livre acesso de animais causado pela construção de novas estruturas, afugentamento de animais silvestres, transformação da paisagem natural, redução de caça e aumento de esforço de caça, sentimento de alijamento de seu território de domínio, restrição de acesso a determinadas áreas do Projeto Agroextrativista-PAE<sup>178</sup>, perda de cobertura florestal, redução de disponibilidade hídrica, perda de qualidade da água e poluição sonora, entre outras (INCRA, 2012).

O impacto da paisagem de Juruti com a chegada da Alcoa, especialmente na área rural, é resumido pelo presidente da Associação da Comunidade Rural de Juruti Velho-ACOJURVE, Gerdeonor dos Santos:

<sup>176</sup> Estudo Perdas e Danos silvestres (onça), s in INCRA, 2012a, p. 6).

<sup>177</sup> Foram categorizadas em quatro: 1 - Produção e Renda, 2- funções ecológicas e ambientais, 3- Aspectos sociais (bem-estar) e 4- Aspectos culturais e comunitários (modus vivendi).

<sup>178</sup> Ver características da categoria PAE. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/assentamentos.html>. Acesso em: 10 março 2019.

[...] alterações no Lago Grande de Juruti Velho dificultam a pesca e a navegação; a diminuição das coletas de frutos (castanhas<sup>179</sup>, andirobas, bacabas, etc.) por causa do corte de árvores nativas (que estão sendo enterradas); e risco de acidentes na ferrovia que corta projetos de assentamento (ALMEIDA, 2009, p. 2).

As populações mais vulneráveis, como as de Terra Preta – que cederam lugar para a instalação da infraestrutura portuária da Alcoa –, foram realocadas sem a devida orientação e por valores ínfimos<sup>180</sup> por metro quadrado (CANTO, 2016), além de alterações dos rios e igarapés como o Fifi, Maranhão e Juruti (RIBEIRO, 2007).

As perdas referentes aos impactos negativos nos recursos (entre eles, os naturais) foram calculadas em R\$ 13 milhões para o período de 2006 a 2010 no estudo da ECOIDÉIA, finalizado em 2013 (Estudo Perdas e Danos in INCRA, 2012a) e, até hoje, não chegaram aos ribeirinhos por indefinição de local de depósito do recurso.

No tocante à concentração de terras, Juruti sai de uma baixa (1998) para uma alta concentração (2014), onde 20% da população concentra mais de 80% das terras, segundo dados do DATALUTA:

**Quadro 11** - GINI Fundiário (2014 x 1998)

	1998	2003	2014
Brasil	0,84	0,82	0,86
Pará	0,89	0,82	0,8 - 0,95
Juruti	0,50 - 0,65	0,65 - 0,80	0,8 - 0,95
Legenda:			
Concentração de terras muito alta			0,8 - 0,95
Concentração alta de terras			0,650 - 0,800
Concentração Média de terras			0,500 - 0,650
Baixa concentração de terras			0,350 - 0,500

Fonte: Elaboração própria com base em PNAD contínua (IBGE) e DATALUTA

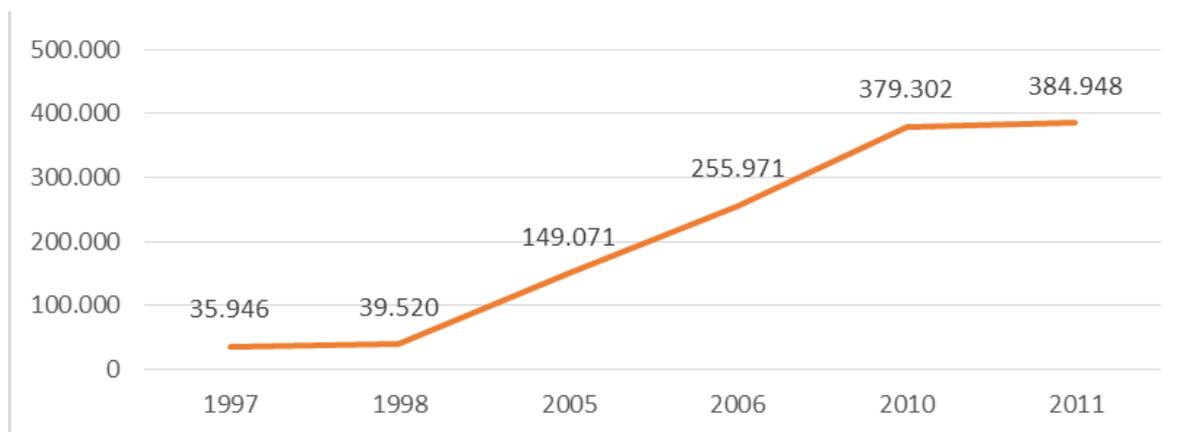
Por outro lado, a demarcação de terras<sup>181</sup> também evoluiu nos anos 2000, embora o caso de Juruti Velho mostre que precisa ser concluída em seu último passo, o CDRU, para que o acesso aos direitos de superficiários<sup>182</sup> sejam abertos.

<sup>179</sup> Derrubada de 800 mil castanheiras

<sup>180</sup> Depoimento: ‘O preço foi, a bem dizer, preço de banana (R\$1, 25 m<sup>2</sup>)’ (CANTO, 2016, p. 191).

<sup>181</sup> PA SOCÓ I, PA NOVA ESPERANÇA, PAE JURUTI VELHO, PAE PARANA DONA ROSA, PAE SANTA RITA, PAE VALHA-ME DEUS, PAE SALÉ, PAE BALAIÓ, CURUMUCURI, PRUDENTE E MONTE SINAI

<sup>182</sup> A criação de projetos de assentamento não dá acesso a direitos minerais. Somente o CCDRU permite isso e dependendo de como ele é escrito (entrevista 1). Adicionalmente, quando o solo é da união (além do subsolo já definido), do estado ou do município, na prática, eles não recebem o direito de superficiário. Essa é uma lacuna antiga na legislação (entrevista 1 e 10).

**Gráfico 8** - Evolução da demarcação de terras em Juruti (hectares)

Fonte: Elaboração própria a partir de INCRA e ITERPA

Lembramos que a evolução de demarcação de terras em Juruti está associada, para além da presença da Alcoa, principalmente ao pacto do 3º ciclo político do Brasil (BRESSER, 2021), que ampliou direitos, incluindo políticas públicas de reforma agrária (Seção 5.1.2). Todavia, a regularização fundiária do PAE -JV e diversas compras de terra ali estão diretamente correlacionados à chegada da Alcoa. Como descrito na seção 5.2, a recepção não passiva às ameaças às terras de Juruti Velho fez com que sua titulação e o CCDRU se tornassem peça-chave para a licença social para operar da PMBJ, o que ocorreu em 2009, mesmo ano do início da operação da Alcoa ali.

Autores apontam que a chegada de GPI's funcionam positivamente para a chegada de políticas públicas, por trazerem visibilidade para o local (WANDERLEY, 2012). Outros apontam aspectos negativos relativos ao controle exercido sobre populações subordinadas a um regime de PAE, em comparação com sua liberdade anterior (CANTO, 2016).

Em sua tese de doutoramento: 'Mineração na Amazônia: assimetria, território e conflito socioambiental', Otavio do Canto (2016) faz uma minuciosa fotografia acerca da estrutura fundiária jurutiense, na qual nos baseamos majoritariamente para as próximas linhas.

A complexa estrutura fundiária de Juruti envolve três modalidades diferentes de assentamentos, além das Glebas, que perfazem quase 40% da área total, conforme ilustrado no mapa 23 abaixo. Após a chegada da Alcoa, para além dos Projetos de Assentamentos (PA) já existentes e do já citado projeto agroextrativista (PAE)<sup>183</sup> Juruti Velho, em ambiente de terra

<sup>183</sup> Portaria n. 268, de 30 de outubro de 1996, em substituição ao Projeto Extrativista, criado pela Portaria n. 627, de 30 de julho de 1987. modalidade de assentamento 'destinada à exploração de área dotada de potencial extrativista, economicamente viável e ecologicamente sustentável' com gestão compartilhada entre associação e outras organizações sociais, na qual os assentados terão a concessão de direito real de uso e responsabilidades sobre as mesmas. (CANTO, 2016, p. 161).

firme e abrigo de três platôs de bauxita, foram regularizados mais cinco outros PAE em ambiente de várzea nas terras Federais (2005).

Em 2010, foram também regularizados dois Projetos estaduais de Assentamento Agroextrativista (PEAEX) na esfera estadual: um no interior da Gleba Curumucuri -PEAEX Curumucuri<sup>184</sup> e o PEAEX Prudente – Monte Sinai<sup>185</sup>, além da Gleba Nova Olinda II (2006). A nova Olinda III está ainda em requisição.

Já a Alcoa, a partir de seu Projeto Mina de Bauxita de Juruti (PMBJ), ocupa quase 5% da área do município com superposições com o PA Socó I e PAE Juruti Velho<sup>186</sup>, gerando os conflitos específicos das interações com a ETNs (mencionados na seção 5.2), além das recentes expansões em Curumucuri e Prudente Monte Sinai.

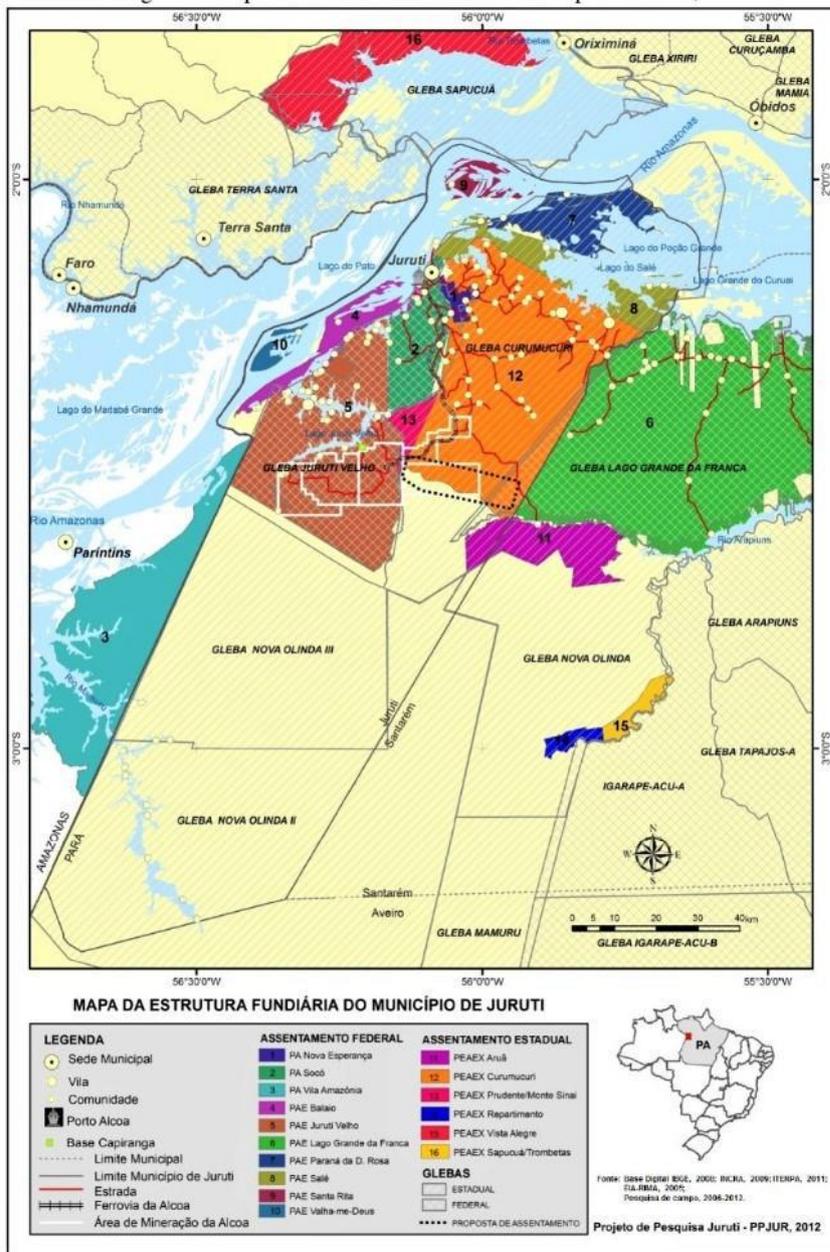
---

<sup>184</sup> Portaria n. 913/2010, de 7 de maio de 2010.

<sup>185</sup> Decreto n. 2.295, de 27 de maio de 2010.

<sup>186</sup> Processo n. 2003/298668, Omnia Minérios S.A, de 45.307, 934 hectares.

Figura 14 - Mapa fundiário Juruti



Fonte: PPJUR, 2012 *apud* CANTO, 2016

A complexidade fundiária de Juruti abriga diferentes conflitos socioambientais, mais detalhados adiante, demonstrando que os GPIs, embora muito poderosos, é um dos fatores que impactam as dinâmicas territoriais existentes historicamente ali. Apesar disso, cabe observar o poder das ETNs em mudar as realidades, haja visto que, a exceção dos demais PAs de Juruti, os projetos de assentamento cujas terras têm reservas de bauxita, como Curumucuri, Monte Sinai e Juruti Velho possuem CDRU.

Os quase 900 mil hectares de Juruti e suas diversas unidades territoriais guardam muitos conflitos fundiários. Uns já equacionados, outros presentes e outros latentes.

**Quadro 12 - Projetos de Assentamento e Glebas de Juruti**

	Nome	Portaria	Data	Área (ha)	Unidades Agrícolas Familiares
Projetos de assentamento	PA Socó I	INCRA SR 01 nº 91	1997	23.700	250
	PA Nova Esperança	INCRA SR 01 nº 209	1998	3.574	90
	TOTAL PA			27.274	340
Projetos agroextrativistas no município de Juruti-Pará.	PAE Valha-me	INCRA SR 30, nº 67	2006	5.100	200
	PAE Santa Rita	INCRA SR 30, nº 66	2006	12.700	150
	PAE Balaio I	INCRA SR 30, nº 69	2006	21.000	210
	PAE Paraná de D. Rosa	INCRA SR 30, nº 65	2006	23.800	330
	PAE Salé	INCRA SR 30, nº 68 1	2006	44.300	350
	PAE Juriti Velho	INCRA SR 30, nº 18	2005	109.551	1998
	TOTAL PAE			216.451	3238
Projetos estaduais agroextrativistas de Juruti-Pará.	Curumucuri	Portaria nº 913/2010	2010	123.331	1.762
	Prudente-Monte Sinai	Decreto nº 2.295/2010	2010	5.646	51
	TOTAL PEAEX			128.977	1813
total geral PA's				372.702	5.391
Glebas Estaduais	Nova Olinda	ITERPA, nº 798	1999	2.907	181.875
	Curumucuri	ITERPA, nº 2.555	2002	274.118	274.118
	Nova Olinda II	ITERPA, nº 0933	2006	191.088	470.012
	Nova Olinda III	-	-	179.901	-
	total glebas			648.014	926.005
total geral (Glebas+ PA)				891.739	

Fonte: Elaboração própria baseado em PPJUR, 2012, ITERPA INCRA 1999- 2006 – 2010

Isso se dá pela configuração da regularização fundiária, fruto, muitas vezes, do abandono e/ou de heranças históricas da formação territorial. A atividade madeireira e o interesse minerário são considerados as principais fontes de intensificação de conflitos vinculados à estrutura fundiária (CANTO, 2016, 2019).

O caso do PEAEX Curumucuri, por exemplo, é resultado da luta da Associação das Comunidades da Gleba Curumucuri (ACOGLEC), mas não ocorreu por desejo unânime das pessoas que ali vivem. Segundo Canto (2016), há diversas situações fundiárias e diferentes proprietários no interior deste espaço, tais como comunidades que optaram pela regularização fundiária individual, e outros proprietários, como o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Juruti e o Aterro Sanitário Municipal. E há áreas privadas, como os 299 hectares da área titulada do Sr. Elias Farias.

Exemplos de conflitos latentes fruto do interesse minerário, não só da Alcoa, mas também da mineradora Vale<sup>187</sup> são encontrados dentro do PEAEX Curumucuri. No caso da

<sup>187</sup> A ACOGLEC reporta pesquisas minerárias ignorando a presença das comunidades, provocando indignação

atividade madeireira, a razão do conflito está vinculada ao objetivo da atividade, que inclui a ‘incorporação de terras para futura expansão do cultivo de grãos, bastante difundido nos municípios vizinhos de Santarém e Belterra’. Tais conflitos, levaram ao assassinato de dois trabalhadores rurais em 2011, e muitas reivindicações locais, como a que reuniu mais de 1.500 moradores das glebas Juruti Velho, Curumucuri, Rio Mamuru e Nova Olinda III na ação do “Movimento Juruti em Ação”, em 2011. Segundo a pesquisa feita pelo PPJUR (2012), a atuação de grileiros gera cada vez mais tensão e medo na região, a exemplo da ameaça de morte reportada pela ACOGLEC, supostamente feita por subordinados do grileiro Celso Pezzini Hech<sup>188</sup>, dentro do PEAEX Curumucuri. Situações de abandono e que favorecem a atuação de grileiros e madeireiros ilegais na área ainda são comuns; falta a regularização de 33 componentes da Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Novo Paraná (APRANP) ou da área de Vila Amazônia, por exemplo. Segundo Canto (2016), o pedido de criação do PEAEX Nova Olinda III e do PEAEX Mamuru Rio, na referida área, é uma forma de luta das comunidades locais<sup>189</sup>.

Portanto, trata-se de uma estrutura fundiária municipal muito tensa, na qual os conflitos socioambientais estão em completa ebulição e se estendem por toda a zona rural de Juruti (CANTO, 2016, p. 167).

#### 5.4.3 Mudanças na estrutura de poder<sup>190</sup> e acesso às políticas públicas

O conflito originado pela forma de entrada da Alcoa no território serviu para reacender a luta pela terra, iniciada nos anos 1970, ativando e fortalecendo o capital social trabalhado pelas Irmãs Franciscanas de Maristela (IFM) desde os anos 1960. A consequência imediata foi a criação da ACOJURVE<sup>191</sup>, sua mobilização e o processo de negociação extrajudicial (TAC<sup>192</sup>) do MPF e MPE. Nas palavras de Wanderley (2011, p. 28): “movimentos acabam de alguma forma sendo um produto dos conflitos deflagrados na relação contraditória e dialética com as corporações mineradoras”.

---

e insegurança em seus membros. Foi criado um canal de diálogo (PPJUR, 2012).

<sup>188</sup> Processo ITERPA n. 2003/133490.

<sup>189</sup> Contra os presumíveis proprietários Antônio Cabral Abreu e espólio de Luiz do Vale Miranda (CANTO, 2016)

<sup>190</sup> De decisão ou a oportunidades econômicas (seção 1.2.1)

<sup>191</sup> CANTO, 2016.

<sup>192</sup> Aqui entendido segundo rodrigues (2002, p. 297): como [...] Uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial (VIÉGAS, RODRIGO NUÑEZ; GIFFONI PINTO; GARZON, 2014, p. 124)

Por conta de recomendação do próprio INCRA (visto a necessidade do titular das terras coletivas oriundas da reforma agrária ser uma entidade), a ACORJURVE é criada (2004) com a participação de 45 comunidades ribeirinhas e 2000 famílias e, posteriormente (2005), se torna a titular do PAE Juruti Velho (CANTO, 2016).

Reforçamos que, sob estímulo da ameaça mineral, a ACOJURVE coroa o acúmulo das lutas e da formação política iniciada nos anos 1970, aliada às políticas públicas progressistas do anos 2000 em Juruti Velho.

As mudanças resultantes dos desdobramentos da regularização fundiária, especialmente pela emissão CDRU<sup>193</sup> (decorrente do TAC) e consequentes direitos minerários para as comunidades de Juruti Velho, alteraram o balanço de poder historicamente dado. Exemplo disso é o acesso às oportunidades econômicas provenientes dos 1, 5% de participação nos resultados da lavra (PRL), dos quais R\$ 55 milhões já foram repassados à associação até 2019. Ademais, os representantes dessas comunidades passaram a influenciar o processo de negociação que se formou em 2008 e que resultou no Termo de Compromisso, assinado em 2018, e sua operação via FDS-JV (seção 6). De 2000 a 2010, as políticas públicas progressistas já citadas também são impulsionadas pela centralidade trazida pela presença da multinacional<sup>194</sup>. De acordo com Wanderley (2011, p. 17),

[...] a presença da grande empresa mineradora, associada à importância do volume financeiro mobilizado por ela, cria uma situação de centralidade que acaba por impulsionar as políticas públicas não divergentes aos interesses do capital minerador, e a formação ou consolidação de fortes movimentos sociais combativos.

O conflito também trouxe capital simbólico para os que encabeçaram a luta, com destaque para o Sr. Gerdeonor dos Santos, presidente da ACOJURVE, que converteu esse capital em capital político, candidatando-se a prefeito de Juruti pelo PSOL, em 2019<sup>195</sup>.

Um rápido olhar sobre algumas das áreas-chave determinantes para formação de ‘coalizões transformadoras’, evidencia que as mudanças ocorridas com a chegada da Alcoa tornaram as estruturas de Juruti mais concentradas (terra, em especial) e mais especializadas (estrutura produtiva), embora a estrutura de poder tenha incluído os ribeirinhos, historicamente

---

<sup>193</sup> CDRU concessão de direito real de uso é o instrumento contratual com força de escritura pública, sob cláusulas resolutivas, disponibilizado exclusivamente para projetos ambientalmente diferenciados, que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, individual ou coletivamente, o direito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à exploração rural” (INCRA, 2019, p. 5, art. 18).

<sup>194</sup> inclusão do PAE JV no programa luz para todos. Disponível: <https://acorjuve-acorjuve.blogspot.com/2013/05/programa-luz-para-todos-inclusao-do.html>. Acesso: 22 maio 2019.

<sup>195</sup> Disponível em: <http://www.jesocarneiro.com.br/cidade/juruti/psol-tera-candidato-a-prefeito-pela-la-vez-em-juruti-ex-petista-foi-lancado-hoje.html>. Acesso em: 10 mar. 2020.

excluídos em negociações de seus territórios, sobrepostos a territórios minerais, a exemplo do representante da PAE Juruti Velho na mesa de negociação com a Alcoa (seção 6). Tal avanço se deve em especial à atuação de capacitação e financiamento das IFM desde os anos 1970, às recentes políticas públicas progressistas e à atuação do MP, como será detalhado adiante. A Alcoa também se modificou a partir desse cenário, sendo o modelo Juruti Sustentável, em especial em sua segunda etapa (pós 2015), uma consequência dessa mudança, como detalhado no capítulo a seguir.

#### **5.4.4 Síntese das transformações estruturais em Juruti**

Apoiados no referencial teórico que compreende o desenvolvimento como um processo guiado por coalizões de forças que definem instituições inclusivas ou extrativas, buscamos apreender, nesta seção, as mudanças ocorridas em algumas das áreas-chave do desenvolvimento territorial que moldam tais coalizões; ou seja, entender quais foram as mudanças na morfologia do território.

Ao reunir as mudanças nos indicadores socioeconômicos, combinados com a reconstituição histórica dos subgrupos territoriais de Juruti, evidenciamos as principais transformações ocorridas e a influência da Alcoa.

A estrutura produtiva mudou drasticamente com a chegada da mineradora, como atesta a triplicação do PIB de Juruti (2000 x 2017), além de sua especialização, que eleva em 13 mil por cento o VAB do setor industrial, enquanto reduz o do setor agrícola de 70% para 17%. Outro impacto estrutural vinculado diretamente à produção de bauxita foi a substituição das terras de trabalho dos agricultores de Juruti por terras de operações minerais, fato evidenciado, por exemplo, na queda da principal cultura temporária local: a mandioca.

A mudança mais drástica na paisagem ocorreu em Juruti Velho, sede dos platos de bauxita. Considerando que populações tradicionais têm sua reprodução social intrinsecamente ligada à natureza, o estudo de perdas e danos (EPD) oferece a dimensão dessa transformação para este subgrupo. Observamos que apesar da Alcoa só ocupar 5% das terras jurutienses, os impactos de sua atuação nos recursos hídricos e nos castanhais, fontes de renda de Juruti Velho, são exemplos da importância de tais mudanças.

A estrutura fundiária também mudou bastante com a chegada da ETN. Ela se tornou mais concentrada, de acordo com o índice de GINI, que apresenta 20% da população responsável por 80% da terra (2014 x 1998). Casos mais emblemáticos de mudança ocorreram em populações vulneráveis que apresentavam superposições com o GPI, tais como o PA Socó

I e PAE Juruti Velho<sup>196</sup>, além de realocações, como as ocorridas na comunidade de Terra Preta, a partir de valores módicos de ressarcimento. Salientamos que o distrito de Juruti Velho só obteve sua titulação via CDRU a partir de longo embate. Convém ressaltar que muitas das mudanças fundiárias ocorreram antes da chegada da Alcoa, durante o pacto do terceiro ciclo político brasileiro, com a implementação da reforma agrária no fim dos anos 1990, quando foram criados projetos de assentamento (PA). Todavia, foi a partir da chegada da Alcoa, que 70% da regularização fundiária hoje existente ocorreu. Hoje, observamos que as comunidades que possuem CDRU são ‘coincidentalmente’ as mesmas em que a Alcoa minera e/ou tem interesse que tais propriedades tenham um ‘dono’, que ‘permita a atividade mineral’.

Já o conflito ocasionado com a entrada da Alcoa à revelia da população de Juruti Velho acabou por impulsionar a formação da ACOJURVE, coroando o histórico de lutas de Juruti Velho, iniciadas ainda nos anos 1970. Desdobramentos importantes ocorreram a partir da formalização institucional desta organização e sua atuação associada a outros agentes, como MP e IFM, culminando na regularização fundiária e emissão de CDRU. Tal fato alterou o balanço de poder historicamente dado ali, tanto política quanto economicamente. No primeiro, a ACORJURVE se posiciona enquanto proprietária da terra e das decisões pertinentes a ela. Na segunda, a mesma propriedade dá acesso à participação nos resultados da lavra, bem como a valores de ressarcimento fruto de EPD.

---

<sup>196</sup> Processo n. 2003/298668, Omnia Minérios S.A, de 45.307, 934 hectares.

## **6 A GOVERNANÇA EM JURUTI E A ALCOA: JURUTI SUSTENTÁVEL (JS) E FUNDAÇÃO JURUTI VELHO (FDS-JV)**

Observamos na seção anterior que o território em questão mudou bastante após a chegada da Alcoa em algumas das áreas-chave determinantes para o desenvolvimento territorial (BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015; FAVARETO *et al.*, 2015b). Em linhas gerais, sua estrutura fundiária está mais concentrada (> GINI), sua estrutura produtiva também mais concentrada (na cadeia mineral) e, embora a estrutura de poder esteja mais plural (incluindo os ribeirinhos), do lado de Juruti Velho não há alternância de poder em sua representação (ACOURVE) nas mesas de diálogo em que participa com a Alcoa (FDS-JV), e nem transparência no uso das rendas minerais para o desenvolvimento sustentável do município. Do lado do subgrupo dos três distritos de Juruti, há espaço regular e formalmente instituído com fins de concertação para o desenvolvimento, CONJUS entretanto, carece de poder econômico e político.

Durante as últimas duas décadas, o conceito de governança ganhou popularidade, apesar de inúmeras e, não raro, definições conflitantes (SCHNEIDER, 2012). Ela abarca diferentes dimensões (global e local) e diversos setores (ação privada e pública). Aplicado inicialmente na ação privada, o conceito expandiu-se para a ação pública e, por fim, passou a nomear toda e qualquer iniciativa coletiva de gestão. Em síntese, governança diz respeito a ‘formatos institucionais de processos decisórios’<sup>197</sup> e que envolvem relações de poder<sup>198</sup>. Para Irving (2006), a origem do conceito “governança” pode ser atribuída à reflexão inicial sobre a relação entre a firma e a participação externa, como expressa no livro de Ronald Coase, *A natureza da Firma* (1937), e, mais adiante, apropriado pelas empresas em momento de expansão (com o financiamento da economia na década de 1970), que se traduziu na importância crescente dos acionistas e na separação entre propriedade e gerenciamento. A governança corporativa passa a estabelecer novas regras que organizam a relação entre gerentes assalariados e donos do negócio, como forma de regular o representante da empresa em terras estrangeiras. No bojo do neoliberalismo (anos 1980), a governança se expande para contextos mais amplos e inclui a gestão governamental e o desenvolvimento local. Agências internacionais de fomento, com objetivo de implantar novo modelo de gestão e estrutura administrativa dos Estados para abertura de mercado, elevam a governança à escala global e chancela internacional, como na formação da Comissão sobre Governança Global da ONU (1992), que amplia o conceito com

---

<sup>197</sup> MAGALHÃES, 2017.

<sup>198</sup> WORLD BANK, 2017.

a incorporação do compromisso de negociação entre interesses distintos, definindo-a como: “(...) a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns...”.

No âmbito local, a governança passa a se situar na coordenação das ações que envolvem governo, mercado e sociedade. Sua noção, tal como proposta por autores como Crouch (2005, p. 21), aponta para “ação concertada de diversos atores, governamentais ou não, que isoladamente não reuniriam os recursos necessários à consecução de seus objetivos”.<sup>199</sup> É na perspectiva de coordenação entre diversos atores, cuja união potencializa poderes para atingir um fim comum, que a governança se conecta com a democracia e onde várias adjetivações passam a ser utilizadas para reforçar a necessidade de ampliar a participação de diferentes atores e setores sociais na esfera decisória. Entretanto, a interação promovida pela governança não se limita à participação de atores, ; é complexa e lida diretamente com questões de quem, como e sobre o que governa. O Acordo de Durban (2003) a define como: “estruturas, processos, irradiações e sistemas de conhecimento, que determinam a forma pela qual se exerce o poder, a responsabilidade e as tomadas de decisão, e na qual os cidadãos e outros interessados diretos expressam sua opinião” (IUCN, 2003). Segundo Graham, Amos e Plumpre (2003), “governança diz respeito, fundamentalmente, às relações de poder e às responsabilidades compartilhadas no processo decisório” (IRVING *et al.*, 2006, p. 86).

Como aponta Magalhães (2017), as teorias do planejamento apresentam duas vertentes nas quais a governança aparece como elemento central, com vistas a suprir lacunas deixadas pela ausência do Estado e/ou pela ineficiência do mercado. Uma trabalha na lógica da concertação de atores (com base na ação comunicativa de Habermas) e outra, compreendendo que a concertação é inviável, dada a assimetria de forças entre os agentes, trabalha na lógica da produção social do espaço (com base em acesso ao poder via direitos adquiridos, como os de participação propiciados pela Constituição Federal). Todavia, também sob esse arcabouço conceitual, a superação de assimetrias de poder continua como principal problema. Para solucioná-lo, os institucionalistas apostam nas condições de produção e reprodução das instituições que favorecem uns e não outros, e os sociólogos, como Bourdieu (1996), apostam nas diferentes formas de capital <sup>200</sup> como chave para participação mais qualificada dos agentes. Reunindo as duas abordagens, Elinor Ostrom (2009) aponta que os resultados das disputas dependem das características das arenas de ação ou da governança policêntrica<sup>201</sup>, onde elas

---

<sup>199</sup> KARAM, 2012, p. 22.

<sup>200</sup> Econômico, político, social, simbólico e cultural, segundo Bourdieu (2008, 2014).

<sup>201</sup> OSTROM, 2009.

são discutidas. Essas características se aplicam não só às instituições (regras formais e informais), como, também, aos atores participantes, seus atributos e recursos disponíveis. A cientista política Elinor Ostrom, ganhadora do Prêmio Nobel de Economia (2009), elabora, então, um quadro de análise de tomada de decisões em nível local (*IAD Framework*- seção 1.2.2 desta tese), o qual, dada a similaridade com a abordagem adotada nesta tese, será usado para analisar os modelos JS e FDS-JV.

Com a Teoria da Governança dos Recursos Comuns, Ostrom, contrapondo teorias convencionais como a Tragédia dos Comuns de Hardin<sup>202</sup>, para quem as pessoas sempre buscam o máximo para si mesmas, inviabilizando a cooperação para soluções de problemas comuns e, conseqüentemente, exaurindo os recursos que usam juntas, tal como pastos e lagos. A solução indicada por Harin para este tipo de relação e a conseqüente exaustão de recursos comuns seria a intervenção de atores externos para regular seu uso: privatizando-os ou estatizando-os. Num esforço de compreender a complexidade do comportamento humano (maior do que a escolha racional maximizadora de benefícios individuais), Ostrom descobriu, via estudos em áreas pesqueiras na Turquia e Canadá, pastos, lagos e bacias hidrográficas, entre outros, que comunidades locais eram capazes de cooperar entre si na gestão ótima de recursos comuns, e aponta para o sucesso de novas formas de governança que vão além da dicotomia Estado/Mercado e do comportamento exclusivamente egoísta dos indivíduos.

Esses recursos comuns prestam diferentes serviços e guardam características centrais envolvendo (1) os altos custos de excluir usuários e (2) o de compartilhar coletivamente os resultados de sua exploração (a exemplo de externalidades oriundas do desmatamento). No caso de Juruti, o impedimento de acesso e uso a esses recursos significa exclusão dos meios básicos de vida, especialmente das populações rurais, e é o risco que se apresenta com a chegada do Projeto Mina de Bauxita em Juruti Velho (PMBJ), originando os inúmeros conflitos e as arenas que surgem daí, dedicadas a encaminhar as disputas em torno dos bens comuns (recursos hídricos, florestas) e dos bens privados (principalmente terras de servidão, lavra e estruturas de suporte à extração mineral). As ações empresariais territoriais interferem para que novas configurações se fortaleçam no território, com conseqüências para o modo de vida e para sua própria interação ali.

A seguir, usando o modelo de análise proposto por Ostrom (IAD), faremos uma breve descrição de cada arena de Juruti (participantes, escopo e resultados), seguida da análise de cada uma de suas variáveis externas, a saber: (1) As condições biofísicas, evidenciando recursos

---

<sup>202</sup> HARDIN, 1968.

presentes no território - aqueles em disputa e aqueles acessíveis para ampliar as capacidades dos agentes locais, (2) Os atributos dos agentes envolvidos, ilustrando aqueles que contribuem para seu desempenho e também apontando os limites historicamente herdados e que dificultam avanços e (3) As regras em uso que demonstram formas de interação, capazes de reduzir ou ampliar assimetrias. Assim, será possível verificar as coalizões atuantes em Juruti, que mudanças elas propõem, em que medida essas mudanças provocam transformações nas estruturas e, conseqüentemente, nas dinâmicas territoriais, que levem a um desenvolvimento mais inclusivo. Será possível, ainda, analisar em que medida a Alcoa participa dessas coalizões e em que direção.

## 6.1 CONTEÚDOS E CONCEITOS DOS MODELOS

Nesta seção, descreveremos os Modelos (Juruti Sustentável e Juruti Velho) e sua mecânica de funcionamento, bem como seu status atual, a partir dos documentos oficiais, literatura sobre o caso e entrevistas.

### 6.1.1 Fundação de Desenvolvimento Sustentável - Juruti Velho / FDS-JV

Apresentamos aqui os objetivos do modelo FDS-JV com base em seu texto e em sua dinâmica de implantação, bem como as alterações sofridas ao longo do tempo, pontuando o período em que ocorreram e suas conseqüências.

O modelo da Fundação de Desenvolvimento Sustentável de Juruti Velho (FDS-JV) foi desenhado e concebido para a resolução de conflitos entre os atores sociais de Juruti e a Alcoa, num processo de negociação que dura mais de uma década, originada ainda na apresentação do EIA-RIMA do PMBJ, em 2005 (detalhado na seção 5.2) e ‘operacionalizado’ com a assinatura de um termo de compromisso, em 2018<sup>203</sup>. Ele pode ser entendido como um processo de desconcentração em duas etapas e alvos: a primeira, visava garantir os direitos fundiários da CT frente à sobreposição mineral e a segunda e atual (desde 2015), visa garantir o direito coletivo dos ribeirinhos aos recursos recebidos da Alcoa frente à concentração de poder de sua associação - ACOJURVE.

---

<sup>203</sup> Disponível em: <https://redesfiepa.org.br/novo/Alcoa-firma-compromisso-para-o-uso-sustentavel-da-renda-mineral-em-juruti/>. Acesso em: 22 maio 2023.

Seu marco regulatório (já na segunda etapa) se concretiza na Recomendação Conjunta n° 01/2015<sup>204</sup>, que a partir do entendimento de que ‘os benefícios oriundos de indenizações e compensações são de natureza comunitária e coletiva’ (MPE-MPF, 2015, p. 4) e baseada, dentre outras, na cláusula 7 do Termo de Ajuste de Conduta assinado entre as partes (2005), sendo o Ministério Público responsável por estabelecer ‘um modelo de “conselho gestor” para os possíveis recursos advindos dos direitos dos superficiários, que não deverá ficar a cargo tão somente das associações’ (2015, p. 5), e recomenda a criação da Fundação, entendida como “um fundo destinado a um fim”, com o propósito de:

[...] receber, administrar, gerenciar, aplicar, tomar contas e prestá-las, definir aplicação financeira e investimentos do principal e dos rendimentos dos valores pagos pela Alcoa a título de indenização de perdas e danos e a título de direito de superficiários, ou outras origens devidas aos comunitários da região de Juruti Velho... em razão dos impactos causados pela exploração e beneficiamento da bauxita’ (MPE, MPF, 2015, p. 6).

A principal finalidade da Fundação (FDS-JV) diz respeito ao desenvolvimento sustentável de Juruti Velho e entorno, incluindo: apoiar a formulação, execução e coordenação da política de desenvolvimento sustentável, programas e projetos correlatos, com o envolvimento comunitário e transparência via monitoramento participativo e prestação de contas públicas; além de apoiar o desenvolvimento organizacional e instrumental via desenvolvimento de habilidades técnicas, administrativas, negociais e relacionais das comunidades (2015, p. 5).

Adicionalmente à definição da origem do patrimônio financeiro e da finalidade da fundação, a Recomendação 01-2015 também estabelece a necessidade de uma equipe profissional para sua gestão administrativa e financeira, bem como a composição de seu conselho curador, que:

[...] constituído, paritariamente, pelos representantes do INCRA, da ACOJURVE, da Alcoa, do Município de Juruti, da organização das Irmãs Franciscanas de Maristela e de outras associações pertinentes a serem escolhidas de comum acordo entre as primeiras, com a finalidade de definir e aprovar o planejamento e gestão dos recursos e as decisões administrativas da entidade’ (MPE, MPF, 2015, p. 9).

Apesar de a Fundação ter sido recomendada em 2015, somente em fevereiro de 2018, quando o Termo de Compromisso e de sustentabilidade social, ambiental e econômica (TC)<sup>205</sup> é assinado, que sua operacionalização é acordada, visto ser ela a instituição gestora de todos os

<sup>204</sup> do Inquérito Civil n° 1.23.002.000337/2007.

<sup>205</sup> Entre: ALCOA-ACOJURVE-INCRA tendo como intervenientes o MPF e MPE –Pará.

recursos e condicionada aos instrumentos de gestão (Plano de Utilização-P.U. e Plano de Desenvolvimento do assentamento-PDA), aprovados pelas comunidades (item 2.1.1 MPE-MPF, 2018). Salienta-se que o TC<sup>206</sup> traduz as tratativas originadas ainda na época do acampamento em Capiiranga (em 2009), busca ‘instituir modelo para tratativas vindouras’, versa sobre as relações de convivência entre ACOJURVE, Alcoa e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e define o montante financeiro do acordo e suas origens (provenientes das indenizações de perdas e danos do período de 2006 a 2010<sup>207</sup>, da participação nos resultados da lavra-PRL<sup>208</sup> e dos recursos florestais provenientes da supressão vegetal da mina e outras rendas) a serem depositados em conta corrente da Fundação, bem como institui um grupo executivo (G.E), formado por três representantes de cada parte, com atribuições iniciais de: revisar a metodologia de perdas e danos para pagamentos dos ciclos seguintes - pós 2010<sup>209</sup>, elaborar plano de monitoramento das externalidades e seus indicadores, bem como definir uma agenda de pagamentos futuros. O grupo executivo também deverá contratar equipe externa para apoio e melhor aferição do trabalho no valor de R\$500 mil (quinhentos mil reais), além de definir seu regimento nos primeiros encontros (MPE-MPF, 2018).

O trabalho do G.E, durante o ano de 2018, é marcado pela elaboração da minuta do estatuto da Fundação com compartilhamento de versões entre as partes e reuniões de trabalho com este fim. Após a definição dos representantes do INCRA no G.E., em fevereiro de 2019<sup>210</sup>, a reunião para sua instalação ocorre em abril do mesmo ano, entretanto, divergências quanto à composição do Conselho curador da Fundação, expressa em seu estatuto, bem como sobre as rendas sob sua gestão, culminam numa audiência extrajudicial (junho), o que acarreta a decisão da ACOJURVE sair da mesa de negociação em julho de 2019 (INCRA, 2012a).

Mais recentemente (setembro e outubro de 2019), a ACOJURVE se queixou do ‘diálogo social’ da Alcoa nas comunidades sem a sua participação, e proibiu ações da mineradora em Juruti Velho até que os depósitos sejam feitos na Fundação, excluindo as receitas provenientes da participação nos resultados da lavra-PR, que continuaram a ser depositados diretamente para a ACOJURVE, além de apresentarem abaixo assinado com esta mesma reivindicação<sup>211</sup>.

---

<sup>206</sup>Publicado no DOU em 18/04/2018 Seção 3, p. 1.

<sup>207</sup>R\$ 13.113 (treze milhões e cento e treze mil reais).

<sup>208</sup> 47 milhões de reais relativos a 1, 5 % de PRL foram recepcionados diretamente pela ACOJURVE (2009 a 2017).

<sup>209</sup> 2011-2015 e 2016 a 2025.

<sup>210</sup> Instituído pela Portaria INCRA/P 291/2019.

<sup>211</sup> INCRA, 2012a.

Para alcançar a solução negociada no TC (2018), foram necessárias etapas anteriores que conectassem as dimensões até então apartadas: populações tradicionais, regime mineral e licenciamento com foco em: (1) regularização fundiária com reconhecimento das comunidades de Juruti Velho como comunidades tradicionais (com a criação do PAE e sua CDRU) sobrepostas às terras sob regime mineral<sup>212</sup>) e (2) elaboração de metodologia de perdas e danos (PD) e sua entrega. Conflitos adicionais são expressos pelos inúmeros processos, seja de invasão e desmatamento do PAE Juruti pela Alcoa, seja por irregularidades na concessão e recepção de crédito para construção de casas no PAE-JV, pelo INCRA e pela ACOJURVE (ver anexo tabela principais processos relacionados com a FDS-JV).

**Quadro 13** - Cronologia dos principais processos e acordos- PAE Juruti Velho e Alcoa

Ano	Assunto	No. Processo – Instituição
2005	TAC - Criação Projeto Agroextrativista (PAE)	54501.000656/2005-23
2007	Denúncia invasão e desmatamento	54501.004431/2007-16 (4 volumes) -
2007	"Ajustamento de conduta"- Termo de compromisso (TC)	54501.022270/2007-34
2008	Proc. Adm. p. acompanhamento da Alcoa	1.23.0, 00.002057/2008-59
2009	"Proposta de Acordo". Negociação - em reunião 04-02-2009 - Termo de referência para EPD- ECOIDÉIA	54501.000680/2009-96
2012	"Acordo Extrajudicial". p. TC e EPD	54000.000599/2012-52
2012	Proc.adm. disciplinar: irregularidades crédito INCRA	N. 54000.000383/2012-97
2015	"acerca de exploração ilícita de minérios supostamente promovida pela Alcoa no PA Juruti Velho"	No interesse do Procedimento Investigatório Criminal' - PIC n.1.23.002.000520/2015-37
2015	Recomendação Fundação	Recomendação Conjunta nº 01/2015/MPE-MPF
2017	Irregularidades no crédito de instalação PAE- corrupção e improbidade administrativa (2006 a 2011) INCRA - ACOJURVE E FEIRAO CONSTRUÇÕES. Procuradora pede impedimento de Gerdeonor e Dilton as contas da ACOJURVE	Ação civil pública --PROCESSO Nº: 9420520174013902
2018	Assinatura Termo de Compromisso	DOU em 18/04/2018 Seção 3 p. 1
2019	Define representantes do INCRA no Grupo Executivo (G.E) - (item 3.1 do Termo de Compromisso)	PORTARIA INCRA Nº 2.518, 2019

Fonte: Elaboração própria- Dados Processos INCRA (2005 a 2019)

O modelo da FDS-JV, embora ainda não operacionalizado (à exceção do trabalho do Grupo Executivo), é uma alternativa ao funcionamento isolado da ACOJURVE como gestora das rendas coletivas, dado que não há transparência<sup>213</sup> quanto aos quase 50 milhões já recebidos,

<sup>212</sup> Quatro tipos de Regimes de Aproveitamento mineral (Artigo 2º do Código de Mineração); 1-Regimes de Autorizações e Concessões, 2-Regime de Licenciamento 3-Regime de Permissão de Lavra Garimpeira 4- Regime de Extração (BRASIL, 2018, art. 13).

<sup>213</sup> Consultas as páginas públicas da Associação (blog e página no Facebook) não apresentam documentos públicos de prestação de contas. Disponível em: <http://acorjuve-acorjuve.blogspot.com/> e

por ocasião da PRL, desde 2009. Convém observar, também, que a forma de entrada da Alcoa em Juruti Velho, sem pedir licença, é apontada por Canto (2016) como o principal motivo para o conflito, e parece se repetir em Lago Grande, onde a Alcoa está impedida de entrar<sup>214</sup>.

### 6.1.2 Juruti Sustentável – JS

O modelo Juruti Sustentável (JS) foi desenhado e concebido para enfrentar os principais desafios da implantação de projetos de mineração em seus territórios-sede, como LSO e o desenvolvimento em longo prazo (ABDALA, 2016). Sua proposta foi apresentada em 2006, a partir do relatório “Juruti Sustentável: Diagnóstico e Recomendações”, demandado pela Alcoa a FGVces e ao FUNBIO.

Lançado em 2008 como:

[...] uma proposta de modelo para o desenvolvimento local, visando o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento local sustentável de Juruti e região, que estabelecesse melhores condições de vida para a população aliadas à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais... De forma a tornar o empreendimento em Juruti uma referência de atuação responsável’. Seu objetivo é o de ‘fazer da experiência um modelo pioneiro e inovador... Uma referência mundial de incorporação de sustentabilidade em projetos de grande porte’ (FGVces; Alcoa; FUNBIO, 2008, p. 1, 24, 25, 28).

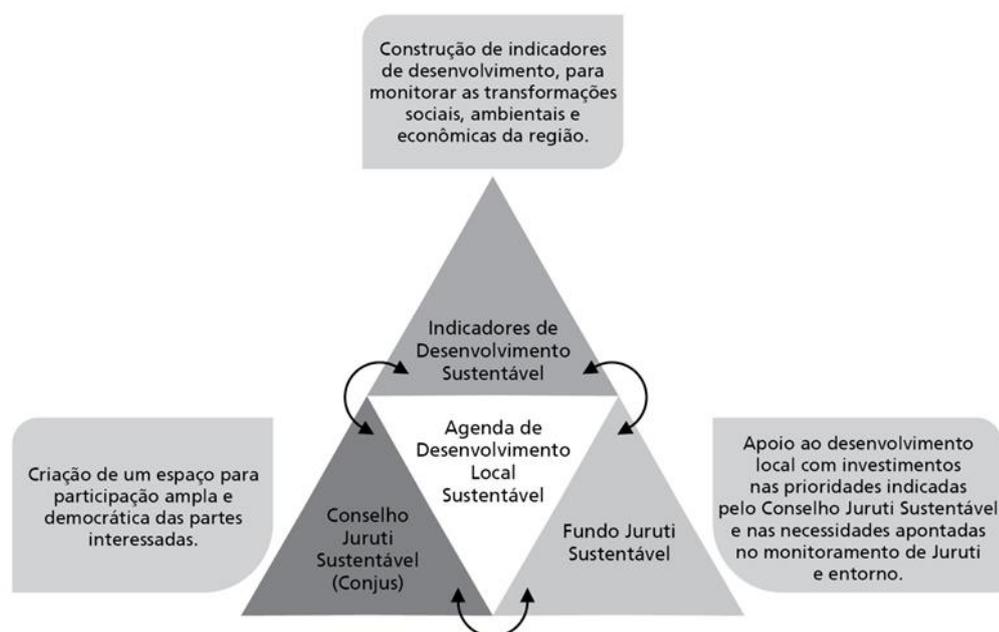
Baseado em quatro premissas para construção e concretização dessa agenda de longo prazo para Juruti<sup>215</sup>, o modelo propõe intervenção em tripé composto por: (1) Fórum, ou conselho local, inspirado nas diretrizes apresentadas pela Agenda 21 Local, (2) Indicadores de desenvolvimento, para monitorar as transformações sociais, ambientais e econômicas da região e (3) Fundo de desenvolvimento sustentável, para captar recursos financeiros e investir nas metas prioritárias indicadas no espaço de articulação social local (ABDALA, 2008, p. 7), ver figura 15:

---

<https://www.facebook.com/acorjuve.jurutivelho>. Acesso em: 22 maio 2023.

<sup>214</sup> Processo 1000362-21.2018.4.01.3902. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/justica-mantem-proibicao-de-entrada-de-mineradora-em-assentamento-no-para-sem-consulta-e-licenca>. Acesso em: 22 maio 2023.

<sup>215</sup> (1) participação ampla e efetiva, (2) a abordagem de território, (3) em diálogo com o contexto global, regional e local e (4) alinhada internamente com a empresa.

**Figura 15** - Juruti Sustentável -Modelo inicial

Fonte: (ABDALA, 2008, p. 7)

O Conselho Juruti Sustentável (CONJUS), criado em 2008 como um espaço permanente de diálogo, é composto de 15 representantes (ANEXO D) (nove da sociedade civil, três do poder público e três da iniciativa privada) com atribuição de priorizar ações e desenvolver uma agenda de sustentabilidade de longo prazo. Atualmente, o CONJUS se organiza ao redor de cinco bandeiras (Biodiversidade, Geração de resíduos, Educação e construção de capacidades, Cultura e Economia florestal local) e, baseado nos primeiros resultados dos indicadores de sustentabilidade, está em processo de preparação dos ODSs para Juruti<sup>216</sup>.

Já o FUNJUS é um instrumento financeiro para implantar ações dessa agenda, atuando em complementariedade com outros recursos financeiros (ANEXO E). Seu objetivo é o de colaborar para ampliação dos capitais humanos, sociais, ambientais e econômicos da população de Juruti e entorno (ABDALA, 2016). Desde 2009, o FUNJUS aplicou R\$ 200 mil dos R\$ 1 milhão disponíveis, financiando 21 projetos (ANEXO F).

Iniciados em 2007, com edições em 2009 e 2011 (ANEXO G), os indicadores (+ de 80) têm por objetivo qualificar a discussão com informações técnicas e monitorar o desenvolvimento local. Seus primeiros resultados estão disponíveis em livro e também online. Segundo Abdala (2016), a elaboração participativa envolveu mais de 600 participantes de 115 comunidades, e os resultados foram apresentados em grupos, workshops e conversas. Segundo

<sup>216</sup> ABDALA, 2016.

representante da Alcoa, apesar da cultura de monitoramento em Juruti estar sendo iniciada, os resultados têm sido usados para monitorar performance em áreas específicas (Pacto pela Educação de Juruti) e pelo CONJUS para definir os ODSs (ABDALA, 2016; FGVCES; Alcoa; FUNBIO, 2008).

Em 2013, uma série de alterações marca o modelo de JS. A primeira delas trata da fusão do CONJUS e do FUNJUS no mesmo guarda-chuva institucional, fundando o Instituto Juruti Sustentável -IJUS (ANEXO H). Para a transferência do FUNJUS (seu gerenciamento e recursos) ao IJUS, o FUNBIO, responsável pelo FUNJUS, trabalhou no processo de transferência de capacidades para o Instituto (2013).

O mesmo processo se deu com os indicadores, cuja implementação foi da Alcoa em parceria com Governo e organizações da sociedade civil, e suporte técnico da FGV. Após duas publicações (2009 e 2011), os indicadores são transferidos para a tutela da prefeitura e ali paralisam (como apurado nas entrevistas, falta de interesse político e capacidade técnica em dar continuidade ao projeto). Em 2016, o CONJUS e a prefeitura de Juruti acordam em focar nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS<sup>217</sup>) e se engajam no Índice de Progresso Social (IPS<sup>218</sup>) na Amazônia, que também será usado<sup>219</sup>, regionalmente, com a adesão ao Programa Territórios Sustentáveis (PTS)<sup>220</sup>, no Baixo Amazonas. Por fim, com o objetivo de qualificar lideranças locais, o IJUS funda, em 2017, a Escola de Sustentabilidade de Juruti-ESJ<sup>221</sup>, inaugurando o quarto pilar do modelo conforme figura abaixo:

**Figura 16** - Juruti Sustentável: - Modelo atual



Fonte: Traduzido de ABDALA, 2016, p. 105

<sup>217</sup> Metas para uma agenda de desenvolvimento pós-2015 – Lançadas pela ONU em 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 22 maio 2023.

<sup>218</sup> Iniciativa da ONG Social *Progress Imperative* e Deloitte o Índice utiliza 51 indicadores sociais e ambientais para medir 149 países, 98% da população mundial. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/public-sector/articles/indice-progresso-social.html>. Acesso em: 22 maio 2023

<sup>219</sup> A Alcoa está adicionando a dimensão econômica ao IPS (Entrevista 4).

<sup>220</sup> Iniciativa da sócia MRN para promover desenvolvimento sustentável em Oriximiná, Terra Santa e Faro. Disponível em: <http://territoriosustentaveis.org.br/>. Acesso em: 22 maio 2023

<sup>221</sup> Investimentos de R\$ 500 mil (sendo 450 mil do Instituto Alcoa e R\$100 mil do Instituto Juruti Sustentável - IJUS). Disponível em: <http://abal.org.br/noticia/instituto-Alcoa-investe-r-450-mil-em-escola-de-sustentabilidade-em-juruti/>. Acesso em: 22 mar. 2020. (ROCHA; CASTILHO; ACIOLI, 2019)

Outra estratégia apresentada recentemente pelo IJUS à prefeitura do município e outros atores locais é a oferta de utilização do FUNJUS, a partir da funcionalidade de multi-carteiras, para a gestão dos recursos provenientes da renda mineral (Projeto de Lei ainda em submissão da Câmara Legislativa<sup>222</sup>). O funcionamento das novas carteiras permite que a verba seja gerenciada separadamente, a partir do manual operativo, incluindo gestão financeira, e regras específicas para a internalização, destinação e monitoramento de recursos e das atividades, com uma gestão compartilhada entre os atores responsáveis pela recepção dos recursos (seja o Município, Estado ou Comunidades), juntamente com os membros do IJUS.

Também segue em andamento, no âmbito da PCAB - Parceria para Conservação da Biodiversidade da Amazônia<sup>223</sup>, da USAID, a busca pela ‘construção de um referencial para o setor da mineração no contexto de repasses de recursos ou investimentos financeiros entre empresas e territórios’. Dentre as últimas atividades, uma oficina unindo as experiências de Oriximiná (Mineração Rio Norte) e Juruti (Alcoa), além da participação do Instituto Brasileiro de Mineração-IBRAM, de comunidades quilombolas e demais mineradoras que atuam na Amazônia<sup>224</sup>.

Cabe ressaltar a controvérsia em torno do nível de satisfação relativo à interação da mineradora com Juruti. Segundo pesquisa de opinião pública realizada pelo Ibope<sup>225</sup>, 91% da população de Juruti é favorável e apóia as operações da Alcoa na cidade (Alcoa BRASIL, 2018a). Já o Projeto de Pesquisa Juruti (PPJUR-UFPA), a partir de entrevistas feitas de 2010 a 2012<sup>226</sup> em todos os distritos do município, encontra resultado oposto - 80% dos entrevistados têm de baixa a muito baixa satisfação, conforme Gráfico 9:

---

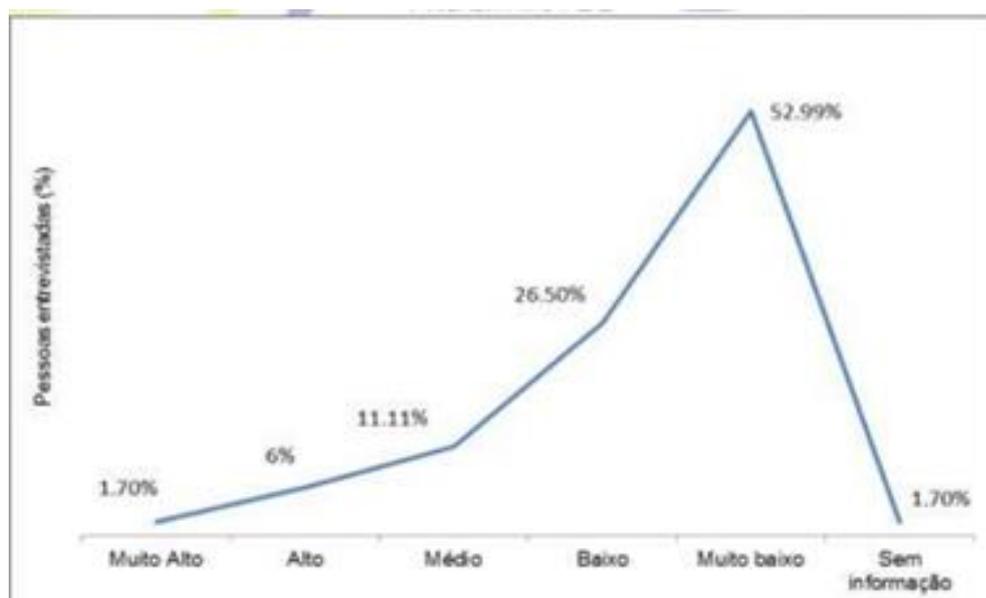
<sup>222</sup> Disponível em: <http://ijus.org.br/noticias/avanca-proposta-de-parceria-entre-ijus-e-prefeitura-de-juruti-na-gestao-dos-recursos-da-cfem/>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>223</sup> Fruto de Acordo de Cooperação Técnica entre USAID e Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para apoiar estrategicamente o trabalho de conservação da biodiversidade na região. Disponível em: <https://pcabhub.org/pt-br/quem-somos>. Acesso em: 10 maio 2019.

<sup>224</sup> Disponível em: <https://pcabhub.org/pt-br/noticias/noticias-destaques-pcab/mineradoras-e-comunidades-se-reunem-para-buscar-modelo-sustentavel-de-desenvolvimento-local> acessado em fevereiro de 2020.

<sup>225</sup> Agência de Pesquisa Especializada no Brasil.

<sup>226</sup> Nas comunidades do centro (Projeto de assentamento Nova Esperança e Projeto de assentamento SOCÓ I) e projetos agroextrativistas (Balaio, Valha-me deus, Santa Rita, e Paraná de Dona rosa e Juruti Velho); Conselho Juruti Sustentável (CONJUS) e lideranças locais e outras lideranças da sociedade civil.

**Gráfico 9** - Nível de satisfação em relação à Alcoa:

Fonte: Reproduzido de CANTO et al., 2015, p. 74

De onde concluem que:

[...] a proposta “Juruti Sustentável” idealizada pela mineradora é fragilizada e tornou-se apenas um instrumento figurativo para a sociedade local’ (CANTO *et al.*, 2015, p. 73).

## 6.2 DUAS ARENAS DE AÇÃO

As duas arenas foram formadas em torno de conflitos de interesse diante do projeto minerador, mas poucos são os atributos comuns entre as duas para além da participação da Alcoa e dos baixos capitais da população de Juruti .

### 6.2.1 FDS-JV- Os direitos dos superficiários– Um acordo em implementação

Esta primeira arena é um arranjo que cria governança inédita envolvendo uma ETN extrativa e movimentos de luta pela terra, visando, num primeiro momento, o estabelecimento de assentamento ambientalmente diferenciado da reforma agrária e seus direitos, como, por exemplo, CLPI, participação na renda mineral e perdas e danos. Num segundo momento (Após 2009), visa a destinação coletiva e transparente dessas rendas para os ribeirinhos de Juruti Velho e, com isso, estimular novos caminhos.

Após a emissão da CDRU (2009) do PAE- JV, envolvendo 9000 famílias, e dos acordos que propiciaram a LSO da Alcoa em sua ADA neste mesmo ano, a minuta com os termos

acordados, iniciada em 2007, volta a ser construída (2011) pelo GTTC (Grupo de trabalho do Termo de compromisso), até sua assinatura em 2018<sup>227</sup>. A partir de 2018, a mecânica de funcionamento dessa mesa de diálogo envolve uma primeira reunião (dezembro), seguida de trocas remotas (por e-mail) entre Alcoa, ACOJURVE INCRA, primeiramente relativas à minuta do estatuto da Fundação, ao estabelecimento formal do Grupo Executivo- G.E. (fevereiro de 2019<sup>228</sup>) e a sua primeira reunião (abril do mesmo ano)<sup>229</sup>.

Os temas-alvo discutidos nessa reunião (dezembro de 2018) vinculavam-se à posse dos membros do G.E. (Alcoa-ACOJURVE E INCRA, com participação ‘observadora’ das IFM e prefeitura local<sup>230</sup>) e a leitura dos itens do TC (correspondentes às bases para a instalação e funcionamento do GE), além de definir sua coordenação e mediação (INCRA), e a participação do MP. Também estava previsto o estabelecimento de regimento interno, incluindo definição de processo de tomada de decisão, comunicação e frequência das reuniões e agenda do grupo (Memória da reunião do primeiro encontro do grupo executivo (GE) DO EPD-JV- fases 2011 e seguintes INCRA, 2012b). A construção do regimento interno teve prosseguimento via e-mail entre os membros do G.E, mas foi interrompida poucos meses depois devido às discordâncias referentes a itens já acordados no TC como (1) os integrantes da FDS-JV e (2) seu patrimônio financeiro. O primeiro item diz respeito aos participantes da FDS-JV (acordados no TC): para a ACOJURVE, a IFM e a Prefeitura não deveriam participar, mesmo sem poder de decisão. Já o embate relativo ao patrimônio da FDS-JV refere-se à exclusão de receitas oriundas da PRL da FDS-JV e a manutenção de seu pagamento em conta corrente da Associação . Esses dois conflitos fizeram com que a arena paralisasse (em agosto) e fossem acionados outros mecanismos institucionais para destravá-la, como audiência extrajudicial (junho). Entretanto, mesmo sendo essas divergências atuais díspares das acordadas no TC, a arena foi interrompida com a saída da ACOJURVE, em fins de 2019 <sup>231</sup>. Como próximos passos, ou um acordo na arena ou a judicialização, que pode demorar anos.

---

<sup>227</sup> DOU em 18/04/2018 Seção 3, pág. 1

<sup>228</sup> PORTARIA Nº 291, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2019

<sup>229</sup> MEMÓRIA DA REUNIÃO DO PRIMEIRO ENCONTRO DO GRUPO EXECUTIVO (GE) DO EPD-JV – FASES 2011 E SEGUINTE em INCRA, 2012b

<sup>230</sup> Segundo a Portaria nº 291, de 15/02/2019

<sup>231</sup> INCRA, 2012b.

### 6.2.1.1 Principais Resultados

Essa arena, iniciada em mesa de diálogo em processo extrajudicial, logrou em sua primeira etapa ter a população ribeirinha sobreposta à terra sob regime mineral reconhecida pelo INCRA em seu CDRU<sup>232</sup>, trazendo protagonismo para atores historicamente excluídos do processo de tomada de decisão. Com isso, remunerou a população superficiária em 50% das receitas da lavra (PRL) e com EPD da atividade mineral em Juruti Velho. Após 5 anos de recepção de rendas minerais sem alternância de poder e prestação de contas transparente, a arena entra numa segunda etapa, cujo resultado diz respeito à ótima gestão dos recursos, em especial a sua transparência VIA FDS-JV. Esta ainda não foi atingida, uma vez que o G.E está paralisado apesar de ter qualificado muito o debate (com o uso EPD, por exemplo )

### 6.2.1.2 Fragilidades

Do ponto de vista do desenvolvimento do território, a concentração do poder econômico e político dos ribeirinhos na ACOJURVE traça um cenário de muita fragilização para a população de Vila Muirapinima e as comunidades de Juruti Velho, uma vez que as rendas minerais do PMBJ chegam a seus últimos períodos sem propiciar mais liberdade e agência para os atores locais<sup>233</sup>.

Apesar da escolha dos dirigentes ser por meio de eleição, a associação responsável pelos quase 10 mil ribeirinhos (ACOJURVE) recebeu direitos sem contrapartida (transparência e outros dispositivos para garantir o bom uso coletivo, como planejamento dos recursos e estatuto que garantisse alternância de poderes na própria associação). Com isso, pouco se sabe sobre a aplicação deste recurso para além dos 50% dos royalties pagos aos associados por intermédio do Cartão ACOJURVE, e, até hoje, os recursos do EPD 2006-2010 não foram pagos, dado à não prestação de contas do total recebido. Segundo relatos do MPE (entrevista 1), além da falta de transparência, há desvios no uso destes recursos no âmbito da associação, cuja aplicação não está exclusivamente ligada à biodiversidade, mas também vinculada a políticas partidárias (utilização dos recursos para campanha políticas<sup>234</sup>). A FDS JV visa tratar dessa fragilidade.

---

<sup>232</sup>Com instrução normativa para casos futuros- tratados como ambientalmente diferenciados. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/norma-execucao/ne\\_93-2010\\_aprova\\_modelos\\_pae-pds-paf.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/norma-execucao/ne_93-2010_aprova_modelos_pae-pds-paf.pdf). Acesso em: 10 maio 2019.

<sup>233</sup> Sobre processo eleitoral: Disponível em: <http://estreladaamazonia.blogspot.com/2013/02/?m=0>. Acesso em: 10 maio 2019.

<sup>234</sup> O presidente da Associação foi candidato a prefeito e há indícios de uso do recurso de compensação para financiamento de campanhas políticas a deputado federal e/ou para acesso a cargos eletivos no município ou estado (Entrevista 1).

Sob a ótica da Alcoa, no curto prazo ela opera o PMBJ sem grandes riscos, mas a ausência de alternativas econômicas à autonomia de Juruti Velho, muito dependente das rendas minerais, revela um complicado quadro de legado e de conflitos, a considerar a próxima etapa mineral em Juruti Velho de descomissionamento – leia-se fechamento da mina, e as pretensões em Lago Grande.

### **6.2.2 JS- Concertação de interesses na gestão de impactos e desenvolvimento LP**

Na seção que segue, fazemos um apanhado geral da arena de JS no tocante aos agentes envolvidos, os temas tratados, a mecânica de funcionamento, os principais resultados atingidos e as fragilidades encontradas no modelo.

De acordo com seu estatuto, o IJUS opera em modelo tripartite, composto por número ilimitado de agentes (atualmente são 117) da sociedade civil, empresas e governo local denominados associados (convencionais- fundadores e conselheiros) da OSCIP, além do colegiado do CONJUS (15 titulares e suplentes correspondentes) e do FUNJUS (7 titulares e suplentes correspondentes), da secretaria executiva (5 pessoas), da diretoria executiva (5 titulares: diretor Presidente, diretor da secretaria geral, diretor de juventude, diretor social e diretor de tesouraria e suplentes correspondentes) e do comitê fiscal e de ética com 3 titulares e suplentes correspondentes a cada um (ANEXO I).

Segundo pesquisas na área e entrevistas, a expectativa inicial de parte dos agentes locais era que o espaço de discussão fosse deliberar sobre temas relativos às relações da Alcoa com a sociedade, especialmente a gestão de seus impactos na época de instalação, como o acompanhamento dos PCAs, MCC e Agenda Positiva (CANTO, 2016). Entretanto:

- O debate ocorreu de maneira consultiva, sem poder para alterar qualquer discordância, ou,
- Não aconteceu como evidenciado pela recusa à participação da ACOJURVE e das IFM e posterior deslocamento da discussão dos temas centrais de Juruti Velho para outra arena (Mesa de diálogo com Termo de Referência do EPD em 2009 e o GTTC em 2011- Atual G.E- FDS-JV) e saída do Movimento 100% Juruti e da Pastoral da Criança e de outras organizações do colegiado no 1º biênio do CONJUS (BRANDÃO; MARTIN, 2016; CANTO, 2016), ou

- O debate foi feito fora de JS, em negociações bilaterais, a exemplo da Agenda Positiva com a prefeitura (BRANDÃO; MARTIN, 2016 e entrevista 3) e o Plano de Conservação da Biodiversidade (2015).
- O não tratamento da gestão de impactos da Alcoa no CONJUS, e a ausência de outro espaço para discussão desses temas, explicam parte da rejeição de atores locais ao modelo. Relatos do controle da agenda pela Alcoa (entrevistas 3 e 6) também derivam dessa idéia, associada ao exercício da mineradora na secretaria executiva em 2008 e 2009 (ver quadro 14 abaixo).

Já outra parcela de atores tinha a expectativa de que a Alcoa convidaria organizações da sociedade civil organizada, atuantes não apenas no território, mas àquelas com expertise e alto grau de participação nas discussões acerca de projetos de mineração na Amazônia, constituindo assim um fórum de organizações. No entanto, isso também não ocorreu e o fórum foi constituído como um conselho juridicamente formalizado e composto por organizações civis, governo e empresas locais, tendo como objetivo a construção da agenda local de desenvolvimento de Juruti (entrevistas 8 e 9).

Os temas debatidos em torno desta agenda de desenvolvimento foram norteados por diversas metodologias ao longo dos 12 anos de existência de JS; no entanto, inexitem, até o momento, metas pactuadas para o território, reunidas em torno de uma agenda (exceto no pilar ambiental, o Plano Estratégico de Conservação e Uso da Biodiversidade do Município de Juruti, de 2015). O momento atual guarda expectativas quanto à construção de uma agenda Juruti 2030, a ser ofertada para quem quiser um plano de desenvolvimento sustentável e um sistema de observação através de Indicadores de Progresso Social (IPS) associados à variável renda, ambos em desenvolvimento.

Ultrapassada a etapa inicial da LSO (pós 2010), várias organizações externas a Juruti fizeram o papel de secretaria executiva, até que, em 2016, o IJUS passou a operar com secretaria executiva própria em suporte aos seus colegiados, comitês e diretoria (quadro abaixo):

**Quadro 14** - Secretarias Executivas de JS e suas pautas de discussão

	2008 e 2009	2010 a 2012		2013 e 2014	2015	2016 e 2017	2018 a 2020
Secr. Exec.	Alcoa-consultoria	ISER	Funbio	GATT Consult.	IVR	IJUS com apoio IVR	IJUS estrutura própria - CONJUSE FUNJUS
					FUNBIO	FUNJUS com apoio FUNBIO 'encubado'	
Pauta	4 capitais	Agenda 21		5-Bandeiras (1-Biodiversidade 2-Geração de resíduos 3-educação e construção de capacidades 4-cultura e 5-Economia florestal local)		ODS- Juruti 2030	

Fonte: Elaboração própria com base em entrevistas (7 e 8) e BRANDÃO; MARTIN, 2016.

Sua atual mecânica de funcionamento envolve assembleias ordinárias anuais e extraordinárias para os associados, e reuniões mensais dos conselhos do FUNJUS e CONJUS, que são a fonte dos membros dos Comitês de ética e fiscal e Diretorias, os quais, por sua vez, também se reúnem mensalmente com o apoio de sua secretaria executiva e tomam decisões relativas às direções aprovadas nas assembleias gerais (IJUS). Estas decisões são tomadas por consenso da maioria. Ainda sem metas comuns, o IJUS segue guiado pelos indicadores do IPS, cujo exemplo recente pode ser expresso no tema de violência contra mulheres, que se tornou um dos temas do último edital (2019) e alvo de parceria recente com o ‘Consulado da Mulher’. Inicialmente, as câmaras técnicas norteavam as discussões e tomadas de decisão do CONJUS. Atualmente, especialistas são contratados de acordo com a demanda dos conselhos (CONJUS e FUNJUS).

#### 6.2.2.1 Principais Resultados

Essa arena, iniciada como mesa de diálogo no período de implantação do PMBJ (2008), se apresentou como inovação na RSC e também como oportunidade para gestão da renda mineral, e logrou, em sua primeira etapa, estabelecer espaço plural de discussão acerca de temas do desenvolvimento sustentável de Juruti, incluindo a participação da população historicamente excluída e sua interação direta com mercado e governo. Através de um aporte privado de R\$ 3 milhões (salvaguardados como patrimônio do atual IJUS), o IJUS já investiu R\$ 1 milhão em projetos sociais locais, elevando tanto os capitais das organizações ganhadoras dos editais<sup>235</sup>, quanto dos conselheiros na análise e seleção de projetos. A inserção e atuação da diretoria Jovem e da Escola de Sustentabilidade abriram caminhos para a formação e a renovação das

<sup>235</sup> Os editais abriram espaço para organizações sem CNPJ.

lideranças locais. Também logrou em estabelecer instituições que podem deixar um legado para Juruti como o mecanismo financeiro e o próprio IJUS. As parcerias recentemente iniciadas com a prefeitura, na gestão de parte do CFEM e na adoção do IPS juruti, além de parcerias com USAID para definição de agenda Juruti 2030 e projetos de extensão da graduação da UFOPA, são iniciativas necessárias e bem-vindas para a construção de um projeto territorial formado por agentes com capacidades e poder.

Para a Alcoa, segundo Abdala (2016), os principais benefícios vinculam-se à antecipação de conflitos e consequente redução de riscos, à ampliação da LSO e à satisfação de funcionários, que, em nossa visão, foram obtidos por um valor investido relativamente baixo (R\$ 3 milhões) .

#### 6.2.2.2 Fragilidades

A atuação de JS condicionada à imagem de RSC progressista e a licença social para operar da Alcoa no município enfrenta alguns desafios, a saber:

- Estabelecimento de metas e sistema para ações: ausência de compromisso em torno de projeto territorial conjunto enfraquece o espaço de debate e seus resultados.

- Capacidade técnica: (a) dos membros do mecanismo financeiro em como gerir o instrumento e da secretaria executiva nas funções administrativas, dada a transferência de capacidades executada e o baixo estoque de capital local e (b) das lideranças para o diálogo e das populações locais para entrar no debate público.

- Representatividade: um dos 4 distritos de Juruti (Juruti Velho) e a Pastoral da Criança não estão representados no colegiado do IJUS. Há pouca renovação das lideranças dos movimentos locais que participam do IJUS. De acordo com entrevistas (2 e 5): ‘são sempre as mesmas pessoas’. O protagonismo inicial da Alcoa complementa os obstáculos à atuação longa de JS.

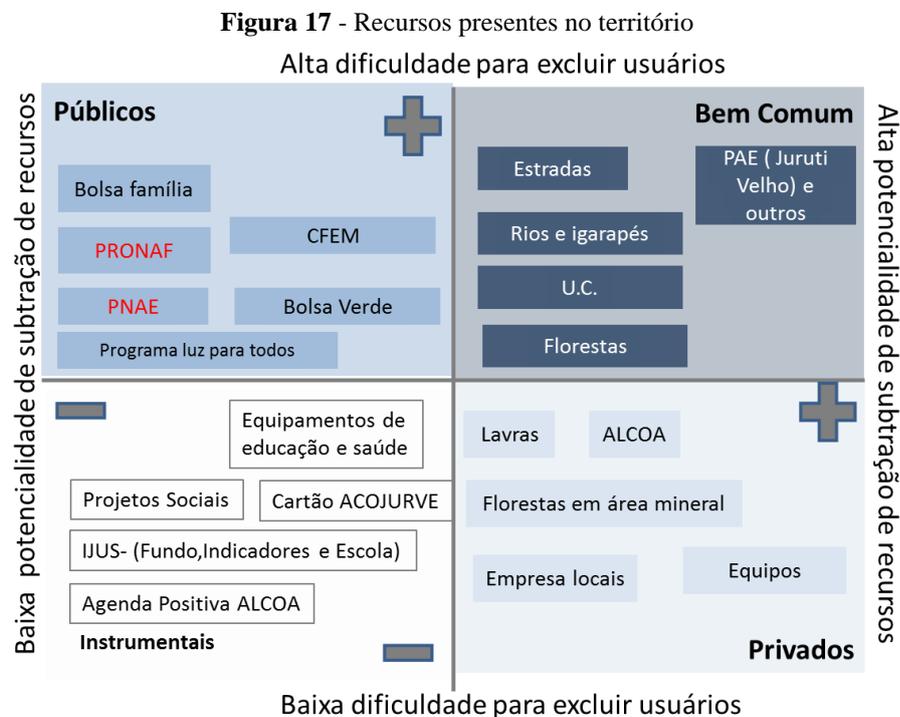
- Poder de decisão dos participantes e da arena: a falta de poder da agenda se deu em seu viés consultivo inicial relativo à gestão dos impactos do PMBJ e foi continuado pelo porte dos investimentos ocorridos ali e à ausência de uma agenda que estabelecesse responsabilidades compartilhadas. Esses elementos também implicam em perda de visibilidade de JS e seu poder de atuação em Juruti.

### 6.3 VARIÁVEIS EXTERNAS DAS ARENAS FDS-JV E JS

Esta seção expõem os recursos presentes no território com interface direta com as arenas de ação, identificando tanto aqueles que contribuem para a cooperação entre os agentes, quanto aqueles em disputa, especialmente a terra (um bem comum sob gestão privada). Uma maneira simplificada de identificá-los é a partir da sua distribuição por tipo: recursos de bem comum, recursos privados, recursos públicos e recursos ferramentais<sup>236</sup>, que é o tema das linhas que seguem.

#### 6.3.1 Condições Biofísicas

Considerando os eixos conceituais propostos por Ostrom (1977) para classificação de recursos, onde é considerado: (1) dificuldade de excluir usuários (devido aos maiores custos de limitar o acesso) - alta para Recursos de Uso comum e Públicos e (2) a suscetibilidade de subtração (queda na capacidade de suprir demandas à medida que aumenta o uso ou número de usuários) – alta para Recursos de Uso comum e Privados, apresentamos o quadro síntese abaixo aplicado a Juruti.



Fonte: Elaboração própria inspirada em (MAGALHÃES, 2017; OSTROM, 2009)

<sup>236</sup> OSTROM, 1977, MAGALHÃES, 2017

### 6.3.1.1 Os recursos de bem comum

Os recursos de uso comum são os mais pressionados e as maiores fontes de conflito. O alto custo de exclusão de usuários é expresso nos sucessivos processos (judiciais e administrativos) e manifestações que compõem a história da formação da FDS-JV. A alta susceptibilidade de subtração dos recursos de uso comum torna-se ainda mais aguda com a expansão da pesquisa e extração mineral na mesma terra que responde pela reprodução social da população tradicional ali residente, gerando, além dos conflitos em Juruti Velho, entraves à cooperação voltada ao desenvolvimento de JV e em outros PAEs de Juruti, cuja titulação ainda não foi concluída (PAE Lago Grande, sem CDRU). Adiciona-se ainda, pressão ao contexto de terras, com os processos contínuos de reintegração de posse pela mineradora. Além da ocupação de terras, a maneira como esta foi feita é apontada como uma das responsáveis pelos conflitos dos ribeirinhos de JV com a Alcoa (CANTO, 2016).

A postura reativa e descompromissada da Alcoa em relação aos impactos advindos de sua operação explica parte das origens das tensões, especialmente em relação ao reconhecimento dos ribeirinhos e à gestão dos impactos, que acirraram os conflitos centrados nos recursos de uso comum. As denúncias de desmatamento, de poluição e de assoreamento dos igarapés (2007), e a disputa por madeiras retiradas e ‘enterradas’ pela Alcoa, são exemplos da tensão constante.

No tocante aos recursos de uso comuns, salientamos que a criação do PAE e sua titulação (já reivindicada desde os anos 1970) foi o maior ganho para preservação dos mesmos, embora tenha sido necessário entrar em conflito, liderado pela ACOJURVE e apoiado pelo Ministério Público. O desmatamento de áreas centrais para a reprodução social das populações ribeirinhas e a poluição de igarapés também foram alvos de processos liderados pelo MP e tratados no acordo extrajudicial em andamento (tratado aqui como FDS-JV).

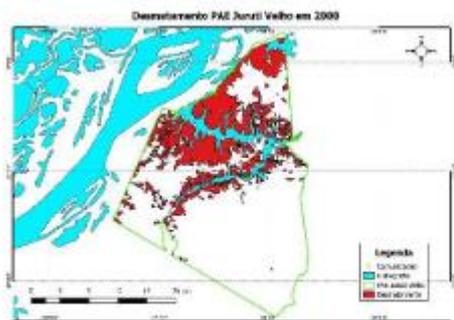
Juruti é rica em atributos naturais, especialmente florestas e recursos hídricos. Portela (2017), chama a atenção para a característica do desmatamento em Juruti Velho, onde até a instalação da Alcoa se concentrava nas margens do Rio Juruti Velho, e, após a chegada da mineradora, acontece no meio da floresta, na área dos castanhais e em local onde acontecem as atividades tradicionais dos moradores, como a caça e o abastecimento de recursos madeireiros e não-madeireiros e, conseqüentemente, a reprodução social da população. Se, por um lado, o desmatamento previsto pelo PMBJ é relativamente pequeno (5% do território do PAE JV<sup>237</sup>),

---

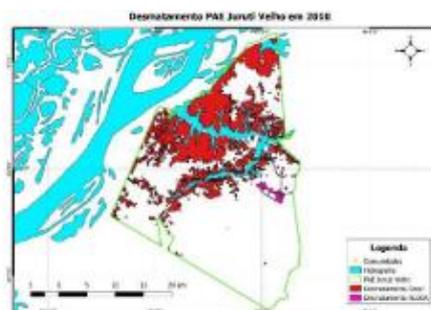
<sup>237</sup> A previsão de desmatamento de floresta é da ordem de 5, 3 mil hectares em 15 anos (358 ha/ano) e o PAE JV tem 109 mil hectares. Disponível em: <http://mineracaosudesteparaiense.wordpress> (CANTO, 2016, p. 309).

seu perfil é preocupante, visto que se concentra nos platôs de castanhal (Capiranga, Guaraná e Mauari) que são a principal fonte de receita dos ribeirinhos, conforme mapeamento abaixo:

**Figura 18** - Desmatamento em Juruti Velho (2010 X 2000):



**Figura 8.** Desmatamento no PAE Juruti Velho, Juruti, 2000. Fonte: Prodes Digital DPI/INPE. Elaboração



**Figura 10.** Desmatamento no PAE Juruti Velho, Juruti, 2010. Fonte: Prodes Digital DPI/INPE.

Fonte: PORTELA, 2017, p. 145

Apesar de utilizar técnica considerada moderna (nucleação), e a Alcoa já ter recuperado 50% do que desmatou<sup>238</sup>, não foram definidas metas de recuperação e a conformação topográfica original também não foi considerada. Segundo Rosa (2019, p.128), foram suprimidos, desde 2013, 211 hectares de vegetação, e, apesar da crescente ampliação de áreas em recuperação, somente 113 hectares foram recuperados. Além disso, ‘pouca atenção tem sido dada à reconformação da topografia alterada pela extração mineral’ (ROSA, 2019, p. 67) e as lagoas de rejeitos não estão sendo recuperadas porque não atingiram sua capacidade máxima e o processo de recuperação ainda não foi detalhado. A pesquisadora ressalta que ‘o objetivo de recuperação da mina de Juruti, assim como a ausência de metas, faz com que o empreendedor invista seus esforços no plantio e monitoramento de determinadas espécies<sup>239</sup>, com pouca atenção ao ecossistema e seus benefícios’ (ROSA, 2019, p.128), a exemplo da recuperação dos castanhais, e conclui que:

[...] não se pode assumir que esforços de restauração ecológica automaticamente restauram a qualidade de vida da população afetada pela mineração, assim como a restauração da biodiversidade não necessariamente conduz à recuperação de benefícios sociais provenientes de um serviço ecossistêmico’ (ROSA, 2019, p. 201).

Todavia, é importante salientar os avanços recentes do programa de reflorestamento, via produção de mudas, que aumentou de 18 mil mudas (2014) para 40 mil (2018) a partir das

Acesso em: 10 maio 2019.

<sup>238</sup> Desmatou 211 hectares e reflorestou, desde 2014, 113 hectares.

<sup>239</sup> As iniciativas de reflorestamento conduzidas pela mineradora envolvendo as comunidades serão detalhadas no tópico relativo a recursos instrumentais.

mudas produzidas e plantadas pelas comunidades (ROSA, 2019), e a recente conclusão do Plano de Conservação da Biodiversidade por iniciativa da Alcoa e parceiros, adicionado à criação de UCs.

Apesar do meio de transporte mais comum ser o hídrico, as estradas, outro recurso de bem comum e grande parte provenientes da instalação da Alcoa, também proporcionaram maior conexão das zonas rurais com o restante do município. Se, por um lado, isso é positivo para algumas comunidades, por outro lado, representou riscos, como os atropelamentos, antes inexistentes, além de maior favorecimento para entrada de invasores em busca de madeira<sup>240</sup>.

No tocante aos recursos hídricos, esses ficaram menos disponíveis para a comunidade de Juruti, bem como para os projetos de mineração como um todo, visto que :

[...] sofrem restrições no uso e acesso à água, em função da ação de terceiros ou do uso privado de rios e igarapés; poluição e/ou assoreamento de rios, igarapés e nascentes' (PAIVA, 2010 *apud* CANTO, 2016, p. 87)

A questão se agrava frente aos baixos índices de coleta de esgoto (4.1%), um preâmbulo de mais problemas para os recursos hídricos locais, além do impacto na saúde da população.

**Figura 19** - Saneamento de Juruti

Município	População Total 2018 <sup>a</sup>	Índice de abastecimento de água <sup>b</sup>	Índice de coleta de esgoto	Índice de tratamento de esgoto <sup>c</sup>	Índice de fossa séptica
Alenquer	56.480	29%	1,2%	100%	31%
Almeirim	34.142	N/D	11,1%	100%	25%
Curuá	14.197	N/D	0,2%	100%	1%
<b>Faro</b>	<b>7.319</b>	<b>99%</b>	<b>0,9%</b>	<b>100%</b>	<b>1%</b>
Juruti	56.908	N/D	4,1%	100%	3%
Monte Alegre	57.900	37%	1,3%	100%	27%
Óbidos	51.964	62%	1,1%	100%	2%
Oriximiná	72.160	100%	3,6%	100%	43%
Prainha	29.886	87%	1,2%	100%	10%
Terra Santa	18.619	98%	1,0%	100%	15%

Fonte: PARÁ, 2019, p. 340

<sup>240</sup> CANTO, 2016.

### 6.3.1.2 Os recursos privados

Os recursos privados presentes em Juruti, a exemplo das outorgas minerais das terras no PAE JV, possuem alta capacidade de exclusão de usuários e estiveram concentrados na mineradora desde quando as comunidades de Juruti Velho ainda não possuíam titulação, e assim ficariam, dada a postura da Alcoa, que se apoiou em lacunas regulamentais. Esses recursos são os mais valorizados no território e foram as principais causas dos conflitos e da formação das arenas (FDS-JV e IJUS). Em crescente gravidade, as terras, recurso de bem comum das populações tradicionais de Juruti, tornaram-se privadas para pesquisa ou extração mineral, em desobediência aos ditames da Reforma agrária<sup>241</sup>, aliada a uma postura reativa da Alcoa em reconhecer essas populações em área diretamente impactada por sua operação. Importante ressaltar que a disputa pela terra já era uma demanda antiga das comunidades da Vila Muiparama desde a invasão de madeireiros, por volta dos anos 1970. A indefinição da titulação da terra, devido à morosidade da reforma agrária (que não titulou as populações rurais), tornou-se mais central quando essas mesmas terras – ambientalmente diferenciadas –, tornaram-se alvo de atividade mineral (primeiramente de pesquisa e na sequência, de instalação de estruturas de grande porte para extração de bauxita). Como a mineração é considerada interesse nacional (Código Mineral, Artigo nº 37 e CF -1988) e o superficiário (proprietário do solo) tem direito à participação nos resultados e/ou indenização, é comum a estratégia das mineradoras em adquirir o máximo possível de áreas, para não incidir neste ‘custo extra’ (ENRÍQUEZ, 2018).

O problema torna-se ainda maior quando essas populações rurais também são populações tradicionais, o que implica numa titulação não individual, mas coletiva da terra de uso tradicional e sua interação com os marcos legais minerais. O código de minas, por exemplo, prevê a necessidade de autorização e indenização ao ‘posseiro’ da superfície da terra a ser alvo de pesquisa mineral, e não de um coletivo. O licenciamento ambiental também não prevê especificamente o consentimento prévio livre e informado de populações tradicionais (exceto o dos quilombolas, que ganharam marco legal para este fim em 2015 e em 2021<sup>242</sup>).

---

<sup>241</sup> A Gestão ineficiente e falta de fiscalização do Incra, associada a elevada concentração fundiária no Brasil e a um grande contingente de trabalhadores rurais sem-terra, é apontada como a causa de graves conflitos no campo. Ver também desafios de regularização em terra pública federal e Projeto Nossa Várzea -SPU (CHIAVARI *et al.*, 2016, p. 87).

<sup>242</sup> ‘Instrução Normativa estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Incra quando instado a se manifestar em processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, de obras, atividades ou empreendimentos causadores de impactos socioambientais, econômicos ou culturais a terras quilombolas’ (INCRA, 2021).

Por outro lado, as características destas terras se aproximam dos recursos comuns, visto que seus impactos são compartilhados e sua existência e preservação estão intrinsicamente ligadas à reprodução dessas populações tradicionais. Exemplo disso é o desmatamento das terras de lavra, cujos impactos vão desde o afugentamento de caças à inviabilização do extrativismo vegetal, historicamente realizado em Juruti Velho, como já sinalizado no EPD descrito anteriormente. A madeira extraída desta terra ‘abrigo’ para instalação do Projeto Mina de Bauxita de Juruti passou a ser objeto de disputa entre a empresa e os comunitários do PAE Juruti Velho: “... a empresa enterrou parte da madeira extraída.. foi estocada nos chamados “bota-fora” da empresa”(CANTO, 2016, p. 310).

Além da disputa pela mesma terra (recurso para a Alcoa e abrigo para as populações de Juruti<sup>243</sup>), que após vários conflitos foi encaminhada através da formação da mesa de diálogo (FDS-JV); a ocupação do solo se transformou muito desde a chegada da Alcoa, tanto do ponto de vista de maior concentração da terra (GINI fundiário maior que 0.80), quanto da ampliação das terras em posse da mineradora, que vem impetrando sucessivamente processos judiciais de reintegração e ampliando ainda mais a disputa por esse recurso e, conseqüentemente, conflito no território (PORTELA, 2017). As terras então com “dupla propriedade” são do PAE -JV, que desde 2009 tem direitos reais de uso (CDRU), e da mineradora, que tem licença de extração e operação, e paga royalties pela lavra e perdas e danos ao PAE. Embora Juruti Velho não tenha tido remoções, estas ocorreram nas áreas da rodovia e da ferrovia, e na região do porto de escoamento da produção da empresa, localizado no bairro Terra Preta, onde vivem 23 famílias.

A titulação do PAE-JV via CDRU (2009) permitiu que os resultados econômicos da lavra fossem compartilhados com os ribeirinhos - via ACOJURVE, e redistribuídos (50%) às famílias associadas através do cartão ACOJURVE<sup>244</sup>. Os royalties (do Superficial) pagos para a ACOJURVE - uma vez reconhecidos seus direitos de donos do terreno (referentes a a 50% da CFEM no caso 1, 5% do resultados da lavra<sup>245</sup>) são fonte de conflitos atuais e um dos principais motivadores para a recomendação da FDS-JV pelo MP, visto que à exceção dos 50% distribuídos para os associados, não há prestação de contas públicas e transparentes dos 50% restantes destinados a projetos coletivos em Juruti Velho. Como a direção da ACOJURVE se mantém a mesma na última década, considera-se aqui que estes recursos econômicos ficaram

---

<sup>243</sup> Ver em detalhes na tese de CANTO, 2016.

<sup>244</sup> Metade dos recursos oriundos da PRL vai para as famílias via Cartão ACOJURVE. Decisão tomada pelos associados.

<sup>245</sup> A alíquota para bauxita é de 3% sobre a receita bruta (desde 2017).

concentrados, só que, desta vez, em mãos diferentes - com os dirigentes da associação de Vila Muirapinima (e no centro da disputa para a implementação da FDS-JV).

A atividade econômica e a geração de empregos também apresentaram mudanças expressivas, que alteram substancialmente a estrutura econômica do município. Como apresentado no capítulo anterior, tanto a renda per capita quanto o PIB de Juruti aumentaram vertiginosamente entre 2000 e 2017. Entretanto, a dominância da atividade mineral sem a devida dinamização da economia local acaba sendo um outro ponto de conflito, visto que suas empresas terceirizadas acumulam dívidas com empresas locais, e estas, devido ao alto grau de inadimplência, se endividam também, e várias abrem falência. Essa situação é pauta de reivindicações<sup>246</sup>, como a ocorrida em 2013 no fórum ‘Movimento Juruti em Ação’ -MAJUR, reunindo o Movimento Juruti Livre – MJL e a Associação comercial e empresarial de Juruti - ACEJ (PORTELA, 2017).

Por outro lado, o apoio a cadeias locais deu-se por duas vias principais:

(1) Com o Programa de Apoio à Agricultura familiar, promovido pela Alcoa com o Instituto Vitória Régia (IVR) como parte do programa de controle ambiental (PCA) do processo de licenciamento do PMBJ, beneficiando 125 produtores locais (6% do total de famílias)<sup>247</sup> com a produção de mudas, hortaliças, aviários e piscicultura, além de formação e apoio a oito cooperativas locais<sup>248</sup> e

(2) Através do programa de compras locais da Alcoa, que em 2017 atingiu R\$152 milhões<sup>249</sup> e foi reconhecida pelo VI Prêmio REDES de Desenvolvimento, em evento realizado pela Federação das Indústrias do Pará. Em 2018, em parceria com a REDES – Inovação e Sustentabilidade Econômica, do Sistema FIEPA, e das Associações Comerciais e Empresarias de Juruti (ACEJ) e Santarém (ACES), é lançado o ‘Alcoa Buy’, sistema de compras *online* visando ampliar as oportunidades locais<sup>250</sup>.

Entretanto, como sinaliza Portela (2017), a inexistência de ações coordenadas para as atividades empresariais de Juruti (responsáveis pela maioria da população economicamente ativa no ambiente urbano) é um dos principais entraves para o modelo de JS. Para ele:

---

<sup>246</sup> Pontos inclusos na pauta: Solidariedade da Alcoa na dívida de sua subcontratadas e ampliação das Micro e pequenas empresas nas contratações da mineradora

<sup>247</sup> Investimento total de R\$ 1.7 milhões de 2015 a 2017 (INSTITUTO VITÓRIA RÉGIA, 2017, p. 37)

<sup>248</sup> Por exemplo, a COOAJUR, ASPROFAJU E ASPROFARSHI. (INSTITUTO VITÓRIA RÉGIA, 2017; PORTELA, 2017)

<sup>249</sup> Disponível em: <https://redesfiepa.org.br/novo/Alcoa-recebe-premiacao-da-fiepa-por-priorizar-fornecedoreslocais/>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>250</sup> JORNAL O IMPACTO, 2018.

[...] a rede de fornecedores locais da empresa ainda não assumiu o formato de um aglomerado sistêmico, integrado. Pelo contrário, há uma dependência e não uma interdependência do empresariado local em relação à atividade mineradora (PORTELA, 2017, p. 129).

Apesar da desconexão entre cadeias, 83% dos funcionários diretos e indiretos da Alcoa são paraenses. A empresa também investe em cursos de capacitação e qualificação em parcerias com o SENAI<sup>251</sup>.

Logo, a cadeia de atividades empresariais motivada pelo principal motor econômico em Juruti (a Alcoa), ao invés de contribuir para a cooperação entre os agentes, visando a dinamização de cadeias independentes da mineração, também acaba como outra fonte de conflito: a retirada de contratadas da mineradora após o término de seus serviços- sem sua responsabilização, ocasionou grande inadimplência à cadeia de fornecedores locais.

### 6.3.1.3 Os recursos públicos

Caracterizados por alto custo de exclusão e baixa suscetibilidade ao uso, os recursos públicos em Juruti estão mais vinculados à esfera federal (programas de redistribuição)<sup>252</sup>. De acordo com pesquisa de campo (2016) em Juruti Velho, a grande maioria dos entrevistados (78%) recebia recursos do CARTÃO ACOJURVE (figura abaixo), não categorizado nesta pesquisa como recurso público, e sim como um recurso instrumental, pois provém de um direito adquirido pelas comunidades do PAE Juruti Velho em face de sua titularidade coletiva do território, atualmente gerido pela ACOJURVE.

**Figura 20** - Acesso à Programas Sociais em Juruti

Programa social acessado	Acesso à programa social					
	Cpiranga			Jauari		
	Não	Sim	Total Geral	Não	Sim	Total Geral
Bolsa Família	-	40,0	40,0	-	52,63	52,63
Cartão ACORJUVE	-	75,0	75,0	-	78,94	78,94
Aposentadoria	-	20,0	20,0	-	10,52	10,52
Bolsa verde	-	10,0	10,0	-	5,26	5,26
Nenhum	10,0	-	10,0	-	-	-

Fonte: Reproduzido de PORTELA, 2017, p. 196

<sup>251</sup> Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/alcoa-capacita-mao-de-obra-para-industria-da-mineracao/>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>252</sup> 50% da população rural pesquisada recebe Bolsa família, 10% Bolsa verde e 78% Cartão ACOJURVE (PORTELA, 2017)

Salientamos que estes recursos, apesar de promoverem maior monetarização de uma economia tradicionalmente movida por valores comunais, não podem deixar de ser considerados positivos, visto ampliarem as liberdades das populações mais vulneráveis (em termos de pobreza) e seus efeitos na dinamização da economia local. Algumas políticas públicas oriundas da implantação do PAE- JV, inseridas no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)<sup>253</sup> como créditos e infraestrutura foram identificadas e mencionadas no item anterior como recursos instrumentais. Outros benefícios de apoio ao desenvolvimento das famílias assentadas para geração de renda e ampliação da produção foram implantados, a exemplo de assistência técnica e dos projetos Terra Forte e o Terra Sol<sup>254</sup>.

Outro recurso público específico de um território produtor mineral é a CFEM. Este encargo mineral destina 60% do total recolhido ao município minerador; e considerando que é um recurso finito, pois acaba quando finda a extração mineral, espera-se que seja alocado para investimentos que gerem autonomia dessa cadeia. Justo por isso, desde 2017 (Lei 13.540), o município é orientado a destinar 20% de seu total para diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável e desenvolvimento científico e tecnológico (ENRÍQUEZ, 2018). Apesar disso, não identificamos qualificações da aplicação do CFEM na prefeitura de Juruti, exceto a iniciativa recente de destinar 1% em carteira de investimento em formação no IJUS<sup>255</sup>.

Os recursos públicos em Juruti apresentam importante lacuna quanto à adequação às especificidades do território (chamadas de políticas espacialmente cegas), como ausência de políticas para fomento a preservação da natureza (80% do município é composto de florestas) com pouco fomento à agricultura familiar<sup>256</sup>, além de ausência de transparência na aplicação do CFEM em investimentos no município.

Por outro lado, a presença de um GPI trouxe centralidade para a área afetada, e novas aplicações de políticas públicas surgiram das arenas, como o microssistema de abastecimento de água da prefeitura ou a instalação de um batalhão da polícia militar, ambos em Juruti Velho. Um novo campo de possibilidades se abre após dez anos de convivência e amadurecimento das interações, através, por exemplo, da possível parceria de IJUS com a prefeitura (2019) no uso do CFEM<sup>257</sup>.

<sup>253</sup> Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/assentamentos.html>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>254</sup> Disponível em: [Incra \(www.gov.br\)](http://www.incra.gov.br). Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>255</sup> Mais em: <http://www.jesocarneiro.com.br/cidade/juruti/quase-fechada-parceria-entre-ong-e-prefeitura-de-juruti-para-uso-de-recursos-da-cfem.html>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>256</sup> Os projetos de assentamento (P.A) já titulados acessam as políticas públicas do PNRA

<sup>257</sup> Iniciativa recente de destinar 1% em carteira de investimento em formação no IJUS. Mais em: <https://redesfiepa.org.br/novo/prefeitura-de-juruti-e-ijus-pautam-dar-mais-transparencia-aos-recursos-do-cfem/>.

#### 6.3.1.4 Recursos instrumentais

Tais recursos se apresentam como os com maior potencialidade de promover cooperação entre os atores em Juruti em prol de desenvolvimento como liberdade. A presença de um ator internacional (Alcoa), que acabou por dar centralidade e visibilidade ao território, e a presença de um poder executivo mais preocupado em obter o apoio da população, repercutiram na instalação de equipamentos de saúde e educação, a exemplo do novo hospital e da escola de ensino médio em Juruti Velho. Todavia, a morosidade na implantação desta ‘Agenda Positiva’ em comparação com a velocidade da instalação do PMBJ e o abandono de alguns projetos sociais após a obtenção das licenças ambientais gerou mais conflitos do que cooperação. Os projetos sociais vinculados à diversificação econômica e ao fomento de atividades produtivas locais poderiam ser instrumentais para a elevação dos capitais econômico e social locais. Entretanto, a escala do fomento de tais cadeias foi insuficiente<sup>258</sup> para gerar independência do setor mineral.

Dois recursos instrumentais importantes para fortalecer os capitais dos agentes locais e ampliar as possibilidades de desenvolvimento em Juruti, ressaltamos:

(1) o cartão ACOJURVE, que transfere 50% da renda proveniente da PRL diretamente para os moradores, aumentando o poder aquisitivo da população extremamente vulnerável e dinamizando a economia local, mas que, por outro lado, contribui para a maior monetarização de uma economia tradicionalmente movida por valores comunais, e para que a administração da ACOJURVE se perpetue por todos os anos desde o início de sua distribuição, em 2009; e

(2) Afora os projetos obrigatórios da Alcoa<sup>259</sup>, o IJUS e seus projetos (mesmo em pequena escala), a Diretoria da juventude, o FUNJUS -que estabelece mecanismo institucional para captação e gestão de receitas financeiras (público e privada) para o município- e que atualmente (2019) se expande para gestão das rendas minerais na Gleba de Curumucuri; além da Escola de sustentabilidade<sup>260</sup> na formação de lideranças, as iniciativas de construção de Agenda 2030 e os indicadores IPS-Juruti.

---

Acesso em: 22 mar. 2020.

<sup>258</sup> Como por exemplo, o fomento à agricultura familiar abrangendo somente 6% do total.

<sup>259</sup> Projetos sociais instalados, fruto de obrigação legal da Alcoa, como os 35 programas implantados no âmbito do PCA (com recursos da ordem de R\$ 30 milhões) ou de reivindicações, como os programas inclusos na Matriz de Compensação Coletiva–MCC (com base na Agenda Positiva com recursos da ordem de R\$ 69 milhões) firmada entre a Alcoa e a Prefeitura de Juruti para as ‘comunidades do centro’, envolvendo casas de farinha, escolas e sistemas de abastecimento de água para as comunidades.

<sup>260</sup> O Instituto Peabiru promoveu uma experiência de ação formativa (2008) com 33 Agentes de Sustentabilidade de Juruti; em 2016, lançou um grupo de trabalho e em 2017 contratou via IJUS o IEB para dar prosseguimento a metodologia desta formação. Após diagnóstico social e processo participativo, construiu se PPP (plano político pedagógico da escola) baseado nos eixos: a) Participação sócia b) território, participação e produção

Salientamos que a saúde e a educação tiveram muitos ganhos na primeira década dos anos 2000, provenientes das políticas social-democratas implementadas no país, apesar do Norte sempre estar abaixo da média brasileira<sup>261</sup>.

Utilizando três áreas-chave<sup>262</sup> para promoção do desenvolvimento territorial (RIMISP), organizamos abaixo os recursos instrumentais presentes no território. No tocante a equipamentos de saúde e educação, muitos vieram fruto da criação do PAE Juruti e da chegada da Alcoa. Dentre o conjunto de obras resultantes da criação do PAE, ressaltamos aqui a construção das 1.830 residências, a instalação de oito motores da prefeitura para geração de energia elétrica (ainda com fornecimento por tempo limitado -12hs e instável), a inclusão de algumas comunidades no Programa federal Luz para Todos e a instalação de microssistemas de abastecimento de água (prefeitura com apoio da ACOJURVE), antes provido por dois poços artesianos e uma caixa de 40 mil litros na Vila Muirapinima. Também é importante mencionar os equipamentos disponibilizados pela Igreja Católica, como o Educandário Nossa Senhora da Saúde e a Unidade Mista de Saúde Irmã Ávila, ambos em Juruti Velho.

Dentre os equipamentos de ensino superior, que facilitam a melhoria da baixa escolarização local, estão o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), a Universidade Aberta do Brasil (UAB-Polo Juruti), a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa)- Campus Juruti. Esta última, instalada com apoio da Alcoa, oferta, a partir de 2017, cursos alinhados com necessidades locais e com o interesse mineral, como Engenharia de Minas e Agronomia. Já a UFPA, através do Núcleo de Meio Ambiente- NUMA, desenvolve importante pesquisa sobre as transformações locais, conduzida pelo prof. Dr. Otavio do Canto, resultando em uma série de publicações usadas neste documento e também compartilhadas com a população local, auxiliando no melhor entendimento da realidade, bem como subsidiando com informação e análise da atuação política das comunidades frente a Alcoa, como no caso da sua próxima fronteira de exploração: PAE Lago Grande(CANTO, 2020).

Ainda na área-chave de acesso a políticas públicas e direitos, muitos projetos sociais instalados foram fruto de obrigação legal da Alcoa, como os 35 programas implantados no âmbito do PCA, (com recursos da ordem de R\$ 30 milhões) ou fruto de reivindicações, como

---

de conhecimento c) Governança territorial democrática d) Concertação social e) Estratégias socioterritoriais f) As redes de organizações sociais g) atuação de liderança comunitária – Desenvolvimento de habilidades h): Legislação básica sobre funcionamento e organização de entidades dentre outros. Mais em ROCHA; CASTILHO; ACIOLI, 2019.

<sup>261</sup> FAVARETO; GALVANESE; BARUFI, 2014; MAGALHÃES, 2017.

<sup>262</sup> 1- estrutura fundiária e de acesso a recursos naturais, 2- estrutura produtiva e vínculos com mercados dinâmicos e cidades e 3- políticas públicas e direitos.

os programas inclusos na Matriz de Compensação Coletiva –MCC (com base na Agenda Positiva com recursos da ordem de R\$ 69 milhões) firmada entre a Alcoa e a Prefeitura de Juruti para as ‘comunidades do centro’<sup>263</sup>, envolvendo casas de farinha, escolas e sistemas de abastecimento de água para comunidades que os reivindicaram, face à deterioração via assoreamento de seus igarapés. A área de saúde consumiu 70% dos recursos da Agenda Positiva<sup>264</sup>, incluindo a construção de um segundo hospital no município. Apesar do descompasso entre instalações da Alcoa (2008) e melhorias locais (em 2012 ainda não havia entrado em funcionamento) elas seguramente contribuíram para a melhoria dessa dimensão no índice de desenvolvimento de Juruti.

No tocante à área-chave de estrutura produtiva e vínculos com mercados dinâmicos e cidades (RIMISP), foram implementados programas vinculados à geração de renda, como criação de galinha caipira, piscicultura, horta, caprinos, mudas, etc.) por contratadas da Alcoa. Todavia, segundo trabalho de campo liderado por Canto (2016)<sup>265</sup>, esses programas foram descontinuados após a obtenção das licenças.

A implantação do FUNJUS também é considerada aqui como recurso instrumental, visto que ele possibilita a captação e gestão de outros recursos financeiros para uso em Juruti, podendo alavancar todas as três áreas-chave para o desenvolvimento territorial. Na mesma lógica, o cartão ACOJURVE, (que distribui 50% dos recursos financeiros provenientes da PRL-1.5%<sup>266</sup>) também é categorizado como um recurso instrumental em Juruti.

Em se tratando da área-chave relativa à estrutura fundiária e recursos naturais, apesar da inviabilização inicial da Alcoa no acesso a esses recursos pelos ribeirinhos de JV, há projetos socioambientais liderados pela Alcoa relativos à educação ambiental e quanto ao reflorestamento, como o Locomotiva e o Educação Ambiental (IVR), embora ainda em pequena escala, mas avaliado positivamente pelo envolvimento das comunidades no processo de recuperação<sup>267</sup>, e, por consequência, instrumentá-las com este capital.

---

<sup>263</sup> Impactadas pela ferrovia e pelo asfaltamento da PA-257.

<sup>264</sup> Investimentos da Alcoa na saúde de juruti: Disponível em: <https://www.alcoa.com/brasil/pt/news/releases?id=2020/04/alcoa-ja-investiu-mais-de-r-77-milhoes-na-saude-de-juruti-&year=z2020>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>265</sup> Como Consórcio Nacional de Engenheiros Construtores (CNEC) e do Instituto Vitória Régia (IVR).

<sup>266</sup> Valor repassado de três em três meses e tem variado entre R\$300 e R\$400 (PORTELA, 2017).

<sup>267</sup> A partir de 2018, o programa expandiu e passou a abranger integrantes das comunidades no plantio de mudas, resultando em 40 mil mudas plantadas (MARCA, 2018 *apud* ROSA, 2019).

### 6.3.1.5 Síntese das Condições Biofísicas

Os recursos de uso comum são os mais pressionados e as maiores fontes de conflito no caso em tela. Seu alto custo de exclusão de usuários é expresso nos sucessivos processos (judiciais e administrativos) e manifestações que compõem a história da formação da FDS-JV. Sua alta susceptibilidade de subtração se torna ainda mais aguda com a expansão da pesquisa e extração mineral na mesma terra que responde pela reprodução social da população tradicional residente, gerando como consequência, além dos conflitos em Juruti Velho, entraves à cooperação rumo ao desenvolvimento em outros PAEs de Juruti, cuja titulação ainda não foi concluída (PAE Lago Grande, sem CDRU), e processos contínuos de reintegração de posse feitos pela mineradora. Além da ocupação de terras, a postura reativa da mineradora quanto a denúncias de desmatamento e poluição de igarapés deu o tom da relação de vizinhança com os ribeirinhos. Sobre a participação da Alcoa na recuperação e preservação dos recursos de uso comum, chamamos atenção para o programa de reflorestamento via produção de mudas, que avançou de 18 mil mudas (2014) para 40 mil mudas (2018) com mudas produzidas e plantadas pelas comunidades (ROSA, 2019).

Os recursos privados, que possuem alta capacidade de exclusão de usuários, estiveram concentrados na mineradora desde quando as comunidades de Juruti Velho não possuíam titulação. O CDRU (2009) permitiu que os resultados da lavra fossem compartilhados com a ACOJURVE, e assim, redistribuídos com as famílias associadas<sup>268</sup>. Já os benefícios oriundos do consumo local das contratadas da Alcoa foram prejudicados em parte pelas falências ocorridas no comércio local, dada a inadimplência das compradoras e a ausência de responsabilidade solidária da Alcoa.

Os recursos públicos que possuem alto custo de exclusão e baixa suscetibilidade ao uso estão mais vinculados à esfera federal (programas de redistribuição). Contudo, seus resultados se mantêm abaixo da média nacional e apresentam lacunas quanto à adequação às especificidades do município (chamadas de espacialmente cegas), como a ausência de políticas de fomento à preservação da natureza, já que 80% do município é composto de florestas, e da agricultura familiar, além da não aplicação do CFEM em investimentos no município, considerando que este recurso é finito, embora seja uma oportunidade de parceria entre IJUS e prefeitura <sup>269</sup>.

---

<sup>268</sup> Por decisão dos associados, 50% dos recursos da PRL vão para as famílias via Cartão ACOJURVE.

<sup>269</sup> Mais em: <https://redesfiopa.org.br/novo/prefeitura-de-juruti-e-ijus-pautam-dar-mais-transparencia-aos-recursos-do-cfem/>. Acesso em: 14 março 2020.

### 6.3.2 Atributos da comunidade

Nesta seção recuperamos os principais atributos dos grupos de agentes e sua relação com a capacidade de mudanças institucionais que as arenas apresentam.

#### 6.3.2.1 A indústria extrativa da bauxita- Alcoa

Resgatamos aqui da seção 4.2 algumas informações importantes para caracterizar os atributos da cadeia da bauxita e da Alcoa como envolvidos na governança de Juruti. Esta ETN é o motor do dinamismo econômico de Juruti há quase duas décadas - desde a instalação, em 2005, e início da operação, em 2009, o que lhe confere grande poder econômico e político local.

Importante salientar também que seu poder, tal como uma das três empresas controladoras do parque produtor nacional, está inserido numa também poderosa cadeia da bauxita no Brasil, organizada em torno de uma associação (ABAL), que atua em bloco, tendo sido responsável por uma CFEM de R\$ 83 milhões, só em 2017. O poder e protagonismo do setor mineral e da bauxita estão enraizados no Pará desde os anos 1970, contribuindo com 76% das exportações do Estado, além de diversos GPIs instalados, como a Alunorte, maior refinaria de alumina do mundo fora da China e investimentos previstos da ordem de R\$20 bilhões<sup>270</sup>. A cadeia de alumínio do Pará concentra 42% do total da arrecadação nacional da CFEM do Alumínio (2018) e investimentos previstos de 1, 8 bilhão de reais para os próximos três anos.

Com a maré global de uma ‘nova’ agenda de governança, a AGBG, traduzida na estratégia global da Alcoa, aporta em Juruti como um dos estímulos principais para a construção do Plano Juruti 2030, atualmente em curso, em parceria com USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) e com o CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical)<sup>271</sup>. Em termos de parceria (ODS17), destacamos as articulações iniciadas com os demais GPIs da bauxita para uma aliança entre fundos (Fundo quilombola da MRN, FUNJUS e Fundo de Sustentabilidade Hydro, em Barcarena<sup>272</sup>, da Hydro, Alunorte e Albras)

<sup>270</sup> Ver Plano Nacional da Mineração até 2030 (MME, 2010).

<sup>271</sup> Disponível em: <https://redepara.com.br/Noticia/210844/organizacoes-internacionais-visitam-juruti-e-estabelecem-dialogos-pela-sustentabilidade>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>272</sup> Disponível em: <https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/noticias/2019/edital-seleciona-projetos-para-o-desenvolvimento-sustentavel-de-barcarena/>. Acesso em: 05 abril 2022.

pelo desenvolvimento na Amazônia no âmbito da Plataforma Parceiros pela Amazônia-PPA<sup>273</sup> (Entrevista 4), e tentativa de parceria chamada Aliança Tapajós<sup>274</sup>, sem status atual identificado.

As parcerias firmadas (ODS17) vinculam-se, majoritariamente, à área ambiental, em especial biodiversidade e ecossistemas (ODS15), cujos resultados são mais rápidos do que nos ODSs de cunho social, e atende ao segundo objetivo estratégico global: reduzir impactos ambientais.

Os maiores investimentos voluntários da Alcoa<sup>275</sup>, com exceção da Agenda Positiva, são nos ecossistemas, conforme exemplificado abaixo:

Elaboração do Plano Estratégico de Conservação e Uso da Biodiversidade do Município de Juruti (2015)<sup>276</sup>, como parte do Zoneamento Ecológico Econômico-ZEE<sup>277</sup>, norte de investimentos da área ambiental.

Implantação de novo Corredor de Biodiversidade na Amazônia em parceria com Conservation Internacional (2007),

Criação de mais de 5 mil hectares de áreas conservadas<sup>278</sup>, em 2015; REVIS do Lago Mole<sup>279</sup>, de 653 hectares e do parque urbano Jará, de 5 mil hectares, em andamento.

Restauração de 23 áreas comunitárias com sistemas agroflorestais familiares liderados por mulheres, em parceria com WRI (2017)<sup>280</sup>.

---

<sup>273</sup> As organizações parceiras vêm discutindo potenciais iniciativas de colaboração mútua, visando estabelecer uma agenda de aliança pelo desenvolvimento sustentável no território amazônico. Em: [https://ijus.org.br/noticias/juruti-promove-seminario-parcerias-para-o-desenvolvimento-na-amazonia/#:~:text=Juruti%20promove%20semin%C3%A1rio%20E2%80%9CParcerias%20para%20o%20Desenvolvimento%20na%20Amaz%C3%B4nia%20E2%80%9D,-Sustentabilidade%2C%20Investimentos%2C%20Recupera%C3%A7%C3%A3o&text=Na%20%20C3%BAltima%20ter%C3%A7a%20feira%20\(03.como%20uma%20das%20estrat%C3%A9gias%20centrais.i/](https://ijus.org.br/noticias/juruti-promove-seminario-parcerias-para-o-desenvolvimento-na-amazonia/#:~:text=Juruti%20promove%20semin%C3%A1rio%20E2%80%9CParcerias%20para%20o%20Desenvolvimento%20na%20Amaz%C3%B4nia%20E2%80%9D,-Sustentabilidade%2C%20Investimentos%2C%20Recupera%C3%A7%C3%A3o&text=Na%20%20C3%BAltima%20ter%C3%A7a%20feira%20(03.como%20uma%20das%20estrat%C3%A9gias%20centrais.i/)

<sup>274</sup> Protocolo de cooperação multi-institucional para o fortalecimento de cadeias produtivas florestais não-madeireiras: parceria entre Natura, Alcoa, Fundo Juruti Sustentável (Funjus), Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e Projeto Saúde e Alegria. Disponível em: <https://www.oestadonet.com.br/noticia/2847/alianca-tapajos-pretende-impulsiona-economia-verde-no-oeste-do-para/> Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>275</sup> Disponível em: <https://www.alcoa.com/brasil/pt/sustainability/projects>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>276</sup> Disponível em: <https://www.conservation.org/brasil/iniciativas-atuais/conservacao-e-uso-sustentavel-da-biodiversidade-em-juruti>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>277</sup> . Lei nº 6.745, de 6 de maio de 2005 e o da Zona Oeste- onde Juruti se inclui, aprovado em 2009 – mesmo ano de operação do PMB: Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2009/05/28/8302/>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>278</sup> Ver projeto: Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/47499>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>279</sup> Refúgio de Vida Silvestre (REVIS) Lago Mole.

<sup>280</sup> Neutralizar emissão de gás carbônico gerada pela locomotiva que transporta o minério da área de beneficiamento ao porto c/ plantio de 10 mil mudas na comunidade Galileia (2017). Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/alcoa-inicia-projeto-de-neutralizacao-de-carbono-em-juruti/> . Acesso em: 05 abril 2022.

Aplicação do método de nucleação<sup>281</sup>, reabilitação de áreas mineradas, com restauração de 30 ha de floresta, 34 mil mudas plantadas e mais de 300 pessoas das comunidades capacitadas (2018-2019).

Os Investimentos mais significativos incluem a participação da Alcoa no Pacto Pela Educação<sup>282</sup> em parceria com o Governo do Estado, que exerceu a vice-presidência do Comitê Regional do Baixo Amazonas<sup>283</sup>. A escala de investimentos sociais privados da Alcoa (via fundação e Instituto) em Juruti é da ordem de R\$ 9, 5 milhões de reais, dos quais 5 milhões incentivados pelo Governo (a exemplo da Lei Rouanet<sup>284</sup>). Dos R\$ 167 milhões aportados em Juruti fruto de obrigações legais (ver quadro abaixo), quase metade provem dos direitos de superficiário do PAE-JV (EPD e PRL), que, de início, a Alcoa relutou em reconhecer e pagar, por ser este desembolso obrigatório quando a titularidade da terra não é própria.

**Quadro 15** - Principais Pagamentos da Alcoa em Juruti

Compensações Obrigatórias - Licenciamento da mina de bauxita		Licença Social - Voluntária	
R\$	item	R\$	item
45	35 Programas de Controle Ambiental	69	Agenda Positiva (Empresa- Prefeitura)- Infraestrutura urbana e rural (saneamento, educação, saúde e segurança)
10	Compensação Assentamento Socó 1	2	Programa Manejo Integrado de Ouelônios
54	Compensação Assentamento Juruti Velho -2009 a 2018	2	Corredores Ecológicos
45	Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (	5,6	Programa Juruti Sustentável-Fundo, Conselho, Indicadores, Escola
13	** EPD JV- A pagar na definição da conta corrente	9,5	<u>Alcoa Foundation e o Instituto Alcoa- 80 projetos comunitários (2007 e 2018)[1]</u>
<b>167</b>	<b>TOTAL Obrigatórias(R\$ milhões)</b>	<b>88</b>	<b>TOTAL Voluntárias (R\$ milhões)</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de (Alcoa BRASIL, 2018a; BRANDÃO; MARTIN, 2016)

<sup>281</sup> Método que segue o princípio de restauração sistêmica ambiental e as mudas utilizadas na reabilitação de áreas mineradas são cultivadas por comunidades jurutienses, que recebem capacitação e apoio da Alcoa, que já comprou 227 mil mudas. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/industria-aposta-na-agricultura-familiar-como-caminho-para-a-sustentabilidade/>. Acesso em: 05 abril 2023.

<sup>282</sup> Iniciado em 2013, o Pacto é um esforço integrado que envolve diversos setores e níveis de governo, sociedade civil, iniciativa privada e órgãos internacionais. São 11` programas e 23 projetos com vistas à elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/pacto-pela-educacao-no-para-e-lancado-com-o-apoio-do-bid>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>283</sup> Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/alcoa-e-empresa-parceira-do-pacto-pela-educacao-em-juruti>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>284</sup> A Alcoa patrocina projetos incentivados que contribuem com as regiões em que a companhia está presente que abordem temas estratégicos e prioritários como educação, sustentabilidade, esporte e cultura. Disponível em: <https://www.alcoa.com/brasil/pt/sustainability/> e <https://www.alcoa.com/brasil/pt/pdf/Relatorio-Sustentabilidade-2018.pdf>. Acesso em: 05 abril 2022.

Apesar da invisibilização inicial das populações residentes em Juruti, a Alcoa tem boa reputação no meio empresarial, como demonstram sua posição de destaque no guia exame de sustentabilidade 2018, e a divulgação do caso de Juruti como benchmark do setor, juntamente com o PTS (MRN) e o CBA (ABAL, 2017; ABDALA, 2012, 2016).

As mudanças estruturais em três das cinco áreas-chave para o desenvolvimento (BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015) que a Alcoa ocasionou com sua entrada em Juruti, e como o território (distrito de Muirapinima e demais distritos do município) reagiu diferentemente a elas foram descritas na seção anterior. Observamos que o GPI não saiu incólume deste processo. A Alcoa também mudou a partir da sua interação com o território, sobretudo pela resistência de seus atores, notadamente a ACOJURVE e sua coalizão com outros entes locais e internacionais. A Alcoa de hoje pode ser vista nos dois fóruns de concertação dos quais participa: 1- FDS-JV, fruto de um acordo em implementação há dez anos, devido a conflitos sociais e judiciais e 2- IJUS, iniciativa voluntária de caráter progressista.

Não se pode dizer que a estratégia da Alcoa em Juruti não seja territorializada, pois ela apóia projetos locais com base em editais, cuja autorização parte de um fórum de discussão local, como o do CONJUS – ou G20, na linguagem local (entrevistas Gustavo e Barbara), com representantes de todos os setores sociais (público, privado e da sociedade civil), dos quais a empresa participa como investidora fundadora, com poder de veto (entrevista Barbara).

A atuação conjunta dos GPIs do alumínio no Pará já ocorre comercialmente (como vimos nas ligações e/ou sociedades no fornecimento e transformação de bauxita) e começa a se mobilizar para atuar em prol do desenvolvimento sustentável (como na aliança de fundos), o que pode pressionar uma mudança de atuação do setor.

#### 6.3.2.2 População de Juruti, comunidades rurais e tradicionais

Oriunda dos índios Mundurukus, as comunidades tradicionais da origem de Juruti (localizadas em Vila Muirapinima) têm forte senso identitário, com funcionamento em valores comunitários e vínculos socioeconômicos com os recursos naturais que os cercam. A falta de patamares mínimos de educação contribuiu para que fossem invisibilizados como cidadãos. Em contraposição ao forte senso comunitário, mas sem organização social representativa em torno de direitos, e submissos a regimes de trabalho aviltantes como o aviamento, a partir da invasão de madeireiros nos anos 1960/1970, parte dessa população (Juruti Velho) se organizou, com apoio da Igreja Católica, na luta pelo direito à terra.

A desigualdade e as liberdades restritas dos jurutienses refletem no nível educacional das comunidades<sup>285</sup>, que apesar dos avanços na área, ainda é muito baixo. De modo geral (com exceção do subgrupo de Vila Muirapinima fomentado por atores externos), a população de Juruti (da qual 49% se encontra na condição de pobreza), é retratada como detentora de alta vulnerabilidade social, assim descrita:

[...] governanças historicamente ruins, acesso limitado a informação, poucas oportunidades educacionais e direitos políticos insatisfeitos (GAVIDIA, 2015, p. 177 tradução nossa).

No subgrupo de JV, a questão fundiária se intensificou com a chegada da Alcoa e culminou na formalização da ACOJURVE e suas conexões locais, regionais e internacionais (IFM, Via Campesina e comunitários de Oriximiná<sup>286</sup>). Este grupo, e a alta capacidade de mobilização de sua liderança, foi o grande motivador da arena FDS-JV e passou a boicotar a arena de JS após participação em seu primeiro mandato (2008 a 2010).

O baixo nível educacional da população jurutiense contribui para as condições desvantajosas dos comunitários em negociar com uma empresa do porte da Alcoa, impactando não só sua autoestima, como sua predisposição a participar e a se expor<sup>287</sup>. Esta parte da população (presente no subgrupo dos demais distritos de Juruti) participa da arena JS e algumas de suas organizações foram fomentadas e fortalecidas em sua capacidade técnica institucional com a implantação do IJUS e de seus projetos; porém, estes ativos estão restringidos pelos atributos da maior parte da comunidade<sup>288</sup>. O resultado é o empoderamento de um pequeno grupo que participa de todos os processos de tomada de decisão (como na ACOJURVE), enquanto a maioria da população se mantém à margem.

A vulnerabilidade social da população dificulta avanços na construção de dinâmicas territoriais que resultem em desenvolvimento, tanto nas endógenas dos grupos locais (não há alternância de poder na diretoria da ACOJURVE faz dez anos, nem entre os associados do IJUS), quanto nas dinâmicas do território, como atestam as arenas aqui retratadas, que

---

<sup>285</sup> Inclusas: comunidades do centro (dos PAE Socó I e Nova Esperança -INCRA) e comunidades ribeirinhas do PAE-JV e comunidades varzeiras dos PA-INCRA e cujo nível de escolaridade das lideranças era de 69, 25% de analfabetos e os que cursaram algumas séries do Ensino Fundamental exceção para os membros do CONJUS, que apresentam 55% com ensino superior completo e incompleto. (CANTO, 2016)

<sup>286</sup> Comunidades de Juruti estiveram em Oriximiná para conhecer impactos da mineração.

<sup>287</sup> *Capabilities are central to relational justice. Issues of voice and trust are strongly affected by inequalities and lack of capabilities and means for the parties to communicate* (GAVIDIA, 2015)

<sup>288</sup> *The way communities are represented and organized internally to negotiate interests with Alcoa also affects relational fairness* (GAVIDIA, 2015).

apresentam lacunas na renovação e na participação, com impacto direto no estabelecimento de ações estruturantes e ganhos de escala de suas atuações.

### 6.3.2.3 Organizações do 3º setor e outros grupos da sociedade civil

As organizações da sociedade civil e do terceiro setor em Juruti se dividem em duas formas de atuação: as que estabelecem parceria direta com a mineradora e as que apoiam as populações rurais na proteção de seus direitos. Interessa-nos aqui os atributos que podem ajudá-las a interferir nas arenas, seja pelo viés político (capacidade de pressionar ou de influenciar decisões) ou institucional (capacidades técnicas de implantação e avaliação de proposições).

No que diz respeito à segunda forma (proteção a direitos e ampliação de capacidades políticas das comunidades locais), o destaque é para a Igreja Católica, com importante e singular trabalho de base desde a década de 1960, através das IFM, em especial da irmã Bruhilde Henneberger, conforme relato de entrevistado: “a irmã é a estrela guia e eles são o povo da irmã Brunilde, principalmente os líderes comunitários” (WANDERLEY, 2012, p. 77).

O trabalho de desenvolvimento de capital político das IFM através da organização sindical rural, aliado aos atributos dos ribeirinhos de JV<sup>289</sup>, resultou na forte resistência às instalações da Alcoa (bloqueio de nove dias e nove noites) e na formação da ACOJURVE. As IFM e a amplificação da luta pela terra também ampliaram o capital social das lideranças ribeirinhas, conectando-as aos movimentos de regularização fundiária como o MST e a Via Campesina, e com seus pares em Oriximiná. Segundo Gavidia (2015), a participação de atores externos foi um relevante 'aprimrador da justiça' quando se tratou de articular e gerenciar interesses com a empresa<sup>290</sup>. Para o MPE, as IFM funcionam na arena da FDS-JV como uma ‘voz moral’<sup>291</sup> e estiveram presentes no processo desde o início (entrevista 1).

Ainda em estreita aliança com organizações locais, temos a atuação recente das ONGs FASE e Greenpeace, com suporte de informações e organização política do Lago Grande, no município de Santarém, via Federação das Associações Comunitárias da Gleba Lago Grande – FEAGLE (FEAGLE, 2019).

Em parceria direta com a Alcoa, uma série de organizações regionais e internacionais participam desde a etapa de implantação do empreendimento. No âmbito da implantação do modelo JS-Pilares CONJUS e FUNJUS, até a gestão do IJUS, as ONGs com atuação regional

<sup>289</sup> Forte senso indenitário com conexão do lago de Juruti e sua ameaça através da ALCOA

<sup>290</sup> *'participation of external actors was also demonstrated to be relevant 'fairness enhancers' when it comes to articulating and managing interests with the company'*. (GAVIDIA, 2015)

<sup>291</sup>No sentido ético: Cobram lisura, probidade e transparência da ACOJURVE.

e nacional que participaram foram o ISER, o Funbio, e o IVR (2018). O Funbio atuou treinando as organizações locais para participarem, como beneficiários, e de editais e para tomar decisões como participantes dos conselhos. Ainda no âmbito de organizações locais, as beneficiárias de projetos do IJUS (as mesmas inicialmente alvo do PCA) destacamos o apoio institucional dado a oito cooperativas que, como relatado em entrevista, “...muitas nunca tinham visto um cheque sequer” (entrevista 5). Infelizmente, face à ausência de ações estruturantes às cadeias não minerais, à escala dos programas implementados pelo IJUS e à insuficiência histórica de acesso às políticas públicas, essas organizações parecem não ter muita expressão; atualmente, inclusive nas arenas (JS).

No caso dos indicadores do IJUS, após serem desenvolvidos pela FGV, são transferidos, abruptamente, para a prefeitura (como relatado em entrevista: “...entregaram uma Ferrari para motorista sem carteira”, entrevista 3), novas ONGs aportam, conectando Juruti a organizações internacionais a partir da adesão ao IPS Comunidade (Juruti-) e suas promotoras: ONG *Social Progress Imperative* e Delloite, ONG Imazon-Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia e AVINA<sup>292</sup>.

Muitas outras organizações de porte internacional aportaram em Juruti devido aos demais programas da Alcoa, como a Conservação internacional-CI (para implantação de corredor da biodiversidade em 5 municípios), Imazon (para Criação de UCs em Juruti -2019) e *World Resource Institute*- WRI (para neutralização de carbono da locomotiva com projeto de agrofloresta a partir de lideranças femininas, com 22 participantes). Importante salientar que nenhum destes ‘demais programas’ foram discutidos no âmbito do IJUS ou com sua participação, que só veio a posteriori, como integrante conselho gestor da U.C. (entrevista 6).

O próprio IJUS se tornou uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), formalmente constituída com (a) oferta de serviços de mecanismo financeiro, como demonstram as iniciativas recentes com o ITERPA em Curumucuri e com o CFEM da Prefeitura de Juruti, e (b) como participante em outras esferas de discussão, como no conselho gestor de UC, e (c) como empregadores de mão de obra local, com quatro funcionários operativos e contratação de serviços locais de contabilidade e comunicação.

---

<sup>292</sup>Ver mais em: <http://www.jesocarneiro.com.br/cidade/juruti/indice-de-progresso-social-comeca-a-ser-viabilizado-em-juruti.html>; <https://oimpacto.com.br/2018/09/29/indice-de-progresso-social-comeca-a-ser-discutido-e-viabilizado-em-juruti/> e <https://ipsamazonia.org.br/local/dashboard/1503903#aspects%5B%5D=1503903&map-view=city&map-type=performance&active-cat=1&page=1&tab=scorecard>. Acesso em: 05 abril 2022.

Movimentos como Juruti em Ação-MAJUR e Movimento Juruti Livre<sup>293</sup> foram importantes em tempos de resistência inicial contra a Alcoa, mas não obtivemos evidências de sua atuação no presente momento.

O setor produtivo é pouco organizado e conta com baixo nível de formação profissional e de escolaridade, assim como a maioria de sua população (CANTO, 2016).

As organizações da sociedade civil fora do território aportaram diferentes atributos ao território, influenciando os resultados das arenas. Enquanto a Igreja Católica, através da IFM apoiou, preparou e financiou a luta pela terra dos ribeirinhos de JV, fortalecendo seu capital político e culminando na criação da ACOJURVE, as demais organizações locais não contaram com o mesmo apoio.

O ingresso de ONGs regionais e internacionais pouco fizeram no tocante à transferência de tecnologia para organizações locais (seja pelos baixos capitais locais encontrados, seja pela escala dos programas implantados ou pela dinâmica de implantação), a exceção do FUNBIO, cuja atuação capacitou conselheiros do FUNJUS e participantes de projetos. A atuação destas ONGs evidencia as negociações bilaterais da Alcoa fora do âmbito do IJUS.

A baixa capacidade (organizacional, de gestão, de captação de recursos) dos grupos locais da sociedade civil (exceto das lideranças da ACOJURVE e da IFM) enfraqueceu tanto a pressão local para atuação em prol de um desenvolvimento mais inclusivo, quanto sua capacidade de atuação em Juruti Sustentável.

#### 6.3.2.4 Agentes públicos

De novo, temos agentes em coalizão direta em torno de oportunidades econômicas e de poder, que no caso do projeto desenvolvimentista da Amazônia (já relatado e onde Juruti se enquadra) inclui um Estado agroexportador e defensor do minério enquanto interesse nacional, traduzido em incentivos financeiros e operacionais, concedido ao setor mineral. Este Estado (nacional e estadual) providenciou, historicamente, condições mais que vantajosas para a expansão do minério, como, entre outros estímulos, os privilégios tributários<sup>294</sup>. As “escolhas” do governo federal e do Estado do Pará de concederem tantos privilégios tributários às gigantes da mineração trazem rebatimentos diretos na capacidade fiscal -federal e estadual- de investir

---

<sup>293</sup> PORTELA, 2017.

<sup>294</sup> IRPJ- Lei Kandir, CSLL e ICMS dos Estados, além de uma das menores taxas minerais do mundo e as práticas de ‘Preços de Transferência’.

em políticas públicas, e reforçam o quadro já histórico de desigualdades regionais e exclusão social (CARDOSO, 2015).

Para além das receitas das quais abre mão (via privilégios tributários<sup>295</sup>), somam-se problemas de arrecadação das receitas existentes, tanto no âmbito da qualidade das instituições (nacionais e locais), quanto na questão política, isto é, na escolha em manter ou transformar estas instituições. Na esfera federal, o caso da Agência Nacional de Mineração –ANM, à qual cabe a cobrança e a fiscalização relativas aos tributos do setor, retrata a ineficiência institucional<sup>296</sup> e a decisão política na obtenção (ou não) de recursos, com consequente perda direta para a sociedade. Ao avaliar a Gerência Regional da ANM no Estado do Pará (exercício 2018), a Controladoria Geral da União (CGU) concluiu que a ANM não tem condições de fiscalizar:

Os recursos existentes e os instrumentos de gestão (sistemas gerenciais, arcabouço normativo interno, procedimentos e métodos de trabalho), relacionados ao macroprocesso “Procedimentos Arrecadatórios”, no que tange especificamente às receitas CFEM e TAH<sup>297</sup>, executados (.....), não estão adequadamente desenhados para contribuir para a otimização da arrecadação, a minimização da inadimplência e a não prescrição/decadência dos débitos e precisam ser reformulado’ (CGU, 2019, p. 40).

Cenários assim dão margem a comportamentos oportunistas como o que envolveu a própria Alcoa, alvo de processo tributário no Pará em 2014<sup>298</sup>.

A mesma questão institucional e das coalizões que suportam o modelo minerador se dá no âmbito dos órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento ambiental de GPIs e pela garantia dos direitos das populações rurais. A coalizão dominante retorça sua troca mútua de benefícios, excluindo os ‘de fora’. Como exemplos em Juruti: o EIA, que desconsiderava em sua ADA a existência de 9.000 pessoas residentes há um século, a negativa de audiência pública neste mesmo local e, apesar disso tudo, a emissão de suas licenças ambientais<sup>299</sup>. Para o MPE:

---

<sup>295</sup> Muitas vezes protegidos por sigilo fiscal e alvo de campanha do INESC:” #SóAcreditoVendo” como neste caso da Hydro no Pará: Disponível em: <http://amazonia.inesc.org.br/artigos-inesc/o-caso-da-hydro-alunorte-no-para-e-exemplar-o-fim-do-sigilo-fiscal-dos-gastos-tributarios-e-urgente/>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>296</sup> Ver mais sobre recursos não arrecadados pela ANM e inovações institucionais recentes. Disponível em: <https://www.abramp.org.br/noticias/compartilhamento-de-dados-entre-receita-federal-e-anm-pode-mais-que-dobrar-a-arrecadacao-da-cfem/>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>297</sup> Taxa Anual por Hectare.

<sup>298</sup> Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2014/10/27/Alcoa-e-alvo-de-processo-tributario-no-para.ghtml>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>299</sup> Ficou a cargo do Estado e ‘aprovado pelas autoridades competentes, a exemplo da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), hoje Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS)’ (CANTO *et al.*, 2015)

[...] O EPD foi uma prova cabal de que o licenciamento foi inservível para Juruti' (entrevista 1).

Já o INCRA, segundo Canto (2016 p. 188):

[...] não tomava providências para resolver o problema fundiário na região, mesmo com as reivindicações dos ribeirinhos para a legalização de suas terras desde a década de 1980.

Para além da questão dos 'privilégios tributários', que resultam em falta de capacidade de financiamento do Estado dado a ausência de receitas, também no âmbito municipal há problema de captura das oportunidades geradas pelo GPI para um seleto grupo que, por sua vez, sustenta uma desordem institucional, como exemplificam:

a) A difícil gestão fiscal - um problema atual do País<sup>300</sup> e Juruti não é exceção ocupando a 3860ª posição no ranking de gestão fiscal (2018)<sup>301</sup> e (b) O mal uso dos recursos existentes (como por a CFEM<sup>302</sup>), ou melhor: gastos para interesses privados, conforme demonstram os sucessivos casos denunciados de corrupção envolvendo múltiplos partidos, como PT (em 2010<sup>303</sup> 2017 e 2019<sup>304</sup>) e PSD (2014<sup>305</sup>).

A prefeitura de Juruti, pressionada com mais demandas em saúde, educação e segurança devido à entrada da Alcoa, e como um dos atores locais de maior poder para contestar os efeitos da mineração, o fez abordando publicamente a questão, que resultou na Agenda Positiva: o investimento financeiro 'voluntário' de maior monta da Alcoa no município (BRANDÃO; MARTIN, 2016).

Por outro lado, sua relação com Juruti Velho, via ACOJURVE (a partir da recepção de royalties de superficiário), foi de delegação de papel de subprefeitura (sem sê-la):

[...] gestores municipais comportam-se como se a promoção e garantia do bem-estar e da melhoria na qualidade de vida das comunidades do PAE Juruti Velho não fossem de sua responsabilidade. (NAHUM; CASTRO, 2012, p. 17)

<sup>300</sup>Mais sobre o índice de gestão fiscal: Disponível em: <https://firjan.com.br/noticias/ifgf-brasil-2019-1.htm?&IdEditoriaPrincipal=4028818B46EEB3CD0147276DBF7865ED>. Acesso em: 15 abril 2022.

<sup>301</sup> Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=PA&idcidade=150390&Indicador=1&Ano=2018>. Acesso em: 10 abril 2022.

<sup>302</sup> O Setor mineral como um todo paga cerca de R\$ 1 bilhão-ano ao Estado e provenientes da ALCOA: \$ 333 milhões para o Estado e R\$ 261 milhões para o município.

<sup>303</sup> Disponível em: <https://blogdoisaiasfilho.blogspot.com/2010/01/corruptao-em-juruti-e-noticia-nacional.html>. Acesso em: 01 abril 2022.

<sup>304</sup> Disponível em: <https://www.blogdojk.com.br/2019/01/prefeito-de-juruti-e-condenado-por.html> e <http://www.jesocarneiro.com.br/cidade/juruti/vice-de-juruti-rompe-com-prefeito-e-o-denuncia-por-corrupcao-no-mp.html>. Acesso em: 03 abril 2022.

<sup>305</sup> Disponível em: <http://www.jesocarneiro.com.br/cidade/juruti/mp-ajuiza-processo-contr-14-politicos-de-juruti-por-escandalo-de-corrupcao.html>. Acesso em: 03 abril 2022.

Portanto, ainda há muita confusão entre o ambiente de compensação e indenização dos recursos privados (dos superficiários) e a execução de políticas públicas (estadual e municipal) e, por isso, a importância da participação da prefeitura na FDS-JV (entrevista 1).

A falta de apoio da Alcoa ao governo petista nas eleições de 2004 e 2008 fez com que este optasse em não trabalhar em conjunto no CONJUS<sup>306</sup>, e a mesma relação de desconfiança impediu parcerias e acordos entre o GPI e o executivo local, um dos responsáveis por conceder a LSO.

Não foi identificado um contrato social coeso entre a prefeitura e a população de Juruti, expresso numa agenda comum de longo prazo. O Plano Diretor<sup>307</sup> de 2006<sup>308</sup> teve sua revisão proposta em 2015<sup>309</sup>, e em 2014 uma proposta de Planejamento e Orçamento Participativo-POP<sup>310</sup>. Todavia não foram encontradas informações públicas com facilidade de acesso.

O relatório ‘Panorama dos direitos de propriedade no Brasil rural’<sup>311</sup> (2016, p.101) elucida que ‘o Poder Judiciário tem sido acionado cada vez mais para solucionar conflitos fundiários em terras federais, envolvendo a implantação de projetos de infraestrutura sobrepostos a territórios ocupados por populações tradicionais, tal como em Juruti. Contudo, dada a coalizão em torno do projeto desenvolvimentista já citada neste documento, a Justiça tem ficado do lado das mineradoras:

A Justiça tem se posicionado mais a favor das empresas mineradoras, em detrimento do direito de populações tradicionais e trabalhadores rurais..., não recepciona abertamente a ocupação de terras como uma estratégia política dos movimentos sociais para implementar a política pública da reforma agrária. Veem-na, de regra, como atentado à posse e propriedade privadas, numa perspectiva de direito moderno-liberal, positivista, monista e estatal. O individual impera sobre o coletivo. (CHIAVARI *et al.*, 2016, p. 101).

Com isso, o Ministério Público (MP) acaba sendo o principal órgão de defesa judicial das populações tradicionais e, em Juruti, não foi diferente. A partir da forte resistência de Juruti Velho e as suas estratégias (como os bloqueios aos acessos da Alcoa), o MP atuou intensamente,

<sup>306</sup> Pouca participação em reuniões- segundo entrevistas de campo de BRANDÃO; MARTIN, 2016.

<sup>307</sup> Ver instrumentos da política urbana a partir do Estatuto das cidades (2001). Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>. Acesso em: 25 abril 2022.

<sup>308</sup> Disponível em: [https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Juruti\\_PlanoDiretorPA.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Juruti_PlanoDiretorPA.pdf). Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>309</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2015/09/audiencia-publica-discute-revisao-do-plano-diretor-de-juruti.html>. Acesso em: 25 abril 2022.

<sup>310</sup> com 8 assembleias regionais e mais de 200 comunidades rurais. Disponível em: <https://oriximinaeregiao.blogspot.com/2013/04/populacao-de-juruti-decide-prioridades.html>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>311</sup> O promotor do relatório *Climate Policy Initiative* (CPI) tem como objetivo ajudar no crescimento dos países em questões que envolvem escassez de recursos naturais associados às mudanças climáticas.

como já descrito na seção 3. Seu papel foi fundamental para a titulação das terras de Juruti Velho sobrepostas às terras minerais, e continua fundamental no presente, salvaguardando os direitos coletivos dos ribeirinhos em face da concentração de poder da Associação que os representa, seja via bloqueio de pagamento de EPD ou da manutenção da participação de atores externos na arena, como é o caso das IFM.

O peso do Estado nas arenas está diretamente relacionado à (MAGALHÃES, 2017): (1) sua capacidade de implementar as ações da arena, como no caso da titulação do PAE JV (via ações civis e recomendações do MP), bem como na (2) capacidade da arena de interferir nas políticas públicas, como no caso da instrução normativa do INCRA referente a EPD, ambas ocorridas na FDS-JV, cuja formação também teve o peso do Estado através do acordo extrajudicial proposto pelo MP.

No caso da arena de JS, fora a Agenda Positiva, em negociação bilateral entre prefeitura e Alcoa, não identificamos ações estruturantes de peso que dependessem do Estado para sua implantação e, pelo mesmo motivo, ações da arena que interferissem em políticas públicas, com exceção da recente iniciativa da destinação de parte do CFEM para gestão no IJUS.

#### 6.3.2.5 Universidades

A área da educação é uma das que mais se beneficiou com a chegada da Alcoa. Em especial, através da parceria com o SENAI e com a UFOPA. Das universidades presentes em Juruti (citadas na seção 6.3.1 de recursos instrumentais), chama a atenção o Campus Juruti<sup>312</sup>, que comemorou dez anos em 2019. Sua criação, em parceria direta com a Alcoa e a prefeitura, recebeu investimentos de um milhão de reais (parte da Agenda Positiva), doação de equipamento para laboratórios<sup>313</sup> e terrenos no valor de R\$ 2, 5 milhões. A contribuição mais significativa encontra-se na formação dos professores da educação básica para todo o município<sup>314</sup> e, desde 2017, na oferta de cursos regulares de graduação (Agronomia e Engenharia de Minas), com projetos de extensão e de pesquisa que cooperam com as necessidades locais<sup>315</sup>. Outra parceria que já comemora uma década é a de qualificação de mão de obra com o SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, responsável por

<sup>312</sup> Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/ufopa/comunica/noticias/ufopa-multicampi-conheca-o-campus-juruti/>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>313</sup> Disponível em: <https://oimpecto.com.br/2017/12/05/Alcoa-doa-terrenos-para-campus-juruti-da-ufopa/>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>314</sup> Cursos intensivos pelo Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor), que, até janeiro de 2018, formaram mais de 300 professores em cursos de Licenciatura.

<sup>315</sup> Como Técnicas de engenharia rural na agricultura familiar do município e plantação e manejo agroecológico de hortas em escola, além de preparatório para ENEM e APL - Arranjos Produtivos. Locais.

mais de 8.000 alunos que receberam capacitação em 100 diferentes tipos de cursos<sup>316</sup>. Desta maneira, SENAI e UFOPA interferem indiretamente na arena a partir da formação dos atores locais com vistas a uma participação mais qualificada, além de inserção nas atividades produtivas.

Diretamente em parceria com o IJUS, a UFOPA vem colaborando com assistência técnica a projetos financiados pelo Instituto, como no caso do fomento à produção de mel<sup>317</sup>, e no curso preparatório para acesso a universidades, junto ao IJUS Jovem<sup>318</sup>, além de ser parte da arena JS.

Importante salientar a contribuição de dois pesquisadores com visão crítica sobre Juruti (ambos citados neste documento): Dr. Everaldo Portella, do Programa de Pós-Graduação Sociedade, Natureza e Desenvolvimento-PPGSND, da UFOPA e assessor<sup>319</sup> da ACOJURVE, diretamente relacionado com a FDS-JV. O segundo, Prof. Dr. Otávio do Canto, pesquisador e docente do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará, amplificando coalizões em defesa de populações tradicionais em âmbito internacional (ver videoconferência para o Greenpeace em abril 2020- Montpellier -França) .

#### 6.3.2.6 Síntese – Atributos da Comunidade

Os agentes carregam consigo uma série de atributos que são mobilizados nas arenas e que podem impulsioná-las ou limitá-las quanto à sua capacidade de promover mudanças institucionais que avancem rumo a um desenvolvimento com coesão em Juruti. Nesta seção, recuperamos os principais atributos por agente, lembrando que é preciso potencializar os atributos que colaborem para esses avanços. No quadro 16 apresentamos um resumo:

---

<sup>316</sup> Disponível em: <https://www.oestadonet.com.br/noticia/10597/Alcoa-comemora-formacao-de-mao-de-obra-em-juruti-em-sete-anos-de-operacao>. Acesso em: 03 mar. 2020.

<sup>317</sup> Disponível em: <http://ijus.org.br/noticias/projeto-de-producao-de-mel-de-juruti-apresenta-resultados-em-seminario/>. Acesso em: 15 abril 2022.

<sup>318</sup> Mais em: <http://ijus.org.br/noticias/ijus-e-escolas-de-juruti-se-unem-e-criam-curso-preparatorio-para-o-enem-2018/>. Acesso em: 15 abril 2022.

<sup>319</sup> Disponível em: <https://www.abramp.org.br/noticias/Alcoa-apresenta-metodo-de-restauracao-de-areas-mineradas-na-amazonia/>. Acesso em: 15 abril 2022.

**Quadro 16** - Principais atributos da comunidade das arenas

Grupo	Principais atributos enfatizados
População de Juruti, comunidades rurais tradicionais e	Vulnerabilidade social da população. Enfrentamento histórico de violência simbólica- Baixos estoques de capitais - Questão fundiária central desde os anos 1970 para comunidades de Vila Muirapinima. Nas últimas décadas dos anos 2000 conquistam direitos (CF 1988) e na primeira década e meia do século XXI se beneficiam com melhoria dos indicadores socioeconômicos. Ribeirinhos de Juruti Velho formalizam sua organização social e só seu representante (ACOJURVE) participa da FDS-JV.
	População dos demais distritos de Juruti participa de JS (exceto a ACOJURVE).
	Associação de ribeirinhos de JV com boa capacidade de ação coletiva,
	Associações locais com capacidade fraca.
	Associação de luta pela terra com alta capacidade de organização (ACOJURVE) participa do acordo da FDS-JV
	Associações comunitárias têm participação frágil no JS e na FDS-JV (via concentração da ACOJURVE)
Organizações do 3º setor e outros grupos da sociedade civil	Formado a partir da chegada da Alcoa grupos locais da sociedade civil com baixa capacidade (organizacional, de gestão, de captação de recursos). Participam da arena JS como membros, parte da diretoria, comitês ou implementadores de projetos.
	Diversidade na esfera de atuação das ONG´s (âmbito local e/ou nacional e internacional). Divisão entre aquelas que atuam diretamente para Alcoa e as que atuam junto a defesa das comunidades tradicionais (IFM/Via Campesina/FASE/Greenpeace). Destas somente as IFM participam do acordo extrajudicial FDS-JV, sob protesto.
	As ONG´s que implementam programas para Alcoa (concentrados no pilar ambiental – como C.I, WRI, Imazon) não participam do JS e com pouca transferência de tecnologia para organizações locais (exceto FUNBIO responsável pela estruturação do FUNJUS).
	Organizações internacionais voltadas ao desenvolvimento aportam na 2a década do século XXI (USAID, IPS), além de parcerias pela Amazônia (PPA e cadeia da bauxita).

(continuação)

Grupo	Principais atributos enfatizados
Agentes públicos	-Governo do Estado do Pará facilitador do GPI em seu processo de licenciamento. Presente na arena de JS mais fortemente com 'apoio de especialista financeiro' do Banpará e apoio rural via EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará.
	-Governo municipal que intervala na última década mandatos petistas e aliados a mandatos do centro direita (PSD e PMDB). Ambos com denúncias de corrupção. Executivo presente nas duas arenas. Posicionamento e atuação do Governo petista nos dois primeiros mandatos (2005-2012) influenciaram na criação da 'Agenda Positiva' e enfraquecimento de JS. Período de 2017 a 2020 parece mais promissor para a concertação de ações.
	-Judiciário como fonte de resolução de conflitos fundiários e voltado à defesa da propriedade privada.
	-MP (Estadual e Federal) como defensor de direitos coletivos e articulador central do acordo extrajudicial da FDS-JV.
	-Dos Órgãos públicos de reforma agrária com atuação no território, somente o (INCRA) participa do acordo extrajudicial da FDS-JV. O ITERPA inicia parceria em Curumucuri com o IJUS.
Universidades	-UFOPA participa da arena de JS e com contribuição territorial importante na capacitação de docentes municipais. Recentemente, atua na transferência de capacidades para as organizações sociais via projetos de extensão e elevação de capital humano na preparação ao vestibular com IJUS Jovem. Nenhuma participação de universidades no FDS-JV
	-Pesquisadores com contribuição para informação e visão crítica acerca do campo de possíveis de Juruti e danos da mineração: Prof. Dr. Otavio do Canto (NUMA-UFPA) e Dr. Everaldo Portela via capital social - como assessor da ACOJURVE e humano na análise sobre desenvolvimento econômico de Juruti (tese).

Fonte: Elaboração própria (2023)

### 6.3.3 Regras em uso

Abaixo, e em linhas gerais, apresentamos as regras que regem as arenas de JS e FDS-JV, em termos de participação e recursos em jogo, do seu atendimento a interesses coletivos, da distribuição de custos e benefícios entre os participantes, da produção e troca de informação entre eles, do controle via monitoramento e avaliação dos acordos ou temas-alvo e dos processos de tomada de decisão.

Quadro 17 - Resumo das regras das arenas

<b>Arenas</b>	
<b>FDS - JV<sup>320</sup></b>	<b>JS<sup>321</sup></b>
Governança envolvendo comunidades tradicionais-CT, INCRA e empresa mineradora, mediada pelo Ministério Público (MP), visando atualmente a gestão eficiente de rendas minerais. É resultante de conflitos fundiários em Juruti Velho, que culminam em acordo extrajudicial para titulação de CT e seus direitos (de superficiários minerais e perdas e danos oriundos do PMBJ).	Governança conjunta sobre a estratégia de desenvolvimento sustentável do território de Juruti envolvendo a Alcoa, sociedade civil, empresas locais, sociedade civil e poder público.
Primeira experiência de titulação de CT em assentamento 'ambientalmente diferenciados' de reforma agrária, sobreposto a terra em regime mineral, e repasse de recurso de lavra e de perdas e danos decorrentes de direitos de superficiário.	Iniciativa de concertação de atores sociais e mecanismo financeiro inédito e considerados inovadores em projetos minerários de larga escala.
Desde 2005 (TAC-PAE), 2007 (Mesa de Diálogo-Alcoa), 2011 (GTTC) e 2018 (G.E).	Desde 2008 e em 2015 (IJUS- OSCIP)
<b>Atendimento a interesses coletivos</b>	
<b>FDS - JV</b>	<b>JS</b>
Atendimento a 9000 famílias ribeirinhas – representadas pela ACOJURVE, Mediadas pelo MP, inicialmente sobre as discussões e conflitos entre Alcoa e INCRA. TAC titulação, e acordos para EPD e PRL.	Inicial atendimento a interesses urbanos (Agenda Positiva) e de gestão de impactos (PCA-MCC) consultivamente. Posterior mudança de status- deliberativo, para editais de atendimento coletivo (pequena escala de projetos e investimentos)
Atualmente (desde 2015) busca atendimento do uso coletivo das rendas pela ACOJURVE com a proposição da FDS-JV	Seminários e encontros estimulando a construção de uma agenda de desenvolvimento coletivo, financiamento de projetos em quatro capitais, humano, social, econômico e ambiental, para o município e entorno- em transição para ODS.
<b>Participantes e recursos em jogo</b>	
<b>FDS - JV</b>	<b>JS</b>
Associação Comunitária de Juruti Velho- ACOJURVE, Alcoa, Ministério Público Estadual e Federal, Governo municipal, IFM, Técnicos e superintendentes de órgãos estaduais que lidam com questão fundiária – INCRA.	Organizações da sociedade civil, empresas, lideranças representativas de movimento sociais e ONG, Governo municipal e estadual (Ver organograma 2020-2022 no anexo)
Participação ativa do Estado - via MP no equilíbrio de poder e respeito aos acordos firmados. ACOJURVE é a instituição líder do processo com alto poder de intervenção, a organização é reconhecida no TC pela sociedade, Estado e Alcoa. Resistência da associação na participação de outros atores incluindo aqueles que estão desde o início como IFM.	A secretaria executiva cumpre papel de mediação e apoio técnico; a renovação do grupo é feita periodicamente, a partir das assembleias gerais. A iniciativa é tripartite e garante a participação dos três setores: empresa. Governo e sociedade civil. Dois colegiados são constituídos – o CONJUS e do Fundo Juruti Sustentável. Já o IJUS conta com diretorias e Comitê fiscal e de ética. A captação e origem dos recursos financeiros estão associados a uma agenda voluntária da Alcoa.(apesar do mecanismo estar aberto a receber recursos de outras fontes).
Em jogo a terra abrigo dos ribeirinhos no mesmo espaço da terra recurso da Alcoa <sup>322</sup> . Acordos estabelecidos em torno do impacto causado pelo projeto de mineração no PAE- JV e da compensação (EPD) e pagamentos de direitos de superficiário (PRL e locação) Atualmente em jogo o questionamento sobre o uso coletivo dos recursos recebidos pela ACOJURVE e a retenção de pagamentos (como EPD).	De início, mais em jogo a LSO da Alcoa- onde a proposta de espaço era de gestão de impactos do PMBJ. Atualmente em jogo suas estratégias de RSC- de desenvolvimento territorial, e a LSO nas novas frentes de mineração (Lago Grande e Curumucuri); Em última análise- até o fechamento da mina, em jogo a comprovação da maldição de recursos ou não.

Fonte: Elaboração própria

<sup>320</sup> Recomendação MP-2015 define as bases para um estatuto FDS-JV (em construção)<sup>321</sup> Estatuto social do IJUS (2017) com upload no site do IJUS: [http://ijus.org.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTATUTO-IJUS\\_P%C3%A1gina\\_OK.pdf](http://ijus.org.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTATUTO-IJUS_P%C3%A1gina_OK.pdf)<sup>322</sup> Milton Santos define território abrigo e território recurso, dependendo da sua forma de apropriação e uso. (CANTO, 2016, p. 86)

Importante salientar que o IJUS teve, ao longo de dez anos, diferentes organizações como secretarias executivas até sua ‘autonomia’ (operação sem suporte técnico), em 2019. O fato da Alcoa ocupar a secretaria nos dois primeiros anos gerou relatos de seu domínio sobre a organização.

**Quadro 18** - Regras de distribuição de custos e benefícios

FDS – JV	JS
Alcoa financia Estudos (EPD) e estrutura futura da Fundação- FDS – JV	Até 2018 o IJUS teve como único financiador e doador a Alcoa e aporte do PROBIO de R\$ 1, 5 milhões em atividades de parceria. Há um esforço de captação de recursos via gestão de outras rendas minerais como as recentes parcerias com a prefeitura e com o ITERPA em Curumucuri.
Empresas ganham término dos conflitos e acesso à matéria-prima, com isso redução de riscos e previsibilidade.	Empresas ganham reconhecimento da sociedade e organização do balcão de pedidos a ela direcionados- através dos editais e com isso a LSO. Organizações socioambientais locais avançam lentamente em temas-chave e sem solução de temas centrais- como atividades econômicas.
Movimento social (ACOURVE) tem acesso a poder econômico (PRL+EPD) e político de decisão (em troca de não confrontar). Poder da associação concentrado há uma década e sem transparência pública.	Comunidades rurais e tradicionais podem ser beneficiadas com projetos socioambientais. agentes e organizações sociais locais podem ser contratados e remunerados pelo IJUS como funcionários ou consultores.
Acordos com Alcoa e INCRA beneficiam a CT de Juruti Velho, executando melhorias com alta interferência nas estruturas (políticas, econômicas e de acesso a recursos naturais) deste território.	Acordos beneficiam a Alcoa e agentes socioambientais com atuação no território, propondo melhorias incrementais com leves interferências em estruturas socioeconômicas do território.

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 19** - Regras de produção e troca de informações

FDS - JV	JS
Estudos e pesquisas sobre temas específicos da pauta, conforme demanda. Adoção de método comum para valorar perdas e danos. Não encontrada informações acerca do monitoramento de ações de recomposição vegetal-dentre outros	Estudos e pesquisas sobre temas específicos da pauta dos conselhos. Produção de informações da secretaria executiva para subsidiar discussões e pequenos acordos – temas de editais.
Assimetria entre bancos de informações das empresas (com maior capacidade de gerar e sistematizar informações do que os outros grupos), da própria associação – ACOJURVE e do INCRA Banco de dados fundiário e cartorial complicado para proceder a titulação inicial.	Assimetria de acesso a informações / compreensão dos temas e na capacidade de negociação <sup>323</sup> .
Até o momento, não há dados sobre os indicadores de desenvolvimento com recorte do distrito de Vila Muirapinima- Juruti Velho.	Após criado pela FGV (sem sinalizadores concisos do que vai bem ou mal), e uma passagem abrupta para a prefeitura, espera-se que o IPS indique os avanços dos indicadores de Juruti e que se possa monitorar as metas do plano Juruti2030 (Secretaria do IJUS?)

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 20** - Regras de monitoramento e avaliação

FDS - JV	JS
Não há estabelecimento de indicadores de monitoramento- nem das ações de perdas e danos, como por exemplo, reflorestamento; nem do desenvolvimento do PAE JV, como do PDA.	O estabelecimento de Indicadores de Juruti começou com FGV-edições 2009 e 2011. Passou para prefeitura sem sucesso. Atualmente em construção IPS Juruti com adição da dimensão econômica
A presença do MP e a possibilidade imediata de judicialização funciona como mecanismo de controle para Alcoa	A ausência de um acordo (agenda) se reflete na inexistência também de metas para o desenvolvimento. Desde 2018, aproximação com ODS e atualmente em início de construção de metas para Juruti 2030
A possibilidade de impedimento ao acesso de matérias primas do PMBJ por descumprimento dos acordos funciona como mecanismo de sanção para a Alcoa	O monitoramento dos projetos financiados pelo IJUS segue as normas e procedimentos do manual operacional do Fundo Juruti Sustentável
A possibilidade de impedimento de acesso a novos recursos financeiros (EPD) por descumprimento dos acordos funciona como mecanismo de sanção para a ACOJURVE	A possibilidade de danos à imagem territorial da Alcoa por não ter espaço de diálogo e promoção do desenvolvimento na sede de suas operações funciona como mecanismo de controle As possibilidades de sanção ao não cumprimento dos acordos (ou dos não acordos) são remotas- dado os baixos estoque de capitais locais e ausência de acordo formal (agenda).

Fonte: Elaboração própria

<sup>323</sup> Relatos sobre atores locais na época das audiências públicas e reuniões de instalação (2005-2006) do PMBJ: *'Inadequate access to information and understanding about relevant topics being discussed with Alcoa were also highlighted as important factors affecting the ability of Juruti people to manage their own interests'* (GAVIDIA, 2015, p 177).

**Quadro 21** -Regras de tomada de decisão

FDS - JV	JS
Reuniões periódicas deliberativas e trocas de e-mail na construção de documentos iniciais da FDS-JV (estatuto). Locais das reuniões são definidos pelos participantes	Reuniões mensais deliberativas dos colegiados e realização de assembleias gerais ordinárias (anual) e extraordinárias. Secretaria executiva suporta pauta das reuniões e plenárias. Ocorrem na sede do IJUS; As discussões são feitas em cima das pautas elencadas.
CT negociam acordos com a Alcoa (restrição, ajuste, pagamentos, critérios pesquisa), com o INCRA (titulação e depois PNRA) e com a prefeitura (políticas públicas-água-luz-segurança).	Participantes do CONJUS definem temas de editais, Participantes do FUNJUS selecionam e acompanham projetos ganhadores. São feitas reuniões específicas para análise e deliberação dos projetos, quando necessário são criados comitês técnicos para análise ou contratação de especialistas ad hoc. Ações definidas a partir do estatuto social e dos manuais operacionais. Atualmente conta com planejamento estratégico da OSCIP
Atualmente CT negociam com o MP a destinação transparente e aplicada das rendas (PRL-EPD-etc.) e quem participa de sua gestão.	Acordos subordinados aos interesses dos participantes, mas também ao orçamento disponibilizado pela Alcoa e direção por ela apontada (4 capitais- agenda 21- 5 bandeiras etc.)
Simetria de poder dado aos atributos dos agentes e as consequências possíveis do não entendimento (Conflitos com ACOJURVE e Judicialização com MP)	Reproduz na arena a assimetria de poder que se dá nas configurações do território entre empresa, prefeitura e atores locais.

Fonte: Elaboração própria

#### 6.4 BALANÇO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL EM JURUTI

A governança, como descrito no início deste capítulo, diz respeito a instituições/regras eficientes e justas, mas, principalmente, ao poder de influenciar e/ou a decidir sobre elas. A existência das duas arenas evidencia a complexidade das relações sociais no território e a interdependência entre os atores, com destaque para a situação de incrustação (*embedness*) da empresa nas teias territoriais e nos vários tipos de interação com a sociedade, aonde o comportamento autorregulado é apenas um deles (GOND; KANG; MOON, 2011).

Tanto FDS-JV quanto JS reúnem características de viés fundamentalmente democrático, alinhados com características que Ostrom (2010) definiu como arenas de ação, entre elas: o objetivo de estabelecer ações; a pluralidade de agentes representados; a formação de sistemas de dados e informação sobre a região; o caráter dialógico e a possibilidade efetiva de encaminhar acordos. Entretanto, o estudo aprofundado dos casos demonstra que uma das arenas (FDS-JV) é provida de poder e impacto sobre as decisões que afetam os participantes bem mais do que a outra (JS). Pelo teor dos acordos e tamanho dos investimentos é possível evidenciar esse fato: dos quase 260 milhões pagos pela Alcoa a Juruti, 2/3 são por força da lei ou acordos extrajudiciais, e 1/3 voluntários. Do total do primeiro tipo, aqui chamados de obrigatório (R\$ 166 milhões), quase metade (70 milhões até o momento) é destinado à ACOJURVE e provém de acordos da arena, aqui chamada de FDS-JV. Do total do segundo tipo, voluntários (R\$ 88

milhões), menos de 10% (R\$ 6 milhões) passam diretamente pela arena, aqui chamada, JS. Todos os demais investimentos voluntários foram acordados em negociações bilaterais, com destaque para a Agenda Positiva, com a prefeitura.

Ambas as arenas das quais a Alcoa participa com regularidade cumprem o papel de garantir sua LSO e estabilidade no fornecimento de matérias primas, sendo JS (investimento de 5.6 milhões) uma estratégia de mitigação com a prefeitura e a sociedade urbana local e rural, com ganho de imagem via modelo próprio de desenvolvimento, e LSO para a mineradora, mais próxima da governança autorregulada, segundo a tipologia de RSC de Gond *et al* (2011). Já a FDS-JV (custo de 70 milhões até agora) funciona como estratégia de estabilidade no fornecimento de matéria-prima, mais próxima da governança, em parceria ou mandada pelo governo<sup>324</sup>, segundo a mesma tipologia. Em resumo, na primeira arena (JS), a Alcoa ‘propôs’, na segunda (FDS-IV), ela cedeu.

#### **6.4.1. Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho- FDS-JV**

##### 6.4.1.1 Síntese arena- FDS-JV- Direitos sem deveres e Recursos sem plano

Enquanto JS foi desenvolvido com participação da sociedade, JV é resultado de batalhas legais e conflitos entre a Alcoa e as comunidades tradicionais de Juruti Velho. Portanto, não podemos chamar o que houve em JV de RSC, já que a relação com as comunidades não é resultado de iniciativas da Alcoa visando atingir o desenvolvimento sustentável do território e o engajamento participativo, mas, sim, determinações legais. A tabela de processos administrativos e judiciais do caso, e os acordos fechados na arena (como o pagamento de royalties e o EPD a ACOJURVE), são o maior exemplo.

Desde a chegada da Alcoa em Juruti, as comunidades de JV optaram por não participar das iniciativas da empresa, estratégia usada para consolidar sua oposição ao projeto. As comunidades também consolidaram sua governança via Associação das Comunidades de Juruti Velho (ACOJURVE), que se tornou ator principal e intermediário chave na relação com a Alcoa. A capacidade da Associação em se organizar e em gerar lideranças fortes para se engajar em processos legais, decorreu de parcerias e coalizões formadas por atores externos, como as irmãs [IFM], que atuam em Juruti desde a década de 1970, e do representante local do INCRA,

---

<sup>324</sup> A RSC MANDADA pelo governo pode ser caracterizada pela influência da companhia baixa e onde seus investimentos atendem a interesses dos governos. RSC submetida a políticas de comando e controle. Exemplos no Brasil: Políticas de licenciamento ambiental. Exemplos mundiais: França dos anos 80 – obrigatoriedade de relatório social sobre impactos corporativos e lei anticorrupção do Reino Unido (*UK Bribery Act*, 2010).

que viria a ser advogado contratado da Associação, e dos principais apoiadores da ACOJURVE. Assim, como descrito em detalhes por Gavidia (2015), sem a participação contínua de tais atores, as comunidades, muito possivelmente, não teriam conhecimento técnico, suficiente para desenvolver uma estratégia legal, para requerer seus direitos na Justiça nem a capacidade política de resistir com tal veemência.

Como resultado da estratégia da ACOJURVE de não-participação nas iniciativas da Alcoa, podemos notar que, quando a FGV criou os Indicadores de Juruti em parceria com a Alcoa e outros stakeholders, as comunidades de Juruti Velho não foram contempladas. Em outras palavras, as comunidades não participaram das inúmeras oficinas organizadas pela iniciativa, e os dados relativos a este território de Juruti só são observados quando os indicadores gerais do município, publicados pelo IBGE, são usados como parte dos Indicadores de Juruti. Em outro exemplo, como os profissionais que fizeram o EIA-RIMA de Juruti não tiveram acesso às comunidades de Juruti Velho, elas foram simplesmente excluídas, sendo que nenhuma menção a tal fato conste do documento final. Quando a empresa reconheceu que não haveria cooperação com os ribeirinhos de Juruti Velho, ela optou por ignorar a existência deles (GAVIDIA, 2015). Esta exclusão das comunidades, ainda que de certa forma feita por opção da Associação, exemplifica o comportamento reativo da Alcoa na relação comunidade-empresa. Tal comportamento, já bastante amadurecido, mas ainda presente, continua alimentando a falta de confiança e de espaço para diálogo entre os atores. Portanto, a empresa continua não atuando na região de Juruti Velho, e a ACOJURVE não participa do JS.

Como descrito detalhadamente na seção 5.2 (chegada da Alcoa), os direitos adquiridos pela ACOJURVE em relação ao pagamento direto dos royalties pela Alcoa foi algo inusitado na Justiça brasileira. Se, por um lado, esta vitória da Associação representa um avanço da Justiça Social no país, ela também gerou uma série de desafios e problemas relativos à administração desses fundos. Ao longo dos anos, em comparação, JV recebeu muito mais recursos do que JS, mas não necessariamente os moradores receberam mais benefícios ou seus territórios foram contemplados com mais oportunidades de desenvolvimento. Apesar das profundas transformações ocorridas em parte de suas condições biofísicas (5 mil hectares é o total previsto de ocupação do PMBJ durante 15 anos, 5% do PAE JV, 109 mil hectares), as rendas minerais alcançaram quase R\$ 6 milhões por ano nos últimos dez anos. São muitas as razões para tal fato, incluindo falta de requerimento legal de prestação de contas, falta de transparência na associação, e a natureza das relações de poder criadas na região do Lago Velho.

Sobre a falta de requerimento legal de prestação de contas, quando analisamos os dados coletados observamos que as determinações legais de pagamento de royalties pela Alcoa criaram um contexto de 'direitos sem deveres' em Juruti Velho, uma vez que não existiu, desde o início, um requerimento de prestação de contas. Por um lado, parte da estratégia da Associação era exatamente conseguir o direito de receber os royalties e ter autodeterminação para como usá-los; ou seja, sem interferências externas da Alcoa e/ou do governo. Apesar de tal contexto de fato suportar a autodeterminação das comunidades tradicionais de Juruti Velho, ele cria espaço para a falta de transparência e para a corrupção, acentuando o problema da precária capacidade técnica para administrar os fundos financeiros de forma a beneficiar as comunidades no curto, médio e longo prazos.

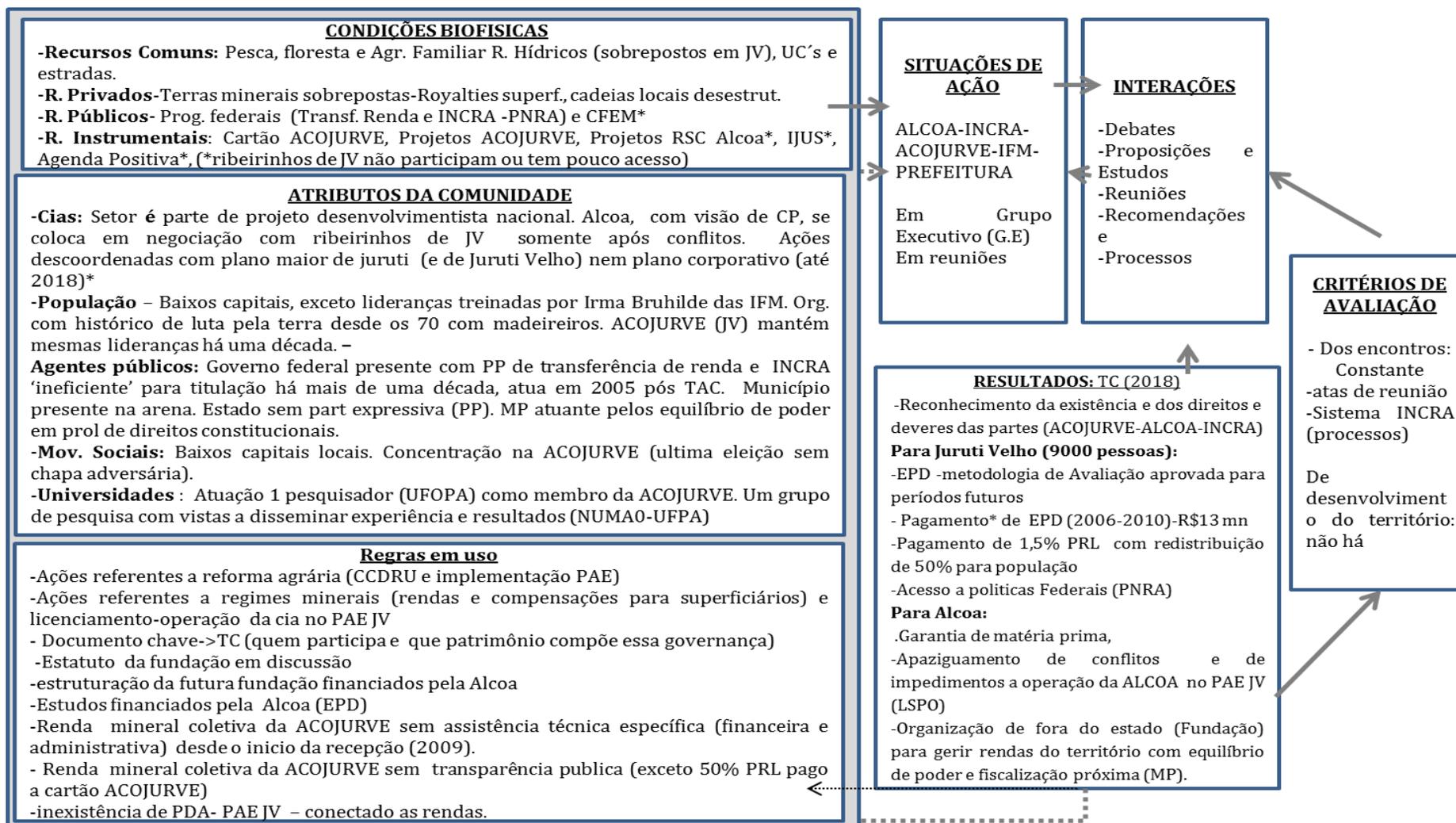
Internamente, assim como discutido por Gavidia (2015), e mencionado nas entrevistas, um dos grandes desafios em Juruti Velho é a falta de informação e voz dos associados. Quando os royalties começaram a ser pagos, foi acordado que 50% do pagamento seria distribuído igualmente entre os associados, e os outros 50% investidos pela Associação em projetos coletivos. O problema é que, enquanto os pagamentos aos associados são feitos, não existe informação sobre como 50% 'do coletivo' está sendo administrados. Esta informação não está disponível para os associados e, quando indagada a respeito, a liderança da associação dá respostas vagas, segundo relato de entrevistados. E como não existem projetos concretos no território, esse investimento também não está sendo efetivamente visto pelas comunidades. Existem relatos de que o processo de tomada de decisão nas assembleias não é democrático, contornando o que determina o estatuto da Associação, o que reforça a falta de informação e de voz dos associados para entenderem e participarem ativamente da situação financeira e do planejamento estratégico da associação. Desta forma, os associados que têm direito garantido de participar na administração e de usufruir dos pagamentos dos royalties, não encontram oportunidades de participar e se beneficiar dos fundos pagos pela Alcoa, gerando concentração de poder nas mãos da liderança. Podemos argumentar que tal poder é altamente concentrado, tendo em vista a não-renovação da liderança (apesar de processo eleitoral estabelecido) e que não há espaço para discutir e debater idéias e ações, já que muitos comunitários relatam serem pressionados a não questionar a liderança (GAVIDIA, 2015). Tal contexto gera uma situação em que acusações de corrupção contra a liderança da ACOJURVE são constantes.

Apesar da pressão interna dos associados, na falta de um requerimento legal para prestação de contas - que geraria informações disponíveis para os interessados -, as opções encontradas pelos associados são limitadas. A Alcoa não tem nenhum tipo de vínculo, responsabilidade ou acesso ao que ocorre em Juruti Velho - como requerido pelos próprios

comunitários no início do processo de negociação com a empresa. A prefeitura também não parece ter poder institucional, já que a Associação recusa sua presença no território. E o Ministério Público, o órgão mais adequado para uma reclamação oficial, somente em 2015, recomendou o uso de uma instituição (no caso, a Fundação de Desenvolvimento Sustentável Juruti Velho-FDS-JV) para gerir os recursos com transparência e em prol do coletivo de ribeirinhos.

Quanto aos projetos, vê-se também que a falta de capacitação técnica da associação é identificada como outro obstáculo para que os fundos pagos pela Alcoa sejam usados de forma a gerar benefícios para as comunidades. No entanto, a liderança reforça que não quer ajuda de fora, e tem excluído a participação de outros atores externos para auxiliá-la (GAVIDIA, 2015). Tal comportamento tem contribuído para reforçar acusações à liderança, por falta de transparência e corrupção.

**Figura 21** - IAD aplicada a FDS-JV- Fundação de Desenvolvimento Sustentável - Juruti Velho



Fonte: Elaboração própria com base em Ostrom (2009) e Magalhaes 2018

#### 6.4.1.2 Balanço FDS- JV

Nesta seção, procuramos apresentar um balanço relativo à capacidade de transformação institucional da FDS-JV sobre ela mesma e sobre a estrutura do território, com vistas à promoção de um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

No tocante às transformações ocorridas na própria arena, destacamos que este espaço de negociação, nascido de conflitos e lacunas regulatórias, traz esses temas para o centro do debate, com dois principais reflexos: (a) na mudança de racionalidade dos agentes e (b) nas instituições que regulam a interação entre às CTs de JV e a Alcoa no próprio ambiente desta interação: o território. No primeiro, ganhos podem ser observados:

- Contemplação dos diversos interesses e racionalidades do grupo, absorvendo propostas construídas internamente (como a metodologia do EPD).

- Compreensão da empresa de sua condição de encrustada (*embedded*) nas relações territoriais e não só autorregulada (visto que está condicionada pelas coalizões territoriais a novos constrangimentos), como dos ganhos obtidos na redução de custos (conflitos e atrasos de cronograma) e aumento de eficiência (visto que consegue viabilizar o PMBJ),

- Criação de responsabilidades compartilhadas, como, por exemplo, o acesso às terras de lavra (PMBJ) condicionadas a direitos das comunidades tradicionais (como a PRL e o EPD),

- Maior ênfase nos atributos de convergência entre os agentes com novas possibilidades de entendimento - quando as empresas experimentam novas formas de abordar a questão agrária com as comunidades tradicionais, estas experimentam novas estratégias para lidar com as empresas e o Estado, e o MP assume o papel de mediador para projetos mais inclusivos.

Já as transformações institucionais promovidas pelos atores da arena trazem ganhos em segurança jurídica<sup>325</sup>, tanto para a mineradora (por estar cumprindo com as obrigações como o pagamento de royalties minerais para as pessoas corretas, e a obtenção de LSO em JV), quanto para as comunidades tradicionais (a propriedade de terra e os direitos dela advindos).

As consequências das transformações promovidas pelos acordos na arena FDS-JV em seu ambiente de interações incluem mudanças nas variáveis externas, especialmente nas:

Condições biofísicas: Importantes alterações nas condições biofísicas da arena vieram dos acordos extrajudiciais que conferiram centralidade aos recursos de uso comum (PAE JV), vinculando a definição de ações da Alcoa aos direitos dos ribeirinhos (titulação da terra, EPD e participação na lavra da PMBJ), que acabou desconcentrando recursos privados (como a

---

<sup>325</sup> Expressa no TC (minutado em 2011 e assinado em 2018).

participação nos resultados da lavra-PRL), que também propiciou a disponibilização de importantes recursos instrumentais, como o Cartão ACOJURVE, distribuindo 50% da PRL para seus associados. A titulação do PAE JV trouxe importantes alterações nos recursos públicos, pois os ribeirinhos passaram a ter acesso às PNRA, elevando suas condições de moradia e acesso à energia e à água (apesar das denúncias de corrupção envolvendo INCRA e ACOJURVE nesta operação).

Atributos dos agentes: O exercício continuado de negociação e proposição incrementou a capacidade de participação dos agentes, unindo oportunidades de interação com debates mais qualificados, além da absorção de proposições construídas internamente, como o do Estudo de Perdas e Danos - EPD.

Limites: Apesar de todos os avanços citados e descritos no TC (como reconhecimento dos ribeirinhos de JV como comunidades tradicionais superficiários da PMBJ e valores associados de R\$54 milhões de royalties e R\$13 milhões de EPD, além de contratação inicial para estruturação e operação da proposta Fundação), há limitações no poder de transformação das instituições surgidas dentro das arenas, consequência de elementos estruturais do território, como a diferença de atributos dos agentes e a replicação dos ganhos institucionais.

A não-inclusão dos ribeirinhos na tomada de decisão e no poder econômico: As lideranças da ACOJURVE, como ‘filhos’ da irmã Bruhilde, tiveram seus capitais políticos ampliados, e a luta com a Alcoa só os potencializou. Em contrapartida, os ribeirinhos de Juruti Velho não gozaram da mesma oportunidade e, portanto, permanecem enfraquecidos em seus capitais, incluindo sua capacidade de agência com a própria associação que os representantes, cuja liderança está há dez anos no poder. Agudiza a situação o fato dos royalties minerários do PMBJ se esgotarem nos próximos anos.

A incorporação parcial destas transformações institucionais como estratégias privadas ou públicas: No âmbito das estratégias privadas, não identificamos a incorporação das lições aprendidas pela Alcoa na arena de FDS-JV, relativas ao (1) estabelecimento de gestão dos impactos do GPI e (2) governança com responsabilidades compartilhadas sobre temas centrais para os participantes. Quanto à primeira, não identificamos a existência de um espaço de diálogo para a gestão de impactos do empreendimento em suas novas frentes de expansão (Curumucuri e Lago Grande), um dos maiores motivadores da FDS-JV. Sobre a segunda, a ausência de uma agenda de desenvolvimento na outra arena com participação da Alcoa (JS) evidencia a ausência de replicação de responsabilidade compartilhada obtida na FDS-JV. Por outro lado, a Alcoa já sugeriu para a FDS-JV, diversas vezes, a utilização, mesmo que

temporária, do FUNJUS como instrumento de gestão das rendas de JV, incorporando este mecanismo em suas políticas empresariais.

No âmbito das estratégias públicas, um ganho institucional se evidencia na instrução normativa (IN) <sup>326</sup> do INCRA, baseada na experiência do EPD, promovendo a territorialização das políticas de reforma agrária (PNRA) quando da interação de territórios ambientalmente diferenciados e GPI's minerais.

Por outro lado, continuam em aberto lacunas legais: (1) o uso coletivo de rendas por associações representantes de PAEs continua em vigor - e no centro do debate da própria arena de JV; (2) Reconhecimento de CT no código mineral (etapa de pesquisa) e no licenciamento (nos moldes do existente para os quilombolas).

No tocante à participação do Estado, o contrato social ainda fragmentado se expressa na utilização blindada do uso da CFEM pelo município e os serviços disponíveis para JV, como luz elétrica por tempo ainda limitado e baixíssimos níveis de saneamento, além da inexistência de um plano de desenvolvimento vinculado à recepção das rendas, para o qual o poder executivo municipal também contribua.

O sucesso da arena de ação vincula-se à cooperação entre agentes para resolver dilemas sociais. Neste sentido, a arena foi parcialmente bem sucedida, visto que tratou dos conflitos principais dos agentes e redistribuiu oportunidades econômicas e políticas para os principais envolvidos<sup>327</sup>. Todavia, tal sucesso pode durar pouco sem alterar o campo de possíveis de Juruti, devido principalmente à (1) ausência de vínculo formal de aplicação das receitas em planejamento para o desenvolvimento que envolva todos os agentes, (2) as características das rendas minerais – vultuosas e com comportamento de boom-colapso<sup>328</sup>, aliada aos (3) baixos capitais dos ribeirinhos de Juruti (exceto as lideranças da ACOJURVE).

---

<sup>326</sup> Está IN foi mencionada em entrevista, mas até o momento não acessamos seu número e documento oficial. Seu conteúdo versa sobre procedimentos de avaliação de perdas e danos oriundos de GPIs.

<sup>327</sup> Considerando que os recursos financeiros oriundos da lavra (50% de PRL) estão sendo transferidos para a maioria dos ribeirinhos de Juruti Velho (associados da ACOJURVE) e que estes estão inclusos em acordos relativos à sua própria existência.

<sup>328</sup> Conforme descrito na seção: 2.1.7 O demasiado peso da mineração nas economias em desenvolvimento

## 6.4.2 Juruti Sustentável- JS

### 6.4.2.1 Síntese da arena -JS – Legitimação no espaço público

Quando explorado, é possível concluir que o modelo Juruti Sustentável, idealizado pela Alcoa e implementado em Juruti, tem uma natureza progressista em relação à responsabilidade social corporativa. Em outras palavras, a natureza do modelo segue princípios que, em teoria, são a base para o desenvolvimento sustentável em longo prazo, entre eles a participação ativa da comunidade, parcerias, e democracia nos processos de tomada de decisão e investimento financeiro. Tais princípios são claramente observados no CONJUS, IJUS e FUNJUS (explorados em detalhes na seção 6.1- Os modelos JS e FDS-JV). Outras iniciativas como os Indicadores de Juruti, criados em parceria com a FGV e a Agenda Positiva (seção 6.3 - Variáveis externas das arenas), criada em parceria com a prefeitura, também correspondem às boas práticas corporativas, já que tais ações geraram ferramentas capazes de ampliar o entendimento sobre Juruti e, conseqüentemente, nortear investimentos financeiros da empresa no município.

O fato do modelo ser um exemplo de boa prática corporativa, não significa que sua implementação esteja isenta de desafios que atuam como barreiras ao seu sucesso. Um dos principais desafios enfrentados dentro do JS é a escala do modelo e de seus resultados. Muitas pessoas e organizações não conhecem ou não se engajam nas iniciativas do modelo (GAVIDIA, 2015). Como mencionado por alguns entrevistados, a atuação do IJUS é pequena e sua capacidade de gerar resultados práticos em Juruti é, no momento, mais teórica do que prática. Apesar do investimento, a escala dos projetos ainda é pequena e descoordenada (da estruturação de cadeias produtivas ou políticas públicas). Segundo entrevistas (4 e 6), as ações do IJUS ainda não foram capazes, por exemplo, de mover os Indicadores de Juruti para melhor. Embora exista uma nova agenda 2030 de planejamento estratégico que tangibilize esses objetivos, ela ainda não tem concretude e resultados para serem avaliados aqui.

De fato, existiram muitos resultados positivos de Juruti Sustentável, considerando seu amadurecimento em uma década de atuação, principalmente no (1) estabelecimento de um espaço plural para discussões acerca do desenvolvimento sustentável local, habilitado para receber aportes financeiros para interesses públicos, (b) um legado institucional de um instrumento financeiro para gerir rendas de grande monta e (c) nova maneira da empresa atuar em cooperação com a sociedade local (ABDALA, 2016).

Todavia, desafios se relacionam com a capacidade do staff dessas instituições, com a qualificação de novas lideranças para ações coesas e com a própria adaptação da empresa às demandas sociais (ABDALA, 2016).

No primeiro ponto, destacamos a capacidade dos atores de se engajarem e administrarem as iniciativas com o nível técnico que elas exigem. Um exemplo disso é a administração dos Indicadores de Juruti, que, quando criados em parceria com a FGV, geraram uma ferramenta completa e detalhada sobre a situação de Juruti que, em tese, seria constantemente atualizada e orientaria a identificação de áreas e temas que necessitassem de investimento e projetos no curto, médio e longo prazos. No entanto, desde quando a administração dos Indicadores foi passada para a prefeitura, sua atualização foi estagnada devido à vontade política e capacidade técnica dos representantes do município inserirem os Indicadores na administração municipal. Desafios também englobam administração financeira, planejamento estratégico do CONJUS, e mais amplamente, falta de capacidade técnica necessária para captar recursos via FUNJUS.

Do segundo desafio, relativo à ausência de lideranças qualificadas para o diálogo (ABDALA, 2016), a resposta recente da Alcoa foi a criação da Escola de Sustentabilidade, que formou 42 pessoas em sua primeira turma (ROCHA; CASTILHO; ACIOLI, 2019) em Juruti e ajudou a maximizar a capacitação de parte da população. Entretanto, também enfrenta desafios (segundo seu relatório avaliativo) de natureza:

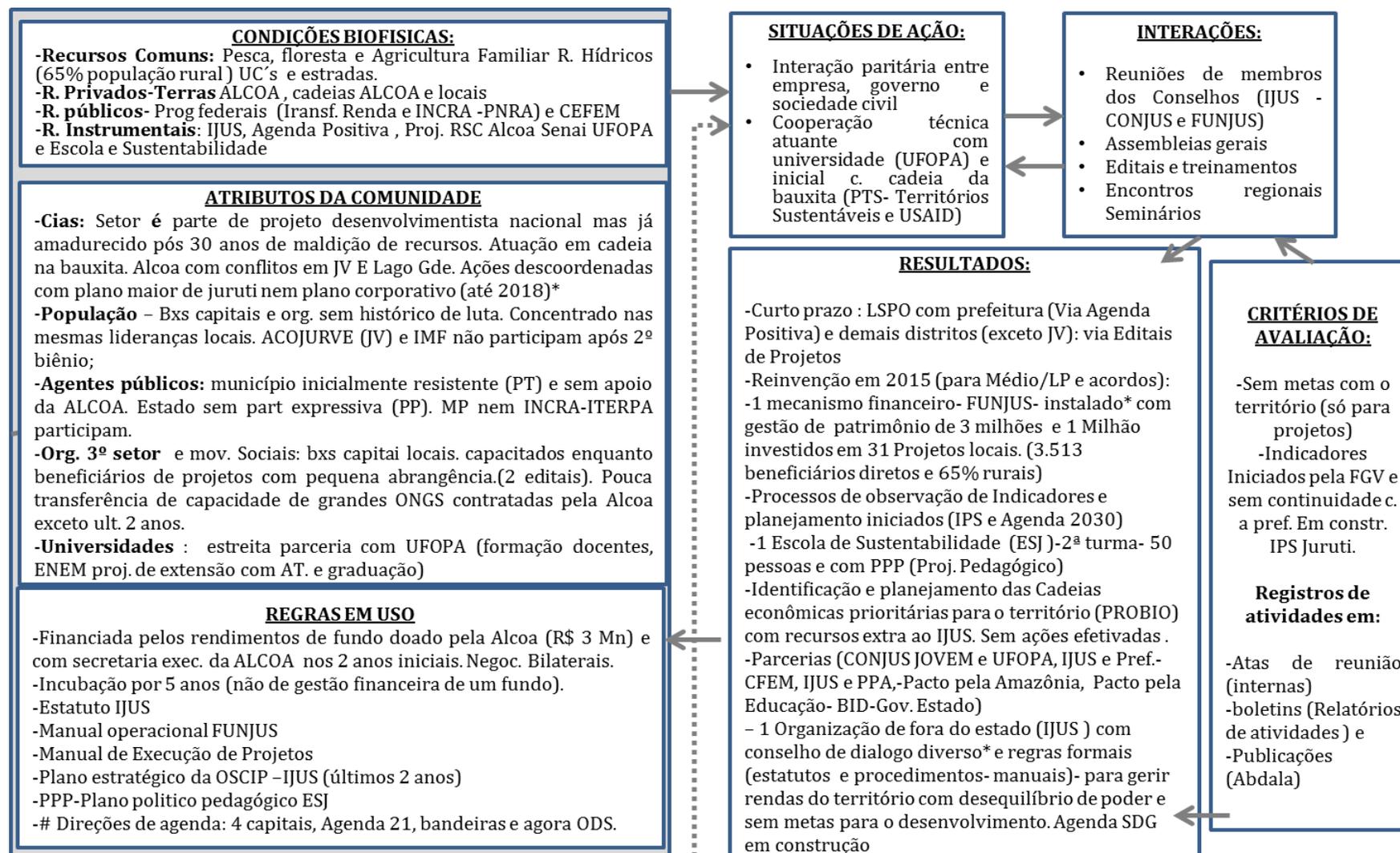
(1) política - de tornar a ESJ uma responsabilidade coletiva no município e não só do IJUS;

(2) técnica - em conceber arranjos internos alinhados com outras instituições e ‘fortalecer o capital social local’ para que eles se apropriem do conhecimento e repliquem para suas organizações, e;

(3) financeira - com a garantia de recursos para tornar a ESJ uma ação permanente de formação inicial e continuada de lideranças em Juruti (ROCHA; CASTILHO; ACIOLI, 2019).

Somam-se aos desafios descritos, a ausência de um plano que norteie ações, métodos eficazes de monitoramento e de avaliação, e oportunidades perdidas de investimento no município, em conjunto com o Governo do Estado em áreas críticas, como, por exemplo, saneamento básico.

Figura 22 - IAD aplicada a Juruti Sustentável-JS



Fonte: Elaboração própria inspirada em Ostrom 2009 e Magalhães 2018.

#### 6.4.2.2 Balanço Juruti Sustentável

Após uma década de atuação, o modelo JS reúne diferentes atores com diversos interesses e pautas orientadas para o desenvolvimento sustentável. O estabelecimento de organizações destinadas a discutir as diversas dimensões do desenvolvimento de Juruti, como o CONJUS, e a gerir recursos<sup>329</sup>, como o FUNJUS, ambas com aparatos procedimentais estabelecidos e em operação, representa relevantes ganhos para os agentes da arena e para seu próprio ambiente de interação.

No tocante às transformações ocorridas na própria arena, destacamos que esse espaço de diálogo, nascido de pressões locais para a LSO e de postura progressista em RSC, traz o tema da interação empresa e sociedade em prol do desenvolvimento para o centro do debate, com dois principais reflexos: (a) na ampliação de capitais e na racionalidade dos agentes locais e (b) nas instituições que regulam a interação entre a Alcoa e as forças sociais de Juruti e no próprio ambiente desta interação: o território.

No primeiro, ganhos podem ser observados:

Os agentes diretamente envolvidos como membros, conselheiros ou beneficiários de projetos do IJUS, CONJUS e FUNJUS, ampliaram seus capitais políticos, de negociação e até de gestão, através do exercício continuado de participação e capacitação (para participar de projetos ou para selecioná-los, por exemplo). A cultura de planejamento e monitoramento também foi fomentada nestes dez anos de atuação. No caso da Alcoa, ela experimenta novo modelo de engajamento com atores do território em busca de realização de pauta comum rumo ao desenvolvimento<sup>330</sup>, com ganhos de curto prazo relacionados à LSO da prefeitura e da população de Juruti, antecipando conflitos e reduzindo seus riscos (ABDALA, 2016). Já no âmbito das organizações ambientais e sociais, JS propicia, nos últimos anos, possibilidades de pautas comuns, como demonstram iniciativas envolvendo o CONJUS Jovem e a UFOPA na oferta de curso preparatório para pré-vestibular (2017) e no programa de negócios sustentáveis-Juruti Up (2019<sup>331</sup>).

As transformações institucionais voltadas aos atores da arena trazem ganhos, especialmente para a mineradora (quanto ao ordenamento das demandas e sua alocação de

---

<sup>329</sup> De maneira patrimonial ou semi-patrimonial (que preserva parte do patrimônio e investe com seus rendimentos), recomendado para os fundos que gerem rendas voláteis e finitas como as minerais.

<sup>330</sup> Expressa nos objetivos de cada edital lançado pelo IJUS, na recente aderência à Agenda 2030 para elaboração de juruti 2030, ou na recente mobilização para a gestão do FUNJUS (de parte do CFEM da prefeitura e das rendas minerais do ITERPA em Curumucuri).

<sup>331</sup> Iniciativas recentes da Fundação Alcoa com negócios sustentáveis para Jovens empreendedores de Juruti Mais em <http://centroamazonia.org.br/2019/04/15/centro-de-empreendedorismo-da-amazonia-participa-de-evento-de-inovacao-e-empreendedorismo-em-juruti/>. Acesso em: 05 abril 2022.

investimentos), e ganhos para os movimentos sociais e ambientais locais como fonte de recursos para seus projetos e também meio de captação de recursos com outras fontes para além da Alcoa, através da personalidade jurídica da OSCIP.

As consequências das transformações promovidas pelos acordos na arena JS em seu próprio ambiente das interações, incluem, principalmente, mudanças nas variáveis externas, em especial nas condições biofísicas da arena:

JS trouxe mais contribuições para os recursos instrumentais do território através do estabelecimento de organizações de fora do Estado, formalizadas e com procedimentos em uso - como estatutos, manuais operacionais de mecanismo financeiro, entre outros. São exemplos o próprio IJUS, FUNJUS e CONJUS e as recentes parcerias de observação dos indicadores de desenvolvimento com o IPS Juruti, elaboração da Agenda 2030 com apoio da USAID, a formação de lideranças com a Escola de Sustentabilidade e a atuação do CONJUS Jovem. A Agenda Positiva também aportou importantes equipamentos de educação e saúde, assim como parcerias recentes com a UFOPA, expressa em projetos comuns.

Todavia, estas novas instituições surgidas de JS têm poder de transformação restrito face aos limites históricos tatuados nos atributos dos agentes, que fortalecem a assimetria entre os participantes, com consequências diretas no desenvolvimento de Juruti. De um lado, a população em geral e, principalmente as rurais, com baixos capitais (econômicos, políticos), além da prevalência de alguns atores como representantes de suas pautas. Do outro, a Alcoa, dotada de grande poder econômico e político, e pautada na estratégia de curto prazo, com prevalência no controle da agenda - seja no não acolhimento de conflitos, seja na condução de negociações bilaterais, seja na descoordenação de investimentos e ações. Como consequência, acordos periféricos aos temas centrais desta população (como os relativos a recursos privados de fomento a cadeias produtivas não minerais e posses de terras) ou o baixo impacto dos projetos (em face de sua escala de implantação) ou abandono dos mesmos - como relatado (Entrevista 5) acerca dos planos de ação para desenvolvimento de cadeias produtivas (florestas, agricultura familiar e Pesca) de Juruti - o PROBIO (2017): “Implementadas mesmo, só duas ações do plano da pesca. Nenhum dos demais planos teve implementação, apesar dos equipamentos que estão lá deteriorando.”

Consequências da assimetria dos atributos dos agentes em JS evidenciam-se no exercício de negociações bilaterais da Alcoa (que não vieram de concertações gestadas no IJUS e nem com a sua participação.), observadas em importantes alterações ocorridas no ambiente

externo da arena JS com destaque para transformações nas condições biofísicas relativas a iniciativas voltadas aos recursos uso comum<sup>332</sup> e recursos instrumentais<sup>333</sup>.

O não acolhimento dos temas centrais na arena de JS, em especial os relativos a recursos privados, são evidenciados no seu tratamento em outros fóruns ou o seu não tratamento, como demonstram:

- a existência de outra arena (FDS-JV) para acordo relativo à terra (centro da luta dos ribeirinhos de Juruti velho e também a garantia de matéria-prima da Alcoa,<sup>334</sup>);
- a saída da coalizão de Juruti Velho (Movimento Juruti em Ação-MAJUR e Pastoral da Criança) do CONJUS após o primeiro biênio (2008 a 2010);
- a pauta de reivindicações do MAJUR<sup>335</sup> (2013) para diversificação e integração de atividades produtivas empresariais de Juruti, , assinada em outro espaço;
- a não-implantação da estruturação de cadeias produtivas locais com alvo nas populações rurais (como planejadas no PROBIO II e não concretizadas).

Neste sentido, a ausência de voz ativa e capacidade de mobilização da população presente nesta arena se evidencia pela inexistência de um projeto territorial, com metas compartilhadas que orientem a preservação de bens comuns, como florestas, e otimize os recursos públicos, como a CFEM, e os recursos privados, como os investimentos sociais privados da Alcoa, que seguem desconectados do desenvolvimento comum em Juruti. “O foco nas 5 bandeiras (2016) só gerava foto, não gerava resultado”. (entrevista 5)

A assimetria entre os atributos dos agentes em JS, evidenciada pela baixa capacidade de pressão da população, expressa em seu contrato social fragmentário (somente 10% de saneamento), aliado à baixa capacidade de gestão das organizações sociais e à postura da mineradora, limitam os avanços alcançados na arena.

A dependência do orçamento da empresa para seu financiamento e a ausência de robusto acordo de desenvolvimento territorial revelam alguns dos obstáculos para transformações rumo ao desenvolvimento de Juruti e à própria atuação da Alcoa.

---

<sup>332</sup> Como a implantação de novo Corredor de Biodiversidade na Amazônia - (2007), o Plano Estratégico de Conservação e Uso da Biodiversidade (2015) e a criação de UC's (2015) - REVIS do Lago Mole e o Parque Urbano do Jará (onde o IJUS participa somente após sua criação, como membro do conselho gestor de UC).

<sup>333</sup> A Agenda Positiva, maior recurso investido ‘voluntariamente’ pela Alcoa, foi fruto de acordo bilateral entre a empresa e a Prefeitura (tema acompanhado nos debates iniciais do CONJUS), com baixo impacto para a população (60% rural) no tocante ao acesso e uso de equipamentos de saúde e educação urbanos. Apesar da importância da Agenda Positiva, ela apresenta dupla desconexão com impactos diretos para dinâmicas territoriais exitosas: o aporte financeiro fora de um plano maior de desenvolvimento de Juruti, além dos relatos de descompasso entre o ritmo das obras da ALCOA e das obras da Agenda.

<sup>334</sup> A minuta de acordo de JV- termo de referência, foi elaborada em 2009 e vira minuta do TC em 2011.

<sup>335</sup> Pontos inclusos na pauta: Solidariedade da ALCOA na dívida de suas subcontratadas e ampliação das micro e pequenas empresas nas contratações da mineradora.

## 7 MUDANÇAS EM JURUTI, AS COALIZÕES E O PAPEL DA ALCOA

Perguntamos-nos em que medida Grandes Projetos de investimento (GPI) influenciam o desenvolvimento territorial das localidades impactadas por suas operações. Partimos do pressuposto de que não há mineração sustentável, dada a própria natureza da atividade mineral (FREDERIKSEN; BANKS, 2022), e sim um saldo (que pode ser positivo ou negativo) da atividade mineradora no território, sendo o primeiro a colaboração para o desenvolvimento com coesão e o segundo, seu contrário. Assim sendo, a análise presente procura elucidar esse balanço e, principalmente, suas causas e consequências.

Diferentemente de seguir a literatura dominante e analisar a existência e a qualidade das instituições ou os resultados, nos inspiramos na abordagem relacional do desenvolvimento (FAVARETO, 2020; FAVARETO *et al.*, 2015a) para investigar o processo que levou a resultados distintos nos subgrupos do território de Juruti. Ao olhar para as instituições políticas e econômicas que os trabalhos de Douglass North e Thelen<sup>336</sup> exaltam como chave para o desenvolvimento, demos enfoque às mudanças promovidas pelas coalizões, seja para ampliação ou restrição de poder de decisão e no acesso às oportunidades econômicas. Na esfera territorial, usamos a versão latino-americana do desenvolvimento<sup>337</sup>, que, em linha com as novas teorias do desenvolvimento, foca no poder das coalizões para realizar mudanças nas regras em áreas-chave do território, de modo que propiciem o surgimento de uma ação coletiva rumo a um desenvolvimento com coesão, as chamadas: ‘coalizões sociais transformadoras’.

Com estas lentes (ver quadro analítico 1), nos aproximamos das coalizões sociais em Juruti - da sua formação inicial à chegada e implantação do PMBJ, e seus reflexos para o desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. A partir da retrospectiva histórica e de indicadores socioeconômicos, procuramos compreender quais foram as transformações ocorridas em Juruti com a chegada da ALCOA, e sua operação. A partir da análise de duas arenas (FDS-JV e JS), visamos compreender de que maneira elas participam dessas coalizões que influenciaram tais resultados.

A estrutura desta seção retoma, num primeiro momento, as transformações ocorridas em Juruti e seus resultados em termos socio-econômicos e ambientais, a partir das determinantes para ampliação das liberdades nas dimensões institucionais e nas áreas-chave para o desenvolvimento territorial. Na sequência, analisamos quem ganhou ou perdeu com essas

---

<sup>336</sup>NORTH *et al.*, 2013 e THELEN; MAHONEY, 2010.

<sup>337</sup> Representada nos trabalhos de BERDEGUÉ, J.; BEBBINGTON, A.; ESCOBAL, J.; FAVARETO *et al.*, 2012; BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015; FAVARETO *et al.*, 2015a.

transformações e, assim, identificamos as coalizões responsáveis por guiar os efeitos dos fatores exógenos (como um GPI) e endógenos (das dinâmicas prévias de Juruti), que resultaram nos indicadores de desenvolvimento encontrados (menos inclusivos e sustentáveis) e no futuro campo de novas possibilidades para o território. Compreendendo as causas dessas transformações e a participação da Alcoa nelas, concluímos com lições aprendidas e limites.

## 7.1 AS MUDANÇAS EM JURUTI

Os indicadores atuais de desenvolvimento em Juruti apresentam um bom desempenho econômico, mas com resultados preocupantes nos aspectos de aumento da desigualdade e nos baixos indicadores de bem-estar, sinalizando que a renda gerada está beneficiando uma minoria:

**Tabela 14** - Síntese dos resultados de desenvolvimento de Juruti

UF	Dinamismo econômico e Emprego (2017x 2000)	Desigualdade (2010x 2000)	Bem-Estar (2010x 2000)
Juruti	+PIB (+1000%) e + empregos formais com > desemprego (8.5% x 7.3%)	GINI: 0,59 x 0,52	Mortalidade (25% x 50%) Água (10% x 15%) Pobreza (49% x 81%)

Fonte: Reproduzido da seção 5.3 deste.

As causas destes resultados<sup>338</sup> são investigadas a partir das determinantes para a promoção do desenvolvimento nas dimensões elencadas no quadro teórico 1 e que comungam a hipótese de que um desenvolvimento que inclua mais atores depende de mudanças na distribuição de poder (de tomada de decisão e nas oportunidades econômicas), em especial em áreas-chave da formação territorial (focamos aqui na paisagem, nas atividades produtivas e no acesso a direitos).

<sup>338</sup> Como legenda, usamos em vermelho: Retrocesso ou manutenção em nível baixo, em amarelo: Avanço parcial ou manutenção em nível mediano e em verde: Avanço significativo ou manutenção em patamar alto.

### 7.1.1 Nas áreas determinantes para o desenvolvimento

Considerando-se que para transformar instituições que guiam o comportamento humano é necessário alterar a distribuição de poder e de oportunidades econômicas (NORTH, 2009; THELEN, 2014; THELEN; MAHONEY, 2010), observamos estas duas dimensões em Juruti. Quanto à primeira, ressaltamos a inserção de novos atores de fora da histórica arena de tomada de decisão política local: além da candidatura de pessoas originadas na área rural e dos movimentos sociais locais – como Gerdeonor, candidato a prefeito em 2020 <sup>339</sup>, Juruti apresentou também a estréia de novos partidos (PSOL) na esfera política do município (PT e PMDB). Contrariamente, no âmbito de Juruti Velho, não foi identificada participação ampla dos ribeirinhos na direção da Associação que os representa, ACOJURVE, estando seu presidente há mais de cinco mandatos no cargo. Na última eleição não houve chapa opositora.

No tocante às oportunidades econômicas, verificou-se que a entrada da cadeia mineral em Juruti (2009) trouxe vultosos recursos financeiros concentrados em seu entorno, como empregos, empresas e taxas. Para dar a escala deste último, só a ALCOA efetuou pagamentos da ordem de 250 milhões no município <sup>340</sup> nos últimos dez anos (seção 6.3.2.1). Considerando a finitude dos recursos minerais e de suas rendas (e seu conseqüente comportamento ‘boom–colapso’), esta concentração de poder econômico em um único setor (de commodities), aliada à inexistência de encadeamentos produtivos minerais e não minerais, configura instituições econômicas distantes das de uma ordem social de acesso aberto (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009), e coloca Juruti como candidata vulnerável e típica da maldição de recursos <sup>341</sup>.

Salientamos que as transformações não foram homogêneas em Juruti, onde o maior poder político e econômico do distrito de Vila Muirapinima contribuiu para que não houvesse maior concentração econômica e política no município como um todo, conforme quadro resumo abaixo:

---

<sup>339</sup> Em: <https://www.jesocarneiro.com.br/cidade/juruti/psol-tera-candidato-a-prefeito-pela-1-a-vez-em-juruti-ex-petista-foi-lancado-hoje.html>

<sup>340</sup> Voluntários ou fruto de compensações legais do licenciamento

<sup>341</sup> Ver descrição na nota de rodapé 7.

**Quadro 22** - Transformações determinantes para o desenvolvimento de Juruti (2017 x 2002)

Escala	Determinantes	Transformações ocorridas (2010 a 2017)
Juruti	Oportunidade Econômica	-Mais concentrada no setor mineral. -Compartilhamento das rendas minerais com Juruti Velho (após conflitos)
	Oportunidade Política: Poder para tomada de Decisões (ou de influência) nas áreas-chave territoriais.	-Concentrado no governo e no GPI - exceto em JV -Concentrado em JV nas lideranças da ACOJURVE -Última década maior abertura de poder no subgrupo dos demais distritos (JS), mas com pouco poder (na escala e nos temas tratados) -Recursos não vinculados a plano de desenvolvimento de LP acordado pelos cidadãos.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando que as condições (*Doorstep conditions*) que permitem a passagem de uma ordem social limitada para ordem aberta, em outras palavras, sociedades mais inclusivas, adicionaram: (1) aplicação universal e impessoal das leis e outras regras formais (*Rule of Law*), (2) Formas perpétuas de organizações e (3) Controle político consolidado sobre forças armadas (NORTH, DOUGLASS C.; WALLIS, JOHN JOSEPH; WEINGAST, 2009), podemos classificar Juruti como um município com uma ordem social de acesso fechado maduro, uma vez que: (1) apresenta elementos de *Rule of law* que possibilitaram a aplicação universal impessoal de leis - em Juruti Velho, apesar de ainda manter seu acesso limitado, expresso num contrato social fragmentado que impede uma ampla cobertura de serviços básicos de qualidade à população, reduzindo seus capitais e sua capacidade de agir, (2) foram criados incentivos (via conflitos e RSC) que resultaram na criação de duas organizações (de fora do Estado e do mercado- as arenas de ação JS e FDS-JV), indicando horizontes de maior participação e mobilização social.

A ascensão da ACOJURVE às arenas decisórias e seus ganhos econômicos evidenciam as alterações no equilíbrio de poder em Juruti, em direção à maior participação de grupos de fora da elite histórica (GPIs e governos), rumo à construção de instituições mais abertas, com mais atores, mais interesses e mais inclusão nas decisões, como pode ser visto na da FDS-JV. O mesmo acontece no subgrupo dos demais distritos de Juruti, entretanto, com menor poder econômico e muito menor poder político, tanto na tomada de decisões acerca do planejamento de seu próprio desenvolvimento, quanto da gestão dos impactos da Alcoa.

### 7.1.2 Nas áreas-chave para o desenvolvimento do território

As determinantes territoriais para o desenvolvimento com coesão (entendida aqui como ampliação de liberdades) em Juruti estão relacionadas à característica das instituições em algumas áreas-chave, as quais, por sua vez, dependendo do seu grau de concentração, estruturam condições para a emergência de coalizões mais ou menos amplas (BERDEGUÉ; ESCOBAL; BEBBINGTON, 2015). Aqui tratamos de três delas pela facilidade encontrada no acesso aos dados: 1 - Acesso a recursos naturais e estrutura fundiária, 2 - Atividades produtivas e vínculos com mercados dinâmicos e 3 - Acesso a políticas públicas e direitos.

Duas conclusões principais a respeito das transformações ocorridas em Juruti (recuperadas da Seção 5.4 deste):

(a) Elas foram diferentes entre os dois subgrupos territoriais - notadamente no distrito de Muirapinima vis a vis o subgrupo dos demais distritos e;

(b) Elas foram mais estruturais e em consonância com as condições para o surgimento de coalizões sociais transformadoras em Juruti Velho.

A área que apresentou um avanço expressivo em relação ao contexto anterior à chegada da Alcoa foi o acesso a direitos, garantidos em especial aos ribeirinhos de Juruti Velho, e que provoca mudanças profundas nas três áreas sensíveis para o desenvolvimento dali, a saber:

(1) Acesso a recursos naturais - através de seu reconhecimento enquanto populações tradicionais e sua regularização fundiária via criação do PAE- JV e obtenção de CDRU;

(2) Acesso a políticas públicas e atividade econômica, tais como: (a) políticas públicas federais da PNRA-Política Nacional da Reforma Agrária e (b) direitos de superficiários do solo pesquisado e minerado.

Para o subgrupo territorial formado pelos demais distritos de Juruti, temos estruturas fundiárias e produtivas mais concentradas e menos diversificadas quando comparadas ao período anterior à entrada da Alcoa. As transformações por área-chave de desenvolvimento territorial ocorridas em Juruti estão resumidas no quadro abaixo e detalhadas nas páginas seguintes.

**Figura 23** - Principais Transformações territoriais nas áreas-chave para DT de Juruti

Áreas-chave para DT	Transformações em Juruti (2000 a 2017)
1-Estrutura fundiária / acesso a recursos naturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Regularização PAE JV. Mantém seu controle, agora legal sobre o território,</li> <li>- Terras mais concentradas- (&gt; GINI) exceto em PAE JV e mais pressionada (crescimento populacional e mineral),</li> <li>-Degradação de recursos hídricos e demais impactos da instalação de um GPI.</li> <li>-Parte do Território abrigo (biodiversidade e modo de vida) em território recurso (JV). A partir de 2015- Programas de UC's e Reflorestamento.</li> </ul>
2-Estrutura produtiva- acesso a mercados / recursos privados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- JV com renda nova oriunda da PRL (R\$ 54 milhões e direito a EPD R\$13 milhões).</li> <li>-Geração de Empregos de qualidade e compras locais Alcoa.</li> <li>-Atividade concentrada na cadeia mineral - e mais próxima de acabar. Em JV: Perda de extrativismos vegetal para 'tecnificado'.</li> <li>Nos demais distritos: Inadimplência cadeia Alcoa e sem conexão entre cadeias - cadeias alternativas estruturantes pouco desenvolvidas.</li> <li>-Recursos instrumentais (projetos sociais) para atividades produtivas em pequena escala e desconectados (no varejo).</li> </ul>
3-Políticas Públicas e acesso a direitos /recursos públicos e instrumentais	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mais centralidade devido à dimensão que o GPI aporta às políticas públicas</li> <li>- Investimento da Agenda Positiva para equipamentos de educação e saúde (hospital-escola- campus UPOPA) com atendimento majoritário à população urbana,</li> <li>-Desconectados de agenda de futuro e em descompasso com obras Alcoa;</li> <li>- Acesso a direitos oriundos da regularização Fundiária (CCDRU) como políticas de habitação (PAE JV),</li> <li>- Conexão com PP via integração no G.E (FDS-JV) para batalhão PM.</li> <li>-Acesso a direitos econômicos - geração renda via comunidade (cartão ACOJURVE-finito) x território abrigo. Direito não garantido pelo Estado (renda básica).</li> <li>- Acesso a patrimônio para gestão (IJUS) e mecanismos institucionais (fundo e espaço de diálogo e decisão).</li> <li>-Pressão nos serviços públicos. Menos acesso. Manutenção de baixos estoques de capital e de direitos.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

Detalhamos abaixo as principais transformações nas instituições que regulam áreas-chave para o desenvolvimento de Juruti (quadro resumo acima) encontradas a partir da recuperação histórica do território e da análise das entrevistas:

#### 7.1.2.1 Instituições de acesso à terra e demais recursos naturais

Atualmente, Juruti é um município mineral, com duas frentes principais de extração de larga escala (ambas da Alcoa): O PAE Lago Juruti Velho e o PEAEX- Projeto estadual agroextrativista: Curumucuri e Monte Sinai. Uma terceira frente pretendida segue ainda indefinida e em conflito (Lago grande). As terras de Juruti, hoje, estão mais concentradas, à exceção dos assentamentos agroextrativistas que tiveram seu processo de regularização fundiária concluído ou quase (ver seção 5.4.2). No caso de acesso a recursos de bem comum,

os ribeirinhos de JV sofreram perdas que foram identificadas e valoradas a partir de estudo com participação e a validação de todos os envolvidos (EPD).

Marcos Principais:

(a) Concessão de terras para mineração<sup>342</sup> da ALCOA no Projeto Mina de Juruti (PMBJ) em concordância com a visão da atividade mineral como de ‘interesse nacional’, e parte do projeto desenvolvimentista agroexportador vigente desde os anos 60 invisibilizando 9.000 famílias de origens locais centenárias, além de outros territórios que deixaram de existir por estarem sobrepostos ao GPI;

(b) Ampliação da concentração de terra (GINI) considerando realocações de comunidades e atores jurutienses (seja por venda ou ‘expulsão’ via reintegração de posse da ALCOA) e impactos não devidamente compensados (como em Socó I e Santo Hilário);

(c) Regularização fundiária de Assentamento agroextrativista (PAE JV) sobreposto às terras em regime mineral – Inclusão de ribeirinhos no poder de *facto* (concordância com perdas e danos e sua mensuração e pagamento) e de oportunidades econômicas (royalties minerais - 1.5 % de participação na lavra); desmatamento e recuperação ambiental.

#### 7.1.2.2 Atividades produtivas e vínculos com mercados dinâmicos

Juruti atualmente é um município de atividade produtiva principalmente mineral, com elevação desigual de renda per capita e com perda de atividades produtivas tradicionais (como da cadeia da mandioca), sem alternativas instaladas para sair da dependência do setor.

Marcos principais:

Concentração da atividade econômica em exportação de bens primários-commodities, sem encadeamentos produtivos- sejam minerais ou não minerais e redução de atividades tradicionais rurais.

Das mudanças ocorridas na estrutura produtiva de Juruti, a principal é sua saída de um extrativismo vegetal, representado nas roças de mandioca para preparo de farinha, para um extrativismo altamente tecnificado da mineração em larga escala. Este é um dos mais frágeis pontos, especialmente porque a sobrevivência dos ribeirinhos se conecta diretamente com a área minerada pela Alcoa. A atividade econômica de Juruti é potencializada em 13 vezes, mas

<sup>342</sup> Inclusas concessões de pesquisa (no âmbito do código mineral) e posterior de lavra (no âmbito do licenciamento).

de forma desigual (GINI), sem encadeamentos tanto nas cadeias minerais quanto não minerais (seção 5.3.). Afora este ponto comum, de desestruturação ‘extra cadeia mineral’, os impactos na cadeia produtiva apresentam diferenças em dois grupos principais (população rural e urbana):

(a) Rural: A cadeia invisível da farinha perde importância e nenhuma outra cadeia não mineral e voltada às tradições locais (potenciais como pesca, florestas e agricultura familiar) são desenvolvidas em escala e em pensamento integrador de cadeias<sup>343</sup>. Somente como “projetos de varejo” (entrevista 5). Outros depoimentos alertam para o incentivo às atividades produtivas de confinamento (horta, peixes) em detrimento de atividades que demandem espaço, e sua inviabilidade econômica sem o apoio da mineradora (CANTO, 2016).

b) Urbana - Apesar das compras locais da Alcoa crescerem em volume e valor, estas beneficiam mais a outras cidades, como Santarém, segundo relato a respeito do novo formato (Alcoa Buy) lançado (entrevista 3) . Adicionalmente, as inadimplências deixadas com as atividades empresariais locais pela cadeia de fornecedores da Alcoa (que não se responsabiliza solidariamente com eles) originou perda para o encadeamento produtivo local. Em 2018, a Alcoa implanta o ECOVADIS – Programa de gestão da cadeia de fornecedores, com resultados não identificados nem analisados na presente pesquisa dado o seu escopo inicial.

### 7.1.2.3 Acesso a Políticas Públicas e direitos

Juruti é um município que ganhou mais visibilidade devido à presença e dimensão que um GPI como a Alcoa representa. Todavia, ainda é baixo o acesso de seus cidadãos às políticas públicas, apesar do investimento da Agenda Positiva da ALCOA em educação e saúde (hospital, escola, campus da UFOPA) e das políticas da PNRA. Ainda inexistem em Juruti<sup>344</sup> um pacto ou tipo de contrato social, concertado em uma agenda de futuro comum, que mensure o total de investimento necessário para acesso amplo e universal a direitos básicos como saúde, educação, e proteção social para todos, impessoalmente, e que elevem os baixos índices de bem-estar.

---

<sup>343</sup> Importante oportunidade perdida a Aliança Tapajós (2013) incluindo os planos de negócio do PROBIO, da ALCOA em parceria com a Natura e ONG Saúde da Alegria e FUNJUS. Disponível em: <https://envolverde.cartacapital.com.br/parceria-empresas-instituicoes-impulsiona-economia-verde-2/>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>344</sup> Em Juruti Velho existe o PDA- Plano de Desenvolvimento do Assentamento-Projeto Agroextrativista Juruti Velho elaborado pela EMATER em 2011, mas não conseguimos identificar dados de sua implementação e seu acompanhamento: Acessado via lei de acesso à informação Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1vXgBKbIQfo3pcHOTWdDONCvpKwzEtt5D/view>. Acesso em: 05 abril 2022.

### Marcos Principais:

- (a) Acesso aos direitos da população assentada (PAE)<sup>345</sup> e dos superficiários minerais com resultados pouco acessíveis para o coletivo dos ribeirinhos de JV.
- (b) Alguma melhoria no baixo acesso às políticas públicas e desconcentração em agenda comum de futuro.

As políticas públicas presentes no território desde os anos 2000 e que se mantêm são as do governo federal, em especial o Bolsa família, as aposentadorias e o Bolsa verde. A regularização fundiária também favoreceu o acesso às políticas de assentamentos extrativistas<sup>346</sup> (especialmente habitação), mas solapada por denúncias de corrupção e sem resultados transparentes, além do baixo acesso geral a direitos, como água tratada e educação, mantém o contrato social extremamente fragmentário, expresso no alto percentual de pobreza do município.

Agravaram as condições precárias da população rural, em especial as ribeirinhas de JV, que ficaram mais privadas de seus meios de subsistência (igarapés e castanhais), e acesso à compensação (para além dos 50% do PRL recebidos por cartão ACOJURVE) que até o momento de defesa desta tese, não foi recebida (R\$13 milhões EPD).

Apesar de não ser o foco aqui e não termos feito entrevistas profundas com atores, individualmente, foi possível verificar através de algumas evidências que grande parte dos atores locais de Juruti ganhou capital humano, e uma pequena parcela (lideranças ACOJURVE) ganhou capital simbólico, convertido nos últimos anos em capital político, e também considerável ganho de capital econômico através da PRL. Isto importa, pois as possibilidades de desenvolvimento com coesão em Juruti aumentam com o empoderamento de seus atores locais, por isso, citamos brevemente.

A elevação de capital humano da população de Juruti evidencia-se na melhoria (em quase 50%) dos indicadores de educação, e apesar de ainda ser baixo seu patamar, são também diversas as iniciativas de concertação para solução desta questão. Indicam esta preocupação e cooperação para ação o Pacto pela Educação do Governo do Pará, com apoio do BID (renovado em 2019), e do qual a ALCOA participa, e os vários recursos instrumentais descritos nas condições biofísicas das arenas-seção 6.3.1), com destaque para as recentes ofertas de

<sup>345</sup> Políticas públicas previstas: (Decreto nº 9.424/2018) para beneficiários do Projeto de assentamento, atendidos por até 05 (cinco) modalidades diversas: (1) Apoio Inicial (R\$ 5.200) (2) Fomento Mulher (R\$ 5.000) (3) Fomento (R\$ 6.400) (4) Habitacional (R\$ 34.000 e (5) Reforma habitacional (R\$17.000).

<sup>346</sup> Investidos no PAE JV: R\$13. 542 nas Modalidades Apoio Inicial e Aquisição Material de construção. Ver modalidades e políticas públicas. Disponível em: [https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos\\_1](https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos_1). Acesso em: 05 abril 2023.

graduação, projetos de extensão e apoio ao ENEM da UFOPA, e a escola de sustentabilidade da ALCOA.

Os demais capitais (simbólico, econômico e político) foram alterados drasticamente em Juruti Velho, especificamente nos líderes da ACOJURVE, uma vez que saem de um cenário de luta local com organização e apoio da Igreja, para uma luta contra um GPI de peso e conexões internacionais - como no exemplo da interdição do porto e da estrada na época do FSM (2009). Daí também deriva o capital político adquirido que se expressa na própria criação da mesa de diálogo (atual G.E) e aqui tratada de FDS-JV.

A conversão desse capital simbólico em político pode ser vista na candidatura do presidente da ACOJURVE a prefeito de Juruti e no deslocamento do superintendente regional do INCRA (Dilton Tapajós) para o núcleo da diretoria da ACOJURVE. O capital econômico é expresso nos mais de 50 milhões de reais recebidos através dos direitos de superficiários do solo do PMBJ, cuja parcela de 50% distribuída por associado só reforça o capital político interno da atual diretoria da Associação, cuja presidência se mantém há mais de cinco mandatos.

Importante salientar que os casos de recepção local de rendas oriundas de indústrias extrativas, estudados na África e América Latina, apontam para uma unanimidade de formação de concentração de poder dos representantes de atores locais, que muitas das vezes alcançam poder de influência na esfera nacional (BEBBINGTON *et al.*, 2017).

## 7.2 AS COALIZÕES QUE GERARAM AS MUDANÇAS EM JURUTI

As transformações de desconcentração ou concentração de poder político e econômico nas áreas-chave para o desenvolvimento territorial de Juruti (resumidas na seção anterior), resultam de coalizões sociais locais. Através da identificação dos impactos e das oportunidades econômicas oriundas da chegada e operação do PMBJ por grupo social, é possível compreendê-las melhor.

Nesse exercício, duas coalizões se sobressaem, como mostram as células em verde (ganhos) e em vermelho (perdas) do quadro ao fim desta seção, detalhado a seguir: de um lado, uma coalizão de ampla resistência inicial ao empreendimento- formada pela ACOJURVE com apoio das IFM e MP, cujas estruturas territoriais pré GPI eram menos concentradas e mais diversas, logrou minimizar os impactos da chegada e implantação da Alcoa em Vila Muirapinima e ampliar as oportunidades econômicas em seu território. De outro lado, uma corrente favorável ou sem grande oposição ao GPI, formada pelos demais distritos (exceto o

distrito de Muirapinima), liderada pela Alcoa em parceria com governo estadual e municipal. Esta população teve menos oportunidades econômicas e poder com a chegada da mineradora .

A formação de duas diferentes coalizões é resultado, principalmente, das diferentes características das estruturas territoriais que as forjaram - no caso de Juruti Velho, mais desconcentrada e mais diversificada (com atividades de caça, pesca e extrativismo vegetal), tal como mostrado na seção 5.

Ressaltamos que a principal inovação das transformações estruturais territoriais ocorridas no município e no país é a garantia de direitos (via CDRU do PAE) e a inclusão de um grupo de atores historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão a respeito de seu território- em sobreposição aos de mineração, como no caso de Juruti Velho (distrito de Muirapinima). O surgimento dessa coalizão liderada pela ACOJURVE e que reage fortemente à entrada da Alcoa em estreita conexão com MP<sup>347</sup> e entidades regionais (MST- CEB) e internacionais (Via Campesina e evento no FSM), pode ser explicada pelas características históricas de suas estruturas (detalhadas na seção 5.1), tais como: maior desconcentração de terras (todas as comunidades tinham acesso a áreas de extração vegetal, pesca e roça), e de sua estrutura produtiva (recursos naturais como base de sua atividade produtiva e produção de farinha de mandioca) e de poder (relações comunitárias e atores capacitados em trabalho de conscientização política por mais de 30 anos, elaborado pela irmã Bruhilde-IFM).

Em contraponto, as demais comunidades rurais e populações urbanas do município de Juruti<sup>348</sup> se desenvolveram com estruturas agrárias com forte concentração de terras (GINI fundiário), sem os meios de subsistência ofertados pelo ambiente rural e, principalmente, sem ameaça de perdê-los, aliado a agentes com baixos capitais - sem histórico de defesa da terra ou de seus direitos e sem treinamento das Comunidades Eclesiais de base (CEB). Esta coalizão reagiu à entrada da Alcoa com pouca oposição e muitos com grande euforia (em face, principalmente, às 5000 oportunidades diretas de trabalho<sup>349</sup>) e, como consequência, profundos impactos e poucas oportunidades econômicas<sup>350</sup>. Inclusive nessa coalizão de apoio, as instituições federais, o Governo do Estado do Pará e a Prefeitura Municipal de Juruti, que receberam da ALCOA, respectivamente, R\$ 85, 6 milhões, R\$ 333 milhões e R\$ 261 milhões

---

<sup>347</sup> Como consequência, ascende em espaços de tomada de decisão antes restritos a uma elite (setor mineral e governo) e ganha poder de facto (apesar de sofrer profundos impactos em seus modos de reprodução social, compensada até o momento no EPD de R\$13 milhões e na PRL de R\$ 54 milhões de 2009 a 2018),

<sup>348</sup> Todos os distritos do município (Sede, Tabatinga e Castanhal) exceto o distrito de Muirapinima.

<sup>349</sup> Ver indústria do Alumínio: A floresta virada em pó. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?V=hixx70sqgpo>. Acesso em: 05 abril 2022.

<sup>350</sup> Embora compensação financeira bem inferior a Juruti Velho (R\$ 9, 5milhões em projetos comunitários) guardada a devida proporção destes agentes não estarem nas ADA (área diretamente afetada) do GPI.

(ALCOA BRASIL, 2018a)<sup>351</sup> e que, após uma década, não lograram sucesso em elevar o bem-estar da sociedade, que apresenta quase 50% de sua população em condição de pobreza oriunda da alta desigualdade local.

Nesse sentido, é possível confirmar a 1ª hipótese, que os territórios importam para o desenvolvimento territorial: suas estruturas historicamente construídas mais ou menos concentradas (estrutura produtiva, de acesso a recursos naturais e de políticas públicas e direitos) condicionaram o surgimento de coalizões sociais completamente diferentes em Juruti - em suas diversas formas de recepcionar a Alcoa e participar da definição dos rumos do desenvolvimento em termos de impactos e oportunidades que se deram a partir de sua chegada.

Todavia, é importante salientar o que há de comum nos dois subgrupos:

(1) nenhum deles (Juruti Velho e o de demais distritos) teve o direito (ou exerceu tentativa) de negar a implantação do empreendimento. Nos casos analisados, houve negociação das condições em que se daria essa instalação (Juruti Velho) ou uma apresentação das condições (Juruti Sustentável) - fato peculiar nas experiências do setor, como relato de pesquisador em Juruti:

[...] os atingidos ainda não assumiram um discurso antiminação, que almejaria o fim da exploração mineral, mas sim lutam por maior inclusão nos ganhos provenientes da exploração dos recursos minerais em seu território, característica diferente de outros casos pelo mundo.(WANDERLEY, 2012, p. 83)

(2) não há ainda um acordo - plano de desenvolvimento para Juruti (aqui entendido como um horizonte de médio longo prazo comum, um projeto territorial passível de acompanhamento e mensuração), que direcione os investimentos: (a) voluntários e diretos da mineradora de quase R\$80 milhões de reais<sup>352</sup> no município e (b) investimentos acordados de mais quase R\$60 milhões em Juruti Velho. Como consequência, Juruti se mantém com baixos indicadores de bem-estar, sendo alguns com tendência de piora <sup>353</sup>.

Na figura abaixo, referente a oportunidades econômicas e de poder -de *facto* e de *jure*(ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005), ocorridas em Juruti (2020 x 2000) por

---

<sup>351</sup> Importante que nessa cota não estão inclusos os benefícios fiscais que se olhados com mais cuidado, são injustiças fiscais, pois beneficiam majoritariamente as empresas em detrimento das receitas governamentais (CARDOSO, 2015).

<sup>352</sup> R\$ 69 milhões Agenda Positiva (saúde, educação, segurança pública, assistência social e infraestrutura) e R\$ 9, 5 milhões em mais de 80 projetos comunitários (2007 e 2018) investidos pela Alcoa Foundation e o Instituto Alcoa.

<sup>353</sup> O IDMF, que contempla dados mais recentes, apresenta uma melhora (de 0, 491 em 2005 para 0, 606 em 2011), porém, em 2016, volta a cair (0, 568) –Ver seção 5.3.4 deste documento.

grupos sociais e por área-chave do desenvolvimento territorial, é possível perceber os diferentes resultados encontrados:

- a perda de poder econômico e político dos atores da coalizão do subgrupo de distritos é maior que os da coalizão do subgrupo de Juruti;

- somente as coalizões de atores locais têm piora nas área chave determinantes para o desenvolvimento;

- o governo e a Alcoa são os que mais ganham nas áreas-chave, desde 2010.

O Padrão de cores utilizado na figura foi: verde para melhoria, vermelho para piora e amarelo para estabilidade.

**Quadro 23** - Coalizões: Oportunidades econômicas e de poder de facto ocorridas em Juruti (2017 x 2000) por grupos sociais e por área-chave do desenvolvimento territorial

Áreas-chave para o DT	Transformações por Principais Grupos sociais de Juruti			
	Vila Muirapinima- JV	Demais distritos de Juruti	Alcoa-GPI	Governo
1-Estrutura fundiária / acesso a recursos comuns	-Regularização PAE. Mantém seu controle. LEGAL sobre território -	-Maior GINI e processos de realocação via reintegração de posse da Alcoa em comunidades.	-Licenças minerais	Recepção Royalties e impostos
	Perde biodiversidade/ Florestas: Território abrigo	-Maior urbanização e crescimento populacional elevando custos de moradia e vida	-Investimento em reflorestamento (mudas) e UC's (corredor)	
2-Estrutura produtiva- acesso a mercados / recursos privados	-Renda nova oriunda da PRL e . e direito a EPD	Empregos de qualidade e Compras locais	-Mantém força ( econômica e política) da cadeia mineral – dependência dos demais	-Mantém recepção de royalties sem prestação de contas.até 2019 (10 anos depois)
	-Perda de extrativismos vegetal para 'tecnificado'. Sem alternativas p. cadeias produtivas não minerais '. Perda de vocação- roça e farinha'	- Sem alternativas p. Cadeias produtivas não minerais.	-Desconexão de cadeias locais a mineral. Esforço para compras locais (50%)	
		-Inadimplências da cadeia Alcoa	-Isenta de solidariedade financeira dos seus fornecedores	
3-Políticas Públicas e acesso a direitos públicos e instrumentais	-Acesso a direitos oriundos da reg. Fundiária (CCDRU) como políticas de habitação e crédito (PAE JV), - Alguma conexão com PP via integração no G.E (FDS-JV).	-Mais centralidade devido a visibilidade que GPI traz; - Investimento da Agenda Positiva para equipamentos de educação e saúde (hospital- escola-campus UFOPA) com atendimento majoritário a população urbana	Não foi questionada a mineração e sim a forma de minerar.	Inicia parceria de uso transparente de parte da CFEM com IJUS.
	-Acordos para acesso a mais luz- _ água e habitação. Implantação de batalhão fruto da arena e cooperação.	-Desconectados de agenda de futuro e em descompasso com obras Alcoa;	-Investimento Agenda Positiva e demais programas socioambientais sem ampliação de controle social e sem inserção em plano de desenvolvimento de Juruti.	-Plano Diretor de 2006- revisado em 2015. Sem acompanhamento formal e transparência na aplicação do CFEM.
	'-Acesso a direitos econômicos - geração renda via comunidade (cartão ACOJURVE-finito) x território abrigo. Direito não garantido pelo Estado (renda básica).	'-Acesso a patrimônio para gestão (IJUS) e mecanismos institucionais (Fundo e espaço de diálogo e decisão).		
	-Manutenção de baixos estoques de capital e de direitos. Sem mecanismo institucional para gestão e concertação de recursos \$ para o desenvolvimento.	-Pressão nos serviços públicos. Menos acesso. Manutenção de baixos estoques de capital e de direitos_	Iniciativa recente (2017) para ampliação de estoque de capital político - Escola de Sudentabilidade.	Vai destinar 1% com IJUS. Aderiu ao IPS para monitorar o desenvolvimento de Juruti. Ainda sem avaliação.

Fonte: Elaboração Própria

### 7.3 A PARTICIPAÇÃO DA ALCOA NAS MUDANÇAS EM JURUTI

Uma vez compreendidas as estruturas, as instituições, os agentes nas dimensões-chave para o desenvolvimento de Juruti, e as transformações diferentemente ali ocorridas com a chegada e operação do PMBJ, nos perguntamos: em que medida a ALCOA participou de coalizões para transformações institucionais que levassem a um desenvolvimento mais inclusivo?

Respostas para esta pergunta retomam a análise das duas arenas de ação: Juruti Sustentável e da Fundação Juruti Velho (seção 6), adicionada à recuperação histórica da configuração territorial original de Juruti (seção 5.1), e sua transformação com foco nas áreas-chave do desenvolvimento territorial (seção 5.4).

A análise das arenas permitiu vislumbrar estas coalizões em ação no momento presente, amplificando as conexões existentes no território, bem como suas amarras e os trampolins para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável em Juruti - que estão ligados tanto à história vivida ali, quanto ao que está sendo vivenciado no agora. A estrutura de análise do IAD (OSTROM, 2009) permitiu um mergulho nessas arenas de ação das coalizões, na verificação de quem participa ou não das negociações, em que posição, sobre que temas e quais as regras que os regem - revelando as possibilidades e limitações do momento presente ao estabelecimento das bases para um outro desenvolvimento - ou não. As variáveis externas às arenas também ofereceram um panorama dos atributos dos agentes em interação determinantes para suas atuações no campo (em disputa ou cooperação), traduzido nos acordos travados (ou não), juntamente com os recursos disponíveis para eles (e em disputa), e que podem colaborar ou prejudicar a interação e seu rumo em termos de desenvolvimento (mais ou menos concentrado, mais ou menos inclusivo).

Os dados e informações foram coletados através de entrevistas com os participantes das duas arenas<sup>354</sup>, além da recuperação histórica feita através da análise de documentos e dados estatísticos (reproduzida da seção 5 desta). Aqui, discutiremos os principais resultados da participação da Alcoa nas arenas (e nas coalizões), concluindo com nossas considerações finais, limites e lições aprendidas.

Concluimos que as coalizões em Juruti se tornaram mais amplas e mais complexas e promoveram mudanças estruturais importantes nas relações de poder local, com consequentes e diferentes resultados para o desenvolvimento atual de Juruti e seu campo de possibilidades.

---

<sup>354</sup> Tais como IJUS, INCRA, MP, FUNBIO e Alcoa. Além de especialistas no tema como Prof. Otávio do Canto e Prof. Maria Amélia Enriquez.

As principais mudanças estruturais de poder ocorridas dizem respeito à inclusão de ribeirinhos de Juruti Velho, tanto no:

(a) poder político, com o estabelecimento de arena de tomada de decisão acerca da gestão de impactos da Alcoa no distrito de Vila Muirapinima (FDS-JV), quanto no

(b) poder econômico, através de sua participação nos resultados da lavra do PMBJ e demais compensações do superficiário do solo minerado. Observamos que a participação da Alcoa para tal inclusão foi reativa-pós-crise (primeiro processo em 2005 em questionamento ao EIA e conflito mais grave com o fechamento Base Capiroanga-2009), e retratadas pela própria existência e história da FDS-JV.

Por outro lado, a existência e a história de JS retratam as mudanças incrementais que se deram por posicionamento ‘voluntário’ da ALCOA e que:

(a) ampliaram a oportunidade política dos atores locais (na decisão acerca dos temas do desenvolvimento de Juruti) e

(b) ofertaram recursos instrumentais para a ampliação das liberdades destes atores (como mecanismo financeiro e Escola de Sustentabilidade), embora com pouco poder político e econômico<sup>355</sup>.

O quadro 24 resume as conclusões relativas à participação da Alcoa para ampliar ou reduzir as oportunidades econômicas e políticas em Juruti:

**Quadro 24** - Participação da Alcoa para o desenvolvimento em Juruti

Determinantes	Transformações em Juruti (2010 a 2020)	Participação da Alcoa
Oportunidades Econômicas	- Mais concentrada no setor mineral; - Compartilhamento das rendas minerais com Juruti Velho (PÓS-CONFLITO).	- Concentração de oportunidade econômica com abertura reativa-pós-crise (Fechamento Base Capiroanga-2009). Reação a custo adicional de superficiário (PRL e PD); - Tentativa tímida de desconcentração econômica (via valores investidos pela Alcoa, sua Fundação e Instituto - incluindo JS); - Nova postura em Curumucuri*
Oportunidades Políticas- Poder de tomada de Decisões ou de influência	- Concentrado no governo e GPI - exceto em JV; - Concentrado em JV nas lideranças da ACOJURVE; - Maior abertura na tomada de decisão nos demais distritos, mas com pouco poder - JS (escala, temas tratados e desconexão); - Recursos não vinculados a plano de desenvolvimento de longo prazo acordado pelos cidadãos.	- Em JV- Oportunidade política pós-conflito via acordo extrajudicial ('Como a liberação de oportunidade econômica); - Nos demais distritos: Abertura parcial inicial (acompanhamento de MCC e PCA) e em seguida abertura total, mas com ausência de poder e compromisso compartilhado em torno de projeto territorial.

Fonte: Elaboração própria

<sup>355</sup> Ver seção 6: Síntese, balanço e recomendações: FDS-JV e JS.

Observando as áreas-chave da dimensão territorial do desenvolvimento de Juruti, é possível nos aproximarmos da influência da Alcoa nele, ou seja, uma análise territorial da atuação corporativa (Quadro 25).

Importante salientar que os avanços para os atores locais de Juruti Velho perpassam três áreas-chave do território (em verde no quadro) e representam as transformações mais estruturais em direção a um desenvolvimento mais inclusivo ocorridas ali neste segundo milênio.

Observamos que os conflitos foram os principais impulsionadores de tais avanços e que, portanto, a participação da Alcoa foi reativa e territorialmente cega. O código de cores usado, no caso o vermelho, evidencia sua reatividade, ‘ineficiência’ e/ou cegueira territorial expressa na tentativa de concentração de poder no acesso a recursos naturais/bem comum (terras no PAE JV) e recursos privados (PRL, demais terras e cadeias produtivas), que em última análise, concentram poder econômico e político na ETN e em seus aliados, no caso, o Governo.

**Quadro 25** - Participação da Alcoa para o desenvolvimento territorial

Áreas-Chave	Transformações em Juruti (2010 a 2020)	Participação da Alcoa
1-Estrutura fundiária / acesso a recursos comuns	Regularização PAE-JV= controle legal sobre o território.	Não reconhecimento da CT no início do processo e > GINI e processos de reintegração de posse; - Poluição de recursos hídricos e assoreamento de igarapés; -Desmatamento em áreas de extrativismo vegetal +-Programas de conservação (2018) –Planos-UC´s- Reflorestamento.
	- Terras mais concentradas- (> GINI) exceto em PAE-JV e mais pressionada (crescimento populacional e mineral), -Degradação de recursos hídricos e demais impactos da instalação de um GPI.	
	-Parte do Território abrigo (biodiversidade) em território recurso (JV). A partir de 2015- Programas de UC´s e Reflorestamento	
2-Estrutura produtiva- acesso a mercados / recursos privados	- JV com renda nova oriunda da PRL (R\$ 54 milhões e direito a EPD - R\$13 milhões).	-Geração de Empregos de qualidade e compras locais Alcoa; -Escala de projetos socioeconômicos (10% população) e projetos de varejo; - Engavetamento de planos de estruturação de cadeias alternativas e tradicionais- PROBIO- Aliança Tapajós.
	Geração de empregos de qualidade e compras locais Alcoa.	
	Atividade concentrada na cadeia mineral - e mais próxima de acabar. Em JV: Perda de extrativismos vegetal para 'tecnificado' Nos demais distritos: Inadimplência cadeia Alcoa e sem conexão entre cadeias - cadeias alternativas pouco desenvolvidas. Recursos instrumentais (projetos sociais) para atividades produtivas em pequena escala e desconectados (no varejo).	- Irresponsabilidade com sua cadeia inadimplente, -Não integração de cadeias não minerais.
3-Políticas Públicas e acesso a direitos /recursos públicos e instrumentais	-Mais centralidade devido à visibilidade que o GPI traz a políticas públicas, - Investimento da Agenda Positiva para equipamentos de educação e saúde (hospital- escola-campus UPOPA) com atendimento majoritário à população urbana. -Desconectados de agenda de futuro e em descompasso com obras da Alcoa;	-Mais centralidade para as políticas públicas, - Baixa conexão dos seus investimentos privados com Políticas públicas integradas (territoriais).
	- Acesso a direitos oriundos da regularização Fundiária (CCDRU) como políticas de habitação (PAE-JV).	Implementação de mecanismo financeiro e OSCIP com espaço para diálogo permanente e concertação para o desenvolvimento (JS).
	- Conexão com PP via integração no G.E (FDS-JV) para batalhão PM.	
	- Acesso a direitos econômicos - geração renda via comunidade (cartão ACOJURVE-finito) x território-abrigo. Direito à renda não garantido pelo Estado - 'Acesso a patrimônio para gestão (IJUS) e mecanismos institucionais (fundo e espaço de diálogo e decisão).	
-Pressão nos serviços públicos e menos acesso. Manutenção de baixos estoques de capital e de direitos.	-Investimento Agenda Positiva sem ampliação de controle social e sem inserção em plano de desenvolvimento de Juruti.	

Fonte: Elaboração própria

A existência de duas arenas com diferentes status e impactos em Juruti também está diretamente relacionada ao posicionamento da Alcoa no território.

Apesar da formação e funcionamento das arenas trazerem mudanças na racionalidade dos agentes (seção 6: Balanço das arenas), a mineradora, ainda com mentalidade de curto prazo, é reativa na concessão de poder - tanto de decisão quanto econômico, especialmente em JV, e se engaja em ação coletiva (com ênfase em soluções institucionais) somente após conflito. Na FDS-JV, ela participou no início por pressão, mas uma vez definidos os proprietários de seus depósitos de matéria-prima ela passa a colaborar da melhor maneira possível (entrevista 1). Já em JS, ela participa desde o início com dupla reticência: (a) em transferir maior poder para atores locais (ampliando escala e coordenação de projetos e investimentos sociais); (b) em clarificar a situação do desenvolvimento do município e se comprometer com metas para ele.

Tal posicionamento prático se justifica para a mineradora pela falsa impressão de economia no não reconhecimento das populações tradicionais superficiárias de suas terras mineráveis (no caso de Juruti- R\$ 60 milhões até o momento), e de controle do território, com implicações determinantes para o desenvolvimento mais inclusivo em Juruti de médio e longo prazo e, conseqüentemente, para a própria ETN, que segue com dificuldades, tentando se expandir em outras áreas, como no Lago Velho (SOMBRA; CANTO, 2022).

Os indicadores de Juruti e a participação da mineradora, caracterizada pela ênfase na oferta de instituições como recursos instrumentais em detrimento do poder, evidenciam também uma visão territorialmente cega. No caso do primeiro, é falsa economia e fato previsível, pois são relatados na literatura os casos mais comuns de conflitos, cujas características se assemelham a Juruti Velho, tais como: comunidades com forte senso identitário e ameaçadas em seus recursos para subsistência (OSPINA PERALTA *et al.*, 2015). No tocante ao segundo ponto, é falso o controle porque as coalizões importam para os rumos da história (como nos mostrou a história da FDS-JV), e porque concentrando o poder, a mineradora colabora com transformações territoriais meramente incrementais, fadando Juruti à falência social quando do descomissionamento de suas minas.

## 8 ALCOA E O DT EM JURUTI: À GUISA DE CONCLUSÃO E PESQUISAS FUTURAS

Com o objetivo de analisar os efeitos da chegada da Alcoa para além da identificação dos impactos positivos/negativos, como royalties e violações e suas ferramentas de gestão no âmbito da AGBG, a exemplo do PDCs/IS dominantes na literatura, recorreremos à abordagem crítica da economia política (seção 2.3) e nos concentramos nos processos que geraram os diferentes resultados socioeconômicos em Juruti. Identificamos num primeiro movimento (apoiado em reconstituição histórica e dados secundários) as transformações ocorridas em suas múltiplas dimensões (conforme Quadro 1 - Análise para abordagem de ETNs e desenvolvimento territorial, apresentado na introdução), em especial nas instituições que regulam as oportunidades econômicas e políticas em algumas das áreas-chave para o DT dos territórios (acesso a recursos naturais, estrutura produtiva e mercados e políticas públicas/poder).

Observamos duas dinâmicas territoriais diferentes e pré existentes à chegada da Alcoa e que a recepcionaram diferentemente também: o subgrupo composto pelo distrito de JV e o subgrupo dos demais distritos. A interação entre as dinâmicas internas pré existentes e a Alcoa também gerou novas configurações, resultando na formação de estruturas de governança policêntrica (OSTROM,2009) – as arenas FDS-JV e JS. Elas foram usadas para identificar este movimento nos tempos atuais e compreender não só as coalizões em ação no território como também de que maneira a Alcoa participa delas, quais são as características destas alianças, seus resultados e condições para promover um desenvolvimento com coesão.

Sabemos que coalizões amplas e representativas de diversos interesses estão na raiz de experiências humanas que atingiram desenvolvimento mais inclusivo e sustentável (NORTH *et al.*, 2013). Permitir acesso aberto e impessoal a direitos (e políticas públicas) e a oportunidades econômicas é o que a literatura das novas teorias de desenvolvimento evidenciam como determinantes para uma sociedade mais próxima do que seria um desenvolvimento como liberdade (SEN, 1999). Para além da existência de boas instituições (como, por exemplo<sup>356</sup>, contratos sociais e fiscais com transparência, ou de construção de capacidades<sup>357</sup>), importam, principalmente, as condições em que tais instituições emergem e podem se manter e evoluir em seus propósitos. Significa dizer que a emergência e existência das instituições de qualidade é, para além de técnico, um processo essencialmente político que, para elevar o bem-estar

---

<sup>356</sup> E considerando que não é viável o transplante de um fundo norueguês bem-sucedido para algum município do Baixo Amazonas

<sup>357</sup> ‘Capacity Building’ – similar a provimento de assistência técnica e treinamentos.

humano, depende de desconcentrar e diversificar estruturas de forma a possibilitar a ampliação dos capitais dos atores, e ampliar suas liberdades e sua capacidade de agir no debate público (poder de influenciar nas decisões que lhes dizem respeito).

Os casos dos subgrupos de Juruti ilustram como diferentes coalizões levaram a diferentes resultados, e como as dinâmicas territoriais internas anteriores ao GPI são determinantes nesta diferença, tal como o caso do PMBJ da Alcoa nos mostrou, ou seja: o território importa. As evidências reunidas até aqui sugerem que a coalizão dos ribeirinhos de Juruti Velho (distrito de Muarapinima) logrou reduzir os impactos no seu território (e receber compensações por isso) e ampliar suas oportunidades econômicas (com a recepção da PRL) e políticas (CDRU do PAE JV) quando comparada às coalizões formadas pelos demais distritos (Sede, Tabatinga e Castanhal) participantes da arena JS. Suas causas se relacionam com as estruturas territoriais construídas historicamente e a consequente elevação dos capitais dos agentes (das lideranças especialmente), como apresentado na seção 5.4 - AS TRANSFORMAÇÕES EM JURUTI E O PAPEL DA ALCOA, deste documento.

Salientamos que, apesar da arena FDS-JV ter alcançado importantes mudanças institucionais, como a titulação da terra sobreposta a regimes minerais e direitos subsequentes, a subdivisão em duas principais coalizões (e, por consequência, em duas arenas) sem a devida integração fragmentou as possibilidades de ganho para o desenvolvimento do território como um todo, seja pela:

(a) perda da visão orquestrada, cujas soluções muitas vezes envolvem recursos de todo o município, de vários setores e infraestruturas estaduais ou federais- como o Rio Amazonas;

(b) enfraquecimento de forças da população dos diversos distritos e a consequente concentração de poder em elites (que historicamente incluem os poderes executivos governamentais e os GPIs, e que, desde 2010, passam a incluir as lideranças da ACOJURVE).

Apresentamos a importância dos territórios na moldagem da interação com o agente externo IE, através de um resumo (no quadro 26) de como as diferentes estruturas territoriais e suas coalizões resultantes causaram (ou não) resistência em Juruti e, por consequência, receberam e guiaram diferentemente os efeitos positivos e negativos da Alcoa em seu território.

**Quadro 26** - Quadro resumo – Diferentes coalizões, diferentes percolações dos efeitos da PMBJ

Áreas-Chave	DISTRITO MUIRAPINIMA(FDS-JV)	VILA	DEMAIS DISTRITOS (JS)
Coalizão	Oposição - Resistência ACOJURVE		Pouca oposição – apoia a Alcoa
Estrutura Produtiva	-Mantém-se mais desconcentrada (atividades território abrigo - caça, pesca extrativismo vegetal e agricultura). -Tornando-se ‘tecnificada’		- Concentrada na cadeia extrativa mineral e dependente dela. Sem cadeias alternativas estruturadas.
Estrutura de poder	-Era desconcentrada e comunal. -ACOJURVE alça tomada de decisão com Governo e GPI sem procedimentos de gestão estabelecidos e torna-se concentrada nas lideranças.		-Era concentrada. Torna-se mais desconcentrada com fórum de debate, mas com pouco poder econômico e político.
Estrutura fundiária e de Acesso a Recursos naturais	-Era desconcentrada. Sofreu ameaça na sobreposição com regime mineral-ADA. -Mantém-se desconcentrada com direito a compensações (royalties e Perdas e Danos)		-AIA ou menos afetada pelo GPI-exceto Socó I. -Pressão sobre recursos hídricos. (Ganha UC’s em 2015)
Impactos	-Redução- manutenção de impactos. -Nenhuma mudança do projeto original do GPI		-Compensação na área urbana (Agenda Positiva- População rural pouco contemplada).
Oportunidades	-Recepção de royalties e PD (+- R\$60 milhões) e participação na governança territorial com poder de transformações estruturais		-População urbana: Agenda Positiva - População rural: editais de projetos -Todos (exceto ACOJURVE): participação na frágil governança territorial.
Agentes	-Ganho prévio de capital político pela atuação das IFM. Ascensão de alguns à esfera política municipal (candidatura a prefeito 2020). -Ganho de capital econômico (denúncias de corrupção)		-Baixos capitais, em especial os políticos- sem histórico de lutas. Ascensão do capital humano dos participantes do FUNJUS, da escola de sustentabilidade e das iniciativas em educação (UFOPA).
No. e tipo de Organizações sociais locais	ACOJURVE formada e forjada durante o processo pelas poucas organizações locais e apoio das IFM. Motivada pela luta à terra reanimada com entrada de GPI		-Formadas e forjadas durante o processo. Motivadas pelas possibilidades de resolução de conflitos e de ganho econômico com o GPI e ideal de projeto territorial. -Capacitação e regularização das associações locais beneficiárias da MCC e dos 1os editais do IIUS.

Fonte: Elaboração própria inspirada em Seifer (2018).

## 8.1 OS TERRITÓRIOS IMPORTAM PARA MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Ter instituições adequadas – como mecanismos financeiros, normas/ guias, fóruns de discussão e governança, etc. importa, mas são as coalizões sociais dos territórios que determinam sua existência, alteração ou inexistência e com impactos diretos nos padrões que as dinâmicas territoriais assumem em relação ao paradigma de desenvolvimento adotado (BEBBINGTON, 2012), como foi visto em Juruti.

O caso de Vila Muirapinima ou Juruti Velho confirma o surgimento dessas coalizões a partir de estruturas territoriais mais desconcentradas e que também se enquadram nas categorias que Bebbington (2012) identifica como mais suscetíveis ao surgimento de instituições em defesa do meio ambiente: 1) quando há um forte senso identitário e (2) quando essa sociedade tem ameaçado seu acesso e uso a recursos à sua sobrevivência.

O caso aqui em tela mostrou que novas coalizões, envolvendo maior diversidade de agentes<sup>358</sup>, estão em curso em Juruti e sinalizam avanço na direção de maior coesão para um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável, dado que debatem questões centrais à ampliação das liberdades dos atores e das instituições de Juruti, sendo que alguns recursos instrumentais importantes para o sucesso já estão instalados, como o Cartão ACOJURVE, o FUNJUS, a escola de sustentabilidade e os planos de estruturação das cadeias econômicas locais do PROBIO.

Mas, infelizmente, o peso da história ainda limita as possibilidades de transformação que as arenas poderiam promover:

(a) em si mesma - como na definição de um acordo comum-uma agenda de desenvolvimento em logo prazo (IJUS) e também como base de investimento coletivo (FDS-JV e JS)

(b) no território - suas estruturas desiguais e concentradas (fundiaárias, produtivas e de direitos), e cujo acesso é limitado à maioria da população jurutiense, estão na base das coalizões moldadas. Décadas de alienação da população a políticas públicas interferiram nos capitais disponíveis aos atores locais e em sua capacidade de agência, bloqueando várias de suas liberdades, como , o poder de proposição (entrevistas 5, 9) e de mobilização, como na ausência de chapa para concorrer à diretoria da ACOJURVE ou a ausência de metas de desenvolvimento sustentável. O acesso a oportunidades econômicas também é limitado para a maioria dos juruitenses, seja pela privação de suas fontes de renda -no caso das populações ribeirinhas e

---

<sup>358</sup> Entre empresas, comunidades diretamente afetadas e governos, na FDS-JV (Ministério Público, executivo municipal e federal-INCRA) e no IJUS: todos os setores e Prefeitura Municipal.

rurais - e sem alternativa substituta, seja pela desconexão de cadeias produtivas nas atividades urbanas ou pela ausência de transparência na prestação de contas da ACOJURVE, que privou esses atores de liberdades para tomadas de decisão e atuação política em prol de seus direitos. Permitir acesso a oportunidades políticas e econômicas desconcentrando o acesso a todos, indistintamente, é urgente para a população, em especial a de Juruti Velho, que já se aproxima do término do recebimento das rendas minerais do PMBJ e apresenta concentração política há mais de uma década.

Ainda assim, Juruti apresenta ineditismo nos dois modelos de governança envolvendo um GPI, como os aqui em tela: FDS-JV e JS. Mesmo o primeiro sendo fruto de acordo extrajudicial e o segundo de proposição ‘voluntária’, em ambos os casos a ALCOA se estabelece (ou é estabelecida) em espaço público e regular para definição de objetivos comuns (arenas de ação) com demais atores interessados. De fato, as experiências de FDS JV e JS colocam em prática narrativa já antiga dos agentes econômicos acerca da parceria pelo desenvolvimento sustentável<sup>359</sup>. Todavia, ao se contar o período histórico necessário para transformações territoriais sociais perenes, aliado à também transformação do paradigma de desenvolvimento em que vivemos - do qual as companhias são locomotivas, esta é uma tentativa pioneira, mas inicial, de estabelecer concertação em prol do coletivo. A democratização das decisões no espaço público é alcançada na FDS-JV, devido, especialmente, às coalizões territoriais que se forjaram em processo histórico pré Alcoa, como descrito no capítulo 5.

Importante observar que apesar de o território importar para os resultados de desenvolvimento e ser uma categoria síntese (GALVANESE; FAVARETO, 2019), ou seja, os efeitos de diversas dinâmicas ganham contorno ali, ele não repercute todos os efeitos da mineração – detalhados no capítulo 2. Temas como reprimarização da economia, por exemplo, e outras idéias nesta direção não são tratados nos fóruns locais e vão além da governança ali estabelecida.

---

<sup>359</sup> O Pacto Global fez vinte anos em 2019.

## 8.2 AS ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS DOS GPIS TAMBÉM IMPORTAM

A atuação da Alcoa como principal motor da dinâmica econômica de um território rural importou por acentuar a concentração de poder econômico e político e, assim, para o tipo de coalizões que emergiram em Juruti após sua chegada.

Corroborando com os argumentos da literatura (OSPINA PERALTA *et al.*, 2015), a Alcoa só agiu em concertação pelo desenvolvimento e gestão de seus impactos com atores locais após os conflitos (muitas ACP anteriores ao lançamento do JS-2008), o que contribuiu negativamente na construção de sua reputação local, com custos intangíveis que repercutem até o momento presente (ver caso Lago Grande abaixo).

No caso da chegada e instalação da PMBJ, a ALCOA atuou reforçando a concentração de poder local, através de:

(i)-Visão - fragmentada e unilateral do ‘Nós’ x ‘Eles’(UNU-WIDER, 2018)<sup>360</sup> ou ‘*business View*’ – reforçou a invisibilização histórica das populações rurais em seus direitos e impactos<sup>361</sup>. Baseada em visão de curto prazo e territorialmente cega, a Alcoa restringiu o acesso a recursos naturais e à terra, logo, ao desenvolvimento dali, uma vez que esta terra provém a subsistência e a reprodução social daqueles que lá residem, como no caso de Vila Muirapinima, por exemplo. Adicionalmente, a Alcoa não se engajou voluntariamente em solução que contemplasse sua participação e direitos - como nos ajustes do EIA, nas soluções de conflitos de desmatamento e poluição de igarapés em JV e tantos outros frutos de ACP do MP (ver tabela de processos anexa). A mineradora repete a falta de reconhecimento de outro ‘assentamento ambientalmente diferenciado’<sup>362</sup> da Reforma Agrária e seu direito a CLPI em sua nova frente de expansão no Lago Grande<sup>363</sup> (FEAGLE, 2019).

---

<sup>A</sup> Visão nós x eles foram primeiramente transformados após conflito, especialmente após mobilização de dias e noites com impedimento de acesso às instalações da Alcoa, que resultou na primeira tentativa de diálogo-acordo considerando o interesse de todos os envolvidos e não só do GPI (dezembro de 2007).

<sup>361</sup> O reconhecimento das populações tradicionais implicava imediatamente em custos excedentes de curto prazo ao empreendimento, como demonstraram os 13 milhões do EPD e os quase 60 milhões de PRL pagos à ACOJURVE.

<sup>362</sup> Garantia de acesso à terra através de posse à comunidades que há muitas gerações ocupam uma terra pública/devoluta, mas não possuem documentos de propriedade que possam dar segurança para que não sejam expulsas (FEAGLE, 2019)

<sup>363</sup> <https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/pa-ministerio-publico-mira-Alcoa/> e <https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/assentados-rejeitam-projeto-de-mineracao-da-Alcoa/> e recente embate em outubro de 2019: <https://aprovinciadopara.com.br/Alcoa-nao-desiste-de-pesquisar-bauxita-em-area-de-assentamento-em-santarem/>. Acessado em: dez/2020.

**Figura 24** - Audiência Pública (2018) PAE Lago Grande- "FORA Alcoa"



Fonte: FASE – Amazônia<sup>364</sup>

(ii) Estratégia territorialmente cega, entendida aqui como desconsideração das dinâmicas e características do território para guiar transformações rumo ao desenvolvimento mais inclusivo, que se traduziu no reforço à concentração nas estruturas econômicas e políticas de Juruti. A estrutura produtiva foi concentrada na cadeia mineral e, sem ações contrárias em escala estruturante, se tornou estímulo à dependência do setor. Vale ressaltar que a Alcoa não fortaleceu cadeias locais não minerais e de vocação histórica das populações rurais e urbanas, conforme proposto, por exemplo, nos planos de ação do PROBIO, que seguem ‘engavetados’ (entrevista 5).

- Inação na facilitação de acesso a direitos e políticas públicas e compromissos conjuntos, expressos, por exemplo, na (1) inexistência de agenda de longo prazo e base para concertação de ações e recursos com o poder público<sup>365</sup>. Casos de iniciativas da Alcoa desenhadas e acordadas fora do âmbito de discussão do IJUS (Como as da C.I, IMAZON, WRI) não só não ajudaram como enfraqueceram o poder de ação da empresa em prol do desenvolvimento de longo prazo de Juruti. (2) Ausência de canal de diálogo aberto para discussão de conflitos e gestão dos impactos do GPI durante sua implantação e operação. Não é possível acordar cooperação para o desenvolvimento antes de acordar e consentir a operação (impactos e benefícios). O mesmo fórum não se propõe a ambos os objetivos no mesmo momento, tal como afirma Brandão (2016, p. 137):

<sup>364</sup> <http://www.fundodema.org.br/conteudos/noticias-fundo-dema/42246/audiencia-publica-no-pae-lago-grande-promove-dialogo-sobre-questoes-fundiarias-e-a-exploracao-mineral>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>365</sup> Como a já bem avaliada experiência da Vale na construção de planos municipais setoriais (MACK FILGUEIRAS; RABETIM; ACHÉ, 2018)

O Conjus ou qualquer outro arranjo institucional proposto, não têm condições de acomodar expectativas tão divergentes para o município de Juruti como aquelas manifestadas, por um lado, pelas comunidades tradicionais – que enxergam a operação de bauxita como uma ameaça ao seu bem-estar –, e, por outro, pelos grupos urbanos, majoritariamente beneficiados pelo projeto.

(d) pouca atuação na ampliação de capitais dos atores locais: a retirada da estrutura do FUNBIO e da FGV sem a devida instituição âncora local ou preparo dos integrantes do IJUS para exercer uma secretaria executiva, em especial de um fundo que requer alta capacidade técnica, não contribuiu para a ampliação de capacidades locais, determinante para o desenvolvimento como liberdade.

Por outro lado, a Alcoa, uma vez integrada às teias territoriais, também foi modificada pelo território - como apresentaram as seções anteriores desse documento; e logrou mudanças consideráveis em algumas áreas. Exemplos desta ‘iluminação’ (UNU-WIDER, 2018) territorial, podem ser vistos na:

(a) Visão do ‘Nós’: após a criação e regularização do PAE Juruti Velho (2009), a postura da mineradora se tornou mais proativa à colaboração e no âmbito do grupo reunido pós-conflito, e onde foi elaborado (com financiamento dela) a proposta e o estudo do EPD-JV, e também se mostrou disponível quanto ao pagamento dessas rendas e dos royalties (entrevista 1). A experiência recente na nova frente minerária do PEAEX Curumucuri - Monte Sinai (iniciado em 2019 e não incluso no escopo desta pesquisa) ocorre já bebendo do aprendizado de Juruti Velho, onde está prevista instituição local para gestão técnica das rendas minerais, para as quais o (IJUS) é um instrumental local importante. Rendas minerais estas associadas e necessariamente destinadas a um plano de desenvolvimento elaborado pelos atores locais. Neste caso, o Estado do Pará (representado pelo ITERPA) não concedeu a PRL para a associação local.

A ampliação da coalizão em prol do desenvolvimento também ganha novos atores privados que podem potencializar o caminho. Através da aproximação das indústrias do alumínio (Hydro MRN e Alcoa) com vistas à criação de fundo regional com este fim (entrevista 4)<sup>366</sup>, além de cooperações técnicas entre as experiências do PTS (MRN) e JS (Alcoa) e iniciativas conjuntas nos indicadores (IPS-Comunidades). Importante salientar que uma tentativa infrutífera de concertação da Alcoa com outras multinacionais pela diversificação de

---

<sup>366</sup>O compromisso declara a parceria entre as instituições para desenvolver soluções inovadoras de desenvolvimento sustentável na Amazônia que apoiem a melhoria do bem-estar das comunidades locais e a conservação da biodiversidade, floresta e recursos da Amazônia. Disponível em: <https://ppa.org.br/usaaid-ijus-e-Alcoa-assinam-carta-de-intencoes-para-promover-desenvolvimento-sustentavel-na-amazonia/>. Acesso em: 01 maio 2020.

cadeias produtivas na Amazônia já foi feita através da Aliança Tapajós (infelizmente, não foi possível nesta pesquisa identificar o por quê).

(b) Facilitação de acesso a direitos e políticas públicas e compromissos conjuntos, expressos, por exemplo, na conformação recente da agenda Juruti 2030 ou na sua nova área de extração- a Gleba Curumucuri. Esta nova iniciativa de concertação surge (2019) para gerir os recursos financeiros dos royalties (pagos ao ITERPA) e os direitos de superficiário à ACOGLEC. Evoluindo sobre os limites da década passada, desta vez o uso será baseado em plano de desenvolvimento e de investimentos, com a participação direta e inicial da Associação local e operação do IJUS (entrevistas 4, 5, 6). Observamos que a capacidade técnica do IJUS para atuar como mecanismo financeiro fica duvidosa diante da ausência de capacitação para este tipo de operação, desde a retirada abrupta do FUNBIO da gestão do fundo.

(c) Ampliação da formação dos atores locais: As recentes conexões entre IJUS e UFOPA começam a florescer com importantes iniciativas para ampliação de acesso ao ensino superior (pré-vestibular), assistência técnica a projetos (via cursos de extensão) e apoio a empreendedores com negócios sustentáveis ('Juruti Up'), contribuindo para a ampliação de capacidades locais, e determinante para o desenvolvimento como liberdade. Ou seja, a estratégia de atuação do GPI também importa, como pode ser visto em Juruti. Tanto numa visão de longo prazo e mais ampla de desenvolvimento (para além da econômica), quanto na sua governança, que precisa ser proativa, ao invés de reativa, incorporando a dimensão territorial. Em outras palavras, incorporar o entendimento da dinâmica de disputa política que ocorre entre as coalizões de atores, que por sua vez definem as instituições e, por consequência, o acesso aos ativos e às oportunidades / impactos no território . A partir daí, definir como apoiar coalizões mais amplas, além de evitar as restritas, com vistas a promoção do DT e da obtenção de sua tão necessária LSO.

Como tendências futuras, a história no Pará continuará fervente, não só pela continuidade dos rumos da história local e da urgência da transição energética e a necessidade de minerais para tal, como também pela candidatura da cidade de Belém para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 30), em 2025<sup>367</sup>. A reconstrução história de Juruti mostrou o poder existente das novas idéias, como as democráticas dos anos 2000, e a importância de agentes externos para as mudanças nas coalizões dominantes, como no caso das IFM e o treinamento político e suporte para as

---

<sup>367</sup> Disponível em: <https://www.agenciapara.com.br/noticia/40780/helder-barbalho-e-ceo-global-da-hydro-participam-de-reuniao-bilateral-no-forum-economico-mundial>. Acesso em: 06 mar. 2023.

lideranças de JV. A COP 30 de Belém promete, com impactos em tantos GPIs e seus territórios amazônicos no Pará.

### 8.3 DAQUI PARA ADIANTE: PITADAS NORMATIVAS, LIMITES E AGENDAS DE PESQUISA

O desenvolvimento de sociedades com maior bem-estar é, segundo Douglass North (2009;2013), derivado de um acesso aberto e impessoal às oportunidades políticas e econômicas a toda a população (NORTH, 2009; NORTH *et al.*, 2013). Para que regras formais e informais permitam esse tipo de acesso, é necessário que coalizões lutem por elas. No território, essas ‘coalizões sociais transformadoras’ surgem de estruturas econômicas mais desconcentradas e mais diversificadas e de estruturas de poder cujos agentes gozam de liberdades (capitais) e de capacidade de agir (agência) por seus próprios interesses. É parcialmente o caso de Juruti Velho, mas não é o dos demais distritos de Juruti. No primeiro, as estruturas desconcentradas e a capacitação política das lideranças levou à uma coalizão que acessou oportunidades econômicas e políticas através da luta. Em Juruti (demais distritos), há organização de fora do Estado (IJUS), porém com pouca atuação política, acesso a oportunidades econômicas em pequena escala e sem orquestração traduzida em planos estruturantes.

Segundo defendem estudos recentes sobre DT (MAGALHÃES, 2017; OSPINA PERALTA *et al.*, 2015; SEIFER, 2018) - com os quais esta tese se alinha, os atores extraterritoriais mais poderosos - como é o caso da Alcoa em Juruti estarão contribuindo com o desenvolvimento em sentido mais amplo - como liberdade (SEN, 1999), quanto mais suas ações trabalharem na desconcentração das estruturas (econômicas e políticas) em áreas críticas e na elevação dos capitais dos agentes, de forma a semear o caminho para o surgimento de coalizões amplas. Este seria meu desejo de futuro para Juruti: o surgimento de coalizões que descortinem campos de possibilidades para além do mineral e, em construção conjunta, acordem uma Juruti que ‘não deixa ninguém para trás’.

Após quase vinte anos de atuação da Alcoa no Pará, a mineradora coleciona ganhos de imagem (como vencedora do guia de sustentabilidade e exemplos de boas práticas do setor) e exhibe modelo progressista de RSC, embora, na prática, sua atuação tenha colaborado para aprofundar, em grande parte, as concentrações estruturais territoriais (com exceção do PAE JV-fruto de conflito e vias judiciais), apesar das sementes de caminhos de coesão pelo desenvolvimento, como o IJUS e demais avanços já mencionados (seção 7.3). Como resultado, um longo prazo cheio de incertezas e acirramento de conflitos, pois os baixos capitais dos atores

locais (moldados nas estruturas produtivas e de acesso a recursos, historicamente construídas) permitem:

(a) o domínio atual de grupos à oportunidades econômicas e políticas (como na ACOJURVE, no governo e no legislativo municipal) que levam ao desenvolvimento presente desigual para Juruti;

(b) a perda da qualidade da LSO do GPI (a exemplo do processo atual no Lago Grande) e,

(c) a perda de bem-estar para a população e menos acesso às políticas públicas (em Juruti como um todo e, em menor grau, em Juruti Velho) traduzido em seu contrato social fragmentário.

Apesar de também contar com arranjos de governança mais complexos e inclusivos (seção 6), dificilmente novas coalizões alterarão o desequilíbrio dessa balança. A agenda Juruti 2030 e/ou a utilização do FUNJUS atrelado a uma agenda de desenvolvimento na nova frente extrativa de Curumucuri podem ser um caminho promissor e ainda sem resultados no presente, mas, sem dúvida, representam mais um passo nesse árduo, longo e amplo caminho de aprendizagem de interação social e na promoção de um desenvolvimento como liberdade em Juruti, com a participação da Alcoa. Tal experiência acumula muitos aprendizados e tem o mérito do pioneirismo, embora na prática de governança territorial ainda esteja na sua adolescência- voluntária ou involuntariamente.

‘Juruti não é um caminho a ser seguido, , Juruti é um aprendizado’.... (entrevista 1).

## REFERÊNCIAS

- ABAL, ABAL, A. B. do A. **Bauxita no Brasil – Mineração- responsável e Competitividade**. São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://www.abal.org.br/downloads/ABAL\\_Relatorio\\_Bauxita\\_2017\\_1.pdf](http://www.abal.org.br/downloads/ABAL_Relatorio_Bauxita_2017_1.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2022.
- ABDALA, F. **Uma proposta de Modelo para Mineração e Sustentabilidade**. In: SIMINERAL, Seminário das Indústrias Mineraias do Estado do Pará 2012, Belém., 2012.
- ABDALA, F. **Collaborative governance for sustainability: a multi-stakeholder approach to drive land use, conservation and social agenda in mining areas**. In: Anais do 24th Mining in a World of Innovation, Rio de Janeiro, 2016.
- ABRAMOVAY, R. **Muito Além da Economia Verde**. São Paulo: Editora Abril, 2012. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/87829/mod\\_resource/content/1/Livro%20ABRAMOVAY,%202012.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/87829/mod_resource/content/1/Livro%20ABRAMOVAY,%202012.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2020.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth. **Handbook of Economic Growth**. Philippe A ed: Elsevier, 2005.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, prosperidade e pobreza**. 1a ed. São Paulo: Alta Books, 2012. Acesso em: 15 nov. 2020.
- ACSELRAD, H. **Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental**. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 103–119, 2010. Acesso em: 09 abr. 2020.
- ADDISON, T.; ROE, A. The Regulation of Extractives: An Overview. In: ADDISON, T.; ROE, A. (Eds.). **Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development**. New York, USA: Oxford University Press, 2018. p. 245–251. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/oso/9780198817369.001.0001>>. Acesso em: 31 jan. 2022.
- ALCÁNTARA, L. A. G. **Território Minado: desenvolvimento e conservação no vale do Rio Trombetas**. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. Tese (doutorado) UFF, Niterói, 442p. 2014.
- ALCOA CORPORATION. **Relatório de Sustentabilidade**. 2017. Disponível em: [https://www.alcoa.com/brasil/pt/pdf/relatorios-sustentabilidade/Alcoa\\_RS2017.pdf](https://www.alcoa.com/brasil/pt/pdf/relatorios-sustentabilidade/Alcoa_RS2017.pdf). Acesso em: 21 out. 2022.
- ALMEIDA, R. **Juriti - Território em Disputa no Coração da Amazônia**. Belém, 2009. Entrevista com Gerdeonor Pereira para o site da Furo em 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<https://rogerioalmeidafuro.blogspot.com/search?q=Gerdeonor>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e Abusos dos Estudos de Caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637–651, set. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742006000300007&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000300007&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 18 jul. 2021.

ANM, A. N. de M. **Informe Mineral Estado do Pará 2018**. Belém, 2019. Disponível em: <[https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/informe-mineral/publicacoes-regionais/para/informe\\_mineral\\_para\\_2018.pdf](https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/informe-mineral/publicacoes-regionais/para/informe_mineral_para_2018.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2022.

ATIENZA, M.; FLEMING-MUÑOZ, D.; AROCA, P. Territorial Development and Mining. Insights and Challenges from the Chilean Case. **Resources Policy**, v. 70, 2021. ISSN 0301-4207. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301420720308370>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

AYUK, E. T.; PEDRO, A. M.; EKINS, P. **Mineral Resource Governance in the 21st Century**: Gearing Extractive Industries Towards Sustainable Development. Nairobi, Kenya: UNEP - United Nations Environment Programme, 2020. Disponível em: <<https://www.resourcepanel.org/reports/mineral-resource-governance-21st-century>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BANKS, G.; DORA, K. A.; DAVID, K.; BILL, F. S. Dissecting Corporate Community Development in the Large-Scale Melanesian Mining Sector. In: Filer, C.; Le Meur, P.-Y. (Eds.). **Large-scale Mines and Local-level Politics: Between New Caledonia and Papua New Guinea**. v. 12. Acton/Australia: ANU Press, 2017. p. 1–3. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/j.ctt1x76gfk>>. Acesso em: 02 mar. 2020.

BANKS, G.; KUIR-AYIUS, D.; KOMBAKO, D.; SAGIR, B. Conceptualizing Mining Impacts, Livelihoods, and Corporate Community Development in Melanesi. **Community Development Journal**, v. 48, n. 3, p. 484–500, 2013. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/26166110>>. Acesso em: 11 out. 2021.

BANKS, G.; SCHEYVENS, R.; MCLENNAN, S.; BEBBINGTON, A. Conceptualising Corporate Community Development. **Third World Quarterly**, v. 37, n. 2, p. 245–263, 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.1111135?scroll=top&needAccess=true&role=tab>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BEBBINGTON, A. **Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America**. New York, NY: Routledge, 2012. Disponível em: <<https://academic.oup.com/cdj/article-lookup/doi/10.1093/cdj/bst026>>. Acesso em: 10 de set. 2020.

BEBBINGTON, A. **Socio-environmental Conflict: an Opportunity for Mining Companies**. **Journal of Cleaner Production**, v. 84, p. 34, 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652614010361?via%3Dihub>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BEBBINGTON, A. Governing Natural Resources for Inclusive Development. In: Hickey, S.; Kunal, S.; Bukenya, B. (Eds.). **The Politics of Inclusive Development: Interrogating the Evidence**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2015. p. 86–118. Disponível em: <<https://academic.oup.com/book/27629/chapter/197714130>>. Acesso em: 16 de mar. 2020.

BEBBINGTON, A.; ABDULAI, A.-G.; BEBBINGTON, D. H.; HINFELAAR, M.; SANBORN, C. A. **Governing Extractive Industries: Politics, Histories, Ideas**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/181039>. Acesso em: 09 de mar. 2021.

BEBBINGTON, A.; ABDULAI, A.-G.; HINFELAAR, M.; HUMPHREYS, BEBBINGTON, D.; SANBORN, C. Political Settlements and the Governance of Extractive Industry: A Comparative Analysis of the Longue Durée in Africa and Latin America, **ESID Working Paper**, n. 81, jun. 2017. Manchester: Effective States and Inclusive Development Research Centre. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2986786>>. Acesso em: 09 de dez. 2022.

BEBBINGTON, A.; HINOJOSA, L.; BEBBINGTON, D.; BURNEO, M. L.; WARNAARS, X. **Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development**. **Brooks World Poverty Institute Working Paper**, n. 57, out. 2008. Disponível em: <<http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/bwpi/bwpi-wp-5708.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2021.

BEBBINGTON, A.; HUMPHREYS BEBBINGTON, D. **Mining, Movements, and Sustainable Development: Concepts for a Framework**. *Sustainable Development*, v. 26, n. 5, p. 441–449, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/sd.1888>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BEBBINGTON, A.; OSPINA, P. **Desarrollo Territorial, Ambiente y Coaliciones Extra-territoriales**. Santiago: Rimisp, 2011. Programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR). Disponível em: <http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2013/03/13.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

BENDALL, P. A. **Mine 2022: A Critical Transition**. Disponível em: <[https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/Global\\_Mine\\_2022.pdf](https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/Global_Mine_2022.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BERDEGUÉ, J.; BEBBINGTON, A.; ESCOBAL, J.; FAVARETO, A.; FERNÁNDEZ, I.; OSPINA, P.; MUNK RAVNBORG, H.; AGUIRRE, F.; CHIRIBOGA, M.; GÓMEZ, I.; GÓMEZ, L.; MODREGO, F.; PAULSON, S.; RAMÍREZ, E. S.; TRIVELLI, C. **Territorios en Movimiento: Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina: Documento de Trabajo N° 110**, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago: Rimisp, 2012.

BERDEGUÉ, J. A.; BEBBINGTON, A.; ESCOBAL, J. **Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions**. *World Development*, v. 73, p. 1–10, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X1400326X>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

BERDEGUÉ, J. A.; ESCOBAL, J.; BEBBINGTON, A. **Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions**. World Development, v. 73, p. 129–137, 2015. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14003295>>. Acesso em: 1 jul. 2015.

BERDEGUÉ, J. A.; FAVARETO, A. **Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe: 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe**. Chile, 2019.

BERDEGUÉ, J.; OSPINA, P.; FAVARETO, A.; AGUIRRE, F.; CHIRIBOGA, M.; ESCOBAL, J.; FERNÁNDEZ, I.; GÓMEZ, I.; MODREGO, F.; RAMÍREZ, E.; RAVNBORG, H. M.; TRIVELLI, C. **Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina**. © Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2011. Disponível em: <[http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1366288690N101\\_DeterminantesdelasDTR\\_BerdegueOspinaFavaretoAguirreChiribogaetal2011.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366288690N101_DeterminantesdelasDTR_BerdegueOspinaFavaretoAguirreChiribogaetal2011.pdf)>. 10 jun. 2014.

BERDEGUÉ, J. A. **From Reality to Concept to Reality Territorial Approaches in Rural Development Spatially uneven development**. Bonn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), 2014. Disponível em: <[https://www.donorplatform.org/index.php?option=com\\_cobalt&task=files.download&tmpl=component&id=2526&fid=15&fidx=0&rid=2226&return=aHR0cHM6Ly93d3cuZG9ub3JwbGF0Zm9ybS5vcmevY29iYWx0](https://www.donorplatform.org/index.php?option=com_cobalt&task=files.download&tmpl=component&id=2526&fid=15&fidx=0&rid=2226&return=aHR0cHM6Ly93d3cuZG9ub3JwbGF0Zm9ybS5vcmevY29iYWx0)>. 3 out. 2015.

BESER, E. G. A. S. **O Drama da Consulta Prévia sobre Mineração em Território Quilombolas de Oriximiná, PARÁ**. 2018. Universidade Federal do Oeste do Pará, [s. l.], 2018.

BRAGA, L. R. F.; FILHO, W. M. **Projeto agroextrativista juruti velho e o curupira: caminhos confusos da regularização fundiária de territórios tradicionais na Amazônia / Juruti velho agroextractivist project and the curupira: confusing paths of land regularization of traditional territ**. Brazilian Journal of Development, v. 7, n. 6, p. 57465–57483, 2021.

BRANDÃO, R.; MARTIN, E. S. B. **Responsabilidade Social na Mineração e o Ciclo Político Local: O caso da ALCOA em Juriti**. R U R I S |, n. 1, p. 113, 2016.

BRASIL, P. da R. **Decreto n. 9406, de 12 de junho de 2018, 2018**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm#art83](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9406.htm#art83)>. Acesso em: 13 maio. 2020.

BRASIL. INCRA. **Instrução Normativa n. 111, de 22 de dezembro de 2021, 2021**. Disponível em: <https://cpisp.org.br/instrucao-normativa-incra-no-111-de-22-de-dezembro-de-2021/#:~:text=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20Incras%20n%C2%BA%2011%2C%20de%2022%20de,obras%2C%20atividades%20ou%20empreendimentos%20que%20impactem%20terras%20quilombolas>. Acesso em: 18 ago. 2022.

BRASIL. INCRA. **Processo 54000.00059/2012-52 - Intermediação acordo extrajudicial (indenizações e TC de Perdas e Danos)**. 2012a. Seção 0188699. Disponível em: <sei.incra.gov.br/>. Acesso em: 12 fev 2022.

BRASIL. INCRA. **Processo 54000 000 5999-2012-52 juntadas 2019. 2012b.** p. 2018–2019. Disponível em:

<[https://sei.incra.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?-XuCxi8L3IIHyyKB8v6uxh4AZ8pRhlqkzK1a5r7nzqL6UwISWkbKR6SWVUX4MHXq26zg1GEo99F-\\_jIF3xtxgsCrGUTBsiuQtBRotTw1imzzdo\\_OZFXrTDX3VtauHNKb](https://sei.incra.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?-XuCxi8L3IIHyyKB8v6uxh4AZ8pRhlqkzK1a5r7nzqL6UwISWkbKR6SWVUX4MHXq26zg1GEo99F-_jIF3xtxgsCrGUTBsiuQtBRotTw1imzzdo_OZFXrTDX3VtauHNKb)>. Acesso em: 23 set. 2020.

INCRA. **INSTRUÇÃO NORMATIVA No 99, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2019.** Brasil, 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-99-de-30-de-dezembro-de-2019-236098411>>. Acesso em: 13 maio 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Construção Política e Econômica do Brasil.** 4a. edição ed. S.Paulo: Editora 34, 2021. Disponível em: <<https://www3.livrariacultura.com.br/a-construcao-politica-do-brasil-46397565/p>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

CALVANO, L. **Multinational corporations and local communities: A critical analysis of conflict.** Journal of Business Ethics, [s. l.], v. 82, n. 4, p. 793–805, 2008.

CAMERON, P. D.; STANLEY, M. C. **Oil, Gas and Mining: A Sourcebook for Understanding the Extractive Industries.** Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26130>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CANTO, O. **Mineração na Amazônia: assimetria, território e conflito socioambiental.** Belém: NUMA/UFPA, 2016. v. 19. Disponível em: <<http://www.numa.ufpa.br/index.php/livros/item/11-mineracao-na-amazonia-assimetria-territorio-e-conflito-socioambiental>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CANTO, O. **Conflitos Socioambientais e Territórios Vulneráveis nas Amazôniaas Brasileiras.** YouTube, 2019. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=SIVeLaS\\_x9M](https://www.youtube.com/watch?v=SIVeLaS_x9M)>. Acesso em: 21 out. 2022.

CANTO, O. **Conflitos Socioambientais e Territórios Vulneráveis nas Amazôniaas Brasileiras.** Direção: O. CANTO. Montpellier, França.

CANTO, O.; ALMEIDA, J.; BASTOS, R. Z.; FARIAS, A.; MENEZES, J. **Mineradora Alcoa: Território e Conflito no Município de Juruti-Pará-Amazônia-Brasil.** Revista Geoamazonia, [s. l.], v. 3, n. 5, p. 63–79, 2015. Disponível em: <<http://www.geoamazonia.net/index.php/revista/article/view/64>>. Acesso em 09 de out. 2021.

CARDOSO, A. **Amazônia: paraíso extrativista e tributário das transnacionais da mineração.** INESC, 2015.

CARLOS JULIANO, B. **Juruti: um pacto possível?.** 2012. Disponível em: <<https://apublica.org/2012/11/juruti-um-pacto-possivel/>>. Acesso em 09 de out. 2021.

CCSI, C. C. on S. I.; SDSN, U. S. D. S. N.; WEF, W. E. F. **Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas,** 2016.

CGU, C.-G. da U. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Gerência Regional da Agência Nacional de Mineração no Estado do Pará - Exercício 2018**. Belém.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L.; MARQUES, D.; ANTONACCIO, L.; BRAGA, N. **PANORAMA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL RURAL: LEGISLAÇÃO, GESTÃO FUNDIÁRIA E CÓDIGO FLORESTAL**. Rio de Janeiro. COLLIER, P. **Development economics in retrospect and prospect**. *Oxford Review of Economic Policy*, [s. l.], v. 31, n. 2, p. 242–258, 2015.

COLLIER, P.; VENABLES, A. J. Key Decisions for Resource Management: Principles and practice. In: COLLIER, P., & A. V. (Ed.). **Plundered Nations? Successes and Failures in Natural Resource Extraction**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. p. 1–26.

CUST, J. The Role of Governance and International Norms in Managing Natural Resources. In: ADDISON, T.; ROE, A. (Eds.). **Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development**. New York, USA: Oxford University Press, 2018. p. 395–421.

DA SILVA, J. M. P.; SILVA, C. N. DA. **JURUTI: Uma Comunidade Amazônica atingida pela Mineração**. *GEOgraphia - Ano. 18 - No36*, [s. l.], p. 128–148, 2016.

DAVIS, R.; FRANKS, D. **Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector**, Harvard Kennedy School, 2014.

DIETSCHKE, E. **“Good Governance” of the Extractive Resources Sector: A Critical Analysis**. Doctoral Thesis, University of Dundee, 2014. Disponível em: <[https://discovery.dundee.ac.uk/files/5473036/Dietsche\\_phd\\_2014.pdf](https://discovery.dundee.ac.uk/files/5473036/Dietsche_phd_2014.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2022.

DOBBS, R.; OPPENHEIM, J.; KENDALL, A.; THOMPSON, F.; BRATT, M.; VAN DER MAREL, F. Reverse the curse: **Maximizing the potential of resource-driven economies**. McKinsey & Company, [s. l.], n. December, p. 1–164, 2013. Disponível em: <[http://www.mckinsey.com/insights/energy\\_resources\\_materials/reverse\\_the\\_curse\\_maximizing\\_the\\_potential\\_of\\_resource\\_driven\\_economies](http://www.mckinsey.com/insights/energy_resources_materials/reverse_the_curse_maximizing_the_potential_of_resource_driven_economies)>. Acesso em: 25 maio. 2020.

ELIAS, N. Parte II: Sinopse. Sugestões para uma teoria de processos civilizadores. In: **O Processo Civilizador - Formação do Estado e civilização**. Jorge Zaha ed. Rio de Janeiro. v. II, p. 193–274.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532–550, out. 1989. Disponível em: <<http://journals.aom.org/doi/10.5465/amr.1989.4308385>>. Acesso em: 14 maio. 2018.

ENRIQUEZ, M. A. O paradoxo da riqueza mineral na Amazônia. **Brasil Mineral**, n. 397, 2020.

ENRÍQUEZ, M. A. **Contradições do desenvolvimento e o uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA)**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2018. Disponível em:

<[http://www.avozdocidadao.com.br/images/pesquisa\\_ibase\\_dimensoes\\_da\\_cidade.pdf](http://www.avozdocidadao.com.br/images/pesquisa_ibase_dimensoes_da_cidade.pdf)>. Acesso em: 22 maio. 2019.

ENRÍQUEZ, M. A. R. da S. **Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. 2011. Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

ERICSSON, M.; LÖF, O. Mining's Contribution to Low- and Middle-income Economies. In: ADDISON, T.; ROE, A. (Eds.). **Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development**. New York, USA: Oxford University Press, 2018.

FAVARETO, A. **Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial – acelerar a transição de paradigmas**. In: **Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

FAVARETO, A.; GALVANESE, C.; BARUFI, A. M. **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)**: Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento. Santiago do Chile.

FAVARETO, A.; KLEEB, S.; GALVANESE, C.; MAGALHÃES, C.; MORALES, R.; SEIFER, P.; BUZATO, H.; CARDOSO, R. **Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil**. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 14–46, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/regis/article/view/17172>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

FAVARETO, A.; KLEEB, S.; GALVANESE, C.; SEIFER, P.; MORALES, R. **Metamorfoses da dominação nos territórios rurais – qual a extensão das mudanças recentes nas regiões interioranas do Brasil contemporâneo?** In: *Anais do 39º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*, Caxambu, 2015.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. A Longa Evolução das ideias sobre Estado, Políticas Públicas e Territórios – Para Além das Políticas e Abordagens Territorialmente Cegas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, p. 1–29, 2022.

FEAGLE, F. das A. de M. e C. do A. A. da G. L. G. **PAE Lago Grande**, FORD FOUNDATION, FASE, GREENPEACE, STTR, 2019. Disponível em: <[https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/11/1573575070325\\_folheto\\_PAEIagrandeWEB.pdf](https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/11/1573575070325_folheto_PAEIagrandeWEB.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2021.

FERNANDES, F. R. C.; ALAMINO, R. de C. J.; (EDS.), E. A. (EDS.). **Recursos minerais e comunidade: impactos humanos, socioambientais e econômicos**. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2014. Disponível em: <[http://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/handle/cetem/1729/Livro\\_Recursos\\_Minerais\\_E\\_Co\\_munidade\\_FormatoA4\\_em14\\_outubro\\_2014.pdf?sequence=1](http://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/handle/cetem/1729/Livro_Recursos_Minerais_E_Co_munidade_FormatoA4_em14_outubro_2014.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 08 set. 2022.

GREENSPAN, E., M. KATZ, J. KIM, S. LILLYWHITE; C. MADDEN. **Community Consent Index: Oil, Gas, And Mining Company Public Positions On Free, Prior, and Informed Consent**, 2015. Disponível em: [www.oxfam.org/communityconsent](http://www.oxfam.org/communityconsent). Acesso em: 18 dez. 2020.

MONZONI, M.; BIDERMAN, R.; FERRAZ, C.; PINTO, D. G. (Orgs.). **Jurutí Sustentável- Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local**. GVces, 2006.

FRANKS, D. M.; DAVIS, R.; BEBBINGTON, A.; ALI, S. H.; KEMP, D.; SCURRAH, M. **Conflict translates environmental and social risk into business costs**. Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 111, n. 21, p. 7576–7581, 2014. Disponível em: <http://www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1405135111>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

FREDERIKSEN, T. **Corporate social responsibility, risk and development in the mining industry**. Resources Policy, v. 59, n. October, p. 495–505, 2018.

FREDERIKSEN, T.; BANKS, G. **Can Mining Help Deliver the SDGs: Discourses, Risks and Prospects**. Journal of Environment and Development, 2022.

GALVANESE, C. S. **Paradigmas do planejamento territorial em debate: contribuições críticas a um campo científico emergente**. 2018. 235p. Tese de doutorado (Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território), Universidade Federal do ABC, São Bernardo/SP, 2018. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBC\\_b49a4e8b2b08e3a5713e16e7074045c1](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFBC_b49a4e8b2b08e3a5713e16e7074045c1), Acesso em: 25 fev 2022.

GAVIDIA, M. C. **Exploring the Dynamics of Fairness in The Relationships Between Mining Companies and Affected Communities: A Case in The Brazilian Amazon**. Sustainable Minerals Institute, Centre for Social Responsibility in Mining. 2015. University of Queensland.

GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? **The American Political Science Review**. Los Angeles, v. 98, n. 2, p. 341-354, Mai. 2004. Disponível em: [http://web.rollins.edu/~ddavison/Spring08/Gerring\\_CaseStudies.pdf](http://web.rollins.edu/~ddavison/Spring08/Gerring_CaseStudies.pdf). Acesso em: 16 dez 2021.

GOND, J.; KANG, N.; MOON, J. The government of self-regulation: on the comparative dynamics of corporate social responsibility. **Economy and Society**, v. 40, n. 4, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03085147.2011.607364>>. Acesso em: 15 set. 2012.

GRIMBERG, P.; TEODÓSIO, A. dos S. Empresas e Territórios: Interações para o Bem-estar- Condições para que grandes investimentos contribuam para o desenvolvimento de territórios anfitriões de suas operações e para seus próprios objetivos de negócio. In: III **INOVARSE- RESPONSABILIDADE SOCIAL APLICADA 2017**, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2017. Disponível em: <http://sistema.inovarse.org/anais>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

GRIMBERG, P. **Empresas e Territórios: Interações para o Bem-estar**. Dissertação (Pós-graduação em ciências ambientais), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica. 2016.

GRIMBERG, P. **Os Regimes de bem-estar social dos territórios mineradores**. In: Anais do 8º Seminário interdisciplinar em sociologia e direito, Niterói, RJ. 2019.

GRIMBERG, P. O Fundo Quilombola: um novo modelo de gestão territorial. In: HUMANA (Ed.). **Mecanismos Financeiros e de Desenvolvimento Territorial- Transferência de Renda e novos Modelos de Gestão para o repasse de recursos entre Empresas e Comunidades [PDF]**: ECAM-USAID, 2019 b. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1UFOWGBRpqybxY3UGFIN\\_Ffm5gdP\\_5BhE/view](https://drive.google.com/file/d/1UFOWGBRpqybxY3UGFIN_Ffm5gdP_5BhE/view). Acesso em: 09 ago. 2020.

GRIMBERG, P.; VINHA, V. G. Da; TEODÓSIO, A. dos S. d. S. **Corporations and Territories: Do large Investment Strategies can favor Territorial Development?** In: (B. S. of B. and P. Administration, Ed.) 4TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON DEMOCRATIC GOVERNANCE IN THE DEVELOPING WORLD- COMMUNITY & CIVIC ENGAGEMENT: PREREQUISITE FOR FOSTERING SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE DEVELOPING WORLD B 2018, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 2018.

HARDIN, G. **The tragedy of the commons**. Science, v. 162, n. 3859, 1968. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.162.3859.1243>. Acesso em: 14 jan. 2023

HASHIZUME, M. **Comunidades afetadas pela cadeia do alumínio protestam**. repórter brasil, 2009. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2009/02/comunidades-afetadas-pela-cadeia-do-aluminio-protestam/>. Acesso em: 2 jun. 2020.

HINOJOSA, L.; BEBBINGTON, A.; CORTEZ, G.; CHUMACERO, J. P.; HUMPHREYS BEBBINGTON, D.; HENNERMANN, K. **Gas and Development: Rural Territorial Dynamics in Tarija, Bolivia**. World Development, v. 73, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.016>. Acesso em: 14 out. 2020.

HODGE, R. A. Towards Contribution Analysis. In: ADDISON, T.; ROE, A. (Eds.). **Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development**. UNU-WIDER, ed. New York, USA: Oxford University Press, 2018.

ICMM. **ICMM guidance on measuring community support**, 2018a. Disponível em: <https://www.icmm.com/website/presentations/community-support/b1-measuring-community-support---for-community-relations-specialists.pptx>. Acesso em: 15 mai. 2022.

ICMM, I. C. on M. and M. **Social Progress in Mining-Dependent Countries: Analysis through the lens of the SDGs**. London, 2018. Disponível em: <https://www.icmm.com/en-gb/research/social-performance/2018/social-progress>. Acesso em: 14 dez. 2022.

INSTITUTO VITÓRIA RÉGIA. **Relatório de atividades - Ano 2016**. 2017. Disponível em: <https://www.vitoriaregia.org.br/relat%C3%B3rio-anual>. Acesso em: 17 jul. 202.

IRVING, M. de A.; COZZOLINO, JORNAL O IMPACTO. **Alcoa e REDES / FIEPA apresentam plataforma de compras a fornecedores de Juruti e Santarém.** *Jornal O impacto*, [s. l.], p. 2018–2021, 2018. Disponível em: <https://oimpacto.com.br/2018/10/15/Alcoa-e-redes-fiepa-apresentam-plataforma-de-compras-a-fornecedores-de-juruti-e-santarem/>. Acesso em: 23 abr. 2019.

KARAKAYA, E.; NUUR, C. **Social sciences and the mining sector: Some insights into recent research trends.** *Resources Policy*, [s. l.], n. March 2017, p. 0–1, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2018.05.014>. Acesso em: 14 mar. 2019.

LAHN, G.; STEVENS, P. The Curse of the One-size-fits-all Fix Re-evaluating What We Know about Extractives and Economic Development. In: ADDISON, T.; ROE, A. (Eds.). **Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development.** New York, USA: Oxford University Press, 2018. p. 94–113.

LEITE, M. de M. G. Territórios Quilombolas e Mineração: reflexões Críticas sobre o Direito à Consulta e ao Consentimento Prévio das Comunidade Quilombolas nos Processos de Licenciamento Ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, p. 2106–2142, 2018.

MACDONALD, C. **The Role of Participation in Sustainable Community Development Programmes in the Extractive Industries.** In: ADDISON, T.; ROE, A. (Eds.). *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development.* New York, USA: Oxford University Press, 2018. p. 1–174.

MACDONALD, C.; LONG, X.; DODD, S.; JAKOBSEN, M.; RAI, S. **Paper 8: Extractive industries and social investments: Principles for sustainability and options for support,** African Development Bank and the Bill & Melinda Gates Foundation, 2015.

MACK FILGUEIRAS, L.; RABETIM, A.; ACHÉ, I. **Approaches to Supporting Local and Community Development: Brazil and the Vale SA Model of Corporate Interaction.** In: *Extractive Industries.* p. 634–651. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/27405/chapter/197240155>. Acesso em: 09 de maio de 2022.

MAGALHÃES, C. **Coesão e conflito – Análise das relações entre coalizões sociais e instituições para a governança territorial na Costa do Descobrimento e Extremo Sul da Bahia.** 2017. UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC, 2017.

MAGALHÃES, C.; FAVARETO, A. Entre Coesão e Conflitos - Coalizão Sociais, Instituições e Governança Territorial na Fronteira de Expansão da Produção de Eucalipto no Extremo Sul da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, BA, p. 33–62, 2020.

MCEWAN, C.; MAWDSLEY, E.; BANKS, G.; SCHEYVENS, R. **Enrolling the Private Sector in Community Development: Magic Bullet or Sleight of Hand?** *Development and Change*, v. 48, n. 1, p. 28–53, 2017.

MERE, W. S. Recent trend toward a balanced business and human rights responsibility in investment treaties and arbitrations. **Homa Publica - Revista Internacional De Derechos Humanos Y Empresas**, v. 4, n. 1, 2020. Disponível em <https://periodicos.ufjf.br/index.php/HOMA/article/view/32596>. Acesso em 21 fev. 2022.

MILANEZ, B. Impactos da Mineração. **Le Monde Diplomatique Brasil**, p. 1–5, 2014.

MILANEZ, B. **Economias Extrativas E Desenvolvimento: Contradições E Desafios**. *GEOgraphia*, [s. l.], v. 23, n. 51, 2021.

MILANEZ, B.; JARDIM WANDERLEY, LUIZ; SOUZA, T. R. **O que não se aprendeu com a tragédia no Rio Doce**. *Le Diplomatique Brasil*, p. 29, 2017. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/314294523>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

MILANO, F. **Extractive Sector and Civil Society: When the Work of Communities, Governments and Industries Leads to Development [PDF]**. 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Extractive-Sector-and-Civil-Society-When-the-Work-of-Communities-Governments-and-Industries-Leads-to-Development.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

MOLODECKY, S. **Indigenous Participation in Resource Development: A Paradigm Shift**. Santiago, 196.

MONTEIRO, C. C.; SILVA, J. P. A. Da. **Sumário Mineral – Alumínio**. DNPM, 2018. Disponível em: <http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/pasta-sumario-brasileiro-mineral-2018/aluminio>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MPE-MPF. **Recomendação Conjunta N° 01/2015/Inquérito Civil no 1.23.002.000337/2007**, 2015.

MPE-MPF. **Termo de Compromisso e de Sustentabilidade Social, Ambiental e Econômica - Alcoa-Acourve. Relações de Convivência - P.U Atualização e Gestão e PDA (Plano de Desenvolvimento de Indenizações via Fundação (desde 2011). Grupo Executivo até 2018 epd-jv)**, 2018.

NAHUM, J. S.; CASTRO, I. A. De. **Um Capítulo da Questão Agrária na Amazônia: Mineração e Camponato no Município de Juruti (PA)**. In: XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária 2012, Uberlândia. Anais... Uberlândia. Disponível em: [http://www.lagea.ig.ufu.br/xxlenga/anais\\_enga\\_2012/gts/998\\_1.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/xxlenga/anais_enga_2012/gts/998_1.pdf). 17 ago. 2016

NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE. **Natural Resource Charter** (2nd Edition). 2014. Disponível em: <http://naturalresourcecharter.org/sites/default/files/Natural%20Resource%20Charter%20second%20edition%202014.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEBB, S. B.; WEINGAST, B. R.; NORTH, D. C.; WEBB, S. B.; WEINGAST, B. R.; NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEBB, S. B.; WEINGAST, B. R. **In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development**. New York: Cambridge University Press, 2013. Disponível em: <<http://www.cambridge.org/br/academic/subjects/economics/economic-development-and->

[growth/shadow-violence-politics-economics-and-problems-development?format=HB&isbn=9781107014213#contentsTabAnchor](https://www.cambridge.org/core/books/growth-shadow-violence-politics-economics-and-problems-development/format/HB&isbn=9781107014213#contentsTabAnchor)>. 09 mai.. 2015.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**. New York, USA: Cambridge University Press, 2009.

OCDE. **Conduta Empresarial Responsável no Setor Extrativista na América Latina e Caribe**. OECD Publishing, 2022.

ORIHUELA, J. C.; THORP, R. **The Political Economy of Managing Extractives in Bolivia, Ecuador and Peru**. In: BEBBINGTON, A. (Ed.). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*. New York, USA: Routledge ISS studies in rural livelihoods, 2012, p. 27–45.

OSPINA PERALTA, P.; BEBBINGTON, A.; HOLLENSTEIN, P.; NUSSBAUM, I.; RAMÍREZ, E. **Extraterritorial Investments, Environmental Crisis, and Collective Action in Latin America**. *World Development*, v. 73, p. 32–43, Set. 2015.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, E. **Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems Brief**. *Overview of the Journey*, v. 100, n. 3, p. 641-672, Jun. 2010.

OTTO, J. M. **Community Development Agreement Model Regulations and Example Guidelines**. World Bank Group, 2010.

OXFAM BRASIL. **Não é não: O estado do Consentimento Livre, Prévio e Informado nas políticas corporativas das multinacionais brasileiras**. São Paulo, 2018. v. 100, n. 3, pp. 641-672, junho de 2010.

PARÁ, G. do E. **Plano Estadual de Recursos Hídricos do Pará - Produto 02 | Diagnóstico dos recursos hídricos no Estado do Pará Parte B**, 2019. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1P5hArh6TbVtyVXwYfZVyxARw69LiXEUFbXVcdiBSL2I/edit>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PORTELA, E. M. **Mineração em Jurriti: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável?** 2017. UFOPA, 2017.

PRADO JR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 23a edição ed. SP: Brasiliense, 2000.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. **Creating Shared Value**. *Harvard Business Review*, v. 89, n. 1/2, p. 62–77, 2011. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=url,ip,cookie,uid&db=bch&AN=56698455&site=ehost-live>. Acesso em: 09 de maio de 2021.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; PORTO, C. W. **Amazônia enquanto acumulação desigual de tempos: Uma contribuição para a ecologia política da região Amazônia enquanto acumulação desigual de tempos : Uma contribuição para a ecologia política da região**. *Revista crítica de ciências sociais*, 107, p. 63-90. 2015.

PROGRAMA DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES. **Grandes proyectos de inversión privada en los Territorios. Caminos para mitigar conflictos y potenciar sus impactos en el desarrollo.** Serie Políticas para el Desarrollo Territorial, Santiago, p. 1–7, 2011. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2013/03/N3-Policy-brief-proyectos-inversion-privada-territorios2.pdf>>. 08 out. 2021

PROGRAMA DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES. **Territorios Rurales en Movimiento- Informe Final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales 2007-2012.** Santiago: Rimisp, 2012.

RIBEIRO, I. **Conflito de terra ameaça projeto da Alcoa no Pará.** Valor Econômico, l.], p. 1–5, 2007. Disponível em: <<https://www.pressreader.com/brazil/valor-economico/20071010/281543696556747>>. Acesso em: 07 mai. 2019

RMF. **RMI Report 2020:** Principais conclusões, observações & Recomendações. RMF, 2020. Disponível em: <[https://2020.responsibleminingindex.org/resources/RMI\\_Report\\_2020-Summary\\_PT.pdf](https://2020.responsibleminingindex.org/resources/RMI_Report_2020-Summary_PT.pdf)>. Acesso em: 20 de out. 2021.

RMF. **Os impactos nocivos da mineração: quando a extração prejudica pessoas, ambientes e economias.** RMF, 2021. Disponível em: <[www.responsibleminingfoundation.org/harmfulimpact](http://www.responsibleminingfoundation.org/harmfulimpact)>. Acesso em: 09 de jun. 2022.

RMF. **Closing the gaps... and accelerating progress on responsible mining.** Disponível em: <https://www.responsibleminingfoundation.org/closing-the-gaps>. Acesso em 19 set. 2022.

RMF. **RMI Report 2022.** RMF, 2022. b. Disponível em: <https://www.responsibleminingfoundation.org/rmi-report-2022/>. Acesso em: 22 ago. 2022.  
RMF. **RMI Report 2022 - Resultados por área temática Bem-estar da comunidade.** RMF, 2022. c. Disponível em: <[www.responsibleminingindex.org](http://www.responsibleminingindex.org)>. Acesso em: 14 de fev. 2022.

ROCCO, R. G. **A Eficácia do Estudo de Impacto Ambiental como Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, 2019.

ROCHA, G. O. R. Da; CASTILHO, A. P.; ACIOLI, E. F. A Construção coletiva de Uma Escola De Sustentabilidade em Juruti, Pará Aprendizados e Desafios, **Instituto Internacional de Educação do Brasil [IEB]**, 2019. Disponível em: <<https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2019/10/A-CONSTRUÇÃO-COLETIVA-DE-UMA-ESCOLA-DE-SUSTENTABILIDADE-EM-JURUTI-PARÁ-Aprendizados-e-Desafios.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2020

RODRIGUES, M.; MENDES, L. **Mapping of the literature on social responsibility in the mining industry: A systematic literature review.** *Journal of Cleaner Production*, Journal of Cleaner Production, v. 181, p. 88–101, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.01.163>. Acesso em 13 set. 2022.

ROJAS GARZÓN, B.; YAMADA, E. M.; OLIVEIRA, R. **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais,** Rede de Cooperação Amazônica – RCA e Due Process of Law Foundation, 2016.

- ROSA, J. C. S. **Planejamento e monitoramento da recuperação de áreas degradadas por mineração: Um framework baseado no conceito de serviços ecossistêmicos**. USP, 2019. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3134/tde-15072019-152330/publico/JosianneClaudiaSalesRosaCorr19.pdf>>. Acesso em: 09 de set. 2022.
- ROSS, M. L. The political economy of the resource curse. **World Politics**, v. 51, n. 2, p. 297–322, 1999.
- ROSS, M. L. What have we learned about the resource curse? **Annual Review of Political Science**, v. 18, p. 239–259, 2015.
- ROSSER, A. **The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey**. IDS Working Paper, n. April, p. 1–36, 2006. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.167.1124&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 07 de maio. 2021.
- SACHS, J. The Age of Sustainable Development. 01. ed. Columbia: **Columbia University Press**, 2015. p. 544. Disponível em: <<http://cup.columbia.edu/book/the-age-of-sustainable-development/9780231173155>>. Acesso em: 08 de ago. 2021.
- SANTIAGO, A. L.; DEMAJOROVIC, J.; ROSSETTO, D. E.; LUKE, H. **Understanding the fundamentals of the Social Licence to Operate: Its evolution, current state of development and future avenues for research**. *Resources Policy*, v. 70, 2021. b.
- SANTIAGO, A. L. F. **Licença social para operar relacionamento da empresa com a comunidade local: critérios de influência para a concessão da LSO. Um estudo de caso da mineração brasileira**. 2016. 318 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Centro Universitário FEI, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.31414/ADM.2016.T.129161>>. Acesso em: 8 ago. 2020.
- SANTOS, R. **História econômica da Amazônia**. 2a. ed. Manaus: Editora Valer, 2019.
- SCHNEIDER, V. **Governance and Complexity**. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. USA: Oxford University Press, 2012.
- SEIFER, P. G. **A relação entre Usinas Hidrelétricas e Territórios para além da geração de energia: o caso das Usinas Hidrelétricas de Sobradinho - BA e de Machadinho - RS**. 2018. Universidade Federal do ABC Programa, [s. l.], 2018.
- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SEN, A. **Desigualdade reexaminada**, 2001.
- SILVA, Marciclei **Bernardo da. Exploração da bauxita e dinâmicas espaciais em Juruti - PA**. 2017. 183 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.
- SIMINERAL, S. das indústrias minerais do E. do P. **8o anuário – Mineral do Pará 2019**, 2019.
- SLACK, K. Capturing Economic and Social Benefits at the Community Level: Opportunities

and Obstacles for Civil Society, **Wider Working Paper**, n. 51, 2017. p. 1–24. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/161614>, Acesso em: 22 ago. 2022.

SOMBRA, D.; CANTO, O. **A configuração da mineração e o ordenamento territorial nos municípios de Juruti e Santarém na Amazônia brasileira**. R. Bras. Planej. Desenv., Curitiba, n. v.11, p. 113–1136, 2022.

STEVENS, P.; LAHN, G.; KOOROSHY, J. The Resource Curse revisited. **The Royal Institute of International Affairs**, London, UK, 2015. Disponível em: Disponível em: <<https://www.chathamhouse.org/2015/08/resource-curse-revisited>>. Acesso em: 22 out. 2020.

TAVEIRA, R.; DUTRA, L.; BALBI, B.; BRITO, J.; BRITES, D. **Riscos e Oportunidades de Negócios em Mineração e Metais no Brasil**, EYGM Limited., 2021. Disponível em: <[https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Estudo-Mineracao-e-Metais\\_EY-e-IBRAM\\_Versao-050421.pdf](https://ibram.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Estudo-Mineracao-e-Metais_EY-e-IBRAM_Versao-050421.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2022

THELEN, K. **Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity**. Annual Review of Political Science, v. 15, 2012.

THELEN, K.; MAHONEY, J.; A Theory of Gradual Institutional Change. In: BY, E.; MAHONEY, JAMES; THELEN, K. (Eds.). **Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power**. New York, USA: Cambridge University Press, 2010.

TOMLINSON, K. **Oil and Gas Companies and the Management of Social and Environmental Impacts and Issues: The Evolution of the Industry's Approach**. In: ADDISON, T.; ROE, A. (Eds.). **Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development**. New York, USA: Oxford University Press, 2018. v. 1, p. 422–441.

UN-REDD PROGRAMME. **Concept Note for Support to Community-Based REDD +**, 2013.

UNU-WIDER, U. N. U. W. I. for D. E. R. (2018). **Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development** (T. Addison & Roe, eds.). New York, USA: Oxford University Press, 2018.

VIÉGAS, RODRIGO NUÑEZ; GIFFONI PINTO, R.; GARZON, L. F. N. **Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014. revisão 2020 12 - ver princ críticas/ argumento. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/325531623>>. Acesso em: 08 nov. 2021

VINHA, V. **As Empresas e o Desenvolvimento Sustentável: a trajetória da construção de uma convenção**. In: MAY, P. (Ed.). **Economia do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

VENTURI, B. A. L. **Recursos Naturais do Brasil**. São Paulo: Appris Editora, 2022.

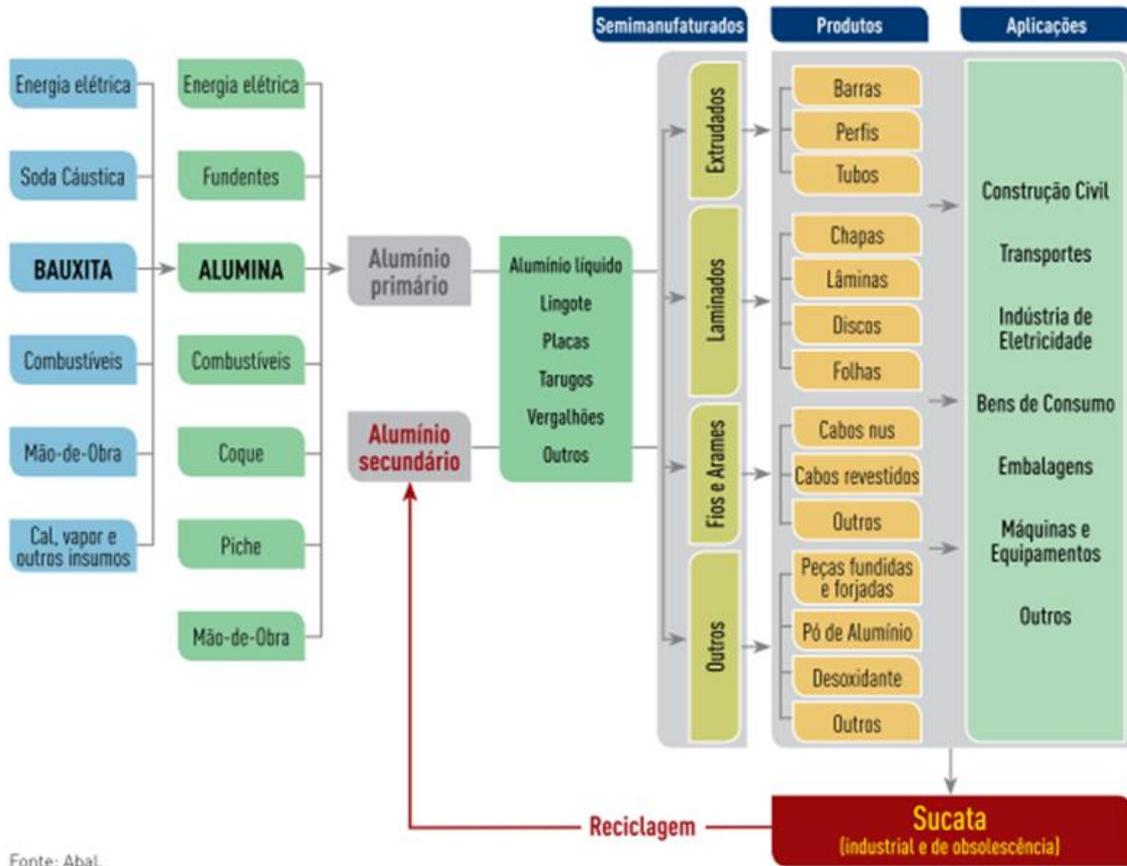
VENTURI, L. A. B. **Recurso Natural: a Construção De Um Conceito**. GEOUSP: Espaço e Tempo (Online), n. 20, p. 09, 2006.

WANDERLEY, L. J. **Movimentos sociais em área de mineração na Amazônia Brasileira**. e-cadernos CES, n. 17, 2012.

ZHOURI, Andréa (Org.). **Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil**. Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/cra.v20i2.70330>.

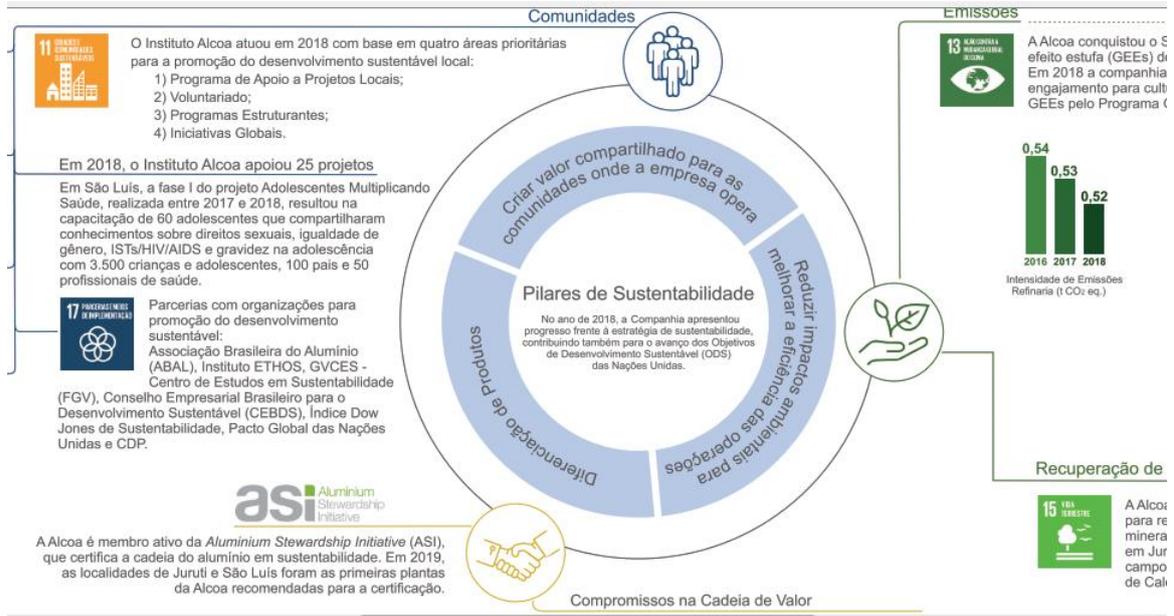
**ANEXOS**

ANEXO A - PRODUTOS DA CADEIA DO ALUMÍNIO



Fonte: Abal.

## ANEXO B - Objetivos estratégicos da ALCOA



Fonte: (ALCOA BRASIL, 2018b)

### ANEXO C - Crescimento Populacional e Densidade demográfica

UF	População			Crescimento Populacional			Densidade Demográfica		
	2001	2010	2019	2001	2010	2019	2001	2010	2019
Juruti	32.186	47.086	57.943	3, 2%	32, 5%	1, 8%	3, 9	5, 7	7, 0
Pará	6.341.736	7.581.051	8.602.865	2, 4%	2, 0%	1, 0%	5, 1	6, 1	6, 9
Brasil	172.385.826	190.755.799	210.147.125	1, 5%	-0, 4%	0, 8%	20, 3	22, 4	24, 7

Fonte: Elaboração própria baseada em PNAD continua (IBGE)

## ANEXO D - Estrutura do CONJUS



Fonte: CONJUS, 2011

## ANEXO E - DIAGRAMA DE FUNCIONAMENTO DO FUNJUS

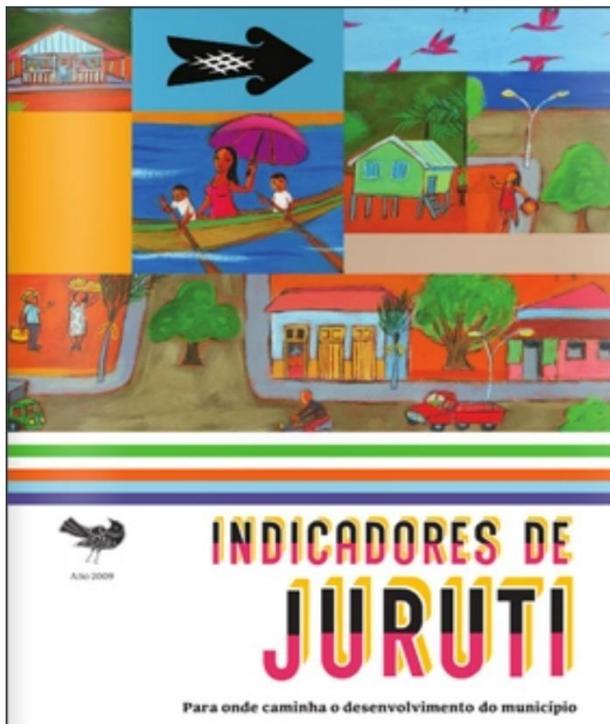


Fonte: FUNBIO, 2009

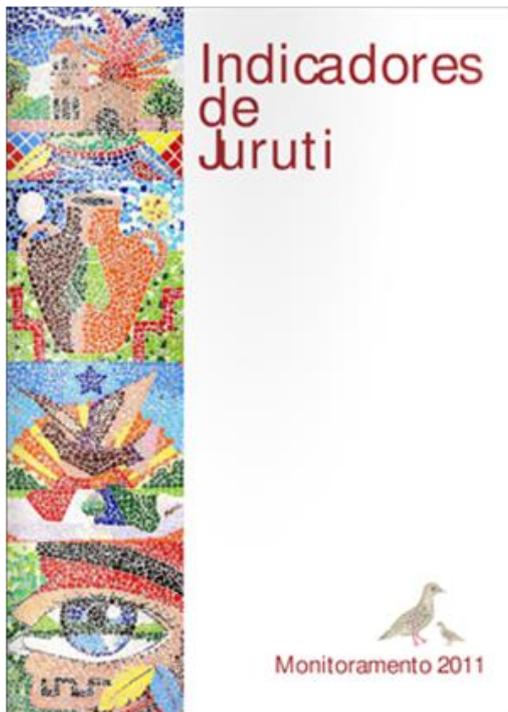
**ANEXO F - PROJETOS FINANCIADOS PELO FUNJUS – EDITAL 1 E 2**

Organização	Projeto	Valor (em R\$)
ACEJ - Associação Comercial e Empresarial de Juruti	Programa 5S – Juruti	39.050
APRAPAEB	Projeto Juruti Pescados	49.940
APRAPAEVID - Associação dos Produtores Rurais e Pescadores Artesanais Assentados no Projeto de Assentamento Agroextrativista Valha-me Deus	Pesca Milagrosa - Criação de Tambaqui em Tanques-Rede	50.000
APROFASP	Projeto Cheiro Verde	9.995
ASPROSEIS	Criação de Tambaqui em Tanques-rede	10.000
ASPEFANGE	100% CURUPIRA - Criação de Tambaqui em Tanques-Rede	10.000
ASPROFAGU - Associação dos Produtores Familiar Grupo Unidos	"100% Adelinos Criação de Tambaqui em Tanques-Rede	10.000
ASPROFAGU - Associação dos Produtores Familiar Grupo Unidos	Consolidação e Fort de Associações na Região do Lago Juruti Velho	10.000
ASPROFASP	Consolidação e Fort de Associações na Região do Planalto	10.000
ASPRUFARSHI - Associação dos Produtores Familiar da Região de Santo Hilário	Estruturação de Hortas Familiares das Com da Região do Sto Hilário	9.998
Assoc. Benef. Promocional Bom Samaritano	Projeto Construindo e Alimentando com Qualidade	49.879
Assoc. Brasileira para a Conservação das Tartarugas	Puxirum dos Curumins - I Encontro do Clubinho da Tartaruga	50.000
Assoc. Comunitária dos Moradores do Bairro Santa Rita	Da rua à Cultura	49.997
Assoc. dos Artesãos de Juruti	Projeto Tucumã	49.063
Assoc. dos Produtores da Comunidade de Araçá Preto	Projeto de Apoio aos Produtores de Hortaliças Orgânicas	9.908
Assoc. dos Produtores da Comunidade de São Braz	Projeto de Criação de Abelhas Nativas da comunidade de São Brás	9.998
Assoc. produtores Rurais de São José	Projeto de Apoio aos Avicultores da Com S J do Curumucuri	9.991
Associação dos Pequenos Produtores Rurais de São Pedro	Projeto de Geração de criação de galinha poedeira	9.973
Comunidade de São Benedito	Projeto Amarrando Sonhos	10.000
CTPJ	Projeto Estruturação e Adequação de Casa de Farinha	9.998
MOPEBAM - Movimento dos Pescadores e Pescadoras do Oeste do Pará e Baixo Amazonas	Acordo de Pesca Lago Grande e Curuai	50.000
COLÔNIA DE PESCADORES	Diagnóstico da Cadeia de Pesca	10.000
<b>TOTAL</b>		<b>527.792</b>

## ANEXO G - Indicadores JS Edições 2009 e 2011



Edição 2009    Monitoramento 2011





## ANEXO I - MEMBROS IJUS- Biênio 2017 a 2019

## COLEGIADO DO CONJUS

## Sociedade Civil

TITULAR	SUPLENTE
Instituto Puxinum da Amazônia – IPUAM Jessé Vital da Silva	Associação Rádio Comunitária de Juruti – RCJ Marcel Gonçalves da Silva
Associação Bom Samaritano – ABOMS Aleilson Vidinha de Sousa	Associação de Mulheres Trabalhadoras de Juruti – AMTJU Dinanci Toscano de Albuquerque
Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Santa Rita – ACMBRS Idaliana de Melo Albuquerque	Sindicato dos Profissionais da Educação de Juruti – SINPROEJ Aubélia Tavares Pereira
Associação Comercial e Empresarial de Juruti – ACEJ Vibarto Akiria Hidaka Filho	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Juruti – STTRJ José Pimentel Santos Filho
Associação Folclórica da Tribo Muirapinima Heriana dos Santos Barroso	Colônia dos Pescadores e Pescadoras Artesanais de Juruti – Z42 Benedito Tavares Amaral
Associação dos Artesãos do Município de Juruti – AMJU Ladimir Pereira do Amaral	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Indústria da Construção Civil Leve e Pesada do Município de Juruti – SINTICOLPEMJ – Assunção dos Reis Mascarenhas
Associação de Defesa dos Direitos Humanos de Juruti – ADDHJ Ivan da Silva Pimentel	Instituto Vitória Régia – IVR Sheyla Costa Oliveira
Associação Amiga da Criança e do Adolescente – ACA Leomara Silva e Silva	Cooperativa da Agricultura Familiar de Juruti – COFAJUR Raimunda Sá Cativo
Associação Folclórica da Tribo Munduruku Alex Soares Guedes	Associação Beneficente de Juruti – Provisão Laudelina Ramos Batista

## Poder Público

TITULAR	SUPLENTE
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – EMATER Claude Souza Viel	Secretaria Municipal de Educação – SEMED Paula Nivea Araújo Ramos
Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA Suelen Amoedo Mousinho	Conselho Municipal de Saúde – CMS Elionai Batista Silva
Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA Elinaldo Alves	Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento – SEMPRO Eraldo Albuquerque de Carvalho

## Empresas

Alcoa Viviane Nahon Penna	Hótel Pequã Cleodilva dos Santos Carli
------------------------------	---

#### COLEGIADO DO FUNJUS

##### Sociedade Civil

TITULAR	SUPLENTE
Instituto Vitória Régia – IVR Sheyla Costa 991.75-8889	Associação Bom Samaritano – ABOMS Aelison Vidinha de Sousa
Associação de Mulheres Trabalhadoras de Juruti – AMTJU Marta Ramunda Melo da Silva	Associação Rádio Comunitária de Juruti – RCJ Fatma de Melo Lira
Sindicato dos Profissionais da Educação de Juruti – SINPROEJ Aubete Tavares Pereira	Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Santa Rita – ACNEBR Idalena de Melo Albuquerque

##### Poder Público

TITULAR	SUPLENTE
Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento – SEMPLAG Giza Amaral Ribeiro	Secretaria Municipal de Cultura, Desporto e Turismo – SECDET Marcel Gonçalves da Silva
Instituição Financeira	BANPARA Cassio Augusto De Oliveira Silva

##### Empresas

TITULAR	SUPLENTE
Hótel Pequã Cleodilva dos Santos Carli	NTW Contabilidade e Gestão Empresarial Eugênio Gustavo Guerreiro Hamoy
Doador	Alcoa Viviane Nahon Penna

#### COMITÊ DE ÉTICA

##### Sociedade Civil

TITULAR	SUPLENTE
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Juruti – STTRU José Emílio Santos Filho	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Indústria da Construção Civil Leve e Pesada do Município de Juruti – SINTICOLPEMJ Assunção dos Reis Mascarenhas

##### Poder Público

TITULAR	SUPLENTE
Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento – SEMPRO Enatto Albuquerque da Carvalho	Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA Suelen Almeida Mousinho

##### Empresas

TITULAR	SUPLENTE
Juruti Super Economize LTDA – ME Marcio Aquino Santos	Cargo em Vacância

## COMITÊ FISCAL

## Sociedade Civil

TITULAR	SUPLENTE
Colônia dos Pescadores e Pescadoras Artesanais de Juruti – 747 Benedito Tavares Amaral	Associação de Defesa dos Direitos Humanos de Juruti – ANDHJ Ivan da Silva Pimentel

## Poder Público

TITULAR	SUPLENTE
Conselho Municipal de Saúde – CMS Elionai Batista Silva	BANPARÁ Cassio Augusto de Oliveira Silva

## Empresas

TITULAR	SUPLENTE
Alcoa Viviane Nahon Penna	F. B. Rosário – ME José Claudio Oliveira da Costa

## DIRETORIA

## Presidência

TITULAR	SUPLENTE
NTW Contabilidade e Gestão Empresarial Eugênio Gustavo Guerreiro Hamoy	Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Santa Rita – ACMBSR Idalana de Melo Albuquerque

## Diretoria de Secretaria Geral

TITULAR	SUPLENTE
Associação de Mulheres Trabalhadoras de Juruti – AMTJU Maria Raimunda Melo da Silva	Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA Suelen Amoedo Mousinho

## Diretoria de Tesouraria

TITULAR	SUPLENTE
Associação Folclórica da Tribo Muirapinima Heriana dos Santos Barroso	Hotel Pequia 99181-2129 Cleoci Silva dos Santos Canté

## Diretoria Social

TITULAR	SUPLENTE
Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento - SEMPLAG Gilza Amaral Ribeiro	Sindicato dos Profissionais da Educação de Juruti – SINPROEJ Aubélia Tavares Pereira

## Diretoria de Juventude

TITULAR	SUPLENTE
Grupo Guerreiros da Amazônia Feliph de Sousa Rocha	Pastoral da Juventude Welliton Farias Silva

## ANEXO J - Questionário utilizado nas entrevistas

Nome do entrevistado:

Organização que representa:

Data da entrevista:

Entrevistador:

0-Visão geral:

Você pode descrever como participa da arena Juruti Sustentável-JS ou FDS-JV? Através de qual organização? Quais são os interesses da sua organização em relação ao JS? Em seu entendimento, qual (is) foi (foram) os motivadores para o surgimento da arena (JS)? Qual o status dela hoje? Quais próximos passos previstos/ desejados?

1-Situação de Ação:

- a. Quais temas são debatidos e alvo de JS ou FDS-JV?
- b. O conjunto de atores: quem e quantas pessoas participam de JS ou FDS-JV?
- c. As posições: Esses atores representam que posições (membros de uma associação, governo.)
- d. Os possíveis resultados: Quais os resultados desejados por esta arena (JS ou FDS-JV). Quais resultados foram atingidos? O que mudou em Juruti por conta das ações da arena? Quais resultados ainda não foram alcançados? Quais são as barreiras que você vê em relação aos resultados não alcançados? O que poderia ser feito para eliminar tais barreiras? Como os resultados positivos poderiam ser expandidos/menor escala?
- e. O nível de controle sobre a escolha: os participantes agem por iniciativa própria ou em comum acordo com os demais (por exemplo, antes de entrar no PAE, um apropriador obtém uma permissão)? Estão subordinados a regras maiores (por ex. Termo de compromisso no caso da FDS-JV)
- f. As informações disponíveis: quantas informações os participantes têm sobre os temas em debate na arena e seus resultados? Quem provê estas informações? Elas são públicas (em caso positivo, oferecer o endereço ou atas, eleições de membros e principais referências)?
- g. Os custos e benefícios de ações e resultados: Quem financia a arena? Quais são os benefícios de participar da arena (Ex.: Obter apoio em algum projeto, ter a LSPO, reconhecimento, ampliar possibilidades de negociação...)? Por quê? Quais são os custos de participar da arena? Por quê? Dê um exemplo.
- h. Critérios de avaliação: Como funciona a questão de monitoramento e avaliação dos objetivos acordados na arena (Ex.: quem é o responsável e como ele é compartilhado)? Como se sabe, na prática, como o modelo está produzindo resultados em Juruti? Você pode me explicar como o processo funciona, na prática? Existem barreiras? Como essas barreiras poderiam ser eliminadas e os processos melhor implementados? Existe algum documento que pode ser compartilhado referente a monitoramento e avaliação?

2-Variáveis Externas:

2.1- Condições Biofísicas:

Recursos Privados- Quais são os recursos em disputa no território? Você acha que a riqueza gerada com a mineração (Ex.:Royalties, compras locais, cadeias produtivas não minerais) é compartilhada com a população de Juruti? Por quê?

Recursos de Bem comum: Você acha que os recursos naturais de Juruti (Ex.: florestas, água, terra) estão sendo bem conservados e aproveitados? Por quê?

As populações rurais ganharam mais ou menos acesso a eles? Por quê?

Recursos Públicos: quais são as principais políticas públicas que incidem em Juruti (Ex.: Bolsa família, Bolsa Verde.)? Você acha que estas políticas estão adequadas à sociedade de Juruti? Por quê? Há

políticas públicas voltadas para populações rurais e suas atividades principais (EX: PRONAE, PRONAF)?

Você conhece como é utilizada a CFEM em Juruti? Ela é usada em investimentos que ajudem a reduzir a dependência da economia mineral? Por quê?

Recursos Instrumentais: A 'Agenda Positiva' de Juruti (ALCOA + Prefeitura) serviu para ampliar as possibilidades de um desenvolvimento mais inclusivo?

Por quê? E o FUNJUS e a Escola de Sustentabilidade? Por quê? Como é a atuação das universidades em Juruti? (Ex.: apoio à população, projetos, cursos oferecidos pertinentes com as necessidades locais?)

Características/atributos da comunidade

Que outras organizações participam desta arena e quais não estão representadas? E os interesses em comum/diferentes que existem entre a sua e outras organizações? Como são as relações entre os atores no JS? Você tem algum exemplo de como as relações (entre indivíduos e organizações) dentro do JS ou FDS-JV influenciam a forma de como a arena opera no dia a dia? Como você vê a relação de poder/controle dentro da arena (na teoria e na prática)? Existem atores com mais poder do que os outros? (por exemplo, a Alcoa ou alguma outra organização tem mais poder quando uma decisão é tomada?) Você poderia me dar um exemplo de como isso prejudica/influência no funcionamento da arena no dia a dia e ou nos seus resultados?

Regras em uso

Como os atores atuam dentro da arena (JS ou FDS-JV)? Como funciona esta participação? Ela mudou ao longo dos anos? Como o modelo funciona em relação a reuniões/planejamento estratégico/tomada de decisões? Há mediação de alguém? Qual o papel do governo? A arena atende a interesses coletivos? Como? O que funciona bem em relação a essa estrutura? O que não funciona tão bem? Por quê? Na sua visão, como poderia ser melhor?

Mais Alguém que me recomende entrevistar?