

Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes

GT Planejamento Territorial e Monitoramento do Desenvolvimento

GT Ordenamento Territorial e Biodiversidade

Relato – Seminário sobre Planejamento e Ordenamento Territorial

Belém, 18 e 19 de outubro de 2016

Um dos diagnósticos mais recorrentes no âmbito da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes* atesta que tais investimentos são primeiramente motivados por objetivos macroeconômicos e setoriais do País, estando a promoção do desenvolvimento da própria região amazônica restrita aos reflexos dessas iniciativas. No nascedouro de políticas e projetos que compõem o universo das grandes obras já se constata uma discrepância que vai levar à desigual distribuição de benefícios entre a população brasileira como um todo – com as necessidades constatadas de logística, mineração e energia – e as populações locais que suportam impactos numa trajetória de carências historicamente estabelecidas.

É justamente a reequilibrar esse jogo de ônus e bônus que se dedica o debate sobre **planejamento e ordenamento territoriais**. Em Belém, nos dias 18 e 19 de outubro, um seminário que contou com a presença de diversos especialistas e representantes de movimentos sociais encerrou o ciclo de atividades para a formulação de diretrizes quanto a esses dois temas em 2016. De um lado, o planejamento territorial busca antecipar o preparo das localidades em relação a potenciais impactos e compatibilizar as oportunidades trazidas por grandes empreendimentos com agendas formuladas local e regionalmente, numa perspectiva de desenvolvimento de longo prazo. De outro, o ordenamento territorial se apresenta como pilar desse processo, abrindo caminho para o mapeamento de vocações produtivas, a consolidação de destinações e usos da terra, a regularidade ambiental e fundiária, entre outros benefícios estruturantes. A ausência desses dois elementos traz consequências que podem ser observadas também para empreendimentos recentes. Na primeira mesa de debates,

lembraram-se os desafios relativos à expansão do desmatamento indiretamente provocado pela instalação da UHE Belo Monte, assim como o impacto da especulação fundiária e imobiliária que eleva preços e cria injustiças na distribuição de espaço e recursos. Sintoma da falta de planejamento seriam as condições de vida das famílias realocadas, afastadas dos centros urbanos e desprovidas de serviços fundamentais próximos à suas novas residências. No limite, os desdobramentos se apresentam na medida em que o Estado transfere para empresas empreendedoras de grandes obras a responsabilidade sobre ações que pertencem ao campo das políticas públicas.

Essa leitura foi acompanhada por especialistas que recuperaram a trajetória da implementação do planejamento regional e territorial no Brasil. Entende-se que houve uma renúncia da indução do desenvolvimento regional em todo o País, não só na Amazônia, como se somente os investimentos em logística e infraestrutura fossem capazes de responder a essa agenda. Em alguma medida, isso se deveria a um “conservadorismo institucional”, qual seja a resistência de setores ao planejamento integrado e compartilhado com outras partes. A participação social, definida como parte indispensável do planejamento, demandaria processos mais detidos de longa duração, fortalecimento dos atores sociais e cronogramas realisticamente estabelecidos. Adicionalmente, observa-se a dificuldade natural de articulação entre visões regionais, locais e setoriais de desenvolvimento.

As experiências também apontam, contudo, caminhos viáveis de execução. Citou-se a necessidade de instrumentos inovadores de financiamento do planejamento e do ordenamento territorial que poderia ser atendida, por exemplo, por meio da coordenação de recursos advindos de fundos já existentes e do BNDES. Um dos alvos prioritários seria a implementação integral das regras do Código Florestal nos territórios impactados. A integração entre objetivos locais de desenvolvimento e o planejamento de grandes obras também poderia se dar no âmbito do licenciamento ambiental, com formulação participativa de medidas de mitigação e compensação de impactos. Recomenda-se, ainda, a complementação de planos mais genéricos de desenvolvimento territorial com agendas operativas que estabelecem metas ano a ano, estratégias de execução e fontes de recursos.

Na segunda metade do dia de debates, o grupo se debruçou sobre os desafios práticos de espaços de governança responsáveis pela implementação de planos regionais e territoriais. A principal experiência compartilhada foi a do PDRS do Xingu e ainda a perspectiva do BNDES como indutor de agendas de desenvolvimento.

Foram destacados os desafios do diálogo entre diferentes atores, seja no reconhecimento da legitimidade de cada um, seja na disposição para compartilhamento de conhecimento e de motivações entre todos, de forma a evitar-se assimetrias de poder e promover-se negociações mais francas, abertas e efetivas. Para além disso, ao passo em que espaços assim proporcionam oportunidades de articulação com as políticas públicas nos três níveis de governo, também é um desafio criar interfaces com instituições que não necessariamente estão representadas entre os participantes.

O dia seguinte aos debates foi dedicado ao exercício de formulação de diretrizes, durante o qual os participantes puderam sugerir recomendações a serem encabeçadas pela iniciativa. Algumas das principais sugestões trataram de ajustes e aprimoramento do processo de licenciamento ambiental, seja na abertura para a participação social, seja na conexão com a dimensão de impactos cumulativos de diferentes empreendimentos numa mesma região, além de inclusão de novos pressupostos para condicionantes, como a obrigatoriedade do ordenamento territorial, por exemplo.

Quanto ao funcionamento de espaços de governança, valorizaram-se medidas capazes de promover a produção e o acesso à informação, gestão profissionalizada, tal como secretarias executivas, recursos que viabilizem os custos de participação para atores sociais e transparência no que se refere à tomada de decisão e à avaliação de resultados, não só internamente, mas também para a sociedade mais ampla.

Discutiu-se muito também o papel da academia na produção de conhecimento técnico acessível capaz de subsidiar decisões e fortalecer o papel da sociedade civil – por exemplo, editais de pesquisa especificamente atrelados ao contexto de grandes obras. Foram sugeridas ainda ferramentas institucionais específicas, tais como fundo de desenvolvimento e agência de desenvolvimento para que se viabilize a aplicação de planos territoriais.

Do ponto de vista do processo de formulação das diretrizes, os participantes sugeriram que a redação se torne mais objetiva e pragmática, além de que se atribua uma “lógica sequencial” às propostas formuladas, de modo a orientar a operacionalização das diretrizes na prática. Debateu-se, por fim, a necessidade de aprimoramento da interlocução com povos indígenas e comunidades tradicionais, promovendo-se mais clareza e decodificação do conhecimento tradicional para o conhecimento técnico e vice-versa.

QUEM PARTICIPOU

Participaram do encontro representantes das instituições: Museu Paraense Emílio Goeldi, UFPA, Caixa Econômica Federal, Louis Dreyfous Commodities, Celpa, BNDES, *Conservation International* Brasil (CI), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Universidade do Estado do Pará (UEPA), Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Conselho Municipal de Saúde de Altamira, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Conselho Distrital de Saúde Indígena (CONDISI), Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP), Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI), Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-bio), Instituto Rede Terra, Malungu, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), *The Nature Conservancy* (TNC), Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), além dos anfitriões 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 130 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: Planejamento e Ordenamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em Crianças, Adolescentes e Mulheres; e em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas); Capacidades Institucionais; e Supressão Vegetal Autorizada.

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 e ferramentas práticas. 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.