



P 22 UN

FGV EAESP

*CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE*

FEVEREIRO | 2017

DESENVOLVIMENTO LOCAL

P22 ON

FEVEREIRO | 2017

FGV EAESP
CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE

Coordenador
Mario Monzoni

Vice-coordenador
Paulo Durval Branco

Editora
Amália Safatle

Equipe de pesquisa do GVces
Carolina Derivi, Daniela Gomes
Pinto, Graziela Donário de
Azevedo, Kena Chaves, Letícia
Arthuzo, Livia Menezes
Pagotto

**Coordenadora de
Comunicação**
Amália Safatle

Gestora de Produção
Bel Brunharo

Textos
Amália Safatle
Fernanda Macedo
Magali Cabral

Revisão-Pesquisa de Texto
José Genulino Moura Ribeiro

Produção do website
Milene Fukuda
e Cíntya Feitosa (colaboração)

Design
Flávia Sakai
e José Roosevelt Junior

Agradecimentos
À equipe do Programa
Desenvolvimento Local

Conselho Editorial
Annelise Vendramini
Aron Belinky
Daniela Gomes Pinto
Fernanda Carreira
Guarany Ipê do Sol Osório
Livia Menezes Pagotto
Mariana Goulios
Mariana Nicolletti
Mario Monzoni
Maurício Jerozolinski
Paulo Durval Branco

Capa: Kena Chaves

22
Página

P22_ON é um produto eletrônico da Revista Página22.

KENA CHAVES

A IDENTIDADE LOCAL COMO UM ELEMENTO FUNDAMENTAL DO DESENVOLVIMENTO

A implantação de grandes empreendimentos – como as hidrelétricas de Belo Monte e do Rio Madeira, a mineração da Alcoa em Juruti, no Pará, e a Transposição do Rio São Francisco, no Nordeste, para citar alguns exemplos – afeta profundamente o ambiente e as sociedades que ali vivem, evocando debates muito atuais sobre o legado que essas obras deixam ou não para as regiões e também provocam reflexões sobre o que é desenvolvimento de forma geral.

Há quem veja o Estado como promotor exclusivo do dinamismo econômico e da mudança social, dois fatores que levam

ao desenvolvimento. Outros defendem que esse papel cabe às forças do mercado. Já a perspectiva do **desenvolvimento local** escapa às armadilhas da dualidade: reconhece essas forças fundamentais e a ambas superpõe mais um elemento: as capacidades enraizadas em determinado espaço, que são manifestadas por atores locais – seus habitantes, sua rede de empresas, suas instituições governamentais, seu diversificado tecido social.

“Esses elementos articulados conformam arranjo único – entre instituições, empresas, mercados e governos – que dá identidade a um **território** e o torna

ator fundamental do desenvolvimento. Supõe-se que seja através desse arranjo que uma realidade local, um território, pode reorientar, ajustar, fazer convergir as grandes forças do Estado e do mercado em prol de suas necessidades”, afirma o professor Francisco de Assis Costa, professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) **nesta entrevista**.

O objetivo do desenvolvimento local, portanto, vai muito além do crescimento econômico e da riqueza material proporcionada por vultosos investimentos em

grandes obras de infraestrutura como as que temos em várias regiões do Brasil. Ao fim e ao cabo, almeja a distribuição de renda, a descentralização do poder e o protagonismo local, com o propósito final de promover bem-estar às pessoas que ali convivem.

É preciso dizer que as grandes obras são apenas um dos diversos contextos em que o desenvolvimento local pode ser debatido. Esse campo do conhecimento se aplica a muitas outras realidades locais, mas tal material escolheu o recorte específico dos grandes empreendimentos, objeto de análise do programa de Desen-

volvimento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV-Eaesp (GVces), em longa trajetória de pesquisa aplicada e construção de indicadores.

Sujeitos do próprio destino

Como estamos falando de protagonismo, a noção de desenvolvimento local remete diretamente a uma questão de **governança**. Segundo o sociólogo Juarez de Paula, pós-graduado em Desenvolvimento Econômico Local pelo Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), “o protagonismo local é o fenômeno pelo qual os agentes locais se reconhecem como sujeitos do seu próprio destino”.

Nessa mesma linha, o sociólogo formado pela PUC do Rio Caio Márcio Silveira fala em reconhecimento e valorização dos “ativos locais”, ou seja, das potencialidades e dos vínculos que podem ser ativados em cada território. Silveira leva em consideração que o “local” não é um elemento dado, mas uma construção em que a população desenha o território com base no reconhecimento de suas identidades.

Assim, o território é definido muito mais pelo conteúdo e pela natureza das relações que ali podem ser desencadeadas. “Os fluxos adensam os lugares e dali se criam novos sujeitos em relação e caminhos de mudança social. Portanto, não é uma questão de escala e sim de natureza: o desenvolvimento local é visto aqui como um caminho de desenvolvimento social – não excludente e não concentrador”, escreve Silveira em artigo publicado no livro *Políticas para o Desenvolvimento Local*, organizado pelos economistas Ladislau Dowbor e Marcio Pochmann (Editora Funda-

ção Perseu Abramo, 2010). “É nesse sentido que o desenvolvimento local é entendido como processo construído ‘de baixo para cima’ e ‘de dentro para fora’”, resume.

Moradora de Altamira, no Pará, Gracinda Lima Magalhães é uma das muitas pessoas profundamente impactadas pela implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Por meio **deste depoimento**, em que foi convidada a relatar o que sabe sobre os legados que Belo Monte deixa (ou não) para a região em que vive, ela expressa as emoções que sente desde que o empreendimento, imposto de cima para baixo e de fora para dentro, veio repentinamente alterar tudo: a rotina, o ambiente, a teia complexa de relações sociais.

Diante do depoimento de Dona Gracinda, como é carinhosamente chamada, é possível questionar: como pode ser chamado de desenvolvimento aquele que não leva em conta a identidade, o protagonismo local e a voz ativa de seus sujeitos?

Relação com democracia

Diversos autores, entre os quais Caio Silveira, enfatizam que o desenvolvimento local está associado à radicalização e ao aprofundamento da democracia. Mais que a simples escolha eleitoral no âmbito do Estado, diz respeito à ampliação da esfera pública e dos espaços de participação social, em que o Estado é visto como articulador necessário e insubstituível, mas não como promotor primordial e exclusivo do desenvolvimento. Em outras palavras, o Estado é necessário, mas não é suficiente.

O exercício dessa democracia vai além, ao exigir novas for-

mas e novos espaços de gestão e participação (por exemplo, comitês, fóruns, câmaras e conselhos), que vêm sendo caracterizados como **novas institucionalidades**. “Registra-se uma convergência na busca de processos que permitam o máximo de intercâmbios entre o máximo de atores. Fazer avançar a democracia desde o local significa produzir este intercâmbio e ampliar a distribuição de poder, com a participação direta dos agentes locais nas questões que lhes dizem respeito”, diz Silveira.

Um pouco de História para entender o presente

Embora essas questões sejam muito atuais, não vêm de hoje. Com seu gigantismo territorial, o País abrigava grandes projetos de investimento desde a metade do século passado. “Já nos anos 1950, a construção de Brasília e a Rodovia Belém-Brasília, assim como mais tarde a Transamazônica e outras intervenções viárias, redesenhavam o território regional”, descreve o professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur-UFRJ) Carlos Vainer, em **artigo** publicado na *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*.

Mas foi sobretudo a partir da década de 1970, assinala Vainer, que projetos minerometalúrgicos, petroquímicos, energéticos e viários reconfiguraram o território nacional, conforme decisões tomadas dentro dos setores de governo voltados para a infraestrutura. Ditavam as regras no setor elétrico a Eletrobras e suas coligadas (Chesf, Eletronorte, Furnas, Eletrosul, Light), além de empresas estaduais como Eletropaulo e Copel. No setor minerometalúrgico, as

decisões estavam sob o comando da Companhia Vale do Rio Doce e as grandes companhias siderúrgicas estatais; e, no setor petroquímico, da Petrobras.

Naqueles tempos de regime militar e defesa do nacionalismo, o governo se empenhava em levar o “progresso” para as regiões remotas, interligá-las com os núcleos urbanos do Sudeste, integrar o território e proteger suas fronteiras.

Em muitos casos, prosseguiu o pesquisador, esses grandes projetos constituíram verdadeiros enclaves territoriais – econômicos, sociais, políticos, culturais e ecológicos, introduzindo um importante fator de fragmentação territorial. “Conformaram ou pelo menos contribuíam fortemente para conformar um espaço nacional integrado – profundamente desigual, mas integrado.”

Com a redemocratização nos anos 1980 seguida pelos processos de privatização nos setores de siderurgia, mineração, eletricidade e rede ferroviária na década 1990, mudanças decisivas vieram. As empresas privadas, atuantes em mercados globalizados, passaram a fazer parte do centro de tomada de decisão sobre esses projetos, ao lado do governo.

Segundo Vainer, os projetos continuam portadores de um grande potencial para decompor e compor regiões, organizar e transformar territórios: “Por sua própria natureza, projetam sobre os espaços locais e regionais interesses quase sempre globais, o que faz deles eventos que são globais-locais – ou, para usar a feliz expressão cunhada

pelo [geógrafo Erik] Swynedouw (1997), glocalizados”.

Vainer critica a forma como historicamente se dão esses processos decisórios: são feitos quase sempre nos corredores e gabinetes, à margem de qualquer exercício de planejamento compreensivo e distante de qualquer debate público. “Antes de estruturar territórios e enclaves, o grande projeto se estrutura através de grupos de interesses e lobbies que expressam, quase sem mediações, articulações econômico-financeiras e políticas. O local, o regional, o nacional e o global se entrelaçam e convergem na constituição de consórcios empresariais e coalizões políticas”, diz. Tudo isso acaba levando a uma fragmentação do território e à criação de disparidades.

Duplo objetivo

Conforme documento produzido em parceria com o braço privado do Banco Mundial – a International Finance Corporation (IFC) –, para os pesquisadores do programa de Desenvolvimento Local do GVces as políticas de desenvolvimento regional recentes no Brasil têm duplo objetivo. O primeiro, sustentar uma reversão das desigualdades inter e intrarregionais, buscando valorizar os atributos endógenos e as características culturais, sociais, econômicas e ambientais específicas de cada região impactada. O segundo, atuar como fio condutor das diferentes políticas setoriais que incidem sobre esses territórios e que compõem o projeto nacional de desenvolvimento.

Ao valorizar os atributos endógenos, essas políticas poderão

proporcionar relativa autonomia aos atores locais para formulação de pactos e estratégias comuns. O ideal é que o território se apresente como a plataforma que permitirá um fluxo dinâmico de capacidades e ativos, dentro da lógica de cooperação, combinação de forças e visão compartilhada de futuro entre os diversos atores envolvidos – comunidade local, empreendedores, governantes e sociedade civil.

Em relação a este último objetivo, os pesquisadores defendem que as políticas devem ser alinhadas com experiências de planejamento em nível regional há décadas já existentes, tais como os arranjos pensados nos Territórios da Cidadania, no Zoneamento Ecológico-Econômico e nos Comitês Gestores de Bacias Hidrográficas. A **Agenda 21 Local** e a **Agenda de Desenvolvimento Territorial** (ADT), idealizada em 2014, apontam caminhos para lidar com o contínuo embate entre as políticas “de cima para baixo” e “de baixo para cima” (*leia mais sobre ADT neste texto*).

Grandes Obras na Amazônia

A instalação de grandes empreendimentos em um ambiente tão sensível e especial como a Amazônia, que está sob os olhos do mundo por todo o valor que representa, merece um recorte específico no debate sobre desenvolvimento local – até porque essa região é tida como a última fronteira a ser desbravada e explorada economicamente no País.

Para além dos impactos da intervenção direta no meio ambiente, os grandes projetos re-

presentam um vetor de atração de relevantes fluxos migratórios de trabalhadores e famílias em busca de oportunidades de emprego e renda, direta ou indiretamente associadas ao empreendimento.

Esse fluxo avassalador e altamente dinâmico causa perturbações e sobrecargas de toda ordem, desafiando a administração pública e o próprio tecido social local na sua capacidade de garantir direitos fundamentais como saúde, educação, segurança, moradia, transporte e infraestrutura – com atenção especial para grupos vulnerabilizados, como povos indígenas, mulheres, crianças e adolescentes (*leia mais sobre esses grupos aqui*).

Em um primeiro momento, essas localidades impactadas precisam dar conta do crescimento vertiginoso das demandas sociais no ritmo do adensamento demográfico até o chamado “pico das obras”, quando se atinge o auge no número de trabalhadores. Em seguida, devem se readaptar continuamente até a desmobilização dos canteiros de obra, quando boa parte do contingente populacional se põe em marcha novamente.

“É como se fosse exigida do território uma espécie de elasticidade, com implicações sobre a capacidade de planejamento e de adaptação dos investimentos”, dizem os pesquisadores do GVces.

Passado o período agudo da instalação, aquele local terá de conviver indefinidamente com o novo empreendimento, em uma trajetória social, econômica, ambiental, política e culturalmente para sempre transformada. Trajetória que pode ou

não ser traduzida em desenvolvimento econômico, inclusão social e qualidade de vida.

Para que se traduza efetivamente em desenvolvimento, é necessária uma governança capaz de incluir todos os atores, para que estabeleçam conjuntamente as prioridades e debatam entre si o que desejam para aquela região. Em paralelo, há que se estruturar modelos de financiamento, como mostra **este texto**. E, por fim, é preciso monitorar as ações e seus resultados, revalidando e repactuando continuamente as metas e os caminhos traçados, uma vez que se está lidando com uma realidade muito dinâmica, em constante transformação.

Entre as lições de quem se debruça sobre os desafios do desenvolvimento local ou os experimenta em seu dia a dia, consta esta: ao debater o que se almeja para aquela localidade, deve-se assumir o conflito e o enfrentamento. Nesse campo que reúne grandes empresas, governantes, cidadãos comuns, e grupos diversificados como ribeirinhos, povos indígenas, comerciantes, operários, em meio a tantos outros, encontram-se interesses divergentes, culturas e ritmos de vida muito diferentes entre si, e pesos políticos discrepantes.

O sociólogo Francisco de Oliveira, da FFLCH (USP), que atrela desenvolvimento à noção de cidadania, afirma que o exercício da cidadania refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo. O desenvolvimento é resultado, portanto, de uma conquista através do conflito, não necessariamente do encontro de um consenso. E essa é justamente uma das belezas desse tema.





INSTRUMENTO DE SOLUÇÕES

Por que é importante para o leitor de P22_ON conhecer os fundamentos de uma Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT)? “Primeiro – diz Carolina Derivi, pesquisadora do Programa de Desenvolvimento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV-Eaes (GVces) –, porque o assunto tem muita intersecção com sustentabilidade”. Segundo, porque se trata de um instrumento que desloca o foco da análise de uma ação de desenvolvimento em um território (a chegada de uma grande obra, por exemplo) para os impactos positivos e negativos que se refletirão na vida das pessoas. Nesta entrevista, a pesquisadora fala dos desafios para se implementar uma Agenda de Desenvolvimento Territorial no Brasil e dá uma ideia do que seria um mundo ideal neste campo.

O que é uma Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT), em que contexto surgiu e com qual finalidade?

Uma agenda de desenvolvimento territorial é um instrumento de planejamento do desenvolvimento. O atributo ao adjetivo “territorial” pressupõe um recorte, que varia dependendo do contexto, e uma coadunação de diversos interesses, políticas, ou processos setoriais.

Tudo que é da vida humana

acontece nos lugares. E tudo o que é do campo do desenvolvimento interessa aos territórios. Um território pode contar com uma boa produção, mas não ter infraestrutura ou segurança; pode ter emprego, mas não ter saneamento básico. A ADT é um instrumento que busca organizar essas diferentes necessidades conforme o recorte em que se insere.

No Brasil, o ápice das políticas de desenvolvimento territorial aconteceu ao longo dos dois

governos Lula [2003-2010]. Algumas características começaram no governo FHC [1995-2002]. Havia a Política Nacional de Desenvolvimento Regional [implementada a partir de 2007] e o Programa Territórios da Cidadania [criado em 2008] com o objetivo de superar desigualdades dentro das regiões. O Territórios da Cidadania, provavelmente o programa mais ambicioso, tinha um recorte a partir do IDH [Índice de Desenvolvimento Humano], similaridades produtivas e caracte-

terísticas de urbanidade, mesmo nos territórios rurais, para superar a desigualdade entre o rural e o urbano.

Mas como tudo isso se dá na prática?

Para que funcione na realidade, uma agenda de desenvolvimento territorial precisa de uma série de instrumentos ao redor. Um deles é a governança, um dos principais desafios. É necessário compor um colegiado que pressupõe uma ampliação do

espaço político. Quando a gente fala em desenvolvimento territorial, os recortes podem ser o de uma área de influência de uma grande obra, o de uma bacia, entre outros. Nesse recorte, para se criar acordos entre as diferentes necessidades e conseguir sinergias, às vezes há um tipo de investimento disponível que, combinado a outro, pode ampliar os benefícios esperados para aquele determinado território. E, para fazer isso, é essencial ouvir os diferentes atores locais.

Essas iniciativas podem ser voluntárias, como foi o caso do Projeto Juruti Sustentável – a Alcoa contratou o Programa Desenvolvimento Local do GVces para fazer um diagnóstico que pudesse subsidiar um plano de desenvolvimento sustentável para aquela região do Pará. As iniciativas podem surgir assim, de baixo para cima, ou podem vir de políticas públicas organizadas para este fim.

Então, a governança é um instrumento importante e necessário que tem de primar pela representatividade. Qual é o caminho para o desenvolvimento de um território? Quem melhor pode dizer isso se não as pessoas que vivem naquele território? Lideranças, tanto do meio empresarial como de movimentos sociais, em interlocução com os agentes públicos.

E os demais instrumentos?

O segundo instrumento, também essencial, são os recursos financeiros. Toda ADT precisa de dinheiro para ser implementada. Se não há previsibilidade de um orçamento vinculado àquela agenda, o espaço de governança vira uma governança sem dentes. Um exemplo foi o da Política Nacional do Desenvolvimento Regional (PNDR)

que acabou minguado. Segundo avaliação feita em 2009 pelo TCU [Tribunal de Contas da União], um dos principais motivos [para o insucesso do PNDR] foi o fato de que o Fundo Nacional do Desenvolvimento Regional não havia saído do papel, pois estava vinculado a tributos que ainda seriam criados.

É um pouco o que acontece também com os comitês de bacia hoje em dia. São espaços de governança, com diversos setores da sociedade representados, que deveriam receber recursos da cobrança pelo uso de água para implementar um plano de bacia. Como a cobrança pelo uso da água é muito atravancada, a governança fica esvaziada. Isso está mudando, mas muito aos pouquinhos.

É um terceiro instrumento é o monitoramento. Por mais bem feito que seja o planejamento, os entraves não aparecem [nesta fase]. Entraves só acontecem na vida real. Você se planejou bem, organizou as prioridades, entrou em acordo com os atores sociais, mas a realidade é dinâmica e ao longo da implementação podem surgir novos desafios. Mesmo que a realidade não fosse dinâmica, o monitoramento tem a importância de verificar se aquilo que está sendo executado está tendo efetividade, está criando de fato o que se pretendia.

Como surgiu a ideia do desenvolvimento local/territorial? Qual a diferença entre local e territorial?

Tem uma série de discussões bastante acadêmicas e acaloradas sobre se há diferença entre uma coisa e outra. Para simplificar vou dizer que desenvolvimento local e desenvolvimento territorial são quase a mesma coisa. Os pressupostos para os

dois são basicamente os mesmos que eu acabei de dizer. O desenvolvimento local surge na Europa nos anos 1970. Tem um caso emblemático, o da Terceira Itália, que é uma região italiana onde as pequenas indústrias começaram a ter um desempenho muito mais forte do que em áreas com grandes indústrias. Isso aconteceu porque os atores daquele território encontraram sinergias e formas de se auto organizar.

Isso acabou integrando um grande debate que há no mundo sobre mais Estado ou menos Estado. Alguns analistas se apropriaram desse fenômeno para dizer que aquilo era resultado da ação do mercado, ou da não intervenção do Estado. O desenvolvimento local para alguns era resultado de uma proposta ultra liberalizante e ultra localista. Outros disseram que o Estado tem de inspirar as suas políticas públicas a partir das potencialidades que se revelam nos territórios. Ou seja, o Estado tem de ser permeável, mas tem de participar.

A ideia do desenvolvimento territorial de certa forma apazigua essas diferentes visões porque não vai nem para o lado do ultra liberalizante, nem para o lado do ultra estatizante. Numa conformação mais contemporânea, o territorial acaba sendo um desenvolvimento que parte de uma certa autonomia do local, que participa da governança, que estabelece quais são as suas potencialidades, em um caminho autoral de desenvolvimento, mas estimulado e viabilizado por políticas públicas.

Tem um desafio de concertação entre desejos e aspirações de desenvolvimento que se forma no território e o que o Estado e suas políticas públicas indutoras de desenvolvimentos podem fazer por essas agendas.

Não apenas que a política pública nacional ofertasse o que já tem decidido setorialmente, mas que a análise dos territórios, de suas vozes e suas demandas de desenvolvimento também pudessem pautar o nascedouro das políticas setoriais. O maior desafio ainda é como viabilizar uma permeabilidade equitativa de mão-dupla.

Por que esse assunto é importante para o leitor da P22_ON?

O assunto tem muita intersecção com sustentabilidade. Um plano de desenvolvimento territorial tem de encontrar concertações, conexões e combinações entre os diferentes setores. E o desenvolvimento sustentável é isso. Por exemplo, quando os empreendimentos são apresentados na Amazônia, o discurso que aparece é: chegou o desenvolvimento, pois vai ter investimento, royalties, geração de emprego... Isso é o desenvolvimento. Mas o desenvolvimento sustentável pressupõe outra coisa. Emprego é uma dimensão do desenvolvimento. Arrecadação de impostos é outra dimensão. É preciso equilibrar a necessidade setorial com uma série de outras necessidades, inclusive ambientais e sociais. Então, essa tentativa tão desafiadora do equilíbrio do tripé da sustentabilidade – economia, meio ambiente e sociedade – vai se reproduzir na perspectiva territorial do desenvolvimento.

Quanto mais avança a concepção de desenvolvimento territorial, há um deslocamento filosófico do desenvolvimento. Quando se aterram os esforços, o desenvolvimento deixa de ser determinado apenas pela economia e é deslocado para o centro da vida das pessoas. No final das contas, os indicadores de fim de tubo, que é



o que vai dizer se um território está se desenvolvendo mesmo, é a efetividade. Ou seja, o que retorna realmente para a vida das pessoas.

E como se dá o financiamento de uma ADT?

No programa DL (*Desenvolvimento Local, do GVces*), estamos fazendo uma discussão específica com propostas para a constituição de instrumentos de financiamento diferenciados para o contexto de grandes obras. Em geral, o que a gente pode dizer é que diferentes iniciativas de desenvolvimento territorial demandam diferentes tipos de financiamento. É como a própria governança. A boa governança dificilmente pode ser exportada. Por exemplo, tem uma experiência bacana de orçamento participativo em Porto Alegre. Daí pega-se tudo o que

deu certo ali para replicar em Manaus. Não necessariamente vai dar certo porque as pessoas são outras, os códigos culturais são outros. Isso de certa forma também acontece com as fontes de recursos.

Durante um ano e meio aprofundamos estudos, realizamos debates com especialistas de diversas áreas propondo um modelo pensado para o contexto de grandes obras. Há uma sensibilidade muito grande antes que a obra comece. Entendemos que é um momento estratégico em que é possível preparar melhor os territórios para, eventualmente, até evitar alguns impactos socioambientais, sobretudo sociais. E há uma demanda muito grande depois que a obra é concluída. É um momento crítico porque aí os investimentos obrigatórios determinados pelo licenciamento ambiental tendem a secar.

Por isso que é importante ter instrumentos financeiros que tragam um olhar de longo prazo, mas que ajudariam o território a se adaptar, a se planejar e tirar o melhor possível daquele evento que é a grande obra.

Dependendo da situação, será necessário desenvolver um instrumento que funcione para aquela especificidade. O que é primordial, e o que todos têm em comum, é a garantia, a previsibilidade. Porque se não tiver uma vinculação com determinado montante e uma certa estratégia financeira, isto é, se não há confiança em como o planejamento se dará do ponto de vista do orçamento, o processo tende a se enfraquecer. E, claro, é essencial que se adotem boas práticas de transparência e governança.

A quem será endereçada essa proposta que o

programa está desenvolvendo?

Isso está acontecendo dentro da iniciativa Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes. É um processo participativo que estamos conduzindo junto com a IFC, a International Finance Corporation, desde meados de 2015. Temos convidado instituições e atores locais a participar de um amplo diálogo em seis grandes temas que identificamos como fundamentais para conseguirmos intervir positivamente nessa trajetória de grandes obras na Amazônia. E a gente vem desenvolvendo grupos de trabalho, debates, seminários e fóruns em São Paulo, Brasília, em Belém e Altamira (PA). Nesse período de um ano e meio, participaram mais de 300 pessoas, cerca de 130 instituições de todos os setores, setor público, empresas, movimentos

sociais, comunidade financeira, movimentos sociais, academia.

Desenvolvemos diretrizes em diferentes temas. Um deles trata de instrumentos financeiros para o contexto de grandes obras. Outro, de planejamento e ordenamento territorial. Um terceiro, atua no campo de direitos humanos – existem grupos especialmente vulnerabilizados, submetidos a mais riscos que toda a população que sente impactos. Assim, a gente desenvolve estratégias específicas para a proteção dos direitos das comunidades tradicionais indígenas e quilombolas; das crianças, adolescentes e mulheres; e, uma outra sobre capacidades institucionais, pois quanto maiores os desafios mais se depende da qualidade das instituições para se ter um resultado positivo. Estamos falando de territórios carentes da presença do Estado,

carências históricas, com economias pouco diversificadas.

No caso de Belo Monte, a obra toda teve um orçamento de R\$ 30 bilhões, sendo R\$ 3,5 bilhões para contrapartidas do empreendedor para mitigar e compensar seus impactos, ou as famosas condicionantes das licenças ambientais. É um rio de dinheiro, mas se as instituições não estiverem fortalecidas para fazer bom uso do recurso o que se tem geralmente é desperdício de oportunidade e, muitas vezes, até mais impactos. Criam-se piores.

Por exemplo?

Nós tivemos a oportunidade de pesquisar o cumprimento de condicionantes da usina de Belo Monte, também durante um ano e meio, num projeto chamado Indicadores de Belo Monte. Um exemplo de inves-

timento malfadado foi o plano emergencial indígena, que se propunha a compensar atrasos e entraves das ações de proteção às populações indígenas que tinham sido planejadas muito antes. Em um ambiente de fragilíssima governança, criou-se uma lista de demandas. E aí, os povos indígenas, que têm outras culturas, outros códigos, algumas até de recente contato com a nossa sociedade, fizeram uma lista: gasolina, cesta básica, biscoito... Isso teve um impacto muito grande que ainda está sendo monitorado. Segundo análises do Ministério Público de Altamira e de outros observadores, impactou totalmente o modo de vida tradicional. Com a cesta básica, eles abandonaram as roças e o impacto foi o de mais crianças nascendo abaixo do peso, uma incidência maior de diarreia – isso tudo está documentado pelo Distrito Especial de Saúde

Indígena. Na época, quem visitava algumas dessas terras relatava haver lixo pra todo lado. Foi um problema também de supervisão da Funai (*Fundação Nacional do Índio*). Esse plano emergencial apareceu e teve um impacto de desestruturação do modo de vida tradicional e da saúde. Gastaram-se milhões para piorar a vida dos indígenas.

Quais os problemas mais comuns nos territórios que recebem grandes obras e como uma ADT pode ajudar a preveni-los?

Os problemas socioeconômicos, que não são poucos, estão tipicamente associados ao fator da migração em massa. A Amazônia é uma das regiões do Brasil com maior incidência de população na miséria. Apesar da melhora nos últimos anos, tem ainda uma renda *per capita* e

um IDHM (*Índice de Desenvolvimento Humano Municipal*) muito abaixo da média nacional. Os 10 piores municípios de IDH do Brasil estão na região Norte. A Amazônia tem uma pauta econômica paradoxalmente pouco diversa. Além da Zona Franca de Manaus, os setores mais expressivos são mineração, agro-negócio e indústria madeireira.

No caso de Altamira, o estudo de impacto ambiental calculou um fluxo migratório de cerca de 100 mil pessoas. A população, que era de 95 mil habitantes, dobraria. Então, as perturbações são de toda ordem. As pessoas precisam de emprego, de moradia, de atendimento a saúde, de saneamento básico, de infraestrutura de trânsito, de segurança. Muitos desses migrantes já vêm de outra fronteira fracassada. A exploração madeireira é sazonal. Acaba o emprego, a pessoa migra de novo. Aparece uma barragem, uma estrada, migra de novo. É um problema sistêmico de falta de oportunidades mais permanentes no território amazônico.

No contexto de grandes obras, por que tem de ter uma ADT? Porque o licenciamento ambiental sozinho não dá conta de endereçar tantos desafios (*mais sobre licenciamento neste vídeo*). Primeiro, por causa da tempestividade do licenciamento, feito em três fases: a da Licença Prévia (LP), da Licença de Instalação (LI) e da Licença de Operação (LO). Quando a LP é concedida, começa o processo de cumprimento de condicionantes e de investimentos para lidar com os impactos, geralmente organizados por um plano básico ambiental. A condicionante é um enunciado e o plano básico detalha programas e

ações para atender a esses impactos. Só que quando isso tem início no rito do licenciamento, os impactos já se fizeram sentir.

Então, quando entra a ADT em todo esse processo?

A ADT deveria entrar em um momento muito anterior à LP. O ideal seria que o planejamento do desenvolvimento em diferentes territórios fosse um processo independente das grandes obras. Que as grandes obras já encontrassem um território com um processo de planejamento e governança. Mas isso é um mundo ideal. O que a gente está propondo e realçando em nossas discussões é que precisa haver um planejamento mais amplo do que lidar com os impactos, mas que abarque os impactos também.

O licenciamento tem um mandato. Não pode extrapolar e exigir do empreendedor algo que não foi causado por ele. Em teoria, é isso. O limite é o acréscimo de perturbação que a obra cria. Só que esses impactos da obra também pertencem ao campo do desenvolvimento. Tem condicionantes de saúde, precisa ter leito em hospital, precisa ter escola, saneamento. Essa questão não é a única, mas é um vetor importante levar em conta essa expectativa de migração. A gente já sabe que quando vai ter uma grande obra, os movimentos migratórios já começam muito antes. Se já se sabe que vai precisar, então com que tempo a gente consegue organizar estrutura (saúde, educação etc.) para dar conta desse fluxo migratório?

Mas uma ADT não pensa só nos impactos, a sua ambição

será um desenvolvimento de longo prazo que idealmente olhará para o grande empreendimento, por um lado, como um dificultador, por outro, como um campo de oportunidades. São comunidades que nunca viram tanto investimento. As vezes, é uma única vez na história daquele lugar que haverá um aporte tão grande de recursos. Uma ADT vai, por um lado, aperfeiçoar a capacidade de preparo dos territórios e da própria empresa. Mas, ao mesmo tempo, vai olhar para o longo prazo que o licenciamento não olha. O grande período de investimentos com impactos vai da LP à LO. O boom de investimentos tem uma data para acabar e a ideia da agenda é oportunizar e pensar no longo prazo. Um exemplo clássico é o da construção de hospital. Constrói-se o hospital, só que em um ano de funcionamento um hospital custa o mesmo valor da construção. Se não há planejamento para a sustentabilidade financeira – o investimento não constitui um legado.

E como se dão os processos participativos no contexto da ADT?

O processo participativo é por si só um desafio dos mais agudos não só no contexto de grandes obras, mas para o desenvolvimento local em geral. O ideal é que a agenda não seja uma somatória de interesses de grupos locais. O ideal é que seja um pacto coletivo. Como desencadear um processo de negociação em que os conflitos sejam dirimidos previamente? E que as oportunidades de combinação sejam potencializadas?

É muito comum criticar governos por sua falta de integração.

A mesma coisa a gente observa no plano da sociedade. Em qualquer sociedade há grupos mais empoderados e outros menos. Uns com mais capital político, institucional e financeiro. Uns com mais influência e mais capacitados para fazer valer a sua vontade. Representatividade é um aspecto muito importante, mas às vezes se acha que por haver uma organização da sociedade civil presente a sociedade está representada. Mas será que uma organização pode representar a sociedade civil? Será que ela não está presente por ser mais capitalizada? E como ficam os pequenos sindicatos dos produtores rurais que, neste contexto fictício, esteja mais fragilizado?

Um olhar para uma composição que seja realmente representativa de um território é um primeiro desafio. O segundo é esse aprender a construir coletivamente numa visão integrada. Existem técnicas, muita gente está pesquisando isso, mas é algo ainda com muita fronteira a ser explorada. Diante disso, constrói-se uma agenda que estabeleça acordos e prioridades e que não seja uma lista enorme de desejos, mas que tenha uma dimensão operativa clara.

Há o risco de tudo isso terminar dentro de uma gaveta?

Sim, este é outro desafio enorme. Como fazer para que a ADT vire um instrumento vivo? A gente acompanhou muito de perto o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), um espaço de governança formulado para promover o desenvolvimento sustentável da região com recursos que vieram da licitação de Belo Monte, R\$ 500 milhões.

Foi formulado um plano à época por um grupo de trabalho interministerial, em consulta com uma série de interlocutores de governos estaduais e locais. No dia a dia a gente observou o desafio das câmaras temáticas – de saúde, educação, povos indígenas tradicionais, de infraestrutura, entre outras. É um formato superinteressante, mas algumas dessas câmaras têm mais ligação com o planejamento, com o que estava combinado. Outras têm mais dificuldade e uma pauta mais pulverizada de projetos. Integrar as diferentes câmaras em prioridades comuns é também é uma dificuldade.

Mas é preciso lembrar sempre que participação social e transparência são ingredientes indispensáveis do ponto de vista dos resultados para o desenvolvimento local. É por meio deles que se constrói capacidades, de um lado, e legitimidade, de outro. Uma agenda que venha pronta, de fora, ou cuja implementação seja controlada a portas fechadas, pode até parecer mais eficiente, mas dificilmente terá o reconhecimento necessário à aderência dos atores sociais em torno dela. Não promoverá o processo de aprendizagem em governança, que por si só é também um legado do campo do desenvolvimento, e, ainda, se perderá o conhecimento fundamental de quem de fato vive nos lugares que se quer transformar.

Um componente importante também para o programa DL é justamente o monitoramento das efetividades do que se pratica, do estado de desenvolvimento do território. Periodicamente vai-se checando como estamos e para onde vamos.

Fazendo isso, se conseguem duas coisas fundamentais. Uma, como já disse, é investir se o plano está dando certo mesmo, e se os projetos colocados em prática, em função da agenda, estão de fato dando o retorno que se desejava. Mas tem um outro que é de socializar o conhecimento. Quando se tem um espaço de governança nutrido por produção de informação de qualidade, por indicadores formulados em conjunto, você consegue tomar decisões fundadas em informação estratégica e consegue colaborar para que a participação seja mais equilibrada em termos da capacidade de intervir no processo.

Um obstáculo da democracia participativa é alguém achar que tem coisas que são muito especializadas e que, por isso, não dá para todo mundo participar. Têm setores da política pública que são blindados da participação. O planejamento energético é um deles. O Copom (*Comitê de Política Monetária*) é outro. É um conselho com representantes de vários setores mas nenhum da sociedade civil. Mas nós achamos que é possível superar as desigualdades de capacidade de intervir nos processos. A participação, para ser bem sucedida, pressupõe que se busque combater as assimetrias. Assimetrias de conhecimento na prática são assimetrias de poder.

O que pode acontecer quando não se tem um planejamento de desenvolvimento territorial?

A oferta de 243 blocos de exploração de petróleo em Abrolhos, em 2002, foi um escândalo. As ONG ambientalistas

ficaram consternadas porque Abrolhos já tinha sido considerado sítio do patrimônio mundial pela Unesco, reserva da biosfera da Mata Atlântica, era alvo de investimentos planejados do Prodetur – o Programa de Desenvolvimento do Turismo – da ordem de mais de R\$ 2 bilhões. Havia uma política pública voltada para turismo naquela região com previsão de 80 mil empregos diretos e indiretos. O Ibama tinha considerado a área como de maior sensibilidade à perfuração na costa brasileira. Ou seja, havia um grande “não”, mas a Agência Nacional de Petróleo, desconectada desses processos, colocou esses blocos em oferta. Na época as ONG, lideradas pela Conservação Internacional, fizeram um relatório e conseguiram demonstrar que seria tão conflitante a exploração de petróleo na região que a oferta acabou sendo retirada pela ANP, numa decisão conjunta com o Ministério do Meio Ambiente. Não foi o fim dessa história, nos últimos anos outros blocos foram retomados e o conflito permanece, inclusive com judicialização dos processos.

A nossa tendência é falar em desenvolvimento local pensando nas sociedades locais, mas também para as empresas, não ter planejamento territorial, muitas vezes significa um nível de risco operacional e reputacional insuportável. Pode haver intervenção judicial que paralisa obras, invasão de canteiro de obras. Esses conflitos todos criam um ambiente de imprevisibilidade de risco grave para a iniciativa privada. Veja como faz sentido olhar para o território antes de determinar o investimento setorial.

EM GRANDES OBRAS, O DINHEIRO CHEGA TARDE E ACABA CEDO. COMO RESOLVER ESSE DESCOMPASSO?

Uma região que recebe um fluxo de recursos milionários só poderia considerar esse fato uma boa notícia? Não necessariamente. Regiões impactadas por grandes obras, tais como hidrelétricas e estradas, recebem um colosso de investimentos relativos a medidas de mitigação e compensação de impactos ambientais determinadas por lei. Mas há um problema de *timing*: em geral, esse dinheiro chega tarde e acaba cedo, assim que termina a obra. Esse quadro recebe o nome de *boom-colapso*. Quando o empreendimento é finalizado, ocorre um choque de desaquecimento econômico e, apesar do aumento da arrecadação pública por conta do pagamento de *royalties* em alguns casos, faltam recursos para uma agenda de longo prazo.

Com isso, perde-se a oportunidade de aplicar uma quantidade significativa de recursos em um plano de desenvolvimento

integrado para a região. Esse planejamento é importante não só para garantir um legado depois que o empreendimento for implantado, mas também para promover medidas antecipatórias à chegada da obra, a fim de lidar previamente com os impactos que virão e também para identificar as oportunidades que dali poderão surgir.

“É preciso sempre lembrar que o lugar já existia antes da obra e continuará existindo depois. Mas os recursos financeiros são destinados para lidar com os impactos específicos da obra, e não para fomentar o desenvolvimento de longo prazo daquela região”, diz Mario Monzoni, coordenador do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces).

Os empreendedores podem até argumentar que esse é exatamente o mandato do li-

cenciamento ambiental, e que não cabe a eles promover o desenvolvimento. Mas, com essa visão, desperdiçam a chance de contribuir de uma forma mais sistêmica para um legado permanente de desenvolvimento dessas localidades historicamente negligenciadas pelo Estado, com economias frágeis, com carências de direitos, convivendo acentuadamente com desigualdade e ilegalidade.

As razões para esse descompasso estariam no sistema tradicional que o País usa ao implantar grandes projetos de infraestrutura. O fluxo de recursos oriundo da compensação ambiental é previsto para ser injetado em um curto espaço de tempo, espremido entre a concessão da licença prévia e a licença de operação.

Embora seja ferramenta imprescindível em projetos de infraestrutura, o processo de

licenciamento ambiental é insuficiente para projetar uma visão mais ampla sobre o que a sociedade deseja para aquele lugar. “O licenciamento sozinho não dá conta e nem tem esse mandato. São necessárias outras instâncias do governo federal que sejam atuantes em planos de desenvolvimento local, em conjunto com o empreendedor e a sociedade”, afirma Monzoni.

O dinheiro relativo a mitigação e compensação ambiental e social estabelecidos pela legislação é apenas uma das fontes de recursos públicos e privados que chegam a uma região por conta da implantação de uma grande obra. A realização de um empreendimento traz consigo também recursos atrelados a políticas públicas, *royalties* e impostos, filantropia e responsabilidade social empresarial, *private equity* e *venture capital*, investimento de impacto, empréstimos e fi-

KENA CHAVES



nanciamentos, entre outros.

DINHEIRO NA MÃO É VENDAVAL

Mas, sem uma visão planejada, responsável e cuidadosa, o afluxo de dinheiro que repentinamente chega a um local pode levar a algumas aberrações no uso de recursos. Um caso notório é o de Vitória do Xingu. A cidade paraense de 14 mil habitantes, que abriga 93% das obras de Belo Monte e usa a palavra “progresso” no *slogan*, construiu aeroporto, **inaugurou estádio** com presença de globais e do jogador Zico, e ainda projetou um planetário “inspirado” em Oscar Niemeyer. Será que esse dinheiro não poderia ser usado em um plano mais integrado de desenvolvimento, que atendesse de fato às demandas locais em um horizonte de longa duração?

As questões de *timing* e da falta de uma visão integrada sobre o território, suas vocações e suas demandas não são os únicos problemas. O processo de alocação de recursos financeiros em geral falha nos quesitos de transparência e compromisso

com eficiência, gerando conflitos de interesse e sobreposição de esforços e recursos. Um grupo restrito decide para onde vai o dinheiro, de forma pouco estruturante e com base em critérios insuficientes de planejamento. Em suma, ainda faltam mecanismos adequados para a aplicação e direcionamento de tais investimentos.

Diante disso, surgiu uma iniciativa voltada para aprimorar os processos. A International Finance Corporation (IFC), braço privado do Banco Mundial, e o Programa de Desenvolvimento Local do GVces construíram propostas na iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes, que dedica **um dos capítulos** à questão de instrumentos financeiros.

Uma dessas propostas consiste em criar um mecanismo institucionalizado, no formato de um fundo com regras, critérios e procedimentos de governança que previnam vícios graves do processo. O que se propõe são novas institucionalidades capazes de conferir maior representatividade, coesão social, transparência e equilíbrio de

forças, conforme preconiza o conhecimento acumulado em torno dos fundamentos do desenvolvimento local.

Essa iniciativa vem no bojo de um movimento contemporâneo global, que reconhece na Amazônia um valor intrínseco por tudo o que a maior floresta tropical do mundo representa, e também valoriza os serviços ecossistêmicos prestados para a qualidade de vida de boa parte da população do planeta (*saiba mais sobre **serviços ecossistêmicos aqui***).

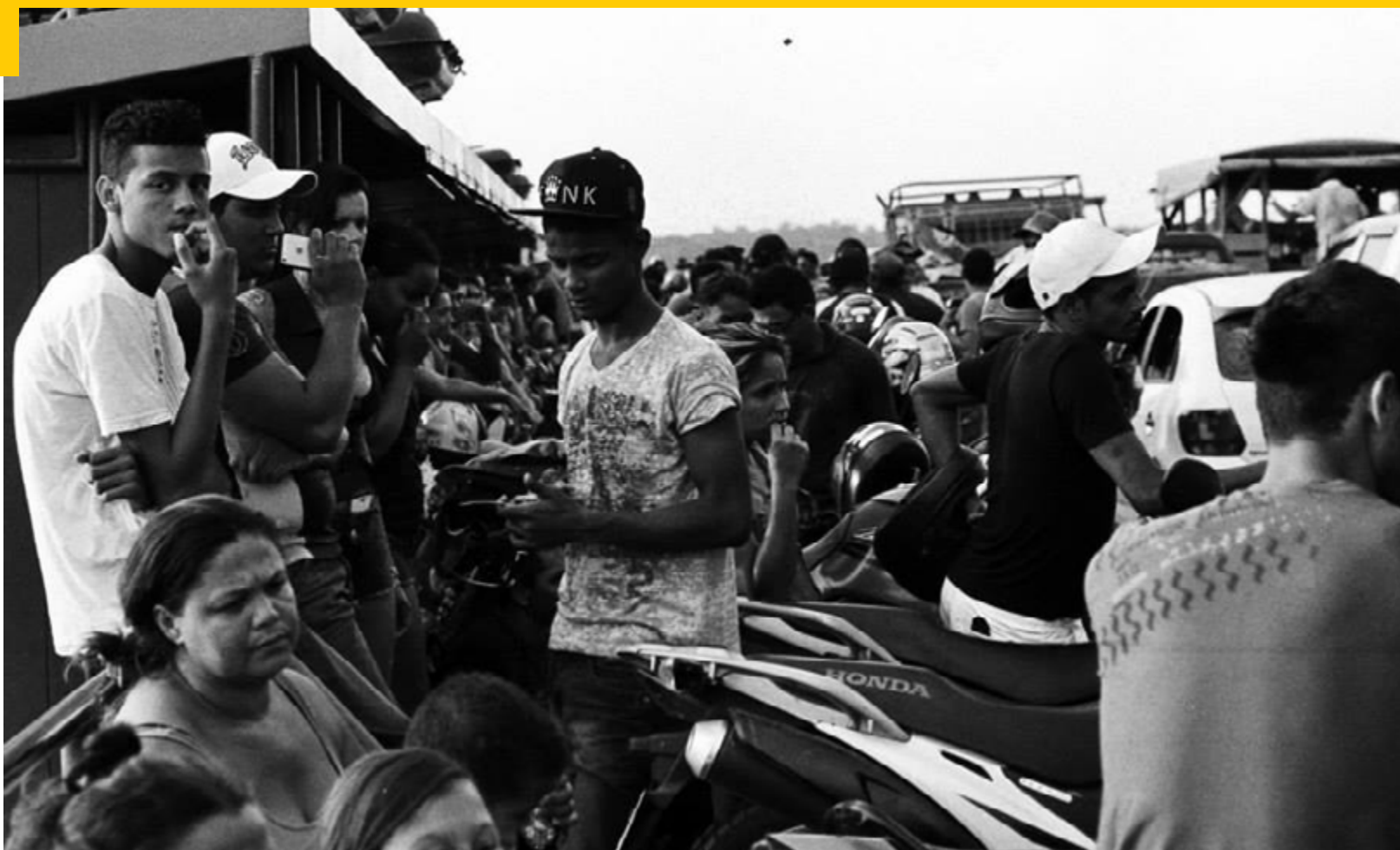
A velocidade com que esse bioma vem sendo degradado e as reações públicas a essa destruição estão sob os olhos vigilantes da mídia internacional e nacional, trazendo grande sensibilidade a qualquer nova iniciativa para incrementar a exploração de recursos naturais da região.

Isso porque ainda faltam na Amazônia investimentos que procurem trabalhar as forças de mercado de modo a impulsionar atividades produtivas guiadas pela conservação e uso sustentável da biodiversidade

local, ao mesmo tempo capazes de gerar renda e emprego e melhorar a qualidade de vida da população. “Em geral, essas iniciativas não conseguem fazer frente à concorrência covarde das atividades ilegais, especialmente na extração de madeira, e nem competir com a escala e tecnologia empregada em atividades como a agropecuária”, diz Monzoni.

O diagnóstico é que falta um mecanismo financeiro para promover boas práticas de uso do solo e de conservação e uso de recursos naturais, bem como projetos de desenvolvimento de capital humano e social, extremamente necessários diante das transformações ocasionadas por um empreendimento de grande porte em uma região tão sensível.

Nesse contexto das grandes obras, foi identificada a necessidade de serem criados instrumentos intermediários entre financiadores e a sociedade local. O importante – ressaltam os autores do documento – é que os diferentes instrumentos financeiros necessariamente atuem de forma coordenada



com a **Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT)** e que esta seja consensuada entre toda a sociedade.

A expectativa é que um instrumento financeiro com personalidade jurídica própria – com transparência, equidade e prestação de contas – evite pressões e negociações unilaterais entre atores específicos e o empreendedor, que desgastam as relações entre empresa, poder público e comunidade local, além de dificultarem a construção de uma lógica de desenvolvimento integrado na região.

Planos e agendas de desenvolvimento territorial, combinados a um instrumento financeiro, partem da premissa de que grandes obras nunca atuarão como o prometido vetor de desenvolvimento para a Amazônia se não proporcionarem rotas

estratégicas em um horizonte mais amplo, seja na complementação de ações legalmente previstas para mitigação de impactos, seja no fomento a novas cadeias de valor.

ANTECIPAÇÃO DE RECURSOS

Embora o desenvolvimento de fundos seja uma estratégia muito difundida no Brasil para o financiamento socioambiental, como mostra **recente estudo** do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), o suporte a agendas de desenvolvimento territorial impõe desafios próprios. Um deles está relacionado à operacionalização do instrumento financeiro em âmbito local, incluindo seu arranjo de governança e monitoramento dos resultados alcançados. Outro é desenhar arranjos que viabilizem a antecipação de

recursos voltados para o planejamento e a preparação do território.

Em relação a esse segundo desafio, é preciso pensar em instrumentos financeiros com um elemento antecipatório, para investimentos na instalação de infraestrutura que dê conta do extraordinário afluxo populacional previsto no território, bem como para ações cujo objetivo é a potencialização das **capacidades institucionais locais**.

O elemento antecipatório pode ser caracterizado como uma carteira de investimentos prioritários voltados para uma fase específica: a preparação para a chegada de grandes obras, já com o olhar de longo prazo.

O elemento antecipatório poderá também financiar estu-

dos de vocações e viabilidade econômica de cadeias locais, de forma a identificar potencialidades endógenas, ou seja, que o território originalmente possui, com a finalidade de garantir a perenidade das oportunidades socioeconômicas que serão estimuladas com a chegada do empreendimento.

Antes da chegada da obra, é necessário estruturar espaços de governança e participação social, além de arranjos que monitorem as ações previstas pela ADT. “Os custos para tais estruturas são mínimos, e os ganhos dessa antecipação para o território, enormes”, diz Daniela Gomes Pinto, coordenadora da iniciativa Grandes Obras na Amazônia.

Já ao longo da implantação do empreendimento, a diretriz é que sejam priorizadas ações

que visem a indução e o fortalecimento das capacidades locais de gestão da infraestrutura e dos equipamentos instalados, bem como das atividades locais voltadas para o desenvolvimento econômico das cadeias produtivas.

Após a fase de obras do empreendimento, o cenário muda de figura e requer outras ações. O território sofre um acelerado desaquecimento econômico, somado à desmobilização de estruturas físicas, de serviços e profissionais. Com isso, os autores reforçam que o fomento ao empreendedorismo deve ser continuado, com possibilidades de incentivos adicionais para bons empreendedores, de forma a perenizar as cadeias produtivas locais. “Também é importante a aplicação de parte do monitoramento na conservação de

áreas protegidas e no controle do desmatamento, de forma a identificar vetores não previstos de impactos ambientais.”

A tabela acima esquematiza a demanda por investimentos ao longo do tempo.

DIRETRIZES E APRENDIZADOS

Essas são algumas das recomendações que resultaram de um amplo diálogo entre cerca de 130 organizações, de diversos setores da sociedade civil, movimentos sociais, academia, setor empresarial e poderes públicos local, estadual e federal, em mais de 30 reuniões de grupos de trabalho, plenárias e seminários em Belém, Altamira, Brasília e São Paulo.

Desse extenso processo, ini-

ciado em maio de 2015, foram construídas diretrizes para o tema de Instrumentos Financeiros, além de outros cinco: **Planejamento e Ordenamento Territorial; Capacidades Institucionais; Crianças, Adolescentes e Mulheres; Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas; e Supressão Vegetal Autorizada.**

A discussão sobre Instrumentos Financeiros levou a algumas mensagens finais que servem de aprendizado para evitar erros em futuros empreendimentos, quando se trata de desenvolvimento local: perceber a importância dos processos participativos e governança adequada e independente para a escolha dos investimentos, tomar decisão de forma profissionalizada e independente e seguir critérios claros por meio de processos transparentes.





FORTALECER AS INSTITUIÇÕES LOCAIS REQUER PLANEJAMENTO E TEMPO

O tempo é um recurso valioso. Tão valioso que muitos tomadores de decisão têm dificuldade em conseguir fazer bom proveito dele. Mas é na antecipação e no planejamento que estão as ferramentas mais efetivas para se alcançar o desenvolvimento de um **território**. Investir no tempo, além de aumentar a quantidade de recursos e de promover ações de capacitação e de sensibilização, é fundamental para construir as chamadas **capacidades institucionais**.

Essas capacidades representam a soma das estruturas, recursos, relações, regras, valores e comportamentos das instituições que atuam em uma localidade. No fim dos anos 1980 e início da década de 1990, a ideia

de construir capacidades surgiu como um papel dos países ricos em apoiar o desenvolvimento de países pobres. Mais recentemente, e também no campo da gestão pública, o termo “construção” foi substituído por “fortalecimento”, reconhecendo que desenvolver capacidades é um processo contínuo e não a entrega de um “produto” final.

A chegada de projetos grandiosos de infraestrutura em locais remotos no Brasil é mais um campo em que o fortalecimento das capacidades institucionais pode ser um fator decisivo para que essa intervenção resulte também em desenvolvimento local. Nesses casos, a prefeitura é um agente importante da transformação social e uma crítica comumente atribuída a ela é sua baixa capacidade institucional. Mas são poucos os projetos que analisam de perto essa questão.

A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, foi uma experiência acompanhada de perto pelo GVces, que monitorou o cumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental da obra e o nível de satisfação da população sobre essas mudanças no território. Na publicação **Mapa dos Caminhos – Transparência, Controle Social e Capacidade Institucional**, os pesquisadores analisam como esses elementos estiveram presentes em experiências locais com saneamento básico, deslocamentos compulsórios, controle do desmatamento, controle da malária e a relação com povos indígenas.

No caso do saneamento básico, por exemplo, o GVces defende que a definição sobre o modelo de gestão a ser adotado pelos municípios deveria ter sido an-

terior ou concomitantemente ao avanço das obras da usina. Dessa forma, teria sido possível planejar e acompanhar as intervenções ao longo da construção da barragem e garantir que o arranjo institucional – passo fundamental para construção das capacidades institucionais – se formasse em tempo para o funcionamento do sistema de saneamento.

Infelizmente, o resultado dessa falta de planejamento foi liberar a licença de operação da usina em novembro de 2015 sem praticamente nenhuma casa da região ligada ao sistema de saneamento. Isso significa que o serviço não funcionou dentro do tempo previsto e, aliás, não funciona até hoje.

A antecipação é necessária porque leva tempo para que os arranjos institucionais possam se fortalecer e passar a integrar o funcionamento de um território. Ações como cursos e oficinas para o poder público são relevantes, mas insuficientes se os participantes não estiverem convencidos do valor dessas ações e comprometidos com sua aplicação na prática.

FATORES INTANGÍVEIS

Um grande volume de recurso financeiro circulou em Belo Monte durante a construção da usina. Foram R\$ 3 bilhões investidos no processo de atendimento às condicionantes socioambientais e R\$ 30 bilhões na obra da barragem. Mas, entre as entregas feitas durante o empreendimento, algumas, como o sistema de saneamento básico, exigem medidas complexas de gestão, de ampla comunicação e pactos sociais, para além da infraestrutura física. Essas medidas são importantes para ga-

rantir que o município seja capaz de prover o serviço ao longo do tempo e melhorá-lo continuamente e para que a população compreenda a importância de conectar sua residência ao sistema de esgotamento.

Portanto, competências técnicas e estrutura organizacional são alguns fatores tangíveis que devem fazer parte de um plano de atendimento às condicionantes ambientais e, de forma mais ampla, de desenvolvimento local. Mas elas não serão suficientes se estiverem dissociadas de fatores intangíveis. Os arranjos e habilidades sociais, experiência, valores, criatividade, coesão social, motivações, hábitos, culturas e tradições estão no cerne da transformação das dinâmicas de um território.

O controle da malária na região foi uma medida de sucesso no projeto de Belo Monte e é um exemplo de investimento em ações tangíveis e intangíveis. O planejamento foi feito no tempo adequado e a fonte de recursos era prevista em lei. Havia uma legislação própria com responsabilidades de cada agente e as relações entre eles, o que possibilitou uma articulação institucional efetiva. Além disso, instituições executoras, como as equipes do programa federal Saúde da Família da Vigilância em Saúde foram capacitadas e fortalecidas, gerando um legado para a região. A rotina de trabalho das equipes envolvidas no programa foram modificadas, com um olhar mais atento à análise de dados e à efetividade da gestão da saúde.

Essas ações permitiram o chamado fortalecimento das capacidades institucionais e, hoje, todos os municípios contemplados por este programa de prevenção e

controle da malária encontram-se em estado de pré-eliminação da doença, ou seja, a ocorrência de menos de 1 caso em 1 mil habitantes por ano.

Em agosto, o Ibama **arquivou o processo** de licenciamento para a construção da Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, no Pará. Um dos fatores considerados pelo órgão ambiental para tomar essa decisão foi de que a articulação entre União, estados e municípios teria de ser muito anterior à obra e não estava acontecendo. A falta de articulação entre as diferentes esferas e instituições é um reflexo da baixa capacidade institucional. Esse caso revela que, mesmo após a experiência de Belo Monte, ainda temos um longo caminho a seguir se quisermos que os grandes empreendimentos sejam capazes de reduzir seus impactos e trazer mais resultados positivos do que negativos às localidades impactadas.

A iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes, desenvolvida pelo GVces em conjunto com a International Finance Corporation (IFC), propõe uma matriz de capacidades institucionais para identificar momentos de necessária articulação entre diferentes atores – poder público, sociedade civil, empresas e financiadores (acesse a matriz na página 17 **deste documento**). É uma tentativa de aproveitar os aprendizados de Belo Monte na prática e ajudar os tomadores de decisão a compreender que “gerir capacidades é algo que se constrói com planejamento e tempo”, segundo os autores da publicação.

Saiba mais sobre capacidades institucionais na videoaula **Os Cinco Mitos do Licenciamento Ambiental**.

APESAR DE NORMAS E LEIS, POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E POPULAÇÕES TRADICIONAIS CONTINUAM FRAGILIZADOS

KENA CHAVES



Projetos de grande escala ganharam fôlego com investimentos na última década, especialmente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Região Amazônica, e as consequências sociais e ambientais são mais severas para grupos especialmente vulnerabilizados (crianças, adolescentes, mulheres, povos indígenas e populações tradicionais) Mesmo quando há investimentos para ações de prevenção e mitigação de im-

pactos para alguns desses grupos, nem sempre os recursos chegam na hora certa ou são bem aplicados.

Os principais gargalos aparecem geralmente relacionados à fase de planejamento e à fase de execução das ações, e os recursos, em vez de serem aproveitados para eliminar impactos, acabam sendo aplicados em redução de danos.

O Programa de Desenvolvi-

mento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces) vem documentando que, historicamente, a relação entre povos indígenas e populações tradicionais e os eixos de desenvolvimento designados à Amazônia é marcada por processos de expropriação territorial, restrição do acesso aos recursos naturais, violência e coerção, sobretudo pela total ausência desses grupos nos processos de planejam-

to e de tomada de decisão.

Apesar da existência de normas constitucionais e outras leis e diretrizes dedicadas à proteção desses grupos no contexto de grandes projetos, ainda se observa baixa aplicação prática e pouca efetividade dos mecanismos de diálogo.

O documento [Povos Indígenas, Quilombolas e Populações Tradicionais](#) da iniciativa [Grandes Obras na Amazônia](#) –

[Aprendizados e Diretrizes](#), conduzida pela equipe do Programa de Desenvolvimento Local do GVces em parceria com a International Finance Corporation (IFC), integrante do grupo Banco Mundial, faz a seguinte advertência: “Sem um planejamento previamente discutido e pactuado, aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais restaria atuar apenas no âmbito da redução dos danos, mas não propriamente na prevenção à violação de direitos”.

Uma particularidade entre os grupos vulnerabilizados é que, enquanto sob o aspecto jurídico povos indígenas e os remanescentes de quilombo têm o reconhecimento constitucional de direitos territoriais especiais, as populações tradicionais estão ainda mais vulneráveis à implementação e operação de grandes obras. Os impactos socioambientais que uma grande obra na Amazônia pode trazer representam uma ameaça à reprodução cultural e à inte-



gridade e bem-estar físico das populações tradicionais, dada a intrincada interdependência entre as condições materiais de existência e os territórios tradicionalmente ocupados.

Para que a chegada de um grande empreendimento em uma região carente da presença do Estado possa vir a ser uma fonte de grandes oportunidades para o território, a empresa responsável deve atuar em sintonia com o poder público e a sociedade. Antes de tudo, precisa incluir em sua gestão de risco ações para além da conservação do meio ambiente.

CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Segundo a Constituição Federal, dar assistência a crianças e adolescentes é prioridade absoluta, não apenas do Estado, mas de toda a sociedade civil. Ou seja,

empresas devem desenvolver políticas e iniciativas que priorizem este grupo social.

Em 2012, quando a Childhood Brasil (Oscip criada pela rainha Sílvia da Suécia que trabalha para influenciar a agenda de proteção da infância e adolescência) propôs uma parceria com o GVces, o desafio que se impôs foi: como inserir nas práticas empresariais um tema tão complexo do ponto de vista da gestão de riscos associados à violação de direitos de crianças e adolescentes no âmbito da chegada e operação de grandes obras em territórios de delicada estrutura socioambiental?

Ao longo de 2013 e 2014, o centro de estudos produziu, juntamente com um grupo de atores, e em parceria com a Childhood e o Grupo de Empresas e Direitos Humanos da FGV Direito SP, o documento *Gera-*

ção de Valor Compartilhado a partir da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes: Uma Proposta de Diretrizes Empresariais no Contexto de Grandes Empreendimentos.

A maior novidade nos dois anos de trabalho de *ID Local* foi a proposta de adaptação do *Balanced Scorecard (BSC)* – um dos mais clássicos instrumentos de gestão empresarial – inspirada pelo tema e pelas especificidades da relação entre empresas e proteção integral de crianças e adolescentes no contexto de grandes empreendimentos.

Para conhecer o passo a passo do desenvolvimento do *Balanced Scorecard* aplicado à Proteção Integral de Crianças e Adolescentes e várias experiências-piloto das empresas participantes do processo [clique aqui](#).

APRENDIZADOS

Ao longo deste ano, a equipe do GVces, em parceria com o IFC, ao olhar para o caso de crianças, adolescentes e mulheres, observou impactos severos que incluíam aumento da exploração sexual, trabalho infantil, desestruturação da convivência familiar, exclusão produtiva de adolescentes e mulheres, entre outros.

“Em parte, isso ocorre porque o processo de tomada de decisão desses empreendimentos não considera os direitos desses grupos populacionais em nenhuma das etapas, nem sua participação ao longo do processo”, afirmaram os pesquisadores no estudo sobre Crianças, Adolescentes e Mulheres, da Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes. “Também não é claro quais são as responsabilidades dos atores envolvidos – Estado, financiadores, empresas e so-

cidade civil – na proteção desses impactados”, concluíram.

INDÍGENAS, QUILOMBOLAS É POPULAÇÕES TRADICIONAIS

A Constituição Federal garante o usufruto dos indígenas em terras demarcadas e em territórios tradicionalmente ocupados. A regularização e a proteção desses territórios beneficiam não apenas os povos que ali habitam, mas todo o conjunto da sociedade brasileira, pois promovem o respeito às diferenças culturais, a preservação da biodiversidade e a manutenção dos serviços ambientais.

“Em particular, a manutenção e o uso sustentável da Floresta Amazônica em pé promovem a estabilidade e confiabilidade nos ciclos hidrobiológicos,

armazena carbono e contribui a reduzir as ameaças das mudanças climáticas, além de preservar a biodiversidade.” É o que diz o estudo *Mapa dos Caminhos – Proteção Territorial Indígena*, trabalho realizado no âmbito do projeto *Indicadores de Belo Monte* da Fundação Getúlio Vargas para subsidiar a Câmara Técnica de Monitoramento do *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX)*.

Dentre os inúmeros desafios (de ordem cultural, territorial, de saúde, de educação, de segurança), a maior parte tem origem na intensificação da ocupação e da exploração econômica dentro e no entorno das terras indígenas. O capítulo “Informações contam histórias”, do livro *Indicadores de Belo Monte*, traz um resumo dos impactos esperados. “Ali dá pra perceber que quase todos os problemas são originados em decorrência deste aspecto: tem muito mais gente vivendo no território e explorando recursos naturais”, afirma a pesquisadora do GVces Carolina Derivi.

Os estudos de impacto ambiental de Belo Monte mostraram que, ao final de uma obra, enquanto parte do contingente populacional tende a se deslocar mais uma vez em busca de novas fronteiras, outra parte permanece na região e conflui para essas atividades ilegais. E as Terras Indígenas são ao mesmo tempo um oásis de recursos cobiçados e um obstáculo.

Entre as soluções possíveis, segundo as prospecções da equipe, está o ordenamento territorial, a partir da regularização fundiária, no entorno das terras indígenas.

“Ao abrir-se caminho para a produção rural e florestal am-

paradas pela legalidade, tem-se ainda o princípio de uma economia local mais pujante e resiliente, porque diversificada", avalia o estudo. "São raras as ocasiões em que uma única ação tem o potencial de promover tantos impactos positivos, em tantas dimensões diferentes. O ordenamento territorial em volta de terras indígenas, a partir da concepção de faixas de **proteção etnoambiental**, reúne exatamente essas condições."

A questão, segundo Derivi, é que a proteção efetiva só pode ser alcançada dos dois lados: com gestão ambiental e territorial dentro das terras indígenas e com gestão ambiental e territorial do lado de fora. "Ignorar as ameaças que vêm de fora é como enxugar gelo, digamos assim", observa. Segundo ela, embora o ordenamento territorial nas faixas de proteção etnoambiental seja de suma importância, até hoje é desconsiderado. "Olha-se apenas para um dos lados: a gestão de dentro."

Para chegar lá, um dos desafios é trazer a população indígena para o processo. É uma tarefa complexa, pois seu contexto é marcado por diferenças culturais importantes: vários níveis de compreensão da língua portuguesa, diferentes formas de organização social, diversas experiências de contato e de relações econômicas.

O investimento nesse ordenamento territorial, somado à participação indígena em todo o processo do licenciamento ambiental (concepção, implementação, operação, monitoramento etc.), será recom-

pensador. As Terras Indígenas historicamente apresentam os melhores resultados de conservação e isso faz dos povos indígenas do Xingu parceiros indispensáveis em qualquer empreendimento de usina hidrelétrica. Acesse [este link](#) para saber mais.

COMUNIDADES TRADICIONAIS

Além dos povos indígenas, as comunidades tradicionais e os quilombolas também estão entre os principais afetados pela implementação e operação de grandes obras na Amazônia. Para o GVces e o IFC, a forma como os grandes empreendimentos têm sido implementados e operados na Amazônia nas últimas décadas – com base em relações de poder extremamente assimétricas – acaba implicando uma série de vulnerabilidades sobre as comunidades tradicionais que, ao contrário dos povos indígenas, não têm direitos territoriais assegurados pela Constituição.

Por outro lado, essas comunidades tradicionais (ribeirinhos, por exemplo) foram reconhecidas como culturalmente diferenciadas desde 2007 (Decreto nº 6.040). Elas não poderiam ser forçosamente deslocadas para ambientes estritamente urbanos porque seu modo de vida depende do acesso ao rio, entre outras especificidades. Ou seja, elas têm direito a acessar os recursos naturais necessários à sua reprodução física, cultural e econômica.

Mas Belo Monte não se planejou para nada disso. Tanto que às vésperas da conclusão da barragem o Ministério Público

Federal, com apoio do Ibama, conseguiu paralisar as remoções por causa da situação dos ribeirinhos. As indenizações que estavam recebendo eram referentes apenas às benfeitorias, uma vez que poucos tinham titulação da terra. Até hoje a Norte Energia está sendo forçada a refazer cadastro e renegociar.

ATINGIDOS POR BARRAGENS

O documento *Mapa dos Caminhos* trata do processo de realocação de famílias (colonos, assentados, trabalhadores rurais e ribeirinhos) atingidas pela instalação da Usina de Belo Monte no meio rural. Até janeiro de 2015, só na área rural havia 1.798 imóveis rurais cadastrados, onde residiam aproximadamente 1.934 famílias.

Entre os gargalos identificados no estudo, o tipo de encaminhamento para a realocação dos atingidos – o da indenização, em detrimento de reassentamento – é um dos mais graves. Em Belo Monte, 75% das famílias atingidas no meio rural receberam indenização em espécie e apenas 3,4% foram efetivamente assentados (a meta do licenciamento era reassentar no mínimo 40% das famílias).

Os pesquisadores analisam que dessa decisão depreenderam-se muitas perdas. Desde a impossibilidade de monitoramento das condições de vida das famílias removidas, passando pela dificuldade para recomposição das atividades produtivas, até o desaparecimento de comunidades inteiras, incluídos o patrimônio cultural e o capital social de que dispunham seus membros.

O difícil acesso à informação quando das negociações foi outro elemento de fragilização das famílias. Houve relatos de falta de transparência em relação aos critérios que subsidiaram as decisões do empreendedor no que tange a indenizações, baixa possibilidade de negociação por parte das famílias, além de inexistência de suporte e de orientação jurídica.

A questão da indenização em dinheiro também resvalou na falta de referências sobre valores adequados. A Constituição Federal estabelece o "direito à prévia e justa indenização, em dinheiro" em decorrência de desapropriação por Declaração de Utilidade Pública.

Qual seria o valor justo? O de mercado? O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) mostrou na ocasião que a decisão não é tão simples: "Ao tomar como referência o preço de mercado, os processos expropriatórios infringem a norma constitucional da justa e prévia indenização, uma vez que o preço de mercado não necessariamente se coaduna com a noção de justiça social (...). As indenizações pelo preço de mercado não compensam os proprietários pelo fato de estarem sendo compulsoriamente constrangidos a alienar sua propriedade, tratando-os como se fossem livres vendedores".

A literatura consultada pelos pesquisadores também é taxativa quanto aos tipos preferíveis de reparação em favor dos reassentamentos em lugar de indenização. Por exemplo, a Comissão Mundial de Barragens (WCD, na sigla em inglês) identifica que o pagamento em

dinheiro, embora seja a opção mais praticada, "frequentemente falha em recompor os meios de vida perdidos".

Também para o CNDH, ainda que, em vários casos, os reassentamentos demonstrem desempenho insuficiente, o que se verifica é que a aplicação de políticas estritamente indenizatórias tende a levar a processos de empobrecimento e marginalização ainda mais acentuados.

"O reassentamento, e em particular o reassentamento coletivo, parece ter-se comprovado, ao longo do tempo, como o caminho mais propício a uma adequada reposição e melhoria das condições de vida de populações rurais", aponta o CNDH.

Antes de decidir por indenização ou reassentamento, a Comissão Mundial de Barragens recomenda cinco valores centrais de boas práticas para as hidroelétricas em todas as suas ações de negociação com as famílias atingidas por barragens: "tomada de decisão participativa", "eficiência", "equidade", "sustentabilidade" e "responsabilização pelo cumprimento de regras acordadas" (*accountability*).

Segundo a equipe de DL do GVces, o primeiro princípio, o da tomada de decisão participativa, é tão importante que entrou para essa lista de cinco valores da Comissão Mundial de Barragens e assim se define: "promoção de participação aberta e significativa em todos os estágios de planejamento e implementação, que leve a resultados negociados".

Para saber mais, [clique aqui](#).



KENA CHAVES

A RESPONSABILIDADE DAS GRANDES OBRAS DE CONTER SEUS IMPACTOS SOBRE AS FLORESTAS

A ocupação humana da Amazônia e o desmatamento da floresta são fenômenos que andam juntos há décadas, sempre impulsionados por grandes obras de infraestrutura. Estima-se que entre 1978 e 1994, 75% do desmatamento da região teria ocorrido próximo às rodovias pavimentadas, de acordo com o estudo [Avança Brasil: Os Custos Ambientais para a Amazônia](#). Esses empreendimentos podem não se reverter necessariamente em progresso social para as localidades que os recebem, como seria esperado. Na verdade, a transformação desses locais geralmente começa com um rápido período de aumento de emprego e renda seguido por um colapso de seus indicadores de desenvolvimento humano e esgotamento dos recursos da floresta, segundo outro estudo, chamado [O Avanço da Fronteira na Amazônia: Do boom ao colapso](#).

Nos últimos anos, o desmatamento da Região Amazônica havia sido desacelerado e desde 2013 voltou a subir. Cabe aos grandes empreendimentos a responsabilidade de não contribuírem para a retomada da devastação florestal. Para isso, uma estratégia de ordenamento territorial deve ser um elemento-chave, planejando a migração e determinando a destinação de áreas produtivas, de conservação e de manejo.

Em 2011, o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) avaliou, em uma [publicação](#), os riscos de desmatamento associados à implantação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte na região de Altamira, estado do Pará. A área destinada aos reservatórios responde pela maior parte do desmatamento diretamente

provocado pela UHE. A construção da infraestrutura do projeto – como estradas, canteiro de obras, acampamentos, área para estoques de solo etc. – também é significativa para a devastação na região.

O aumento da atividade econômica em torno da região de instalação da UHE pode provocar também o chamado desmatamento indireto, causado pelo aumento das taxas de migração local, ocasionando a ocupação desordenada do solo e uma maior pressão sobre recursos florestais, como caça e pesca, ou ainda pela especulação imobiliária de terras na região. O desmatamento indireto tem ainda maior impacto sobre as terras indígenas, pois são territórios com altos índices de conservação e visados por exploradores de madeira ilegal, segundo o [Mapa dos Caminhos – Proteção Territorial Indígena](#).

No [resumo](#) dos debates da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes*, desenvolvida pelo GVces em conjunto com a International Finance Corporation (IFC), o centro de estudos alerta para os riscos desse processo de desmatamento indireto. “Como resultado, onde antes não havia tendência ao desmatamento, acaba-se provocando destruição da floresta e onde, por exemplo, a terra era relativamente barata, esta se torna 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 razão da insegurança jurídica para as famílias e representam riscos para o planejamento do próprio empreendimento”, conclui a publicação.

Criar um novo desfecho para esses empreendimentos é um desafio que envolve ainda lidar com a resistência por parte de atores sociais que se beneficiam da grilagem e da exploração ilegal de recursos naturais e que são economicamente fortalecidos e politicamente organizados.

As chamadas fragilidades institucionais ([veja mais aqui](#)) são mais um ponto crítico nesse processo. Os órgãos envolvidos no planejamento territorial, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e as secretarias municipais de Meio Ambiente, sofrem frequentemente devido à falta de recursos humanos, financeiros, tecnológicos e a uma possível baixa capacidade técnica e política, ao ter dificuldade em se relacionar e influenciar outras instâncias de decisão.

O [estudo](#) do Imazon estima, em cenário mais crítico, um desmatamento decorrente da UHE Belo Monte de até 5 mil quilômetros quadrados. Para compensar tal impacto, a instituição propõe um conjunto de Unidades de Conservação para combater o desmatamento direto e indireto na região, uma estratégia de política pública já consagrada. Essa proposta conseguiria recuperar 79% da devastação provocada pelo empreendimento.

IMPACTOS ALÉM DA DIMENSÃO FÍSICA

Os impactos das grandes obras costumam ser muito mais devastadores que suas dimensões físicas e se perpetuam pelo tempo, após o término do empreendimento. Muitas famílias em

processo de negociação com o empreendedor da UHE Belo Monte tiveram sua propriedade de terra não reconhecida e, neste [vídeo](#), moradores que não são considerados oficialmente atingidos – pois residem em um local um pouco mais afastado da barragem – falam de possíveis impactos que sofrerão com a implantação da usina.

Por isso, os planos de ordenamento territorial devem ser realizados de maneira participativa, com reconhecimento das expectativas e prioridades locais, e em integração com planos de desenvolvimento do País. As recomendações preliminares da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia* apontam que algumas etapas devem ser observadas no processo de ordenamento territorial, como a caracterização do território dentro de seu contexto histórico, o trabalho conjunto com os atores econômicos da região, a construção de alianças para fortalecer os grupos mais enfraquecidos e, por fim, a definição de ações estratégicas engajando e fortalecendo as instituições locais.

Ordenar o território é uma missão complexa no século XXI. É preciso envolver todas as áreas de influência do empreendimento, para além do desmatamento direto, ações de apoio à fiscalização, regularização fundiária aliada à conservação de áreas naturais, alternativas econômicas para as populações locais, entre outras medidas. Se quisermos, finalmente, dissociar a fronteira do desmatamento das grandes obras de infraestrutura e transformar esses empreendimentos em oportunidade de desenvolvimento sustentável local, será preciso compreender o conceito de planejamento territorial.

POPULAÇÕES LOCAIS DEVEM SE PREPARAR PARA A CHEGADA DE GRANDES OBRAS. MAS E OS EMPREENDEDORES?

Existe um senso comum de que as populações e os territórios impactados por grandes obras devem se preparar para a chegada do empreendimento, e dali procurar extrair o máximo de oportunidades ao mesmo tempo em que buscam proteção e adequação à nova realidade. Mas Francisco de Assis Costa, professor titular do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), provoca outro olhar sobre essa questão: os empreendedores precisam igualmente se preparar antes de ingressar nesses territórios para os primeiros contatos com as sociedades locais.

“Para serem sinérgicas, as relações entre grandes empreendimentos e sociedades locais deverão basear-se em diálogo qualificado por conhecimento e ação”, afirma nesta entrevista concedida por email à P22_ON. Costa defende uma relação baseada no conhecimento mútuo das razões e possibilidades um do outro como forma de descobrirem ou criarem interesses comuns e oportunidades. “Para tanto, todos os envolvidos devem se preparar”, diz ele, que também leciona no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Leia a íntegra da entrevista a seguir.

RUBENS STANISLAW



Como o senhor define desenvolvimento local?

Primeiro de tudo, é bom ter presente que “desenvolvimento local” é um conceito que contrasta com as noções tradicionais de desenvolvimento que se apoiam ou no Estado ou nas forças de mercado como promotores exclusivos da dinâmica econômica e da mudança social. Na perspectiva do desenvolvimento local, entende-se que, superpondo-se a essas forças fundamentais, agem também como determinantes do desenvolvimento as capacidades localmente enraizadas, manifestas na mobilização dos atores locais, nas interações entre instituições locais e extralocais e no enredamento cooperativo entre empresas de um mesmo território. Esses elementos articulados conformam arranjo único (entre instituições, empre-

sas, mercados e governos) que dá identidade a um território e o torna ator fundamental do desenvolvimento: supõe-se que seja através desse arranjo que uma realidade local, um território, pode reorientar, ajustar, fazer convergir as grandes forças do Estado e do mercado em prol de suas necessidades. De modo que, para a promoção do desenvolvimento (um processo multidimensional), e tendo em vista essas capacidades, é necessário considerar os meios e mecanismos de realização de seus potenciais e as formas de superação de suas limitações.

A maior parte da população brasileira reside no meio urbano e distante da Amazônia. Por que o tema do desenvolvimento local – seja na Amazônia, seja em regiões vistas como

“remotas” por quem vive no eixo Sul-Sudeste – deve ser de interesse dessas pessoas?

Questões maiores do desenvolvimento brasileiro em geral e sua face urbana, em particular, como a persistência da pobreza, a desigualdade social profunda e a insegurança de todo tipo a isso associada, remetem de imediato às condições de vida e desenvolvimento das regiões “remotas”: de lá provém grande parte dos contingentes populacionais que realimentam alguns dos ciclos viciosos dessas mazelas. Se o local “remoto” é a Amazônia, aumentam-se os riscos ambientais de situações sociais precárias. Já por isso, o desenvolvimento dessas periferias deveria ser um tópico fundamental da agenda do País.

Mas há outras razões, agora positivas: o desenvolvimento das

economias remotas potencia as capacidades produtivas das economias urbanas consolidadas, uma vez que destas será demandada a maior parcela dos meios de produção necessários e para elas fluirá a parte mais nobre da demanda de consumo em expansão na periferia. Por tudo, o desenvolvimento das regiões remotas deveria ser tema de uma discussão difusa, profunda e permanente sobre o desenvolvimento brasileiro. A discussão não existe, deixando o tema a mercê de preconceitos. O que é uma pena, porque a postura das pessoas, a visão de seus interesses em perspectiva ampla e de longo prazo, dependeria disso – assim como a política para o desenvolvimento (local).

Por que o desenvolvimento local na Amazônia é algo relevante em termos globais e tam-

bém precisa merecer atenção internacional?

No resto do mundo, há diferentes modos de perceber as realidades locais da Amazônia e disso dependem as formas distintas de compreensão do desenvolvimento local. Para nos limitar a uma polaridade importante, há uma tensão entre forças que tratam a Amazônia em estreita associação com o significado da região para a questão ambiental e a mudança climática e forças que se orientam pelos interesses que as potencialidades da região despertam em múltiplos setores propícios à acumulação de capital em larga escala.

As primeiras, preservacionistas, veem o tema do desenvolvimento econômico da região com desconfiança, ou reservas. Sua disposição principal é de conter situações que consideram ambientalmente insustentáveis; não de promover processos de desenvolvimento em longo termo, com esperança de sustentabilidade. Por isso, privilegiam em suas ações o controle de agências e negligenciam estratégias baseadas em desenvolvimento local – com foco em aglomerados e territórios.

As forças utilitaristas, por seu turno, carregam a convicção da propriedade e suficiência de seu papel como agentes de desenvolvimento, tal como são. Para essas, as realidades sociais locais são referências remotas (mesmo quando fisicamente próximas), incompreensíveis, geralmente incômodas. Não veem o local como fonte de eficiência. No limite, o veem como seu reverso (o atraso, o anacrônico) a ser superado, removido. Para essas forças, o desenvolvimento local, como conceito, não tem

significado. Como processo real, o desenvolvimento local, para elas, ou é processo que deverá reduzir o local à sua imagem e semelhança ou não é nada.

Em sua opinião, quais são as principais vocações do território amazônico quando falamos em desenvolvimento sustentável, considerando-se os aspectos ambiental, social e econômico?

Não vejo como um ideal de sustentabilidade possa se estabelecer como projeto social concreto, duradouro e penetrante a ponto de promover inclusão social massiva, se não incorporado em estratégias de desenvolvimento necessariamente enraizadas nos arranjos produtivos e institucionais que conformam os territórios. Não é com “arranjos improdutivos” (incentivos para não produzir, por exemplo, como em algumas políticas), mas com arranjos produtivos locais vibrantes que se garantirá desenvolvimento de longo prazo com sustentabilidade e inclusão.

Há, na Amazônia, economias de grande porte em vastos territórios, particularmente no Médio e Baixo Amazonas, do Pará e do Amazonas, no Baixo Tocantins e em outras áreas estuarinas que têm desenvolvido ao longo de séculos capacidades para lidar com o bioma amazônico e seus ecossistemas de modo equilibrado, demonstrando eficiência econômica em níveis variados ao longo do tempo. Essas economias ribeirinhas estão vivas, têm apresentado crescimento com elevação de produtividade na última década e meia, têm reduzido seus graus de pobreza e demonstrado vitalidade cultural,

ao ponto de fazer da cultura local base de exportação, como é o caso notório de Parintins, mas também de várias outras regiões de colonização mais antiga.

Existem outros territórios de ocupação mais recente, como no Nordeste Paraense, na microrregião de Tomé-Açu, no Xingu, em Rondônia e no Acre, nos quais se desenvolvem agriculturas diversificadas, ou mesmo sistemas agroflorestais adaptados, que reconstróem parte da biodiversidade perdida por usos precedentes, com eficiência econômica defensável. Por trás de tudo, cadeias de valor importantes, curtas e longas, são montadas em torno da produção de frutas (o açaí é a mais conhecida, já com importante participação industrial), de óleos essenciais e outras matérias-primas da indústria cosmética e fitoterápica de dimensões e escopos variados. Todas essas economias locais são de base rural camponesa, de modo que seu sucesso econômico implica processos correlatos de elevação do poder de compra e, presumivelmente, de qualidade de vida. Os que se preocupam com o desenvolvimento sustentável e inclusivo deveriam estar atentos e preparados para atuar em consonância com esses processos, a fim de potenciá-los e fortalecê-los. Também para que se evite que sejam atropelados pela arrogância e pelo poder de outros projetos de ocupação da região.

Em que medida essas vocações têm sido exploradas e respeitadas? E em que medida têm levado em conta critérios de sustentabilidade?

Políticas de desenvolvimento local devem observar e tratar o

conjunto do que ocorre no território. Por uma parte, devem atentar para a dinâmica econômica e mediações institucionais aderentes ao território; por outra, para os processos produtivos ambientalmente degradantes e socialmente excludentes e aqueles que, ao contrário, são inclusivos, preservadores ou restauradores. Usando a analogia da “vocação”, em um mesmo território se podem observar processos movidos por (agentes e estruturas com) “vocação” (racionalidade) destrutiva, preservativa ou regenerativa em relação às condições ambientais. Entre os primeiros existem os “casos perdidos” e os passíveis de “reeducação”, reorientação.

A política deveria abordar com igual ênfase todas essas idiosincrasias, fortalecendo as “vocações” positivas e contendo ou reorientando as negativas. As políticas atuais se concentram na contenção, por comando e controle externo às realidades locais, das ações deletérias, isto é, dos efeitos de “vocações” destrutivas. Isso não fortalece os arranjos institucionais locais, tampouco atua sobre as vocações preservadoras e regenerativas. De modo que ficam de fora das políticas visando sustentabilidade precisamente aquelas economias locais com vocação para a sustentabilidade. Ficam de fora, também, aqueles agentes com “vocação” destrutiva, mas passíveis de “reeducação” – falta às políticas mecanismos de reorientação de tendências.

No contexto de grandes empreendimentos na Amazônia, existe um senso comum de que os territórios têm de ser preparados para a chegada do empreen-

dimento. Tão ou mais relevante que isso, podemos dizer que os empreendimentos é que devem se preparar para chegar nos territórios?

Por trás da ideia de que a preparação das sociedades locais para a chegada de grandes empreendimentos na Amazônia depende exclusivamente da virtuosidade da interação entre uns e outros está a concepção de que a simples presença do novo empreendimento cria oportunidades, fundadas em suas necessidades, que a sociedade local aproveitará ou não, a depender de sua capacidade de responder a demandas, de organizar ofertas e de formular pleitos. Ocorre que essas oportunidades só se revelam para o local se as necessidades do empreendimento são esclarecidas. Da mesma forma, muitas das capacidades locais não se revelam a olho nu. De modo que divisar necessidades dos empreendimentos e capacidades locais que possam atendê-las, fazendo emergir, assim, oportunidades para ambos, exige esforços de decodificação e compreensão de parte a parte.

Portanto, creio que, para serem sinérgicas, as relações entre grandes empreendimentos e sociedades locais deverão ser baseadas em diálogo qualificado por conhecimento e ação. Fundamentado, pois, em (inter)ação comunicativa, no sentido que [o filósofo e sociólogo alemão Jürgen] Habermas dá a essa noção: uma relação baseada no conhecimento mútuo das razões (necessidades) e possibilidades um do outro, como forma de descobrir ou criarem interesses comuns – oportunidades. Para tanto, todos os envolvidos devem se preparar.

Em linhas gerais e idealmente falando, de que modo deve se dar essa preparação de ambos os lados – tanto por parte dos empreendedores como da sociedade local?

Duas coisas são fundamentais para uma interação social sinérgica, uma ação comunicativa. Primeiro, a construção da interlocução, que requer disposição e oportunidade. Segundo, a capacidade de comunicação dos envolvidos, que pressupõe a existência de um campo cognitivo, no qual conceitos e experiências partilhados permitem uma compreensão mútua de propósitos e possibilidades. Por mecanismos regulatórios poder-se-á forçar a oportunidade – pouco se fará, porém, por esses meios, para alterar disposição e capacidade para a comunicação, esse momento essencial do reconhecimento que transforma a oportunidade em ação, em desenvolvimento local.

Parece exercício fútil o diálogo com alguém que não vê sentido nisso; e, mesmo forçado pela circunstância de uma norma, não faz ideia do que o interlocutor pensa, pode, precisa e quer, pois ao menos compreende, e não lhe interessa compreender, seus signos e significados, suas razões e sentidos. Acompanhei com interesse acadêmico as fúrias de algumas corporações para fugir desses “encontros forçados” com as sociedades locais. A Eletronorte, por exemplo, lidando com os municípios do Baixo Tocantins para o encaminhamento de obrigações, jamais estabeleceu uma interlocução verdadeira, mas sim o contato por “porta-vozes” treinados, não em avaliar possibilidades de de-

envolvimento, mas sim em se livrar do outro, hábeis em transformar a oportunidade do diálogo, criada por normas, em uma “encenação performática” para validar “ações estratégicas” unilaterais (para nos mantermos com os conceitos do mesmo grande Jürgen Habermas e sua Teoria da Ação Comunicativa).

Creio, portanto, que, ao lado da capacitação local (na formação de autoconhecimento e conhecimento do outro, na estruturação de governanças eficazes e capacidade de planejamento e ação) para a relação com os grandes empreendimentos, estes devem ser convencidos (ou conduzidos) a adquirirem capacidade de compreensão dos territórios onde operam e dos mecanismos de seu desenvolvimento. Eles devem ser convencidos, igualmente, que a função primeira dessa nova capacidade tem de ser a de torná-los atores construtivos dos arranjos produtivos e institucionais que condicionam as oportunidades do desenvolvimento local.

E o que falta para que essa preparação ideal de ambos os lados aconteça?

Muito, se poderá dizer. Na verdade, a atmosfera institucional (o *ethos*) do País para tanto, se já era rarefeito, tende a ficar mais precário com os desenvolvimentos políticos recentes. Mas já não faltam exemplos.

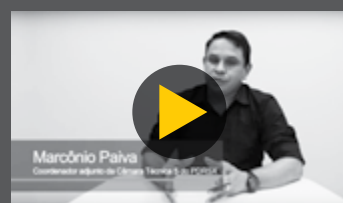
Destaco o caso da Natura. Essa empresa aproximou-se da realidade amazônica, principalmente das economias camponesas que lidam com a biodiversidade, a que nos referimos acima, há pouco mais de uma década cometendo equívocos que, pre-

sumo, lhes trouxeram prejuízos de imagem e dificuldades logísticas. A partir de então, ela refez sua estratégia, investindo em aut capacitação, onde se inclui a contratação de quadros habilitados a proceder uma aproximação respeitosa com as comunidades rurais e entorno industrial, atuais ou potenciais fornecedoras da planta industrial da empresa em Belém. Buscou aconselhamento externo de organizações e pessoas que estudam e lidam com a Amazônia. Estabeleceu parcerias com instituições locais em diferentes campos, explorando o potencial de pesquisa científica de grupos locais e desenvolvendo soluções de C&T, inclusive em sistemas rurais agroflorestais, de grande interesse para o desenvolvimento de economias vocacionadas para a sustentabilidade, a que me referi antes. Aceitou o desafio de colaborar com as sociedades locais em seu fortalecimento institucional.

Enfim, a Natura vem se colocando exatamente como um ator do desenvolvimento local, aceitando a multidimensionalidade dessa condição: a empresa, aí, não se restringe aos papéis econômicos que lhes são inerentes, acatando, simultaneamente, papéis institucionais de diversas ordens. A empresa visa certamente retornos tangíveis e intangíveis: redes logísticas confiáveis em uma região difícil, ganhos de imagem e marca, liderança nas relações empresariais com a sociobiodiversidade etc. Mas não restam dúvidas de que aqui temos um caso de busca de sinergia, pela ação comunicativa, entre uma grande empresa e sociedades locais. Com isso, temos um foco de desenvolvimento local, ao qual deve ser dada a devida atenção.



Gracinda Lima Magalhães, representante do Movimento Xingu Vivo para Sempre, diz o que entende por desenvolvimento e afirma que os impactos da obra de Belo Monte vão muito além do nível físico e material: alteram vidas. Segundo ela, o impacto emocional é incalculável.



Marcônio Paiva, coordenador adjunto da Câmara Técnica de Monitoramento das Condicionantes da UHE Belo Monte - Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, faz um balanço entre prós e contras e questiona o legado deixado pela obra.



Neste vídeo, a coordenadora do Programa de Desenvolvimento Local do GVces, Daniela Gomes Pinto, conta quais são os cinco mitos que cercam o licenciamento ambiental no País



> Dicionário

Agenda 21 Local: é um instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para o desenvolvimento sustentável local.

Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT): as ADT funcionam como um mapeamento das estratégias de desenvolvimento em andamento nos três níveis de governo e do conjunto de intervenções públicas e privadas para subsidiar o planejamento em um determinado território, em consonância com planos municipais e regionais. O objetivo das agendas é potencializar os impactos positivos das intervenções públicas e a parceria entre os entes federados.

BSC (Balanced Scorecard): é uma ferramenta de planeja-

mento estratégico e sistema de gestão que busca alinhar as atividades da organização com sua visão e estratégia, e prover um sistema de monitoramento do desempenho com relação a objetivos estabelecidos. Foi desenvolvido no início dos anos 1990 por Robert S. Kaplan e David P. Norton.

Desenvolvimento local: em uma de suas múltiplas definições, desenvolvimento local é aquele que reconhece o protagonismo e a autonomia dos atores locais na formulação de estratégias, na tomada de decisões e na sua implementação.

Capacidades institucionais: o fortalecimento das capacidades institucionais, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Local do GVces, pode ser entendido como um processo contínuo de revigoramento e soma das estruturas, recursos, relações, regras, valores e comportamentos de um conjunto de instituições que atuam numa localidade definida.

Governança: pode ser entendida como o exercício do poder compartilhado.

ID Local: é um projeto do GVces com o propósito de articular o setor empresarial para reflexão, troca de experiências e construção de propostas e diretrizes empresariais para o desenvolvimento local no contexto dos grandes empreendimentos, por meio do diálogo, do estudo e da cocriação das propostas, metodologias e ferramentas de gestão local.

Licença social para operar: espécie de consentimento informal que a sociedade oferece para a instalação e operação de empreendimentos empresariais e que denota uma relação justa e convergente entre a empresa e o território no qual se insere. A expressão foi cunhada nos anos 1990 durante uma conferência sobre mineração e comunidades promovida pelo Banco Mundial em Quito, no Equador.

Novas institucionalidades: são espaços de planejamento e tomada de decisão que pressupõem participação e controle social, incluindo-se os governos, mas, além destes, a diversidade de partes interessadas enquanto sujeitos políticos. É uma das principais inovações na trajetória de aplicação dos conceitos de desenvolvimento local e territorial.

Proteção etnoambiental: Faixa territorial na região das Terras Indígenas com a função de amortizar pressões e impactos através de ações de proteção, monitoramento, fiscalização ambiental e ordenamento territorial

> Dicas de estudos:

O estudo ***O Avanço da Fronteira na Amazônia: do boom ao colapso***, do Imazon, avalia os impactos sociais da conversão da floresta. Foi uma das primeiras demonstrações empíricas de que o desmatamento na Amazônia brasileira não necessariamente leva ao desenvolvimento humano.

Em ***Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a Esta Perspectiva***, o Ipea apresenta tanto uma abrangente revisão histórica quanto uma avaliação crítica das experiências brasileiras e os desafios ainda por superar. É uma excelente porta de entrada no assunto.

Uma das maiores experiências em governança territorial no Brasil, a Política Nacional de Recursos Hídricos nasceu do reconhecimento de formas de organização que a sociedade já demonstrava. Em ***pesquisa financiada pela WWF***, Fernando

Luiz Abrucio e Vanessa Oliveira recuperam essa trajetória e entrevistam os próprios participantes e usuários do sistema, que compartilham reflexões certas.

O artigo ***"Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?"***, do sociólogo Chico de Oliveira, diz que cidadania deve ser entendida como um estado de espírito, jamais podendo ser reduzida à quantificação.

O ***artigo*** do professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur-UFRJ) Carlos Vainer, publicado na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, aborda a relação de grandes projetos de investimento e a ocupação do território nacional.

Geração de Valor Compartilhado a Partir da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes: uma proposta de diretrizes empresariais no contexto de grandes empreendimentos: publicação produzida pelo GVces e um grupo de empresas, e em parceria com a Childhood e o Grupo de Empresas e Direitos Humanos da FGV Direito SP.

A iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes, desenvolvida pelo GVces em conjunto com a International Finance Corporation (IFC), resultou num conjunto de seis *papers* que embasam e oferecem recomendações para políticas públicas e práticas empresariais, sempre orientadas para a promoção do desenvolvimento local:

- ***Planejamento e Ordenamento Territorial***
- ***Capacidades Institucionais***

• ***Instrumentos Financeiros para o Desenvolvimento Territorial***

• ***Direitos Humanos: Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas***

• ***Direitos Humanos: Crianças, Adolescentes e Mulheres***

• ***Supressão Vegetal Autorizada***

> Dica de livros

Há Mundo Por Vir? Ensaio sobre os medos e os fins, de Déborah Danowski e Eduardo Viveiros de Castro, analisa os discursos atuais sobre "o fim do mundo" contrapondo diferentes perspectivas: antropológica, filosófica, política e ecológica.

A Queda do Céu: palavras de um xamã yanomami, de Davi Kopenawa e Bruce Albert, traz as meditações de Kopenawa acerca da destruição da Floresta Amazônica e da conturbada relação com a sociedade não indígena, conforme relatos coletados por Albert ao longo de 30 anos de amizade.

Fortalecimento Institucional, Participação e Controle Social – Metodologia de atuação em municípios impactados por grandes empreendimentos, da Agenda Pública, organiza alguns dos principais aprendizados relativos ao fortalecimento de localidades e comunidades impactadas por grandes obras.

Território e Desenvolvimento – As múltiplas escalas entre o local e o global, de Carlos Brandão, reflete sobre o papel do Estado e a relação dos lugares com a globalização.

> Dicas de filmes

Narradores de Javé – Nesta ficção bem-humorada, os mo-

radores do povoado de Javé tentam evitar a construção de uma barragem que inundaria a localidade transformando-a em patrimônio histórico. Antônio Biá, carteiro, o único adulto alfabetizado, recebe a missão de transcrever as memórias dos vizinhos. ***Disponível aqui na íntegra***.

Mutum até Debaixo D'água e A Era do Ouro – Ambos os curtas são documentários que trazem enfoques sobre a comunidade de Mutum-Paraná, impactada para realocação pelo Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, em Rondônia. ***Aqui e aqui***.

Eu Não Sei Se Eles Sabem Disso – Outro minidoc, coproduzido pela pesquisadora Kena Chaves, do GVces, mostra o cotidiano e as preocupações de moradores da ilha da Ressaca, que, embora sob influência da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, não são considerados oficialmente impactados. ***Aqui na íntegra***.

Em Busca da Vida – Filme romântico chinês conta a história de dois ex-moradores que retornam a uma comunidade inundada pela Hidrelétrica de Três Gargantas em busca, ela do esposo, ele da esposa. Veja o trailer ***aqui***.

O Banheiro do Papa – Baseado em fatos reais, o filme se passa na empobrecida cidade uruguaia de Melo, que em 1988 estaria na rota de passagem da visita do papa João Paulo II ao país. A construção de um banheiro público, além da instalação de centenas de barracas de cachorro-quente, compõe algumas das esperanças de progresso dos moradores. ***Veja aqui o trailer***.

Bye Bye Brasil – A trupe de artistas da Caravana Rolidei cruza os rincões do País realizando

espetáculos e a passagem por Altamira retrata o período de intensas transformações motivadas pela construção da Rodovia Transamazônica.

O Pesadelo de Darwin – Indicado ao Oscar de Melhor Documentário em 2006, o filme aborda os impactos socioambientais da indústria da pesca no Lago Vitória, na Tanzânia. ***Aqui na íntegra***.

Jaci: 7 Pecados de uma Obra Amazônica – Documentário sobre a vila de Jaci-Paraná, epicentro de uma revolta de trabalhadores da Usina Hidrelétrica de Jirau, em 2011, em Rondônia.

Para Onde Foram as Andorinhas? – Os povos que habitam o Parque Indígena do Xingu, em Mato Grosso, revelam os impactos das mudanças climáticas percebidos em seu cotidiano, neste minidocumentário em parceria do Instituto Socioambiental com o Instituto Catitu. ***Aqui na íntegra***.

O Jabuti e a Anta – A documentarista Eliza Capai viaja até as margens dos rios Xingu, Tapajós e Ene, na Amazônia, em busca de respostas sobre a crise hídrica que a abala o Sudeste. O filme reflete sobre modos de vida tradicionais e os conflitos provocados por grandes projetos hidrelétricos. ***Veja aqui a entrevista da diretora para o Canal Curta!***

Uma História de Amor e Fúria – A partir de elementos da mitologia indígena, esta animação narra conflitos brasileiros desde antes da colonização até os tempos da ditadura militar sob a perspectiva de populações locais e sua relação com o Estado. Os personagens são vividos nas vozes de Selton Mello, Camila Pitanga e Rodrigo Santoro. ***Aqui na íntegra***.

Avatar – O premiado longa de James Cameron, embora de ficção, evoca conflitos que também são percebidos na vida real quando diferentes culturas e propostas de desenvolvimento entram em choque.

Materiais complementares:

Entre 2014 e 2015, o projeto ***Indicadores de Belo Monte*** monitorou o cumprimento de um conjunto de condicionantes do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, bem como a eficácia de políticas públicas e ações que se relacionam com essas medidas e a efetividade do desenvolvimento na região que recebe o empreendimento. Para analisar a articulação e sinergias de políticas públicas e ações governamentais, o projeto elaborou ***"Mapas dos Caminhos"***, com o objetivo de identificar os principais gargalos e potenciais cooperações entre governo, empreendedor e sociedade.

- ***Mapa dos Caminhos – Saúde Indígena***
- ***Mapa dos Caminhos – Proteção Territorial Indígena***
- ***Mapa dos Caminhos – Deslocamentos Compulsórios no Meio Rural***
- ***Mapa dos Caminhos – Saneamento em Altamira***
- ***Mapa dos Caminhos – Desmatamento e Degradação Florestal***
- ***Mapa dos Caminhos – Condições de Saúde e o Legado para o Território***

O projeto ***ID Local***, do GVces, tem o propósito de articular o setor empresarial para re-

flexão, troca de experiências e construção de propostas e diretrizes empresariais para desenvolvimento local no contexto dos grandes empreendimentos, por meio do diálogo, do estudo e da cocriação das propostas, metodologias e ferramentas de gestão local.

P22ON

Se você tem interesse em associar a sua organização a um conteúdo de alta qualidade sobre temas estratégicos da sustentabilidade, apoie esta e as próximas edições do P22_ON, o projeto multimídia da Página22.

Para mais informações, contate
belbrunharo@pagina22.com.br.