

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

RESUMO DAS DISCUSSÕES

Planejamento Territorial e Monitoramento do Desenvolvimento

ATÉ JULHO DE 2016

PONTOS PRINCIPAIS

Planejamento territorial deve organizar e aproveitar oportunidades com chegada de grandes obras

O embate contínuo e estruturado entre as políticas territoriais top-down e o conhecimento e recursos endógenos bottom-up são o fio condutor do desenvolvimento regional

O planejamento efetivo demanda uma estrutura de governança que organize o contínuo planejamento e repactuação, com participação social, conexão com políticas públicas, monitoramento e informação ampla e objetiva para a tomada de decisão

As iniciativas de desenvolvimento regional no Brasil nas últimas duas décadas buscam promover a reversão das desigualdades por meio do desafio da valorização dos recursos próprios dos territórios e da coordenação das diferentes políticas setoriais. Nas regiões de entorno de projetos estruturantes, esta estratégia se faz mais urgente, de forma a prevenir e amenizar os impactos e garantir efetivas oportunidades.

Para tanto, é necessário um aparato de governança inclusiva, que permita o estabelecimento de prioridades constituídas no próprio território e com clara perspectiva de efetividade. Em paralelo, há que se estruturar modelos de financiamento. Finalmente, o monitoramento dos processos de implementação das políticas e ações e de seus resultados para o desenvolvimento local deve ser estruturados como meio para revalidação e revisão constante de caminhos e metas que instrumentalizem a tomada de decisão. A conexão entre instrumentos de implementação do planejamento territorial e demais peças do planejamento estatal é condição fundamental, incluindo-se o licenciamento ambiental.

Embora o empreendimento não possa nem deva pautar a totalidade das agendas de determinada região, ou mesmo a conformação do território que se organiza em torno dela, é sem dúvida um elemento crítico e de consequências difusas. Assim, no caso de regiões que recebem grandes projetos, o desenvolvimento territorial e seus instrumentos de implementação assumem não só demandas de planejamento, mas marcados contornos de adaptação.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Abordagem territorial de desenvolvimento articula políticas descendentes a planos e estratégias locais

As políticas de desenvolvimento regional recentes no Brasil têm duplo objetivo. De um lado, sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra regionais, por meio da valorização dos recursos endógenos e das especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais. De outro, tornar-se o fio condutor estratégico da coordenação das diferentes políticas setoriais incidentes naqueles territórios e que compõem o projeto nacional de desenvolvimento.

Ao se valer de atributos endógenos, proporcionam relativa autonomia aos atores locais para formulação de pactos e estratégias comuns, ao mesmo tempo que promove articulação com políticas descendentes e é por elas estimulado. Idealmente, o território apresenta-se como a plataforma que vai permitir o fluxo dinâmico de capacidades e ativos, numa lógica de cooperação, combinação de forças e visão compartilhada de futuro.

Experiências nas últimas décadas buscam instrumentalizar o planejamento em nível regional, tais como os arranjos pensados nos Territórios da Cidadania, no Zoneamento Ecológico-Econômico e nos Comitês Gestores de Bacias Hidrográficas. Agendas 21 locais e, mais recentemente, as Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADT) idealizadas pelo governo federal em 2014, apontam caminhos para a transição e contínuo embate entre as políticas “de cima para baixo” e “de baixo para cima”.

A DIMENSÃO TERRITORIAL NO PLANEJAMENTO NACIONAL

Um conjunto de marcos determinou, na história recente, a incorporação da dimensão territorial nas políticas governamentais de planejamento. Exemplos são a Agenda Nacional de Desenvolvimento, o projeto Brasil em 3 Tempos, o Plano Amazônia Sustentável, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008. Em 2014, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instrumentalizou esse esforço nas Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADT). As ADT buscam refletir as interações entre as estratégias explicitadas pelos Planos Plurianuais (PPAs) federal, estaduais e municipais, bem como do conjunto de ações estruturantes que emerge a partir dessas estratégias.

Planejamento territorial como elo de ligação entre o antes e o depois das grandes obras

As regiões que recebem grandes empreendimentos na Amazônia são instadas a, num primeiro momento, dar resposta ao crescimento vertiginoso das demandas sociais no ritmo do adensamento demográfico até o chamado “pico das obras”, quando o auge do número de trabalhadores se instala, e, a partir daí, readaptar-se ágil e continuamente até a desmobilização dos canteiros. Exige-se do território uma espécie de elasticidade, com implicações sobre a capacidade de planejamento e de adaptação dos investimentos. Passado o período agudo da instalação, resta uma região que vai conviver com o novo

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

empreendimento, numa trajetória para sempre transformada – social, econômica, ambiental, política e culturalmente, e que pode ou não se ver traduzida em desenvolvimento econômico, inclusão social e qualidade de vida.

É num eventual elo de ligação entre esses dois momentos cruciais – o antes e o depois da obra – que se evidencia a linha panorâmica do desenvolvimento territorial, e o próprio território, constituído de capacidades, sinergias e limitações prévias com as quais os empreendimentos precisarão se deparar, e de expectativas e objetivos coletivos que se remetem a uma visão de futuro com a qual os empreendimentos podem conflitar.

Ademais, em que pese as históricas tentativas de incluir medidas estruturantes como condicionantes para a liberação da obra, incluindo as de saneamento básico, saúde, educação e os próprios instrumentos de planejamento, tais como o Plano Diretor, trata-se de uma abordagem que o rito do licenciamento ambiental não tem angariado a necessária efetividade, em boa medida pela ausência de concertações que podem ser acionadas por arranjos institucionais estabelecidos no planejamento territorial.

Grandes projetos de investimento determinando novas circunscrições aos territórios que os recebem demandam caminhos autorais de desenvolvimento, que atravessam necessariamente um acontecimento de todo exógeno e impossível de ser ignorado. Daí se

depreende como é inovador o campo do planejamento de desenvolvimento territorial no contexto de grandes obras e como há espaço para aprimoramento das experiências já implementadas.

Requisitos de governança para a visão compartilhada

Boa parte das iniciativas elencadas em um planejamento territorial encontram nas políticas públicas componentes que viabilizam sua execução, incluindo seu financiamento. O mesmo se passa com a planificação dos serviços e bens que compõem as estratégias do empreendedor, que podem encontrar correspondência na ADT do território, acoplando-o às oportunidades ensejadas por uma grande obra. Para tanto, faz-se necessário **mapear políticas e iniciativas já ou potencialmente incidentes sobre o território no início da estruturação e do planejamento.**

Na prática, ainda é pouco efetiva a construção de uma visão compartilhada entre as iniciativas federais, dos estados e municípios, perpetuando-se a **fragmentação das políticas públicas no território.** O financiamento desatrelado das agendas territoriais e das visões de longo prazo tendem a gerar projetos pulverizados e pontuais. Nessa tônica, é também frequente a **desconexão entre as medidas previstas pelo licenciamento ambiental e as demais políticas públicas e ações governamentais,** gerando ineficiência no uso de recursos financeiros e humanos, com baixa efetividade das ações de

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Caminhos para melhor acomodar essas sinergias e complementariedades partem de processos participativos que incluam todos os setores sociais, de tal sorte a ser amplo e plural, estabelecendo diálogo programático entre as esferas pública, social e privada. Pluralidade, aqui, significa também atentar para a **não reprodução de desigualdades locais, quando entes mais organizados ou capitalizados tendem a dominar também os espaços de participação**, em detrimento de atores mais invisíveis. Ademais, a mesma lógica setorialista que impõe um desafio para a integração de ações no âmbito das políticas públicas também se manifesta na sociedade. A participação, no contexto de agendas de desenvolvimento territorial, requer estratégia ciosa para **ampliar a interação entre diferentes grupos sociais e estimular o planejamento em função de pactos e objetivos comuns**.

Nesses termos, a disponibilização de **informações estratégicas que auxiliem na identificação de demandas, dos investimentos planejados, das responsabilidades imediatas e das oportunidades**, baliza a reflexão sobre o futuro do território e interferem positivamente no estímulo à mobilização.

Agendas de desenvolvimento territorial são dinâmicas, respondendo continuamente a desafios, novos investimentos e novos contextos. Assim, é crucial viabilizar **capacidade de monitoramento das ações e dos resultados alcançados**, de modo a permitir ao espaço de governança permanente repactuação de metas e ajustes de estratégia, além de conferir transparência à tomada de decisão.

Possibilidades de financiamento e prevenção de conflitos de interesse

A governança se estabelece a partir da percepção de que há espaço real de concertação, assim como de capacidade político-administrativa e financeira. A **disponibilidade de recursos próprios e gestão profissionalizada** são essenciais para o bom funcionamento dos processos de desenvolvimento territorial, em todas as suas fases e demandas. Por exemplo, nas diferentes prioridades de empreendedores, poder público e sociedade local raramente estão incluídas **ações de planejamento antecipatório** de preparo das localidades, ou do **fortalecimento de capacidade institucional** para os envolvidos – gestores públicos nos três níveis, os próprios empreendedores e a sociedade civil organizada.

É provável que boa parte das ações organizadas no âmbito do planejamento territorial encontre correspondência em iniciativas públicas e privadas. A complementariedade de recursos oriundos de políticas públicas e de oportunidades advindas do setor empresarial também são fundamentais para compor um leque de opções de financiamento a partir das demandas e especificidades das regiões impactadas por grandes obras. Assim, faz sentido considerar também, para a viabilização do financiamento de ADTs, a possibilidade de composição mista de fontes de recursos.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Mesmo com tais possibilidades, para maior e mais perene impacto, a decisão sobre financiamento deve sustentar e viabilizar uma agenda pactuada de desenvolvimento local, ao invés de discutir projetos esparsos e pontuais, no varejo. Mas as diferenças entre os propósitos de uma agenda de desenvolvimento territorial e dos instrumentos para o seu financiamento demandam arranjos de governança específicos para que processos de tomada de decisão e prestação de contas sejam conduzidos de

forma a evitar o conflito de interesses. Isso significa que, apesar do comprometimento de ambos os arranjos com o interesse comum pactuado pela própria agenda local, mecanismos e regras de acesso e uso dos recursos disponíveis precisam ser estabelecidos distintamente de processos decisórios da ADT. Experiências revelam que muitas vezes o gargalo para a efetividade de ADTs não é a falta de recursos, mas falta de planejamento, coordenação e governança na definição do uso desses recursos.

Como a Iniciativa pretende contribuir:

- Fortalecer discussões sobre a necessária conexão entre planejamento territorial e grandes obras na Amazônia, bem como entre as ações de mitigação e compensação do licenciamento ambiental e ações estruturantes voltadas ao desenvolvimento de longo prazo da região.
- Sistematizar lições aprendidas de empreendimentos recentes e principais desafios em curso, especialmente nos arranjos de governança necessários para o planejamento do desenvolvimento local/territorial.
- Debater caminhos para a implementação de espaços de governança e financiamento de ADTs.

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

- Como integrar o planejamento territorial aos processos decisórios em âmbito federal e estadual? Como os instrumentos de planejamento identificam as demandas territoriais?
- Como espaços de governança no território cooperam na mediação das demandas de grandes empreendimentos e os distintos setores sociais?
- Na constituição dos espaços de governança quais mecanismos despertam e orientam estratégias de mobilização e participação?

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Referências para elaboração deste resumo

Encontro GT Planejamento Territorial e Monitoramento do Desenvolvimento: novembro de 2015 (Brasília) e maio de 2016 (Altamira). Participantes: Ana Letícia da Silva e Bruno Gomes (Agenda Pública); Gecilda Aparecida Lima (Norte Energia); Biviany Rojas (Instituto Socioambiental – ISA); Bolívar Pego Filho e Ronaldo Garcia (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA); Erika Davies e Ligia Neves (Itaipu); Juliana Miranda (Secretaria de Direitos Humanos – SDH); Luiz Pazos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES); Maria Amélia Enriquez (Governo do Pará); Antônia Melo e Daniela Soares da Silva (Movimento Xingu Vivo para Sempre); 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); Gecilda Aparecida Lima (Norte Energia); Hermes Medeiros, Ítalo Mourthe, Francisco de Assis Costa, Plácido Magalhães, Matheus Benassuhy de Medeiros e Tatiana Pereira (Universidade Federal do Pará – UFPA); Jackson de Sousa Dias e Jhonata Ferreira da Costa (Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB); Lucimar Souza (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM); 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); Monica Soares (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará, Altamira – SINTEPP); Taís Silva de Jesus e Tarcizio Max Borges Soares (estudante UFPA); além das equipes do GVces e da IFC.

Os participantes não necessariamente representam as visões de suas instituições, mas suas perspectivas individuais.

Pesquisas bibliográficas: *Ampla pesquisa realizada pelos autores para a elaboração de documento interno que subsidia as discussões no Grupo de Trabalho.*

Autores

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

Diogo Bardal (IFC):

dbardal@ifc.org