

Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes

GT Ordenamento Territorial e Biodiversidade

Relato – Seminário de consulta¹

Altamira, 18 de maio de 2016

No âmbito de um debate tão marcado pela necessidade de “medidas antecipatórias”², o ordenamento territorial desponta possivelmente como a ação preventiva por excelência. Conforme pontuou o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), líder desse Grupo de Trabalho (GT), a especulação fundiária e migração em massa típicas no contexto de grandes obras têm início muito antes da construção em si. Na ausência de ordenamento adequado, cenário preponderante na Amazônia, o que se tem é a intensificação do processo de desorganização do espaço, que propicia desperdícios – no caso, por exemplo, de áreas abertas e subutilizadas – e aumento da pressão sobre recursos naturais, como madeira, pesca e caça. Tudo isso transcende as questões ambientais puramente, já que trata-se da base dos conflitos violentos no campo.

A premissa de um **ordenamento prévio** foi recebida de forma consensual pelos participantes do seminário, representantes de uma sociedade local que já vivenciou o período relativo à instalação da usina de Belo Monte. Foram frequentes os relatos de que o início das obras corresponderia a um “tsunami”, com muitas demandas e transformações que desafiam todos os setores da sociedade, ou, ainda, que “no caos, não há planejamento

¹ O GVces e a IFC, com o apoio da Universidade Federal do Pará – UFPA, promoveram encontro de instituições e lideranças sociais em Altamira (PA), durante os dias 17 e 18 de maio, com o objetivo de debater sobre os seguintes temas, no contexto da Usina Belo Monte: Agendas de Desenvolvimento Territorial, Capacidades Institucionais e Ordenamento Territorial.

² Veja também como estratégias de preparação dos territórios antes da chegada de grandes empreendimentos estão sendo discutidas nos demais grupos de trabalho temáticos, nos relatos disponíveis em gvces.com.br/grandes-obras-na-amazonia

possível”, em referência a esse mesmo período. Alguns dos presentes fizeram notar que a principal política pública federal nesse sentido, o Programa Terra Legal, não teria alcançado resultados expressivos na região, embora a política enquanto proposta seja entendida como acertada e necessária.

Evidenciou-se, ao longo do debate, um processo de **dominação da lógica territorial imposta pelo empreendimento**. Um testemunho deu conta de que alguns planos diretores municipais foram encomendados à empresa responsável por Belo Monte, a Norte Energia, e que, mais tarde, esses mesmos documentos teriam sido descumpridos, em face do traçado das linhas de transmissão sobre áreas que haviam sido denominadas anteriormente como de expansão urbana. Frisou-se, ainda, a insegurança que se abate sobre famílias marcadas pra remoção no contexto de obscuridade fundiária próprio da Amazônia, em que a ausência de títulos definitivos de propriedade pode prejudicar a justa indenização nos processos de desapropriação.

Todas essas falas dialogam com um dos pressupostos de diagnóstico aventados pelo Ipam, segundo o qual grandes empreendimentos na Amazônia são ditados pela ótica de desenvolvimento macroeconômico nacional, com pouca ou nenhuma sintonia com dinâmicas próprias dos territórios impactados. No campo do ordenamento territorial, entende-se que instrumentos que não levem em conta as **formas de uso já estabelecidas** e as **expectativas locais** em torno dos espaços, para além de vocações biofísicas, tendem a ser pouco efetivos. Um exemplo veio da Secretaria de Meio Ambiente de Brasil Novo, município que conquistou resultados expressivos no combate ao desmatamento nos últimos anos, e que vem conduzindo zoneamento de maneira participativa, independente e em diálogo inclusive com outros municípios.

A pergunta que pairou sobre o grupo foi como **fortalecer políticas e ferramentas de planejamento local já existentes** de modo que os territórios não fiquem subjugados às intervenções promovidas pelos grandes empreendimentos. Travou-se um debate em torno do papel estratégico da **produção e do acesso à informação**, pelas sociedades locais e para as sociedades locais no que tange ao ordenamento. Enquanto para alguns a informação pode ser um elemento agregador, de concertação, como no caso de Brasil Novo, outros demonstraram ceticismo em razão da desproporcionalidade entre o que a sociedade é capaz de produzir e o que agentes mais poderosos ofereceriam como “contrainformação”.

Lições aprendidas

Parte do método de trabalho do Ipam foi recuperar e comparar a trajetória de grandes projetos já consumados – BR-163 e Belo Monte – e outros ainda em vias de execução – BR-319 e Complexo Hidrelétrico do Tapajós. Do ponto de vista da **governança territorial** para o planejamento prévio, o caso da BR-163 aparece como de maior sucesso.

Encampado pelo Ministério de Meio Ambiente à época, o Plano BR-163 Sustentável foi resultado de ampla articulação e pressão por parte de diversos segmentos sociais locais, que se mobilizaram em torno do desejo comum pela pavimentação da rodovia, desde que realizada de forma organizada e com repartição de benefícios. Numa primeira fase, a criação de novas unidades de conservação e a regularização de assentamentos e propriedades privadas, antes do início das obras, foram capazes de conter eficientemente a previsível expansão dos desmatamentos em razão de especulação fundiária.

Esse caso inspirou uma reflexão do grupo a respeito do diferencial da coesão social em torno do empreendimento, se o planejamento em tempo

adequado e pactuado com a população local sequer seria possível em se tratando de **projetos altamente controversos**. O público de Altamira lembrou do veemente desacordo de parte da população quanto ao modelo de desenvolvimento que Belo Monte representava e que, como consequência, boa parte desses interlocutores só se dispôs a colaborar com estratégias de mitigação no estágio de execução da usina, quando impedir o projeto como um todo já não parecia mais possível.

Para além do **papel estratégico das áreas protegidas**, a necessidade de se conceber o território a partir de seu **potencial produtivo** e de garantir **segurança jurídica** às ocupações de boa fé anteriores ao empreendimento, as experiências apresentadas pelo Ipam reforçam a importância da **consolidação do uso de terras já destinadas**. A descontinuidade do plano BR-163 Sustentável, sobretudo no que diz respeito ao fomento de atividades produtivas sustentáveis e à fiscalização de áreas de proteção integral, levou à retomada do desmatamento, agora com foco na exploração madeireira. Na mesma lógica, segundo o Ipam, cerca de 30% do desmatamento global na Amazônia hoje se constata no interior de assentamentos da reforma agrária. O que se observa, além de falta de apoio técnico e financeiro que assegurasse o uso sustentável dos recursos naturais, é um processo de especulação fundiária dessas terras nas mãos de outros agentes, consequência da política pública não consolidada.

Por fim, explicou-se que a abordagem sobre biodiversidade dentro do GT não se confunde com o manejo de espécies. Pressupõe-se que a degradação e a fragmentação florestais são indutores de perdas em biodiversidade, no contexto das dinâmicas observadas para grandes empreendimentos. Diante disso, houve uma sugestão para que o nome do GT fosse alterado para “Ordenamento Territorial e Conservação”.

QUEM PARTICIPOU

Participaram da reunião representantes das seguintes instituições: Casa de Governo, Instituto Socioambiental (ISA), Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP), Universidade Federal do Pará (UFPA), Sindicato Rural de Altamira (SIRALTA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Associação Comercial Industrial Agro-Pastoril de Altamira (ACIAPA), Movimento Xingu Vivo Para Sempre (MXVPS), Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu, Prefeitura Municipal de Brasil Novo, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), além da equipe do GVCES e IFC.

Sobre a iniciativa

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces) e a International Finance Corporation (IFC) partem da convicção de que é possível aprimorar a trajetória de instalação e operação grandes empreendimentos na Amazônia. Com base em um amplo diálogo, no qual já se engajaram mais de 50 organizações, de diversos setores, a iniciativa busca consolidar aprendizados e propor diretrizes orientadas pela promoção do desenvolvimento local.

O processo organiza-se em grupos de trabalho temáticos: Agendas de Desenvolvimento Territorial; Instrumentos de Financiamento; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em Crianças, Adolescentes e Mulheres; e em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas); Capacidades Institucionais e Articulação das Políticas Públicas; e Ordenamento Territorial e Biodiversidade.

Os grupos vêm produzindo documentos com subsídios para as discussões e para a realização de oficinas temáticas. O acúmulo desses apontamentos será debatido em seminários específicos e fóruns, que devem resultar em um conjunto de orientações com alto grau de aplicabilidade. A contínua articulação institucional e promoção de diálogo almejam que todo o processo possa inspirar aprimoramento das práticas empresariais, bem como das políticas públicas, e fortalecer o debate pela sociedade civil.

Quer participar?

Entre em contato:

Graziela.azevedo@fgv.br

(11) 3799-3502

Saiba mais:

www.gvces.com.br/grandes-obras-na-amazonia