

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

### RESUMO DAS DISCUSSÕES

#### *Ordenamento Territorial e Biodiversidade*

ATÉ JULHO DE 2016

#### PONTOS PRINCIPAIS

Ordenamento territorial é pressuposto de desenvolvimento local e no contexto de grandes obras deve evitar o desmatamento indireto e as consequentes perdas para a biodiversidade

Um processo participativo de ordenamento, complementar ao licenciamento ambiental, pode evitar que instrumentos locais de gestão sejam subjugados pelas necessidades territoriais do empreendimento

Etapas fundamentais do processo devem garantir capacitação da sociedade local, plano de desenvolvimento territorial, governança e monitoramento

Gargalos práticos incluem fragilidades institucionais de órgãos públicos, resistência organizada de madeireiros ilegais e eventual oposição ao empreendimento por parte da sociedade local

Grandes obras de infraestrutura historicamente orientaram a ocupação da região amazônica com efeitos sobre a organização espacial e a conversão de florestas. Ainda hoje, grandes empreendimentos convivem com especulação de terras e elevadas taxas de migração, que acabam por gerar maior pressão sobre os recursos naturais locais, com consequências para a biodiversidade local.

A conquista da desaceleração do ritmo de desmatamento nos últimos 12 anos e a estabilidade recente num patamar mais baixo impõem aos empreendimentos contemporâneos a responsabilidade extra de não contribuírem para a retomada da devastação florestal. Em última instância, especialmente para os projetos do setor energético, a própria viabilidade operacional depende da conservação florestal, sob pena de comprometimento do regime regional de chuvas.

Assim, faz-se necessário um ordenamento territorial que organize as frentes de migração e determine a destinação de áreas de vocação produtiva e para conservação e manejo, de maneira participativa, com reconhecimento das expectativas e prioridades locais. A integração com planos de desenvolvimento territorial também deve ser perseguida, sendo o ordenamento pressuposto para tingimento de objetivos sociais em diversas áreas.

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

### **Mapear, regularizar, destinar e consolidar são pressupostos de desenvolvimento local**

Processos planejados que busquem orientar e acelerar o desenvolvimento têm poucas chances de sucesso efetivo sem que se logre, em primeiro lugar, conhecer as vocações produtivas e de conservação do território em que se pretende atuar. Especialmente na Amazônia, dado o passivo histórico de ocupação desordenada, um desafio significativo reside no mapeamento dos usos da terra e da malha fundiária, em escala local e em integração com instrumentos de planejamento regionais. É justamente nesse primeiro passo que residem os fundamentos da gestão ambiental territorial e das experiências mais bem sucedidas hoje na Amazônia, como é o caso do Programa Municípios Verdes, do Estado do Pará.

Ato contínuo, a regularização fundiária é o processo que permite criar as bases para a presença institucional no território, estabelecendo-se relações oficiais entre os atores sociais que lhes permitem acessar direitos como serviços financeiros e assistência técnica. Injetam-se ativos legais na economia, na forma de bens e impostos, e possibilita-se pacificar conflitos pela ocupação e uso da terra. A segurança jurídica fundiária, aliás, reequilibra custos que hoje recaem desproporcionalmente sobre atividades econômicas de viés sustentável, enquanto a exploração informal e predatória de recursos naturais abstém-se dos deveres relativos à propriedade e às relações de trabalho.

A esses esforços de ordenamento territorial vem

### **BRASIL NOVO E O PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES**

Tendo ocupado a lista suja dos municípios que mais desmatam na Amazônia até o ano de 2013, Brasil Novo conseguiu triplicar o número de propriedades rurais no Cadastro Ambiental Rural – ferramenta para reconhecimento do uso da terra e etapa importante ao ordenamento territorial – aplicar o zoneamento ecológico econômico de forma participativa, independente e em diálogo com municípios vizinhos, e ainda sofisticar os incentivos para dar continuidade à regularização ambiental.

A atuação em nível local é também motivada pelo Programa Municípios Verdes, principal política pública paraense para contenção do desmatamento, a qual resultou no cadastramento de 65% dos imóveis rurais do estado. Sempre por meio de ações de fortalecimento da gestão ambiental municipal. Brasil Novo surpreende ao implementar lei de pagamento por serviços ambientais (PSA), redistribuindo recursos como incentivo aos produtores que queiram recuperar suas áreas degradadas, especialmente nas margens de igarapés e ao redor de nascentes. É um caso de integração bem sucedida entre políticas locais e regionais, combinação equilibrada entre ações de comando e controle, regularização ambiental e fundiária e incentivo à atividades produtivas sustentáveis.

se somar a destinação pactuada e planejada de usos e finalidades da terra, um processo dinâmico que requer gestão e monitoramento permanentes de modo a gerar consolidação das áreas. É o que se observa, por exemplo, quando de vazamentos de desmatamento em unidades de conservação cuja gestão

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

ainda é incipiente ou nos assentamentos de reforma agrária que hoje se tornaram *hotspots* de devastação florestal em consequência da falta de apoio a famílias assentadas e da continuidade de conflitos fundiários, caso portanto de política pública não consolidada.

### **Rotas em colisão: a lógica macroeconômica que dá origem a grandes obras está apartada do planejamento territorial local**

Grandes empreendimentos não são planejados em virtude das aspirações de desenvolvimento dos territórios que as recebem, mas antes em função de metas estabelecidas em escala macroeconômica e nacional. Encontrar meios de harmonizar essas duas lógicas é o cerce do desafio que consistiria em transformar esses empreendimentos em efetivos vetores de desenvolvimento local. Entretanto, a baixa qualidade da participação social nos ritos formais para instalação de grandes obras não produz salvaguardas socioambientais suficientes.

Como resultado, onde antes não havia tendência ao desmatamento, acaba-se provocando destruição da floresta e onde, por exemplo, a terra era relativamente barata, torna-se cara para o povo local e atrai a ação de grileiros. Sem ordenamento territorial, os remanejamentos que se façam necessários para a população atingida também tendem a criar novas frentes de desmatamento, geram sofrimento em função da insegurança jurídica para as famílias e representam riscos para o planejamento do próprio empreendimento.

Mesmo quando os territórios impactados dispõem de instrumentos estabelecidos de gestão, como plano diretores e zoneamentos econômico ecológicos, o que se observa tipicamente é uma imposição de reorganização territorial conforme as necessidades do empreendimento. O ordenamento efetivo permitiria que o potencial de impacto da obra tenha seus limites identificados e

#### **UHE BELO MONTE**

A situação fundiária na região de implantação da UHE Belo Monte, seja na zona urbana ou rural, é bastante delicada e influenciou diretamente nos processos de remoção e indenização das famílias atingidas. Um cenário de muitos conflitos pelo uso da terra, ocupação de terras públicas e projetos de reforma agrária incompletos fizeram com que muitas famílias em processo de negociação com o empreendedor não tivessem a propriedade da terra reconhecida.

O caso dos ribeirinhos atingidos pelo reservatório da UHE é ainda mais delicado. O não reconhecimento das TAUS – Termo de Autorização de Uso Sustentável como legítimo direito à terra resultou em indenizações baixas e impossibilidade de reinstalação das famílias nas proximidades dos rios sob influência da UHE. A situação também impôs desafios ao empreendedor devido à baixa disponibilidade de terras regularizadas para reassentamento e alta de preços, o que acabou obrigando parte da população atingida a se instalar em terras inferiores ao módulo fiscal. Ainda que o Plano Básico Ambiental contasse com programas de apoio à regularização fundiária, em associação com órgãos governamentais, tais projetos não alcançaram resultados expressivos na região.

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

que os atores locais possam ter condições de pactuar quanto ao seu futuro e o da região e de identificarem novas demandas, incluindo-se a finalidade de eventuais terras públicas que ainda não tenham sido destinadas.

### **Etapas de um processo complementar ao licenciamento ambiental**

Em suma, para que as grandes obras gerem, além do resultado macroeconômico esperado, desenvolvimento sustentável local, é preciso que haja oportunidade de planejamento e negociação de acordos sobre os limites no uso dos recursos naturais entre os atores socioeconômicos que dividem o território a ser afetado pelos empreendimentos.

Para isso, devem ser colocadas propostas setoriais claras, com prioridades bem definidas, criadas estratégias e mecanismos de implementação dessas prioridades e num processo de construção participativo. O resultado do processo de negociação sobre o planejamento do desenvolvimento do qual a obra é apenas uma parte deve ser complementar ao processo oficial de licenciamento de grandes obras.

As etapas que fazem parte do processo que culmina com o ordenamento territorial devem conter os seguintes elementos: (a) caracterização do território de forma a entender o contexto histórico, a dinâmica socioeconômica e as implicações futuras da

implantação da obra para além do EIA RIMA; (b) identificação dos principais atores econômicos e suas demandas de forma a trabalhar com os mesmos suas prioridades de investimento e desenvolvimento de mecanismos de troca de informação entre estes atores, de forma a promover a discussão e educação sobre a tendência futura; (c) construção de alianças para fortalecer os grupos mais enfraquecidos política e economicamente e menos aptos a participarem do processo e terem suas demandas atendidas; (d) definição de ações estratégicas respeitando-se as territorialidades institucionais, engajando-se e fortalecendo-se as instituições locais para a sistematização de propostas. Esse processo deve ser capitaneado pelo governo e contar com ampla participação do setor privado, dos movimentos sociais, das instituições de pesquisa e dos governos estaduais e municipais.

Sendo assim, além das etapas convencionais do licenciamento, a avaliação de um processo de planejamento do desenvolvimento em um território que recebe um grande empreendimento devem contar com critérios como: (1) identificação e engajamento dos principais atores beneficiados e afetados pela obra, (2) levantamento das suas principais demandas e apoio na construção de propostas claras e priorizadas, (3) concordância e consenso destas propostas entre os atores ou bilateralmente, (4) ordenamento territorial propriamente

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

dito, (5) finalização do plano de desenvolvimento territorial, (6) realização de consultas públicas sobre o plano; (7) implementação do plano; (8) definição do

mecanismo de governança e (9) monitoramento e avaliação da implementação do plano.



Etapas adicionais e fundamentais a um processo de licenciamento de grandes empreendimentos de infraestrutura na Amazônia pelo qual se busca um desenvolvimento territorial para além da região diretamente afetada pela obra.

Grandes processos consultivos e participativos demandam tempo. Na BR-163, por exemplo (*Ver box Plano BR-163 Sustentável*) esse processo durou mais de dois anos. Isso porque informar e consultar passa primeiro pelo fortalecimento da sociedade civil organizada, para que esta seja capaz de receber e interagir com um conjunto de informações científicas de qualidade que permita visualizar o futuro da região sob a influência da obra que se quer implementar. É algo que pode diminuir a distância entre as “elites” da sociedade que, em geral, apoiam as obras, dos movimentos sociais, que em geral se posicionam contra elas. Um processo assim deve ser essencialmente liderado pelo governo

federal, garantindo-se recursos e neutralidade.

### Gargalos práticos para consenso e consolidação do ordenamento territorial

Além da já mencionada indisponibilidade de informações fundiárias confiáveis e da costumeira morosidade dos processos de regularização fundiária, um processo adequado de ordenamento territorial, no contexto de grandes obras, encontrará, tipicamente, resistência por parte de atores sociais que se beneficiam da grilagem e da exploração ilegal de recursos naturais, não raro economicamente fortalecidos e politicamente organizados.

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

É preciso atentar ainda para as fragilidades institucionais que se tornam críticas num processo como esse, de órgãos que se encarregam da efetivação das orientações previstas no planejamento, como Ibama, Incra, ICMBio e Secretarias Municipais de Meio Ambiente.

Observa-se, além do mais, os tipos de empreendimentos mais ou menos agregadores e as consequências para o planejamento do desenvolvimento territorial. O asfaltamento de estradas, como no caso da BR-163, por exemplo, tende a propiciar maior adesão de diferentes setores da sociedade, o que facilita o estabelecimento prévio de mecanismos de negociação e governança. Já outros empreendimentos que tipicamente geram forte oposição, como hidrelétricas, devem enfrentar maior dificuldade para compor um processo participativo representativo e em tempo adequado.

### PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL

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, um zoneamento econômico ecológico detalhado, a criação de novas unidades de conservação e a regularização de assentamentos e terras indígenas, antes do início das obras, foram capazes de conter eficientemente a previsível expansão do desmatamento em razão de especulação fundiária. O processo, entretanto, não foi finalizado, o que penalizou sobretudo a etapa de fomento a ações produtivas ligadas à economia florestal e a consolidação de áreas protegidas. Hoje, o desmatamento recupera fôlego na região, não mais por motivação da grilagem, mas em razão da exploração madeireira ilegal nas mesmas áreas objeto de priorização para a conservação.

### Como a Iniciativa pretende contribuir:

- Apontar componentes e ferramentas de processo participativo de ordenamento territorial, anterior à obra e complementar ao licenciamento ambiental, tais como:
  - Viabilidade a partir da garantia de recursos e neutralidade na execução
  - Caracterização socioeconômica do território, complementar ao EIA/Rima, identificação e engajamento dos principais atores beneficiados e afetados pela obra
  - Fortalecimento de grupos mais enfraquecidos econômica e politicamente para a participação, definição de mecanismo de governança, monitoramento e avaliação contínuos

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

### Questões para debate – 1º Fórum Integrador – Belém, agosto de 2016

- Como evitar que consensos e planejamento oriundos do ordenamento territorial sejam subvertidos pela implantação do empreendimento?
- Como garantir segurança jurídica, primordialmente, às populações atingidas por deslocamento compulsório?
- Quais experiências indicam melhores práticas para dar celeridade e escala à regularização fundiária? Áreas críticas devem ser priorizadas? Quais seriam elas?

### **Referências para elaboração deste resumo**

*Encontro GT Ordenamento Territorial e Biodiversidade: maio de 2016 (Altamira). Participantes: Antônia Melo (Movimento Xingu Vivo para Sempre); Antônia Pereira Martins (Fundação Viver Produzir e Preservar – FVPP); Antônio Carlos Bortoli (Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira – ACIAPA); Antônio Demilton (Prefeitura Municipal de Anapu); Gecilda Aparecida Lima (Norte Energia); Ítalo Mourthe e Tatiana Pereira (Universidade Federal do Pará – UFPA); Jackson de Sousa Dias (Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB); Lucimar Souza (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM); Marcelo Salazar (Instituto Socioambiental – ISA); Márcio Hirata (Casa de Governo de Altamira); Marcônio Paiva (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Vitória do Xingu); Maria Augusta da Silva (Sindicato Rural de Altamira – SIRALTA); Taís Silva de Jesus (estudante UFPA); Zelma Campos (Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Brasil Novo); além das equipes do GVces, da IFC e do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). Os participantes não necessariamente representam as visões de suas instituições, mas suas perspectivas individuais.*

**Pesquisas bibliográficas e entrevistas:** realizadas pelo IPAM.

### **Autores**

IPAM e equipe GVces.

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

### 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 90 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 Territorial e Monitoramento do Desenvolvimento; Instrumentos Financeiros; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em crianças, adolescentes e mulheres e em povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas); Capacidades Institucionais;*

*Ordenamento Territorial e Biodiversidade; 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.*

### Contato

Graziela Azevedo (FGV):  
[graziela.azevedo@fgv.br](mailto:graziela.azevedo@fgv.br)

Diogo Bardal (IFC):  
[dbardal@ifc.org](mailto:dbardal@ifc.org)