

Construindo Coletivamente Diretrizes para Grandes Obras na Amazônia¹

A Amazônia é comumente caracterizada por superlativos: a maior biodiversidade em uma floresta tropical da Terra; a maior bacia hidrográfica do mundo; a maior concentração de espécies terrestres do planeta; entre outros. São quase sete milhões de quilômetros quadrados distribuídos entre nove países da América Latina, com a maior concentração deles no Brasil. Aproximadamente 20 milhões de pessoas vivem em todo o território da Amazônia, de acordo com o Censo 2000. Cerca de 60% da Bacia Amazônica localiza-se em território brasileiro. Essa bacia contém aproximadamente um quinto do volume de água doce do planeta. Benefícios gerados pelos recursos naturais da Amazônia repercutem dentro e fora de sua delimitação geográfica. Além de abrigar uma grande comunidade local e extensas fauna e flora, influenciam diretamente o regime de chuvas brasileiro e sul-americano e são fundamentais para a manutenção do equilíbrio climático global.

A concentração de recursos nessa vasta região atrai entidades públicas e privadas que se interessam por seu potencial de abrigar grandes empreendimentos. Tais empreendimentos demandaram, ou ainda demandam, grandes obras no território amazônico, como de usinas hidrelétricas, instalação de mineração e centros de distribuição e logística.

Um debate que historicamente acompanha a execução dessas obras diz respeito aos impactos socioambientais que trazem consigo. Desmatamento, poluição, retirada de populações locais são alguns dos tópicos frequentemente discutidos, elementos que se somam ao já vulnerável quadro de desenvolvimento da Região Norte, em que 98% dos municípios estão abaixo da média do País no Índice de Progresso Social (IPS) e a renda *per capita* é 26% inferior à marca nacional. Buscando soluções para impactos negativos advindos da instalação de grandes empreendimentos, o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces), em parceria com a Internacional Finance Corporation (IFC), membro do Grupo Banco Mundial, concebeu a iniciativa “Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes”.

Criado em 2003, o GVces trabalha no desenvolvimento de estratégias, políticas e ferramentas de gestão públicas e empresariais para a sustentabilidade, nos âmbitos local, nacional e internacional. O centro de estudos adota como missão expandir as fronteiras do conhecimento, contribuindo para um desenvolvimento sustentável, considerando as áreas da administração pública e empresarial. Seus programas são orientados por quatro linhas de atuação, que incluem (i) formação, (ii) pesquisa e produção de conhecimento,

¹ Caso preparado pela pesquisadora Dafne Morais, sob supervisão de Thomaz Wood Jr., com base em documentos cedidos pelo GVces, entrevistas com os agentes envolvidos e observação de eventos. Este caso foi desenvolvido para uso com propósito didático em sala de aula.

(iii) articulação e intercâmbio, e (iv) mobilização e comunicação, e consideram temáticas diversificadas, desde finanças sustentáveis a política e economia ambiental. Em finanças sustentáveis, por exemplo, é o responsável pelo desenho da metodologia do Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE), uma ferramenta para análise do desempenho de empresas listadas na Bolsa de Valores, que agrega avaliações quanto a eficiência econômica, equilíbrio ambiental, justiça social e governança corporativa. A IFC é referência na aplicação de padrões socioambientais para instituições financeiras. Os “*performance standards*”, como são conhecidos, abordam temas como saúde, trabalho, populações indígenas e a herança cultural no contexto dos projetos financiados. Desde 2003 a IFC liderou o processo de discussão e disseminação dos Princípios do Equador, um referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos, que hoje conta com 91 instituições financeiras em 35 países.

A iniciativa “Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes” teve seu início em 2015, mas pode ser considerada uma extensão da interação de longa data entre o GVces e os empreendimentos na região, projetos desempenhados em mais de uma década, que engrandeceram sua experiência no contexto amazônico. A partir do conhecimento acumulado, o centro identificou que ainda havia a necessidade de uma série de transformações para tornar a chegada de grandes obras um processo de menor impacto socioambiental e maior desenvolvimento local. Alguns questionamentos guiavam o centro de estudos: Como evitar impactos negativos que se repetem na região? Como criar um guia de melhores práticas para reduzir tais impactos? Como alinhar os interesses de atores locais, entidades públicas e privadas? Assim, em parceria com a IFC, o GVces buscou essas respostas.

Estudando a Amazônia

Como parte do Programa Desenvolvimento Local do GVces, coordenado por Daniela Gomes Pinto, encontra-se a iniciativa “Grande Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes”. Daniela explica que o foco na Amazônia foi inevitável para o programa devido à quantidade de grandes projetos de infraestrutura na região. Adicionalmente, as históricas vulnerabilidades sociais e a intrincada relação entre sociedade e recursos naturais na região tornam as implicações especialmente críticas para o desenvolvimento local.

O GVces vivenciou de perto três grandes empreendimentos. O primeiro deles foi em Juruti, no oeste do Pará. Em 2006, concomitantemente ao início de sua fase de instalação no município, a mineradora Alcoa identificou o GVces como um parceiro para ajudá-la a planejar uma abordagem diferente para a Amazônia. Solicitou ao GVces e ao Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) a elaboração de um plano de desenvolvimento local que atendesse às demandas da sustentabilidade, ou seja, que fosse ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável. Nesse contexto, foi elaborado o “Plano Juruti Sustentável”.

O plano proposto seguia quatro premissas para conduzir uma intervenção na região por meio de três frentes de atuação. As premissas envolviam: participação ampla e efetiva da população local; abordagem baseada no território; diálogo com a realidade (do ponto de vista das tendências no âmbito global e das políticas públicas locais e regionais em curso); e internalização na empresa. Por sua vez, as frentes de atuação consistiam em: criar um espaço de mobilização social, na forma de um fórum de desenvolvimento local; construir indicadores para monitorar as transformações da região; e constituir um fundo de apoio

para projetos de desenvolvimento local, um instrumento que captaria recursos e investiria em demandas identificadas a partir do fórum de desenvolvimento local. Uma representação do “Plano Juruti Sustentável” pode ser visualizada no Anexo 1.

Durante quatro anos, o centro de estudos realizou pesquisas e consultou mais de 500 cidadãos e representantes de instituições locais e regionais para criar os Indicadores de Juruti. A ferramenta para medir o desenvolvimento da região foi elaborada e já conta com duas edições, disponíveis em *website* próprio.

A hidrelétrica de Jirau, em Rondônia, foi o segundo grande empreendimento em que o GVces esteve presente. Em 2008, a empresa Energia Sustentável do Brasil (ESBR), que venceu o leilão de concessão do Aproveitamento Hidrelétrico Jirau, procurou o GVces para desenvolver um projeto que deixasse um legado positivo para a região. A ESBR indicava o desejo de implantar um polo industrial na região de Nova Mutum Paraná. Durante o ano de 2009, o GVces desenvolveu diagnósticos e análises das vocações da região para fundamentar uma proposta.

A abordagem de território, o diálogo com a realidade e a participação efetiva e informada da população local (pressupostos espelhados da experiência em Juruti) acabaram por conformar diagnóstico distinto daquele cogitado pela empresa inicialmente. A análise de cadeias produtivas locais revelou vocações mais afeitas à economia florestal e uma oportunidade de aproveitamento do expressivo volume de madeira extraído dos canteiros de obras por meio de Supressão Vegetal Autorizada (SVA). Com relevante aporte de matéria-prima de origem legal, a possibilidade de um polo madeireiro foi estruturante para a proposta do “Plano de Desenvolvimento Local para a Região do AHE Jirau”, mas acabou não se concretizando, apesar da busca ativa pela internalização da proposta em compromissos da ESBR com o longo prazo. Além disso, para Jirau, o GVces aprimorou o desenho de governança, apontando a necessidade de definição clara de papéis e fontes de financiamento para a implantação dos pilares de atuação e das ferramentas. O plano indicou quatro fatores de atuação: desenvolvimento econômico, humano e social e valorização cultural; e quatro ferramentas: articulação institucional com políticas públicas; espaços de articulação e informação pública; indicadores de monitoramento do desenvolvimento local; e fundo para atividades de fomento ao desenvolvimento econômico, humano, social e cultural. Uma representação da proposta pode ser visualizada no Anexo 2.

O terceiro grande empreendimento com que o GVces teve contato foi a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará. A usina é um dos maiores projetos hidrelétricos do mundo, com custos estimados em quase 29 bilhões de reais. Desse valor, são estimados pouco mais de 3 bilhões para ações de mitigação e compensação no território impactado. Essas ações referem-se a obrigações determinadas pelo Ibama, chamadas de condicionantes de licenças ambientais, e devem ser realizadas pelo responsável por uma grande obra – no caso de Belo Monte, a Norte Energia. Somente a partir de adequações que sinalizem o cumprimento dessas condicionantes, as licenças ambientais necessárias para construir e operar o empreendimento são liberadas.

O projeto “Indicadores de Belo Monte” foi concebido para coletar, organizar e compartilhar informações relacionadas ao processo de implementação de condicionantes da hidrelétrica paraense, além de mapear e relacionar outros processos, ações e políticas pertinentes tanto a essa execução quanto ao estado de desenvolvimento do território. Por meio da ferramenta de monitoramento proposta pelo projeto, foi possível visualizar não

apenas os gargalos e eventuais méritos replicáveis do processo de cumprimento de condicionantes, mas principalmente a forma como esse processo depende de sinergias com outras esferas e ações, no caminho para geração de efetividade e satisfação social de longo prazo. A partir de então, deu-se início ao debate sobre o papel do licenciamento ambiental além da gestão de impactos, com olhar também para o desenvolvimento territorial.

O financiador do projeto, a Câmara Técnica de Monitoramento das Condicionantes da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (CT-5), integrante do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), selecionou sete condicionantes que considerou críticas para o contexto social local e também para articulação institucional entre as esferas de governo. Assim, foram monitoradas as seguintes áreas: regularização fundiária de terras indígenas; saúde e educação da população indígena; saneamento básico; equipamentos de saúde e educação; controle da malária; deslocamentos compulsórios e fiscalização ambiental.

O projeto começou em 2014 e durou 18 meses. Durante o processo de levantamento de dados para a criação dos indicadores, cinco pesquisadores do centro de estudos residiram na região de Altamira, no Pará. Foram mais de 200 dados qualitativos e quantitativos, de fontes primárias e secundárias, que serviram de insumo para a elaboração de 12 matrizes de indicadores de monitoramento, além de relatórios técnicos, relatórios para publicação e outros documentos impressos e *on-line*. As matrizes propostas pelo GVces sistematizaram os dados das pesquisas documental e de campo, organizando-os em indicadores e métricas, como pode ser conferido no Anexo 3. Três tipos de indicadores foram adotados: de processo, de insumos e de resultados. Assim, buscou-se compreender, por meio de indicadores de processos, como ocorrem as articulações necessárias para executar as ações previstas nas condicionantes; por meio de indicadores de insumos, como são as ações e políticas, muitas delas governamentais, que operacionalizam as iniciativas; e, por meio de indicadores de resultados, a efetividade em termos de transformação social do território.

Para o GVces, a hidrelétrica paraense representa o ponto culminante de uma trajetória histórica de controvérsias entre grandes empreendimentos na Amazônia brasileira e as sociedades locais, tendo em vista o tamanho da obra, o volume de recursos mobilizados e algumas tentativas inovadoras de governança territorial, como o próprio PDRSX, responsável por gerir R\$ 500 milhões oriundos do leilão da usina para aplicação e projetos de desenvolvimento local.

Contudo, mesmo considerando inovações na instalação de Belo Monte, e nas de Jirau e Juruti, pesquisadores do GVces percebiam uma persistente lacuna entre o conhecimento gerado a partir dessas experiências e melhorias efetivas no sentido de preservar a qualidade de vida da população afetada por grandes obras e promover a justa repartição de benefícios.

“Depois de 10 anos vivendo essas grandes experiências, percebíamos a reincidência de uma série de impactos socioambientais”, relembra Daniela. Para a coordenadora do Programa Desenvolvimento Local, ainda havia espaço para grandes avanços. “Queríamos colocar em debate os erros que vinham se repetindo, então decidimos organizar nosso conhecimento, reunir o conhecimento dos atores envolvidos no contexto amazônico e pensar em soluções para que esses erros parassem de se reproduzir”.

Os Diagnósticos Iniciais

Dois diagnósticos do GVces foram cruciais para consolidar o início da iniciativa “Grande Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes”. O primeiro detectou a desconexão entre as etapas de planejar, implementar e medir megaprojetos com as demandas sociais locais, seguindo apenas uma lógica de critérios setoriais e metas macroeconômicas. E o segundo identificou a escassez de mecanismos para consolidar boas práticas e aprendizados relacionados à gestão do desenvolvimento local no contexto de grandes obras. Desse modo, o centro de estudos constatou que, além de tais práticas e aprendizados serem escassos, quando presentes, não eram sistematizados para uso futuro.

Essa análise somou-se a uma série de problemas sistêmicos detectados pelo GVces ao longo dos seus anos de experiência na região. Esses problemas representavam entraves como: questões sociais; mau uso do dinheiro; descompasso entre geração de receita e necessidades; agendas locais; planejamento territorial; abordagem de cima para baixo e falta de clareza de papéis e responsabilidades. Cada um desses problemas é detalhado no Anexo 4. Considerando essas circunstâncias, o centro de estudos, em parceria com a IFC, propôs uma iniciativa para promover a incorporação de critérios de desenvolvimento local na instalação e operação de grandes empreendimentos no território amazônico, com o objetivo de organizar e evidenciar lições viáveis, na forma de recomendações para políticas públicas e práticas empresariais.

Hector Gomez Ang, gerente geral da IFC no Brasil, afirma que a construção das diretrizes representa um objetivo de transformação de longo prazo. Para ele, aguardar providências governamentais pode ser um processo lento, com ritmos que poderiam ser acelerados com o apoio de iniciativas como essa. Segundo Ang, a própria organização do conhecimento quanto aos pontos necessários para transformar a chegada de grandes obras pode atuar como um elemento de pressão para gerar mudanças.

Para ele: “A iniciativa mostrava que era preciso mudar e entramos nesse processo porque precisávamos fazer parte dessa conversa”. Contudo, complementa:

Percebemos que não havia uma conversa articulada sobre o tema; existia um ofício indo e voltando, mas não uma conversa robusta, que considerasse todos os envolvidos. Foi preciso criar essa conversa, tentando não reinventar os elementos que já existiam, mas incorporando o que havia a respeito e organizando tudo para criar propostas novas.

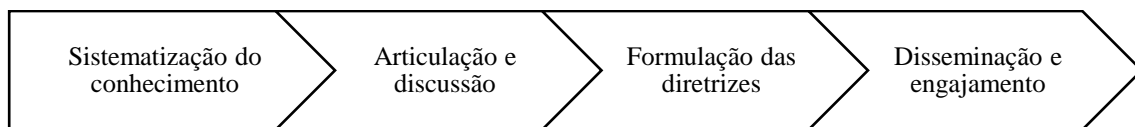
Duas reuniões com cerca de 40 atores com papel estratégico no contexto de grandes empreendimentos na Amazônia foram realizadas em 2015 para uma consulta prévia, validando a relevância da iniciativa, e acabaram por confirmar a pertinência de se construir diretrizes sobre o tema, sistematizando aprendizados e melhores práticas.

A Execução do Projeto

Para conduzir esse projeto, de escopo amplo e com distintas expectativas e implicações, o GVces optou pela criação de divisões temáticas. Desse modo, seis tópicos passaram a compor as linhas de atuação da iniciativa: Planejamento e Ordenamento Territorial; Capacidades Institucionais; Instrumentos Financeiros; Direitos Humanos com Foco em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas; Direitos Humanos com Foco em Crianças, Adolescentes e Mulheres; e Supressão Vegetal Autorizada. Esses tópicos são detalhados no Anexo 5.

A formação de grupos de trabalho por tema foi um artifício desenvolvido para possibilitar a existência de trajetórias independentes, conferindo abrangência ao debate, sem deixar de levar em conta a particularidade da investigação em cada área. As atividades tiveram início em outubro de 2015 e duraram 18 meses, como é detalhado a seguir.

A realização de eventos para promover a troca de experiências, perspectivas e informações dentro de uma vasta rede de atores envolvidos no fenômeno foi um elemento vital no processo do GVces para elaborar as diretrizes. Mais de 130 intuições foram engajadas pelo centro de estudos ao longo de quatro etapas:



A primeira etapa buscou a sistematização de conhecimento acumulado sobre cada um dos seis temas dos grupos de trabalho e, para isso, contou com as duas reuniões de consulta prévia mencionadas, além de pesquisas bibliográficas e mais de 60 entrevistas. A consolidação das discussões gerou mais de 40 publicações e relatórios, disponibilizados no *website* da iniciativa, que subsidiaram as atividades posteriores.

A segunda etapa teve como objetivo articular atores e discutir pontos controversos, procurando padrões e convergências com a interação da rede mobilizada. Os seis grupos temáticos interagiram com cerca de 340 participantes dos setores empresarial, público, financeiro, acadêmico e da sociedade civil ao organizar 18 reuniões de trabalho e cinco seminários, distribuídos entre Altamira, Belém, Brasília e São Paulo. Cada grupo adotou um fluxo de atividades adequado às suas especificidades temáticas (Anexo 4), com perfis de maior ou menor consulta documental, maior ou menor acompanhamento técnico, maior ou menor participação de atores locais, entre outros critérios.

De acordo com a necessidade de interação demandada para a compreensão de cada tema, os grupos de trabalho selecionaram diferentes formatos de atividades, entre reuniões, seminários de consulta, seminários temáticos, seminários participativos, além de diferentes localidades geográficas. O grupo de trabalho voltado para povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, por exemplo, promoveu duas reuniões de trabalho e um seminário participativo em Brasília. Nesse último, perspectivas locais foram trazidas à tona para apoiar uma compreensão vívida dos dilemas e embates enfrentados nesse contexto. A seguir, um exemplo de testemunho presenciado no seminário:

Estão querendo construir uma hidrelétrica na nossa região, no interior do Pará. Disseram que iam ouvir a nossa opinião sobre a obra e nos chamaram para uma

consulta, mas não funcionou muito bem. Marcaram para nos receber de manhã, mas só iniciaram as atividades por volta de 15 h, uma hora antes de a maioria dos participantes – nós, camponeses – precisar voltar para casa. Acabamos por deixar nossas assinaturas nas listas de presença das consultas, mas não participamos das discussões. Isso nos revoltou: nossas assinaturas dariam o veredito para o que fosse decidido após sairmos, mas tínhamos um horário limite para sair e voltar para casa, depois disso seria perigoso.

Esse foi um dos depoimentos durante o Seminário Participativo, que contribuiu para agregar conhecimento na elaboração das diretrizes, contando com a participação ativa de representantes de instituições como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), a Funai, a Fundação Cultural Palmares, o Ministério do Desenvolvimento Social, entre outras. Durante o seminário, peculiaridades dessas populações foram resgatadas e conectadas às demandas de sistematização e geração de conhecimento para criação das diretrizes.

Já os grupos de trabalho sobre Planejamento e Ordenamento Territorial e sobre Capacidades Institucionais conduziram um seminário de consulta em Altamira (PA), localidade propícia para discutir temáticas intrinsecamente vinculadas aos elementos de uma região afetada de perto pela instalação de grandes obras. Na ocasião, contribuíram com os grupos de trabalho entidades como: o Movimento Xingu Vivo para Sempre, a Fundação Viver Produzir e Preservar, a Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), a Universidade Federal do Pará (UFPA), a Norte Energia, o Instituto Socioambiental, entre outras. Além do seminário de consulta, cada grupo de trabalho realizou atividades próprias como um seminário sobre planejamento e ordenamento territorial, em Belém, e reuniões de trabalho, em Brasília e São Paulo.

Por sua vez, o grupo de trabalho dedicado a Instrumentos Financeiros conduziu suas atividades majoritariamente em São Paulo, realizando quatro reuniões de trabalho e promovendo discussões entre representantes do Banco Nacional do Desenvolvimento Sustentável (BNDES), do Funbio, do Instituto Votorantim, da Suzano, da Odebrecht, entre outros. O grupo de trabalho sobre Supressão Vegetal Autorizada também organizou suas atividades com base em quatro reuniões de trabalho organizadas em São Paulo e Belém. Tais reuniões contaram com atores como a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Governo do Pará (Semas/PA), a organização não governamental Amata, o Ibama, o Instituto Floresta Tropical (IFT), as empresas Celpa, Engie (ex-GDF Suez) e Alcoa, além de participantes já inseridos em outras discussões temáticas, como a Coiab e o Funbio. Por fim, o grupo de trabalho sobre Crianças, Adolescentes e Mulheres conduziu três reuniões de trabalho, todas em Brasília, reunindo representantes de entidades como o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente de Altamira, o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoa da Sejudh/PA, o Ministério do Desenvolvimento Social, a Secretaria de Direitos Humanos, a Childhood Brasil, a Petrobras, a Odebrecht e a Fundação Bunge.

A premissa de participação ampla e diversificada levou ao compromisso assumido pela iniciativa de buscar engajar indígenas, quilombolas e povos tradicionais em todos os grupos de trabalho temáticos, garantindo a participação de pelo menos um representante dessas populações em cada encontro ao longo do processo de construção coletiva. Esse

foi um elemento fundamental, inclusive para disseminação do conteúdo discutido e para sistematização das suas relevantes experiências no contexto de grandes obras na Amazônia.

A terceira etapa da iniciativa lidou com a formulação escrita das diretrizes. O conteúdo desenvolvido foi resultado do acúmulo das pesquisas e discussões conduzidas pelos líderes dos seis grupos de trabalho, incluindo as atividades de consulta, reuniões e os diferentes seminários. Além da elaboração preliminar das diretrizes, outro resultado obtido foi a identificação de prioridades comuns entre os grupos temáticos. Essas prioridades remetem a questões transversais, ou seja, mensagens reiteradas em diferentes reuniões, de diferentes grupos, e se relacionam a quatro tópicos: medidas antecipatórias; governança territorial; participação social; transparência e monitoramento. Um detalhamento de cada uma consta no Anexo 5. Tais prioridades atravessaram as divisões temáticas e apoiaram a visualização sistêmica de alguns obstáculos.

Para coletar contribuições adicionais sobre as diretrizes formuladas, o GVces e a IFC conduziram uma consulta pública virtual. Para tal, as diretrizes foram disponibilizadas no *website* do centro de estudos, ao lado de todo o conteúdo elaborado nas fases anteriores da iniciativa, editado em versões atualizadas e resumidas. De dezembro de 2016 a fevereiro de 2017, o GVces estimulou, via *e-mail* e redes sociais, a interação entre sua rede de atores e o conteúdo publicado *on-line*, buscando uma análise crítica das diretrizes propostas. No fim desse processo, um total de 45 contribuições foi recebido via consulta pública virtual. Essas contribuições foram processadas e geraram 14 ajustes efetivos, desde alterações textuais e inserção de explicações adicionais até a exclusão de diretriz.

A partir desse conteúdo revisado e consolidado, o GVces e a IFC deram início à quarta etapa da iniciativa, com as atividades de disseminação e engajamento. Um evento em Belém, realizado em março de 2017, marcou o lançamento oficial das diretrizes. O evento reuniu grande parte dos atores mobilizados na iniciativa. Um total de 90 pessoas compareceu ao lançamento, representando entidades como: Alcoa, Votorantim, Vale, Camargo Correa, Caixa Econômica Federal, Coiab, Coordenação Estadual das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará (Malungu), Funbio, Semas/PA, Banco Mundial, Universidade Federal do Pará, Universidade Estadual de Campinas, entre outras. Na ocasião, a equipe do GVces e da IFC apresentou as atividades que viabilizaram a elaboração das diretrizes, além das diretrizes em si, que podem ser consultadas no Anexo 6. Ao todo, foram elaboradas 25 diretrizes, que se desmembram em quase 200 subdiretrizes, disponíveis em sua versão *on-line*.

Um ponto central abordado no lançamento das diretrizes foi a repercussão e aplicação do material divulgado. A preocupação com a sua efetiva implementação por parte das esferas pública e privada foi tópico de destaque durante o debate entre a rede de atores presente no evento.

Próximos Passos

Em continuidade às atividades de disseminação e engajamento, o GVces e a IFC darão início a um novo ciclo da iniciativa, previsto para 2017 e 2018. Nesse segundo ciclo, a iniciativa lidará mais diretamente com o desafio de provocar mudanças, considerando os desdobramentos da disseminação do conhecimento criado, a articulação entre instituições e a aplicação prática de suas diretrizes.

A realização de projetos pilotos, nos quais as diretrizes serão aplicadas em instalações da região amazônica, será um elemento central para conduzir melhorias e adaptações ao conteúdo proposto no primeiro ciclo da iniciativa. Durante o evento em Belém, empresas disponibilizaram-se para atuar como projeto piloto na aplicação das diretrizes.

Ang, gerente geral do IFC no Brasil, destaca que a condução prática, na forma de projetos pilotos, é uma missão positiva herdada para o novo ciclo. Para ele, “o conteúdo criado não representa um *checklist* a ser seguido, e alguns elementos podem se mostrar mais aplicáveis e de maior profundidade em um território e menos em outro”, e complementa: “com a implementação das diretrizes, será possível realimentá-las e aprimorá-las”.

Outro caminho previsto envolve a internacionalização das diretrizes. Graziela Azevedo, secretária executiva da iniciativa, explica que foram estabelecidas aproximações com entidades do Peru e da Colômbia para internacionalizar a tecnologia social de construção coletiva das diretrizes desenvolvidas pelo GVces e pela IFC. Além disso, um novo grupo de trabalho acrescentará uma divisão temática adicional sobre deslocamentos compulsórios de populações.

Impactos Potenciais

A iniciativa “Grande Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes” vem gerando uma série de impactos sociais. Tais impactos remetem a benefícios que suplantam a criação de conhecimento para uso da comunidade acadêmica e alcançam a sociedade como um todo, por meio da incorporação do conhecimento em práticas empresariais e públicas realizadas na instalação e operação de grandes empreendimentos no território amazônico.

Tem-se ainda o impacto político de aprendizados e diretrizes resultantes da diversidade de partes interessadas em conjunto. No campo de debate sobre grandes obras, são raras as oportunidades em que os distintos grupos de interesses podem interagir num ambiente menos combativo, não pautado por uma obra em particular, numa perspectiva mais panorâmica, histórica, e voltada à renovação de práticas futuras. O que se tem, ao final, não é mais uma manifestação setorial, tendente à contestação por adversários, mas uma mensagem de que, ao redor do amplo conjunto de atores relevantes, existem pontos de acordo e disposição para mudar o estado das coisas. Entende-se que esse seja um ativo estratégico na trajetória que o centro de estudos inicia, de *advocacy* para adoção das diretrizes em casos reais.

Benefícios econômicos, sociais e ambientais também podem ser vinculados à criação e, posteriormente, à implementação das diretrizes elaboradas. Como benefícios econômicos, tem-se uma melhoria do ambiente de operação para os empreendimentos numa perspectiva “ganha-ganha” em que o fortalecimento do desenvolvimento territorial também propicia redução de conflitos, maior previsibilidade e redução de riscos. Por sua vez, benefícios econômicos gerados na comunidade local tendem a deixar o caráter cíclico, atrelado principalmente à fase de instalação, e a distribuir-se via planejamento ao longo de toda a vida útil do empreendimento, com foco em longo prazo, uma vez que a geração de empregos e outras oportunidades de renda para a comunidade local alinha-se à vocação territorial, incluindo-se, mas não restrita, às oportunidades diretas ensejadas pelas grandes obras.

Em benefícios sociais, as diretrizes buscam garantir condições de proteção e desenvolvimento das populações locais, com atenção especial para segmentos tidos como

de maior vulnerabilidade no contexto de grandes obras, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos, além de mulheres, crianças e adolescentes.

Finalmente, em benefícios ambientais, a utilização das diretrizes gera estímulos para melhorias na gestão compartilhada dos recursos naturais, diminuição de resíduos e poluição, além de provável redução da deterioração de madeiras mal aproveitadas no processo de desmatamento autorizado, decorrente da preparação do território para a instalação de grandes empreendimentos.

Anexo 1. Modelo de Desenvolvimento Local para a Iniciativa Juruti Sustentável



Fonte: Juruti Sustentável: Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local.
Recuperado de
http://www.indicadoresjuruti.com.br/_downloads/jurutisustentavel.pdf

Anexo 2. Plano de Desenvolvimento Local para a Região do AHE Jirau

Modelo Esquemático - Plano de Desenvolvimento Local



Detalhamento dos Pilares de Atuação



Fonte: Proposta de Plano de Desenvolvimento Local para a região do AHE Jirau. Recuperado de https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/arquivos.gvces.com.br/arquivos_gvces/arquivos/45/proposta_de_plano_dj_jirau.pdf

Anexo 3. Exemplo de Matriz de Indicadores de Monitoramento de Belo Monte

MATRIZ DE INDICADORES – TEMA SANEAMENTO			
Subtema	Indicador	Métrica	Situação
Processos – Indicadores de Cumprimento das Condicionantes			
Implementação e Prazos	Infraestrutura de saneamento básico	Obras entregues e em uso	Coletado
Articulação	Participação das prefeituras	Avaliação da participação das prefeituras na implementação da infraestrutura de saneamento	Coletado
	Articulação com diferentes atores para a implementação	Caracterização do arranjo institucional, com foco na gestão do sistema	Coletado
Critérios e Demandas	Qualidade das instalações	Avaliação sobre a qualidade das obras entregues	Coletado
Controle Social	Transparência	Canais de acesso à informação	Coletado
	Participação social na implementação do saneamento básico	Avaliação sobre o envolvimento de espaços de participação social na implementação do saneamento básico	Coletado
Insumos – Indicadores de Políticas e Ações			
Água	Acesso a água e tratamento	Domicílios com abastecimento de água	Coletado
		Número de ligações de abastecimento de água	Coletado
		População entendida pelo abastecimento público de água	Coletado
		Acesso a água nas comunidades rurais	Dados não disponíveis
Rede de Esgoto	Cobertura e instalação sanitária	Domicílios com rede de esgoto ou instalação sanitária na área urbana	Coletado
		Tipo de instalação sanitária na área rural	Dados não disponíveis
	Tratamento da rede de esgoto	Volume de esgoto tratado na área urbana	Dados não disponíveis
Lixo	Destinação do lixo	Destinação final do lixo domiciliar	Coletado
Drenagem Urbana	Prejuízos causados por enchentes	Avaliação sobre prejuízos causados por enchentes	Não coletado
Resultados – Indicadores de Efetividade e Satisfação Social			
Água de Qualidade	Qualidade da água para usos múltiplos	Qualidade da água no meio urbano e rios/igarapés: DBO, OD, nitrogênio, fósforo e amônia	Não coletado
Saúde da População	Principais doenças	Ocorrência de doenças relacionadas à água	Coletado
	Incidência de malária	Número de casos de malária	Coletado
	Mortalidade	Número de óbitos em crianças menores de um ano	Coletado

Fonte: Indicadores de Belo Monte: Um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local.

Recuperado de

<http://indicadoresdebelomonte.eco.br/attachments/9d5ce8e9f5fcab91dc7bc569ae4e41d9ad4d82/store/ba79a2c5fb506e7c630027e874b8670abbedbb2955aae9af0a89a2dcf1c4/Relatorio+Final.pdf>

Anexo 4. Problemas Sistêmicos Detectados na Instalação de Grandes Obras na Amazônia

Questões Sociais	Ao contrário dos impactos ambientais, que possuem arcabouço regulatório consolidado, desdobramentos socioeconômicos e a dimensão socioambiental integrada precisam de diagnósticos e referências.
Lições Aprendidas e Melhores Práticas	Grandes empreendimentos são implementados na Amazônia há décadas, mas seus aprendizados se perdem entre projetos. Falta sistematizar melhores práticas sobre intervenções de menor impacto e mitigação de riscos para comunidades, empresas e investidores de maneira inovadora, inclusiva e efetiva.
Mau Uso do Dinheiro	Com o avanço do licenciamento ambiental, grandes obras aportam recursos financeiros para amenizar externalidades socioambientais. Contudo, a falta de planejamento, tempestividade e governança impedem gerar benefícios esperados.
Descompasso entre Geração de Receita e Necessidades	Enquanto a maior parte dos investimentos dirigidos às localidades impactadas se concentra no período de instalação, as demandas sociais começam a se intensificar muito antes que as obras tenham início, e os desdobramentos continuam a ser sentidos por muito tempo depois da conclusão.
Agendas Locais	Há baixa capacidade no nível subnacional para orientar a realização de investimentos de empreendedores para ações estruturantes e de longo prazo, e não apenas com a visão de “agenda mínima” exigida pelo licenciamento ambiental.
Planejamento Territorial	Não existe planejamento sobre territórios afetados com visão abrangente e de longo prazo, considerando passivos históricos de desenvolvimento local.
Abordagem de Cima para Baixo	Decisões estruturantes estão concentradas no nível do Estado e das empresas responsáveis pelos empreendimentos. Participação e controle sociais são insuficientes, principalmente dos diretamente atingidos e grupos vulnerabilizados, conhecedores das vocações e especificidades do território.
Clareza dos Papéis e Responsabilidades	Há sobreposição de ações, ineficiência e baixa satisfação social quando empresas passam a assumir papéis que não lhes foram conferidos pela sociedade, intensificadas pela falta de <i>know-how</i> e de integração com políticas públicas.

Fonte: Grandes obras na Amazônia: Aprendizados e diretrizes.

Recuperado de http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/grandesobrasnaamazonia_documentoCompleto_08.pdf

Anexo 5. Divisões Temáticas que Guiam os Grupos de Trabalho da Iniciativa

Divisões Temáticas	
Planejamento e Ordenamento Territorial	Planejar desenvolvimento com abordagem territorial deve preparar territórios a partir de suas capacidades e fragilidades, e aprimorar a coordenação entre políticas públicas e contrapartidas de empreendedores para promover legados de longo prazo. O ordenamento territorial deve organizar frentes de migração e destinação de áreas de vocação produtiva ou de conservação e manejo.
Capacidades Institucionais	A falta de planejamento na preparação das instituições – especialmente de serviços básicos de cidadania, como saúde, educação, saneamento, mobilidade – afeta o desenvolvimento da região impactada. É preciso trabalhar culturas organizacionais e práticas para maior transparência e articulação institucional.
Instrumentos Financeiros	Aportes devido à instalação de grandes empreendimentos devem viabilizar desenvolvimento territorial além do período previsto pelo licenciamento ambiental. Para isso, é preciso elaborar missão, governança e gestão autônoma para um instrumento financeiro com personalidade jurídica própria, orientado por critérios neutros e universais. Esse modelo evita pressões e negociações bilaterais, que desgastam relações entre empresa, poder público e comunidade e dificultam a construção de uma lógica de desenvolvimento integrado.
Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais	Os modos de vida dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas são vulneráveis aos impactos socioambientais de grandes obras, sofrendo ameaça a reprodução cultural, integridade e bem-estar físico. A relação com esses grupos é marcada por expropriação territorial, restrição do acesso aos recursos naturais, violência e coerção. Normas asseguram direitos diferenciados para esses povos, mas, na prática, são pouco respeitadas.
Crianças, Adolescentes e Mulheres	Crianças, adolescentes e mulheres são impactados por grandes empreendimentos, que geram: exploração sexual, trabalho infantil, desestruturação da convivência familiar, exclusão produtiva de adolescentes e mulheres. A tomada de decisão não considera seus direitos e não há clareza sobre as responsabilidades dos atores envolvidos. É necessário oferecer subsídios para políticas públicas e diretrizes para empresas.
Supressão Vegetal Autorizada	A instalação de grandes obras gera a retirada de vegetação, previstas e autorizadas pelos órgãos licenciadores. Contudo, dificuldades para destinar esse material levam a sua degradação. Trata-se de um volume substancial de madeira que poderia beneficiar cadeias florestais legais e produção energética menos poluente. Soluções para entraves regulamentais e planejamento dos possíveis usos dessa madeira são necessárias, além de arranjos institucionais com capacidades de classificar a madeira, estocar, destinar e o usar.

Fonte: Grandes obras na Amazônia: Aprendizados e diretrizes.

Recuperado de http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/grandesobrasnaamazonia_documentoCompleto_08.pdf

Anexo 6. Fluxo de Atividades dos Grupos de Trabalho (GTs) da Iniciativa Grandes Obras na Amazônia

GT Planejamento e Ordenamento Territorial



GT Capacidades Institucionais



GT Instrumentos Financeiros



GT Direitos Humanos – foco em Povos Indígenas, Populações Tradicionais e Quilombolas



GT Direitos Humanos – foco em Crianças, Adolescentes e Mulheres



GT Supressão Vegetal Autorizada



Fonte: Elaborado a partir de dados coletados no *site* da iniciativa.

Anexo 7. Prioridades Comuns entre os Grupos de Trabalho Temáticos

<p>Medidas Antecipatórias</p>	<p>Um alerta precoce envolveu o tempo em que as decisões são tomadas e o curto intervalo para preparar territórios e empreendedores para grandes obras. O tempo do licenciamento ambiental, principal eixo que articula adaptação dos territórios, mostra-se inadequado para prevenir e amenizar abalos de maneira satisfatória. Apenas a expectativa da construção de um grande empreendimento, por exemplo, já mobiliza dinâmicas socioespaciais, como fluxos migratórios e sobrecarga de demanda sobre serviços públicos. Isso muito antes do início das obras. Dada a antecedência com que são tomadas as decisões políticas sobre esses projetos e a previsibilidade dos impactos gerados, é fundamental fortalecer tempestivamente as sociedades locais e as instituições que atuam nos territórios impactados. Daí a relevância do fortalecimento de ações de planejamento territorial e da concepção de instrumentos financeiros inteligentes, com caráter antecipatório de investimentos.</p>
<p>Governança Territorial</p>	<p>Com ênfase no processo de preparação e vinculação com o futuro das localidades, impõe-se o princípio da governança territorial. Com frequência se mencionam, no conjunto das diretrizes aqui apresentadas, propostas de novos mecanismos de tomada de decisão e concentração de diferentes políticas, investimentos, pessoas e instituições. A sociedade requer uma visão integrada, de tal sorte a participar das decisões de maneira plena e condizente com o seu projeto para o futuro. No âmbito da governança, residem desafios como harmonização de ações, de modo a potencializar efeitos sinérgicos positivos, assim como evitar desperdícios e sobreposições. É também forte a mensagem sobre a necessidade de fortalecimento das capacidades de diálogo e cooperação para todos os atores envolvidos.</p>
<p>Participação Social</p>	<p>É condição inafastável da boa governança, e talvez um dos princípios mais sonoros refletidos no conjunto de diretrizes. O envolvimento dos distintos setores da sociedade na formulação de soluções é a necessária complementação do que se identifica como um acentuado protagonismo dos governos e das empresas responsáveis pelos empreendimentos. Pode parecer contraditório, numa conjuntura de carências históricas da presença do Estado. As diretrizes apontam inequivocamente a necessidade de uma presença mais consistente e continuada do setor público. Da mesma forma, não se subestima o papel estruturante da conduta empresarial e também da comunidade financeira nesse contexto. Mas reconhecer a invisibilidade de certos interlocutores em particular é apontar para um reequilíbrio de forças capaz de amenizar as violações e os conflitos sociais, e o desperdício de investimentos que hoje penaliza o conjunto dos atores. O planejamento mais consequente para a proteção dos direitos dos segmentos mais vulnerabilizados por grandes obras é aquele composto da visão desses mesmos grupos e suas organizações representativas. Em outras áreas, de interesse mais difuso, afloram outras partes dispostas a contribuir com seu conhecimento e legitimidade sobre o território, como sindicatos, empresários locais, movimentos sociais e também prefeituras.</p>
<p>Transparência e Monitoramento</p>	<p>A simples existência de espaços de governança não garante que todas as partes terão participação qualificada ou que o produto de acordos construídos refletirá de fato as preocupações e a inteligência de grupos minoritários. Para isso, é preciso socializar o conhecimento, o que implica capacitação e fortalecimento dos atores envolvidos. O acesso à informação, em formato amigável, é, nessa perspectiva, um balizador ainda mais poderoso de equidade que regras formais em torno da tomada de decisão. Em última instância, é o monitoramento daquilo que se executa que torna possível verificar a adequação a metas e acordos estabelecidos, portanto uma espécie de amálgama entre o planejamento e sua efetiva realização. Essa observação contínua e devidamente compartilhada permite também revisar e repactuar os próprios planos à luz do dinamismo das circunstâncias, tão característico do processo de instalação de uma grande obra.</p>

Fonte: Grandes obras na Amazônia: Aprendizados e diretrizes.

Recuperado de http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/grandesobrasnaamazonia_documentoCompleto_08.pdf

Anexo 8. Diretrizes para Grandes Obras na Amazônia

Planejamento e Ordenamento Territorial	Instrumentos Financeiros	Capacidades Institucionais
<p>1. O território deve ser compreendido como elemento estratégico do planejamento regional que subsidia a tomada de decisão, a formulação e a execução de grandes obras na Amazônia.</p> <p>2. Processos de planejamento territorial devem contar com mecanismos e procedimentos voltados a convergências, aumento das capacidades, financiamento adequado e monitoramento efetivo.</p> <p>3. O ordenamento territorial é essencial para o desenvolvimento e para o planejamento adequado, portanto deve ser realizado antes da instalação de grandes obras nos territórios impactados.</p> <p>4. Estabelecer governança com plena participação social é imprescindível aos processos de planejamento e de desenvolvimento territorial.</p>	<p>5. Instrumentos financeiros devem ser guiados a atender e responder a agendas de desenvolvimento local coletivamente construídas para os territórios.</p> <p>6. Os instrumentos financeiros devem estar amparados em arranjos e espaços de governança participativos e representativos dos diferentes atores envolvidos.</p> <p>7. Instrumentos financeiros devem ser flexíveis e dinâmicos, e estruturados considerando-se demandas das diferentes fases de implementação de grandes obras.</p> <p>8. Instrumentos financeiros devem contar com estratégias de aplicação de recursos capazes de responder à sua missão e a seus objetivos, tendo em vista as distintas especificidades das demandas e dos investidores, de modo a realizar investimentos de maneira eficiente e efetiva.</p> <p>9. Instrumentos financeiros devem ter sistema de monitoramento dos seus processos e resultados quanto à efetividade dos investimentos no alcance dos objetivos.</p>	<p>10. O diagnóstico das demandas e o planejamento das iniciativas de fortalecimento institucional devem ser precisos, inclusivos e com recursos financeiros suficientes para sua realização adequada.</p> <p>11. O fortalecimento das capacidades institucionais deve balancear fatores tangíveis e intangíveis.</p> <p>12. Fortalecer as capacidades deve incluir todos os atores envolvidos, reconhecendo assimetrias e fomentando o diálogo.</p> <p>13. As rotinas de participação social dos arranjos de governança territorial são o locus prioritário para auxiliar a fundamentar posturas institucionais relevantes para os processos de fortalecimento de capacidades.</p>

Fonte: Grandes obras na Amazônia: Aprendizados e diretrizes.

Recuperado de http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/grandes-obras-da-amazonia_resumo_digital_4.pdf

Anexo 8. Diretrizes para Grandes Obras na Amazônia (continuação)

Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas	Crianças, Adolescentes e Mulheres	Supressão Vegetal Autorizada
<p>14. Estabelecer processos de planejamento e desenvolvimento territorial com políticas públicas específicas e medidas de proteção para a promoção do bem-estar social dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.</p> <p>15. Articular esforços e investimentos para melhorar a eficácia e a efetividade do licenciamento ambiental, com adequada consideração dos componentes relativos a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.</p> <p>16. Investir no aprimoramento dos processos de comunicação e governança junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, utilizando canais, formatos, linguagem e instâncias apropriados para assegurar o fortalecimento de sua participação no planejamento e ao longo da vida útil dos empreendimentos.</p> <p>17. Garantir a efetividade da consulta prévia junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, a ser realizada de forma ampla e abrangente, inclusive nos processos de planejamento.</p>	<p>18. É fundamental a realização de Avaliação de Impacto em Direitos Humanos no planejamento de grandes obras assim como durante as fases de instalação e operação, como medida para a correta identificação de vulnerabilidades e riscos que oriente ações preventivas e de controle por parte do Estado e das empresas.</p> <p>19. Deve-se priorizar planejamento, a instalação e o funcionamento continuado de equipamentos sociais específicos ou que contemplem crianças, adolescentes e mulheres e que possam garantir-lhes acesso a direitos e serviços essenciais.</p> <p>20. A gestão empresarial dos impactos dos grandes empreendimentos deve priorizar a prevenção, o controle e o monitoramento dos riscos aos direitos humanos, valendo-se de mecanismos de escuta e indicadores capazes de avaliar a qualidade das medidas adotadas.</p> <p>21. Assegurar a participação contínua da sociedade civil local, com o protagonismo de crianças, adolescentes e mulheres nos espaços de decisão sobre grandes empreendimentos, e valorizar espaços de maior mobilização destes segmentos e os conselhos setoriais específicos</p>	<p>22. A procedimentalização das operações de Supressão Vegetal Autorizada deve estar respaldada por orientação normativa, com força nos procedimentos administrativos da esfera pública, com foco na destinação e uso da madeira e material lenhoso suprimido.</p> <p>23. O planejamento das ações de Supressão Vegetal Autorizada deve se dar de forma antecipada e com foco no uso e destino dos materiais suprimidos, fortalecendo estudos, diagnósticos e orientações.</p> <p>24. O pleno aproveitamento dos materiais florestais oriundos de Supressão Vegetal Autorizada deve priorizar a destinação orientada a fortalecimento de cadeias florestais regionais e à dinamização das economias locais.</p> <p>25. A participação e o controle social nas decisões e no acompanhamento da destinação dos materiais oriundos de Supressão Vegetal Autorizada potencializam a efetividade das ações e minimizam custos socioambientais.</p>
		<p>Esse tema surgiu como desdobramento das reflexões sobre gestão ambiental e territorial, gerando diretrizes pontuais a partir de grupo de trabalho específico.</p>

Fonte: Grandes obras na Amazônia: Aprendizados e diretrizes.

Recuperado de http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/grandes-obras-da-amazonia_resumo_digital_4.pdf