

Usina Hidrelétrica de Belo Monte, em Vitória do Xingu - PA

Necessário, **mas não suficiente**

Projetos de infraestrutura na Amazônia deixam aprendizados: o licenciamento ambiental não basta, é preciso haver também um planejamento territorial integrado

POR **DIEGO VIANA** FOTO **ROBERTO STUCKERT FILHO / FOTOS PÚBLICAS**

Em 2000, a Revolta da Água opôs a população de Cochabamba, na Bolívia, à multinacional Bechtel, vencedora do leilão de privatização do suprimento de água. A cidade se sublevou contra o aumento dos preços e os cortes de fornecimento, realizados com truculência. Ao fim, a concessão foi cancelada e a empresa se retirou. O episódio revela como é delicada a relação entre as demandas de um território e o ritmo dos grandes investimentos de capital. A implantação de iniciativas de exploração econômica em grande escala põe em relação tempos de atuação diferentes, conhecimentos nem sempre compatíveis e prioridades que podem ser divergentes.

Seja a exploração de recursos hídricos ou minerais, seja projeto de hidrelétrica, seja estrutura rodoviária ou logística, empreendimentos de grande escala funcionam no ritmo do retorno dos acionistas, empregam o conhecimento de gestores profissionais, envolvem instituições de vulto, como multinacionais e governos nacionais. Muitas vezes, os projetos acabam não levando em conta o ponto de vista dos moradores locais e nem peculiaridades do território impactado, com resultados que podem ser desastrosos. Mais que isso, é desperdiçada a oportunidade de se construir conjuntamente um planejamento territorial, com arranjos de governança capazes de reunir todos os envolvidos em torno de uma discussão sobre o modelo de desenvolvimento para determinada região – por mais que os interesses de cada grupo sejam conflitantes entre si.

Para tratar da relação entre grande empreendimento e população local, o consultor canadense Ian Thomson cunhou a expressão "licença social para operar". O conceito se refere ao assentimento informal para que uma empresa se instale e funcione em uma região. No caso de Cochabamba, após a licença oficial concedida pelo Estado, a licença social da população não foi obtida. Em outros casos, mobilizações locais obrigaram corporações e governos a sentar à mesa com a comunidade e negociar as condições de implementação, relata a economista Ana Letícia Silva, mestre em desenvolvimento territorial pela Universidade Federal do ABC. "Não é como se as pessoas simplesmente se recusassem a receber o empreendimento. Elas querem fazer parte do processo decisório", explica.

AMAZÔNIA, CANTEIRO DE OBRAS

Quando um investimento de infraestrutura, mineração ou complexo logístico chega a uma região, o primeiro impacto é um fluxo assoberbante de trabalhadores e maquinário, seguida da transformação de cidades pacatas em centros de logística com intensa atividade econômica. Ao lado disso tudo, vêm também as medidas para compensar os impactos, através de instrumentos como o licenciamento ambiental. As empresas executoras devem cumprir itens como o replantio de árvores, a construção de hospitais e escolas e outras.

"Essas obras teriam o potencial de trazer desenvolvimento regional, considerando os investimentos vultosos em territórios historicamente com carências. Mas para que isso aconteça, o investimento precisa fazer parte de algo maior: um planejamento territorial

que ajude a pensar de maneira integrada quais são as oportunidades e como aproveitá-las, preparar e capacitar todos para essa chegada, e criar espaços efetivos de governança territorial, onde possa haver uma discussão contínua sobre o modelo de desenvolvimento que aquele território quer", diz Daniela Gomes Pinto, coordenadora do Programa de Desenvolvimento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV Eaesp (FGVces). "Planejamento regional ainda é um desafio para o Brasil, muitas tentativas não saíram do papel ou naufragaram, e é preciso aperfeiçoar os instrumentos existentes, tais como a Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT) e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS), especialmente no caso de regiões que recebem grandes obras".

O principal foco de grandes intervenções hoje no Brasil é a região amazônica. A floresta é objeto de inúmeros projetos, sobretudo em geração hidrelétrica, mineração e logística. A profusão de empreendimentos pensados para a Amazônia, somando-se ao avanço da fronteira agrícola e à urbanização, é motivo de forte apreensão entre ambientalistas. "Há dezenas de barragens planejadas tanto para a Calha Norte quanto a Calha Sul. Mas a Bacia Amazônica traz sedimentos dos Andes e do Cerrado, que fertilizam a floresta. A selva tem atua no regime de chuvas do continente. Se esse sistema entrar em colapso, é difícil prever o que pode acontecer", diz o ativista Danicley de Aguiar, especialista em Amazônia do Greenpeace.

As intervenções também trazem imensos problemas socioambientais. Cidades como Altamira, no Pará, foram inundadas nos últimos anos por trabalhadores – a grande maioria homens, sem suas famílias – em busca de emprego nas obras da região, sobretudo a usina de Belo Monte. O intenso e fugaz movimento migratório, no entanto, geralmente leva ao maior consumo de álcool, a atividades de prostituição e a um aquecimento da economia local que é passageiro e enganoso. Sobem os preços dos imóveis, moradores abrem comércios na esperança de vender para os recém-chegados, jovens se qualificam em cursos técnicos. Mas quando os investimentos atingem o ponto de maturação, a oferta de emprego diminui brutalmente. É o que se chama de *boom*-colapso, uma euforia econômica que não se sustenta ao longo do tempo, pois justamente não seguiu um planejamento territorial estruturante que embasasse o desenvolvimento duradouro das vocações locais.

UM PLANO PARA O XINGU

Para lidar com essa problemática, o exemplo mais concreto de projeto de governança é o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX). Além dos R$ 3,2 bilhões de compensação ambiental acoplada ao licenciamento de Belo Monte, R$ 500 milhões foram alocados para a gestão do PDRSX, cuja criação já constava do edital do leilão da usina, em 2009. Abrangendo 11 municípios da Região de Integração do Xingu, o plano foi dotado em 2011 de um comitê gestor com 30 membros, 15 oriundos das três esferas do governo e 15 de organizações da sociedade civil, incluindo representantes de entidades patronais, sindicais, rurais, urbanas, indígenas etc. O comitê é apoiado por câmaras técnicas organizadas por temas.

O plano do Xingu retoma a iniciativa pioneira do plano "BR 163 Sustentável", ligado ao asfaltamento da rodovia que liga Cuiabá a Santarém. A iniciativa surgiu em 2003, a partir de um evento em Sinop (MT) com participação dos ministros Marina Silva (Meio Ambiente) e Ciro Gomes (Integração Nacional). Lançado em 2006, deveria ser dotado de um comitê gestor e continha a identificação de diversas zonas na área de influência da rodovia a serem transformadas em áreas de proteção. Já em 2008, porém, entidades participantes do Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 (Condessa) afirmavam que o plano não tinha saído do papel. Hoje, é considerado extinto.

Um dos motivos do fracasso na BR-163 foi a falta de financiamento e execução. Nesse sentido, o PDRSX é um avanço institucional. Mas não chega a ser suficiente para suprimir os muitos problemas da região de instalação de Belo Monte. "Altamira sofre com violência, persistem os registros de violações de direitos humanos, tanto de populações indígenas quanto de ribeirinhos, e o saneamento básico ainda segue um caos", enumera Gomes Pinto.

Um dos focos de atenção para melhorar o desempenho das compensações é a melhoria dos mecanismos de monitoramento, diz a pesquisadora. Mesmo quando as condicionantes são cumpridas, esse cumprimento pode ser falho. Para evitar esse problema, seria necessário que os trabalhos fossem monitorados passo a passo.

As recorrentes e previsíveis dificuldades encontradas nos projetos de infraestrutura na Amazônia inspiraram a International Finance Corporation (IFC), braço corporativo do Banco Mundial) e o FGVces a construírem coletivamente, com o envolvimento de mais de 190 instituições, um conjunto de *Diretrizes para Grandes Obras na Amazônia*. Lançado em 2017, o documento contém sete eixos temáticos, que correspondem aos principais desafios de empreendimentos desse vulto na região, como planejamento e ordenamento territorial, deslocamentos compulsórios, capacidades institucionais, populações tradicionais e povos indígenas, e outros (*saiba mais em diretrizes-grandesobras.gvces.com.br e em p22on.com.br/desenvolvimento-local*).

TAPAJÓS, A BOLA DA VEZ

Embora os problemas de Belo Monte deixem um legado de aprendizados, não é certo que essas lições serão aproveitadas em próximas intervenções, como as previstas na região do Rio Tapajós.

"O Tapajós é a bola da vez", diz o empreendedor social Caetano Scannavino, em Santarém. A vasta e complexa região do Oeste do Pará, entre os rios Tapajós e Jamanxim, é atravessada pela rodovia BR 163 e pela Transamazônica (BR 230). É cenário de disputas envolvendo garimpeiros, pecuaristas, madeireiros e índios Munduruku. A ferrovia Ferrogrão, destinada ao escoamento da soja do Centro-Oeste, está planejada para atravessar a região a um custo de R$ 12,7 bilhões.

Em 2016, o local foi manchete nacional quando o Ibama negou o licenciamento da usina São Luiz do Tapajós, cujo projeto foi, portanto, suspenso. Foi uma vitória dos Munduruku, que teriam parte de suas terras inundada. Mas a suspensão traz pouco alívio à região. São Luiz é só parte de um contexto que envolve 42 barragens, a ferrovia, o asfaltamento completo da BR 163 (faltam cerca de 100 km), um conjunto com mais de 20 estações de transbordo de cargas (ETC, que são como pequenos portos) e mineração.

Mesmo os Munduruku não se sentem seguros com a pequena vitória. Os índios reivindicam a demarcação da terra Sawré Muybu. "Eles sabem que, enquanto não demarcarem a terra, as hidrelétricas não estarão definitivamente canceladas. Então dizem: se não vão fazer a usina, por que não demarcam logo nossa terra?", questiona Danicley de Aguiar.

Embora os problemas de Belo Monte tragam lições, não é certo que serão aproveitadas em próximas intervenções

Formalmente, a Região de Integração do Tapajós dispõe de ferramentas para gerir o desenvolvimento local. Formada por seis municípios (Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão), possui um Consórcio Intermunicipal criado em 2013 e uma Agenda de Desenvolvimento Territorial, de 2014 – que nunca saiu do papel. Em 2015, os professores Eliana Machado (IFPA) e Sergio Moraes (UFPA) estudaram a área e concluíram que os instrumentos administrativos não cumprem seu papel: embora municípios como Itaituba possuam um Plano Diretor, o crescimento da área urbana é desordenado.

Apesar da atuação de diversas organizações da sociedade civil, a população tem pouco acesso às informações das empresas que operam as estações de transbordo e outros empreendimentos na área. Fazendeiros – inclusive grileiros – que desejam expandir as lavouras em detrimento da floresta têm acesso direto ao poder público local, ao contrário de outros atores sociais. Sobretudo, como as iniciativas são muitas e desconexas, está ausente uma estrutura de governança que pudesse coordenar as dinâmicas locais.

Os conflitos que cercam grandes obras na Amazônia estão vinculados à integração econômica da região no mercado global. Caminho da soja escoada para a China, área com grande potencial hidrelétrico e rico potencial minerador, é também um dos ecossistemas mais complexos, delicados e biodiversos do planeta. Conciliar os dois potenciais é um enorme desafio. Em tempos de mudança climática e busca por fontes renováveis, persiste a pergunta: que forma de desenvolvimento queremos para o território amazônico?