



Universidade de Brasília - UnB
Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS
Programa de Pós-Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável - PPGCDS

MAILSON CRUZ DE AGUIAR

Governança territorial e desenvolvimento na Amazônia Oriental: Estudo sobre o funcionamento de arranjos institucionais em Canaã dos Carajás e Parauapebas

Dissertação de mestrado

**Brasília
2025**

MAILSON CRUZ DE AGUIAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável.

Área de concentração: Território, Meio Ambiente e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Toni

Brasília
Março de 2025

MAILSON CRUZ DE AGUIAR

**Governança territorial e desenvolvimento na Amazônia Oriental:
Estudo sobre o funcionamento de arranjos institucionais em
Canaã dos Carajás e Parauapebas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável.

Membros da banca examinadora

Prof. Dr. Fabiano Toni PPG-CDS, UnB (Orientadora)

Prof. Dr. Mauro Cappellaro PPG-CDS, UnB (Examinador Interno)

Dr. Cecília Fadigas Viana - CLUA

Arnoldo Lima, Universidade de Brasília - UnB

**Brasília
Dezembro de 2024**

Dedicar tudo à vida para, no final, ela me agradecer
— “Obrigado por se importar tanto comigo.”

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à escolha dos(as) brasileiros(as) feita nas urnas em favor da democracia e de um país mais justo nas eleições de 2022, pois sem ela eu não teria apenas faltado à primeira semana de aula, mas tampouco teria me deslocado para iniciar o mestrado.

Ao meu orientador, Fabiano Toni, pelo apoio e confiança ao longo dessa trajetória. Sua sabedoria e contribuições foram fundamentais para a realização deste trabalho.

À banca de qualificação, professores Mauro Cappellaro e Arnaldo Lima, pelas sugestões e críticas ao projeto, além das conversas instigantes que enriqueceram minha pesquisa.

Agradeço também as meninas do grupo de pesquisa Clara, Schaila e Thais que por muitas vezes compartilhamos incertezas e aprendizados valiosos.

Agradeço aos meus pais, Lindalva e Manoel, que não me querendo distante, mantiveram-se presentes com todo apoio e pensamentos.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa concedida e pelo apoio à pesquisa de campo, a qual possibilitou dedicar-me com mais tranquilidade e afinco à pesquisa.

Agradeço à vida, que segue comigo ao longo desses desafios e que me apresenta a felicidade ao final.

Muito obrigado a todas e todos!

RESUMO

Canaã dos Carajás e Parauapebas estão entre os principais municípios dinamizadores econômicos da região sudeste do Estado do Pará, com a atividade de mineração sendo a principal responsável pelas transformações nas dinâmicas territoriais nas últimas décadas. Este trabalho aborda a governança territorial para o desenvolvimento na Amazônia Oriental, a partir da análise do funcionamento dos arranjos institucionais do *Plano Canaã 2035-Pacto por Canaã* e do *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)* e sua possível dinâmica de governança territorial para além dos limites político-administrativos dos municípios, além da análise de indicadores de desenvolvimento socioeconômico e ambientais. O setor industrial, especialmente a mineração, tem agregado significativo valor às duas economias, refletido no aumento da arrecadação e distribuição da Contribuição Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), da CFEM per capita e da receita corrente per capita. Contudo, esses ganhos financeiros não se traduziram de forma significativa em avanços nos indicadores de desenvolvimento nos dois municípios. Acerca do funcionamento do *Plano Canaã 2035-Pacto por Canaã* e do *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)*, a pactuação territorial e a priorização das ações com a sociedade civil ocorreram apenas no primeiro arranjo, enquanto a coordenação horizontal, a transparência e a coordenação vertical foram identificadas como desafios nas duas estruturas de governança. A autonomia financeira municipal tem restringido as articulações com os governos estadual e federal. Os dois municípios não foram capazes de instituir mecanismos permanentes e eficazes que garantam a participação social e a coordenação entre diversos atores. As experiências anteriores dos atores influenciaram tanto a aceitação quanto às resistências ao *Canaã 2035-Pacto por Canaã*, enquanto o papel do diálogo, do conhecimento, dos resultados, da liderança, das capacidades técnicas e da necessidade de participação social foram aprendizados identificados pelos entrevistados. Os arranjos do *Plano Canaã 2035-Pacto por Canaã* e do *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)* não estabeleceram uma dinâmica de governança territorial para além dos limites político-administrativos, embora tenham sido identificados desafios comuns entre os dois municípios.

Palavras Chave: desenvolvimento territorial, estruturas de governança, território, políticas públicas, mineração

ABSTRACT

Canaã dos Carajás and Parauapebas are among the main economically dynamic municipalities in the southeastern region of the state of Pará, with mining being the main activity responsible for transformations in territorial dynamics in recent decades. This dissertation looks at territorial governance for development in the Eastern Amazon, based on an analysis of the institutional arrangements of the *Plano Canaã 2035-Pacto por Canaã* and the *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)* and their possible dynamics of territorial governance beyond the political-administrative boundaries of the municipalities, as well as an analysis of socio-economic and environmental development indicators. The industrial sector, especially mining, has added significant value to both economies, reflected in the increased distribution of the Financial Contribution for Mineral Exploration (CFEM), CFEM per capita and current revenue per capita. However, these financial gains have not translated significantly into advances in development indicators in the two municipalities. Regarding the functioning of the *Plano Canaã 2035-Pacto por Canaã* and the *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)*, territorial agreement and prioritization of actions with civil society only occurred in the first arrangement, while horizontal coordination, transparency and vertical coordination were identified as challenges in both governance structures. Municipal financial autonomy has restricted coordination with the state and federal governments. The two municipalities have not been able to set up permanent and effective mechanisms to guarantee social participation and coordination between various actors. The previous experiences of the actors influenced both acceptance of and resistance to *Canaã 2035-Pacto por Canaã*, while the role of dialogue, knowledge, results, leadership, technical capacities and the need for social participation were lessons learned identified by the interviewees. The arrangements of the *Plano Canaã 2035-Pacto por Canaã* and the *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)* did not establish a territorial governance dynamic across political-administrative boundaries, although common challenges were identified between the two municipalities.

Keywords: territorial development, governance structures, territory, public policies, mining

LISTA DE SIGLAS

ANM - Agência Nacional de Mineração
ASCOM - Assessoria de Comunicação
CETEM - Centro de Tecnologia Mineral
CFEM - Contribuição Financeira pela Exploração Mineral
DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DF - Distrito Federal
FUNAPE - Fundação de Apoio à Pesquisa
FUNCEL - Fundação de Cultura, Esporte e Lazer
GETAT - Grupo Executivo das Terras dos Araguaia-Tocantins
GT - Grupo de Trabalho
GTL - Grupo de Trabalho Local
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Meio Ambiente
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDURB - Instituto de Desenvolvimento Urbano de Canaã dos Carajás
IG - Indicação Geográfica
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
NPM - Nova Gestão Pública
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG - Organização não Governamental
PAE - Plano de Aproveitamento Econômico
PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico
PMI - Programa Municipal de Investimentos
PMI - Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos
PGM - Procuradoria Geral do Município
PROCAMPO - Programa Municipal de Desenvolvimento do Campo
SEFIN - Secretaria de Finanças
SEMAD - Secretaria Municipal de Administração
SEMAT - Secretaria de Meio Ambiente e Turismo
SEMDEC - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SEMDES - Secretaria de Desenvolvimento Social
SEMED - Secretaria Municipal de Educação
SEMHAB - Secretaria de Habitação
SEMOB - Secretaria Municipal de Obras
SEPLAN - Secretaria Municipal de Planejamento
SETTRAN - Secretaria de Trânsito e Transporte
SNIS - Sistema Nacional de Informação de Saneamento
VPM - Valor de Produção Mineral

LISTA DE FIGURAS

Mapa 1 - Localização de Canaã dos Carajás, Parauapebas e municípios do entorno

Gráfico 1 – Distribuição da CFEM entre Unidades da Federação, instituições da União e municípios afetados

Gráfico 2 – Principais municípios arrecadadores de CFEM no Pará, Minas Gerais, Bahia e Goiás (2023)

Gráfico 3 – CFEM distribuída aos municípios (2002 – 2023)

Gráfico 4 – Porcentagem da CFEM na receita corrente dos municípios (2002 – 2023)

Gráfico 5 – CFEM per capita (2010 - 2022)

Gráfico 6 – Receita municipal per capita (2010 – 2022)

Gráfico 7 – Valor adicionado bruto à economia (2023)

Gráfico 8 – Taxa de analfabetismo (2000-2022)

Gráfico 9 - Variação no IDEB anos iniciais e anos finais (2005 - 2023)

Gráfico 10 - Variação na Mortalidade Infantil e Mortalidade na Infância (2000 - 2023)

Gráfico 11 - Taxa de homicídio (2000 - 2022) e Taxa de mortalidade no trânsito (2000 - 2022)

Gráfico 12 - Domicílios com esgotamento sanitário adequado (2000 - 2022)

Gráfico 13 - Lixo coletado em domicílio (2000 - 2022)

Gráfico 14 - Variação no uso e cobertura do solo no território (2000-2023)

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – - Entrevistados por município e setor
- Quadro 2 - Dimensões do território
- Quadro 3 - Dimensões e variáveis de governança territorial e arranjos institucionais
- Quadro 4 - Variáveis de análise do PMI e Pacto por Canaã
- Quadro 5 - Alíquotas de incidência da CFEM por substância mineral
- Quadro 6 – Exemplo de análise da legenda
- Quadro 7 – Indicadores de referência
- Quadro 8 – Indicadores com posições relacionadas aos indicadores de referências
- Quadro 9 – Indicadores opostos aos relacionadas aos indicadores de referências
- Quadro 10 – Indicadores em posições intermediárias
- Quadro 11 - Eixos do *Plano Canaã 2035* e estratégias do Programa de Dinamismo Econômico
- Quadro 12 - Eixos estruturantes do *PMI*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - GOVERNANÇA, TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL	22
1.1 Governança	22
1.2 Território	28
1.3 Governança Territorial.....	32
1.4 Dimensões de análise dos arranjos institucionais	40
CAPÍTULO 2 - ATIVIDADE MINERAL E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E AMBIENTAIS	44
2.1 A CFEM na realidade dos municípios	44
2.2 Indicadores socioeconômicos e ambientais	54
2.3 Análise do Desenvolvimento Humano e Sustentável	66
CAPÍTULO 3 - FUNCIONAMENTO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO CANAÃ 2035-PACTO POR CANAÃ E DO PROGRAMA MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS DE PARAUPEBAS (PMI)	71
3.1 Funcionamento do Canaã 2035-Pacto por Canaã	71
3.2 Funcionamento do Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)	88
3.3 Análise do Funcionamento dos arranjos do Canaã-2035-Pacto por Canaã e o PMI	99
CONCLUSÃO.....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107

INTRODUÇÃO

Os municípios limítrofes de Parauapebas e Canaã dos Carajás estão localizados no sudeste do Estado do Pará. Somados a Marabá, encontram-se como os principais dinamizadores econômicos da região integrada de Carajás. Parauapebas constituía ainda, na década de 1980, pequeno núcleo que gravitava no entorno de Marabá, tendo surgido como um povoado que se formou ao pé da Serra dos Carajás, no curso da implantação do Programa Grande Carajás - PGC (Trindade, 2011). Foi no âmbito do PGC que se implementou a extração de minério de ferro da Serra dos Carajás, em Parauapebas. A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) assumiu a condução do projeto em 1977, onde montou uma *company town* e uma gigantesca estrutura envolvendo minas, instalações de beneficiamento, pátio de estocagem, instalações portuárias e a Estrada de Ferro Carajás, que interliga a Serra dos Carajás ao terminal marítimo da Ponta da Madeira, em São Luís (MA), com a operação de todo o sistema iniciado em 1985 (Monteiro, 2005).

Nesse mesmo contexto, 1.551 famílias foram assentadas nos Centros de Desenvolvimento Regional (CEDERE) II e III pelos projetos de colonização do Grupo Executivo das Terras do Araguaia Tocantins (GETAT) em 1984. Esses Centros, que hoje integram Canaã dos Carajás, tiveram a função de dar suporte à oferta de alimentos ao PGC com o objetivo de reduzir a dependência externa e proteger as áreas minerais de intrusão social como ocorrido em Serra Pelada (Cabral, Enríquez e Santos, 2011). Criada a partir de 1982, o desmembramento de Canaã dos Carajás do território de Parauapebas ocorreu apenas em 1994 (Enriquez, 2018), enquanto Parauapebas tinha se emancipado de Marabá em 1988 (Da Silva, 2009). Dez anos depois de sua emancipação, inicia a operação da mina de cobre do Sossego em Canaã dos Carajás em 2004 (Cabral, Enríquez e Santos, 2011), e o novo ciclo provocado pela instalação do Projeto Ferro Carajás S11D no início da década de 2010 e início da operação em 2016 (Matlaba et al, 2019; Enriquez, 2018).

Parauapebas foi fundada tendo a mineração como principal base econômica, uma característica que permanece até os dias atuais, com a extração de minério de ferro, manganês e níquel conduzida pela mineradora Vale S.A. (Oliveira e Silva, 2023). Embora o município seja extremamente rico em recursos naturais, ele apresenta grandes paradoxos históricos, financeiros e sociais (Soledad, 2012). As contradições do acelerado processo de crescimento econômico e demográfico decorrente do ciclo de acumulação mineral em Parauapebas traz, segundo Trindade (2011),

a necessidade de estabelecer políticas locais que ensejem uma dinâmica de desenvolvimento distinta da atual base de exploração mineral. Para isso é oportuno, segundo o autor, estabelecer uma agenda de desenvolvimento, considerando, principalmente, as instituições necessárias à superação do extrativismo concentrador como ponto prioritário para a discussão política, social e técnico-administrativa.

Esses desafios estruturais e a necessidade de políticas de desenvolvimento se repetem em Canaã dos Carajás. A análise realizada a partir de alguns indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) avaliados no estudo “Contradições do desenvolvimento e uso da CFEM em Canaã dos Carajás” reforça que, embora a região em que Canaã está inserida apresente avanços notáveis em seus indicadores de crescimento econômico, registra também crescimento da pobreza local, da desigualdade e da violência no seu entorno (Enríquez, 2018). A autora também sustenta no estudo a necessidade de haver decisões políticas necessárias à formação de consensos acerca dos grandes temas que afligem o município, a exemplo da resolução dos paradoxos dos ODS, e considerar a possibilidade de conceber um plano de desenvolvimento regional integrado em que fique claro o papel complementar de cada um dos dois municípios.

Canaã dos Carajás e Parauapebas empreenderam recentemente políticas públicas para o desenvolvimento local. O município de Canaã dos Carajás reuniu no arranjo do *Plano Canaã 2035-Pacto por Canaã*, uma estratégia de mobilização do desenvolvimento através do planejamento a longo prazo (Canaã dos Carajás, 2015), que através de pactuação concebeu a ferramenta para promover o fortalecimento e a diversificação socioeconômica através da articulação entre a sociedade civil organizada e o poder público municipal, de forma que o município possa ser referência nacional em qualidade de vida e desenvolvimento sustentável até 2035 (FUNAPE, 2020). Parauapebas lançou o *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)*, com objetivo melhorar a qualidade de vida e o bem-estar da população por meio da execução de obras estruturantes, ações prioritárias e projetos especiais (Parauapebas, 2021b), que reúne mais de 40 obras de infraestrutura, tecnologia e empregabilidade, nas zonas urbana e rural do município, com investimento previsto de R\$ 1 bilhão e geração de cerca de dois mil empregos diretos (Parauapebas, 2021c).

Uma revisão de literatura recente buscou analisar a governança no desenvolvimento territorial de regiões mineradoras. Os resultados de Gustafsson (2020), revelaram que poucos trabalhos são realizados sobre a atuação de governos subnacionais para maximizar os benefícios e minimizar custos. Enquanto Atienza et al (2021)

sublinham a necessidade de expandir a discussão da abordagem restritiva de investigação de orientação nacional a uma virada territorial na análise do desenvolvimento econômico baseado na mineração, ou seja, que considere os impactos que a atividade de mineração traz para a atividade econômica local e seus resultados sociais. Orihuela (2018) ressalta o significado estreito nas pesquisas sobre as “instituições que importam”, focado na proteção da propriedade privada e estado de direito, enquanto o significado do lugar é amplamente ignorado, para o autor o “contexto importa”.

Recentemente, Gentil *et al* (2019) observaram o surgimento de novas proposições teóricas como a que incorpora a análise das inovações sociais na governança dos processos de desenvolvimento regional em territórios de mineração. As referências citadas anteriormente permitem trazer a abordagem da mineração e desenvolvimento para a escala local, entretanto não exploram empiricamente o funcionamento das estruturas de governança nos territórios, tampouco investigam a cooperação entre municípios mineradores de tamanha importância, como por exemplo os municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas. A abordagem não limita a mineração às consequências macroeconômicas nacionais, mas busca territorializar a análise acerca das consequências dessa atividade econômica sobre o meio ambiente e a sociedade e suas implicações no desenvolvimento do território. Este estudo é sobre a governança territorial para o desenvolvimento.

A análise do êxito da governança territorial é fundamental para o estudo do desenvolvimento dos territórios (Pires, 2016) e a construção de um novo conhecimento é o primeiro requisito para nos habilitar a efetuar intervenções territoriais inteligentes e mais eficazes (Dallabrida e Becker, 2003). A partir do cenário de contradições nos dois municípios e a apresentação de algumas propostas de ação e iniciativas governamentais empreendidas, a presente pesquisa busca analisar, a partir da abordagem de governança territorial para o desenvolvimento, como se encontram as condições mais recentes de desenvolvimento humano e sustentável nos dois municípios atravessado por grandes empreendimentos minerários e como as estruturas de governança / arranjos institucionais do *Plano Canaã 2035-Pacto* por Canaã e do *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas* funcionam e/ou atuam para sua promoção, além de investigar sua possível dinâmica de governança territorial para além dos limites político-administrativos no período que existiram concomitantemente (2021-2024). As experiências, desafios e aprendizados que a pesquisa busca reunir se colocam como esforços do pesquisador para contribuir com a governança territorial para o desenvolvimento.

Objetivo Geral:

Analisar o funcionamento de estruturas de governança para o desenvolvimento em municípios atravessados por grandes empreendimentos minerários, tendo os arranjos institucionais do *Plano Canaã 2035-Pacto por Canaã* e do *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)* como estudos de casos.

Objetivos Específicos:

A - Analisar à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em que medida os recursos econômicos advindos da extração mineral estão conduzindo os dois municípios para uma trajetória de desenvolvimento humano e sustentável;

B - Compreender o funcionamento dos arranjos institucionais do *Canaã 2035-Pacto por Canaã* e do *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)* nas dinâmicas de desenvolvimento territorial;

C - Investigar se os arranjos estudados estabelecem uma dinâmica de governança territorial para além dos limites político-administrativos dos dois principais municípios mineradores do país.

A análise de indicadores de desenvolvimento aproxima a discussão sobre governança territorial e desenvolvimento. A governança territorial e o desenvolvimento estão presentes na abordagem de diversos autores, que constroem relações entre os dois e resultados em experiências de políticas de desenvolvimento territorial, que também é a relação deste trabalho. Na revisão de literatura de Espinaldo, Molano e Giraldo, (2020), os tópicos de maior interesse giraram em torno de como a governança territorial está relacionada ao desenvolvimento do território e à política territorial. Fuini (2012) considera a governança territorial como elemento essencial tratado nos estudos e estratégias de planejamento e desenvolvimento territorial, igualmente considerado por Espinal, Molano e Giraldo (2020) como um objeto de estudo essencial para as estratégias de desenvolvimento. Dallabrida (2011), coloca a articulação com vistas ao desenvolvimento como principal finalidade da governança territorial.

Do ponto de vista teórico-prático, a pesquisa contribui para o debate na literatura acadêmica de avaliação da distância entre as propostas de governança territorial aprofundadas teoricamente e as suas iniciativas de aplicação factual (Dallabrida, 2015; Dallabrida et al , 2016; Borsatto et al, 2020; Pires, 2016; Favaretto e Lotta, 2017). O

campo da governança territorial cresceu nos últimos anos, e o Brasil, um país latino-americano, está entre os cinco países com maior produção sobre o assunto (Espinal, Molano e Giraldo, 2020). A atenção à governança territorial ocupa novamente posição de destaque, especialmente como um campo do conhecimento – de abordagens territoriais – que pode contribuir para o atingimento dos grandes desafios globais, como os ODS (Pinto e Teixeira, 2023). Também tem se desenvolvido um marco teórico-metodológico para sua análise em territórios de mineração (Gentil *et al*, 2019)

A pesquisa traz motivações pessoais do próprio pesquisador (Deslandes, 2008). Além de ter nascido em Parauapebas e morar/identificar-se com Canaã dos Carajás, os dois municípios dos objetos de pesquisa, também participou de estruturas de governança como membro do Grupo de Trabalho Local (GTL) do Projeto Aliança para o Desenvolvimento (2014-2015), do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do Programa de Educação Ambiental dos Empreendimentos da Vale em Canaã dos Carajás (2014-2021), da coordenação e dos seus Grupos de Trabalho (GTs) de Recursos Hídricos e Juventudes (2018-2021). Também trabalhou como Assistente de Projetos Sociais na Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Canaã dos Carajás (2020) e foi voluntário no Núcleo Local dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos ODS (2015-2016). A seleção para análise do *Plano Canaã 2035-Pacto por Canaã* e do *PMI* se justifica por representarem instrumentos de planejamento do desenvolvimento, que os diferenciam de iniciativas que funcionam sobre demandas/ofertas pontuais a curto prazo.

Metodologia de pesquisa

A pesquisa bibliográfica, realizada no primeiro capítulo, teve o objetivo de coletar subsídios para o embasamento teórico, compreender a história da região, assim como realizar a sistematização dos apontamentos que os estudos empíricos vêm produzindo. O levantamento bibliográfico, sem pretensão de ser exaustivo, teve como foco as seguintes temáticas: governança, governança territorial, estruturas de governança, arranjos institucionais, desenvolvimento territorial/local, indicadores de desenvolvimento, mineração em Parauapebas, mineração em Canaã dos Carajás. O primeiro capítulo teórico de base bibliográfica, subsidia a produção do instrumento de coleta de dados primários e a análise dos resultados do funcionamento das estruturas de governança e sua possível dinâmica de governança territorial para além dos limites administrativos.

O segundo capítulo de análise do desenvolvimento, trata-se de uma abordagem quantitativa com análise descritiva e exploratória, utilizando 11 indicadores (incluindo CFEM per capita e receita municipal per capita). A investigação compara Canaã dos Carajás e Parauapebas também com seis municípios vizinhos, além de fazer uma comparação com o Estado do Pará e o Brasil. Dos indicadores analisados, 2 estão relacionados ao ODS 4 (Educação de Qualidade), 3 ao ODS 3 (Saúde e Bem-Estar), 1 ao ODS 6 (Água potável e Saneamento), 1 ao ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), 1 ao ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e 1 ao ODS 15 (Vida Terrestre), embora alguns dos indicadores não estejam necessariamente nos indicadores oficiais de monitoramento dos ODS. Os aspectos metodológicos foram organizados nas seguintes etapas:

1 – Coleta de dados e formação de um banco de dados – levantamento de dados secundários, por meio de fontes de órgãos vinculados aos propósitos desta pesquisa: As fontes foram: Instituto Brasileiro de Geografia e Meio Ambiente (IBGE); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Atlas Brasil); Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS); Tesouro Nacional; e MapBiomas.

2 – Tabulação e tratamento de dados: os dados são organizados e sistematizados por meio de tabelas, quadros e gráficos que fornecem elementos a uma maior compreensão do contexto (Borges e Borges, 2011).

3 – Análise e interpretação de dados: análise dos dados dos dois municípios e seu desempenho em relação aos municípios do entorno e as médias do Estado do Pará e do Brasil.

4 – Discussão: sistematização e discussão dos resultados com pesquisas realizadas anteriormente acerca dos dois municípios, que também orientaram a escolha dos indicadores; e

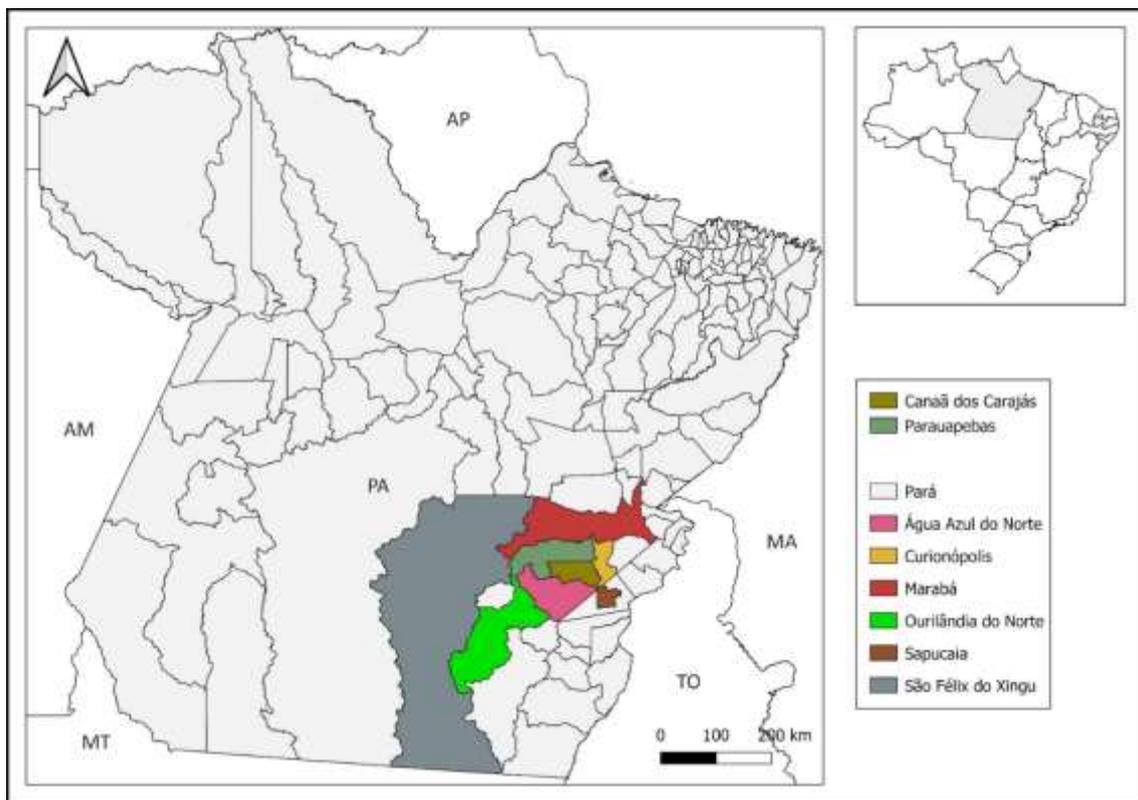
5 – Conclusão: síntese dos resultados da atividade mineral sobre as condições socioeconômicas e ambientais em Canaã dos Carajás e Parauapebas.

Indicadores de desenvolvimento socioeconômicos não têm apenas uma única função básica – a função informativa. Indicadores de desenvolvimento também podem ter uma função avaliativa, normativa ou decisória. Nesse sentido, a sua importância no contexto de análises de desenvolvimento regional é inquestionável (Siedenberg, 2003). O IBGE (2015), na publicação dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável - 2015, também reafirma a relevância dos indicadores como instrumentos essenciais para guiar a

ação e subsidiar o acompanhamento e a avaliação do progresso alcançado rumo ao desenvolvimento sustentável. As contradições e paradoxos encontrados nesse território tornam mais relevante a necessidade de acompanhamento e monitoramento pela sociedade dos indicadores socioeconômicos e ambientais.

A pesquisa contribui nesse processo de identificar até que ponto as dinâmicas de crescimento provocadas pelos ciclos de mineração impactam o desenvolvimento humano e sustentável dos dois municípios e onde elas se aproximam ou se distinguem das condições aferidas regionalmente (Enríquez, 2018) em relação ao Estado e país. Tendo em vista que a análise do desenvolvimento do território não é o centro da pesquisa e sim a governança, também serão priorizados os indicadores dos ODS de educação, saúde, renda (Dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH) e ambientais a nível municipal. Além dos dados de Canaã dos Carajás e Parauapebas, também serão comparados regionalmente com os dados dos municípios de Água Azul do Norte, Curionópolis, Marabá, Ourilândia do Norte, Sapucaia e São Félix do Xingu.

Mapa 1 - Localização de Canaã dos Carajás, Parauapebas e municípios do entorno



Fonte: Elaboração própria do autor

A literatura que aborda aspectos relacionados à mineração, à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e a indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento (Enríquez, 2018; Monte-Cardoso, 2018; Matlaba, 2019; Enríquez & Ferraz, 2023), bem como estudos que discutem a CFEM no contexto do orçamento público (Oliveira et al., 2020; Oliveira et al., 2021; Oliveira e De Souza Silva, 2023), fornece uma base relevante para a compreensão dessas problemáticas em Canaã dos Carajás e Parauapebas. No entanto, a análise da governança territorial ainda apresenta lacunas que precisam ser exploradas. Este trabalho se propõe a preencher parte dessas lacunas, analisando o funcionamento de arranjos de políticas públicas nos dois principais municípios mineradores do país. Acerca da problemática proposta, a pesquisa qualitativa é necessária para fornecer conhecimento contextualizado e baseado no local sobre se e como os mecanismos de desenvolvimento em regiões ricas em recursos se desdobram no mundo real (Orihuela, 2018).

A investigação adota no terceiro capítulo uma abordagem qualitativa, utilizando a estratégia de investigação de estudo de casos (Creswell e Creswell, 2021) para analisar as políticas do *Plano Canã 2035-Pacto por Canaã* e do *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)*. A pesquisa documental concentra-se na análise de materiais relevantes, como documentos institucionais e produções jornalísticas. Além disso, conteúdos audiovisuais foram coletados em redes sociais e sites de diversas fontes, incluindo canais de comunicação governamental e da imprensa. Para a coleta de dados primários, foi realizado entrevistas semiestruturadas com atores-chave dos municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas. As perguntas que orientaram o roteiro de entrevistas, produzidas a partir da pesquisa bibliográfica, abordaram os seguintes temas: participação social, coordenação horizontal, coordenação vertical, território, pacto territorial, mecanismos, transparência e responsabilização, aprendizagem e desafios/agendas comuns entre os dois municípios.

As entrevistas foram realizadas durante trabalho de campo conduzido entre setembro e outubro de 2024 nos dois municípios, além de entrevistas remotas por chamadas de WhatsApp e uma entrevista presencial em novembro em Brasília. Inicialmente, foram realizadas oito entrevistas durante o trabalho de campo. Posteriormente, outras seis entrevistas remotas foram conduzidas, devido à indisponibilidade dos entrevistados durante minha estadia no Pará ou ao acesso posterior aos seus contatos. Além disso, foi realizada uma entrevista presencial em Brasília com o ex-secretário de governo, atualmente deputado federal. No quadro 1, está apresentada a

quantidade de entrevistados por município, organizada em categorias representativas. As categorias incluem governo, legislativo, organizações patronais representativas e, por último, cooperativas, Agência de Desenvolvimento e associação.

Quadro 1 - Entrevistados por município e setor

Setor	Canaã dos Carajás	Parauapebas
Governo	3	1
Legislativo	1 (ex-governo executivo)	1 (ex-governo executivo)
Organizações patronais locais	1	2
Cooperativas/ Associação/ Agência de Desenvolvimento)	2	4

Fonte: Elaboração própria do autor

Dado o período eleitoral, foi desafiador realizar as entrevistas com representantes do governo de Parauapebas. Apenas uma entrevista foi possível, com um técnico do *PMI*, que também disponibilizou material institucional. Após várias tentativas de entrevista com o Deputado Federal – ex-secretário de governo de Parauapebas e responsável pelo *PMI* –, foi possível realizar a última entrevista da pesquisa no seu gabinete na Câmara Federal. As entrevistas com atores externos ao governo de Parauapebas apresentaram limitações para agregar conteúdo ao trabalho, devido ao pouco ou total desconhecimento da iniciativa. Neste sentido, as entrevistas no município de Canaã dos Carajás foram reajustadas para que não houvesse grande diferenças no quantitativo de atores entrevistados, e assim manter equilíbrio entre os(as) entrevistados(as). Na primeira parte, será apresentado o funcionamento dos dois arranjos, para que, ao final, sejam discutidos seus resultados.

Esta dissertação está estruturada em quatro partes, além desta introdução. O primeiro capítulo aborda os aspectos teóricos de governança e território para depois avançar sobre a governança territorial. O segundo capítulo analisa, à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em que medida os recursos econômicos provenientes da extração mineral estão contribuindo ou não para que os dois municípios sigam uma trajetória de desenvolvimento humano e sustentável. O terceiro capítulo

analisa o funcionamento dos arranjos institucionais do *Canaã 2035-Pacto por Canaã* e do *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)* e sua possível dinâmica de governança territorial para além dos limites político-administrativos. Por fim, apresentam-se algumas conclusões a partir dos indicadores socioeconômicos e ambientais e da análise dos arranjos das duas políticas públicas.

CAPÍTULO 1 - GOVERNANÇA, TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL

O capítulo introduz a discussão teórica-conceitual acerca da governança, território e governança territorial, a partir de contribuições de múltiplas áreas de conhecimento. O texto aborda o conceito de governança, explorando sua origem, evolução e aplicação em diferentes contextos acadêmicos e práticos, destacando a distinção entre governança, governo e governabilidade. O território será considerado em suas diferentes dimensões e na maneira como se articula com os processos de governança. Apresenta ainda a governança territorial com suas implicações para a coordenação e o desenvolvimento territorial, oferecendo reflexões teóricas e práticas fundamentadas para análise dos arranjos institucionais do *Canaã 2035- Pacto por Canaã* e do *Programa Municipal de Investimentos de Paraupabas – PMI*.

1.1 Governança

O termo governança passou a ser frequentemente usado tanto em discursos acadêmicos quanto em discussões ordinárias comuns (Peters, 2013). Na academia, o conceito não é novidade, o que é notável é a intensificação recente de seu uso (Toni; Cappellaro; Lima, 2024) e popularidade em numerosos âmbitos das ciências sociais (Kooiman, 2005). A abordagem da governança tem sido ampla e abrangente desde sua origem, e o seu corpo teórico está consolidado com postulados e correntes sólidas, como a análise de redes e a governança multinível. O grande volume de publicações com temas diversos expressa seu uso nos diferentes campos do conhecimento (Báez, 2023) que desenvolvem estudos e aplicações na ciência política, nas relações internacionais, na administração de empresas, na administração pública, nas ciências ambientais, nas ciências econômicas, dentre outras áreas (Toni; Capellaro; Lima, 2024).

A governança tem vários significados distintos e qualquer definição consensuada é arbitrária (Rhodes, 2005). Logo, a imprecisão do conceito é um dos sérios problemas da análise científica sobre o tema. O movimento de uso amplo da expressão governança, sem o cuidado analítico que sua utilização requer, torna necessário precisar o seu significado no contexto em que é utilizado (Gonçalves, 2005). Tendo em vista que cada área utiliza conceitos com sentidos próprios de governança, com objetivos específicos e que muitas vezes estão longe de diálogo um com os outros (Toni; Capellaro; Lima, 2024). Antes de precisar o uso de Governança Territorial, o trabalho vai explorar a distinção

entre governo e governabilidade, apresentar a emergência do interesse pela governança e suas definições para depois abordar o território.

Para a conceituação de governança, é relevante primeiro distinguir os termos governo e governabilidade. O governo é o processo que conjura, unifica e lidera o complexo institucional do Estado; ele resume a instituição e a ação do Estado político na sociedade civil (Guerrero 1980). No governo, o governar significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (Nogueira, p. 99, 2001 apud Gonçalves, p. 2, 2005). Organizar a sociedade em torno de funções bem definidas e sob o comando de um chefe, com intuito de manter e defender a ordem das relações sociais por meio da imposição da força é a função essencial de um governo. Logo, o governo se distingue da governança ao conduzir a sociedade a partir da possibilidade e legitimidade do emprego da força. Eles não podem ser tomados como sinônimos, enquanto o governo até pode ser parte da governança (Toni; Capellaro; Lima, 2024).

A atenção à governabilidade surge na chamada crise da governabilidade no início dos anos 70 e tem como referência teórica o Relatório da Comissão Trilateral sobre a Governabilidade das Democracias (Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission) de 1975 (Báez, 2023). A governabilidade também está situada no plano do Estado e representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido (Gonçalves, 2005). Esses aspectos ficam claros a partir das três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade apresentadas por Diniz (1995): a capacidade governamental de identificar problemas críticos e formular políticas apropriadas para enfrentá-los; capacidade do governo de mobilizar os recursos e meios necessários à execução dessas políticas, incluindo à sua implementação; e a capacidade de liderança do Estado para que as decisões não se tornem inócuas.

O enfoque governamental, predominante na literatura de ciência política, imputa causalmente a governabilidade ou ingovernabilidade à capacidade ou incapacidade do governo de dirigir a sua sociedade (Aguilar, 2008), como apresentado na definição de governabilidade no trabalho de Gonçalves (2005). Por outro lado, o enfoque social, ou desde o lado da sociedade, atribui a governabilidade a questões de legitimidade política do cargo ou da atuação do governo ou a questões de reputação social, que se referem à autoridade moral e intelectual, atributos que a sociedade concede ou não ao governante. A primeira perspectiva, se centra mais na posição do governo face à sociedade, na sua

(in)capacidade, enquanto a segunda perspectiva centra-se mais na posição da sociedade face ao governo, na sua (in)disposição (Aguilar, 2008). Dimensões da governabilidade estão presentes na governança (Gonçalves, 2005), mas também não são sinônimos.

As transformações no Estado e na sociedade explicam a emergência da governança. As teorias de desenvolvimento, pós-Segunda Guerra Mundial, basearam-se na premissa de que o Estado podia ser utilizado para promover mudanças estruturais, acelerar a industrialização, fornecer a infraestrutura necessárias à urbanização e modernizar a agricultura (Báez, 2023). Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1970, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, surgiram situações econômicas problemáticas que ultrapassaram a capacidade de resposta dos governos e revelaram os limites da intervenção do Estado nos processos econômicos (Aguilar, 2010). A experiência coloca então em questionamento a imagem do Estado, não mais visto como agente proeminente de transformação, por sua vez, visto como o principal obstáculo ao desenvolvimento (Báez, 2023).

A crise no Estado moderno explica em grande parte o surgimento da governança (Bevir, 2011). A avaliação sobre o sucesso ou o fracasso no desempenho do Estado depende da forma como se olha para ele desde as diferentes orientações ideológicas. O fracasso foi atribuído a um Estado excessivamente grande, caro e incapaz de prestar serviços apropriados (Peters e Pierre, 2005). A nova governança, afirmam os autores é, em muitos aspectos, uma resposta lógica a esta crítica do Estado. Os autores também atribuem à crise financeira do Estado, mais do que por qualquer outra razão, a emergência de uma nova governança. Essa crise se relaciona diretamente à avaliação do desempenho/fracasso do Estado ao ressaltar um declínio das capacidades do Estado, particularmente dos seus recursos financeiros, durante as décadas de 1980 e 1990. A emergência da governança a partir da avaliação negativa do Estado remete a racionalidade econômica (Bevir, 2011).

A decepção no Estado como um centro eficaz de controle político da sociedade motivou a busca por formas alternativas (Mayntz, 2001). O neoliberalismo, um modelo econômico que surgiu no pós-guerra como uma reação teórica e política ao Estado de Bem-estar, ganha espaço no final dos anos 70 e início dos anos 80 (Báez, 2023). A preferência ideológica por menos governo foi expressa repetidamente em alto e bom som, independentemente de seus resultados na prática, e a governança resume esta preferência (Rhodes, 2005). Se observou a passagem de uma cultura política coletivista para uma cultura política individualista ou, mais genericamente, uma mudança ideológica da

política para o mercado, processo que explica o interesse crescente pela governança (Peters e Pierre, 2005). A utilização do termo governança redefine o âmbito e a forma da intervenção pública e a utilização de mercados e quase-mercados para a prestação de "serviços públicos" - é o uso da governança como Estado Mínimo (Rhodes, 2005).

Os neoliberais comparam a estrutura descentralizada e competitiva do mercado com o modo hierárquico (de cima para baixo) de organização estatal. Eles defendem a superioridade do mercado frente ao Estado e concluem que a burocracia deve ser substituída quando possível pelos mercados ou quase-mercados (Bevir, 2011). Na administração pública, foi desenvolvido um corpo teórico que responde à doutrina neoliberal e que se intitula Nova Gestão Pública (NPM) (Báez, 2023). Para a NPM, as organizações públicas devem ser geridas da mesma forma que as organizações do setor privado. A “revolução da gestão” na produção e prestação de serviços públicos refletida nas propostas da NPM é uma das explicações para o crescente interesse pela governança, ao mesmo tempo que reúne divergências e semelhanças com a nova governança (Peters e Pierre, 2005).

Associada à liberalização dos mercados, está a globalização com seus impactos sobre os governos democráticos contemporâneos. A globalização privou os governos de poderes ou de influência sobre decisões e operações que são fundamentais ou relevantes para o crescimento e o desenvolvimento econômicos. A liberalização do mercado e a globalização, associados, contribuíram para a imagem generalizada de um governo limitado em termos de direção e fizeram-nos compreender que as deficiências de gestão dos governos democráticos se devem à impotência e não apenas à incompetência (relacionada ao fracasso do Estado) (Aguilar, 2010). As autoridades políticas e as empresas nacionais perdem poder e tornam-se dependentes de forças que transcendem as suas fronteiras nacionais e que, portanto, estão para além do âmbito da ação cooperativa dos atores nacionais. O desenvolvimento da governança a nível internacional limita a eficácia potencial da governança moderna num determinado Estado-nação (Mayntz, 2001). Esta avaliação do Estado remete a emergência da governança a partir da racionalidade sociológica (Bevir, 2011).

A globalização então aumentou a interdependência entre agentes nacionais e internacionais (Peters, 2013). Os desafios impostos aos governos nacionais pela globalização econômica com suas políticas de desregulamentação da economia, deram origem à uma variedade de contramedidas para adaptar as instituições, a política econômica e a cooperação transnacional à nova situação. As consequências da

globalização despertaram o interesse dos Estados e dos cientistas sociais, embora a dimensão de mudança em grande parte do debate seja exagerada, inclusive seria prematuro descartar a importância do Estado-nação na nova governança (Peters e Pierre, 2005). Para Mayntz (2001) falta uma análise honesta e competente da situação e das complexas interdependências, e as reflexões da governança moderna poderiam ajudar nesta tarefa.

Nesse sentido, Kooiman (2005) afirma que é necessário confrontar diretamente as questões em toda a sua diversidade, complexidade e dinamismo para compreender o que se passa na governança. A complexidade, para o autor, é uma característica das relações estabelecidas pelas partes de um sistema, entre as partes e o todo, e entre o sistema e o seu ambiente, conceito que convida ao exame das estruturas, das interdependências e das inter-relações. Foi o aumento da complexidade dos problemas sociais e dos problemas ambientais ao longo do século XX um dos motivos que explicam a evolução do conceito de governança, associado a uma percepção de que as teorias sociais dominantes naquele período falharam em contribuir para a compreensão e resolução deles (Toni; Capellaro; Lima, 2024). Ainda segundo os autores, o aparecimento dos “wicked problems” - problemas complexos- vem sendo o principal fator motivador dos estudos da governança.

A democratização é o último fenômeno, abordado no trabalho, relacionado ao crescente interesse pela governança. Segundo Aguilar (2010), a democratização também reduziu os poderes e controles dos governos e lhes impôs limitações, que foi iniludível no caso dos numerosos governos autoritários. Em governos democráticos, o autor ressalta que o enfraquecimento da capacidade diretiva foi uma consequência não intencional da democratização. Cientistas sociais inspirados no conceito econômico da racionalidade chegaram a sugerir que poderíamos beneficiar-nos com menos democracia através de instituições não-majoritárias - “não-democráticas”. Os novos mundos da governança institucionalistas tenta responder os temas democráticos buscando expandir o conceito de legitimidade, de modo que este considere a efetividade, a *accountability* legal e a inclusão social (Bevir, 2011). O legado dos instrumentos de prestação de contas políticas é uma das razões para discussão da governança (Peters e Pierre, 2005).

A avaliação do desempenho (fracasso) do Estado, o Neoliberalismo, a liberalização dos mercados, a Globalização, a Nova Gestão Pública, a complexidade e a democratização são apresentadas neste trabalho como transformações que levam a emergência da globalização e interesse em investigá-la. Todavia, as motivações abordadas pelos autores não se restringem a esses fenômenos, podem ser destacados

também: a importância crescente de novas fontes de governança regional e internacional e o interesse na relação dessas instituições com os Estados, muitas vezes também com governos subnacionais (Peters e Pierre, 2005); a diferenciação funcional do sistema societal, ou seja, a sociedade contemporânea como um sistema de subsistemas de ação social (economia, política, ciência/tecnologia, direito, família e vida privada, religião...) (Aguilar, 2010); Sob estas mudanças ocorridas no Estado e na sociedade foram criadas as condições para o aparecimento de uma nova teoria.

O significado de Governança e como operá-la são disputados por algumas perspectivas concorrentes; por um lado, os defensores da “governança sem governo”, de outro, as abordagens mais centradas no Estado para o ato de governar (Peters, 2013). O autor parte de uma postura mais genérica para abordar a governança, a partir da raiz da palavra, que vem de um vocábulo grego que significa “direção”. Dessa forma, o significado base da governança é dirigir a sociedade e a economia visando atingir objetivos coletivos. Assim, o processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas. Gonçalves (2005) se aproxima dessa definição de governança, conceituando-a como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes, sem a necessária utilização expressa da coerção.

Aguilar (2010) também parte da raiz da palavra em sua discussão conceitual e define governança como o conjunto de atividades que se levam adiante para dirigir a sociedade, o que implica um novo processo de direção, em que o governo é um agente necessário, mas não único. O autor inclui no processo a ação dos agentes sociais e econômicos. Gonçalves (2005) em sua abordagem da governança, também não exclui a dimensão estatal, destacando em sua definição a participação e ação do Estado e dos setores privados nas diversas maneiras de administrar problemas. Peters e Pierre (2005) insistem que a nova governança significa a transformação e adaptação do Estado à sociedade em que está inserido, e não o seu fim ou o declínio, pois ele possui uma estrutura valiosa para a definição de objetivos, embora nem sempre como estrutura de implementação.

A governança, para Rhodes (2005), implica uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governo ou a uma mudança na condição da norma estabelecida ou ao novo método pelo qual se governa a sociedade. A governança, nesse contexto, refere-se a redes auto-organizadas e interorganizacionais que apresentam as seguintes características: interdependência entre organizações, incluindo atores não estatais, com fronteiras mais instáveis e pouco definidas; interações contínuas entre os

membros da rede, exigindo a negociação de objetivos comuns e a troca de recursos; dinâmicas semelhantes a um jogo, regidas por regras negociadas e acordadas pelos participantes, fundamentadas na confiança mútua; e, por fim, um elevado grau de autonomia em relação ao Estado, ainda que este possa exercer influência de maneira indireta e limitada.

As Redes e os mercados são fundamentais para entender a abordagem da governança em Bevir (2011). Para o autor, a palavra “governança” captura uma das maiores tendências dos tempos atuais quando se refere à organização e à ação públicas. Há um amplo consenso de que a “governança” captura uma alteração na teoria e na prática em direção a mercados e a redes. Embora questões possam manter-se a respeito da natureza das mudanças e a respeito de qualquer tentativa de exagerar a mudança, a organização e a ação públicas moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e para as redes. Essa movimentação apresenta desafios de coordenação de ação, que do ponto de vista descritivo, remete à abordagem de Báez (2023) que vê a governança como o conjunto de arranjos institucionais por meio dos quais as decisões públicas são esboçadas, tomadas e implementadas em um determinado ambiente social.

Para Kooiman (2005), o governo interativo ou sociopolítico será considerado como os acordos pelos quais os atores públicos e privados buscam resolver problemas sociais ou criar oportunidades sociais, como preocupam-se com as instituições sociais nas quais essas atividades de governo ocorrem e como formulam os princípios de acordo com os quais essas atividades são realizadas. Para manejar a complexidade, diversidade e dinamismo das interações, Kooiman distingue as interações de governo em três tipos diferentes: governo hierárquico (com interações mais formalizadas), autogoverno (capacidade de autogoverno dos sistemas sociais) e por co-governo (centrada em formas horizontais).

1.2 Território

Antes de avançar na qualificação da Governança Territorial, o capítulo se propõe a apresentar breves considerações acerca das definições e categorias relacionadas ao conceito de território. Assim como na abordagem da governança, o texto não tem a pretensão de realizar uma revisão bibliográfica exaustiva a partir das produções acadêmicas sobre o território, mas sim, trazer leituras que são relevantes para a compreensão do assunto proposto. O território também é objeto de análise a partir de diferentes perspectivas – geográfica, sociológica, econômica, antropológico-cultural,

jurídico-política, bioecológica –, onde, cada qual, percebe-o segundo suas próprias abordagens (Albagli, 2004). E dentro delas, igualmente carregada de pluralidade, como na geografia, onde o território é considerado “conceito-mala” pelo fato de carregar diversos sentidos (Bonnal; Cazella; Maluf, 2009) conforme o contexto histórico ou o referencial ideológico e filosófico usado (Fuini, 2014a).

O conceito de território é mutável e evoluiu bastante no tempo, segundo Gottman (2012), a partir da busca dual por segurança e oportunidades. Para o geógrafo francês, a proliferação dos Estados Nacionais conecta intimamente os conceitos de território e de soberania, e o território é visto como espaço das jurisdições governamentais e da organização política e militar (segurança). O conceito territorial evoluiu na direção de uma função econômica e cultural, a partir do qual se buscam no território oportunidades iguais e controle de um sistema de recursos doméstico, seja numa escala nacional ou regional. O território então aparenta ser um conceito utilizado para buscar o bem-estar do povo que o ocupa (oportunidade). A soberania territorial, agora com função social, dá ênfase à oportunidade econômica, frente a consumidores mais exigentes, e dá ênfase no aspecto de abrigo/segurança durante períodos de dificuldades e privações.

A transformação em curso evidencia o declínio do espaço nacional e de suas instituições como referência absoluta para os diferentes atores, resultando em uma redefinição do papel do Estado, que deixou de ser o único gestor e articulador de políticas socioeconômicas e de desenvolvimento territorial. A transformação, em linha com argumentos de parte da literatura sobre governança, decorre da redução da capacidade dos Estados de coordenar o comportamento dos agentes econômicos e suas decisões, reforçada pela crescente influência da globalização financeira, produtiva e tecnológica. Essas mudanças, associadas a políticas de redução da estrutura estatal, estimularam a criação de uma rede de instituições com presença local (Bonnal; Cazella; Maluf, 2009). O território e a territorialidade têm sua importância e atualidade, enquanto sofrem influência das forças da homogeneização (Albagli, 2004).

O território, afirma Santos (2000), aparece com as duas características apontadas por Gottmann: um recurso (oportunidade) e um abrigo (segurança). Entretanto, para ele no final do século, a questão colocada a saber foi se o território se mantém como abrigo, por que já não havia dúvida de que era um recurso, sobretudo para os outros. Santos distingue então o território como recurso, prerrogativa dos "atores hegemônicos", e o território como abrigo, atribuído aos "atores hegemonzados" (Haesbaert, 2007). Santos (2000) ainda contribui para discussão com a compreensão do “território usado” e

“espaço banal”; no primeiro, é o uso do território que realmente é categoria de análise e não o território, o território usado não distingue o que é material do que é social; o segundo, supera a visão de um espaço particular das empresas para o espaço de todos/as. O “espaço banal” a serviço de processos crescentes de democratização (Haesbaert, 2007).

A relação entre território e o exercício do poder é uma das principais associações estabelecidas pela geografia (Fuini, 2014a). O poder é o que “define” em primeiríssimo lugar o território – e, nesse sentido, afirma Souza (2009), a dimensão política é aquela que lhe define o perfil antes de qualquer outra. Território, concorda Haesbaert (2007), em qualquer compreensão, tem a ver com poder, mas não somente ao tradicional “poder político”. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação. Souza também não ignora a cultura (o simbolismo, as identidades, as teias de significados...) e a economia (os processos de produção e circulação de bens, o trabalho...) ou que não sejam relevantes para lidar com o conceito de território (Souza, 2009). O autor inclusive ressalta que esse ponto específico tem sido fonte de imprecisões em suas leituras.

Albagli (2004) também vê o território como espaço apropriado e definido e delimitado por e a partir de relações de poder, em suas múltiplas dimensões. Ainda segundo a autora, o território é produto de um ou mais atores que intervêm e trabalham sobre determinado espaço. Fuini (P. 94, 2014) também reforça que o território é o “recorte espacial definido por relações de apropriação, poder e de controle sobre recursos e fluxos”. Dallabrida et al (2016) reforça a importância das relações sociais, do poder e da apropriação para compreender o território.

O território como uma fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam no âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos (Dallabrida et al, p.46, 2016).

Bonnal, Cazella e Maluf (2009) enquanto revisam a abordagem do território sob os pontos de vista disciplinares da Geografia e da Economia, apresentam, baseados em Méo (1998), as quatro condições particulares para a constituição do território. Essas categorias dialogam com as quatro dimensões vinculadas à gênese, a dinâmica e a diferenciação dos territórios apresentados por Albagli (2004) com base em Souza

(1995). Ainda acerca dessa categorização, os dois autores também dialogam com os três aspectos que baseiam o território apresentados por Fuini (2014). Assim como as quatro vertentes básicas de concepção do território apresentadas por Dallabrida et al (2016) a partir das contribuições de Haesbaert (2007). Os dois últimos, não fazem referência a dimensão física do território.

Quadro 2 - Dimensões do território

Dimensões (Albagli, 2004 baseado em Souza, 1995)	Condições particulares (Bonnal, Cazella e Maluf, 2009 baseado em Méo, 1998)	Vertentes básicas (Dallabrida, 2016 baseado em Haesbaert 2007)	Aspectos (Fuini, 2014)
Sociopolítica – meio para interações sociais e relações de dominação e poder (quem e como o domina ou influencia)	Poder político (tecido administrativo)	Política - destaca as relações espaço-poder e concebe o território como espaço delimitado e controlado, muitas vezes relacionado ao poder político do Estado, porém, atualmente incorpora múltiplos poderes	Político: diz respeito à autoridade legal do Estado-nação e das diversas instituições de governo
Econômica – formas de organização espacial dos processos sociais de produção (o que, como e quem nele produz), de consumo e de comercialização;	Dinâmicas socioeconômicas ligadas ao sistema produtivo (como os distritos industriais, clusters, qualidade de produtos, etc	Econômica - considera como fonte de recursos ou como produto da divisão territorial do trabalho.	Econômico: diz respeito ao campo de ação das empresas e do capital organizando e desorganizando território
Simbólica – conjunto específico de relações culturais e afetivas entre um grupo e lugares particulares, uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo, um elemento	Comportamentos e aspectos identitários e de pertencimento	Cultural - entende o território como produto da apropriação e da valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço vivido, ao cotidiano	Cultural: diz respeito às formas de apropriação simbólicas e imateriais (religiões, tradições, costumes) que criam identidade e são fortes referências para unidade de um povo

constitutivo de sua identidade;			
Física – suas características geocológicas e recursos naturais (clima, solo, relevo, vegetação), bem como aquelas resultantes dos usos e práticas dos atores sociais;	Dinâmicas naturalistas (determinismos ligados às interações natureza-sociedade).		

Fonte: Elaboração própria do autor

Considerar os processos concretos de gênese e transformação de territórios seria impossível sem levar em consideração suas dimensões (Souza, 2009). A governança então adquire uma dimensão territorial quando se compreende que o território representa o espaço delimitado de poder, possibilitando a interação entre atores. Nesse contexto, emergem diferentes formas de conflito e cooperação, que, por sua vez, orientam o processo de desenvolvimento territorial (Pires, 2011). Por isso, a necessidade de estruturas de governança no território para a gestão das demandas coletivas e para o desenvolvimento (Dallabrida et al, 2016). Fuini (2012), por outro lado, analisa a importância do conceito de governança nas novas formas de regulação e coordenação do território. Tais processos, segundo o autor, se desenvolvem em contextos territoriais locais e regionais específicos, em sistemas que contemplam entre os atores certo nível de proximidade organizacional e geográfica, análise teórica que converge com a abordagem de governança territorial, explorada nesta parte final do capítulo.

1.3 Governança territorial

Nos estudos de governança territorial, Dallabrida e Becker (2003) foram referência direta, ainda que de forma introdutória, ao tema no Brasil. Em Dallabrida (2011), o autor apresenta a sua trajetória com o conceito, desde sua referência tangencial como gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional em 2001, ao avanço e inserção da governança territorial no debate sobre a dinâmica territorial do desenvolvimento em texto de 2005. Ainda do ponto de vista teórico, Dallabrida (2010) aprofunda o debate sobre governança territorial ao trazer para discussão a

multiescalaridade dos processos socioeconômicos e culturais, o papel de destaque do Estado e os consórcios intermunicipais de desenvolvimento como um paradigma de estruturas de governança territorial a ser construído.

Muitos são os autores que se propõem a definir o conceito de governança. Outros, em menor número, definem de forma mais específica a governança territorial (Dallabrida, 2015). A adjetivação substantiva para o termo governança, que inclui a dimensão de recorte territorial, é a reivindicação da governança territorial como um processo que é protagonizado por uma sociedade situada geográfica e historicamente, mediante relações estabelecidas entre os diferentes atores territoriais (políticos, sociais e corporativos), na perspectiva de debater, pactuar e deliberar decisões sobre temas de interesse coletivo (Dallabrida et al, 2016). Para Dallabrida (2011) a governança territorial se refere:

Às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Entre os atores institucionais, incluiu-se, naturalmente, o Estado, com seus diferentes agentes, que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipal, estadual e federal (Dallabrida, p. 17, 2011).

A dimensão da governança era pouco explorada no debate sobre o desenvolvimento endógeno/territorial (Tapia, 2005). Mais recentemente, a governança territorial também é entendida como modalidade de coordenação do desenvolvimento econômico envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto. Esses contextos produtivos podem variar desde uma simples aglomeração, passando para uma especialização e, em último nível, chegando a uma especificação produtiva (recursos específicos) (Fuini, 2014; Pires, 2016; Pires et al, 2017). Todavia, a noção de governança territorial vai além de uma simples forma de organização econômica, associa também às modalidades de coordenação socioeconômicas mais complexas que abarcam instituições, convenções, registros de ação e formas de incerteza, definindo, assim, um tipo de regulação, misto entre o econômico e o político, entre o local, o nacional e o global, com forte conteúdo territorial (Fuini, 2012)”. É a governança territorial como novo arranjo de regulação do desenvolvimento (Pires, 2016)

A teoria da regulação é utilizada na abordagem da governança territorial (Tapia, 2005; Fuini, 2012; Fuini, 2014; Pires; 2016; Pires et al; 2017). Os autores vêem a governança territorial como sendo o conjunto de dispositivos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre os diversos atores públicos,

privados e da sociedade civil, em torno de um planejamento ou projeto de desenvolvimento, ou mesmo na busca por resolver algum problema socioeconômico inédito em escalas distintas (Pires, 2016; Pires et al, 2017). Segundo os autores (2017), essa definição deve dar atenção ao seu núcleo metodológico complexo, que diz respeito à participação dos agentes na formação do consenso e à eficácia das políticas de governança do desenvolvimento territorial. As modalidades de regulação social são fundamentais, no atual quadro de transformações econômicas globais, para a reprodução e a transformação dos modelos de desenvolvimento local e dos sistemas locais, assim como as estruturas de governança (Tapia, 2005).

A utilização de diferentes estruturas de governança é uma das inovações recentes nos territórios. Os recortes territoriais das estruturas podem ser regiões administrativas, regiões metropolitanas, áreas de abrangência de comitês de bacias hidrográficas, um município ou parte dele, um bairro, ou mesmo a área de abrangência de experiências de Indicação Geográfica, ou por laços históricos (Dallabrida, 2016). As estruturas de governança, quando abordadas em âmbito subnacional, não podem ser reduzidas aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas. Isso porque a convergência de cadeias produtivas e de redes de agentes locais mobilizados endogenamente se faz, mormente, em contextos socioespaciais inéditos (Fuini, 2012; Pires, 2016; Pires et al, 2017). Portanto, trata-se de um desafio teórico e prático, quando o problema é a determinação da delimitação do território da governança (Pires et al, 2017).

As estruturas de governança são inovações institucionais (Pires, 2016) que resultam da ação coletiva de um sistema de atores - públicos e privados - que interagem dentro de um contexto espacial, institucional, cultural e político específico (Tapia, 2005). As instituições concebidas através das relações entre os atores locais são de esquemas diversos (Comitês, circuitos[...]) (Fuini, 2012). As estruturas de governança constituídas são instrumentos que facilitam a participação e a cooperação no encaminhamento de conflitos (Figueiredo Filho, 2020), tessitura que busca mobilizar recursos locais para atender os objetivos de incrementar a competitividade e de se chegar em determinado nível de desenvolvimento territorial (Fuini, 2012). Nesse contexto, o território é a base material e simbólica dos processos de desenvolvimento, enquanto a governança territorial é o mecanismo imaterial de coordenação coletiva exemplar das ações dos atores. Os dois são dependentes um do outro (Pires, 2016)

Alguns autores também se referem às estruturas de governança como arranjos institucionais, entendidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Gomide e Pires, 2014) observada a coordenação nas dimensões horizontal e vertical, na relação com atores não estatais e na incorporação de uma dimensão territorial (Favareto e Lotta, 2017). A conformação de arranjos institucionais também se expressa em diferentes formatos – como os consórcios, fóruns e comitês – e seria um dos meios de viabilizar uma governança territorial inovadora, partilhada, colaborativa e horizontal capaz de sintetizar também uma visão de desenvolvimento territorial (Borsatto et al, 2020).

Dallabrida e Becker (2003) utilizam estruturas de poder e Dallabrida *et al* (2016) estruturas de governança, assim como arranjos cooperativos por Dallabrida (2005). Para o autor, os arranjos cooperativos institucionais são liderados por atores estatais, e abrangem, basicamente, o campo das políticas públicas. Os arranjos cooperativos organizacionais, tratam de iniciativas articuladas por atores semipúblicos, sociais ou empresariais, com o apoio e/ou participação do Estado. Esses processos de ações e relações de poder que ocorrem nessas instâncias público-privada são, portanto, instâncias de governança territorial (Dallabrida, 2015). Os arranjos institucionais – ou as estruturas de governança, tratadas por Fiani (2013) como sinônimos – são colocadas pelo autor como relevantes para a formulação das políticas de desenvolvimento. Neste trabalho, também será empregado os termos estruturas de governança e arranjos institucionais como sinônimos, tendo em vista que na literatura utilizam os dois referenciais teóricos expostos anteriormente com suas disputas e controvérsias.

Distintas variáveis são consideradas na análise e avaliação dos arranjos institucionais e da governança territorial. Dallabrida (2015) sistematiza um conjunto de 24 princípios constituintes de práticas qualificadas de governança territorial, distribuídos em 4 dimensões. Dallabrida et al (2016), utilizam 6 critérios para analisar a descentralização político-administrativa no estado de Santa Catarina e experiências de Indicação Geográfica (IG) no Brasil. Pires (2016), apresenta dez princípios para análise do êxito da governança territorial. Favareto e Lotta (2017) identificam as inovações institucionais e analisam os desafios de coordenação em políticas estaduais através de 4 dimensões. Borsatto et al (2020, analisam, através de 15 variáveis agrupadas em 3 categorias, a atuação de arranjos institucionais no Sudoeste Paulista, bem como as relações e articulações entre eles numa possível dinâmica de governança territorial.

Enquanto Davoudi e Well (2016), analisam 12 indicadores de governança territorial distribuídos em 5 dimensões.

O Quadro 3 mostra as definições e variáveis utilizadas pelos autores(as) nas análises de arranjos de governança territorial

Quadro 3 - Dimensões e variáveis de governança territorial e arranjos institucionais

Autores(as)	Dimensões/Categorias	Variáveis/Critérios/Princípios
Dallabrida (2015)	<p>Atores, poderes e relações</p> <p>Processo de decisão</p> <p>Coordenação de políticas</p> <p>Resultados dos processos de governança territorial</p>	<p>Subsidiariedade (Horizontal e Vertical)</p> <p>Interação entre atores</p> <p>Liderança</p> <p>Protagonismo estatal</p> <p>Protagonismo social</p> <p>Protagonismo empresarial</p> <p>Resiliência</p> <p>Representatividade</p> <p>Ancoragem democrática</p> <p>Reciprocidade</p> <p>Cooperação e interdependência</p> <p>Transparência</p> <p>Reflexibilidade</p> <p>Governabilidade</p> <p>Descentralização de políticas</p> <p>Integração horizontal</p> <p>Integração vertical</p> <p>Eficácia das políticas</p> <p>Atendimento da pluralidade</p> <p>Partilhamento de objetivos e metas</p> <p>Aprendizagem interativa</p> <p>Empoderamento dos atores</p> <p>Territorialização dos processos de desenvolvimento</p> <p>Gestão Territorial Integrada</p>
Dallabrida et al (2016)	<p>Processo de discussão</p> <p>Inclusão</p> <p>Pluralismo</p> <p>Igualdade participativa</p> <p>Autonomia</p>	<p>Canais de inclusão</p> <p>Qualidade da informação</p> <p>Órgãos de acompanhamento</p> <p>Abertura dos espaços de decisão</p> <p>Aceitação social</p> <p>Valorização cidadã</p> <p>Participação de diferentes atores</p> <p>Formas de escolha dos representantes</p> <p>Valorização das intervenções dos atores envolvidos</p> <p>Origem das proposições</p> <p>Perfil da liderança</p>

	Bem comum	<p>Possibilidade de exercício da vontade política individual e coletiva</p> <p>Alcance dos objetivos</p> <p>Aprovação dos resultados pelos atores envolvidos</p>
Pires (2016)	Princípios	<p>Foco</p> <p>Mecanismos</p> <p>Transparência</p> <p>Participação</p> <p>Representatividade</p> <p>Accountability</p> <p>Coerência</p> <p>Confiança</p> <p>Subsidiariedade</p> <p>Autonomia</p>
Favareto e Lotta (2017)	Dimensões	<p>Coordenação Intersetorial (Dimensão horizontal)</p> <p>Coordenação Intergovernamental (Dimensão federativa)</p> <p>Participação Social (Relação Estado, mercado e sociedade civil)</p> <p>Dinâmica territorial (Elementos substantivos da vida territorial)</p>
Borsatto et al (2020)	<p>Dimensão política do arranjo</p> <p>Dimensão Administrativo do arranjo</p> <p>Fatores da Governança territorial</p>	<p>Quais atores e agentes participam</p> <p>Dinâmica de construção da agenda;</p> <p>Relação com outros arranjos.</p> <p>Financiamento do arranjo;</p> <p>Formas de funcionamento;</p> <p>Financiamento dos projetos</p> <p>Representatividade e assimetria de forças;</p> <p>Dimensões que as ações abarcam;</p> <p>Continuidade administrativa e cumprimento de planos de ações;</p> <p>Orçamento operacional e para as ações;</p> <p>Nível de articulação entre arranjos</p> <p>Existência de um pacto territorial;</p> <p>Acúmulo de competências e de experiências;</p> <p>Presença de lideranças atuantes;</p> <p>Ocorrências de coordenações e cooperações.</p>
Davoudi e Well (2016)	<p>Coordenação das ações dos intervenientes e das instituições;</p> <p>Integração dos setores políticos;</p> <p>Mobilizar a participação das partes interessadas;</p>	<p>Capacidade governativa</p> <p>Liderança</p> <p>Subsidiariedade</p> <p>Conjunto de políticas</p> <p>Sinergia intersetorial</p> <p>Legitimidade democrática</p> <p>Responsabilidade pública</p> <p>Transparência</p>

	Ser adaptável a contextos em mudança;	Reflexibilidade Adaptabilidade
	Realização de especificidades e impactos locais/territoriais	Relacionalidade territorial Conhecimento territorial relacionado ao lugar

Fonte: Elaboração própria do autor

O Quadro 4 apresenta, a partir das contribuições dos autores(as) citados(as) acima, as dimensões/variáveis propostas nesta pesquisa para analisar os arranjos do PMI e do Pacto por Canaã, e as articulações estabelecidas em uma possível dinâmica de governança territorial. Em seguida, são apresentadas discussões realizadas pelos autores acerca das variáveis utilizadas na pesquisa.

Quadro 4 - Variáveis de análise do PMI e Pacto por Canaã

Dimensões / Variáveis	Dallabrida (2015) et al (2016)	Favareto e Lotta (2017)	Borsatto et al (2020)	Pires (2016)	Davoudi e Cowie (2015)
Participação Social	(2015) Protagonismo Social; Representatividade Ancoragem democrática (2016) Aceitação social Valorização cidadã Participação de diferentes atores Valorização das intervenções dos atores envolvidos	Participação Social (Relação Estado, mercado e sociedade civil)	Participantes: Quais atores e agentes participam Construção da agenda Representatividade e assimetria de forças;	Participação Representatividade	Sinergia intersetorial Legitimidade democrática

Coordenação vertical	Integração Vertical	Coordenação Intergovernamental	Ocorrência de cooperação e coordenação		
Coordenação horizontal	Integração Horizontal	Coordenação Intersetorial	Ocorrência de cooperação e coordenação		Conjunto de políticas
Mecanismos de funcionamento	(2016) Abertura dos espaços de decisão (processos, mecanismos e instituições) Órgãos de acompanhamento		Formas de funcionamento	Mecanismos	
Pacto Territorial			Existência de um pacto territorial		
Dimensões que as ações abarcam			Dimensões que as ações abarcam		
Território	Territorialização dos processos de desenvolvimento	Dinâmicas territoriais	Relação com outros arranjos		
Transparência e Accountability	(2015) Transparência (2016) Canais de inclusão/difusão Qualidade da informação			Accountability Transparência	Responsabilidade pública Transparência
Aprendizagem	(2015) Aprendizagem interativa Reflexibilidade		Acúmulo de competências e experiências		Reflexibilidade

Fonte: Elaboração própria do autor

1.4 Dimensões de análise dos arranjos institucionais

Participação Social

As mudanças que os Estados nacionais passaram nas últimas décadas, a ampliação dos estudos sobre novos modelos de governança e coordenação de políticas e as reivindicações dos movimentos sociais por maior participação, impulsionaram novos modelos de governança nos quais a ampliação de atores e a construção de mecanismos de coordenação são elementos relevantes (Lotta e Favaretto, 2017). As diferentes formas de coordenação da governança remetem à discussão dos princípios básicos que fortalecem a participação, o compromisso e o grau de adesão dos atores e das lideranças à lógica coletiva da governança territorial. A participação dos atores e a articulação são relacionados na governança territorial à capacidade das comunidades resolverem seus problemas e de afiançar o desenvolvimento de seus territórios (Pires, 2016). A governança territorial, então insere a ação coletiva organizada na participação e na tomada de decisão sobre o destino da sociedade (Dallabrida, 2011)

Borsatto (2020) traz, todavia, a baixa representatividade, com incipiente participação de grupos sociais distintos, e as relações demasiadamente consolidadas entre poder público e setores empresariais, que se relaciona com as dificuldades de inclusão de segmentos populares, como elementos que fragmentam a atuação dos arranjos institucionais e da governança territorial. A participação como um princípio básico na análise da governança se dá em um contexto de ação coletiva caracterizado por uma maior dispersão de poder entre uma grande diversidade de atores, e a revalorização da cooperação como mecanismo para melhorar a eficácia na ação pública (Pires et al, 2017). A dimensão da participação de atores não estatais busca analisar como os diferentes atores que não fazem parte da administração pública (atores de mercado, sociedade civil...) são envolvidos nos processos decisórios (Favaretto e Lotta, 2017) e nas diferentes fases de realização da política pública (de Moura Sotero, Lotta e Oliveira, 2019).

Coordenação horizontal e coordenação vertical

Recorrendo à literatura, Dallabrida (2015) e Dallabrida et al (2016) listam a coordenação como um dos desafios à prática da governança. Os autores colocam a necessidade de obtenção de mecanismos de cooperação/coordenação horizontal e vertical entre (a) os diferentes níveis de governo (b) políticas setoriais com impactos no território e (c) com cidadãos e ONGs. A dimensão da coordenação de políticas através das várias

formas de articulação nos territórios, organizam princípios e critérios de avaliação da governança territorial, entre eles os princípios de integração horizontal e vertical (Dallabrida, 2015). A dimensão horizontal (intersetorial) analisa nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas como se dá a articulação entre diferentes setores de governo. Enquanto a dimensão vertical (federativa) analisa como as políticas incorporam as relações entre os diferentes entes federativos (Favareto e Lotta, 2017) na divisão de responsabilidades entre os municípios, estados e o governo federal, no que se refere aos processos de formulação e execução das políticas públicas (de Moura Sotero, Lotta e Oliveira, 2019)

Mecanismos

Os mecanismos são dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (grupos de trabalho, audiências, reuniões, mesas de negociação etc), direcionadas para atingir as expectativas dos agentes envolvidos (Pires, 2016). No plano da execução, a falta de mecanismos apropriados de monitoramento das iniciativas e programas estabelecidos, traz como consequências dificuldades na fase de implementação, e mesmo o descumprimento dos objetivos definidos pelos parceiros sociais envolvidos (Tapia, 2005). Os mecanismos, assim como as regras, bem desenhados para a cooperação e coordenação são fatores que favorecem o funcionamento dos arranjos institucionais e a governança territorial (Borsatto, 2020), e a obtenção de mecanismos, como apontado anteriormente por Dallabrida (2015) et al (2016) são necessários para a coordenação e cooperação.

Pactos territoriais e ações das políticas

Os pactos territoriais constituem o resultado de uma metodologia de tomada de decisão na qual diversos atores (forças sociais), os entes locais e as empresas privadas pactuam e aderem a uma estratégia comum de desenvolvimento local através da elaboração e implementação dos programas de intervenção, diferentemente de estratégias de mera alocação de recursos financeiros pela instância nacional. O pacto territorial apresenta-se, dessa forma, como um instrumento seletivo de política de desenvolvimento, baseado num conjunto de compromissos negociados entre os atores públicos e privados envolvidos nos programas aprovados (Tapia, 2005). O processo virtuoso de superação da condição de território-palco para a de território-ator, garantido pelo exercício de um processo permanente de concertação social (Pires, 2016), pode produzir consensos e

constituir um pacto socioterritorial ou o projeto político de desenvolvimento local/regional (Dallabrida e Becker, 2003). Neste sentido, também torna relevante conhecer as ações que os pactos/planos abarcam (Borsatto, 2020).

Transparência e responsabilização pública

Nos últimos anos, a governança territorial ganhou importância em ações dentro de uma cidade ou região como uma forma de demonstrar a capacidade organizacional dos governos. A coordenação e a cooperação vertical e horizontal entre os atores políticos, sociais e econômicos são relevantes para fortalecer o envolvimento dos cidadãos, conforme destacado anteriormente, mas também é necessário melhorar os mecanismos de transparência e informação (Ferrusca e Sanchez, 2023). A transparência e a responsabilidade pública, junto à "legitimidade democrática", são indicadores-chave da capacidade de mobilizar a participação das diversas partes interessadas no processo de tomada de decisões (Davoudi e Cowie, 2015). Os processos transparentes e a prestação de contas bem definidos são fatores que favorecem o desempenho dos arranjos institucionais e da governança territorial (Borsatto et al, 2020).

A transparência diz respeito à qualidade das relações sociais que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, à clareza na definição das funções e responsabilidades, ao compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados (Pires, 2016). A transparência busca evitar a "caixa negra" da governança territorial e de tornar os seus procedimentos e políticas informativos, acessíveis e legíveis ao público, garantindo assim que a composição, os procedimentos e as tarefas da governança territorial sejam abertos e visíveis ao público (Davoudi e Cowie, 2015). Enquanto a *accountability* (responsabilização) se relaciona a qualidade da responsabilidade e obrigação de geração de dados e informações, de prestação de contas, de interação argumentativa e de justificativa das ações que não são empreendidas (Pires, 2016). A responsabilidade pública consiste em garantir que aqueles que ocupam posições de autoridade sejam responsáveis perante o público por tomarem decisões baseadas em lugares que afetam suas vidas (Davoudi e Cowie, 2015).

Território

A dimensão territorial, analisa em que medida a pluralidade das forças sociais é incorporada ao longo do ciclo de políticas públicas, nesse sentido, as características e conflitos específicos dos territórios são tomados em conta no desenho e execução das

políticas (Favareto e Lotta (2017)). Nessa perspectiva, o território não é apenas uma unidade geográfica onde a política ocorre, mas expressão das dinâmicas e relações sociais ali presentes. A dimensão do território busca ver como a política pública lida com a dimensão territorial, os espaços de participação territorial previstos e as formas de articulação/diálogo/integração com outras instâncias participativas já existentes no território (De Moura Sotero et al, 2019). A análise do território se debruça sobre a incorporação ou não das dinâmicas e forças sociais na tomada de decisão (Favareto e Lotta, 2017; De Moura Sotero et al, 2019), as relações inter-arranjos estabelecidas para a implementação das decisões (Borsato et al, 2020), assim como a articulação entre governos de um mesmo nível (Farah, 2000);

Aprendizagem

O processo de governança territorial constitui um espaço de aprendizado no qual os atores públicos e privados podem compartilhar experiências e aprender mutuamente, possibilitando a reprodução de lições adquiridas e a ampliação do capital cognitivo (Sili, 2019). A aprendizagem territorial se refere ao desenvolvimento de novas capacidades cognitivas e práticas que os atores adquirem, permitindo-lhes colaborar de forma mais eficaz. Esse processo possibilita a criação de uma linguagem comum, a definição de projetos conjuntos, além da elaboração e implementação de regras e procedimentos operacionais que facilitam a avaliação de ações e o compartilhamento de experiências (Chia e Torre, 2020). Aprendizagem também entendida como reflexividade (Davoudi e Cowie, 2015), flexibilidade e aprendizagem interativa (Dallabrida, 2015) e acúmulo de competências e experiências (Borsatto et al, 2020).

Segundo Dallabrida e Becker (2003), como apresentado anteriormente, a construção de um novo conhecimento é o primeiro requisito para nos habilitar a efetuar intervenções territoriais inteligentes e mais eficazes. Nesse contexto, o segundo capítulo busca analisar as condições mais recentes de desenvolvimento humano e sustentável nos dois principais municípios atravessados por grandes empreendimentos minerários no país. Já o terceiro capítulo, a partir das contribuições teóricas apresentadas na primeira parte do trabalho, examina como as estruturas de governança / arranjos institucionais do Canaã 2035-Pacto por Canaã e Programa Municipal de Investimentos funcionam e/ou atuam para sua promoção. Neste sentido, os desafios e aprendizados que a pesquisa busca reunir se colocam como esforços do pesquisador para contribuir com a governança territorial para o desenvolvimento.

CAPÍTULO 2 - ATIVIDADE MINERAL E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E AMBIENTAIS

No segundo capítulo, o trabalho se propõe a apresentar a Contribuição Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) dentro do contexto legal brasileiro e a destacar seu papel como fonte de receita para as contas públicas dos municípios mineradores, especialmente para Canaã dos Carajás e Parauapebas. Em seguida, o trabalho busca analisar, à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em que medida os recursos econômicos provenientes da extração mineral estão contribuindo ou não para que os dois municípios, cujos arranjos institucionais são objeto desta pesquisa, sigam uma trajetória de desenvolvimento humano e sustentável. Essa análise através de indicadores de desenvolvimento parte da abordagem da governança territorial para o desenvolvimento, antes de analisar os próprios arranjos.

2.1 A CFEM na realidade dos municípios

O pagamento pelo uso de recursos de terceiros como contraprestação, seja de propriedade do Estado ou de particular, é o argumento mais utilizado para a cobrança de royalties. Desta forma, a renda pública adquirida através da CFEM não tem natureza tributária, mas de receita patrimonial (Enriquez e Ferraz, 2023). A Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 20, § 1º, como uma contraprestação devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, e aos órgãos da administração da União pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios (ANM, 2021).

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (Brasil, 1998).

Outros dois argumentos são debatidos para a cobrança do royalties da mineração, mas sem penetração nas políticas públicas: 1) a cobrança como pagamento pelo custo de oportunidade de exploração de um recurso mineral finito, que devido ao uso destes ativos não renováveis, deveriam as empresas compensar o Estado e o público; 2) o argumento, da renda mineral, os royalties devem ser pagos como consequência do retorno de capital

das minas, em consequência das diferenças de qualidade das jazidas (teor, localização, facilidade de extração etc.). A tradição ricardiana, de caráter estritamente jurídico, estabelece que à renda pertence por direito à população residente na área onde a jazida se encontra, e que cabe ao Estado capturá-la para distribuí-la (Enriquez e Ferraz, 2023). Na concepção marxista, o royalty mineral nada mais é do que a parcela da renda mineira apropriada pelo Estado (Oliveira e Silva, 2023).

A Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017, altera a base de cálculo da alíquota ante incidência sobre o faturamento líquido para a cobrança sobre a receita bruta das empresas, observado o limite de 4% de cobrança de CFEM (Quadro 5). A lei estabelece critérios para que a entidade reguladora do setor de mineração (Agência Nacional de Mineração - ANM), mediante demanda devidamente justificada pelo produtor, possa reduzir, excepcionalmente, a alíquota da CFEM do ferro de 3,5% para até 2%, com objetivo de não prejudicar a viabilidade econômica de jazidas de baixos desempenho e rentabilidade em razão do teor de ferro, da escala de produção, do número de empregados e do pagamento de tributos (Brasil, 2017).

Quadro 5 – Alíquotas de incidência da CFEM por substância mineral

Substâncias minerais	Alíquotas
Rochas, areias, cascalhos, saibros e demais substâncias minerais quando destinadas ao uso imediato na construção civil; rochas ornamentais; águas minerais e termais	1%
Ouro	1,5%
Diamante e demais substâncias minerais	2%
Bauxita, manganês, nióbio e sal-gema	3%
Ferro, observadas as letras <i>b</i> e <i>c</i> deste Anexo	3,5%

Fonte: Brasil (2017) – Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017

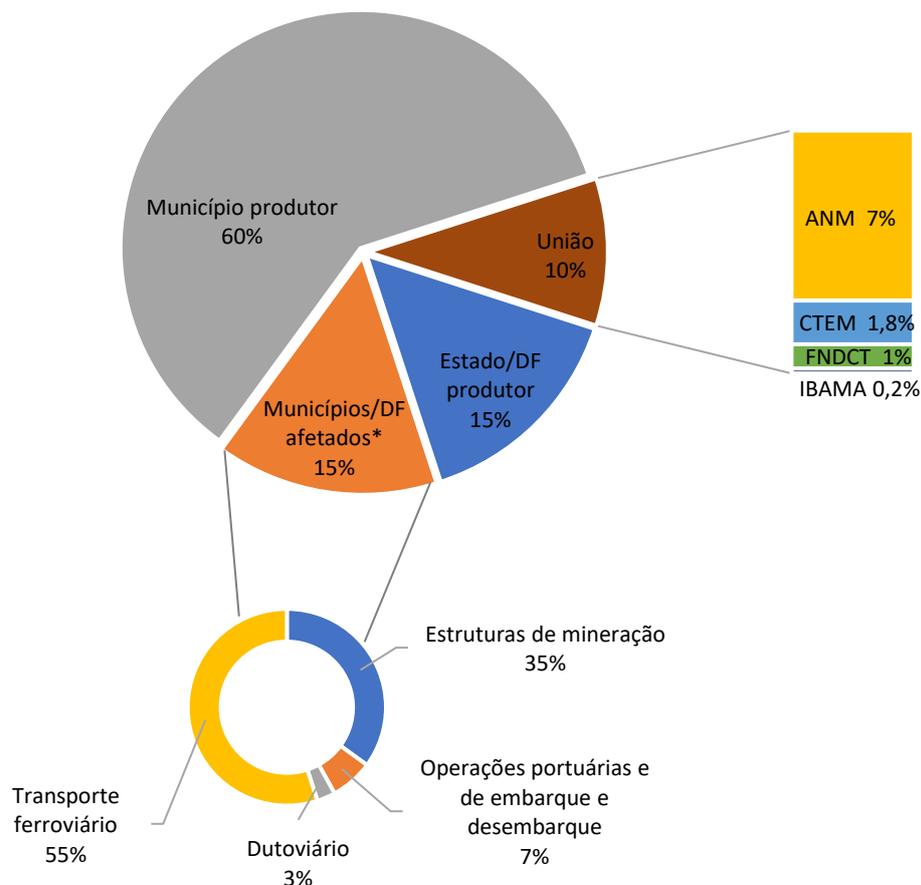
O minério de ferro, além de possuir a maior alíquota de cobrança, também é a substância mineral mais explorada no Brasil. A extração do ferro foi responsável pela arrecadação de 74,9% da CFEM em 2023, o que justifica a grande distribuição dos Royalties aos municípios de Parauapebas e Canaã dos Carajás no Pará, e Conceição do Mato Dentro, Itabirito e Congonhas em Minas gerais (ANM, 2024). A distribuição da CFEM segue alguns critérios e percentagens, que vão além das diferenças entre os três entes federativos, tendo em vista que a Contribuição é distribuída também de forma distinta entre municípios produtores e afetados e, entre os afetados, há diferenças que variam de acordo com as estruturas da cadeia produtiva presentes em cada município

além da regulação especificar a distribuição da parte da União entre as instituições vinculadas a essa esfera.

Foram estabelecidos os seguintes percentuais e critérios para a distribuição da compensação financeira vinculada a cada substância mineral (Gráfico 1): A União recebe 10% da CFEM arrecada, distribuída entre a Agência Nacional de Mineração – ANM (7%), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (1%), o Centro de Tecnologia Mineral – CETEM (1,8%) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama (0,2%); o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção recebem 15%; o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção recebem 60%; e o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios recebem 15% da CFEM arrecadada (Brasil, 2017).

O Decreto nº 11.659/2023 regulamenta a distribuição da CFEM entre o Distrito Federal e municípios afetados (Gráfico 1). A distribuição dos 15% ocorrerá da seguinte forma; 55% aos entes cortados por infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário de substâncias minerais; 3% quando forem cortados por infraestruturas utilizadas para o transporte dutoviário; 7% quando afetados pelas operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais; e 35% àqueles onde estão localizadas estruturas de mineração que viabilizem o aproveitamento industrial da jazida, tais como pilhas de estéreis e de rejeitos, usinas de beneficiamento, bacias de rejeitos, entre outras estruturas previstas no Plano de Aproveitamento Econômico - PAE ou em equivalente instrumento, devidamente aprovado pela agência reguladora (Brasil, 2023).

Gráfico 1 – Distribuição da CFEM entre Unidades da Federação, instituições da União e municípios afetados*



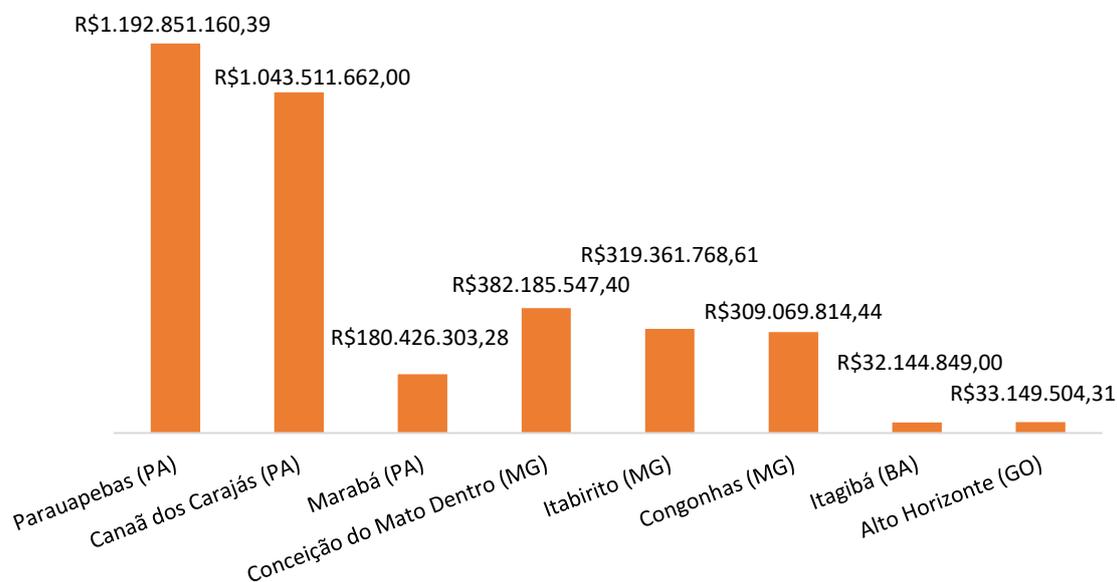
Fonte: Brasil (2017); Brasil (2023)

* Quando a produção de determinada substância mineral não estiver associada a nenhuma das hipóteses previstas no caput da lei, a parcela correspondente de CFEM será destinada em 100% aos municípios limítrofes com o Distrito Federal ou com os municípios produtores, quando a cidade for divisa a outros municípios ou ao Distrito Federal; ou, em outra situação, 100% ao DF e aos Estados onde ocorrer a produção, quando o município não for limítrofe a nenhum outro município ou ao DF.

Os Estados de Minas Gerais, Pará, Bahia e Goiás são os principais produtores do país. A arrecadação da CFEM é uma proxy do Valor de Produção Mineral - VPM (Enríquez e Ferraz, 2023) e cada Estado respectivamente foi responsável pela arrecadação de 54,1%, 45,9%, 2,5% e 2,4% dos royalties da mineração no Brasil, destaque para Minas Gerais e Pará que juntos arrecadaram 90% das Contribuições em 2023. Parauapebas e Canaã dos Carajás se distanciam dos principais municípios mineradores do Pará e dos demais Estados (Gráfico 2). Canaã dos Carajás arrecadou mais CFEM que os três principais municípios mineradores de Minas Gerais, enquanto Parauapebas arrecadou mais CFEM que todos os 5 principais municípios mineradores dos outros três Estados selecionados (MG, BA e GO). A relevância dos dois municípios no Estado do Para é

notória ao observar que a arrecadação de Marabá, terceiro município arrecadador no Pará, não chega a 18% da arrecadação de Canaã dos Carajás (ANM, 2024).

Gráfico 2 – Principais municípios arrecadadores de CFEM no Pará, Minas Gerais, Bahia e Goiás (2023)



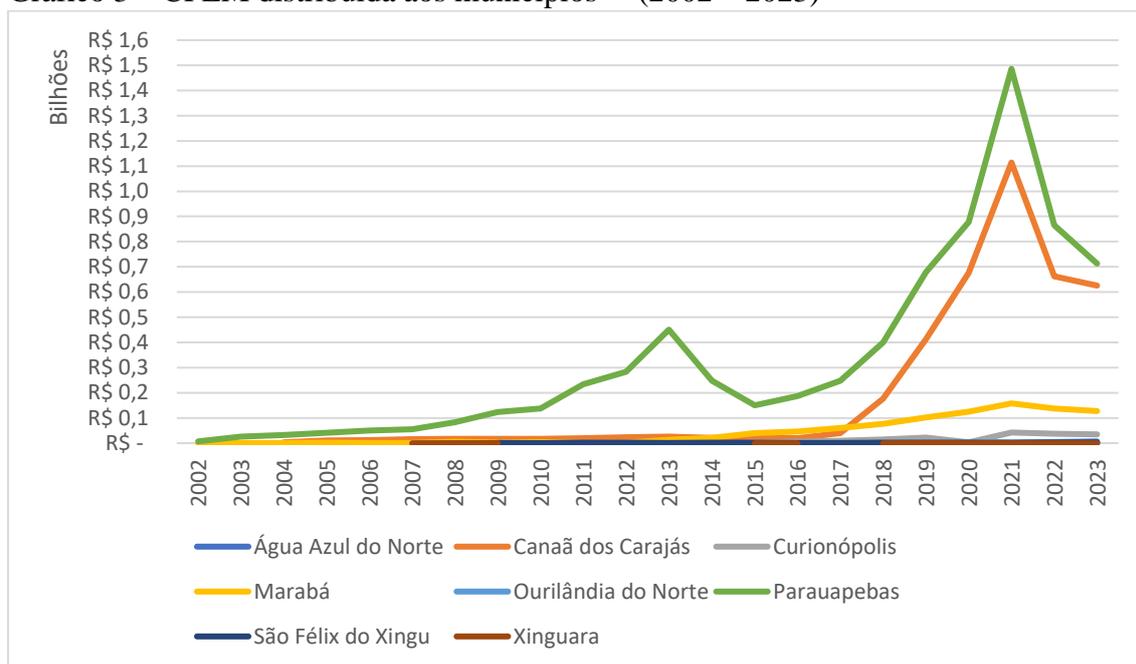
Fonte: ANM (2024)

Os municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas distinguem-se na arrecadação da CFEM no Brasil e Estado do Pará, mas essa diferença torna-se mais expressiva ao comparar a distribuição dos recursos entre os municípios de seu entorno. Os recursos distribuídos à Marabá e Curionópolis, embora estejam entre os cinco principais municípios mineradores do Pará, representaram, respectivamente, apenas 6,7% e 2,6% da CFEM distribuída no Estado em 2023, enquanto Parauapebas recebeu 44,2% e Canaã dos Carajás 38,7% (ANM, 2024). A série histórica da arrecadação/distribuição da CFEM disponível na plataforma do Tesouro Nacional mostra que Parauapebas sempre foi o principal município minerador da região. Enquanto Canaã dos Carajás ocupou o segundo lugar por sete anos em cada uma das duas primeiras décadas. Ao longo dos 22 anos analisados (2002–2023), Canaã dos Carajás ficou em segundo lugar em 17 anos. Vale destacar que, nos dois primeiros anos da série, apenas Parauapebas registrou valores significativos (Tesouro Nacional, 2024).

Os municípios no entorno de Canaã dos Carajás e Parauapebas receberam ou recebem CFEM, mas em condições, períodos e volumes distintos (Gráfico 3). Água Azul do Norte, embora já registrasse CFEM em 2015, passou a receber uma contribuição

significativa apenas em 2020. O mesmo ocorreu em Curionópolis, a partir de 2015. Marabá registra, assim como Parauapebas, recebimento de Royalties ao longo da série histórica que o trabalho aborda (Dados a partir de 2002 no Tesouro Nacional). São Félix do Xingu e Ourilândia do Norte começam a receber a contribuição em 2009, com menores valores e interrupções para o segundo município. Xinguará registra recebimento a partir de 2005, mas os valores em sua série histórica não ultrapassam R\$20 mil (Tesouro Nacional, 2024).

Gráfico 3 – CFEM distribuída aos municípios** (2002 – 2023)



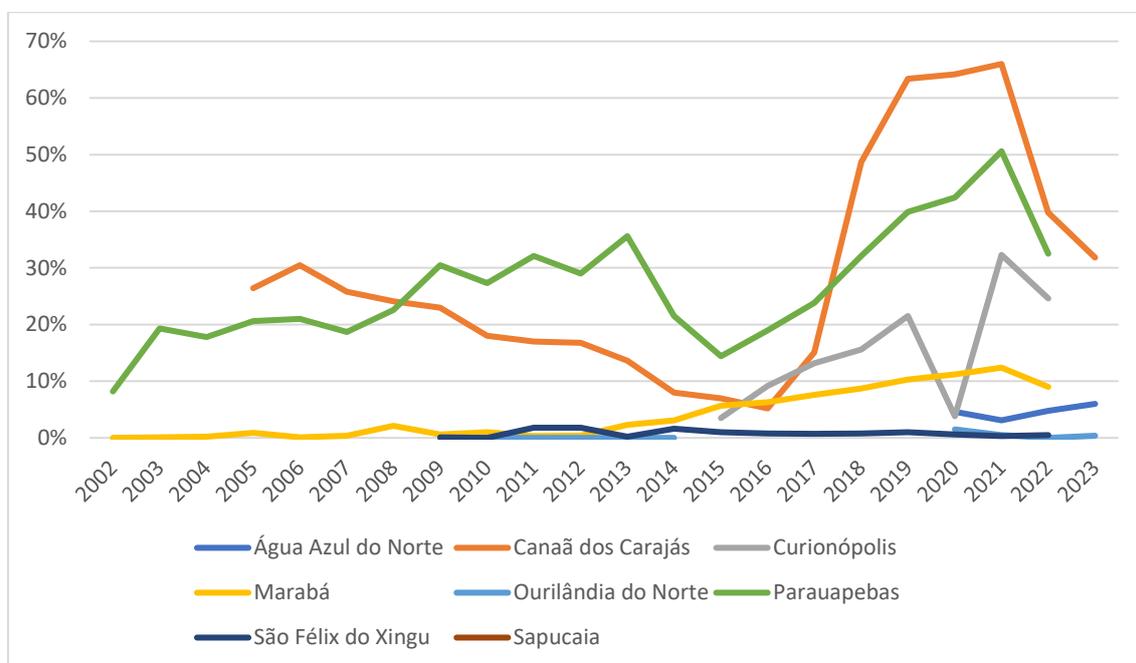
Fonte: Tesouro Nacional (2024)

**Há diferenças entre os dados de distribuição da ANM e de transferência do Tesouro Nacional. O trabalho utiliza a partir deste gráfico apenas os dados do Tesouro Nacional.

A participação da CFEM na receita municipal segue trajetória diferente da distribuição (Gráfico 4). A liderança tem sido alternada entre Canaã dos Carajás e Parauapebas, com Canaã assumindo a maior participação em dois períodos. Parauapebas registrou maior participação da CFEM na receita corrente entre 2009 e 2017, enquanto Canaã dos Carajás recuperou a liderança em 2018, com pico de 66% da CFEM na receita corrente em 2021. O retorno de Canaã à primeira posição foi motivado principalmente pela expansão das operações do S11D, e não somente pela nova alíquota da CFEM ou demanda, que impactou os dois municípios de maneira similar, considerando que o ferro é o principal produto extraído em ambos. Curionópolis e Marabá também apresentaram uma participação significativa da CFEM na receita municipal, guardada as diferenças

com os outros dois municípios. Em 2021, a CFEM representou 32,3% da receita corrente de Curionópolis e 12,4 de Marabá. Nos outros municípios, ficou entre 0 e 6% no período de estudo.

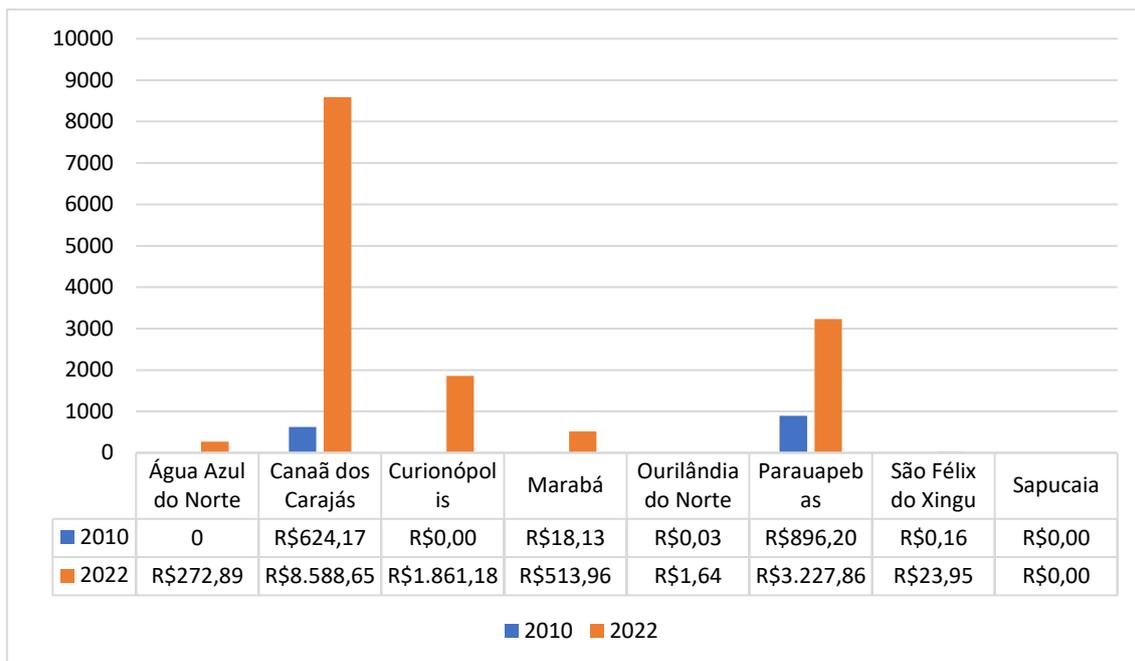
Gráfico 4 – Porcentagem da CFEM na receita corrente dos municípios (2002 – 2023)



Fonte: Tesouro Nacional (2024)

Do ponto de vista da distribuição per capita da CFEM, Canaã dos Carajás toma a posição de Parauapebas entre 2010 – 2022 (Gráfico 5). Os Royalties de Parauapebas cresceram significativamente nesse período, todavia, Canaã dos Carajás registrou um crescimento muito mais expressivo, com volume 2,66 vezes maior de recursos per capita que o município em 2022. Marabá é o terceiro em arrecadação/distribuição, enquanto Curionópolis assume essa posição quando a CFEM é distribuída per capita. Água Azul do Norte, que recebe CFEM mais expressivamente a partir de 2020, compartilha com Marabá uma posição intermediária, porém distante, entre os citados anteriormente e os municípios de valores abaixo de R\$25 per capita. Canaã dos Carajás registrou R\$8.588,65 de CFEM per capita e Parauapebas R\$ 3.227,86 em 2022, enquanto do outro lado, Ourilândia do Norte e Sapucaia receberam R\$1,64 e R\$0,00 respectivamente (Tesouro Nacional, 2024; IBGE, 2024).

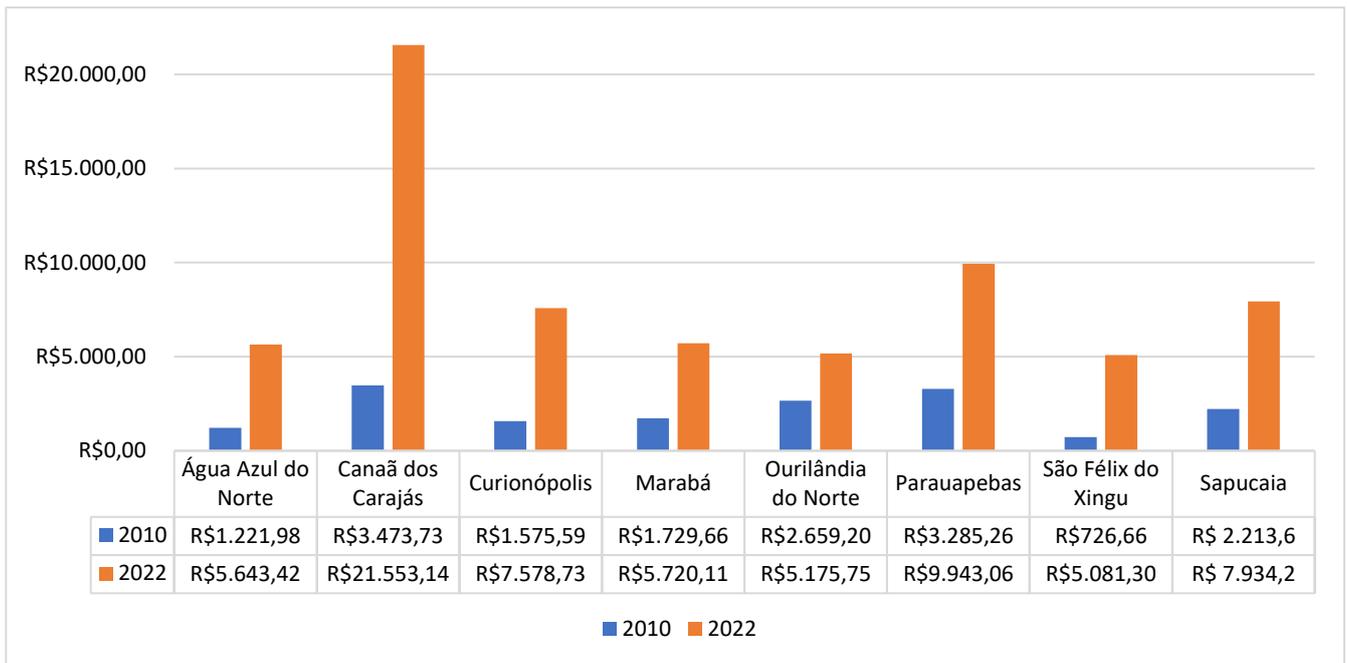
Gráfico 5 – CFEM per capita (2010 - 2022)



Fonte: Tesouro Nacional (2024) | IBGE (2012; 2024)

A distribuição da CFEM aos municípios impacta suas receitas correntes de maneiras distintas, assim como a receita municipal per capita, que também apresenta variações regionais, embora de forma diferente da CFEM per capita (Gráfico 6). Todos os municípios mineradores analisados registraram um crescimento expressivo em suas receitas per capita. No entanto, Canaã dos Carajás, que em 2010 tinha uma receita per capita próxima à de Parauapebas, mais que duplicou essa diferença em 2022 (2,16 vezes), isolando-se regionalmente no topo. Parauapebas, embora tenha também registrado crescimento em sua receita per capita, ocupa a segunda posição, seguido por Sapucaia e Curionópolis, cujos valores estão mais próximos entre si. As receitas per capita de Parauapebas, Sapucaia e Curionópolis, embora variem, são mais distantes de Canaã dos Carajás e das receitas relativamente semelhantes dos municípios de Água Azul do Norte, Marabá, Ourilândia do Norte e São Félix do Xingu (Tesouro Nacional, 2024; IBGE, 2024).

Gráfico 6 – Receita municipal per capita (2010 – 2022)



Fonte: Tesouro Nacional (2024a) | IBGE (2024)

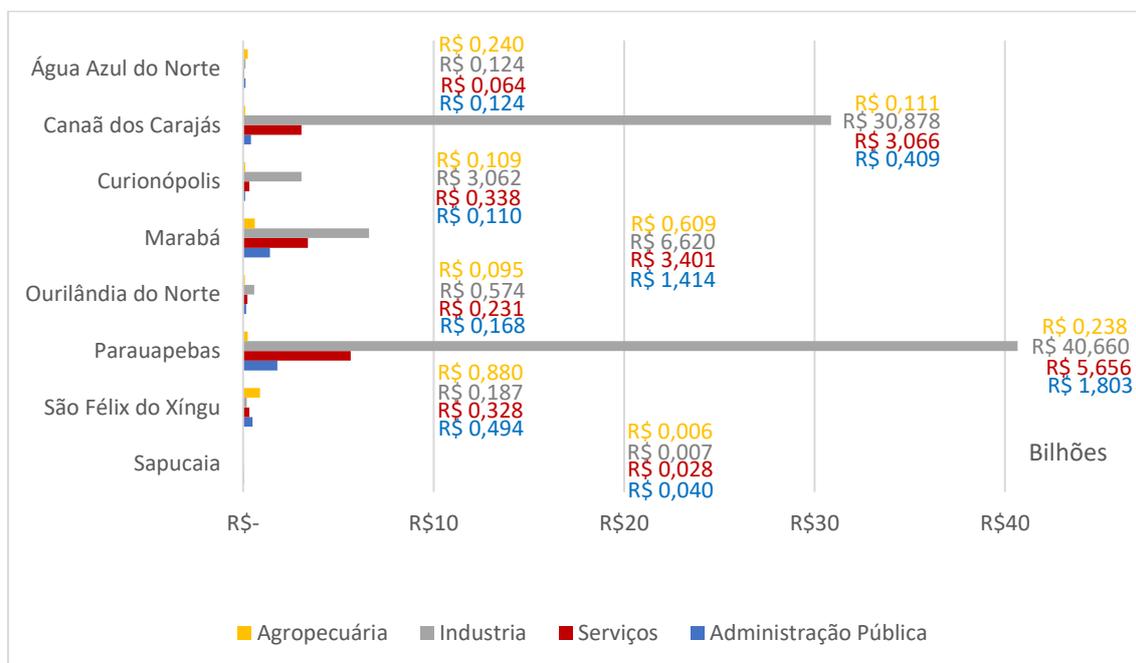
*Não há registro das receitas correntes de Canaã dos Carajás e Sapucaia em 2000, por isso a escolha pelos anos 2010 e 2022.

O setor industrial é o principal responsável pelo valor adicionado à economia nos cinco principais municípios mineradores da região, devido a indústria extrativista (Gráfico 7). Em 2021, o setor industrial de Canaã dos Carajás, com R\$ 30,9 bilhões, representou cerca de 75% do valor adicionado por Parauapebas, que foi de R\$ 40,7 bilhões. O setor industrial de Curionópolis, com R\$ 3,1 bilhões, correspondeu a aproximadamente 10% do valor registrado em Canaã dos Carajás e cerca da metade do que foi registrado em Marabá, que somou R\$ 6,6 bilhões. Já Ourilândia do Norte, com aproximadamente R\$ 0,6 bilhão, adicionou cerca de 10% do valor registrado pela indústria de Marabá. A agropecuária é o principal setor econômico em Água Azul do Norte, com R\$ 240 milhões, e em São Félix do Xingu, com R\$ 880 milhão. Em Sapucaia, destaca-se a administração pública, com um valor adicionado de R\$ 40 milhão.

Nos municípios mineradores em que predomina a indústria, o setor de serviços é o segundo maior em valor adicionado à economia, principalmente em Parauapebas (5,6bi), Marabá (3,4bi) e Canaã dos Carajás (3,1bi). Em Sapucaia, o setor de serviços vem depois da administração pública. Em Água Azul do Norte, a indústria e a administração pública (124 milhões) ocupam a segunda posição, enquanto em São Félix do Xingu (0,5bi) essa função é desempenhada apenas pela administração pública. Embora Parauapebas e Marabá tenham populações de tamanho semelhante, Parauapebas apresenta um setor da administração pública mais expressivo. Já Canaã dos Carajás e São

Félix do Xingu mostram semelhanças tanto em relação ao quantitativo populacional quanto ao setor/gasto da administração pública. Em 3 municípios analisados, o setor agropecuário tem valor adicionado acima do registrado em Canaã dos Carajás e Parauapebas.

Gráfico 7 – Valor adicionado bruto à economia (2021)



Fonte: IBGE (2023)

O setor industrial, especificamente a mineração, coloca Parauapebas e Canaã dos Carajás na frente da arrecadação de CFEM no Estado do Pará e no Brasil, que se reafirma no retorno da distribuição da compensação a esses municípios, assim como na expressiva participação desse recurso na receita municipal. Logo, Canaã dos Carajás e Parauapebas, embora apresentem diferenças entre si, são os dois municípios com destaque regional na arrecadação, distribuição, participação na receita municipal e valores per capita da CFEM, além de terem esses recursos expressivos para investir em seus municípios há mais tempo que outros municípios mineradores. Esses fatores reforçam a importância de avaliar o desempenho dos dois municípios em indicadores de desenvolvimento humano e sustentável. Para além de suas trajetórias históricas, a comparação também é realizada com os resultados dos municípios limítrofes, assim como com indicadores do Estado do Pará e do Brasil.

2.2 Indicadores socioeconômicos e ambientais

O objetivo nesta seção é analisar o desenvolvimento da atividade mineral e suas relações com variáveis sociais, ambientais e econômicas nos municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas no período de 2000 a 2023. Considerando que os dados do PIB per capita e da renda per capita do ano 2022 não estavam disponíveis, os indicadores econômicos nesta análise focaram nos recursos financeiros obtidos pelos governos municipais, especialmente por meio da CFEM, já mencionada anteriormente. Assim, a análise econômica focou nos recursos econômicos governamentais, em vez de examinar diretamente os indicadores econômicos relacionados ao bem-estar da população.

Os indicadores analisados nesta investigação abrangem três áreas principais. Na Educação, foram consideradas a Taxa de Analfabetismo e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais e anos finais. No âmbito da Saúde, foram avaliados os índices de Mortalidade Infantil, Mortalidade na Infância, Taxa de Homicídio e Taxa de Mortalidade no Trânsito. Já na dimensão Ambiental, os indicadores incluíram o esgotamento sanitário adequado, a coleta de resíduos sólidos e o uso e cobertura do solo. Esses indicadores juntos fornecem uma visão mais abrangente sobre as condições de vida das populações dos entes analisados, especialmente nos dois municípios dos arranjos de estudo, tocando aspectos fundamentais do bem-estar humano e da sustentabilidade ambiental.

Educação - Analfabetismo e IDEB

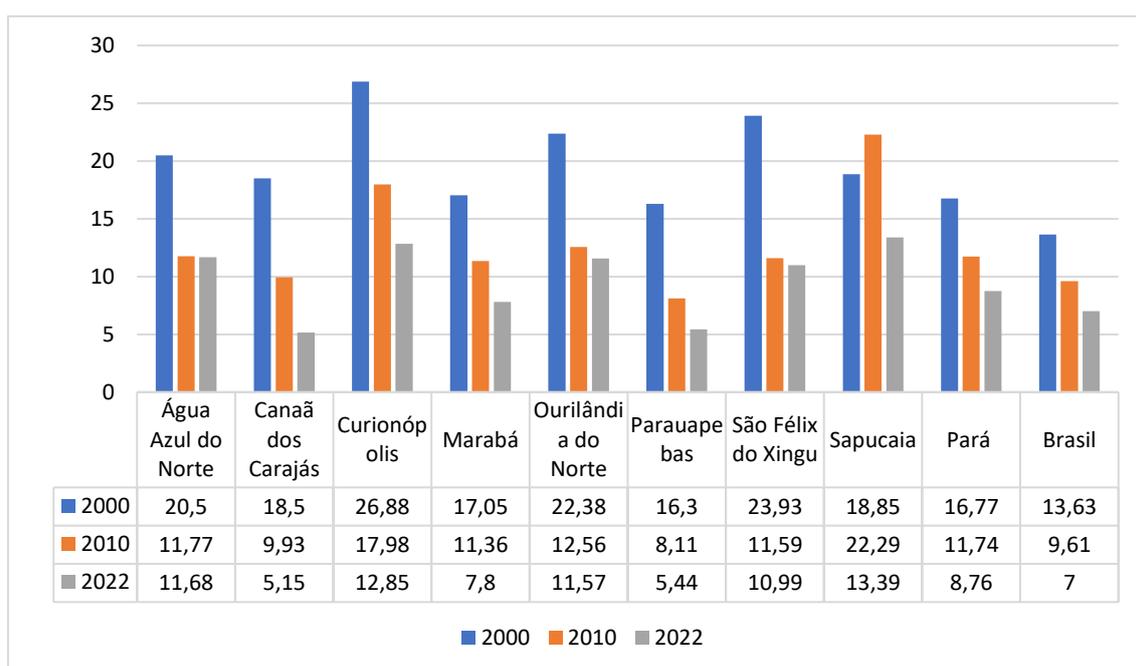
Em relação à dimensão da educação, observou-se nos municípios, nas médias do Estado do Pará e do Brasil uma tendência contínua de redução do analfabetismo¹ entre os anos de 2000 e 2022 (Gráfico 8). A única exceção foi Sapucaia, que registrou um aumento em 2010 antes de voltar a apresentar uma queda em 2022; ainda assim, o município manteve a maior taxa de analfabetismo nesse último período. Todos os entes apresentaram maior redução do analfabetismo no primeiro período de análise (2000–2010), isso é mais evidente nos resultados de Água Azul do Norte, Ourilândia do Norte e São Félix do Xingu, que apresentaram avanços pequenos no segundo período (2010–2022). Embora os municípios conseguiram reduzir a taxa de analfabetismo, cinco deles ainda apresentaram taxas acima de 10% em 2022, são eles: Água Azul do Norte, Curionópolis, Ourilândia do Norte, São Félix do Xingu e Sapucaia.

¹Percentual de pessoas com 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples, no idioma que conhecem, na população total residente da mesma faixa etária, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

Há municípios que embora tenham reduzido suas taxas de analfabetismo, ainda mantêm valores maiores que as médias no Pará e no Brasil, são eles: Água Azul do Norte, Curionópolis, Ourilândia do Norte, São Félix do Xingu e Sapucaia, enquanto Marabá é o único município que apresentou taxa de analfabetismo menor que a registrada no Estado do Pará e acima da apresentada no Brasil em 2022. Em 2010, as taxas de analfabetismo nos municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas eram de 9,93 e 8,11, respectivamente. Doze anos depois, os municípios de Água Azul do Norte (11,68), Curionópolis (12,85), Ourilândia do Norte (11,57), São Félix do Xingu (10,99) e Sapucaia (13,39) ainda apresentavam taxas de analfabetismo superiores às desses dois municípios em 2010.

Canaã dos Carajás e Parauapebas destacaram-se com as menores taxas de analfabetismo registradas entre os municípios, no Estado do Pará e no Brasil em 2022. Parauapebas manteve essa posição em relação ao Pará e aos municípios desde 2000, estendendo essa liderança em relação ao Brasil a partir de 2010. Por outro lado, Canaã dos Carajás superou o Estado em 2010 e, em 2022, ultrapassou tanto o Brasil quanto Parauapebas, alcançando a menor taxa de analfabetismo entre todos os entes analisados em 2022. Isso contrasta com a situação de 2000, quando Canaã dos Carajás tinha uma taxa de analfabetismo mais alta que a do país e a do próprio Estado. Parauapebas, que liderava com a menor taxa de analfabetismo entre os municípios em 2000 e 2010, passou a ocupar o segundo lugar em 2022, refletindo uma queda mais acentuada do analfabetismo em Canaã dos Carajás ao longo desse período.

Gráfico 8 – Taxa de analfabetismo (2000-2022)



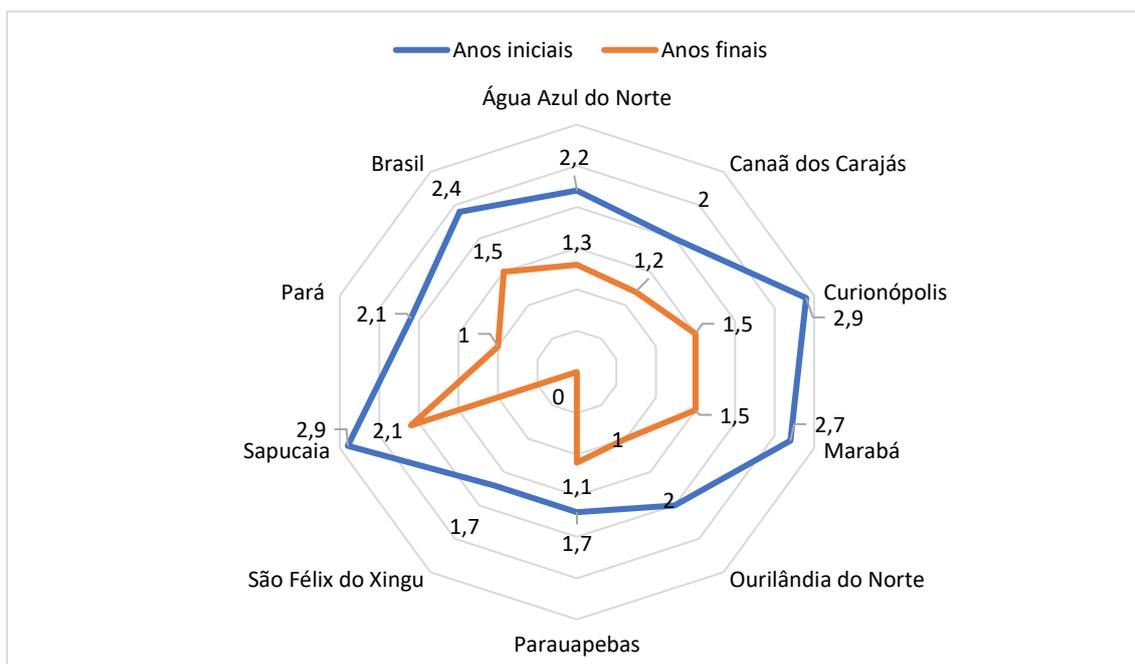
Fonte: IBGE (2002; 2012; 2024); Atlas Brasil (2022)

As redes municipais de educação pública analisadas apresentaram avanços no IDEB² entre 2005 e 2023, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental. No entanto, São Félix do Xingu destacou-se como o único município a manter o desempenho nos anos finais. Sapucaia, Curionópolis e Marabá foram os municípios que apresentaram os maiores avanços no IDEB dos anos iniciais, com resultados superiores aos do Estado e do Brasil. Sapucaia manteve esse padrão também nos anos finais, enquanto Marabá e Curionópolis mostraram avanços comparáveis aos do Brasil e superiores aos registrados no Estado. O município de Água Azul do Norte demonstrou avanço maior que o do Estado em ambas as etapas do ensino fundamental, embora esse desempenho não tenha sido equivalente ao do Brasil. Ainda assim, Água Azul do Norte teve avanços superiores aos dos demais municípios, incluindo Canaã dos Carajás e Parauapebas.

Os municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas mostraram avanços no IDEB ao longo dos 18 anos analisados, porém, as variações dos anos iniciais estão abaixo dos registrados tanto no Brasil quanto no Estado (Gráfico 9). Canaã dos Carajás apresenta avanço semelhante ao de Ourilândia do Norte nos anos iniciais e fica atrás de outros quatro municípios, enquanto Parauapebas divide a última posição com São Félix do Xingu (1,7). Nos anos finais, tanto Canaã dos Carajás quanto Parauapebas apresentaram avanço acima da média do Estado, embora esses resultados ainda fiquem aquém do avanço nacional. Mais uma vez, Canaã dos Carajás se posiciona atrás dos quatro municípios com maior avanço, enquanto Parauapebas supera apenas São Félix do Xingu, que não registrou progresso ao longo dos 18 anos de IDEB.

²Indicador que reúne os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: a aprovação escolar, cujos dados são provenientes do Censo Escolar da Educação Básica, e as médias de desempenho nas avaliações, oriundas do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, ambos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Gráfico 9 - Variação no IDEB anos iniciais e anos finais (2005 - 2023)



Fonte: INEP (2024) – Dados das redes municipais do Brasil e dos municípios e da rede pública do Estado do Pará

Canaã dos Carajás e Parauapebas apresentaram uma maior redução do analfabetismo em comparação aos demais municípios analisados no período. No entanto, esse mesmo desempenho não foi observado nos resultados do IDEB. Borges e Borges (2011) destacam que, em 2005, o analfabetismo em Parauapebas era inferior à média da região Norte. Já Silva, Pontes e De Paula (2024) indicam que a taxa de analfabetismo em Parauapebas era de 8,11% entre pessoas com 15 anos ou mais em 2010, enquanto Canaã dos Carajás registrou 9,93%, de acordo com o Censo de 2010, conforme também demonstrado no gráfico apresentado neste trabalho. Monte-Cardoso (2018) observou a redução do analfabetismo na população de 25 anos ou mais nos dois municípios na primeira década, enquanto destaca, como apresentado anteriormente na faixa de 15 anos ou mais, o melhor resultado de Canaã dos Carajás em relação ao Estado do Pará e o de Parauapebas também em relação ao Brasil.

Enríquez (2018) observou melhora associada ao IDEB nos anos iniciais de Canaã dos Carajás entre 2005 e 2015, colocando o município em condição melhor que o Estado, embora distante do valor máximo. Por outro lado, os resultados apresentados neste trabalho mostram variação menor do IDEB nos anos iniciais de Canaã dos Carajás em relação ao Pará e Brasil e maior apenas que 2 dos outros 7 municípios analisados entre 2005 e 2023. Silva, Pontes e De Paula (2024) apresentam o IDEB de Canaã dos Carajás

de 4,8 para os anos iniciais do ensino fundamental da rede pública e 4,6 para os anos finais em 2021. Em relação a Parauapebas, o IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública era 5,4 e para os anos finais, de 4,9. Os resultados analisados nesta dissertação mostram as variações entre 2020 e 2023. Nesse contexto, os dados de 2023 mostram Canaã dos Carajás com o mesmo IDEB de Parauapebas (5,2) nos anos iniciais, enquanto reduz a diferença nos anos finais para 0,1.

Saúde - Mortalidade Infantil e Mortalidade na Infância

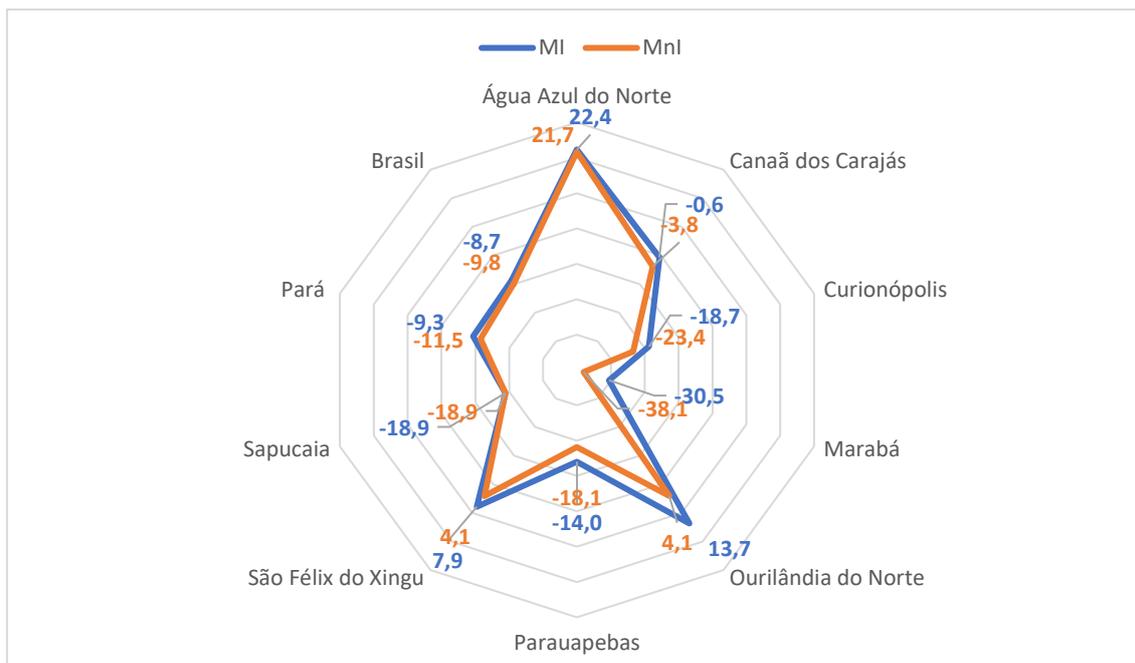
Na dimensão de saúde, o município de Marabá se destaca em relação aos demais entes na redução da mortalidade infantil³ (menores de 1 ano) e na mortalidade na infância⁴ (até 4 anos) entre 2000 e 2023 (Gráfico 10). Enquanto Marabá teve variação na mortalidade na infância de -38,1, Canaã dos Carajás apresentou apenas 10% dessa variação no período, que foi de -3,8. No mesmo período, Canaã dos Carajás apresentou variação de apenas -0,6 na mortalidade infantil, enquanto Marabá registrou -30,5. Parauapebas registrou variação de -14,0 na mortalidade infantil, e se aproxima de Sapucaia na variação da mortalidade na infância, onde registram respectivamente -18,1 e 18,9. Enquanto Sapucaia se aproxima de Curionópolis na variação da mortalidade infantil, registrando -18,9 e 18,7 respectivamente. Parauapebas teve variações maiores que as registradas no Estado e no País, enquanto as variações de Canaã dos Carajás foram inferiores.

Água Azul do Norte, Ourilândia do Norte e São Félix do Xingu são os três municípios que apresentaram aumento na variação das mortalidades. O primeiro registrou as maiores variações, sendo 22,4 na mortalidade infantil e 21,7 na mortalidade na infância, enquanto Ourilândia apresenta variação de 13,7 na primeira e 4,1 na mortalidade na infância. A última variação de Ourilândia foi a mesma registrada por São Félix do Xingu, enquanto o município apresentou a variação de 7,9 na mortalidade infantil. As variações na mortalidade na infância superaram as da mortalidade infantil em todas as localidades que conseguiram reduzi-las, com exceção de Sapucaia, que apresentou a mesma variação em ambas as taxas. Da mesma maneira, nos três municípios que apresentaram aumento, as variações na mortalidade infantil foram superiores às variações na mortalidade na infância.

Gráfico 10 - Variação na Mortalidade Infantil e Mortalidade na Infância (2000 – 2023***)

³Número de óbitos de menores de 1 ano de idade, por mil nascidos vivos, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

⁴Número de óbitos de menores de cinco anos de idade, por mil nascidos vivos, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado.



Fonte: DATASUS - SIM/SINASC (2024)

***Dados preliminares de 2023

Borges e Borges (2011) ao estudar os impactos socioeconômicos dos royalties minerais do Projeto Carajás, não encontrou nenhuma correlação entre a variável royalties e os óbitos na faixa etária de até 1 ano de idade em Parauapebas. Monte-Cardoso (2018), embora com números diferentes, apresenta a diminuição substancial no índice de mortalidade infantil nos dois municípios entre 2000 e 2010. Enríquez (2018) observou o caráter declinante da taxa no Brasil e Pará entre 2000 e 2015, enquanto Canaã apresentou declínio com oscilações até 2010, finalizando a série com taxa menor que a inicial. Silva, Pontes e De Paula (2024) apresentam a taxa de mortalidade infantil média de 11,56 em Parauapebas e de 10,16 em Canaã dos Carajás em 2022. Todavia, no último ano de análise desta dissertação, foi observado aumento na taxa de mortalidade infantil nos dois municípios, que atingiram valores de 19,25 em Canaã dos Carajás e de 11,61 em Parauapebas.

Saúde - Homicídio e mortalidade no trânsito

Os municípios de Água Azul do Norte, Canaã dos Carajás e Ourilândia do Norte apresentaram o mesmo comportamento do Estado em relação a homicídios, com aumento das taxas em 2010 e redução no período seguinte de análise, embora com valores maiores que os registrados em 2000 (Gráfico 11). Enquanto o município de Marabá apresentou a mesma trajetória do Brasil com aumento na taxa de homicídio⁵ em 2010 e redução em

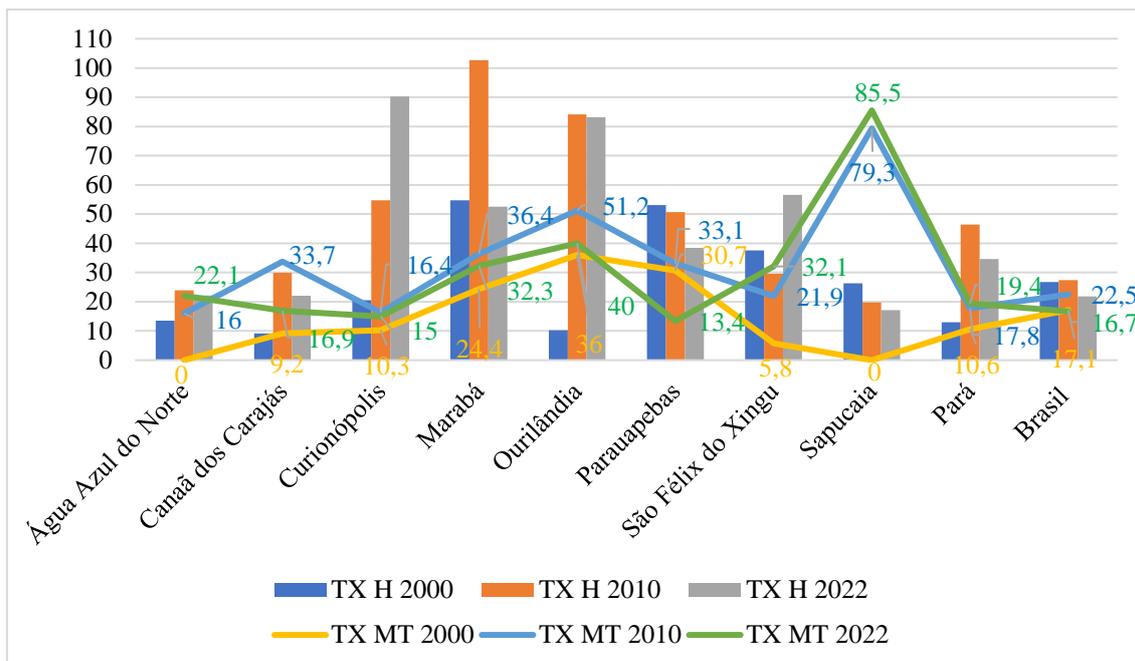
⁵Número de óbitos por agressão, que inclui homicídio e lesões infligidas por outra pessoa, empregando qualquer meio, com a intenção de lesar (ferir) ou matar, por 100 mil habitantes, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

2022 para valores menores que o registrado no ano de início da análise da pesquisa. Parauapebas e Sapucaia são os dois entes que apresentam trajetórias contínuas de redução da taxa de homicídio entre 2000 e 2022, enquanto Curionópolis é o único ente a apresentar crescimento contínuo ao longo da série com registro da sua maior taxa de homicídio em 2022 (90,2 para cada 100 mil habitantes). O município de São Félix do Xingu apresenta queda em 2010 e ascensão para sua maior taxa em 2022 (56,6), enquanto Sapucaia apresentou a menor taxa entre os entes (17,1).

Os municípios de Água Azul do Norte, São Félix do Xingu, Sapucaia e o Estado do Pará apresentaram trajetória ascendente na taxa de mortalidade no trânsito⁶ ao longo do período de análise, com maiores taxas registradas por Sapucaia em 2010 e 2022 (Gráfico 11). Os municípios de Canaã dos Carajás, Curionópolis, Marabá e Ourilândia do Norte apresentaram crescimento na taxa de mortalidade no trânsito em 2010 e queda em 2022, embora mantenham taxas maiores que as registradas em 2000. Parauapebas e o Brasil tiveram crescimento em 2010 e queda na taxa de mortalidade no trânsito em 2022 para valores menores que os registrados em 2000. Parauapebas foi o município que a apresentou a menor taxa de mortalidade no trânsito entre todos os entes analisados em 2022, enquanto Canaã dos Carajás reduziu pela metade sua taxa em relação a 2010 e voltou a valor menor que a do Estado e o 3^a menor entre os municípios, embora tenha mantido a taxa de mortalidade no trânsito acima da registrada no país.

Gráfico 11 - Taxa de homicídio (2000 - 2022) e Taxa de mortalidade no trânsito (2000 - 2022)

⁶Número de óbitos por lesões de trânsito (códigos CID10, V01-V89) de residentes, na população total residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado, por 100.000 habitantes.



Fonte: DATASUS - SIM (2024) | IBGE (2002; 2012; 2024)

Miranda (2017), utilizando uma abordagem metodológica diferente, identificou um aumento significativo nos homicídios em Canaã dos Carajás entre 2008 e 2013. Enquanto Parauapebas apresentou uma estabilização nos dois primeiros anos e encerrou o período com a sua segunda maior taxa. Para o autor, em 2010, as taxas de homicídio nos dois municípios eram menores do que as do estado; entretanto, neste trabalho, esse resultado foi observado apenas para Canaã dos Carajás. Enríquez (2018) apontou que, embora o Brasil tenha mantido uma estabilidade nas taxas de homicídios entre 2000 e 2015, a taxa no estado do Pará duplicou enquanto Canaã dos Carajás apresentou um aumento de quatro vezes. No que diz respeito à mortalidade no trânsito, Canaã dos Carajás apresentou um crescimento acentuado e irregular, com um aumento expressivo, sobretudo nos últimos anos do período analisado. Segundo a autora, essas variações bruscas parecem estar associadas à implantação de grandes projetos minerários na região.

Esgotamento sanitário e coleta de lixo

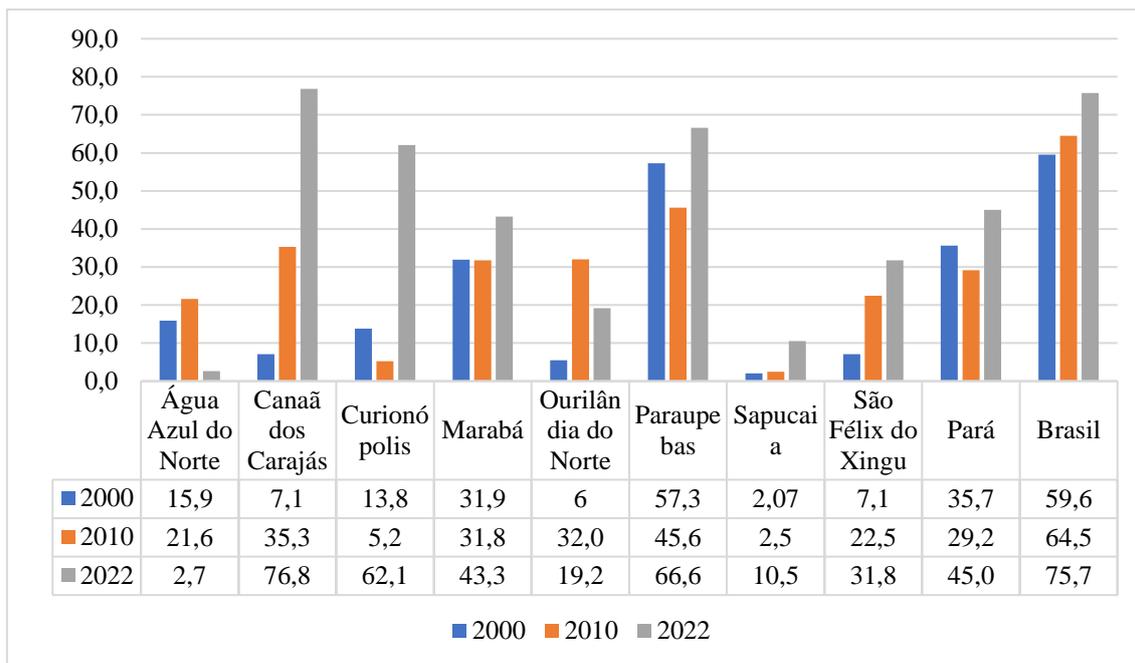
Os indicadores da área ambiental são os últimos a serem analisados neste trabalho. O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) classifica como soluções adequadas ao esgotamento sanitário a conexão à rede geral ou pluvial, fossa séptica ou fossa filtro ligada à rede e fossa séptica ou fossa filtro não ligada à rede (IBGE, 2024a). Nesse contexto, os dados dos Censos oferecem análises distintas em relação ao uso do Sistema Nacional de Informação de Saneamento (SNIS), que, devido às suas limitações,

são utilizadas apenas para complementar a análise. O SNIS oferece dados sobre os domicílios que recebem o serviço de coleta de esgoto fornecido pela instituição responsável, além de informações sobre o tratamento do esgoto e outros aspectos que ajudam a caracterizar o saneamento básico no município.

Com base nos dados dos Censos, foi possível identificar diferentes trajetórias na conexão dos domicílios ao sistema de esgotamento sanitário na região (Gráfico 12). Os municípios de Canaã dos Carajás e Curionópolis registraram os maiores avanços, enquanto Água Azul do Norte e Ourilândia do Norte apresentaram queda na cobertura, e Parauapebas e Marabá mudam essa tendência entre 2010 e 2022. São Félix do Xingu e Sapucaia também apresentaram crescimento no período, embora o primeiro município ainda apresente cobertura para menos de 1/3 da população e o segundo para apenas 10,5%. Os dois municípios que apresentaram queda também mantêm baixa cobertura de saneamento adequado, são eles Água Azul do Norte (2,7%) e Ourilândia do Norte (19,2%). Canaã dos Carajás, Curionópolis e Parauapebas apresentam maior cobertura que a proporção do Estado do Pará, enquanto apenas o primeiro município mantém essa posição em relação ao país.

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) não produziu os dados do período de estudo de forma adequada para análise, inclusive sem registro para alguns municípios. Neste sentido, a análise sobre coleta e tratamento de esgoto vai centrar nos dois municípios dos arranjos institucionais objetos de estudo no ano de 2022. Em Parauapebas, o serviço de coleta de esgoto atingiu 26,92% do total produzido, enquanto em Canaã dos Carajás esse índice foi de apenas 7,93%. O serviço de tratamento de esgoto é menor que a proporção de coleta - Parauapebas trata 23,37% do esgoto gerado, enquanto Canaã dos Carajás trata apenas 0,16% do total. Os dois municípios estão atrás das médias do país, enquanto apenas Parauapebas está ligeiramente acima das médias do Estado. Embora os dois municípios tenham avançado no acesso ao esgotamento sanitário adequado, como mostra o Censo 2022, ainda têm muito a avançar para garantir tratamento e disposição final também de forma adequada.

Gráfico 12 - Domicílios com esgotamento sanitário adequado (2000 - 2022)

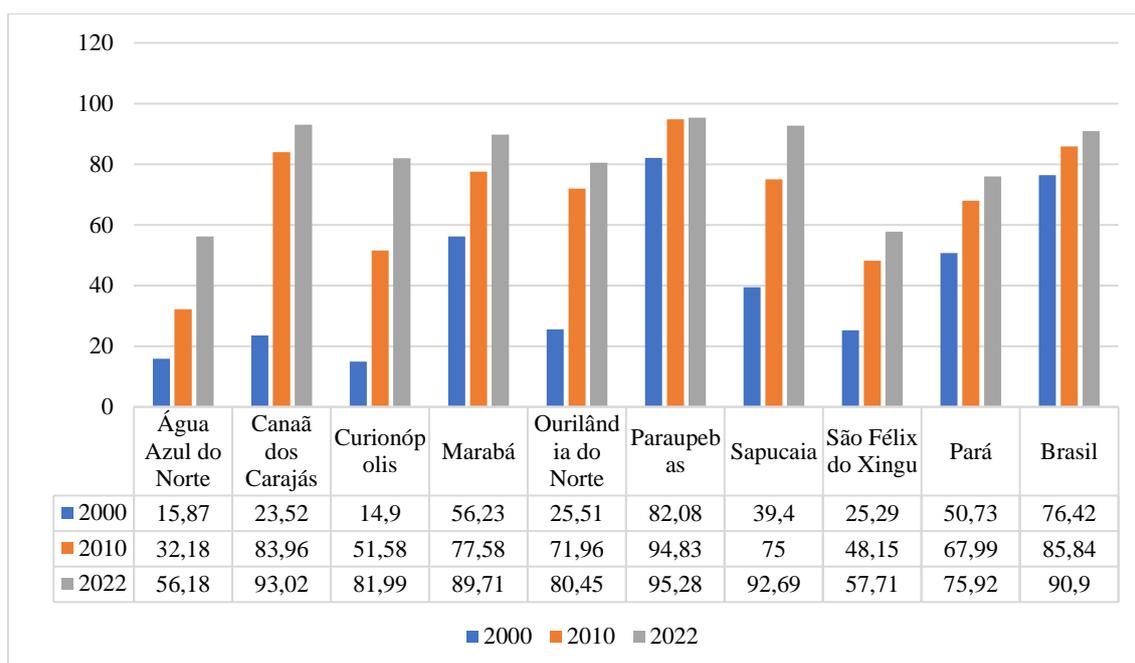


Fonte: IBGE (2002; 2012; 2024)

A coleta de resíduos sólidos apresentou trajetórias ascendentes em todos os municípios, no estado e no país durante o período de análise, embora com resultados divergentes em 2022 (Gráfico 13). Canaã dos Carajás, Parauapebas e Sapucaia alcançaram índices de coleta superiores a 90%, acima da média nacional e do Estado do Pará. Em contrapartida, Água Azul do Norte e São Félix do Xingu registraram as menores proporções de coleta, com índices abaixo de 60%. Curionópolis, Marabá e Ourilândia do Norte posicionaram-se em nível intermediário entre os municípios, com coleta acima de 75,92% registrado no Estado, mas abaixo do país (90,9%). Observa-se que Parauapebas foi o município com o menor avanço na coleta seletiva entre 2010 e 2022, passando de 94,87% para 95,28%, representando uma variação de apenas 0,45%.

Canaã dos Carajás apresentou avanços significativos na cobertura de coleta, tornando-se o segundo município do grupo analisado com maior abrangência. No entanto, apesar desse avanço, a taxa de coleta em 2022 ainda permanece inferior à registrada por Parauapebas em 2010. Apesar dos avanços na coleta, o crescimento populacional que os dois municípios atravessam pode ser um desafio à ampliação e universalização do serviço, e a disposição final dos resíduos ainda apresentam desafios para todos os municípios, pois nenhum possuía aterro sanitário em 2022. Água Azul do Norte, Curionópolis e Sapucaia realizam a disposição final em lixões. Ourilândia do Norte não forneceu a informação ao SNIS, enquanto os demais municípios, incluindo Canaã dos Carajás e Parauapebas, utilizam aterros controlados para a disposição final dos resíduos (Brasil, 2022).

Gráfico 13 - Lixo coletado em domicílio (2000 - 2022)



Fonte: IBGE (2002; 2012; 2024)

Borges e Borges (2011) apresentam o limitado avanço na coleta de Lixo em Parauapebas entre o Censo de 2000 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, quando a coleta chegou em 82,75% dos domicílios (variação de 0,67). Enquanto Monte-Cardoso (2018), com dados do Censo 2010, afirma que houve melhorias no que se refere ao acesso à coleta de lixo nos dois municípios, com maior variação em Canaã dos Carajás entre os dois censos. Villela e Giusti (2016) colocam como inferior o acesso dos domicílios de Canaã aos serviços de coleta de lixo em relação à Parauapebas e Água Azul do Norte em 2010, todavia podemos observar no gráfico que o acesso era menor apenas em relação ao primeiro município. Nunes e Pinho (2019), reforçam que Canaã dos Carajás possui o serviço de coleta do lixo, entretanto a cidade ainda não contava com a aterro sanitário como prevê a Lei 12,305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Monte-Cardoso (2018) analisa a queda em Parauapebas e ascensão em Canaã do atendimento domiciliar da rede geral de esgoto ou pluvial, sem considerar fossa séptica, entre 2000 e 2010. Esse resultado também observável na tabela deste trabalho, quando considera o esgotamento sanitário adequado. Oliveira e De Souza Silva (2023), utilizando dados do SNIS, apresentam Parauapebas com uma média de 15,5% da população atendida pelo prestador de serviço de esgotamento sanitário no ano de 2019, proporção superior à do Pará (4,8%), mas muito distante da média do Brasil (52,5%). Canaã dos Carajás e

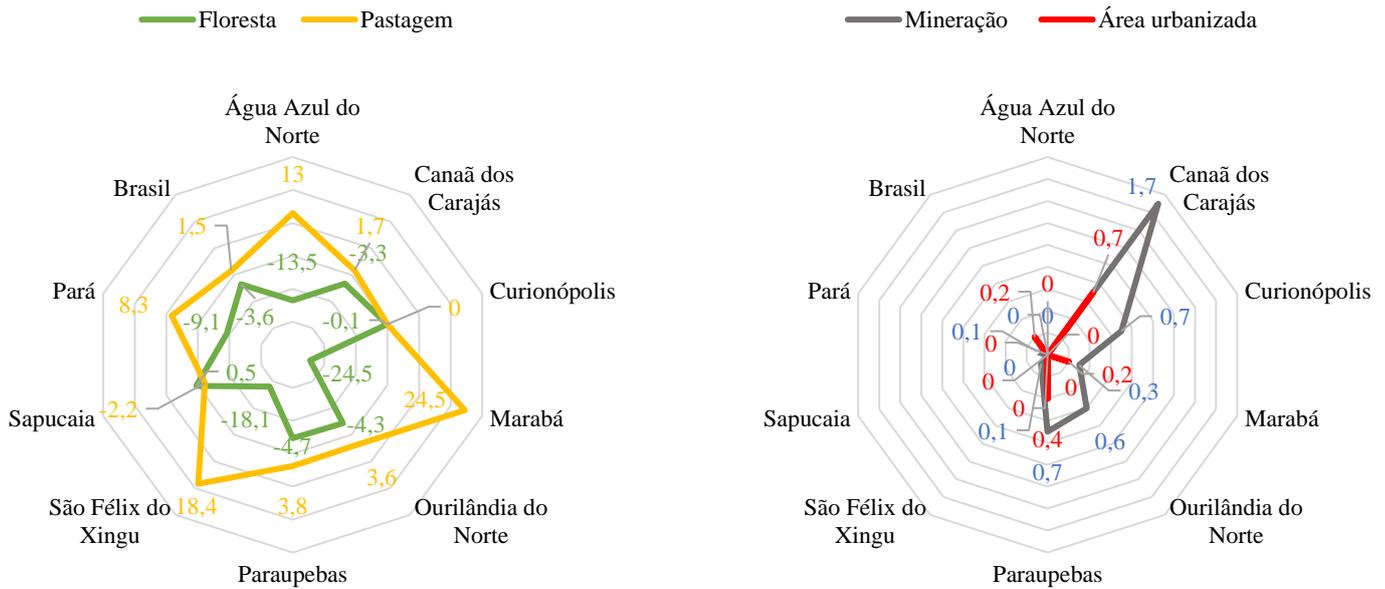
Parauapebas são os entes municipais analisados que apresentam as maiores proporções de esgotamento sanitário adequado e de coleta de resíduos sólidos, entretanto os dois municípios ainda apresentam desafios no tratamento e disposição de forma adequada no saneamento básico, e de coleta principalmente em relação ao primeiro.

Uso e cobertura do solo

Em 2000, o município de Marabá tinha 66,5% do seu território coberto por formação florestal. Esse percentual caiu para 42% em 2023, refletindo uma variação de -24,5%, com a conversão de 24,5% do território para atividades de pecuária ao longo do período (Gráfico 14). São Félix do Xingu foi o segundo município com maior perda florestal, com uma variação de -18,1%, embora ainda mantenha 67,2% do território coberto por floresta, e tenha registrado uma conversão de 18,4% da área municipal para pecuária. Água Azul do Norte também registrou taxas de perda florestal superiores às médias estadual e nacional, com uma variação de -13,5% na cobertura florestal e uma conversão de 13% do território para atividades de pecuária. Curionópolis e Sapucaia já possuíam uma baixa cobertura florestal em 2000, com 17,7% e 11,9%, respectivamente, e apresentaram pequenas variações de -0,1% e 0,5% na cobertura florestal durante esse período, com redução da área de pastagem no último município.

Canaã dos Carajás apresentou uma variação na cobertura florestal de **-3,3%**, resultado menor que o registrado pelo Estado (**-9,1%**) e pelo Brasil (**-3,6%**) no período. Parauapebas (**-4,7%**) e Ourilândia (**-4,3%**) também apresentaram variações menores que o Estado, mas superior à registrada no país. Todos os três municípios apresentaram variações na área de pastagem superiores às do Brasil e inferiores às do Estado. Canaã dos Carajás foi o município que apresentou a maior variação no uso do território para a atividade de mineração (**+1,7%**) e na área urbanizada (**+0,7%**), enquanto Parauapebas ocupa a segunda posição em área urbanizada (**+0,4%**) e divide a segunda posição com Curionópolis no uso para mineração (**+0,7%**). O município de Ourilândia apresentou uma variação significativa na área de mineração (**+0,6%**), e Marabá registrou a mesma variação do Brasil (**+0,2%**) na urbanização. O Estado do Pará e o município de São Félix do Xingu também apresentaram variações na área de mineração (**+0,1%**).

Gráfico 14 - Variação no uso e cobertura do solo no território (2000-2023)



Fonte: Projeto Mapbiomas (2024) | IBGE (2023)

O trabalho analisa apenas quatro classes de uso e cobertura do solo, assim como um período mais curto que outros trabalhos. Estudos longitudinais analisam as mudanças no uso e cobertura do solo em Canaã dos Carajás e Parauapebas ao longo de 30 anos. Em Parauapebas, entre 1991 e 2021, ocorreram mudanças significativas no uso e cobertura do solo, com evidências de perdas na cobertura florestal e aumentos perceptíveis em áreas de pastagem, urbanização e mineração (Cunha e Araújo, 2024). Em Canaã dos Carajás, entre 1989 e 2019, também houve transformação da cobertura florestal e natural em áreas de pastagem, mineração e infraestrutura urbana, com essas classes ocupando atualmente mais de 50% do município. A pecuária destacou-se como principal fator de mudança de paisagem, especialmente na década de 1990, enquanto a atividade mineradora impulsionou a expansão urbana na sede municipal nas décadas seguintes (Furtado et al., 2023).

2.3 Análise do Desenvolvimento Humano e Sustentável

Canaã dos Carajás e Parauapebas apresentam resultados na CFEM per capita e na receita municipal per capita superiores aos do Estado do Pará, do Brasil e nas duas primeiras posições em relação aos outros seis municípios. A discussão organiza os indicadores em três grupos: o primeiro reúne os indicadores que posicionam qualquer um dos dois municípios entre as duas primeiras colocações em aspectos positivos (como coleta de resíduos sólidos) ou entre as duas últimas em aspectos negativos (como taxa de

homicídios), considerando também sua relação com as médias do Estado do Pará e do Brasil. Quando um município ocupa uma posição oposta à mencionada, ele é avaliado negativamente no indicador. Já as posições intermediárias situam-se entre as condições positiva e negativa, podendo refletir tanto avanços significativos nos indicadores quanto situações mais próximas de cenários desfavoráveis. Os quadros a seguir apresentam a sistematização dos resultados.

Abaixo está a legenda para análise dos quadros com todos os indicadores utilizados no trabalho, facilitando as comparações com o Brasil, Estado do Pará e entre os 8 municípios:

-  Verde (externo): município em posição melhor que o Brasil / Vermelho (externo): município em posição pior que o país
-  Verde (interno): município em posição melhor que o Pará / Vermelho (interno): município em posição pior que o Estado
-  Nº Posição de Canaã dos Carajás ou de Parauapebas em relação a todos os 8 municípios analisados

Quadro 6 – Exemplo de análise da legenda

Variação IDEB (2005 - 2023) – Anos finais (Canaã dos Carajás)	
<p>O município apresentou uma variação no IDEB nos anos finais inferior à média nacional (representada pela borda externa em vermelho), mas superior à variação do Estado do Pará (indicada pela parte interna em verde). Enquanto, ficou em quinto lugar em termos de variação entre os oito municípios analisados.</p>	

Acerca dos resultados, Canaã dos Carajás e Parauapebas apresentaram resultados positivos (com posições iguais da CFEM per capita e receita per capita) em indicadores como a taxa de analfabetismo e a coleta de resíduos sólidos, com Canaã dos Carajás se destacando no primeiro e Parauapebas no segundo (Quadro 8). Parauapebas também apresentou condição positiva na taxa de mortalidade no trânsito, enquanto Canaã dos Carajás obteve esse resultado no esgotamento sanitário, considerando dados do IBGE (e não do SNIS).

Quadro 7 – Indicadores de referência

Indicadores	Canaã dos Carajás	Parauapebas
-------------	-------------------	-------------

CFEM Per capita (2023)	1	2
Receita orçamentária per capita (2023)	1	2

Fonte: Elaboração própria do autor

Quadro 8 – Indicadores com posições relacionadas aos indicadores de referências

Indicadores	Canaã dos Carajás	Parauapebas
Coleta de resíduos sólidos (2022)	2	1
Esgotamento sanitário adequado (2022)	1	
Taxa de analfabetismo (2022)	8	7
Taxa de mortalidade no trânsito (2022)		8

Fonte: Elaboração própria do autor

Na situação oposta (Quadro 9), os dois municípios apresentaram maior variação no uso proporcional de área para mineração no período, com destaque para Canaã dos Carajás. Enquanto apenas Parauapebas apresentou variação no IDEB dos anos iniciais abaixo das variações do indicador do Estado do Pará e Brasil, assim como divide a última posição com outro município.

Quadro 9 – Indicadores opostos aos relacionadas aos indicadores de referências

Indicadores	Canaã dos Carajás	Parauapebas
Variação na área de mineração (2000-2023)	1	2
Variação IDEB (2005 - 2023) – Anos iniciais		7/8

Fonte: Elaboração própria do autor

Outros resultados podem ser observados em indicadores intermediários (Quadro 10): A taxa de Mortalidade no Trânsito em Canaã dos Carajás apresentou melhora em relação a 2010, mas ainda acima da registrada em 2000. As variações de redução na taxa de mortalidade infantil e na infância em Parauapebas foram acima das registradas no Pará e Brasil e de três outros municípios analisados. O esgotamento sanitário adequado em Parauapebas, considerando dados do IBGE (e não do SNIS), apresentou a segunda maior cobertura entre os municípios, mas abaixo do registrado no país. A variação na cobertura

florestal em Canaã dos Carajás foi menor que a registrada no Estado e no país, enquanto foi a sexta entre os municípios analisados no trabalho.

Algumas condições intermediárias, para além das negativas, também merecem atenção (Quadro 10). Entre elas estão as variações no IDEB dos anos iniciais de Canaã dos Carajás e dos anos finais de ambos os municípios. Ao final, as variações nos indicadores dos anos finais estavam abaixo da variação média do país, com os municípios ocupando a 5ª e 6ª posição entre os analisados. A taxa de mortalidade por homicídio, especialmente em Parauapebas, também merece destaque. Outro ponto de preocupação são as variações nas taxas de mortalidade infantil e na infância em Canaã dos Carajás, que ficaram abaixo das registradas no Estado do Pará, do Brasil e de outros cinco municípios. Além disso, em 2023, Canaã dos Carajás registrou o maior número de óbitos infantis e na infância ao longo da série de estudo. Por fim, a redução da cobertura florestal em Parauapebas foi mais acentuada do que a registrada no país, sendo a quarta maior entre os municípios analisados.

Quadro 10 – Indicadores em posições intermediárias

Indicadores	Canaã dos Carajás	Parauapebas
Variação IDEB (2005 - 2023) – Anos iniciais	5/6	
Variação IDEB (2005 - 2023) – Anos finais	5	6
IDEB (2023) – Anos iniciais	3/4	3/4
IDEB (2023) – Anos finais	4/5	3
Taxa de mortalidade por homicídio (2022)	6/7	5
Taxa de mortalidade no trânsito (2022)	6	
Variação na Taxa de mortalidade infantil (2000-2023)	4	5
Variação na Taxa de mortalidade na infância (2000-2023)	4	5
Taxa de mortalidade infantil (2023)	3	6
Taxa de mortalidade na infância (2023)	3	6
Esgotamento sanitário adequado (2022)		2

Varição na cobertura florestal (2000-2023)	6	4
--	---	---

Para concluir, a análise revelou que a atividade mineral em Canaã dos Carajás e Parauapebas gerou impactos econômicos significativos, refletidos no crescimento da CFEM per capita e receita per capita dos dois municípios, especialmente em Canaã dos Carajás. No entanto, esses ganhos financeiros não se traduziram uniformemente em melhorias nos indicadores sociais e ambientais. Enquanto aconteceram avanços no saneamento básico e redução do analfabetismo, problemas persistem nos municípios, como baixa variação no IDEB, alta taxa de homicídios e degradação ambiental pela atividade mineral, entre outros. Assim, a interpretação dos dados sugere que, embora a mineração impulse a economia local e os recursos financeiros governamentais, há desafios significativos para assegurar que esse crescimento econômico seja sustentável e revertido em melhorias sociais e ambientais a longo prazo.

CAPÍTULO 3 - FUNCIONAMENTO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO CANAÃ 2035-PACTO POR CANAÃ E DO PROGRAMA MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS DE PARAUPEBAS (PMI)

O terceiro capítulo apresenta os resultados e analisa o funcionamento dos arranjos institucionais do Canaã 2035 – Pacto por Canaã e do Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI). Inicialmente, as políticas são contextualizadas no trabalho, seguindo-se a apresentação dos resultados com base nas oito categorias de análise: participação social, coordenação horizontal, coordenação vertical, território, pactuação territorial, ações, transparência e responsabilização, e aprendizagem. Além disso, o capítulo analisa a possibilidade de uma relação de governança territorial que ultrapasse os limites administrativos, considerando as interações e impactos dessas duas políticas em um contexto regional mais amplo.

3.1 Funcionamento do Canaã 2035-Pacto por Canaã

O *Plano de desenvolvimento Canaã 2035* busca implantar estratégias de mobilização de Desenvolvimento Local Municipal na cidade de Canaã dos Carajás. O planejamento, segundo o documento, se estrutura a partir de ações objetivas de gestão, encontros para diagnóstico de demandas, monitoramento das ações e estudo de ações, criação e revisão de leis e estudo detalhado e aplicação do plano diretor com o fim de tornar o município de Canaã dos Carajás referência em planejamento e gestão. A instrumentalização se realiza por meio de uma agenda de governança transparente e com desenvolvimento integrado nas áreas social, econômica, política, ambiental e cultural (Canaã dos Carajás, 2015). O *Canaã 2035* se inicia em 2015 com essa visão de 20 anos até 2035, a partir do entendimento da necessidade de um planejamento a longo prazo, tendo em vista o crescimento muito rápido do município, conforme informa o entrevistado I (informação verbal).

Entre os objetivos do Plano está detalhar ações, atividades e diretrizes públicas voltadas para a transformação do território; propor alternativas de gestão que alinhem o desenvolvimento econômico com o bem-estar social e ambiental; realizar mapeamento estratégico de oportunidades e estruturação de uma agenda de atração de investimentos, bem como o estabelecimento de relações técnicas e financeiras com outros municípios em âmbito internacional. Além disso, busca-se promover a transparência de dados, melhorando a relação com a sociedade; acompanhar mensalmente a execução do plano por meio de indicadores e metas. Também é essencial articular com as esferas estadual e

federal a captação de recursos e projetos que fomentem o desenvolvimento local de Canaã dos Carajás. O *Canaã 2035* está dividido em seis eixos com a relação de responsabilidades das secretarias por cada ação, que contam com uma breve descrição e os passos a serem empreendidos para atingir os objetivos (Canaã dos Carajás, 2015).

O *Pacto por Canaã* é uma estratégia de desenvolvimento do planejamento realizado no âmbito do *Canaã 2035*, informa entrevistado II (informação verbal). A necessidade de pactuação com a sociedade se deu em 2018, informa entrevistado I (informação verbal). O *Pacto por Canaã* então se coloca como uma ferramenta para promover o fortalecimento e a diversificação socioeconômica através da articulação entre a sociedade civil organizada e o poder público municipal, de forma que o município possa ser referência nacional em qualidade de vida e desenvolvimento sustentável até 2035 (FUNAPE, 2020). O *Pacto por Canaã* é um esforço coordenado que reúne mais de 17 ações entre grandes obras de infraestrutura, como o asfaltamento da rodovia TransCarajás, a construção da nova Avenida Weyne Cavalcante, o início da operação dos polos industriais, a chegada de universidades públicas e a criação de um Polo Educacional, a ampliação do programa Procampo, entre outras ações (Canaã dos Carajás, 2019).

O Workshop para produção do *Plano Canaã 2035* foi realizado apenas com secretários, prefeito e vice-prefeito (Canaã dos Carajás, 2015), sem a participação de atores não governamentais.

Inicialmente, o planejamento foi institucional, foi do município, foi do governo, né? Então, os atores envolvidos nesse primeiro momento eram o governo, eram secretários, assessores. Nós chamamos essa turma, que estava fazendo gestão naquele momento, para pensar um planejamento. Que extrapolasse aquela gestão, aquele mandato. Então, os atores iniciais eram secretários e assessores. – Entrevistado I

Foi todo o governo, os secretários e todo o prefeito, a primeira dama, todo mundo participou lá da construção desse plano Canaã 2035. Foi contratada uma empresa do, não sei o que lá, do Leal, esqueci o nome dele, ele era de Belém. Ele que fez toda essa parte de, todo esse apanhado, toda essa movimentação, pegou os relatos de cada secretaria na época, né, e já colocou isso tudo em documento, né, então foi uma empresa contratada, mas foi construído com as mãos e os conhecimentos dos secretários e do pessoal da linha de frente do governo na época, foi em 2015. – Entrevistado III

O Canaã 2035, quando ele estava sendo, eu vou dizer, gestado, ele vinha a partir da gestão pública. E foram chamados, prioritariamente, todas as secretarias e seus agentes públicos, ali nomeados, e eles chamaram técnicos. – Entrevistado II

Quando o governo conseguiu reunir todo mundo, o secretário de planejamento e os demais secretários, junto com o prefeito passamos aí, quase uma semana elaborando com a ajuda de uma consultoria esse documento que seria o Canaã

O Plano traz iniciativas de interação com a sociedade, com o objetivo de estreitar a relação transparente com a sociedade civil, conforme descrito no texto. O *Canaã 2035* atribui uma governança tripartite à gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento e destaca a importância de continuar e expandir a cooperação com a Agência de Desenvolvimento. A consultoria responsável sugere a criação de uma agenda paralela para estabelecer um fórum de desenvolvimento local e recomenda a formação de um Comitê Intersecretarial de Articulação Governamental da Política Municipal de Participação Social, como parte das ações de participação social no eixo de desenvolvimento social (Canaã dos Carajás, 2015). O Plano inclui várias iniciativas, inclusive de participação social, que foram elaboradas pela consultoria responsável pela metodologia do *Canaã 2035*, e não apresentadas pelos representantes do governo nas ações de curto, médio e longo prazo.

O Plano também atribui interações com o setor privado. No Saneamento básico, as parcerias governamentais e privadas são apresentadas como soluções para implantação, como contatar o setor privado para analisar possibilidades de cooperação técnica e/ou terceirização de serviços. Na ação Canaã Conectada, foi proposto a provisão de internet a partir da infraestrutura utilizada pela Vale no S11D, assim como captar parcerias com empresas de telefonia. Embora tenha esses tipos de interações com sociedade civil e setor privado previstos, cabe destacar que a participação social foi apenas simulada no workshop de elaboração do plano. Isso foi feito por meio da técnica de Constelação Organizacional, onde os secretários assumiram papéis de vereadores de situação e oposição, empresários e cidadãos para interagir com secretário de pasta específica logo após apresentar as propostas de projetos de curto, médio e longo prazo para sua secretaria (Canaã dos Carajás, 2015).

Enquanto o planejamento a longo prazo do *Canaã 2035* foi produzido com atores governamentais, o *Pacto por Canaã* se coloca como uma ferramenta de articulação entre a sociedade civil organizada e o poder público municipal (FUNAPE, 2020). Diferentes atores políticos, econômicos e sociais foram entrevistados e convidados para participar dos mecanismos de participação presentes na metodologia dos laboratórios (Agenda Pública, 2022), que serão melhor explorados na variável de mecanismos. Segundo entrevistados, o *Pacto por Canaã* foi o processo de pactuação do Canaã 2035 com a sociedade.

Então, o Canaã 2035 inicia em 2015, com essa visão de 20 anos até 2035. Feito isso, dialogado com o governo, com algumas lideranças e entidades municipais para a construção do Canaã 2035, nós vimos a necessidade de pactuar isso. Era um planejamento, estava pronto, mas a gente não... nós não tínhamos uma certeza de que ele seria cumprido, que ele teria uma continuidade. Então, nós. Nós lançamos o *Pacto por Canaã*, nós convidamos as entidades, fizemos uma capacitação, foi uma metodologia realizada através de oficinas que ouvia a sociedade civil organizada, onde várias entidades de Canaã participaram, sindicatos, Agência Canaã, Associação Comercial, associações de bairro, associações rurais, participaram dessas oficinas e dentro nós criamos, nós desdobramos o Canaã 2035 e ao final fizemos um seminário de pactuação, pactuando que aquele era o planejamento de Canaã. – Entrevistado I

A gente, de fato, fez mesmo com o (pelo) desenvolvimento econômico-social do nosso município. Com a participação do terceiro setor, com a participação da Sociedade Civil Organizada – Entrevistado V

No *Pacto por Canaã* é que toda a sociedade civil organizada teve como ver e olhar e dar as suas contribuições. Sugerir, pactuar, criticar mesmo, colocar coisas, pedir a supressão de outras. – Entrevistado II

O Pacto também priorizou propostas para o setor privado como destinatário e parceiro, onde dois GTs foram voltados para a agenda de desenvolvimento econômico e para o distrito empresarial. Algumas ações definidas foram a realização de chamamento público para concessão de lotes no Distrito Empresarial, articulação com empresas para asfaltamento da Transcarajás e a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento para ofertar crédito aos empreendedores. O *Pacto por Canaã* contou com a entrada de novos atores ao longo do processo (Agenda Pública, 2022), mas também com a saída de agentes e diferentes capacidades de participação.

Então, eles chamaram todo mundo da educação básica, tanto das escolas estaduais, e o grupo foi reduzindo. Eu acho que quando a gente terminou deveria ter umas 10 pessoas no GT, né? De um grupo que começou acho que com quase 50, mais de 50 pessoas. – Entrevistado II

Cara, eu participei muito pouco, muito pouco mesmo, porque minha correria é grande demais, eu participei muito pouco. – Entrevistado VI

Eu fui mais para ouvir, não tinha muito que dar ideia, porque imagina o agricultor, o cara da roça, e vai dar ideia em que? Mas sobre a agricultura, né? É a gente sempre pediu para a Prefeitura, para o poder público aqui em Canaã dos Carajás, investir mais na agricultura, porque é muito pouco o valor, a arrecadação, eu acho assim, é um valor muito grande que a prefeitura arrecada, mas o que é passado para a Secretaria de Produção Rural é muito pouco para atender os agricultores, era mais nessas áreas que a gente participava para dar alguma opinião, entendeu? - Entrevistado VI

O workshop realizado em dois dias e a própria produção do plano *Canaã 2035*, com envolvimento de secretários municipais, prefeito e vice-prefeito, se apresentaram com um esforço de intersectorialidade. Entretanto, a falta de comunicação e de cooperação entre secretarias foi uma das problemáticas mais citadas pelos gestores no workshop e no questionário. A nuvem de palavras construída a partir do questionário enviado aos

secretários, apresenta a palavra “falta” como respostas no sentido de busca e de carência de coisas simples como comunicação entre os gestores e planejamento.

Melhorar o intercâmbio com as demais secretarias.

Falta de comunicação e cooperação entre secretarias.

Melhorar a comunicação entre elas (secretarias) e as ações conjuntas. (Canaã dos Carajás, 2015)

A SEPLAN identificou como um dos desafios principais a falta de comprometimento dos secretários com as decisões tomadas pelo prefeito, enquanto a Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) viu a tomada de decisão por parte do prefeito sem a participação do secretário responsável por aquele assunto como problemático. A SEPLAN ainda ressaltou o distanciamento entre as autarquias e o governo e a ausência de diálogo entre os secretários, assim como a falta de parcerias entre os secretários foi apresentado pela SEMED. A SEMAD ainda problematizou o atraso das respostas por parte dos secretários às solicitações da secretaria requisitante. A Assessoria de Comunicação (ASCOM) apresentou a necessidade de melhorar o intercâmbio dentro do governo, assim como a SEMED destacou o trabalho conjunto entre secretários como uma ideia a ser adotada. Neste sentido, a estruturação das secretarias mais demandadas foi apresentada como forma de melhorar a comunicação entre as secretarias e as ações conjuntas (Canaã dos Carajás, 2015).

O Plano Canaã 2035 estabeleceu diversas ações que deveriam ser implementadas em coordenação entre as secretarias. A criação do Fundo de Desenvolvimento Sustentável teria quatro órgãos responsáveis, a SEPLAN, Secretaria de Finanças (SEFIN), Procuradoria Geral do Município (PGM) e Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEMDEC). As ações de turismo ecológico seriam de responsabilidades da SEMDEC, SEMED, da Secretaria de Obras (SEMOB), da Fundação de Cultura, Esporte e Lazer (FUNCEL) e da Secretaria de Meio Ambiente e Turismo (SEMAT). O controle migratório seria de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEMDES) e da Secretaria de Habitação (SEMHAB). A educação profissional e superior ficaria sob a responsabilidade da SEMED, SEMDES e SEFIN. As ações de arborização e áreas verdes seriam de responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDURB), da SEMAT, da SEMOB e da Secretaria de Trânsito e Transporte (SETTRAN) (Canaã dos Carajás, 2015). As ações apresentadas não esgotam o plano, apenas exemplificam a demanda por coordenação horizontal.

O Fundo de Desenvolvimento Sustentável de Canaã dos Carajás foi proposto como uma iniciativa no eixo de desenvolvimento econômico do Plano. Durante as discussões, a SEPLAN destacou o desafio de não ter sido incluída na criação do fundo, enquanto sugere a sua implementação como uma ação de médio prazo para sua secretaria (10 anos). Por outro lado, a Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) também propôs a implementação do fundo, mas como uma ação de curto prazo do órgão (cinco anos). Ao final, a responsabilidade pela criação do fundo ficou entre a SEPLAN, SEFIN, PGM e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, que não apresentou a criação do fundo nas suas propostas de curto, médio e longo prazo (Canaã dos Carajás, 2015). No *Pacto por Canaã*, o GT de desenvolvimento econômico coloca a implantação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável como ação prioritária (Agenda Pública, 2022), que já vinha em curso.

As secretarias de planejamento e de governo foram reconhecidas como relevantes para a coordenação horizontal, mas também na relação com outros entes.

Nesse período, a Secretaria de Planejamento, ela veio para dentro. Foram os principais atores, porque todas as construções, a Secretaria de Planejamento, estava dentro junto com a Secretaria do Governo, e a gente usava realmente toda a estrutura do governo em função disso, entendeu? Ou seja, a determinação do executivo, e a partir daí toda a secretaria passou a interagir com a secretaria que coordenava o *Pacto Por Canaã*, que seria o planejamento. Né, porque tudo saiu, todo esse estudo que nós fizemos, esse tempo que nós passamos junto para detectar essa dificuldade, o Planejamento esteve coordenando, então foi uma secretaria muito importante nesse processo, o planejamento e a secretaria de governo. - Entrevistado IV

Essa diretoria, ela hoje ela responde diretamente à Secretaria de Educação e a Secretaria de Planejamento. E, todos os profissionais que têm hoje, nós temos aqui a UNIFESSPA, a UEPA, o IFPA, a UAB, que é a Universidade Aberta do Brasil. Estamos trazendo a UFRA. Esses profissionais, eles que a gente cede para que essa estrutura funcione. Eles são contratados pela Secretaria de Educação. Mas olha, o prédio da Unifesspa aqui, que acabou de ser inaugurado. Ele foi construído pelo Fundo de Desenvolvimento Econômico de Canaã dos Carajás, que está dentro da SEMDEC, que é gerido pela SEMDEC [...]. Agora a gente vai licitar a construção do prédio do IFPA, que está dentro dos grandes projetos da Secretaria de Governo. Então há uma ação integrada. – Entrevistado II

As grandes obras são tudo feito pela secretaria de planejamento, né? São orçamento da secretaria de planejamento, na verdade o orçamento é da secretaria de governo, mas a secretaria de planejamento é que acompanha toda essa parte de processo. – Entrevistado III

Com relação aos municípios vizinhos não tem muito contato não. A não ser que seja tratado diretamente lá por cima, na prefeitura, na secretaria de planejamento e tudo mais. - Entrevistado III

O *Canaã 2035* e os entrevistados não fazem referência a articulação federativa durante sua elaboração, tendo em vista que participaram apenas membros do governo

local no workshop. Entretanto, o *Canaã 2035* trouxe a necessidade de articulação com outras esferas com o objetivo de captação de recursos e projetos que possam contribuir com o desenvolvimento local do município. Segundo o prefeito, em mensagem presente no documento, o plano orientaria as aptidões do município a serem seguidas por meio de articulação com os governos estadual e federal e empresas privadas. A necessidade de coordenação vertical esteve presente em diversas ações dos eixos, nos desafios, ideias e propostas apresentadas pelos secretários, além de estarem também presentes em afirmações/sugestões que parecem ser colocadas pela própria consultoria.

Na ação de turismo ecológico, o plano propôs articular esforços da prefeitura com outros níveis governamentais, incluindo a Secretaria de Turismo do Governo do Estado, para que Canaã seja incluída entre os municípios prioritários para o turismo. Além disso, foram destacados o fortalecimento da parceria com a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA) e a busca de recursos federais e internacionais para projetos voltados ao turismo e à conservação, assim como parcerias com o ICMBIO para ser referência em turismo de negócio e ecoturismo na região. O plano ainda coloca, entre outras ações articuladas verticalmente, realizar parceria com o INCRA para substituir todas as pontes de madeira por pontes de concreto, estabelecer contato com a Controladoria Geral da União (CGU) em matéria de transparência e participação social, além de trazer os programas Navega Pará e Cidades Digitais do Governo Federal (Canaã dos Carajás, 2015).

O *Pacto por Canaã* também não contou com a participação de representantes do governo estadual e federal nas discussões.

Então, não teve. A gente não tinha nenhuma dessas duas esferas, né? Nem do governo estadual, nem do governo federal - Leozilda Rodrigues (SEMED).

Se faltou algum ator, talvez tenha faltado a presença do Estado e da União no processo. Porém com uma relevância menor porque era um plano municipal não é um plano nacional ou um plano estadual, (então) a importância era os atores locais. – Entrevistado I

Embora não tenha havido a participação de representantes do governo federal e estadual na tomada de decisão do *Canaã 2035* e do *Pacto por Canaã*, essas interações aconteceram na implementação das ações previstas nos planos de ação do Pacto e eixos do Plano:

Então, dentro do que é da Secretaria de Educação, a Secretaria vai buscar junto ao Governo do Estado, ao Governo Federal, os elementos necessários para a consolidação do que está ali no eixo da educação, assim como a Secretaria de Desenvolvimento Rural, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, a

Secretaria de Saúde. Então, cada departamento, cada secretaria, cada setor olhando para esse projeto de desenvolvimento de sociedade vai buscando junto às esferas estadual e federal os elementos necessários para a consolidação desse projeto. E aí é uma ação que ela é direcionada e acompanhada diretamente pelo gabinete da prefeita e pela Secretaria de Planejamento. – Entrevistado II

Então, nós tivemos pouquíssimas interações com o governo do Estado e o governo Federal. Com a exceção de conhecer, conversar com o governo Federal, por exemplo, para construir o aeroporto, que faz parte de um planejamento desse. Entender do governo Federal, é viável, tem possibilidade, existe algum impeditivo? A gente fazia isso através de audiências. Nós fomos à Brasília, consultamos e ouvimos deles que não existia nenhum impeditivo e tal, mas não houve a necessidade de uma interação que nós dependêssemos do Estado ou do Governo Federal para fazer esse planejamento andar, acontecer. – Entrevistado I

As interações com governo federal e estadual aconteceram com característica de não dependência de recursos, tendo em vista a autonomia financeira que o município adquiriu nos anos seguintes a criação do *Plano Canaã 2035* e na execução do *Pacto por Canaã*.

Quando nós fizemos um investimento no escritório da Emater aqui, fizemos convênio, cedemos servidores, combustível, veículo, estrutura, alugamos um escritório novo para a Emater, foi mais um processo autorizativo do Governo do Estado, porque o órgão é estadual, mas com todo o nosso esforço. De todo o nosso recurso, e a gente precisava porque extrapolava um pouco a nossa situação. E com o ICMBio a gente tem feito assim também, mas num cenário autorizativo. Como o ICMBio é o gestor da FLONA aqui, de toda a nossa área ambiental, a gente tem feito isso. – Entrevistado I

Canaã tem esse diferencial, nós vivíamos um momento de expansão da nossa arrecadação. Então, a gente não tinha a dependência de políticas públicas do Estado e Federal. Nós conseguimos executar o que nós planejamos no curto, médio e longo prazo com os nossos próprios recursos, com as nossas próprias ferramentas. – Entrevistado I

Como Canaã é uma cidade muito rica, para falar a verdade para você, quem precisa de nós é o Governo Federal e Estadual. Canaã é uma cidade atípica de todas as outras, então a gente percebe que a Canaã não precisa do povo lá não. – Entrevistado VII

Também foram colocados alguns desafios para coordenação intersetorial, com outros governos e com a sociedade civil. Desafios político-partidários, convencimento dos diferentes atores e nivelamento de expectativas.

Eu vou reverter a minha linha de dificuldades. O político é o mais, é o mais complexo. Que para que você faça com que as pessoas entendam que isso é maior, que isso é apolítica. Que isso é um planejamento de estado, não é um planejamento de gestão – Entrevistado I

Então, na verdade, existe muita vaidade nesse meio, algumas resistências políticas e uns pensam que o outro está querendo ganhar espaço. [...] inclusive Parauapebas uma vez ensaiou, fez um ensaio de fazer um consórcio dos municípios, mas aí acabou não ir pra frente, porque começou a gerar ciúmeira,

então assim, essa parte da questão da política partidária às vezes atrapalha bastante, que foi a maior dificuldade da gente. – Entrevistado IV

Desafio que eu vejo é convencer as pessoas do que é preciso fazer e fazer com que essas pessoas queiram fazer, porque planejar não é fácil, é algo complexo, cansativo, demora, você não vê resultados rápido, você está fazendo algo prévio do que é para acontecer. E então, um dos maiores desafios que eu vejo, que eu acho que teve foi esse, o convencimento. – Entrevistado I

As dificuldades, elas estão no âmbito político de compreensão e nem é de desmobilização, não é de invalidação. [...] Essa é uma das dificuldades que se tem. Das pessoas, dentro das suas perspectivas, visualizarem isso se concretizando. Mas isso já está bem superado. É bem superado mesmo – Entrevistado II

Você precisa nivelar todo mundo. Esse também foi um desafio que nós encontramos para poder nivelar todo o mundo, para todo mundo entender. Olha, é isso aqui que a gente precisa e é isso aqui que a gente quer – Entrevistado I

Os mecanismos presentes no *Canaã 2035* e no *Pacto por Canaã* foram criados a partir de metodologias utilizadas por organizações externas ao governo responsáveis pela condução dos processos. A prefeitura tomou a iniciativa de contratar uma consultoria privada para a elaboração do Plano de Desenvolvimento. Já no caso do *Pacto por Canaã*, formou-se uma parceria entre o governo local com financiamento do setor privado (Vale e Fundação Vale) para a atuação da Agenda Pública no município, contratada pela empresa para executar o Programa de Dinamismo Econômico (Agenda Pública, 2022). O Workshop conduzido pela consultoria foi realizado com os atores governamentais durante dois dias, a fim de levantar as primeiras demandas vindas da prefeitura. As ferramentas empregadas foram o design thinking, brainstorming, teoria U, escuta ativa, constelação organizacional e vídeos. Realizaram atividades de apresentação e integração entre os participantes, assim como levantamento de desafios enfrentados e ideias de soluções, que culminou no final com apresentação pelos secretários de projetos de curto (cinco anos), médio (10 anos) e longo prazo (15 anos). O Plano *Canaã 2035* foi produzido a partir da sistematização dos aportes produzidos por esses atores no Workshop (*Canaã dos Carajás*, 2015).

No âmbito do *Pacto por Canaã*, foram identificados inicialmente quatro principais desafios para o município, em colaboração com agentes políticos, econômicos e sociais: primeiro, desenvolver estratégias conjuntas entre governo e sociedade para promover o desenvolvimento econômico local; segundo, elaborar um plano para o Polo Educacional de Canaã, considerando sua integração com a política municipal de educação; terceiro, criar um plano de ação integrado para fortalecer o Programa Procampo e estabelecer conexões com o Distrito Empresarial; e quarto, alinhar e consolidar a visão

sobre o Distrito Empresarial de Canaã dos Carajás, tanto no âmbito interno do governo quanto em articulação com lideranças sociais (Agenda Pública, 2022).

Os atores-chave que conhecem as causas, soluções ou são impactados diretamente por cada desafio foram mapeados e entrevistados para somar suas narrativas a dados secundários na produção dos quatro diagnósticos pré-laboratório. Foram desenvolvidos quatro laboratórios de soluções (SolutionLab) com representação tripartite de governo, setor privado e sociedade civil, que resultaram em quatro grupos de trabalho (GTs) para implementar e acompanhar as ações previstas nos planos. Foram realizadas oficinas de práticas e o monitoramento pedagógico dos planos para identificar gargalos e oportunidades e a medir os indicadores propostos por cada grupo no momento do planejamento. No final, realizaram 24 reuniões dos GTs e mais duas reuniões em conjunto (Agenda Pública, 2022). Também conduziram o Seminário de Encerramento do Pacto.

Foi esses dois formatos, o primeiro formato através de imersões (Canaã 2035) e o segundo através de oficinas com facilitador, trabalhando os temas que a gente tava trabalhando, que a gente queria tirar lá e pactuar do 2035. – Entrevistado I

Eu acredito que foram ações complementares, assim, e necessárias. – Entrevistado II

Quadro 11 - Eixos do *Plano Canaã 2035* e estratégias do Programa de Dinamismo Econômico

<i>Canaã 2035</i> – Eixos (Canaã dos Carajás, 2015)	<i>Pacto por Canaã</i> – estratégias (Agenda Pública, 2022)
Desenvolvimento econômico	Desenvolvimento econômico
Desenvolvimento social	Desenvolvimento da educação
Empreendedorismo	Desenvolvimento do campo
Urbanismo sustentável	Desenvolvimento do distrito industrial
Governança	
Infraestrutura	

Fonte: Elaboração própria do autor

As ações de criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável e do distrito industrial e de serviços, que fazem parte do eixo de desenvolvimento econômico do Plano Canaã 2035, foram priorizadas por meio da elaboração do plano de ação dos Grupos de Trabalho (GT) de desenvolvimento econômico e do distrito empresarial no

Pacto por Canaã. Já os incentivos à produção de alimentos locais, também inseridos nesse eixo, foram integrados ao GT de desenvolvimento econômico, com a proposta de criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural, e ao plano de ação para o desenvolvimento do campo. A ação de promoção da educação técnica e superior, incluída no eixo de desenvolvimento social, foi priorizada com a elaboração do plano de ação pelo GT de desenvolvimento da educação (Canaã dos Carajás, 2015; Agenda Pública, 2022).

As ações de urbanismo sustentável foram abordadas de forma modesta no *Pacto por Canaã*, com a estruturação de um parque e lago, enquanto o Plano Canaã 2035 propôs iniciativas mais abrangentes, como a revisão e implementação do Plano de Arborização e de Áreas Verdes e a criação de bairros sustentáveis. No entanto, algumas ações previstas no Canaã 2035, como o fortalecimento da fiscalização, implantação de aterro sanitário, revisão do plano de saneamento básico, políticas de migração e participação social, não foram priorizadas nas definições dos grupos de trabalho do *Pacto por Canaã*. Os seis eixos do *Canaã 2035* contemplam 14 ações, enquanto 27 ações foram definidas nas quatro estratégias do *Pacto por Canaã*, significando também que outras ações foram incorporadas no processo de pactuação com a sociedade, como a própria criação do Fundo de Desenvolvimento Rural e da feira de negócios (Canaã dos Carajás, 2015; Agenda Pública, 2022).

A pesquisa também buscou entender como ocorreu o processo de priorização das ações no *Canaã 2035* e *Pacto por Canaã*. Os entrevistados destacaram o papel das metodologias nesse processo, como o brainstorm, definição de metas de curto, médio e longo prazo e as entrevistas com os atores locais. Também foi colocada a autonomia de cada governo para definir suas prioridades a partir do Plano 2035.

Ele iniciou com a chuva de ideias mesmo, do que que seria, o que que nós queríamos, e depois nós fomos colocando a priorização, ela entrou no que eram metas mais tangíveis, metas que eram mais fáceis de medir e alcançar.-
Entrevistado I

Então, o método de priorização foi metas alcançáveis, que estava, que dependia apenas da nossa vontade, da gestão mesmo, de querer fazer. A segunda que a gente dependia ainda dessas autorizações, dessas vontades, desses querereres. –
Entrevistado I

Cada um levou sua dificuldade e fomos procurar a solução. Dentro de todas essas chuvas de ideias, de todas as secretarias, cada um foi trabalhar no seu eixo. Em um dado momento, o governo juntou todo mundo e trouxe toda essa chuva de ideias, de problemas e de possibilidade de melhorias. E ali nós pegamos e selecionamos aquilo que era prioridade. – Entrevistado IV

Na verdade, o plano foi construído de uma forma macro. A priorização vem de cada governo. Então, por exemplo, a construção do aterro sanitário até hoje

não saiu do papel. Tratamento do esgoto, tá ainda... Então, assim, essa questão de prioridade eu nem lembro mais como que estava, mas isso quem define é o governo. – Entrevistado III

Eu tenho a experiência do que eu participei, que era da Educação Superior, então eles vieram com o Canaã 2035 e ouvindo todo mundo, os atores, da educação, e foi feita uma entrevista e aí tinha algumas coisas nessa entrevista. – Entrevistado II

Acerca das ações não incorporadas ao processo, foram apresentadas respostas afirmando esquecimento ou que o planejamento contemplou todas as demandas, mas também houve afirmações de incorporação de propostas na agricultura e exclusão de outras, devido ao contexto simbólico do município ou proposta descolada de adequação.

Na verdade, eu acho que todos os eixos que foram discutidos lá, de certa forma, ele foi atendido, todos. – Entrevistado IV

Eu acho que poucas coisas do que a gente pedia pra mudar, mudava. Pouca coisa foi mudada. A respeito da agricultura foi uma coisa que mudou porque de tanto os agricultores cobrar e aí melhorou um pouco [...]. O parceiro que tava com a gente lá, inclusive daqui do Galeano, deram uma ideia. E foi atendido. Algumas coisas foi atendido. Entrevistado VI

Então, deve ter tido alguma, quando a gente começa, às vezes a pessoa - vamos pôr um trem-bala daqui para o Pebas (Parauapebas). Isso já se foi dito, mas é o tal do nivelamento. Vamos colocar um teleférico - isso foi falado, mas depois, quando foi construir, isso já não entrou, porque já foi nivelado as expectativas, a linha de raciocínio.” – Entrevistado I

A gente invisibilizou existências específicas, grupos culturais, grupos religiosos, quando foi pensar a cultura a gente pensou a cultura muito, mas também por causa do momento político que o país passava, muito na perspectiva judaico-cristã, parece que não só a questão da religiosidade, a gente não discutiu nem espiritualidade, a gente discutiu religiosidade, e essa pauta sempre muito carregada de preconceito, de silenciamentos, de invisibilizações mesmo. – Entrevistado II

No Plano Canaã 2035, segundo os entrevistados, foi produzido um diagnóstico e publicizado no próprio documento de planejamento na página da prefeitura (Geam-SEPLAN; Leozilda-SEMED). O plano traz uma contextualização do município com perfil econômico/emprego, demográfico, ambiental, social, cenário atual de investimentos e previstos (Canaã dos Carajás, 2015). Acerca da produção do diagnóstico no *Pacto por Canaã*, embora o secretário de planejamento afirme que não foi produzido o material, por que o programa não tinha a finalidade de diagnosticar, mas sim de fazer a sociedade pertencer e pactuar com o planejamento, a produção do diagnóstico foi relatada pela organização facilitadora do processo. Foram elaborados quatro diagnósticos pré-laboratório partindo das narrativas colhidas nas entrevistas com os atores locais e de dados secundários analisados sob perspectiva estatística (Agenda Pública, 2022).

O plano Canaã 2035 traz o objetivo de efetivar a transparência de dados

favorecendo a melhoria na relação com a sociedade através da criação de website para acompanhamento do cidadão e elaboração de novos dados para monitoramento, principalmente da política urbana (Canaã dos Carajás, 2015). O Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDURB) do município realizou recentemente um processo licitatório para a implementação do Sistema de Indicadores de Canaã dos Carajás (SISCAN), projeto também previsto no Plano Plurianual (PPA). Esse sistema, segundo o órgão, é essencial para o planejamento estratégico e a gestão eficiente das políticas públicas, pois busca oferecer uma base de dados integrada e confiável. Através do SISCAN, será possível realizar análises contínuas de indicadores socioeconômicos e ambientais, apoiando a administração municipal no monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento dos serviços públicos, além de fomentar a transparência e incentivar a participação cidadã (IDURB, 2024).

No *Pacto por Canaã* não foi identificada nenhuma ação orientada para a transparência e responsabilização pública (Agenda Pública, 2022). As oficinas de prática e monitoramento pedagógico por sua vez foram espaços de acompanhamento dos planos de trabalho que aproximaram a gestão pública da sociedade civil, permitindo experiências de transparência e responsabilização acerca das ações do Pacto. O seminário final de pactuação foi colocado pela entrevistada da SEMED como uma prestação de contas à sociedade em geral. Os principais canais de divulgação foram o site da prefeitura, compartilhamento via Whatsapp, outdoors e outras peças publicitárias. Acerca da sistematização e divulgação das discussões nos GTs do Pacto, segundo o Secretário de Planejamento, não contavam com canal de comunicação para publicizar os resultados dos processos em construção, que segundo o entrevistado poderiam ter pensado acerca dessa falha. O material de sistematização produzido também não foi colocado ao acesso público, segundo a entrevistada da SEMED.

O Canaã 2035 é considerado um experimento pelo secretário da pasta de planejamento, tendo em vista que foi o primeiro planejamento a longo prazo do município. Segundo o mesmo, foi criada maturidade suficiente para saber como fazer e onde chegar. Neste sentido, o município lança o “Canaã 2050”, seu novo plano de desenvolvimento para os próximos 25 anos (Canaã dos Carajás, 2024b).

O Canaã 2035 foi um experimento. Foi a primeira vez que Canaã fez um planejamento, que a gestão municipal, nesses anos todos, fez um planejamento de longo prazo. Agora a gente já vem com a maturidade, sabendo como fazer, aonde chegar, como chegar. – Entrevistado I

Agora nós estamos fazendo para 25 anos, nós estamos colocando para o Canaã 2050. E aí dentro deste planejamento tem de novo as metas que hoje no (Canaã 2035) 35 era de longo prazo e agora no 2050 passam-se as metas de curto prazo. – Entrevistado I

As experiências anteriores de indivíduos e organizações desempenharam diferentes papéis no *Canaã 2035* e no *Pacto por Canaã*. A proposta do instrumento de planejamento de longo prazo veio da experiência do secretário de planejamento em outro município da região, enquanto resistências de organizações locais emergiram no *Pacto por Canaã* devido a frustrações que tiveram com iniciativas passadas.

Quando eu trouxe a proposta de fazer um planejamento, eu já tinha participado de um planejamento de 20 anos de outro município. Eu participei do planejamento Xinguara 2020, que era de 2000 a 2020. E, através de um projeto do Sebrae, do Sebrae Ideal, eu participei de um grupo, era um grupo de pessoas que fez esse planejamento da cidade por 20 anos, e hoje eu olho e vejo que o que nós falamos lá atrás, que nós propomos lá atrás, aconteceu. – Entrevistado I

A sociedade, o mundo geral, tem uma vasta experiência em projetos nos quais ela acreditou e que eles não foram concluídos, não é? Nós já vivenciamos muitas frustrações de projetos, assim. Então, isso a gente precisou compreender. Nós precisamos ser didáticos, ser compreensivos, sabe? Ter quase uma atitude de compaixão na compreensão dessas instituições, diante de muita coisa que elas foram chamadas para fazer, e elas foram deixadas pelo caminho, tanto pessoas quanto instituições. – Entrevistado II

Acerca da aceitação ou resistências, como tentativas de desvio ou bloqueio à iniciativa, conversas anteriores com as bases dos secretários e políticos foram importante para evitar bloqueios (Jurandir-Vereador), alguns com interesses próprios buscaram desviá-lo (Geam - SEPLAN), enquanto bloqueios existiram dependendo do gestor à frente do órgão/departamento (Leozilda-SEMED). Resistência também por “questão política”, onde o agente se comporta de maneira não coerente com o fundamento do programa ou descontinuando o trabalho de outro (Graça Reis - Agência Canaã). Houve uso da flexibilidade no planejamento e não do imprevisto (Leozilda -SEPLAN), que pode significar inclusive a ampliação (Wender - ACIACCA) ou priorização de ações (Reginaldo - SEMDEC). Por outro lado, ver os resultados acontecendo aumentou a aceitação (Wander - ACIACCA; Leozilda - SEMED), assim como a aprendizagem dos atores através do diálogo com o governo local desempenhou função relevante para superar as resistências e frustrações à iniciativa.

Então assim, no primeiro momento do *Pacto por Canaã*, algumas pessoas que não entendiam ainda do que se tratava, ficaram meio resistentes. Mas, conforme elas foram compreendendo, essa resistência deixava de existir, naturalmente. Sem precisar de nenhum tipo de esforço, nenhum tipo de tentativa de convencimento. Só o fato delas entenderem a proposta, elas já ficavam engajadas. – Entrevistado V

Assim, quem conhece, quem participa é uma coisa. Agora, quem tá fora não tem nem como a gente falar. – Entrevistado VI

As pessoas chegavam lá e chegavam contando o que elas tinham ouvido aqui, então vinha mais gente para ver se era verdade, se as pessoas não chegavam lá inventando. – Entrevistado II

Para quem teve conhecimento, para quem teve acesso a isso, assim, na época ele ficou muito completo. O plano Canaã 2035 foi bem elaborado, ele ficou bem completinho, mas o problema, eu acho, foi só justamente essa questão do conhecimento, realmente, das pessoas relacionadas a isso. – Entrevistado III

O monitoramento dos planos de ação aprovados nos quatro grupos de trabalho do *Pacto por Canaã* foi realizado através de oficinas de prática e monitoramento pedagógico (Agenda Pública, 2022), que embora não citados pelos entrevistados, são propostas que colocam valor significativo na aprendizagem nos processos de funcionamento de arranjos. Aprendizagens destacadas pelos entrevistados foram: acreditar nas pessoas, fortalecer entidades da sociedade civil e realizar parcerias com municípios vizinhos, como destacou o representante do legislativo local (Jurandir - Vereador). Além do papel da vontade política para dar suporte ao conhecimento técnico (Leozilda-SEMED) e importância dada ao planejamento (Reginaldo - SEMDEC; Geam-SEPLAN). O processo encorajou o governo a realizar um planejamento participativo (Leozilda-SEMED), no qual a participação de atores externos também teve a função de dar sustentabilidade ao instrumento.

É importante a gente colocar que quando nós fazemos um planejamento de longo prazo, a gente tem que ter todos, igual eu falei, os atores externos também envolvidos. Por quê? Porque esses atores é os que serão os garantidores de futuro, porque muda a gestão e se a gente não tiver algo, a sociedade construído algo, aí a sociedade é toda, né, sociedade tanto pública, quanto privada, como organizações, isso se perde. – Entrevistado I

Até mesmo para que quando entre um novo gestor, ele já ter ciência que existe um pacto. Que a gente tem aquelas diretrizes, que a gente não tá chegando agora pra poder começar tudo de novo. Não, tem um norte. – Entrevistado V

A gente sabe que foi uma atitude do governo municipal na época, que ele preocupava em amarrar essas obras que ele queria fazer, para que outros sucessores dele não viessem a deixar a obra paralisada, tivessem a mesma visão da cidade crescer. – Entrevistado VII

Na percepção dos(as) entrevistados(as), se usou uma linguagem de entendimento para qualquer nível social (Graça - Agência Canaã), embora não fosse esse o sentido da pergunta sobre projeto comum, para outra o desenvolvimento de uma linguagem comum está em progresso (Leozilda - SEMED), enquanto os atores envolvidos já adotam uma "linguagem de planejar", que pode ajudar a reduzir resistências na implementação do próximo instrumento (Geam - SEPLAN). Fora do governo há percepções diferentes, como a de que a baixa participação dos cidadãos nos diversos espaços afeta

negativamente a criação de um projeto e de uma linguagem comum (Wender - ACIACCA). Observou-se também um menor uso e divulgação do instrumento durante a atual gestão, onde a falta de continuidade do foco no Canaã 2035 deixou a sociedade menos integrada (Jurandir - Vereador). Além disso, o representante da Associação de Produtores, que não identificou aprendizagens no processo, mencionou dificuldades em construir esse projeto comum.

Não, não. Eu não percebi isso não (de linguagem comum). Porque isso é, querendo ou não, é o jogo político, tem política pelo meio, eu não percebi isso não. É porque eu não vou falar nada porque não vai adiantar nada, mas a gente percebe que é um jogo político. Ele foi muito forte no governo do Jeová, no governo da Josemira não foi muito forte não. Eu participei pouco também, mas eu percebi que não foi muito, no governo do Jeová foi mais. Eu percebia, eu sentia isso. Apesar de não ter mudado nada no governo dela. Mas eu percebi que era mais forte essa questão do *Pacto por Canaã*. – Entrevistado VI

O *Plano de Desenvolvimento Canaã 2035*, que trouxe ações, atividades e diretrizes públicas que visam à transformação do território (Canaã dos Carajás, 2015), foi produzido a partir do próprio município, sem incentivos de governos de outras esferas. No entanto, como demonstrado na dimensão de participação social, sua elaboração envolveu inicialmente apenas atores ligados ao governo municipal, sem participação da sociedade. A pactuação territorial foi realizada posteriormente em uma segunda etapa, a partir da mobilização de mais de 200 atores sociais, econômicos e políticos locais (Agenda Pública, 2022) através do programa de dinamismo econômico. A própria constituição do pacto territorial, que incorporou esse acordo entre diversas partes, passou a ser definida pelo termo “*Pacto por Canaã*” ao se referir ao processo e aos resultados comuns a serem perseguidos.

A partir daí, criada essa ferramenta (Canaã 2035), a gente passou a pactuar com a comunidade, ou seja, trazer a comunidade para dentro desse sentimento que a gente tinha de ser a cidade referência no Brasil.- Entrevistado IV

A necessidade de pactuar, e a pactuação vem em 2018. Então, assim, nós extrapolamos uma gestão, no segundo momento, já na segunda gestão, nós, de mãos do Canaã 2035 elaborada, nós sentimos a necessidade de trazer novos atores, que aí entrou a sociedade civil organizada como um todo. – Entrevistado I

O território do *Plano Canaã 2035* e do *Pacto por Canaã* é o município de Canaã dos Carajás, na medida que está formalmente definido e com suas ações direcionadas majoritariamente para Canaã. Além de reunir atores e as relações sociais do município nos dois processos, seja agentes governamentais ou da sociedade civil.

O município tem uma escala territorial adequada à mobilização das energias sociais e integração de investimentos potencializadores do desenvolvimento,

seja pelas reduzidas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece por meio da municipalidade e da instância governamental. Para implantação de estratégias de mobilização de Desenvolvimento Local Municipal da cidade de Canaã dos Carajás, este plano propõe [...]. - Canaã dos Carajás (2015).

O programa foi um momento muito importante para Canaã, a partir dele foi possível acelerar algumas iniciativas e criar oportunidades de desenvolvimento municipal. - Graça Reis (Agência Canaã) (Agenda Pública, 2022)

Isso não significa que algumas ações não tiveram relação com outros municípios do entorno, tendo em vista que realizaram asfaltamento de estradas intermunicipais e pesquisa de demanda de cursos de formação e de ensino superior (Agenda Pública, 2022). As entrevistas com os diversos agentes locais presentes na metodologia do Programa de Dinamismo Econômico também contribuíram para a compreensão das dinâmicas territoriais e assegurar sua presença no Pacto. A incorporação das relações e dinâmicas sociais do território foram ampliadas a partir do *Pacto por Canaã*, quando diferentes forças locais representadas por atores externos ao governo, como representação empresarial, sindicatos e cooperativas, foram integradas às discussões e à pactuação.

Várias entidades de Canaã participaram, sindicatos, agência Canaã, associação comercial, associações de bairro, associações rurais – Entrevistado I

Diferentemente do *Canaã 2035*, o *Pacto por Canaã* criou espaços de participação como os laboratórios, GTs e seminário, onde essas diferentes forças sociais puderam expressar seus interesses, conflitos e direcionar consensos. O *Pacto por Canaã* também permitiu a interação com outros arranjos do município a partir da participação de Conselhos de Políticas Públicas e Agência de Desenvolvimento.

Conselhos também participaram. – Entrevistado V

O território do planejamento estava não só restrito a Canaã dos Carajás, como os atores governamentais e da sociedade civil do município desconhecem o *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)*, assim como negam a articulação entre os dois arranjos.

Não, ainda não conheço. Ainda não conheço. [...] eu não tenho acompanhado muito a questão do desenvolvimento de Parauapebas. – Entrevistado IV

Não (conheço o *PMI*).[...] Não. Não houve (articulação com *Canaã 2035/Pacto por Canaã*). - Entrevistado II

Não, nenhuma (articulação) – Entrevistado I

Nada. Eu não tenho relacionamento com Parauapebas. [...] Na verdade, eu nem sabia que tinha (esse *PMI*). [...] Eles não têm muito relacionamento conosco.

– Entrevistado V

Não, de Parauapebas eu não sei não. Eu não sei nada de Parauapebas. – Entrevistado VII

Não, nunca vi falar, não. - Entrevistado VI

Não (conheço). - Entrevistado III

3.2 Funcionamento do Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)

O Programa Municipal de Investimento de Parauapebas - PMI está previsto no eixo estratégico de desenvolvimento econômico do Plano Plurianual - PPA 2022-2025 para execução durante o período de vigência do Plano (Parauapebas, 2021b). O PMI foi instituído por lei, onde estabelece que, além do PPA, as diretrizes e proposições do programa são previstas na Lei Orçamentárias Anual (LOA) e no Plano Diretor Municipal (Parauapebas, 2020) . Segundo o documento, o PMI tem como objetivo melhorar a qualidade de vida e o bem-estar da população por meio da execução de obras estruturantes, ações prioritárias e projetos especiais. A iniciativa busca tornar a cidade economicamente competitiva, promovendo um ambiente de oportunidades e comprometido com a geração de emprego e renda. Além disso, visa preencher lacunas em investimentos, infraestrutura e grandes obras (Parauapebas, 2021b).

O PMI de Parauapebas prevê várias iniciativas/obras: Polo Tecnológico de Gemas e Joias, nova rodoviária, novo mercado municipal e teleférico, centro de convenções, Complexo Florindo o Mundo, Teatro Municipal, novo Centro Administrativo, Complexo Multicultural Jeca Tatu, Arena Poliesportiva (olímpica e paralímpica), Museu, nova Biblioteca Municipal e o campus da Universidade Estadual do Pará - UEPA. O Programa conta, segundo o governo municipal, com investimento previsto de R\$ 1 bilhão e geração de cerca de dois mil empregos diretos no período de execução (Parauapebas, 2021c). Entre outras fontes de recursos previstas na lei Nº 4.926, de 23 de dezembro de 2020, de criação do PMI (Parauapebas, 2020), o Programa conta com investimento de 20% da CFEM distribuída ao município, segundo informou o chefe do poder executivo do município de Parauapebas (Braz, 2023).

O desconhecimento acerca do PMI não se restringiu apenas aos entrevistados (as) do município de Canaã dos Carajás, que poderiam informar sobre uma possível dinâmica de governança territorial entre os dois municípios, mas também representantes da sociedade civil de Parauapebas afirmaram desconhecer o Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas, ou possuírem conhecimento superficial.

Não (conheço o *PMI*). A cooperativa também não esteve envolvida nesse programa. – Entrevistado VIII

Ainda não (ouvi falar). Na minha gestão, não. - Entrevistado IX

Superficialmente. Não fui procurar os detalhes. Mas eu já ouvi falar, mas eu não tenho conhecimento a fundo do programa não. – Entrevistado X

A gente viu algumas propostas, mas de conhecer.[...] Não (tivemos nenhum envolvimento). – Entrevistado XI

A condução do *PMI* está sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Governo (SEGOV), criada com a perspectiva de operacionalizar o programa, conforme informado por Fabilson Barros, Técnico do *PMI* (informação verbal). Os entrevistados(as) foram enfáticos ao afirmar que não houve participação da sociedade civil no processo de construção do *PMI*. Assim como não há qualquer menção à participação social na tomada de decisão e implementação do *PMI* na lei de sua criação (Parauapebas, 2020).

Esse *Programa Municipal de Investimento*, ele não teve a participação da sociedade civil para conversar, para dialogar ou para trocar ideias do que seria os investimentos, o que que seria. Basicamente, o *PMI*, ele apresentou para nós, para a entidade civil organizada, ele apresentou para nós um cronograma de obras do que seria feito. Entrevistado XII

Não participamos, não teve um convite para a associação discutir algo nessa construção do *PMI*. – Entrevistado XIII

Muitos desses programas do governo, eles não são tão divulgados, porque tem algumas particularidades que eles preferem beneficiar alguém mais próximo do que expandir para as demais entidades, entendeu? Aí tem essa dificuldade de muitas outras terem acesso a certos programas e a certos benefícios dos governos. – Entrevistado IX

O caráter apenas informativo de divulgação do *PMI* para a sociedade foi destacado pelo representante do governo e pelo deputado federal, enquanto um dos representantes da sociedade civil foi enfático em relação a esse ponto.

Quando ele foi instituído houve o lançamento também, então era chamado a população para assistir, ver as apresentações de tudo. Então a gente sempre deixava a par a população do que estava acontecendo. - Entrevistado XIV

A gente fazia isso tudo de uma maneira, uma divulgação onde a gente pudesse de verdade fazer com que as pessoas entendessem [...] Então não havia um envolvimento popular e não deu tempo para que a sociedade se apropriasse disso. – Entrevistado XV

Foi feito o convite, a entidade recebeu o convite para estar lá e assistir a palestra para falar do programa de investimento. Na época, o secretário da SEGOV, Keniston Braga, que virou deputado federal, e aí ele fez as apresentações do que seria o *PMI*. Eu estou falando isso porque eu estava nas reuniões e tudo com slides, com maquetes digitais, tudo muito bem feito, muito bem estruturado, valores e cronograma. Então foi feito por duas vezes apresentações pela prefeitura, convidando a sociedade civil para conhecer os projetos, sem poder

contribuir com nada. Você recebe um powerpoint, vai construir uma rodoviária, ela vai ser assim, você não tem muito o que falar. – Entrevistado XII

Em relação ao envolvimento do setor privado, o prefeito de Parauapebas Darci Lermen afirma durante entrevistas que “tudo isso (*PMI* e outras políticas) é feito também para que a iniciativa privada possa se sentir confortável e segura ao fazer os investimentos na nossa cidade” (Barra Pesada Parauapebas, 2021), “de novo, essa integração do público com o privado, que é fundamental. Para que o privado possa investir aqui, nós precisamos do público” (Conexão Rural Brasil, 2021). Na relação prática do Programa com a iniciativa privada, foi citado o termo de cooperação da prefeitura e do Governo do Estado com a mineradora Vale para a construção do Campus da Universidade do Estado do Pará (UEPA), previsto no eixo de desenvolvimento tecnológico e educacional do *PMI* (Parauapebas, 2024), assim como a doação de um terreno realizada anteriormente pela empresa Vale para a construção de um aterro sanitário, que está como uma ação do *PMI*.

A Vale, como ela deve também pra cidade, por causa dos impactos da mineração, então ela tem uma responsabilidade na parte da educação e vários outros setores, ela falou - olha, a minha contribuição vai ser de valor x, então ela deu uma grande parte e o Estado (do Pará) ficou com a parte administrativa. Entrevistado XIV

A Vale doou para o município, um terreno comprado e doado para fazer o aterro sanitário inteligente, com coleta seletiva, e o município está há 20 anos fazendo aterro sanitário em cima do morro – Entrevistado XII

A relação do *PMI* com setores não-governamentais é matéria de outra regulamentação local, por meio da lei de concessões que estabelece o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (Parauapebas, 2021). A construção da rodoviária de Parauapebas, responsabilidade do governo no *PMI*, foi colocada pelo entrevistado como uma parceria público-privada, a partir da doação de um terreno por um ator privado. O processo de doação do referido lote situado na lateral do Partage Shopping está em andamento (Parauapebas, 2024).

As obras, ações prioritárias e projetos especiais do *Programa Municipal de Investimentos (PMI)* poderão integrar e serem objeto de concessão através do Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas. - (Parauapebas, 2021).

Foi um terreno cedido pelo shopping, uma parceria público-privada, que eles cederam o lote lateral, então a gente não precisou gastar em comprar, então a gente acabou fazendo essa parceria. – Entrevistado XIV

O terreno foi cedido pelo Partage shopping, a prefeitura ganhou o terreno que vai construir a rodoviária. – Entrevistado XII

A lei do *PMI* extingue a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão como agente de integração municipal, transferindo suas competências para a SEGOV, criada

com a função de conduzir o diálogo com os demais órgãos e entidades envolvidos na execução das ações do Programa. Além disso, o programa pode solicitar apoio às entidades da Administração Pública Municipal, tanto direta quanto indireta, para auxiliar o gestor da SEGOV na preparação e análise da documentação técnica, na elaboração de processos licitatórios e nos procedimentos internos. Também inclui o acompanhamento de ações socioambientais, a disponibilização de servidores, entre outras atribuições. A legislação também prevê a criação do Núcleo Permanente de Articulação com atribuição de assessoramento direto ao prefeito, com a finalidade principal de elaborar, analisar e acompanhar a execução do programa (Parauapebas, 2020), entre as funções da SEGOV:

Apoiar, acompanhar e supervisionar a execução física e financeira do programa, indicando a possibilidade de implantação de medidas corretivas, visando assegurar a correção das ações implantadas e o atendimento às exigências da legislação vigente e ao plano de investimentos. - (Parauapebas, 2020)

O núcleo que você falou para poder articular mais com a secretaria. É como eu falei. Beleza, ela (A SEGOV) virou a super secretaria, mas ela não comandava tudo. Então ela tinha que articular com a secretaria com as suas funções, exemplo: (secretaria de) obras. Então, o pessoal que ia executar tinha uma conversa dos nossos engenheiros com os deles. Então a articulação foi essa. – Entrevistado XIV

No Relatório de Assuntos Municipais 2022, é apresentada a participação de representantes da SEGOV em estruturas de coordenação horizontal do governo - GT dos Rios para Todos, GT sobre ecoturismo e rota turística indígena e a Comissão Temática de gestão e aprimoramento do recurso energético do poder executivo municipal, vinculados, segundo o documento, ao EIXO II de Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável do *PMI* (Parauapebas, 2023). O primeiro edital do Programa Cidade Igualdade - uma estratégia do Eixo VII de Qualificação e Incentivo para mulheres do *PMI* - inicialmente, atribui o desenvolvimento do Programa apenas à Secretaria de Governo, enquanto o edital seguinte atribuía parcerias com outras secretarias e autarquias municipais. As iniciativas do Programa Cidade Igualdade representam para o ex-secretário o conceito de gestão integrada.

Este projeto (Elas podem mais) faz parte do Programa Cidade Igualdade desenvolvido pela Secretaria Especial de Governo, e que tem por objetivo [...]. - (Parauapebas, 2022)

Estes projetos (Elas podem mais e Florindo o mundo) fazem parte do Programa Cidade Igualdade desenvolvido pela Secretaria Especial de Governo (SEGOV), em parceria com a Secretaria Municipal da Mulher (SEMMU), Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), Secretaria Municipal de Educação (SEMED), [...]Secretaria Municipal de Urbanismo (SEMURB), Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de

Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP) e Gabinete do Prefeito, com o objetivo de [...]. - (Parauapebas, 2022b; Parauapebas, 2023b).

A gestão integrada, o que é a gestão integrada? É onde os projetos perpassam por toda a estrutura do governo, não tenha mais um projeto isolado de uma secretaria. É quando eles falam do Florindo do Mundo, que foi uma espécie de projeto piloto. [...] O chamamento era simples. Era um ofício convidando o secretário e sua equipe, parte de sua equipe, para conhecer o projeto e daí já saía de lá com a destinação da parte que cabia a cada pasta. Então a gente foi construindo o passo a passo disso. – Entrevistado XV

Foram apontados desafios para a articulação entre as secretarias. Segundo um representante da sociedade civil, essas dificuldades se deveram principalmente à relação estabelecida entre o executivo e o legislativo local. Mais recentemente, foi proposta a indicação nº 52/2024 na Câmara Legislativa do município alterando o *PMI* para que, embora planejado de forma macro, a execução do *PMI* seja conduzida por cada secretaria municipal.

A atual gestão que está saindo agora, ela optou por fazer uma gestão com coparticipação do Legislativo. Ela dava secretaria para o vereador, e o vereador chama aquela secretaria dele. Era notório você estar em algum evento público, e o vereador fala assim - a minha secretaria.[...] Então, nessa tentativa de fazer uma gestão compartilhada, a gestão com os vereadores, Parauapebas se perdeu. O prefeito perdeu a mão no processo. Isso é um dos grandes problemas que estamos tendo hoje no nosso município. A saúde não conversa com a educação, que não conversa com o meio ambiente, que não conversa com a obra e isso, para mim, atrasou o desenvolvimento de Parauapebas nesses oito anos. – Entrevistado II

Considerando a importância de tal projeto diante da execução de políticas públicas e expansão da cidadania de munícipes, interessante se faz a mudança legislativa para tornar o *PMI* mais especializado, de modo que, com a presente alteração legislativa, possa cada secretaria de governo executar obras e ações afetas a pasta. - (Parauapebas, 2024b)

Por outro lado, o representante do governo associou os problemas de coordenação à comunicação interna com o novo secretário, que atuava mais na zona rural, à perda da estrutura física da prefeitura que mantinha as secretarias no mesmo prédio e facilitava a comunicação e a desafios a partir de características pessoais dos envolvidos (ego, vaidade, inveja).

É natural do ser humano ter a vaidade, ter o ego, então a gente vê lá que muitas secretarias ficaram meio com ciúmes, porque não dá pra colocar todo mundo, aqui é só um prédio (SEGOV)[...]. Mas não é a mesma coisa, a estrutura se esfacelou lá, cada um foi para o lado. Isso também acabou atrasando muita coisa, e a comunicação, até que ela voltasse, ela ter um relacionamento melhor, a adaptação demorou. E fora a inveja e o ego, de quem ficou na sua secretaria, que ficou com menos poder, pode se dizer. - Entrevistado XIV

Então essa distância (do novo secretário), ela acaba cortando. E a comunicação acaba cortando o desenvolvimento dos outros projetos. – Entrevistado XIV

O *PMI* também atribui à *SEGOV* o assessoramento ao Chefe do Poder Executivo na interlocução com outros órgãos do governo Estadual e Federal em assuntos relacionados ao programa. Assim como estabelece como receitas do *PMI*, entre outras fontes, os recursos financeiros oriundos do Governo Estadual e Federal, e de outros órgãos públicos, recebidos diretamente ou por meio de convênio (Parauapebas, 2020), embora os entrevistados neguem a articulação de imediato. A autonomia financeira de Parauapebas em relação ao governo estadual e federal foi colocada pelos entrevistados, enquanto o deputado federal questiona essa perspectiva dominante.

A ideia da *SEGOV* e *PMI* é pegar o recurso e transformar em grandes obras, que impactasse a cidade e para resolver alguns gargalos, então não tem assim interferência federal e nem estadual assim diretamente, é mais direto dos nossos próprios recursos mesmo. – Entrevistado XIV

Para esses municípios (Parauapebas e Canaã dos Carajás) com orçamentos de 2 bilhões de reais por ano, eles têm capacidade de financiar um tipo de obra dessa, seria fácil de fazer uma PA, ela é (rodovia) estadual, poderia ter acontecido nesse mandato. – Entrevistado XII

Prefeitura municipal de Parauapebas, ela tem uma característica, essa característica já está mais do que na hora de mudar, de ela se achar autossuficiente. Ela não faz essa conexão com essas outras esferas. Se tu fores olhar dentro da transferência de recursos a partir do governo federal, através dos recursos de emendas parlamentares, Parauapebas e Canaã, você vai encontrar, são as duas cidades do Estado do Pará que menos recebem isso, porque elas são a que menos buscam isso. [...] Então quando a gente pensou e idealizou o *PMI*, a gente não estabeleceu de imediato essa conexão (com o governo estadual e federal).- Entrevistado XV

Como mencionado anteriormente, a construção e o funcionamento da Universidade do Estado do Pará (UEPA) é parte da relação do município com o ente estadual e privado, a partir do termo de cooperação assinado pela Prefeitura Municipal de Parauapebas, Governo do Estado do Pará e Vale. O município também interagiu com órgão federal, quando o Programa manteve diálogo com o ICMBio em questões pertinentes ao instituto:

O ICMBio, um exemplo, então quando tinha alguma relação envolvendo eles também, era feito reunião aqui ou lá com eles no próprio centro [...]. Então, tinha essas reuniões, então a gente não deixava de comunicar a população ou chamar aqueles que estavam envolvidos diretamente. – Entrevistado XIV

A eleição do secretário municipal de governo para deputado federal, que poderia apoiar o programa na articulação com o governo federal e estadual, foi apresentada pelo técnico com impacto negativo para o programa.

E ele, como deputado, não poderia mais assumir ou interferir por causa dos poderes. Agora, a tua alçada é outra, então você interfere lá, aqui não, aqui é outra pessoa. Então acho que foi isso, o ponto assim crucial, que fez com que

o processo lidasse, não que ele dê uma marcha ré, mas ele começou a andar muito devagar. [...] porque se ele tivesse continuado, não ter aceitado esse desafio de ser deputado federal, com certeza, todos esses projetos aqui, não estou dizendo todos, mas praticamente 95% ou 90% teriam sido entregues – Entrevistado XIV

O *PMI* reuniu poucos mecanismos para o seu funcionamento. Foram três tipos específicos de mecanismos criados ou articulados que buscavam manter alguma coordenação entre as secretarias e a relação do governo com a sociedade civil. Em relação aos mecanismos de articulação dentro do governo, o projeto de lei que institui o *PMI* prevê a criação do Núcleo Permanente de Articulação, como apresentado anteriormente, com caráter de coordenação técnica entre profissionais das secretarias. Também prever a participação de representantes da secretaria responsável pelo *PMI* em GTs e comissão temática instituídas pelo próprio governo, que segundo o Relatório de Assuntos Municipais (RAM - 2022) se vinculam ao *Programa Municipal de Investimentos*. Quanto ao mecanismo criado pelo programa para relação com a sociedade civil, pode-se contar apenas com os eventos de caráter informativo para a comunidade, sem capacidade da mesma de influir nas decisões do programa.

O *Programa Municipal de Investimentos* está previsto no eixo estratégico de desenvolvimento econômico do Plano Plurianual 2022-2025, que incorpora 40 ações a serem realizadas no período (Parauapebas, 2021b), enquanto a lei que institui o *PMI* apresenta apenas sete eixos que estruturam o Programa (Parauapebas, 2020).

Quadro 12 - Eixos estruturantes do *PMI*

Infraestrutura urbana e rural
Desenvolvimento socioeconômico e sustentável
Mobilidade urbana e ordenamento territorial
Habitação de interesse social
Modernização da máquina pública
Desenvolvimento tecnológico e educacional
Qualificação e incentivo para as mulheres

Fonte: Parauapebas (2020)

A priorização das ações incorporadas nos eixos do *PMI* não foi realizada em mecanismos de coordenação e participação social. Segundo os entrevistados, o planejamento foi realizado pela SEGOV, sem a participação da sociedade civil na definição de prioridades das ações do *PMI*.

A gente (a SEGOV) estava querendo organizar a cidade e vendo o que é prioridade. Então a gente via assim, tecnicamente - não, a gente precisa fazer primeiramente esse, a gente deixa algumas obras de segundo plano, e vamos focar mais nessa.[...] E a gente pegou também muita informação do PPA, das LOAs, do próprio plano diretor, para a gente saber o que a cidade estava planejando para daqui a algum tempo. – Entrevistado XIV

Ele é conduzido pela Secretaria Especial de Governo, a SEGOV [...]. Eu estou na sociedade civil há muito tempo e nós não tivemos a participação dos atores. Então foi uma coisa interna da prefeitura, as prioridades, a forma de conduzir. – Entrevistado XII

Não, a gente não teve acesso a essa formatação de como eles priorizaram A, B ou C, a gente não tem como responder, eu não sei qual(sic) critérios que eles utilizaram para priorizar. [...] Como prioridade, eu acho que deveria atacar o que mais dói na comunidade mais simples. Querendo ou não, o maior nome, o mais alarmante de pessoas é quem tem mais necessidade. – Entrevistado XIII

O entrevistado governamental, quando questionado sobre a produção de diagnóstico para subsidiar o *PMI* e a transparência do programa, não comenta acerca das problemáticas enfrentadas pelo município, mas o diagnóstico enquanto a produção de estudos técnicos para a realização das obras. O diário oficial e os meios de comunicação pública (redes sociais, outdoor e eventos) são mencionados como canais de transparência, além da criação de um site para o programa, que não se encontra mais em funcionamento.

O diagnóstico nosso é o diagnóstico mais técnico. Porque assim, lá tem aquele material que é nosso mesmo, que é pra pessoas mais técnicas, que vai servir pra gente fazer a execução dos projetos, então assim, ficava uma coisa mais interna nossa. - Entrevistado XIV

O *PMI* sempre mostrou uma transparência, colocando no diário oficial de todos os dias[...] era colocado também em redes sociais, a gente tinha também um site, onde a gente colocava o andamento das obras, e também da própria rede social nossa, que é a SEGOV do Instagram, então foi colocado para a população outdoor também, e quando se fazia uma apresentação, quando ele foi instituído houve o lançamento também. [...] O site saiu fora do ar e o Instagram também saiu fora do ar, o Instagram da SEGOV. – Entrevistado XIV

A lei que institui o *PMI* atribui à SEGOV a responsabilidade de planejar, executar, monitorar e avaliar o progresso do programa ao longo de sua vigência, incluindo a produção de relatórios semestrais e anuais sobre sua implementação (Parauapebas, 2020). Entretanto, não foi encontrado qualquer relatório semestral ou anual de execução do *PMI* como prevê a lei que o instituiu, nem mesmo o site oficial do programa em funcionamento. Informações mais detalhadas sobre o andamento do *PMI* são encontradas nos Relatórios de Assuntos Municipais (RAM) de 2022 e 2023, que apresentam as iniciativas desenvolvidas pelos diversos órgãos públicos, incluindo também as ações dos sete eixos do *PMI* (Parauapebas, 2023; Parauapebas, 2024). Entrevistados afirmaram que

acessaram informações acerca do *PMI* através dos eventos de divulgação e uso do portal da transparência.

A prefeitura fez duas vezes no seu auditório uma divulgação, foi feito o convite, a entidade recebeu o convite para estar lá e assistir a palestra para falar do programa de investimento. – Entrevistado XII

Então, assim, o *PMI*, a gente sabe que é uma cifra de dinheiro muito grande foi destinado para essas ações, mas o que a gente vê de entrega para a população é muito pouco, referente aos números avultados que é liberado e a gente tem acesso, né, que é o portal da de transparência, hoje todo mundo tem acesso.- Entrevistado XIII

Embora não estivesse previsto nas ações do *PMI*, a SEGOV desempenhou um papel na implantação e manutenção do Portal do Observatório de Dados Estatísticos e Geográficos do Município de Parauapebas (<https://observatorio.parauapebas.pa.gov.br/>). Essa iniciativa estava incluída no Programa de Governo Digital do PPA (Parauapebas, 2021b). No entanto, durante o período de funcionamento anterior às eleições municipais, o portal apresentava o logotipo do *PMI*. Segundo o secretário, isso pode ser explicado pela incorporação do tripé da SEGOV ao *PMI*.

O portal consiste em um repositório único de dados para exposição de informações que visam subsidiar e oferecer ao governo do município, suporte ao planejamento de políticas públicas, investimentos, tomada de decisões e análise dos principais fatores que afetam a competitividade e desempenho econômico do município em diversos segmentos tais como: saúde, educação, agronegócios, indústria, segurança, urbanismo, turismo e economia. - (Parauapebas, 2024c)

(A SEGOV) vem com um tripé básico que originou a sua criação, um tripé que era modernização tecnológica, mudança do conceito de gestão com conceito integrado, [...] E o outro era o *PMI*. Depois a gente descobriu que o *PMI* poderia conter dentro dele todas essas ações. Então o *PMI* passou a ser a mola mestra da existência da SEGOV. – Entrevistado XV

O território do *PMI* foi definido como o município de Parauapebas, onde a sua própria lei formalmente “cria o *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas - PMF*”, assim como a legislação não prever relação com governos do mesmo nível federativo (Parauapebas, 2020). Enquanto foi relatado apenas trocas de experiências com outros municípios e independência financeira de Parauapebas como características da relação entre o *PMI* com os municípios vizinhos.

Não, os municípios vizinhos não impactam tanto na cidade e no *PMI*, porque a gente é independente. Então, claro que teve umas visitas, tanto de Canaã, como também a gente fez algumas visitas lá, mas mais como troca de experiência. [...] Então, só teve essa troca, mas parte do aporte financeiro, nada não. Então, só faz mais trocas, poucas de experiência. – Entrevistado XIV

Embora parte dos entrevistados participem de conselhos de políticas públicas, como de turismo, meio ambiente, cultura e desenvolvimento, eles não mencionaram em

suas respostas, a interação do *PMI* com esses arranjos. A relação do *PMI* com outros arranjos foi questionada ao representante do governo, não só na relação com os conselhos municipais, mas também com os conselhos consultivos de unidades de conservação. Como apresentado anteriormente na coordenação vertical, as interações se deram diretamente com o ICMBio, nas dependências da prefeitura ou do escritório do órgão federal no município. O *PMI* não instituiu espaços de participação territorial para garantir a presença de diferentes forças sociais e políticas, que pudesse expressar os conflitos e dinâmicas territoriais para a definição de consensos e prioridades. O governo organizou apenas eventos para apresentar “powerpoints” e maquetes para a sociedade, segundo os entrevistados. Embora o *PMI* tenha emergido do município, não foi construída uma pactuação territorial com os diferentes atores e forças sociais do território, o que dificilmente, entre outros fatores, dará sustentabilidade ao programa no próximo governo.

Nós nunca tínhamos (sic) a oportunidade de participar, a sociedade civil não trocou ideia, não participou, ou opinou sobre o que achava que era mais importante ou não para o município. – Entrevistado II

Ideias vão se alternando, pessoas vão se alternando, então se tu não cria um projeto onde a sociedade participe ativamente dele, onde a sociedade se aproprie, corre muito sério risco de uma próxima gestão eliminá-lo, sucumbí-lo, colocá-lo numa gaveta. – Entrevistado XV

A gente tá em fase de transição, então muita coisa lá vai mudar muita coisa, eles pretendem até acabar com O *PMI*, eles têm outros projetos esse, projeto foi pensado no governo, então é natural, porque quem entra às vezes não quer deixar histórico, ou resquício de outro governo. – Entrevistado XIV

Os dois representantes de organizações privadas reforçaram como aprendizagem a necessidade de abertura para a participação da sociedade e construção conjunta. Esse ponto, enquanto problemática, foi apresentado também na dimensão de participação social por Lucilene Abreu (Presidente da ASPROR e Diretora-Adjunta da Coordenação Regional Carajás em Parauapebas da FETRAF-Pará).

Acredito que se tivesse uma ideia unificada de todos esses atores que compõem tudo isso, teríamos resultados melhores, resultados positivos. – Entrevistado XIII

É, eu acho que ouvir e fazer talvez audiências com a sociedade. Agora eu te falo, provavelmente se tivesse ouvido a sociedade talvez tivesse priorizado a água em vez de, não vou falar que uma rodoviária esteja errada, mas em vez de um mercado central com bondinho, entendeu? Às vezes os esforços para fazer todas aquelas maquetes, todos os projetos, tivessem envidados esforços nos institutos de arquitetura, urbanismo, escritórios de engenharia para fazer a captação de água. – Entrevistado XII

O representante governamental enfatizou aprendizagens a partir da gestão do Programa, ressaltando o papel da liderança e da relevância das capacidades técnicas sobre indicações políticas.

Então isso aí ficou uma grande missão, tem que ter o líder, tem que ter alguém [...]. Eu acho que quando começa com alguém, com um líder, independente se ele vai continuar ou não, o próximo que assumir, ele tem que ter o mesmo pensamento, se tiver um pensamento contrário, a coisa não anda. - Entrevistado XIV

O aprendizado é isso, quando a pessoa quiser fazer qualquer coisa na vida você tem que trazer os melhores, isso o *PMI* fez. Então pra se fazer realmente, até serviu de lição, você tem que pegar gente realmente capacitada, boa.[...] Então, o que eu posso dizer é isso, se alguém quiser fazer um *PMI* na sua cidade igual, que coloque pessoas técnicas, que coloque pessoas comprometidas de entregar, e com interferência mínima política possível. [...] Tem que colocar pessoas técnicas, pessoas capacitadas, não indicadas politicamente. E a gente tem muito servidor bom, cara, tem um servidor capacitado que não deixa a desejar para ninguém. – Entrevistado XIV

Em relação ao instrumento de planejamento, o deputado federal destacou que a resistência inicial ao *PMI* surgiu da percepção de que seria criada uma estrutura com "superpoderes". Por outro lado, o representante do governo afirmou que o *PMI* teve alta aceitação por parte da sociedade e dos servidores públicos, embora reconheça a existência de algumas insatisfações. Já o representante da associação comercial apontou desafios ao *PMI* relacionados a desvios e bloqueios, atribuídos a disputas de ego, prioridades direcionadas a outros usos dos recursos públicos e à falta de vontade política por parte do poder público.

Eu te confesso que essa resistência encontrada no início, em consequência das pessoas acharem que era a criação de uma estrutura pra ter superpoderes. Quando eles perceberam que não era isso, quando eles perceberam que o desenrolar do trabalho tinha um outro sentido, tinha um outro objetivo, essa resistência se desfaz muito depressa. – Entrevistado XV

Então, a expectativa era grande demais porque o pessoal começou a ver que - não, agora vai pra frente. [...] Então a expectativa era de quase 100%. Claro que tem uma rejeição ali, outra lá da oposição, porque isso é natural. Porque não existe uma unanimidade. [...] E a expectativa também dos próprios servidores era muito boa, eles estavam sendo valorizados. – Entrevistado XIV

Percebe-se alguma disputa por ego mesmo, coisa do gênero, vou até falar assim, e finda que as pessoas que seriam beneficiadas, os munícipes, pagando a conta. Porque fica sem infraestrutura pronta. O dinheiro que era pra aplicar, se não naquilo, mas em outras melhorias, também não é aplicado, porque é consumido ali de outra forma durante a construção dos projetos que estão dentro desse *PMI*. [...] Do ponto de vista prático, eu acho que é de fato falta de interesse da gestão pública. Não tem outra explicação. Porque a gestão pública é dona da pasta de meio ambiente, de todas as partes que circulam que dariam condições para que aquilo acontecesse. Então, na minha opinião, bem simples, meio indireta, é falta realmente de vontade do poder público. - Entrevistado XIII

As respostas dos(as) entrevistados(as) em Parauapebas variaram entre o desconhecimento sobre o *Canaã 2035-Pacto por Canaã*, o relato de ter recebido informações superficiais sobre a iniciativa, ou alguma troca de informações, além de negarem a articulação entre os dois arranjos.

Também não (conheço). - Entrevistado VIII

Não, eu não tinha ouvido. Eu acho que eu já ouvi alguma conversa, mas não diretamente dentro do assunto, do contexto em si. Mas eu já ouvi algumas conversas aqui de alguns companheiros de outras associações. - Entrevistado IX

Eu já ouvi falar no *Pacto por Canaã*, mas o que eu ouvi falar foi algo rápido pelas redes sociais. [...] Não vou conseguir (responder sobre articulação entre os dois arranjos), não tive acesso. - Entrevistado XI

Eu já ouvi falar, mas eu não fui no dia que fizeram o lançamento. Eu sei algumas coisas por cima, mas eu não posso falar muito.[...] Não (houve articulação), eu vi que eles vieram aqui em alguns momentos pra ver o *PMI*, assim de perto, aprender a ter experiência, mas assim, de concreto, assim, dizer - a gente veio, a gente quer levar isso pra lá - não, acho que foi só troca de experiências. - Entrevistado XIV

Já ouvi falar, mas não tenho a profundidade, não cheguei a ler o que compõe de fato, mas já ouvi falar.[...] Não sei (informar sobre articulação entre os dois arranjos). - Entrevistado XIII

Muito superficialmente. - Entrevistado XV

Também, assim, tenho menos ainda, vamos dizer, entendimento do assunto. Eu ouvi vagamente, eu não sei recordar em que momento foi, mas eu já ouvi falar dessa questão aí do *Pacto por Canaã*, mas eu não sei expressar, informar os detalhes dele. - Entrevistado X

O (Canaã) 2035, como eu não faço parte do dia a dia de Canaã, eu não tenho conhecimento como é que tá, da agenda. O *Pacto por Canaã*, eu acompanhei, que naquele momento a gente trocava, ACIACCA e CDL, a gente trocava muita figurinha. [...] Não vejo (articulação entre os dois arranjos) - Entrevistado XII

3.3 Análise do Funcionamento dos arranjos do *Canaã-2035-Pacto por Canaã* e o *PMI*

O primeiro capítulo deste trabalho introduziu as abordagens sobre governança, território e governança territorial, apresentando em seguida as categorias de análise de arranjos institucionais e estruturas de governança empregadas em pesquisas anteriores. Tendo em vista esta literatura, os arranjos do *Canaã 2035-Pacto por Canaã* e o *Programa Municipal de Investimentos (PMI)* foram analisados a partir das categorias de participação social (relação com diversos atores não-governamentais), coordenação horizontal, coordenação vertical, mecanismos, transparência e responsabilização, ações abarcadas, território, pactuação territorial, relação entre os dois arranjos e aprendizagem. Como apresentado anteriormente, a pesquisa possui algumas limitações que impactam as discussões de seus resultados.

O pesquisador conseguiu realizar entrevista com apenas um representante da Prefeitura Municipal de Parauapebas, apesar de várias tentativas. A realização da pesquisa de campo durante o período eleitoral, bem como os resultados do pleito, pode ter influenciado na indisposição de atores governamentais em participar do estudo. Além disso, as entrevistas com representantes da sociedade civil revelaram não apenas a ausência de participação social no programa, mas também o desconhecimento ou conhecimento muito limitado sobre o *PMI*. Isso reduziu a possibilidade de obter contribuições qualitativas significativas desses atores a partir das entrevistas. A partir dos estudos de casos, é apresentado o funcionamento dos dois arranjos a partir das variáveis selecionadas.

A participação social foi integrada ao processo de decisão no arranjo do *Canaã 2035 - Pacto por Canaã* no segundo processo, o que não foi observado no caso de Parauapebas. Apesar disso, ambos os arranjos preveem interações com atores externos ao governo durante a implementação. A elaboração do Plano Canaã 2035 não contou com a participação social, apesar de apresentar em seu texto iniciativas que visam relacionar o governo com a sociedade civil e o setor privado. A incorporação de atores não governamentais ocorreu apenas entre 2018 e 2019, por meio do *Pacto por Canaã*, que também propôs ações de interação com atores externos ao governo. O *PMI* não incluiu a participação da sociedade civil no processo de definição de seus eixos e ações, limitando-se a convidá-la para eventos de divulgação. Apesar da legislação do *PMI* não regulamentar formalmente a relação com atores externos ao governo, as iniciativas do programa podem ser objeto do Programa de PPP. Além disso, parcerias público-privadas de diferentes naturezas foram estabelecidas em áreas como ensino superior e infraestrutura.

A elaboração do Plano 2035 se apresenta como um esforço de intersetorialidade, do mesmo modo que foi enfatizada essa problemática durante a produção do instrumento. Uma mesma ação foi colocada como prioridade por diferentes secretários, enquanto o plano define responsabilidades compartilhadas por diferentes órgãos. As secretarias de planejamento e de governo foram reconhecidas como relevantes para a coordenação horizontal no *Canaã 2035-Pacto por Canaã*. Em Parauapebas, a Secretaria de Planejamento foi extinta, transferindo suas competências a recente criada Secretaria de Governo, incluindo a de coordenação intersetorial. A relação do legislativo municipal com o governo foi colocado como fator de resistência à coordenação, assim como a

comunicação interna e dispersão das secretarias após incêndio no centro administrativo do município.

A coordenação vertical existiu apenas na implementação das ações previstas nos dois arranjos, mas reforçando a característica de autonomia financeira dos municípios. A elaboração do *Canaã 2035* e o processo do *Pacto por Canaã* não contou com a participação de atores dos governos estadual e federal, todavia iniciativas estaduais ou federais foram incorporadas e as interações com esses níveis federativos aconteceram na implementação das ações previstas nos planos de ação do Pacto e nos eixos do Plano. Atores do governo federal e estadual não foram envolvidos de alguma forma na elaboração do *PMI*, enquanto sua regulação atribui funções de coordenação e acesso a recursos desses níveis federativos. O programa se relacionou com o governo do Estado para a construção da universidade e com o ICMBio em agendas de sua responsabilidade. A autonomia financeira de Canaã dos Carajás e Parauapebas foi enfatizada em relação aos outros níveis de governo, mas também em relação aos municípios vizinhos.

Os dois municípios apresentam o desafio de instituir mecanismos permanentes e eficazes que garantam a participação social e a coordenação com os diferentes atores governamentais e não governamentais. Em Canaã dos Carajás, os mecanismos foram conduzidos em períodos específicos do tempo (2015 e 2018-19) e por entidades externas ao governo (Consultoria e OSCIP). Embora representem avanços, tendo em vista a incorporação da sociedade civil nos mecanismos do Pacto, também significa a incapacidade e/ou indisposição do governo em instituir estrutura de governança permanente que possa reunir os diferentes atores em torno de um projeto comum. O *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas* reuniu apenas três mecanismos, o Núcleo Permanente de Articulação e os eventos de divulgação do *PMI* sem caráter participativo, além da designação de representantes da SEGOV em GTs e comissão de trabalho que relacionaram as ações do Programa.

Os arranjos estruturam seus instrumentos em eixos e ações definidos pelos próprios governos. Enquanto apenas Canaã dos Carajás permitiu, em um segundo momento, que a sociedade civil participasse da priorização dessas ações. O *Canaã 2035* organizou as 14 ações priorizadas pelos representantes governamentais em seis eixos desde desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e urbanismo sustentável, enquanto o *Pacto por Canaã* deu prioridade às ações do eixo de desenvolvimento econômico do Plano *Canaã 2035*. A ação de educação técnica e superior do eixo de desenvolvimento social também foi priorizada, a partir da perspectiva de fortalecer o

dinamismo econômico. As 40 ações e 7 eixos do *PMI* previstos no PPA e na lei de criação do programa, abrangem desde a modernização do governo até o desenvolvimento tecnológico. Elas foram definidas pela SEGOV, gerando resistências devido à falta de consulta à sociedade, bem como pelas próprias propostas de conteúdo e prioridades apresentadas pelos representantes do governo.

A transparência nos processos de decisão e acompanhamento dos arranjos é deficiente, embora tenha havido progressos no monitoramento de indicadores socioeconômicos e ambientais. O Plano Canaã 2035 contextualiza timidamente as condições sociais, econômicas, demográficas e ambientais do município, entretanto está em curso o monitoramento de indicadores do município. Os quatro diagnósticos locais produzidos no *Pacto por Canaã* foram apresentados apenas para os participantes dos mecanismos de participação, assim como o Pacto não contava com canal de informação para tornar público as iniciativas e discussões, tão pouco priorizou ações de transparência e responsabilização. Não há registro de diagnóstico produzido pelo *PMI*, limitando-se à elaboração de projetos técnicos para obras previstas no programa. O acompanhamento do *PMI* foi realizado por meio dos Relatórios de Assuntos Municipais, em vez das ferramentas previstas em lei ou do site institucional criado para esse propósito. A SEGOV administra o Portal do Observatório de Dados Estatísticos e Geográficos do Município de Parauapebas, previsto em outro programa.

Os atores aprenderam com os instrumentos de planejamento, assim como apresentaram resistências. As experiências anteriores dos atores tiveram impacto tanto positivo quanto negativo, seja trazendo o planejamento de longo prazo para o governo, ou como resistências, motivadas por frustrações com iniciativas anteriores. Foram apresentados flexibilidade, bloqueio e tentativa de desvio dos instrumentos, enquanto o diálogo, conhecimento e os resultados foram colocados com chaves para aumentar a aceitação. Aprendizagens a partir do arranjo contribuem para o novo plano de longo prazo de Canaã dos Carajás. Mesmo o *PMI* sendo pouco conhecido, foi afirmado sua ampla aceitação social, assim como teria superado resistências internas acerca de uma estrutura com "superpoderes". A sociedade civil não participou e não teve a oportunidade de aprender com o *PMI*, embora coloque para o governo a abertura à participação como aprendizagem. A relevância da liderança e a valorização das capacidades técnicas foram aprendizagem na gestão do programa.

A pactuação territorial foi colocada pelos dois arranjos como forma de garantir a sustentabilidade, todavia apenas o *Canaã 2035-Pacto por Canaã* a realizou. Embora o

planejamento participativo promovido pelo *Pacto por Canaã* tenha sido apresentado como um instrumento para assegurar a sustentabilidade do Plano 2035, por meio de uma pactuação territorial que envolvesse diversas forças sociais e políticas, ainda não é possível afirmar que foi construída uma linguagem comum entre os diferentes atores. Canaã dos Carajás avançou na pactuação territorial em comparação com o próprio Plano Canaã 2035 e está à frente em relação ao *PMI* de Parauapebas, que não garantiu participação social na elaboração ou priorização do programa. Enquanto Canaã dos Carajás apresenta seu novo plano de desenvolvimento de longo prazo - Canaã dos Nossos Sonhos - Canaã 2050, o *PMI* enfrenta questionamentos sobre sua sustentabilidade, não assegurada pela pactuação e agravada pelos resultados da última eleição municipal.

Os arranjos definiram os limites administrativos de cada município como o território das políticas. O território do *Canaã 2035-Pacto por Canaã* foi estabelecido como o próprio município de Canaã dos Carajás, seja através das definições nos instrumentos de planejamento ou nas relações estabelecidas e pactuadas entre os diferentes atores sociais no *Pacto por Canaã*. O *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas* também estabelece o próprio município como território. Tanto Canaã dos Carajás quanto Parauapebas mantiveram algum tipo de relação com municípios vizinhos, seja por meio de ações voltadas à mobilidade, como o asfaltamento de vias, ou por meio de trocas pontuais de experiências. Os arranjos institucionais estudados não estabeleceram nenhum tipo de pactuação entre si em uma dinâmica de governança territorial que ultrapassasse os limites administrativos, assim como são desconhecidos dentro do próprio município (*PMI*) ou pelos atores entrevistados do município vizinho (*Canaã 2035-Pacto por Canaã e PMI*), embora os mesmos reconheçam desafios comuns como migração, turismo, mineração e educação superior.

CONCLUSÃO

A governança territorial é um tema de grande interesse e um elemento essencial nos estudos e nas estratégias de desenvolvimento territorial, sendo o desenvolvimento considerado seu propósito final. Este trabalho analisou as condições mais recentes de desenvolvimento humano e sustentável em Canaã dos Carajás e Parauapebas, por meio de indicadores ambientais e socioeconômicos ao longo do tempo, comparando-os com outros entes e alinhando-os aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sem se aprofundar em abordagens teóricas sobre desenvolvimento. Com base na abordagem da governança territorial para o desenvolvimento e na análise das condições de desenvolvimento dos dois municípios, o trabalho examina o funcionamento das duas estruturas de governança - o *Canaã 2035-Pacto por Canaã* e o *Programa Municipal de Investimentos de Parauapebas (PMI)*. Além disso, investiga a possível dinâmica de governança territorial que ultrapassa os limites administrativos, considerando uma possível relação entre os dois arranjos de políticas.

A análise de indicadores corrobora outros resultados, no sentido da atividade mineral em Canaã dos Carajás e Parauapebas gerar impactos econômicos significativos. O setor industrial, especialmente a atividade de mineração, adiciona significativo valor à economia, o que se reflete no crescimento da distribuição da CFEM, na CFEM per capita e na receita corrente per capita dos dois municípios, com destaque para o crescimento de Canaã dos Carajás na última década. No entanto, esses ganhos financeiros não se traduziram uniformemente em melhorias nos indicadores sociais e ambientais. Enquanto aconteceram avanços no saneamento básico e redução do analfabetismo, melhorias ainda são insuficientes ou problemas persistem, como observado na variação do IDEB, nas taxas de homicídio, de mortalidade infantil e na infância, além da degradação ambiental pela atividade mineral.

Canaã dos Carajás apresentou a menor taxa de analfabetismo ao final da série, porém também registrou uma das menores variações no IDEB dos anos iniciais e uma variação nos anos finais inferior à média nacional. O município melhorou o esgotamento sanitário e vinha reduzindo a mortalidade infantil e na infância. No entanto, os últimos resultados da mortalidade infantil e na infância afastam essa tendência e prejudicam as variações do município. Parauapebas registrou a menor taxa de mortes no trânsito entre todos os entes e uma redução na mortalidade por homicídios, embora ainda presente, em relação a este último, uma taxa superior à média estadual, nacional e à de outros cinco

municípios analisados. Apesar de alcançarem resultados positivos em determinados aspectos, os dados revelam disparidades que posicionam os municípios em condições intermediárias ou desfavoráveis em outros indicadores, evidenciando a complexidade do desenvolvimento humanos e sustentável em contextos marcados pela mineração, onde ganhos econômicos e sociais coexistem com desafios socioeconômicos e ambientais estruturais.

A análise dos arranjos institucionais revela que a participação social foi tratada de maneira distinta no *Canaã 2035 - Pacto por Canaã* e no *PMI*. O *Plano Canaã 2035* não contou com a participação social, embora tenha proposto iniciativas para estreitar a relação entre o governo, a sociedade civil e o setor privado. Já no *Pacto por Canaã*, a participação social foi incorporada entre 2018 e 2019. No *PMI*, a participação social foi praticamente inexistente. A sociedade civil não foi consultada na definição de eixos e ações, limitando-se a ser convidada para eventos de divulgação, enquanto a relação com atores externos foi regulada por lei de parcerias público-privadas. Nesse sentido, a pactuação territorial foi abordada pelos dois arranjos de forma diferente. O *Canaã 2035 - Pacto por Canaã* avançou nesse aspecto, realizando uma pactuação territorial que envolveu diversas forças sociais e políticas, embora ainda não tenha alcançado uma linguagem comum entre todos os atores envolvidos. Por outro lado, o *PMI* não garantiu a participação social na elaboração ou priorização do programa, ficando atrás em termos de pactuação territorial, o que levanta questões sobre sua sustentabilidade.

Desafios e esforços de coordenação estão presentes. A coordenação horizontal foi apresentada como uma problemática em Canaã, enquanto o papel de coordenação das secretarias de Planejamento e de Governo foi reconhecido. Em Parauapebas, atribuições de planejamento do *PMI* pela SEGOV enfrentou resistência do legislativo, problemas de comunicação interna e percepções individuais negativas. A autonomia financeira dos dois municípios limitou a articulação com governos estadual e federal, embora houve interações na implementação. Os dois municípios enfrentam o desafio de estabelecer mecanismos permanentes e eficazes para garantir a participação social e a coordenação entre diversos atores. Em Canaã dos Carajás, os mecanismos foram realizados em períodos específicos, com a atuação de entidades externas ao governo, refletindo avanços na inclusão da sociedade civil, mas também evidenciando a falta de uma estrutura permanente de governança. O *PMI* previu poucos mecanismos, como o Núcleo Permanente de Articulação e eventos de divulgação sem caráter participativo, além de envolvimento em grupos de trabalho

A transparência nos dois arranjos é limitada, embora apresente avanços. O Plano Canaã 2035 abordou timidamente as condições locais no diagnóstico, e o *Pacto por Canaã* não contou com canais públicos de informação e não priorizou ações de transparência. Já o *PMI* de Parauapebas não registrou diagnóstico e se limitou a relatórios técnicos, sendo acompanhado por documentos administrativos, sem uso pleno das ferramentas legais previstas ou do site institucional, enquanto apresenta o Portal de Dados como principal ferramenta de monitoramento de indicadores. Em Canaã, experiências anteriores dos atores trouxeram resistências ou foram decisivas para a elaboração do instrumento de planejamento, assim como o instrumento produziu aprendizados para o próximo planejamento de longo prazo. Diálogo, conhecimento e os resultados ajudaram a aumentar a aceitação, enquanto bloqueios e tentativas de desvio foram desafios. Embora tenha relatado que o *PMI* teve ampla aceitação e superou resistências internas, ele é desconhecido por parte da sociedade civil e com resistências no legislativo. Garantir a participação social, liderança e valorização técnica foram aprendizados centrais.

Os arranjos estruturam seus instrumentos em eixos e ações definidas pelos governos, com a sociedade civil participando da priorização apenas em Canaã dos Carajás. O Canaã 2035 organizou 14 ações em 6 eixos, com foco em desenvolvimento econômico, social e urbanismo sustentável, enquanto o *Pacto por Canaã* priorizou o desenvolvimento econômico e a educação técnica e superior. O *PMI*, com 40 ações e 7 eixos, abrange desde modernização governamental a desenvolvimento tecnológico. As ações foram definidas pela SEGOV sem consulta à sociedade. O *Canaã 2035-Pacto por Canaã* e o *PMI* definem os próprios limites municipais como território das políticas. Ambos mantêm alguma relação com municípios vizinhos, principalmente em ações de mobilidade, como asfaltamento de vias, e em trocas pontuais de experiências. No entanto, não há pactuação entre Canaã dos Carajás e Parauapebas em termos de governança territorial que ultrapasse os limites administrativos, e os desafios comuns, como migração, turismo, educação superior e mineração, são reconhecidos, mas não geridos de forma integrada entre os municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENDA PÚBLICA. **Pacto por Canaã estimula desenvolvimento econômico no Norte do Brasil**. Agenda Pública, 2022. Disponível em: <https://agendapublica.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Caso-de-sucesso-Canaa-dos-Carajas.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

AGUILAR, Luis F. **Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar**. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.

ALBAGLI, Sarita. Território e territorialidade. **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 23-69, 2004.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM. **Arrecadação da CFEM**. ANM, 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDA5NGMyYmYtOWQyMi00NzA1LWFhO-TQtNmU5NjEyMTI3ZDMxIiwidCI6ImEzMDgzZTIxLTc0OWItNDUzNC05YWZhLTU0Y2MzM-Tg4OTdiOCJ9&pageName=ReportSection7a43f884dc43352e5953>. Acesso em: 07 ago 2024.

_____. **Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM**. ANM, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/contribuicao-financeira-pela-exploracao-mineral-2013-cfem>. Acesso em: 05 ago. 2024.

ATIENZA, Miguel; FLEMING-MUÑOZ, David; AROCA, Patricio. Territorial development and mining. Insights and challenges from the Chilean case. **Resources Policy**, v. 70, p. 101812, 2021.

ATLAS BRASIL. **Consulta**. Atlas do Desenvolvimento Humano, 2022. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>. acesso em: 20 mai. 2024

BÁEZ, Alexander. Gobernanza: estado del arte. **Estudios de la Gestión: revista internacional de administración**, n. 13, p. 125-148, 2023.

BARRA PESADA PARAUAPEBAS. **Parauapebas ganha Programa Municipal de Investimentos**. Barra pesada de Parauapebas, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bPFIpMLPg88>. Acesso em: 01 out. 2024.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 103-114, 2011.

BONNAL, Philippe; CAZELLA, A.; MALUF, Renato Sérgio. **Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial**. 2009.

BORGES, Fabrini Quadros; BORGES, Fabricio Quadros. ROYALTIES MINERAIS E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO:: UMA ANÁLISE DO PROJETO CARAJÁS NO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS NO PARÁ. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, 2011.

BORSATTO, Ricardo Serra; JUNIOR, Wolney Felipe Antunes; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira. Território, arranjos institucionais e os desafios para a governança territorial: apontamentos do Território Sudoeste Paulista (SP). **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 25, n. 3, p. 940-961, 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis nos 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)**. Diário Oficial da União, Brasília, 18 dez 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm. Acesso em: 23 abr 2024.

_____. **Decreto nº 11.659, de 23 de agosto de 2023. Regulamenta o disposto no inciso VII do § 2º, no § 3º e no § 5º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para estabelecer o percentual de distribuição de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.** Diário Oficial da União, Brasília, 23 ago. 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11659.htm#art7. Acesso em: 23 abr 2024.

_____. **Sistema Nacional De Informações Sobre Saneamento – SNIS 2022.** Recuperado em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/#>. Acesso em 08 mai. 2024.

_____. Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Senado Federal, 2023. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/623234/CF88_EC129_livro.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRAZ, LÍVIA. **Royalties da mineração representam até 40% da arrecadação de municípios produtores de minério,** 2023 Disponível em: <https://brasil61.com/n/royalties-da-mineracao-representam-ate-40-da-arrecadacao-de-municipios-produtores-de-minerio-bras239672>. Acesso em: 02, out. 2024.

CABRAL, Eugênia Rosa; ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva; SANTOS, Dalva Vasconcelos dos. **Canaã dos Carajá-do leite ao cobre: uma grande transformação estrutural do município após a implantação da mina** (2011).

CANAÃ DOS CARAJÁS. **Fenecan: Com o foco em futuro sustentável, prefeitura e FGV lançam “Canaã dos Nossos Sonhos”.** Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, 2024b. Disponível em: <https://www.canaadascarajas.pa.gov.br/novo/fenecan-com-o-foco-em-futuro-sustentavel-prefeitura-e-fgv-lancam-canaa-dos-nossos-sonhos/>. acesso em 20 nov. 2023.

_____. **Plano de Desenvolvimento 2035. Canaã dos Carajás.** Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, 2015. Disponível em:

http://transparencia.transparenciacanaa.com.br/arquivos/PLANO_MUNICIPAL_DE_D ESENVOLVIMENTO.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023

_____. **Prefeitura apresenta “Pacto por Canaã” e assina convênio com a Unifesspa.** Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, 2019. Disponível em: <https://www.canaadascarajas.pa.gov.br/novo/prefeitura-apresenta-pacto-por-canaa-e-assinaconvenio-com-a-unifesspa/>. Acesso em: 16, out. 2023.

CHIA, Eduardo; TORRE, André. Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. **Investigaciones Geográficas**, v. 60, p. 18-34, 2020.

CONEXÃO RURAL BRASIL. **PMI beneficia região do chamado Contestado entre Parauapebas e Marabá-PA.** Conexão Rural Brasil, 2021. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=Uo38is1THZo>. Acesso em: 01 jul. 2024.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa-: Métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Penso Editora, 2021.

CUNHA, Clebson Sousa; ARAÚJO, Jó Rodrigues. **Avaliação da dinâmica do uso e cobertura da terra em áreas com processos minerários ativos em Parauapebas.** Orientadores: João Almiro Correa Soares; Stanley William Costa Dias. 2024. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Agronomia) - Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus Belém, PA, 2024.

DA SILVA, João Marcio. Território e mineração na Amazônia paraense norte do Brasil. **Anais do EGAL**, Montevidéu, Uruguay, 2009.

- DALLABRIDA, Valdir Roque et al. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Revista Grifos**, v. 25, n. 40, p. 43-66, 2016.
- DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Ferminiano. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em questão**, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003.
- Dallabrida, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, p. 304-328, 2015.
- _____. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 15-38, 2011.
- _____. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 3, p. 165-186, 2010.
- DATASUS. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. **Portal da saúde**. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>. Acessado em 05 mai. 2024.
- DAVOUDI, Simin; COWIE, Paul. Guiding principles of ‘good’ territorial governance. In: **Territorial Governance across Europe**. Routledge, 2015. p. 66-78.
- DESLANDES, S. F. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MCS Minayo (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**, 2008.
- DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415
- ENRÍQUEZ, MARIA AMELIA; FERRAZ, L. P. . **Mineração - Dinâmicas Socioeconômica no Pará e Alternativas para Contrapor à Maldição dos Recursos**. 1. ed. Florianópolis - SC: Habitus, 2023. v. 1. 349p .
- ENRÍQUEZ, M. A. **Contradições do desenvolvimento e uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA)**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. 2018.
- ESPINAL, Edwin Arango; MOLANO, Raquel Ceballos; GIRALDO, Lida Valentina Patiño. Gobernanza territorial: un análisis bibliométrico. **Cuadernos de Administración**, v. 36, n. 68, p. 14-27, 2020.
- FARAH, Marta Ferreira Santos et al. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. **O Município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999.
- FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 3, p. 11-38, 2017.
- FERRUSCA, Francisco Javier Rosas; SÁNCHEZ, Viridiana Rodríguez. Gobernanza Territorial: medición regional en el Estado de México. **Korpus 21**, p. 493-504, 2023.
- FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Texto para Discussão, 2013.
- FIGUEIREDO FILHO, Wilson B. Algumas estruturas de governança no interior da Bahia, de Minas Gerais e de São Paulo: mais inércia institucional e menos modernização política entre 2002 e 2014. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 25, n. 3, p. 1009-1031, 2020.

FUINI, Lucas Labigalini. Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. **Interações (Campo Grande)**, v. 13, p. 93-104, 2012.

_____. A governança e o território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 15, n. 28, 2014.

_____. Território, territorialização e territorialidade: o uso da música para a compreensão de conceitos geográficos. **Terr@ Plural**, v. 8, n. 1, p. 225-249, 2014a.

FUNAPE, Fundação de Apoio à Pesquisa. **Produção de subsídios à formulação de políticas públicas para a Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás**. FUNAPE, 2020. Disponível em:

https://funape.org.br/site/img/noticias/ANEXO_202006101334431591806883.pdf.

Acesso em: 16, out. 2023.

FURTADO, Layse Gomes et al. Detecção de Mudanças do Uso e Cobertura do Solo no Município de Canaã dos Carajás, Pará. **Revista Verde Grande: Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 5, n. 02, p. 116-131, 2023.

GENTIL, Paula Pessoa de Castro et al. Governança territorial e inovação social nos processos de desenvolvimento regional em territórios de mineração: um modelo teórico em construção. **Cadernos EBAPÉ**. BR, v. 17, p. 509-522, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **XIV Encontro do Conpedi**, v. 16, 2005.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. **Boletim campineiro de Geografia**, v. 2, n. 3, p. 523-545, 2012.

GUERRERO, Omar. Gobierno. **Diccionario de Políticas y Administración Pública**, coordinado por Mario Martínez Silva. México: Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, tomo EM, 1988.

GUSTAFSSON, Maria-Therese; SCURRAH, Martin. Subnational governance strategies at the extractive frontier: collaboration and conflict in Peru. **Territory, Politics, Governance**, p. 1-18, 2020.

HAESBAERT, Rogerio. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, v. 9, n. 17, p. 19-45, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2024.

_____. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2012.

_____. **Censo Brasileiro de 2000**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2002.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 07 mai. 2024.

_____. **Censo 2022: rede de esgoto alcança 62,5% da população, mas desigualdades regionais e por cor e raça persistem**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2024a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de>

noticias/noticias/3923 7-censo-2022-rede-de-esgoto-alcanca-62-5-da-populacao-mas-desigualdades-regionais-e-porcor-e-raca-persistem. Acesso em: 07 out. 2024.

Áreas

Territoriais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-area-s-dos-municipios.html>. Acesso em: 23 abr. 2024.

Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Estudos e Pesquisas: Informação Geográfica. Rio de Janeiro, n. 10, 2015.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE CANAÃ DOS CARAJÁS - IDURB. **Documento de formalização de demanda SISCAN.** Disponível em:

https://transpublic.transparenciacanaa.com.br/public/files/DOCUMENTO-FORMALIZACAO-DEMANDA-SISCAN-1_47646.pdf . Acesso em: 20 out. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Resultados.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 01 out. 2024.

KOOIMAN, Jan et al. Governar en gobernanza. **La gobernanza hoy**, v. 10, p. 57-82, 2005.

MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Reforma y democracia**, n. 21, p. 7-22, 2001.

MATLABA, Valente José et al. **Socioeconomic dynamics of a mining town in Amazon: a case study from Canaã dos Carajás, Brazil.** Mineral Economics, v. 32, p. 75-90, 2019.

MIRANDA, Brenno Moraes. **Efeito da Dinâmica Socioeconômica Derivada da Ocupação Urbana e Exploração Mineral: Crescimento da Criminalidade dos Municípios de Canaã dos Carajás e Parauapebas**, de 2008 a 2013. 2017. Dissertação de Mestrado.

MONTE-CARDOSO, Daniel. **Mineração e subdesenvolvimento: impactos da atividade mineradora nos municípios de Canaã dos Carajás, Marabá e Parauapebas (2004-2015).** 2018. Tese de Doutorado. [sn].

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos avançados**, v. 19, p. 187-207, 2005.

NUNES, Débora Aquino; PINHO, Bianca Caterine Piedade. Mineração, condições de vida e trabalho em Canaã dos Carajás-PA. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales (RCCS)**, n. 9, p. 28, 2019.

OLIVEIRA, Antônia Larissa Alves; DE SOUZA SILVA, Giliad. Renda mineral e sua apropriação: uma análise da despesa orçamentária vinculado a CFEM no município de Parauapebas (PA). **ENANPUR**, 2023.

OLIVEIRA et al. Para onde vai a CFEM? Uma avaliação dos municípios de Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá, no Pará. Nota técnica - Nº 03 - Abril de 2021. DOI: 10.13140/RG.2.2.25816.42242/1. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/350620007_PARA_ONDE_VAI_A_CFEM_UMA_AVALIACAO_DOS_MUNICIPIOS_DE_PARAUAPEBAS_CANAA_DOS_CARAJAS_E_MARABA_NO_PARA. Acesso em: 05 mai. 2023.

OLIVEIRA, Antônia Larissa Alves et al. ARRECADAÇÃO E USO DA CFEM: FALTA TRANSPARÊNCIA E LIMITAÇÕES DE ACESSO AOS DADOS. Comitê em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, 2020.

_____. **Relatório de Assuntos Municipais - RAM 2023.** Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2024 Disponível em: <https://www.governotransparente.com.br/transparencia/documentos/45079490/download/25010/RAM.Consolidado.2023.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024

_____. **Indicação nº 52/2024.** Câmara Legislativa de Parauapebas, 2024b. Disponível em: https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2024/8120/indicacao_n_52-2024_pmi.pdf. Acesso em: 17 set. 2024.

_____. **Observatório Parauapebas.** Prefeitura Municipal de Parauapebas, 2024c. Disponível em: <https://observatorio.parauapebas.pa.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança?. **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. ¿ Por qué ahora el interés por la gobernanza. **La gobernanza hoy**, v. 10, p. 37-56, 2005.

PINTO, Daniela Gomes; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Uma abordagem territorial para o gerenciamento de projetos de infraestrutura: o caso da usina hidrelétrica de Belo Monte, Pará, Brasil. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 21, p. e2021-0074, 2023.

PIRES, Elson Luciano Silva et al. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **GEOgraphia**, Fluminense, RJ, v. 19, n. 41, p. 24-38, 2017.

_____. A governança territorial no Brasil: conceitos e modalidades. **I Circuito de Debates Acadêmicos (CODE)**. Anais, 2011.

PIRES, Elson Luciano S. Território, governança e desenvolvimento: questões fundamentais. **Caderno prudentino de geografia**, v. 2, n. 38, p. 24-49, 2016.

Projeto MapBiomias. **Coleção 9 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso do Solo do Brasil**. Disponível em: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org>. Acesso em: 03 out. 2024.

_____. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **GEOgraphia**, v. 19, n. 41, p. 24-38, 2017.

RHODES, Roderick Arthur William et al. La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. **La gobernanza hoy**, v. 10, p. 99-122, 2005.

SANTOS, Milton. El territorio: un agregado de espacios banales. **Boletín de Estudios geográficos**, n. 96, 2000.

SEEG. Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. **Plataforma SEEG** Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SIEDENBERG, Dieter Rugar. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em questão**, v. 1, n. 1, p. 45-71, 2003.

SILI, Marcelo. Crisis y renovación de la planificación y la gobernanza de los territorios. **Perspectives on rural development**, v. 2018, n. 2, p. 17-36, 2019.

SILVA, Elissandra Lima; PONTES, Altem Nascimento; DE PAULA, Manoel Tavares. Compensação financeira pela exploração mineral na Amazônia brasileira à luz do direito ambiental: avanços e desafios. **CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES**, v. 17, n. 5, p. e6380-e6380, 2024

SOLEDAD PRESAS, Carolina. **Instituições e desenvolvimento em municípios de base mineira: os casos de Parauapebas-PA e Itabira-MG**. 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, p. 57-72, 2009.

DE MOURA SOTERO, Erick; LOTTA, Gabriela Spanghero; OLIVEIRA, Ebenézer MM. O programa “de braços abertos”–um olhar à luz dos seus arranjos institucionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 3, 2019.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, p. 132-139, 2005.

TESOURO NACIONAL. **Transferências a Estados e Municípios**. Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estado-s-e-municipios>. Acesso em: 07 jun. 2024.

_____. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro –SICONFI**. Secretaria do Tesouro Nacional, 2024a. Disponível em:

<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=ORjeWywgaCCDhrbPGTHkQahz.node2>. Acesso em: 28 mai. 2024.

TONI, Fabiano; CAPELLARO, Mauro; Lima, Arnaldo. **Governança Ambiental: fundamentos e aplicações**. Editora UnB, 2024.

TRINDADE, José Raimundo Barreto et al. Mineração e políticas de desenvolvimento local para o município de Parauapebas no Pará. **Recursos minerais & sustentabilidade territorial**, 2011

VILLELA, R.; GIUSTI, F. Mineração de cobre em Canaã dos Carajás, desenvolvimento e impactos socioeconômicos: para quem. **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS**, v. 20, 2016.