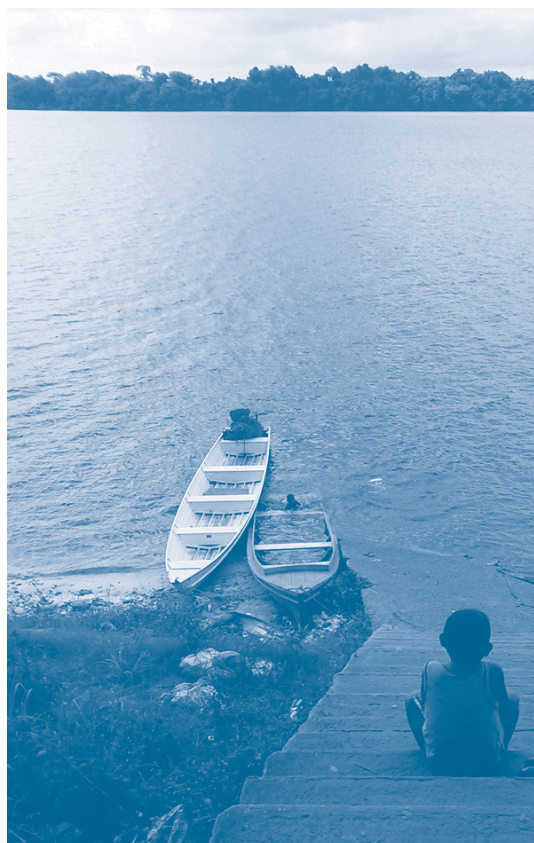


GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA

aprendizados
e diretrizes

 **FGV EAESP**
CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE

 **IFC** | International
Finance Corporation
WORLD BANK GROUP



FGV EAESP
CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE

IFC | International
Finance Corporation
WORLD BANK GROUP



6

O que é a iniciativa

Por uma nova relação entre grandes obras e os territórios amazônicos; Como foi a construção das diretrizes; Do global ao local: como influências internacionais se traduzem nas diretrizes para grandes obras na Amazônia; As diretrizes

19

Planejamento e ordenamento territorial

Planejamento territorial; Instrumentos e mecanismos de planejamento territorial; Ordenamento territorial; Participação social e governança; Como foram construídas as diretrizes?

54

Instrumentos financeiros para o Desenvolvimento Territorial

Definição da missão do instrumento financeiro; Governança do instrumento financeiro; Planejamento dos aportes vis a vis as demandas de investimentos; Eficiência do instrumento financeiro; Monitoramento da efetividade para o desenvolvimento local; Aprendizados; Como foram construídas as diretrizes?

97

Capacidades institucionais

Diagnóstico e planejamento; Equilíbrio entre fatores tangíveis e intangíveis; Capacidades de todos, diálogo e assimetrias; Governança do desenvolvimento enquanto pré-requisito para o fortalecimento institucional; Cenários e demandas típicas: uma Matriz de Capacidades Institucionais; Como foram construídas as diretrizes?

132

Direitos humanos: povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas

Planejamento e desenvolvimento territorial; Licenciamento ambiental; Governança e comunicação; Consulta prévia; Como foram construídas as diretrizes?

173

Direitos humanos: Crianças, adolescentes e mulheres

Avaliação de Impacto em Direitos Humanos; Aprimoramento dos equipamentos sociais; Gestão empresarial para controle de impactos; Participação social e protagonismo de crianças, adolescentes e mulheres; Como foram construídas as diretrizes?; Anexo 1 – Matriz de Responsabilidades

225

Supressão vegetal autorizada

Procedimentalização e marco regulatório; Planejamento das operações de supressão vegetal e da destinação dos produtos florestais; Fortalecimento das cadeias florestais; Participação e controle social; Como foram construídas as diretrizes?

250

Prioridades comuns: as mensagens transversais

254

Próximos passos da iniciativa

Quem somos

A **International Finance Corporation (IFC)**, do Grupo Banco Mundial, é a maior instituição de desenvolvimento do mundo voltada ao setor privado nos mercados emergentes. Com investimentos da ordem de US\$ 19 bilhões em 2016, associa conhecimento técnico e influência para ajudar empresas a desempenhar um papel no esforço mundial de combate à miséria e de estímulo à prosperidade compartilhada. O **Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces)** compreende mais de 60 pesquisadores no apoio a políticas públicas e práticas empresariais voltadas ao desenvolvimento sustentável. Há dez anos atua com o tema de grandes obras na Amazônia, produzindo estudos, ferramentas e orientações para a promoção do desenvolvimento local.



O que é a iniciativa

A iniciativa *Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes* tem como objetivo organizar e evidenciar lições aprendidas e recomendações, seja no âmbito das políticas públicas, seja no das práticas empresariais, para que se estabeleça um novo tipo de relação entre os grandes empreendimentos e os territórios que lhes são alvo. Liderada pelo **Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces)** e pela **International Finance Corporation (IFC) do Grupo Banco Mundial**, esta trajetória contou com o engajamento de mais de 300 pessoas representando mais de 130 instituições durante 15 meses dedicados a formular diagnósticos, ferramentas práticas e um conjunto de diretrizes em seis frentes temáticas: Planejamento e Ordenamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Capacidades Institucionais; Povos Indígenas, Populações Tradicionais e Quilombolas; Crianças, Adolescentes e Mulheres; e Supressão Vegetal Autorizada.

Em sua maioria, estas propostas estão concentradas no âmbito de ações voluntárias, para além do que determina a lei, embora também se ofereçam, em alguns casos, pontos de vista sobre o aprimoramento das regras vigentes. A perspectiva mais ampla é de complementaridade. De um lado, o fortalecimento das garantias socioambientais já estabelecidas. De outro, o avanço de boas práticas que lhes possam conferir maior efetividade.

Endereçam-se primordialmente os setores elétrico, logístico e minerador, por concentrarem hoje a maior parte dos investimentos e dos projetos de grande impacto. Mas, como se verá a partir dos resultados, são muitos os aprendizados de caráter transversal e que, portanto, podem ser aplicados a diferentes setores.

Por uma nova relação entre grandes obras e os territórios amazônicos

Historicamente descrita como terra de infindáveis riquezas naturais, a Amazônia brasileira nas últimas décadas vem sendo palco de grandes investimentos em mineração, hidrelétricas e corredores logísticos estratégicos. No entanto, o que se observa é um quadro de desenvolvimento ainda muito vulnerável: 98% dos municípios da região estão abaixo da média do País no Índice de Progresso Social (IPS) – medida que aglutina 43 indicadores de bem-estar social e ambiental. Simbolicamente, os dez municípios com os piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) em todo o território nacional também estão situados na Região Norte. A renda per capita é 26% inferior à marca nacional. Enquanto apenas 36% das residências no meio urbano contam com saneamento adequado, no campo a Amazônia é o principal palco de conflitos fundiários violentos do Brasil.

A iniciativa parte de dois diagnósticos básicos a este respeito. O primeiro deles aponta que os megaprojetos de infraestrutura são invariavelmente planejados, implementados e medidos conforme expectativas criadas no âmbito setorial e segundo metas macroeconômicas de alcance nacional. Pouca ou nenhuma conexão restaria com as reais demandas sociais geradas local e regionalmente, numa visão de futuro compartilhada. O resultado tende a violações de direitos, perda de oportunidades socioeconômicas e estrangulamento de modos de vida e usos dos recursos naturais que dizem respeito ao desenvolvimento humano e sustentável.

Assim, os esforços empreendidos por esta iniciativa dedicam-se, em linhas gerais, a reduzir o espaço que há entre essas diferentes rotas de planejamento. Em outras palavras: *territorializar* a gestão de impactos, riscos e oportunidades, observando-se a confluência de múltiplos interesses e necessidades.

No entanto, este trabalho também se propõe a dialogar com a realidade de empreendimentos já estabe-

lecidos ou em vias de execução num futuro próximo. A busca por uma nova e necessária concepção de planejamento não deve, contudo, desperdiçar oportunidades de promover prosperidade compartilhada onde quer que se apresentem. No contexto de uma carteira de projetos com previsão de aportes da ordem de R\$ 200 bilhões até 2020, é inconcebível que localidades ricas em pessoas, culturas e biodiversidade, mas repletas de carências históricas, sejam privadas da justa distribuição de benefícios enquanto suportam a totalidade dos impactos.

O segundo diagnóstico identifica a inexistência de mecanismos disseminados que possibilitem consolidar aprendizados do passado e evitar equívocos ainda recorrentes. Sem referências de boas práticas que proporcionem mínima previsibilidade e adequada gestão de riscos, empreendedores e investidores também se expõem a adversidades de ordem reputacional, operacional, financeira e judicial.

Desta forma, a aposta na diversidade de participantes demonstrou que entre os múltiplos setores da sociedade há pontos de confluência e disposição para alterar o *modus operandi* vigente. Mais reveladora que o acúmulo de aprendizados, entretanto, é a amplitude do espaço para experimentação e de novas perguntas por responder. Em vez de encerrar-se como panaceia, este conjunto de diretrizes representa também um convite para o desenvolvimento de novas soluções a partir das lacunas que a fronteira do conhecimento hoje oferece.

Ponto de partida: problemas sistêmicos que inspiraram a iniciativa

Questões sociais

Os desdobramentos socioeconômicos de grandes obras, assim como a dimensão socioambiental de maneira integrada, ainda carecem de diagnósticos e referências para procedimentos mais adequados.

Lições aprendidas e melhores práticas

Grandes empreendimentos são implementados na Amazônia há décadas, mas os aprendizados quanto a proces-

sof equivocados parecem perder-se de um projeto para outro. Falta sistematização robusta de melhores práticas em como realizar intervenções de menor impacto e mitigar riscos para comunidades afetadas, empresas e investidores de forma inovadora, inclusiva e efetiva.

Mau uso do dinheiro

Graças ao avanço democrático do licenciamento ambiental, grandes obras aportam recursos financeiros significativos para amenizar externalidades socioambientais. No entanto, falta de planejamento, tempestividade e governança acabam impedindo que os recursos gerem os 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 muito depois da conclusão.

Agendas locais

Há baixa capacidade no nível subnacional para orientar a realização de investimentos por parte de empreendedores orientados a ações estruturantes e de longo prazo e não apenas com a visão de “agenda mínima” exigida pelo licenciamento ambiental.

Planejamento territorial

Falta planejamento sobre os territórios afetados que inclua os potenciais empreendimentos, mas com visão mais abrangente e de longo prazo, equacionando-se, inclusive, os passivos históricos das localidades no campo do desenvolvimento.

Abordagem de cima para baixo

Decisões estruturantes do processo estão concentradas no nível do Estado e das empresas responsáveis pelos empreendimentos, com insuficiente participação e controle social, especialmente dos diretamente atingidos e dos grupos mais vulnerabilizados, todos detento-

res de conhecimento sobre 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, sem que tenham *know how* para tanto e sem a devida integração com políticas públicas.



Como foi a construção das diretrizes

Desde outubro de 2015, o percurso se deu em torno de seis Grupos de Trabalho (GT), liderados pelos organizadores ou por especialistas parceiros, e continuamente subsidiados por levantamento bibliográfico, entrevistas e estudos de caso, além do registro dos debates. Reuniões e seminários foram realizados em quatro cidades: Altamira (PA), Belém, Brasília e São Paulo.

Cada grupo seguiu um percurso independente, mas todos partiram de diagnósticos que procuraram identificar os principais gargalos e destacar soluções com maior grau de convergência. As diretrizes são resultado de proposta técnica oferecida pelos líderes de cada GT, debatidas e aperfeiçoadas pelos participantes. Por fim, o resultado acumula ainda a influência da consulta pública virtual, realizada entre dezembro de 2016 e fevereiro de 2017. Ao todo, 45 contribuições adicionais foram recebidas, dentre as quais 14 resultaram em modificações no texto final.

A busca pela composição de diferentes partes interessadas em todas as atividades da iniciativa permitiu, muitas vezes, que as experiências de cada lado pudessem complementar umas às outras na direção de propostas com maior potencial de realização. Dedicou-se, ainda, um esforço especial para que as pessoas que já experimentaram a influência de grandes obras diretamente estivessem representadas, sejam populações urbanas, tradicionais e indígenas. No entanto, por maior que tenha sido este empenho, há sempre outras vozes a incluir e novas experiências capazes de aportar conhecimento, o que seguirá acontecendo ao longo dos próximos anos.

Líderes temáticos Planejamento e Ordenamento Territorial

GVces, com apoio em 2015 do Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (Ipam)

Instrumentos Financeiros

GVces e IFC, com apoio do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)

Capacidades Institucionais

Fernando Burgos, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP)
Agenda Pública (em 2015)

Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas

Isabelle Vidal e Cassio Ingles de Souza – consultores independentes

Crianças, Adolescentes e Mulheres

Flavia Scabin, GV Direito; e Assis Costa, Universidade Federal do Pará (UFPA)

Supressão Vegetal Autorizada

GVces

Sistematização do conhecimento

SISTEMATIZAÇÃO DE APRENDIZADOS

- Duas reuniões de “consulta prévia” com **40 participantes** presenciais
- Pesquisas bibliográficas, mais de **60 entrevistas**, consolidação das discussões dos Grupos de Trabalho
- Mais de **40 publicações e relatórios** produzidos para subsidiar os debates e facilitar a construção de propostas

Articulação e discussão

IDENTIFICAÇÃO DE PADRÕES E CONVERGÊNCIAS

- Mais de **130 instituições e 340 participantes** presenciais dos setores empresarial, público, financeiro, acadêmico e da sociedade civil
- Realização de 18 reuniões de trabalho e 5 seminários, em Belém, Altamira, Brasília e São Paulo

Formulação das diretrizes

DIRETRIZES PARA GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA

- Diretrizes: resultado do acúmulo de **6 Grupos de Trabalho**
- Ferramentas práticas: métodos e guias para orientar a aplicação
- Princípios transversais: mensagens estratégicas identificadas
- **Consulta pública virtual:** dez. 2016 a fev. 2017

2015-2016

2017-2018

Disseminação e engajamento

DISSEMINAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO

- Lançamento das diretrizes em Belém e São Paulo
- Engajamento do setor empresarial, financeiro e do governo
- Internacionalização da tecnologia social para Peru e Colômbia.
- Revisão, contínua discussão e versão 2.0

Do global ao local: como influências internacionais se traduzem nas diretrizes para grandes obras na Amazônia

Rumo a uma economia verde e inclusiva Promovida pela *Green Economy Initiative*, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), e um dos temas centrais da Conferência Rio+20 (2012), a economia verde se descreve como aquela que resulta em aprimorado bem-estar humano e equidade social, enquanto reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica. Segundo o Pnuma, mais de 60 países já declararam planos e compromissos nesta direção. O papel estratégico que a Amazônia exerce como reguladora do clima e reserva da biodiversidade mundial, bem como a intrínca relação entre a conservação de seus recursos e os modos de vida tradicionais, imprime a necessidade de uma trajetória de inclusão que valorize também ativos naturais e a sociodiversidade como alicerces da economia. Em escala local, o que se persegue na presente iniciativa é a viabilização de oportunidades neste sentido, mesmo a partir de projetos de desenvolvimento com motivações diversas, buscando complementaridade e direcionamento adequado dos investimentos disponíveis, como aqueles destinados à mitigação e à compensação de impactos socioambientais.

Governança para todas as partes interessadas Também um dos temas centrais da Conferência Rio+20, a discussão global sobre governança identifica que a complexidade dos desafios do século 21 já não pode mais ser endereçada apenas pela ação unilateral de governos ou grupos de interesse, de cima para baixo. A globalização, a sociedade em rede e o advento de mecanismos de democracia participativa oferecem oportunidades de articulação multinível e de acesso a inovações e conhecimento gerados por agentes em experiências diversas. Por tempo demais, no âmbito das grandes obras na Ama-

zônia, as comunidades locais e suas instâncias representativas foram desconsideradas como sujeitos legítimos do planejamento. A presente iniciativa parte da convicção de que é na vida concreta dos territórios impactados, em processos pautados pelo diálogo e pela transparência, que se pode extrair as soluções mais adequadas para a harmonização da inserção de grandes obras com as aspirações locais de desenvolvimento. O resultado das discussões converge com o mais recente Relatório de Desenvolvimento Global do Banco Mundial (2017), segundo o qual o nível de participação popular nos processos de formulação e implementação de políticas determina seu maior ou menor êxito.

Novas abordagens pelas empresas Desde pelo menos a década de 1970 a emergência de pressões da sociedade em torno de externalidades sociais e ambientais passou a questionar o papel das empresas para além da geração de lucro. Internacionalmente, a responsabilidade corporativa já não se mede apenas por ações de cunho filantrópico mas também pela internalização de impactos que representam questões materiais para os negócios. No contexto de grandes empreendimentos na Amazônia, esta relação se traduz na licença social para operar. Empresas empreendedoras são parte integrante dos territórios que ocupam tanto quanto das cadeias de valor que desenvolvem. Desta forma, carências locais estruturantes, assim como influências socioambientais negativas das operações empresariais, têm reflexos diretos em custos e riscos associados aos negócios. Corporações na contemporaneidade são instadas a desenvolver capacidades de interlocução, negociação e planejamento em função de acordos pactuados em novos espaços de governança.

Diálogo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) As 17 metas formuladas no âmbito da Organização das Nações Unidas deverão orientar tanto a cooperação internacional quanto as políticas nacionais dos países-membros pelos próximos 15 anos. A abordagem territorial do desenvolvimento, com protagonismo das sociedades afetadas, da qual emana todo o conjunto de diretrizes aqui apresentadas, é peça-chave na redu-

ção da desigualdade dentro dos países (Objetivo 10). Da mesma forma, as diretrizes dialogam especialmente para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (Objetivo 11) e com a construção de infraestruturas que promovam a industrialização inclusiva e sustentável e o fomento à inovação (Objetivo 9). Para a Amazônia, muitas vezes, foi dado um papel de fronteira da industrialização, mas sem que se garantissem a dimensão inclusiva deste processo e o uso responsável dos recursos naturais. As lacunas mais prementes e os avanços mais necessários não se expressam em técnicos para pensar projetos de industrialização, nos recursos mobilizados por entidades financiadoras ou na capacidade de identificar oportunidades de ganho econômico nos territórios, mas sim em incluir as comunidades afetadas no processo de desenvolvimento, utilizar metodologias efetivas de participação social e organizar a oferta de serviços públicos na mesma toada que a produção de energia ou de bens.

Padrões de desempenho da *International Finance Corporation* e salvaguardas do Banco Mundial

As diretrizes aqui apresentadas reforçam e complementam outras referências importantes de boas práticas, tais como as Salvaguardas do Banco Mundial e os Padrões de Desempenho (*Performance Standards*, PS, em inglês) que a própria IFC já utiliza na avaliação de seus investimentos.

Por exemplo, é difícil imaginar que salvaguardas que o Banco Mundial estabelece para seus projetos se concretizem sem um efetivo planejamento territorial: para garantir a minimização de riscos ambientais e à saúde (Salvaguarda 4), para integrar as florestas nos planos de desenvolvimento econômico sustentável, que protejam os serviços ambientais locais e globais ligados às florestas (Salvaguarda 7), que garantam a sustentabilidade e a robustez dos projetos de investimento (Salvaguarda 2), que assegurem a qualidade do desenho e da construção de barragens (Salvaguarda 9) e que minimizem os deslocamentos decorrentes de um projeto (Salvaguarda

5), que respeitem integralmente a dignidade dos povos indígenas, direitos humanos e a cultura local, de modo que as populações não sofram os efeitos adversos do processo de desenvolvimento (Salvaguarda 6) e a manutenção e a proteção de ecossistemas e *habitats* naturais (Salvaguarda 3).

Nos PS da IFC as questões relacionadas a saúde da comunidade (PS4), condições de trabalho (PS2), manutenção da biodiversidade (PS6), eficiência na utilização dos recursos naturais (PS3) também tratam indiretamente da necessidade de que o projeto entenda a dinâmica do território e procure não criar impactos socioambientais negativos, incluindo-se o reassentamento involuntário e o acompanhamento dos processos de aquisição de terras (PS5). Já a proteção dos modos de vida indígenas e a preservação de sua herança cultural são abordadas pelos dois conjuntos de critérios (PS7, Salvaguardas 5, 6 e 8).

As diretrizes dão ênfase ao aspecto concreto que a territorialidade – no caso, a Amazônia – traz para estes objetivos, já que é preciso materializá-los em algum lugar, algum território, para terem significado prático. Assim, o resultado deste trabalho oferece um passo adicional ao aprofundar as especificidades de uma das regiões mais importantes do planeta. O acúmulo deste debate busca fazer novas associações entre as diretrizes e as referências existentes, e também explorar modos de evolução, enriquecimento, detalhamento e aplicação em outros contextos.

As diretrizes

O processo de construção das diretrizes organiza-se a partir de seis temas prioritários, essenciais à abordagem que integre grandes obras e efetivo desenvolvimento. Propõe-se, como ponto de partida, pautar a capacidade de **planejamento do desenvolvimento territorial**. Para isso, é preciso constituir novos espaços de tomada de decisão, em função da articulação entre políticas “de cima para baixo” e a autonomia de agendas formuladas “de baixo para cima”, com amplo diálogo, representatividade e participação. Idealmente, a abordagem seria capaz de evitar sobreposição e fragmentação de ações, favorecendo prioridades formuladas diretamente onde se localizam as demandas. No contexto de grandes obras, trata-se de incluir este evento no plano territorial de longo prazo, como parte de uma trajetória mais abrangente e sinérgica.

Ordenamento territorial, nesse contexto, viabiliza o planejamento tanto quanto o próprio processo de desenvolvimento. Ordenar significa reconhecer as vocações produtivas e de conservação dispostas no território, assim como as dinâmicas socioeconômicas e as expectativas da própria sociedade local sobre os espaços e seus recursos. Possibilita-se criar as bases para a presença institucional nos territórios, além de pacificar conflitos pela terra, comumente exacerbados por movimentos de especulação fundiária associados à presença de um grande empreendimento.

A melhor articulação entre investimentos privados, políticas públicas e ações determinadas pelo licenciamento ambiental exige o desenvolvimento de **instrumentos financeiros** diferenciados, que sejam capazes não apenas de aportar recursos complementares nas diferentes fases do empreendimento, mas também de colaborar com a governança e a transparência do processo de tomada de decisão para que se alcance prosperidade compartilhada. Entre os alvos prioritários, o fortalecimento das **capacidades institucionais** locais emerge como pré-condição de efetividade dos demais investimentos. É da qualidade das instituições que

depende a sustentabilidade de qualquer legado suscitado por grandes empreendimentos, o que inclui tanto recursos financeiros, humanos e tecnológicos quanto fatores intangíveis, como hábitos e cultura.

Nesse processo, não se pode ignorar que certos segmentos da sociedade são especialmente vulnerabilizados pela instalação e operação de grandes obras, seja em razão de condições preexistentes de exclusão, seja pela complexa interdependência de modos de vida, territórios e recursos naturais. Assim, a iniciativa traça estratégias específicas para a proteção dos direitos de **crianças, adolescentes e mulheres e de povos indígenas, populações tradicionais e quilombolas**.

Por fim, como desdobramento das reflexões sobre gestão ambiental e territorial, identificou-se a oportunidade de atuar numa frente pontual, mas com entraves relevantes, ao formar-se um grupo de trabalho dedicado à destinação de produtos florestais oriundos de **Supressão Vegetal Autorizada (SVA)**. A operação de desmatamento legalizado que abre espaço para instalação de canteiros de obras e atividades empresariais produz habitualmente um volume significativo de madeira e outros materiais que, se bem aproveitados, poderiam ajudar a dinamizar cadeias florestais regionais, com impactos sobre o uso sustentável dos recursos naturais.



Planejamento e Ordenamento Territorial

Apresentação

A instalação de grandes empreendimentos na Amazônia há décadas desperta debates muito vigorosos, notadamente sobre a capacidade de suporte das localidades no que diz respeito aos abalos ambientais e seus desdobramentos socioeconômicos. Para além da perspectiva dos impactos da intervenção direta no meio ambiente, os grandes projetos representam invariável e sistematicamente um vetor de atração de relevantes fluxos migratórios, compostos de seus próprios trabalhadores, mas também de famílias em busca de oportunidades de emprego e renda, direta ou indiretamente associadas ao empreendimento. Deste fenômeno de proporções avassaladoras e contornos altamente dinâmicos emanam perturbações e sobrecargas de toda ordem, que desafiam a administração pública e o próprio tecido social local na sua capacidade – eminentemente institucional – de ofertar adequadamente direitos fundamentais, tais como saúde, educação, segurança, moradia, transporte e infraestrutura.

Neste contexto, planejamento e ordenamento territorial se tornam imprescindíveis. Para além do aspecto de adaptação às perturbações, de modo a prevenir e amenizar impactos, tem-se aqui o campo fundamental no qual residirá qualquer perspectiva de desenvolvimento efetivamente revertido para as localidades que recebem grandes obras. Em condições normais, territórios que não dispõem destes instrumentos enfrentam limitações que põem em xeque o seu futuro. Na Amazônia das grandes obras, da ocupação desordenada motivada por diversos ciclos econômicos, da resistência de indígenas, ribeirinhos e colonos à pilhagem de suas terras, não pôr em prática medidas dessa natureza significa caminhar em direção a todo tipo de incerteza, mesmo com as fundamentais ações mitigatórias organizadas no âmbito do licenciamento ambiental.

Realização/Autoria

GVces e IFC

Equipe Técnica

Carolina Derivi, Daniela Gomes Pinto, Graziela Azevedo, Kena Chaves, Marcos Dal Fabbro (GVces)

Carolina Douek, Diogo Bardal (IFC)

Consultoria Técnica

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) – em 2015

Neste documento, portanto, busca-se evidenciar o quão estratégicas são tais abordagens, partindo-se de lições aprendidas tanto no campo das políticas públicas de planejamento regional e territorial quanto das experiências específicas de grandes empreendimentos, estudadas e debatidas no âmbito da presente iniciativa. Busca-se delinear diretrizes que auxiliem a dar passos mais assertivos na direção de um desenvolvimento que contemple não apenas a necessária dimensão da infraestrutura ou o desempenho de determinados setores da economia mas também a intrincada teia de necessidades e potencialidades das sociedades locais. Neste sentido, há que se pensar em alternativas para que a própria tomada de decisão sobre a realização dos empreendimentos seja também permeável e contraposta às demandas territoriais.

Há tempo demais a Amazônia convive com ciclos de grandes projetos idealizados com base na lógica do desenvolvimento nacional, com baixa ou nenhuma adaptação aos anseios de desenvolvimento em escala regional e local. O resultado é uma dívida histórica com as populações que suportam a quase totalidade dos impactos, enquanto frequentemente veem concretizada uma fatia muito menor de benefícios duradouros.

1. Justificativa

Por que este tema é importante?

As localidades da Amazônia que recebem grandes empreendimentos são instadas a, num primeiro momento, dar resposta ao crescimento vertiginoso das demandas sociais no ritmo do adensamento demográfico até o chamado “pico das obras”, quando o auge do número de trabalhadores se instala, e, a partir daí, readaptar-se ágil e continuamente até a desmobilização dos canteiros, quando boa parte do contingente populacional se põe em marcha novamente. É como se fosse exigida uma espécie de elasticidade do território, com implicações sobre a capacidade de planejamento e de adaptação dos investimentos, que tendem a se tornar mais ou menos adequados e eficientes conforme o dinamismo das mudanças se desenrola. Passado o período agudo da instalação, resta uma localidade ou região que vai conviver indefinidamente com o novo empreendimento, numa trajetória para sempre transformada – social, econômica, ambiental, política e culturalmente –, e que pode ou não se ver traduzida em desenvolvimento econômico, inclusão social e qualidade de vida.

É num eventual elo de ligação entre estes dois momentos cruciais – o antes e o depois da obra – que se evidencia a linha panorâmica do desenvolvimento territorial; que se evidencia o próprio território, constituído de capacidades, sinergias e limitações prévias com as quais o empreendimento precisará se deparar, e de expectativas e objetivos coletivos que remetem a uma visão de futuro. Trata-se de uma abordagem que o rito do licenciamento ambiental, em que pesem esforços inovadores recentes, não tem conseguido mais que tangenciar¹. Em resposta a estes desafios despontam o campo do **planejamento territorial** bem como os arranjos de governança que lhe são correspondentes.

¹ Experiências recentes, como o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira e o AHE Belo Monte, indicam que as medidas previstas no licenciamento ambiental precisam ser aprimoradas no sentido de mitigar e/ou compensar a magnitude dos impactos diretos e indiretos resultantes da instalação de um grande empreendimento.

Do ponto de vista do planejamento, ordenar o território é essencial na medida em que significa reconhecer as vocações produtivas e de conservação dispostas no território, assim como as dinâmicas socioeconômicas e as expectativas da própria sociedade local sobre o espaço e seus recursos. É o que fornece as bases para uma costura inaugural de acordos e para uma visão integrada de futuro cujo potencial seja demonstrável e monitorável.

As ações que compõem o **ordenamento territorial**, todavia, redundam no maior entrave sistêmico às aspirações de desenvolvimento na Região Norte do País. Mais da metade da Amazônia Legal é composta de terras públicas ainda não destinadas (21%) e de terras sob domínio privado sem matrícula definitiva (32%). Além de impedir a injeção de ativos formais na economia, na forma de bens e impostos, a obscuridade fundiária, em última instância, limita o acesso a serviços financeiros e assistência técnica – fundamentais às atividades produtivas – encarece custos transacionais, estimula o desmatamento em vez do aumento da produtividade agropecuária em áreas já convertidas e, por consequência, está na base da violência no campo. São notórios os entraves para a celeridade e a efetividade deste processo. Incorre a complexidade de se verificar e validar a cadeia documental numa região em que, até o começo dos anos 2000, a mera declaração de ocupantes sobre localização e área dos imóveis, sem georreferenciamento era o que compunha os registros de posse². Além disso, a resistência organizada de setores da sociedade que se beneficiam de modelos predatórios e irregulares de uso e ocupação da terra, bem como a fragilidade institucional dos órgãos públicos competentes, entre outros fatores, indica inequivocamente a necessidade de investimento preventivo em ordenamento para os territórios que recebem grandes obras, antes que a fase de instalação tenha início.

Ao passo que se cria a pedra fundamental de uma trajetória de desenvolvimento, a antecipação deste aspecto de preparo também possibilita amenizar e até mesmo evitar alguns impactos socioambientais asso-

² Talaska & Etges, 2012.

ciados aos empreendimentos. Com estratégias bem definidas, promove-se segurança jurídica num cenário que tende à súbita valorização de imóveis e à especulação fundiária. Isso traz consequências desejáveis tanto para o planejamento de realocação e indenização de famílias diretamente atingidas quanto para a contenção do desmatamento que costuma acompanhar o aquecimento econômico das localidades – que atinge terras indígenas e unidades de conservação.

Trata-se, contudo, de um processo que não se encerra com a formalização de usos e direitos sobre a terra, mas que demanda continuamente ações de fiscalização e fomento dedicadas a fazer cumprir as regras (*enforcement*). Assim, são necessários esforços antecipatórios a uma grande obra e também movimentos contínuos para a manutenção do ordenamento no longo prazo.

Como avançar? As lições do período recente e as bases do desenvolvimento no contexto de grandes obras

O desenvolvimento territorial é aquele que se vale dos atributos endógenos, proporciona relativa autonomia aos atores locais para a formulação de pactos e estratégias comuns, mas promove articulação com políticas nacionais descendentes e é por elas estimulado. O território se apresenta como uma plataforma a partir da qual as diferentes escalas e instâncias da política pública buscam se integrar, em função das potencialidades e demandas percebidas localmente³.

No Brasil, o planejamento no território tem sido objeto de inúmeras iniciativas, adotando-se escalas ou “recortes espaciais” que variam de acordo com objetivos e estratégias adotados. São experiências, algumas ainda em curso, que promoveram vasta expertise à administração pública brasileira e que podem dar guarida a formulações específicas para os desafios ensejados por grandes empreendimentos.

A capacidade de planejamento do Estado enquanto indutor do desenvolvimento, o nível de prioridade que essa atuação adquire e as formas adotadas para tanto

³ Ipea, 2009; IDL, 2015; Silveira, 2010.

marcam momentos⁴ da trajetória brasileira: de 1930 a 1980 agindo intensamente no campo do planejamento, sem participação social; com o fim do regime autoritário, intensifica-se a participação nos anos 1990, mas com planejamento muito deficitário e; mais recentemente, a partir de 2000, esses dois fatores se fortalecem, mas ainda com inúmeras carências.

A partir da redemocratização, diferentes políticas públicas conduzidas pelo governo federal buscaram integrar planejamento e territorialidade. Exemplos são os Planos Plurianuais (PPA), ora respondendo aos eixos de desenvolvimento que visaram direcionar geograficamente os investimentos (governo FHC, 1995-98 e 1999-2002) ou a partir da dimensão territorial dos PPA formulados no período Lula (2003-2006 e 2007-2010). Estas iniciativas recolocaram o planejamento na perspectiva macrorregional, assim como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2003, que propunha atuar em múltiplas escalas, ancorando, por exemplo, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) e o Plano 163 Sustentável (ver box), ambos associados a grandes obras.

De forma complementar, e com caráter ainda mais focado nos territórios, ressalta-se o Programa Comunidade Ativa para a indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, conduzido pela socióloga Ruth Cardoso a partir de 1999. Já em 2003, são implantados os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) no âmbito do Programa Fome Zero, assim como é instituída a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, integrando a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário, responsável pela formulação e execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (Pronat) e posteriormente pelo Programa Territórios da Cidadania, que certamente é a experiência brasileira mais relevante neste campo. Este último, pelo caráter intersetorial, é comandado pela Casa Civil da Presidência da República.

No campo do ordenamento territorial é relevante mencionar o trabalho desenvolvido na formulação da

⁴ Vitte, 2015.

proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (Pnot) e o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), responsável, dentre outros feitos, pelo Macrozoneamento da Amazônia Legal. Em maior ou menor grau, as políticas supracitadas buscaram incorporar um conjunto de características fundamentais: alavancagem de recursos e sinergias endógenas, primando pela perspectiva local de planos de desenvolvimento; tais planos seriam espacialmente integrados e incrementais às estratégias no âmbito nacional, primando pela descentralização e conferindo possibilidade de autogovernança ao território⁵.

Deve-se notar, todavia, o contexto particularmente desafiador que a instalação e a operação de grandes empreendimentos representam para a aplicação dos princípios do desenvolvimento local/territorial. Grandes Projetos de Investimento são percebidos como fenômenos “glocalizados”, na medida em que “projetam sobre espaços locais e regionais interesses quase sempre globais” e compõem “uma forma de organização territorial que a tudo se sobrepõe”⁶, determinando novas circunscrições aos territórios de acordo com a forma como se distribuem os impactos e benefícios que deles advêm.

A abordagem territorialista implica a busca de um caminho autoral de desenvolvimento, que, neste caso, atravessa necessariamente um acontecimento de todo exógeno e impossível de ser ignorado. Daí se depreende como é inovador o campo do planejamento de desenvolvimento territorial no contexto de grandes obras e como há espaço para aprimoramento das experiências já implementadas neste sentido. Embora o empreendimento não possa nem deva determinar a totalidade da agenda, ou mesmo a conformação do território que se organiza em torno dela, é sem dúvida um elemento crítico e de consequências difusas. Assim, e diferentemente do que ocorreu nas políticas públicas mencionadas, a estratégia neste caso assume marcados contornos tanto de adaptação tanto quanto de planejamento.

⁵ LDI, 2015.

⁶ Vainer, 2007.

De toda sorte, entende-se que determinados pressupostos e instrumentos consagrados pelas experiências referidas mostram-se indispensáveis à superação deste desafio: ordenamento do espaço assim como uso dos recursos naturais disponíveis; governança pautada por transparência, participação e controle social; fortalecimento de instituições e grupos sociais que passam a ser sujeitos de planejamento; fontes vinculantes e previsíveis de recursos; e, finalmente, a disponibilização de informações estratégicas que possibilitem monitoramento contínuo e embasem a tomada de decisão. São esses os elementos em torno dos quais se organizam as diretrizes produzidas e cujo detalhamento se dará a seguir.

2. Diretrizes para o planejamento e ordenamento territorial no contexto de grandes obras

2.1. Planejamento territorial

O planejamento em torno de grandes empreendimentos para a Amazônia restringe-se à hegemonia dos planos setoriais, não abarcando análises mais estruturadas que relacionem devidamente vocações territoriais e a própria vontade das populações que habitam essas localidades, exceto por meio dos mecanismos criados no âmbito do licenciamento ambiental que, sabidamente, não deve responder a esta missão. Esta dinâmica resulta em projetos verticais, que se utilizam dos recursos locais sem gerar um ciclo virtuoso no território, de endogenização de benefícios.

O debate sobre grandes empreendimentos na Amazônia geralmente é permeado pelo argumento de que eles também se convertem em desenvolvimento para as localidades que os recebem, sendo que as experiências atuais e do passado revelam a tendência ao comportamento de *boom-colapso*. O aquecimento econômico que cria oportunidades não necessariamente se mantém ao longo do tempo e não necessariamente se combina com outras dimensões de desenvolvimento, como a sustentabilidade ambiental, a justiça social e os direitos humanos. Sem um planejamento efetivo que determine as estratégias para tanto, o desenvolvimento não se propaga automaticamente.

Assim, o efetivo planejamento, com participação social, realizado em distintas escalas tanto quanto necessárias, obviamente comunicáveis, presta-se a dois objetivos absolutamente estratégicos: aprimorar a avaliação do impacto dos empreendimentos, a partir de uma visão mais panorâmica, que inclua intersectorialidade, competências e carências específicas dos territórios e, em segundo momento, ampliar as oportunidades de desenvolvimento, preparando-os para a implantação do empreendimento.

Tais providências poderiam, ainda na fase de concepção de projetos, indicar ajustes, alternativas locais ou mesmo outras opções em resposta à demanda a que se destinam esses investimentos. Consequentemente, estaria o licenciamento ambiental livre das armadilhas impostas pela tomada de decisão compartimentada, posteriormente complementado e apoiado pelas iniciativas territoriais desencadeadas pelo planejamento.

Neste contexto, torna-se tangível desenhar medidas mais adequadas de preparo prévio das localidades, voltadas não apenas a prevenir e amenizar impactos socioambientais e socioeconômicos, nos quais o licenciamento tem ampla atuação, mas também oportunizar um volume de investimentos, em geral sem precedentes, na direção de um legado efetivo. A não adoção de ações neste sentido resulta, inclusive, em sobrecarga para os empreendedores, que são levados a desempenhar funções que não lhe foram atribuídas formalmente pela sociedade, assumindo papéis característicos do Estado, por exemplo.

É também no âmbito do planejamento territorial que se pode observar e conceber ações relativas aos impactos sinérgicos de diversos empreendimentos numa mesma região, assim como de oportunidades reveladas pelo conjunto. Trata-se de uma abordagem que o licenciamento ambiental hoje também não comporta, uma vez que tem o foco voltado para a análise de viabilidade de cada projeto por vez. As influências recíprocas entre empreendimentos e seus desdobramentos para as sociedades locais também não se esgotam quando é concedida a licença ambiental definitiva – de operação – antes da qual estão concentradas as principais medidas obrigatórias de gestão de impacto. Assim, o planejamento confere a necessária visão sistêmica continuada para que se possa monitorar e agir sobre o desenvolvimento local.

Por sua vez, a definição da escala de ação de agendas ou planos de desenvolvimento suscita questões que merecem amplo debate. Qual amplitude territorial deve ser levada em conta no momento do planejamento da ação de empreendedores e políticas públicas, quando preocupados em mitigar impactos e criar condições efetivas para o desenvolvimento das regiões atingidas? Como

devem ser repartidos os investimentos e os recursos destinados à compensação ambiental de forma a não acirrar disparidades intra-regionais? Como evitar a desestruturação de sinergias construídas historicamente?

Deve-se compreender o território não apenas como um compartimento espacial sobre o qual se derramam ou se espraiam ações hegemônicas mas também como fruto da apropriação e transformação do meio por parte dos distintos agentes, a fim de garantir sobrevivência e permanência. Tal apropriação transforma a paisagem, cria laços identitários, fluxos que integram espaços e aproximam lugares de forma a forjar relações unificadoras⁷.

A determinação da escala dos impactos sofridos pelas áreas afetadas apresenta uma forma de intervenção no espaço que orienta as ações tanto do poder público quanto de empreendedores. Área Diretamente Atendida (ADA), Área de Influência Direta (AID) e Área de Influência Indireta (AII) são recortes que circunscrevem também responsabilidades e tipos de investimento.

Também são diversas as relações que precedem a chegada de um grande empreendimento, criando territorialidades: regiões administrativas ou de governo; áreas de responsabilidade de superintendências de instituições públicas; recortes espaciais de intervenção de políticas específicas, espacialização de circuitos produtivos, trajetória sócio-histórica dos lugares, bem como elementos paisagísticos ou vínculos culturais. É fundamental que o planejamento leve em conta tais expressões garantindo a permanência de vínculos territoriais e de identidade.

Na prática, ainda é pouco efetiva a construção de uma visão compartilhada entre as iniciativas federais, dos estados e municípios, perpetuando-se a fragmentação das políticas públicas no território. O financiamento desatrelado do planejamento territorial tende a gerar sobreposição, projetos pulverizados e pontuais, em especial quando o dinamismo é impulsionado por novos e vultosos investimentos, condição característica de grandes obras.

⁷ Santos, 2004.

Conforme já mencionado, é fundamental conectar as medidas previstas pelo licenciamento ambiental, políticas públicas e ações governamentais, gerando mais eficiência no uso de recursos financeiros e humanos, estreitando a complementariedade entre as ações concebidas nestes ambientes. Constituir planejamento com perspectiva de longo prazo estimula inclusive a atuação de investidores que também buscam oportunidades de desenvolvimento, sendo a previsibilidade e a gestão de riscos critérios essenciais neste campo.

DIRETRIZ 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.

1.1. O Estado deve aperfeiçoar a sua capacidade de planejamento com base na dimensão territorial, aprimorando mecanismos de participação social, de sistematização e análise de informações, que assegurem processos de desenvolvimento condizentes com as especificidades territoriais.

1.2. Planos setoriais devem estar associados a instrumentos de planejamento territorial e refletir estruturas de tomada de decisão semelhantes, com participação social, transparência e monitoramento.

1.3. O planejamento territorial deve observar processos de transformação na paisagem, considerando as diversas intervenções planejadas para um determinado território e seus efeitos sinérgicos, antes, durante e após a instalação de grandes obras.

1.4. A escala de planejamento territorial deve ser compatível com a inserção regional dos grandes empreendimentos e os impactos diretos e indiretos decorrentes.

1.5. Medidas de planejamento no contexto de grandes obras também devem promover complementariedade, em especial entre as políticas públicas federais, municipais e estaduais e as ações mitigatórias e compensatórias previstas no processo de licenciamento.

2.2. Instrumentos e mecanismos de planejamento territorial

O caráter inovador das propostas de planejamento territorial consiste na orquestração de ações, instituições, políticas e investimentos originalmente concebidos conforme lógicas próprias, geralmente apartadas por pastas temáticas ou setoriais, ou ainda pelas diferentes instâncias do pacto federativo e do âmbito público e privado. Aproximar todos esses atores e recursos numa estratégia coesa, que tenha um recorte territorial alternativo como plataforma, demanda alicerces igualmente inovadores. Assim, é fundamental debater sobre os métodos utilizados para a construção deste arcabouço de atividades e sobre acertos e erros decorrentes.

Em 2009, o Tribunal de Contas da União identificou, entre os principais gargalos para a consolidação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), justamente a fragilidade de alguns de seus instrumentos. O Sistema Nacional de Informações para o Desenvolvimento Regional, por exemplo, nunca chegou a ser instituído, enquanto o Fundo Nacional para o Desenvolvimento Regional contava com tributos ainda não criados como fonte de recursos, o que afetou a previsibilidade do orçamento⁸.

Mecanismos de financiamento⁹ que garantam a execução continuada de planos e projetos, assim como a produção de informações para subsidiar o monitoramento dos investimentos e do estado de desenvolvimento no território, são algumas das ferramentas essenciais para um processo capaz de aglutinar diferentes atores. Uma vez que capacidade de diálogo e cooperação interinstitucional não necessariamente é atributo introjetado nas rotinas de todos os envolvidos, a formação e o fortalecimento dos atores também

⁸ Ipea, 2016.

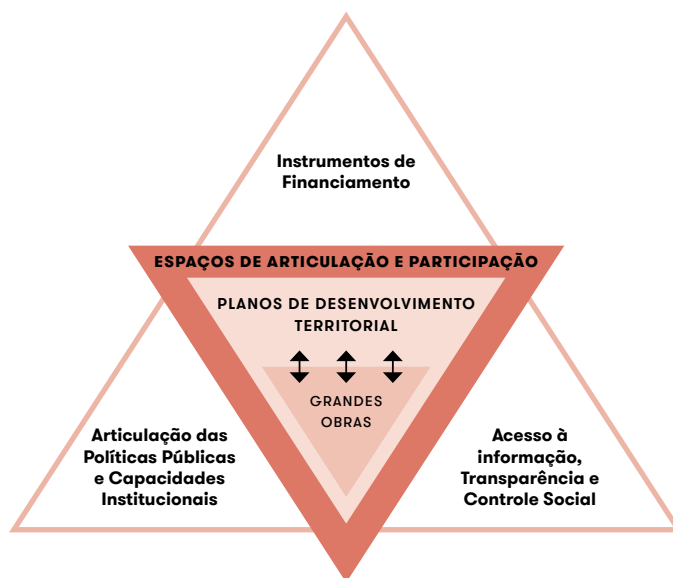
⁹ Na construção de Diretrizes para Grandes Obras na Amazônia há amplo debate sobre a constituição de instrumento financeiro, mecanismo com foco nos desafios de desenvolvimento do território. Tais acúmulos estão organizados em capítulo específico deste documento.

aparecem como pré-requisitos instrumentais, inclusive para dirimir, tanto quanto possível, assimetrias de conhecimento e influência no espaço de governança.

Mas nenhum destes fatores resultaria efetivo para o território se não fosse a conformação das partes interessadas em torno de um plano de desenvolvimento territorial, negociado e priorizado, bem como integrado a planejamentos regionais mais amplos.

Já pontuado anteriormente, um conjunto de iniciativas determinou, na história mais recente, a incorporação da dimensão territorial nas políticas governamentais de planejamento.

A Secretaria de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão traduziu esse esforço nas Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADT), instrumento cujos pressupostos são também encaixes para uma estratégia que busque preparar melhor as localidades para os impactos desencadeados por grandes empreendimentos assim como aproveitar os investimentos decorrentes para impulsionar o desenvolvimento local.¹⁰



Fonte: Elaboração própria

¹⁰ Albuquerque & Couto, 2014.

Planejar com foco no território proporciona (I) a orientação da oferta das políticas públicas às demandas localmente definidas; (II) a definição deste espaço como plataforma de integração entre essas políticas; (III) a promoção de articulação e pactuação federativa e de participação social; e (IV) a constituição de ambientes cooperativos que favoreçam a inserção de atores políticos, para além dos agentes públicos, necessários e legítimos à composição de planos efetivos de desenvolvimento.

Reiterar o território como *lócus* de convergência entre estratégias estabelecidas nos âmbitos federal, estadual e municipal impõe correspondência nos Planos Plurianuais (PPAS) bem como no conjunto de ações estruturantes que emergem a partir deles. A realidade concreta do plano territorial permitiria acessar tais ofertas de maneira dirigida, ao mesmo tempo que se persegue uma influência mútua por “novos ciclos de investimento que sejam convergentes com uma dinâmica almejada e construída pelo conjunto de atores envolvidos no processo¹¹”.

A respeito de processos participativos necessários para a constituição de planejamento territorial, cabe registrar que mesmo estes não estão livres da prática patrimonialista e de um viés de clientelismo que possa estimular a apropriação dos mecanismos pelos interesses particulares. A mesma lógica setorial que impõe um desafio para a integração de políticas públicas também se manifesta no plano da sociedade.

PDRSX e ADT Xingu

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), criado pelo Decreto Federal nº 7.340, de 21/10/2010, resulta da parceria entre os governos federal e do estado do Pará, funcionando como mecanismo para o fomento do desenvolvimento da região. Dirigido a um território correspondente a 12 municípios paraenses sob influência direta ou indireta da UHE Belo Monte – Altamira, Pacajá, Uruará, Placas, Vitória

¹¹ Albuquerque & Couto, 2014.

do Xingu, Brasil Novo, Medicilândia, Senador José Porfírio, Anapu, Porto de Moz, Gurupá e São Félix do Xingu –, o Plano conta com governança estruturada em um comitê gestor (CGDEX) e câmaras técnicas temáticas compostas de representantes dos três níveis do governo e sociedade civil. Ao PDRS Xingu vincula-se recurso advindo da UHE Belo Monte, previsto desde o leilão da usina, que totaliza R\$ 500 milhões a ser aplicados ao longo de 20 anos em projetos dedicados ao desenvolvimento econômico, social, ambiental e institucional na região.

A fim de apoiar o planejamento das ações do CGDEX, foi construída, por meio de recursos do BNDES, a Agenda de Desenvolvimento Territorial – ADT Xingu. Elaborada ao longo de 14 meses entre os anos de 2013 e 2014, contou com a colaboração das Câmaras Técnicas, além de diálogo com atores locais, para a construção de um conjunto de produtos, entre eles a Carteira Estratégica de Iniciativas (CEI) que subsidiaria decisões de alocação dos recursos.

Apesar do reconhecido esforço de elaboração de instrumento de planejamento das ações, a ADT não é efetivamente implementada por todas as Câmaras Técnicas do CGDEX. Muitos dos projetos aprovados destoam daqueles apresentados na CEI, havendo disputas políticas que envolvem as decisões dos atores. A pulverização dos recursos e a ineficiência na operacionalização destes são mencionadas por atores locais participantes das CTs como gargalo a ser superado. Outra preocupação frequente é a sobreposição de investimentos entre políticas públicas, ações de mitigação e compensação dos impactos feitas pela UHE e a destinação de recursos do PDRSX. Tidas como as principais fontes de recursos empregados atualmente no território, falta concatenação destas a fim de otimizar os investimentos realizados, buscando potencializar e efetivar ações de desenvolvimento em curso na região.

Fontes: PDRSX, 2016; BNDES, 2014

Pelos mesmos motivos, o fortalecimento de capacidades¹² individuais e institucionais das partes envolvidas destaca-se como instrumental à qualidade e, em última análise, à legitimidade do planejamento territorial. Um lugar à mesa não necessariamente garante participação efetiva dos distintos grupos e segmentos que atuam nos territórios, tema abordado neste documento no item 2.4, que trata de participação social e governança.

Um dos principais instrumentos da participação qualificada no planejamento territorial é a disponibilização de informações estratégicas que possibilitem o monitoramento das ações desencadeadas pelo planejamento. Trata-se de um elemento que diz respeito à transparência e à credibilidade do processo, mas também é o que fundamentalmente garante que a tomada de decisão esteja subsidiada pelo panorama da efetividade do que se realiza e às expectativas locais de desenvolvimento. É o acompanhamento contínuo e integrado, baseado em indicadores claros e preestabelecidos, que vai permitir verificar os efeitos reais do planejamento e de sua execução. Ademais, planos de desenvolvimento territorial são dinâmicos e, especialmente no contexto da instalação de um grande empreendimento, respondem a cenários intensamente variáveis de investimentos e demandas, o que exige do território a capacidade de corrigir rumos quando necessário e de repactuar constantemente seus objetivos e prioridades. O monitoramento instituído, por fim, interfere positivamente no estímulo à mobilização, na medida em que se amplia a percepção social sobre a aplicabilidade concreta do que foi planejado.

Todas estas ferramentas naturalmente demandam recursos para seu pleno funcionamento. Como se percebe, não são apenas as ações de fomento emanadas do planejamento que demandam viabilização financeira, mas todos os pré-requisitos de sustentação da governança, como o monitoramento, o fortalecimento institucional e a participação social. No contexto de grandes obras na Amazônia, o que se vislumbra é a necessidade

¹² Relevante consultar capítulo que aborda Capacidades Institucionais, tema estratégico na preparação de territórios e que compõe a iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes.

de instrumentos financeiros adequados. De um lado, que proporcionem aportes compatíveis com o período de intensas demandas relativas aos impactos socioambientais. De outro, que extrapolem a temporariedade da execução dos empreendimentos de mineração e infraestrutura, de modo a produzir, mais que uma janela de oportunidade, a propagação de estímulos ao desenvolvimento no longo prazo.

Já ressaltada anteriormente, esta questão foi trabalhada na iniciativa por meio de ampla discussão e proposição de diretrizes para instrumentos financeiros voltados ao desenvolvimento local, dotado de institucionalidade e governança próprias, orientado pelo planejamento territorial e pela missão de intermediar fluxos financeiros com mais transparência, efetividade e previsibilidade.

Por fim, frisa-se mais uma vez o quão estratégico é conceber o planejamento territorial no contexto de grandes obras em perfeita sintonia com o licenciamento ambiental, que, em alguma medida, pode fazer frente às demandas de desenvolvimento. As regiões alvo de grandes obras recebem um conjunto de ações de mitigação e compensação de impactos, previstas no licenciamento, que destinam recursos necessários à estruturação de serviços e à dinamização de cadeias produtivas, por exemplo. Os impactos mapeados nos estudos prévios à instalação dos empreendimentos orientam a construção de planos, de forma que muitas vezes estes circunscrevem-se à compreensão de impacto e à devida mitigação adotada pelo empreendedor. Assim, a costura entre planejamento territorial, licenciamento ambiental e políticas públicas é, certamente, um dos aspectos fundamentais para que se concretizem ações efetivas e duradouras na perspectiva do legado e do desenvolvimento das regiões atingidas.

DIRETRIZ 2

Processos de planejamento territorial devem contar com mecanismos e procedimentos voltados a convergências, aumento das capacidades, financiamento adequado e monitoramento efetivo.

2.1. Agendas ou planos de desenvolvimento territorial devem ser concebidos de modo a identificar convergências e sinergias, numa visão comum de futuro socialmente pactuada, em vez da somatória de interesses setoriais locais.

2.2. O fortalecimento de capacidades individuais e institucionais é essencial para os processos que conduzem à formulação de planos e agendas de desenvolvimento territorial, tanto no âmbito de execução quanto de controle social sobre as ações planejadas.

2.3. Planos e agendas de desenvolvimento territorial devem contar com mecanismos adequados de financiamento, garantindo recursos humanos e financeiros para a execução das ações planejadas.

2.4. O planejamento territorial deve se desdobrar em planos de execução e de monitoramento, com metas claras e objetivas, permitindo constante acompanhamento, avaliação e replanejamento dos processos e resultados.

2.3. Ordenamento territorial

Conceito em construção, o ordenamento territorial compreende o disciplinamento no uso do território, visando a compatibilização ou minimização dos conflitos existentes nas diversas ações públicas e privadas que alteram dinamicamente seu conteúdo físico, social, econômico e cultural. Um processo adequado de ordenamento territorial, no contexto de grandes obras, encontrará, tipicamente, resistência por parte de atores sociais que se beneficiam da grilagem e da exploração ilegal de recursos naturais, não raro economicamente fortalecidos e politicamente organizados. Equacionar essas questões também passa por conceber o território como recurso finito, um bem escasso, pressupondo escolhas e pactuação no processo de ordenamento que possibilitem o desenvolvimento econômico e social equilibrado, visando à melhoria da qualidade de vida das populações, ao uso responsável dos recursos naturais e à proteção ambiental. O diagnóstico geográfico do território indicando tendências afere demandas e potencialidades, de modo a compor

o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais¹³.

Desta forma, o ordenamento territorial, assim como todas as demais dimensões do planejamento, demanda adequada governança e participação social, seja na sua formulação, seja no acompanhamento dos processos desencadeados. Instrumentos como o plano diretor e o zoneamento econômico ecológico serão mais fortalecidos quanto mais participativo e transparente for o processo de elaboração. Sem adesão social em torno do instrumento, algo que represente as aspirações e as prioridades da população local, este é mais facilmente subvertido e muitas vezes até mesmo desconhecido dos principais atores sociais. Um dos diagnósticos centrais sobre a inserção de grandes obras em territórios amazônicos é justamente que as necessidades dos empreendimentos tendem a subjugar outros usos e regras previamente estabelecidos sobre o espaço compartilhado.

As alterações sofridas por unidades de conservação para ceder espaço a empreendimentos e suas estruturas afins, por exemplo, têm se intensificado nos últimos anos. Indica-se que 74% destas mudanças, identificadas como PADDD (em inglês, *Protected Areas Downgrading, Downsizing and Degazettement*), tenham ocorrido só entre 2008 e 2012¹⁴, período que coincide com uma inserção acentuada de grandes obras de infraestrutura na Amazônia, como pavimentação de rodovias e construção de hidrelétricas. São áreas destinadas à conservação florestal que têm seu grau de proteção reduzido, de integral para uso sustentável, por exemplo, ou têm seus limites físicos reposicionados, o que também ameaça terras indígenas ainda não homologadas. Por fim, o fenômeno também pode significar fragmentação de mosaicos de áreas protegidas, o que traz implicações severas para a biodiversidade, que depende de conectividade no espaço para seguir existindo.

Deve-se realçar a responsabilidade empresarial em respeitar normas e planos preexistentes e buscar, sempre que possível, formas de compatibilização entre os

¹³ Moraes, 2005.

¹⁴ Bernard et al, 2014.

diferentes usos. O princípio da prevenção aplicado à gestão de impactos ambientais já determina que alternativas locacionais e de engenharia devem ser propostas. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a usina hidrelétrica Kararaô, rebatizada de Belo Monte, quando a revisão do projeto evitou a inundação de terras indígenas. Mas a intensificação recente do fenômeno PADDD leva a crer que certos custos de oportunidade não têm sido levados em conta.

O caso de aproveitamentos hidrelétricos é emblemático, dadas as abundantes evidências de que a disponibilidade hídrica depende diretamente dos estoques florestais. Mas grandes empreendimentos, em geral, também têm de se haver com a prevenção do desmatamento, seja por causa de pressões emergentes sobre a responsabilidade corporativa na Amazônia, seja por força do próprio licenciamento ambiental. A criação, a consolidação e o fortalecimento de áreas protegidas são parte fundamental desta estratégia.

Estudos de modelagem podem antecipar o comportamento provável do desmatamento na presença do empreendimento e auxiliar no planejamento. Expedientes costumeiros no licenciamento ambiental de grandes obras, como a compensação ambiental e as ações de proteção territorial indígena, devem também ser concebidos de maneira integrada a uma estratégia mais ampla que leve em conta a prevenção do desmatamento indireto em todo o território sob influência do empreendimento.

Além disso, os arredores de terras indígenas e unidades de conservação são chamados “áreas de fronteira” também pela escassez de presença institucional, seja do setor público, seja nas relações de propriedade e trabalho entre os agentes privados. O mesmo *locus* das pressões externas sobre recursos naturais resguardados no interior de unidades de conservação e terras indígenas também é vítima de fragilidades que penalizam o acesso a direitos e oportunidades, possibilitam conflitos violentos e comprometem a capacidade do Estado de administrar e intervir sobre o território. Neste sentido, a concepção de *buffers*, ou faixas de proteção etnoambiental, entendidas como áreas prioritárias para a regularização fundiária e outras ações complementares

de ordenamento no entorno de áreas protegidas, é uma oportunidade de endereçar estrategicamente alguns dos mais preocupantes impactos ambientais desencadeados, ao mesmo tempo que se fomenta a inclusão social.

A realocação de famílias em função da instalação de canteiros de obras e outras estruturas é outro desdobramento típico de grandes empreendimentos e suscita algumas das vulnerabilidades sociais mais sensíveis neste contexto. O campo do ordenamento territorial pode e deve oferecer um planejamento adequado que previna violações de direitos.

A insegurança que se abate sobre famílias começa na obscuridade fundiária. A ausência de títulos definitivos de propriedade pode prejudicar a justa indenização nos processos de desapropriação, o que indica a necessidade de ação tempestiva e prioritária de regularização dos imóveis e bens deste grupo em particular, observando-se ainda o caso especial de populações tradicionais que ocupam terras de domínio da União.

A falta de regularidade fundiária generalizada impacta também o processo de reassentamento de famílias atingidas, uma vez que impõe dificuldades legais e para a aquisição de novas terras. Neste aspecto, é fundamental ter em mente que o reassentamento coletivo, em particular, é reconhecido como o caminho mais propício à recomposição e melhoria de meios e modos de vida¹⁵. Possibilitam-se a manutenção de laços comunitários, o monitoramento posterior das condições de vida e a negociação coletiva dos planos de remoção compulsória, o que confere mais força e representatividade à população. Desta forma, um dos componentes próprios do ordenamento territorial no contexto de grandes obras deve ser o planejamento das áreas destinadas à realocação de famílias.

As condições específicas dos reassentamentos – que, além de moradia, também demandam transporte, segurança, acesso a serviços de saúde e educação formal, lazer, entre outros aspectos – devem também ser contempladas em interface com planos diretores municipais e demais instrumentos de ordenamento do uso do solo urbano.

¹⁵ CDDPH, 2010.

De um modo geral, no âmbito da regularização fundiária, a legislação brasileira estabelece diferentes instituições responsáveis, a depender de quem é o ocupante da terra e qual a jurisdição da área, se federal ou estadual. Na prática, o que se tem é um alto nível de sobreposição de atuações num mesmo território e uma fraca coordenação institucional. Um dos gargalos mais significativos é justamente a falta de uma base de dados integrada, que permitisse aos diferentes agentes públicos conhecer os processos encaminhados pelos demais e evitar discrepâncias, o que é essencial no âmbito do planejamento do desenvolvimento territorial¹⁶.

Sistema Geográfico de Informações Fundiárias do Nordeste Paraense

O projeto piloto desenvolvido numa parceria entre o Ministério Público Estadual do Pará, o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) e a Universidade Federal do Pará vem coletando e sistematizando dados fundiários, agrários e ambientais que abrangem, por ora, seis municípios: Acará, Concórdia do Pará, Tailândia, Moju, Mocajuba e Tomé-Açu. O banco de dados informatizado é composto de informações levantadas em cartórios, junto ao Instituto de Terras do Pará (Iterpa), ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e ao Programa Terra Legal. Trata-se de uma das poucas iniciativas de integração de sistemas, em âmbito estadual ou nacional, e que, se ampliada, pode ser uma ferramenta valiosa de planejamento para localidades paraenses impactadas por grandes obras e replicada inclusive em outros estados.

Fonte: MPPA, 2016

Apesar dos avanços propiciados pela Lei de Acesso à Informação, as instituições ainda apresentam diferentes níveis de transparência e sistematização de dados. Em alguns casos, sequer a digitalização de informa-

¹⁶ Brito & Cardoso Jr., 2016.

ções fundiárias se tem concluída. O acesso à informação facilitado pela integração permitiria também a representantes da sociedade, como instituições de pesquisa e organizações não governamentais, compreender e contribuir de forma qualificada com os processos de ordenamento e de construção de seus instrumentos. Embora esta seja uma recomendação estruturante para a gestão ambiental e fundiária no País em qualquer contexto, a instalação de grandes empreendimentos deve propiciar avanços coordenados neste sentido para os territórios impactados, seja por força do licenciamento ambiental, seja no âmbito do planejamento territorial.

Por fim, experiências demonstram que os processos que compõem o ordenamento necessitam de continuidade no tempo, dependendo de atuação interinstitucional e efetivação de políticas públicas. A consolidação dos usos e das finalidades do território é um processo dinâmico, dependente de comando e controle, mas também de impulso a atividades econômicas e de subsistência em áreas designadas. Cerca de 30% do desmatamento global na Amazônia hoje, por exemplo, constata-se no interior de assentamentos da reforma agrária¹⁷. O que se observa, além de falta de apoio técnico e financeiro que assegure o uso sustentável dos recursos naturais, é um processo de especulação fundiária dessas terras nas mãos de outros agentes usurpadores, consequência da política pública não consolidada.

Também o Plano BR-163 Sustentável, a mais notória experiência da Amazônia brasileira em ordenamento e governança territorial no contexto de grandes obras, demonstra concretamente as implicações da não consolidação de usos e finalidades da terra. A descontinuidade do plano, sobretudo no que diz respeito ao fomento de atividades produtivas sustentáveis e à fiscalização de áreas de proteção integral, levou à retomada do desmatamento, agora com foco na exploração madeireira ilegal.

¹⁷ Azevedo et al, 2016.

Plano BR-163 Sustentável

Encampado pelo Ministério de Meio Ambiente a partir de 2006, o Plano BR-163 Sustentável foi resultado de ampla articulação e pressão por parte de diversos segmentos sociais locais, que se mobilizaram em torno do desejo comum pela pavimentação da rodovia, desde que realizada de forma organizada e com repartição de benefícios. Numa primeira fase, um zoneamento econômico ecológico detalhado, a criação de novas unidades de conservação e a regularização de assentamentos e terras indígenas, antes do início das obras, foram capazes de conter eficientemente a previsível expansão do desmatamento em razão de especulação fundiária. O processo, entretanto, não foi finalizado, o que penalizou sobretudo a etapa de fomento a ações produtivas ligadas à economia florestal e a consolidação de áreas protegidas. Já em 2012, quando o plano perde centralidade na agenda política em virtude de novos focos de interesse para o escoamento logístico da produção sojeira, apenas 43% das ações previstas haviam sido concluídas. Hoje, o desmatamento recupera fôlego na região, não mais por motivação da grilagem, mas em razão da exploração madeireira ilegal nas mesmas áreas que foram objeto de priorização para a conservação.

Fonte: Greenpeace, 2012

DIRETRIZ 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.

3.1. A completude dos procedimentos de ordenamento territorial pressupõe não apenas mapear e regularizar a ocupação, a dominialidade e o uso da terra, mas também destinar funções a áreas públicas ainda sem uso definido e consolidar tais destinos, o que aponta para um processo contínuo de monitoramento, controle e incentivos que os garantam.

3.2. O ordenamento do território deve considerar, inclusive para a viabilidade de grandes obras, a constituição, a manutenção e a gestão de espaços destinados à conservação da sociobiodiversidade, prevenindo rebaixamento, redução e/ou fragmentação de áreas protegidas no contexto de grandes empreendimentos.

3.3. O ordenamento territorial deve conceber planejamento estratégico para conter o avanço do desmatamento indiretamente provocado pela instalação de grandes empreendimentos.

3.4. Na perspectiva de adaptação aos impactos previstos com a chegada de um grande empreendimento, deve-se estudar a priorização para o ordenamento do entorno de terras indígenas e unidades de conservação.

3.5. Os processos de ordenamento associados a grandes obras devem constituir mecanismos que assegurem condições para o reassentamento de famílias impactadas nas áreas urbanas e rurais, de tal forma a garantir segurança jurídica para uma indenização justa e melhores opções para realocação, além de condições elementares de cidadania e desenvolvimento, tais como acesso a serviços públicos, produção e reprodução social.

3.6. O planejamento da instalação de grandes obras, na sua dimensão espacial, deve buscar respeitar e adequar-se aos pactos e aos instrumentos de ordenamento territorial previamente estabelecidos, tais como planos diretores e zoneamentos econômico-ecológicos, entre outros.

3.7. É essencial que os cadastros de terras, os cadastros ambientais e as demais informações fundiárias tornem-se efetivamente públicos, organizados e integrados na perspectiva de subsidiar processos de planejamento.

2.4. Participação social e governança

A gestão da vida cotidiana, sobretudo no âmbito público, comunitário, mobiliza diversos atores sociais, exigindo a participação e a concatenação de suas demandas e visões de mundo, ainda que de forma contraditória. O território, tomado em sua completude, pressupõe a compreensão de apropriação deste por atores sociais diversos, que na relação entre si e com o espaço

constroem significação, determinam usos, forjam projetos de futuro, num intenso processo de disputa com atores hegemônicos.

A noção de desenvolvimento territorial deve, portanto, partir desta e avançar na legitimação da possibilidade de gestão e tomada de decisão compartilhada sobre seu destino.

A compreensão do desenvolvimento como ampliação do crescimento econômico tem sido frequentemente questionada, dando lugar a olhares que o tomam como fenômeno multidimensional, sistêmico e integrado, que para se efetivar impele à radicalização ou ao aprofundamento dos processos democráticos. Estes últimos entendidos de forma ampliada, não se restringindo às escolhas eleitorais ou à atuação do Estado, mas compostos de práticas e dinâmicas que levam à ampliação da esfera pública, além da multiplicação e do fortalecimento de espaços de participação social. Sendo assim, o desenvolvimento deve ser compreendido de forma indissociável da construção e da manutenção de novas dinâmicas democrático-participativas¹⁸.

A ampliação do terreno público para além dos limites da atuação do Estado – sem que haja negação de seu papel, e usufruindo de sua estrutura e legitimidade – corresponde a um processo de aprofundamento da articulação entre este e a sociedade civil. Não se trata de fortalecer propostas de substituição, privatização, ou desresponsabilização do Estado. Ao contrário, propõe-se que o Estado seja compreendido como articulador necessário, ator fundamental e insubstituível, porém não hegemônico ou exclusivo, na condução do processo de desenvolvimento¹⁹.

Com base neste entendimento é primordial que a gestação e a condução dos projetos de desenvolvimento sejam compartilhadas, garantindo o protagonismo dos diversos atores em interação. Fundamental, e premissa para tanto, é a busca da ampliação da noção de público para além do uso ou da coexistência no espaço, avançando para o empoderamento social, mirando numa

¹⁸ Silveira, 2010.

¹⁹ Silveira & Costa Reis, 2004.

sociedade ativa, plena em poderes, capaz de formular, intervir e realizar na esfera pública.

Para tanto impõe-se como necessidade a criação de novas formas e espaços de planejamento e gestão, que atentem e dialoguem com aqueles preexistentes buscando complementaridade no funcionamento e nas ações. De fato, novas institucionalidades emergem, tanto aquelas dedicadas à concertação e à participação em espaços institucionais como as voltadas ao desenvolvimento de serviços inovadores no território, tendo ambas em essência a participação social direta na construção de uma matriz de projetos no território. Tais institucionalidades necessitam, para efetivar seus anseios e projetos, de estruturação de governança que garanta plena participação, representatividade, equilíbrio de poderes, transparência e monitoramento das ações, além de recursos financeiros e autonomia em sua gestão.

A profissionalização de processos internos, na figura de secretaria executiva que exerça funções burocráticas apoiando a gestão financeira e o trabalho de elaboração e realização de agendas e projetos de desenvolvimento territorial, garante eficiência nos procedimentos administrativos, tende a otimizar a aplicação dos recursos e o acompanhamento dos resultados, potencializando a efetividade em sua alocação.

Nesta linha, é importante que se diferenciem os espaços de gestão e execução financeira e orçamentária daqueles destinados à elaboração dos planos e das agendas de desenvolvimento territorial, sendo fundamental a garantia de ampla participação na construção e na condução do projeto de desenvolvimento e não apenas nas decisões de partilha dos recursos.

A participação social efetiva deve considerar a natureza e a qualidade desta. São comuns espaços nos quais a participação ocorre como formalidade, justificando ações e legitimando decisões autocráticas, excluindo atores dos debates e decisões. A consistência nos processos de participação deve considerar a distribuição de poderes, a redução de disparidades e a necessidade de representação legítima.

Disputas de poder fazem parte de processos democráticos, porém para a efetivação destes é imprescindível buscar a superação de lógicas hierárquicas de orga-

nização e de decisão. Assim, fomenta-se a instauração de processos que promovam transformações em modelos, regras, forma de estruturação e, fundamentalmente, transformações nos comportamentos e papéis sociais, incitando novos olhares sobre a política e o modo de atuação dos grupos em interação²⁰.

É comum que espaços de governança – sejam comitês, conselhos, planos, entre outros – reproduzam estruturas sociais e de poder locais, revelando diferenças, competição desleal e predatória, manipulação de interesses, além de despotismo por parte de alguns setores. Conflitos existem e não devem ser mascarados, porém as estruturas de poder devem ser diluídas, ou o processo perde componentes democráticos fundamentais, entre eles a representação legítima e a participação equitativa.

Sendo assim, é fundamental que a estruturação da governança de processos busque compensar desigualdades e a concentração de recursos políticos, institucionais e financeiros. Garantir o acesso à informação adequada, transparência nas decisões, fomentar participação ampla dos setores sociais, destinando recursos humanos e financeiros para efetivá-la, coloca-se como necessidade visando a amenização da autoridade e da influência de atores.

A capacitação de instituições e grupos sociais não pode estar restrita à instrumentalização destes. A atuação no interior de processos participativos deve mirar a construção de valores, novas atitudes, buscando diálogo equilibrado e horizontal. A informação para subsídio da tomada de decisão, além da sistematização dos aprendizados nos processos de governança, coloca-se como elemento central, e o acesso a estas deve ser preocupação constante. O envolvimento de agentes diversos, incluindo instituições de pesquisa aplicada e produção acadêmica, na produção, na sistematização e na facilitação de informações deve ser fomentado, buscando o empoderamento de atores, a elaboração de saberes, em via de transformar em bens públicos e referências de ação os processos de construção da governança do desenvolvimento territorial.

²⁰ Silveira, 2010.

A participação social deve estar pautada em alguns princípios que devem nortear as ações da institucionalidade que a requer. A começar pela demonstrabilidade dos benefícios da participação e das ações no bojo da promoção do desenvolvimento regional, é fundamental que se faça ver que a atuação da sociedade se efetiva nos processos de desenvolvimento, que ela é determinante na qualidade destes processos. Desta forma, a transparência das ações, a prestação de contas e o esclarecimento de dúvidas é o caminho a ser perseguido. À continuidade impõe-se a importância da efetividade do benefício das ações. O empenho das populações na construção do projeto e na condução do desenvolvimento deve se fazer sentir, os projetos executados carecem de efetividade, e esta é crucial para a manutenção da participação ativa, do envolvimento dos atores e sua crença no processo de participação e na democracia. Avançando para a incrementação dos projetos de desenvolvimento em curso, de modo a fazer crescer o envolvimento e a participação social, a apropriação por parte da sociedade dos processos de desenvolvimento, ampliando a demonstrabilidade e a efetividade das ações, de forma dialética, em subsídio e estímulo mútuo e constante²¹.

Por fim, faz-se necessário remarcar a diversidade de realidades e multiplicidade de interações possíveis, devendo-se cuidar para não reproduzir modelos indiscriminadamente, engessando ou verticalizando processos, que em sua essência necessitam de porosidade, flexibilidade e capacidade de inovação constantes.

Comunidades locais também têm as suas assimetrias e atores organizados acostumados a reivindicar pautas determinadas. A participação, no contexto de agendas de desenvolvimento territorial, requer uma estratégia ciosa para ampliar a interação entre diferentes grupos sociais e estimular o planejamento em função de pactos e objetivos comuns, evitando-se, assim, “a ideia de que desenvolvimento consiste em atender a reivindicações específicas de grupos locais”²².

²¹ Pires, 2010.

²² Favareto, 2010.

DIRETRIZ 4

Estabelecer governança com plena participação social é imprescindível aos processos de planejamento e de desenvolvimento territorial.

4.1. Deve-se assegurar o acesso à informação e o fortalecimento de capacidades de todos os indivíduos e instituições que participem do espaço de governança de tal forma a minimizar assimetrias de conhecimento e poder na elaboração de planos e agendas de desenvolvimento, e no seu monitoramento.

4.2. A representatividade das distintas instituições nos espaços de governança deve seguir critérios claros e objetivos na perspectiva de garantir o equilíbrio e a presença dos diversos setores que compõem o território, com especial cuidado para a inclusão de organizações e setores menos profissionalizados ou capitalizados, garantindo recursos que se destinem a sua capacitação e participação.

4.3. A governança do planejamento territorial ou das agendas a ele atreladas deve se diferenciar dos espaços de execução e gestão financeira, especificamente preparados para tal missão e competências.

4.4. O estabelecimento de espaços de governança específicos e destinados à elaboração e gestão do planejamento territorial deve observar a existência de iniciativas similares e preexistentes.

4.5. Proporcionar participação da academia e de instituições de pesquisa nos espaços de governança, viabilizando a interação entre a pesquisa aplicada, o planejamento territorial e a tomada de decisão, assim como de conselhos setoriais, conectando-os às esferas de formulação e acompanhamento de políticas públicas.

4.6. O bom funcionamento dos espaços de governança está sustentado na devida capacidade política e administrativa para deliberar sobre temas de interesse da coletividade, incluindo-se gestão administrativa profissionalizada e capacidade de interlocução com diferentes entes federativos.

3. Como foram construídas as diretrizes?

As diretrizes apresentadas neste documento foram estabelecidas com base na contribuição dos diferentes atores que participaram das discussões realizadas no âmbito da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia* sobre **Planejamento e Ordenamento Territorial**.

Inicialmente, foram constituídos dois grupos de trabalho específicos, num contexto em que o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) exerceu papel relevante na liderança do debate sobre ordenamento territorial e biodiversidade. Com o avanço dos debates e a identificação de diversos pontos de sinergia, os temas apresentados aqui foram unificados.

O trabalho se fundamenta em ampla revisão bibliográfica e na avaliação de experiências, que inclui o levantamento das lições aprendidas de quatro das principais obras de infraestrutura implementadas ou em planejamento na região amazônica nos últimos anos (rodovias BR-163 e BR-319, usina hidrelétrica de Belo Monte e complexo hidrelétrico do Tapajós).

Foram quatro reuniões presenciais desde novembro de 2015, nas quais foram engajados representantes do governo, empresas, universidades, ONGs, movimentos sociais e de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. A primeira reunião de trabalho em Brasília aprimorou as reflexões em torno dos gargalos sobre planejamento territorial, instrumentos de governança e monitoramento do desenvolvimento. Em Altamira, os aprendizados do AHE Belo Monte sobre os temas foram retratados por um grupo de lideranças durante os dois dias do Seminário de Consulta. Belém sediou tanto o Fórum Integrador, em agosto de 2016, quando o material foi discutido com um grupo mais amplo de atores, quanto o Seminário sobre Planejamento e Ordenamento Territorial, momento de ampla reflexão coletiva sobre as recomendações para solucionar os desafios identificados. Os relatos das discussões podem ser acessados nos links abaixo:

1ª Reunião de Trabalho

4 de novembro de 2015, em Brasília.

Seminário de Consulta sobre Planejamento e Ordenamento Territorial

17 e 18 de maio de 2016, em Altamira.

Fórum Integrador, roda temática

9 de agosto de 2016, em Belém.

Seminário sobre Planejamento e Ordenamento Territorial

18 e 19 de outubro de 2016, em Belém.

Mais detalhes sobre estas atividades, assim como os documentos produzidos, estão disponíveis no website da iniciativa, no [link](#).

Reunião de Trabalho sobre Planejamento Territorial, Brasília, nov/2015



Fórum Integrador, Belém, ago/2016, rodas temáticas



3.1. Lista de instituições participantes

Aciapa – Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira
Agenda Pública
Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Caixa Econômica Federal
Casa de Governo de Altamira
Celpa – Centrais Elétricas do Pará
CI Brasil – Conservation International
CMS – Conselho Municipal de Saúde de Altamira
Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
Comunidade Quilombola Cupuaçu Barcarena
Conaq – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Condisi – Conselho Distrital de Saúde Indígena
DSEI/Altamira – Distrito Sanitário Especial Indígena de Altamira
Fórum em Defesa de Altamira
FVPP – Fundação Viver Produzir e Preservar
Gabinete Municipal de Anapu
Gife – Grupo de Institutos Fundações e Empresas
Governo do Pará
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
Ideflor-Bio – Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
Ipam – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA – Instituto Socioambiental
Itaipu
Louis Dreyfus Commodities
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem
Malungu
Museu Paraense Emílio Goeldi
Norte Energia S.A.
PUC-GO – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
SDH – Secretaria de Direitos Humanos
Semat Vitória do Xingu – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Vitória do Xingu
Semma Brasil Novo – Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Brasil Novo
Sintep – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará, Altamira
Siralta – Sindicato Rural de Altamira
TNC – The Nature Conservancy
Uepa – Universidade do Estado do Pará
UFMT – Universidade Federal do Mato Grosso
UFPA – Universidade Federal do Pará

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Esther Bemerguy de; COUTO, Leandro Freitas. Território, participação e planejamento: agenda de desenvolvimento territorial e o caso do Rio Grande do Sul. In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco et al. (Org.). *Um olhar territorial para o desenvolvimento*: Sul. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. [248]-269.
- AZEVEDO, A., ALENCAR, A., MOUTINHO, P., RIBEIRO, V., REIS, T., STABILE, M., GUIMARÃES, A. 2016. *Panorama sobre o desmatamento na Amazônia em 2016*. IPAM, Brasília, DF.
- BERNARD E, PENNA L, ARAÚJO E. 2014. *Downgrading, Downsizing, Degazettement, and Reclassification of Protected Areas in Brazil*. *Conserv Biol* 165(28): 939–950.
- BNDDES. *Elaboração de agenda de desenvolvimento para o território de abrangência do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – ADT Xingu*. Brasília, 2014.
- BRITO, Brenda & CARDOSO Jr., Dário. *Regularização Fundiária no Pará: Afinal, qual o problema?*. Belém, IMAZON, 2016.
- CDDPH. *Relatório Comissão Especial Atíngidos por Barragens*. Brasília, 2010.
- FAVARETO, Arilson [et.al] – *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios – Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12)*.
- GREENPEACE. *BR-163: a rota do descaso*. 2012. Disponível em www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/BR-163-a-rota-do-descaso-na-Amazonia/. Último acesso em: 5/12/2016.
- IPEA. *Desenvolvimento Territorial e a Implementação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a esta Perspectiva*. Brasília, 2009.
- _____. *Projeto Estruturador: Desenvolvimento Regional no Brasil: formulação de agenda e proposição de políticas territoriais*. Brasília, 2016.
- LDI. *Descentralization and Territorial Development*. 2015. Acesso em 8 de março de 2016 www.ecdpm.org/great-insights/territorial-development-2/what-is-territorial-development/
- MORAES, Antônio Carlos Robert. *Ordenamento territorial: uma Conceituação para o Planejamento Estratégico*. In: Ministério da Integração Nacional. *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, realizada em Brasília, em 13-14 de novembro de 2003. Brasília, 2005.
- MOUTINHO, Paulo [et. al]. *Achieving zero deforestation in the Brazilian Amazon: What is missing?*. In: Elementa, Science of Anthropocene, 2016."
- Ministério Público do Pará. *Projeto Piloto do Sistema Geográfico de Informações Fundiária no Nordeste Paraense – SGIF*. Disponível em www.mppa.mp.br/upload/sgif.pdf. Último acesso em: 5 de dezembro de 2016.
- PDRSX. *Sobre o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu*. Disponível em www.pdrsxingu.org.br/site/start. Último acesso em: 5/12/2016.
- PIRES, Luis Henrique. A descentralização do poder e a regionalização das soluções como instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional. IN: DOWBOR, L; POCHMAN, M. (org) *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo, Perseu Abramo, 2010.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2004.
- SILVEIRA, Caio Márcio e COSTA REIS, Liliâne. *Expo Brasil Desenvolvimento Local*, edição 2003. Rio de Janeiro, Rits, 2004.
- SILVEIRA, Caio. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. IN: DOWBOR, L; POCHMAN, M. (org) *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo, Perseu Abramo, 2010.
- TALASKA, Alcione e ETGES, Virginia Elisabeta. *Estrutura Fundiária Georreferenciada: implicações para o planejamento e gestão do território rural no Brasil*. IN: Scripa Nova, série *Cadernos Críticos de Geografia Humana*, v. XVII, n. 430. Universidad de Barcelona, 2013.
- VAINER, Carlos. *Planejamento Territorial e Projeto Nacional: os desafios da fragmentação – R. B. Estudos Urbanos e Regionais v. 9, n. 1, 2007*.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil. In: *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v.2, n.1, janeiro a junho de 2015, p. 1 a 18.

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

Apresentação

Os desafios impostos pelo combate às mudanças climáticas, às desigualdades sociais e à pobreza colocam a Amazônia no centro do debate sobre desenvolvimento. A perspectiva de expansão do fluxo de capital para a região, em grande parte por meio de um modelo de desenvolvimento amparado na instalação de grandes obras de infraestrutura, tem promovido elevados impactos ambientais, sem entretanto necessariamente garantir a entrega de benefícios econômicos e sociais.

Para isso, são necessários recursos financeiros orientados a apoiar uma economia local e ações estruturantes de fomento ao desenvolvimento humano sustentável. Estes recursos são ainda mais efetivos quando possuem caráter antecipatório, estruturando o território a ser impactado, evitando e/ou melhor mitigando impactos e buscando maior aproveitamento de oportunidades trazidas pelos empreendimentos.

O presente documento propõe **diretrizes que subsidiem a estruturação de instrumentos financeiros para o desenvolvimento** de territórios amazônicos, que intermedieiem recursos a ser aplicados em desenvolvimento econômico, proteção ambiental e bem-estar no longo prazo das populações que vivem em territórios impactados por grandes obras.

O documento está dividido em três partes: o primeiro capítulo apresenta uma justificativa para a discussão da criação de instrumentos financeiros para territórios expostos a grandes obras. O segundo capítulo propõe diretrizes que devem reger a criação de instrumentos financeiros. E, por fim, o terceiro capítulo apresenta um detalhamento de como foram construídas as diretrizes no âmbito da iniciativa.

Realização/Autoria

GVces, IFC, Funbio

Equipe Técnica

Camila Yamahaki, Carolina Derivi, Daniela Gomes Pinto, Graziela Azevedo, Marcos Dal Fabbro, Mario Monzoni, Paula Peirão (GVces)
Carolina Douek, Diogo Bardal, Hector Gomez Ang, Laura Oller (IFC)
Andréia Mello, Leonardo Geluda (Funbio)

1. Justificativa

Por que este tema é importante?

As circunstâncias extraordinárias de demandas sociais e ambientais sobre territórios que recebem grandes obras, tipicamente associadas a expressivos fluxos migratórios em curto espaço de tempo e a falta de planejamento territorial de longo prazo, levantam a necessidade de mecanismos diferenciados de planejamento, governança e financiamento das ações voltadas ao desenvolvimento local.

O licenciamento ambiental, uma conquista democrática da sociedade brasileira, garante e ordena parte dos fluxos de investimentos necessários por meio da imposição de ações de mitigação, compensação e controle dos impactos socioambientais no âmbito de projetos. Entretanto, tais processos, seja no âmbito do próprio licenciamento, seja das políticas públicas associadas a essa dinâmica, embora necessários, não são suficientes para lidar com a amplitude espacial e temporal de desafios, lacunas e fragilidades dos territórios.

Diversas experiências apontam que grandes obras nunca atuarão como o prometido vetor de desenvolvimento para a Amazônia se não forem encaradas em um escopo mais amplo, que considere as necessidades diretas do empreendimento, mas priorize necessidades e anseios locais, de forma a alcançar efetivo legado no longo prazo.

Sob o ponto de vista do desenvolvimento territorial, carecem de recursos financeiros etapas cruciais na trajetória de adaptação à nova realidade trazida pelos empreendimentos, para aproveitamento de oportunidades pelas sociedades locais, em volume e tempestividade adequados. A necessidade de investimentos em infraestrutura social voltados a melhorias nas condições e qualidade de vida das populações locais (saneamento, equipamentos de saúde e educação, mobilidade urbana); no fortalecimento das capacidades institucionais (financeiras, operacionais, técnicas, tecnológicas e culturais/organizacionais) de forma a fortalecer os processos coletivos de tomada de decisão, a compreensão de alternativas e oportunidades, e a capacidade de

absorção e execução de recursos; na identificação de cadeias produtivas que potencializem as vocações dos territórios ao mesmo tempo que mantêm a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais; e no fomento a arranjos de governança para o planejamento local são exemplos de demandas prévias à instalação de um grande empreendimento.

Também são necessárias ações estratégicas no momento de conclusão e desmobilização, quando as localidades tradicionalmente passam por desaquecimento dos investimentos, em que pese o aumento da arrecadação pública.

Do ponto de vista de investidores e financiadores de grandes obras, intervenções coordenadas e desejadas no território têm o potencial de diminuir riscos e, portanto, custos de implementação. Além disso, aumentam o potencial de sinergia (complementariedade e cooperação), dando efetividade e ganho de escala aos investimentos.

Vale ressaltar também que garantir recursos financeiros tem o potencial de viabilizar algumas das recomendações da própria iniciativa. O desenvolvimento de capacidades institucionais, por exemplo, demanda muitas vezes a destinação de recursos específicos para este fim. O mesmo ocorre no caso da prevenção à violação de direitos humanos e nos processos de planejamento, execução, monitoramento e revisão das estratégias de desenvolvimento territorial. É no contexto destas discussões, e com o intuito de fomentar o debate sobre como implementar as mudanças desejadas em um planejamento do desenvolvimento local construído de maneira coletiva e integrada, que este documento está estruturado.

O que são instrumentos financeiros

Um mecanismo financeiro pode ser definido como *uma ferramenta de intermediação de recursos entre financiadores e beneficiários*. Ou seja, é um intermediário financeiro cujo objetivo é reunir um conjunto de recursos (contribuindo para a ampliação do volume e da variedade das fontes disponíveis) para apoiar da forma mais eficiente possível um conjunto de demandas atreladas à

missão do mecanismo. Possui importante papel na cooperação entre diversos financiadores, maximizando os resultados dos investimentos, e é usualmente uma ferramenta de médio a longo prazo, podendo até garantir a perpetuidade de determinado investimento.¹

Instrumentos financeiros, tais como os fundos ambientais, não devem ser vistos como simples mecanismos, mas como instituições que podem atuar no desenvolvimento de estratégias nacionais, como órgãos técnicos especializados que podem trabalhar com agências públicas e privadas a fim de desenvolver parcerias gerenciais ágeis e eficazes e, em alguns países, como capacitadores e gestores de um grupo emergente de organizações não governamentais que incorporam determinadas agendas, tais como a conservação da biodiversidade.²

A especialização de mecanismos financeiros permite o desenvolvimento de instituições com papéis centrais na constituição de parcerias para receber e executar recursos, muitas vezes exigidas pelos financiadores em projetos com governança pública. Além disso, mecanismos financeiros são frequentemente utilizados para o fortalecimento de órgãos e instituições e para a promoção de uma abordagem participativa para a gestão, devido à possibilidade da governança participativa e multisetorial.³

Como avançar: instrumentos financeiros para o desenvolvimento local

Os territórios amazônicos são marcados por uma crônica deficiência na provisão de serviços sociais e por alguns dos índices de pobreza mais elevados do Brasil. Assim, há nos territórios impactados por grandes obras uma **variada e gigantesca demanda por investimentos voltados ao desenvolvimento** de longo prazo da região, como já citado anteriormente.

A chegada de uma grande obra, por outro lado, traz consigo uma **ampla gama de possíveis fontes de re-**

¹ Geluda; Serrão; Gomes, 2015.

² GEF, 1999.

³ Lambert, 2000.

cursos para atividades públicas e privadas voltadas ao desenvolvimento local, tais como recursos atrelados a políticas públicas, *royalties* e impostos, recursos de mitigação e compensação ambiental e social estabelecidos pela legislação ambiental, recursos de filantropia e responsabilidade social empresarial, recursos de *private equity/venture capital*, recursos privados provenientes de investimento de impacto, recursos de dívida (empréstimos e financiamentos) e inclusive a própria dinâmica econômica gerada pelo empreendimento, com demanda de insumos.

A gestão dos recursos, no entanto, é tão importante quanto a disponibilidade dos mesmos. Muitas das potencialidades e o próprio resultado das ações realizadas com base na disponibilidade desses recursos não são assegurados, por vezes justamente em razão da inexistência de mecanismos adequados para absorção, aplicação e direcionamento de tais investimentos. São pontuais na Amazônia iniciativas que mobilizam recursos destinados especificamente ao desenvolvimento do território. Tampouco foram observadas intervenções robustas para o desenvolvimento de capital humano e social diante dos desafios de gestão territorial trazidos pela instalação de empreendimentos de grande porte em uma região de delicada estrutura socioambiental.

Em muitos casos, grande parte das demandas previstas nos diferentes momentos de instalação de empreendimentos tem seu atendimento – e investimentos – previsto no âmbito do licenciamento ambiental, de forma a mitigar e compensar os impactos diagnosticados. Assim, investimentos a ser aportados para tais demandas devem ser sempre complementares e potencializadores dos recursos já previstos por meio da legislação ambiental brasileira. Mas vale ressaltar que, mesmo para recursos financeiros compulsórios, os mecanismos financeiros podem trazer maior efetividade e participação social no seu direcionamento.

Portanto, a presente proposta busca avançar em diretrizes que norteiem instrumentos inovadores, que desenvolvam os territórios impactados por grandes empreendimentos, buscando usar a melhor inteligência para a combinação de fontes de recursos

para desenvolver e preparar o território de maneira integral, cobrindo lacunas atuais de *timing* e em demandas prioritizadas com carência de investimentos adequados, e garantindo a criação de uma economia local atrelada à proteção de direitos e à proteção ambiental. É na coordenação das demandas territoriais e das potenciais fontes de financiamento que reside a oportunidade de canalizar de maneira eficiente a chegada destes recursos. Tal combinação pode ser atingida por meio de mecanismos financeiros que equilibrem: (I) as especificidades das necessidades locais; (II) as exigências e contrapartidas associadas a diferentes fontes de recursos; (III) o momento da construção do empreendimento, que vai desde o anúncio do projeto até a operação do mesmo; (IV) a capacidade de absorção e execução pelo território; (v) a complementariedade com iniciativas em curso; e (VI) os recursos financeiros já disponíveis.

Por fim, vale ressaltar que, em alguns casos analisados ao longo deste documento, o problema central não é exatamente a falta de recursos financeiros, mas sim a gestão destes, devido principalmente à carência de governança ou de participação adequada para a destinação. São aprendizados que indicam que o mau uso dos recursos não só limita os benefícios esperados como pode, em muitos casos, agravar conflitos já presentes no território.

Princípios orientadores

A disponibilidade de capital em tempo adequado, com previsibilidade e vistas à continuidade, é apenas um dos alicerces de uma nova abordagem sobre a relação entre grandes empreendimentos e os territórios amazônicos. O que se propõe é o desenvolvimento de institucionalidades específicas, capazes de conferir maior representatividade, coesão social, transparência e equilíbrio de forças na definição dos investimentos numa região.

O princípio fundamental é que os diferentes instrumentos financeiros possíveis de ser implementados em tais regiões necessariamente **atuem coordenadamente sob um plano de desenvolvimento local/territorial e que este seja consensuado entre toda a sociedade.**

Esta ligação entre o instrumento e o desenvolvimento territorial influencia, por sua vez, o próprio desenho do instrumento: é preciso que esteja **amparado em um arranjo robusto de governança**, representativo dos diferentes atores envolvidos e cuja missão seja orientada às agendas planejadas coletivamente, de forma a garantir a interação e a articulação entre os diferentes veículos financeiros potencialmente criados no território, assim como o alinhamento entre as missões e os objetivos específicos de cada um deles. Ou seja, a governança do instrumento financeiro deve ter contínuo e efetivo diálogo com os arranjos e as decisões no âmbito da governança do planejamento territorial, instância esta superior e que deveria reger e orientar as prioridades e designações de recursos do instrumento financeiro.

O instrumento financeiro ainda deve contar com estrutura de gestão capaz de proporcionar segurança aos investidores e conduzir processos de prestação de contas necessários à transparência e ao controle social. **Identidade, governança e gestão autônoma** podem direcionar recursos dentro de um modelo de negociação regido por critérios claros, transparentes e universais. O debate sobre possíveis personalidades jurídicas é central na institucionalização, sendo que a agilidade e a autonomia na aplicação dos recursos são atributos desejáveis no contexto de demandas altamente dinâmicas. Finalmente, há que se optar por **estratégias financeiras condizentes** com a missão do instrumento financeiro, com os objetivos de atuação e com a capacidade de absorção e execução de recursos, de forma a garantir sua operacionalização.

Espaços com garantia de diálogo e tomada conjunta de decisão evitam pressões e negociações unilaterais entre atores específicos, que não só desgastam as relações entre empreendedores, poder público e comunidade como dificultam a construção progressiva de uma lógica de desenvolvimento integrado na região.

A institucionalidade dos instrumentos financeiros, por meio de governança robusta, viabiliza o **adequado planejamento dos investimentos com base nas demandas específicas das diferentes fases** de implementação de uma obra. A conformação de um mecanismo deve **prever metas de diferentes alcances e**

prazos, tais como antecipação de recursos com foco específico na preparação das localidades para o início das obras.

O **monitoramento de impactos e da efetividade dos investimentos** – com base em indicadores de efetividade e de resultado – permite otimizar a aplicação de recursos e a agilidade de execução. Além disso, disciplina demandas em eventuais cenários de escassez, identificando ações estratégicas e prioritárias.

Difícilmente tal instrumento poderá se materializar na resposta única para todos os investimentos e estratégias pertinentes ao território. O que se visualiza é constituir um ambiente com **capacidade de captar recursos de distintas fontes**, alocando-os no tempo devido, naquilo que é **prioritário e não financiado por outras iniciativas**, gerando impactos cumulativos positivos entre as iniciativas. O instrumento deve encaminhar demandas prioritárias que podem ter no setor empresarial um provedor em potencial, ou mesmo no setor público, garantindo disponibilidade de recursos por meio de distintas fontes. A diversidade de investidores e doadores pautados por suas próprias regras e expectativas também contribui para a boa governança, assim como impõe estratégias e institucionalidades que deem conta de tais arranjos.

2. Diretrizes para a estruturação de instrumentos financeiros para o desenvolvimento local

Este capítulo apresenta orientações gerais para a estruturação de mecanismos financeiros para intermediação de recursos a serem aplicados no desenvolvimento e no bem-estar das populações que vivem em territórios impactados por grandes obras na região amazônica.

Vale ressaltar que este estudo não tem como objetivo propor uma única solução e sim trazer à tona potenciais caminhos, que podem ser coexistentes, para a estruturação de mecanismos financeiros, compreendendo a diversidade territorial amazônica, assim como a tipologia dos investimentos planejados, contribuindo com o debate ao redor da viabilização de iniciativas inovadoras voltadas ao desenvolvimento sustentável.

2.1. Definição da missão

A definição da missão e dos objetivos de instrumentos financeiros voltados ao desenvolvimento local deve ser orientada por objetivos sociais, econômicos e ambientais, seja pela complementação de necessidades estratégicas no período pré, durante e pós-instalação, seja pelas demandas e pelos anseios de longo prazo.

Assim, é fundamental dialogar com o planejamento territorial e as políticas públicas existentes, atrelados a um diagnóstico sobre as vocações da região em questão. Este diagnóstico deve apontar não apenas para atividades produtivas e demandas consolidadas mas também para oportunidades de desenvolvimento do capital social e de proteção ambiental.

A definição da missão de um instrumento financeiro requer o reconhecimento dos desafios intrínsecos a cada uma das fases enfrentadas pelo território e das relações entre elas. Em um contexto de implantação de grandes obras, instrumentos financeiros têm a possibilidade de atender necessidades desassistidas pelos processos tradicionais de respostas às demandas sociais, notadamente no período que antecede a grande obra, mas também posteriormente, quando se esgotam

a maior parte dos investimentos obrigatórios e o pico de aquecimento econômico proporcionado pela fase de instalação. Estruturar a captação de recursos e contar com a perspectiva de perenidade, além de outros atributos de um instrumento, possibilita gerenciar os recursos, cobrindo momentos de escassez.

Em decorrência da diversidade de contextos locais em que o instrumento se estabelece, dependendo do porte ou do número de empreendimentos concomitantes, ou mesmo as exigências e as restrições impostas pelas diferentes fontes de recursos, talvez se faça necessário criar um conjunto de instrumentos financeiros em vez de uma única ferramenta que sirva a todos os propósitos. Sendo assim, quando se debate como implementar instrumentos financeiros, é importante ter em mente que esta decisão será tomada com base nas especificidades de cada contexto.

É importante que se conheça a realidade local e as diferentes iniciativas, oportunidades, políticas e os programas incidentes no território que aportam recursos para a região, de forma a identificar a necessidade de complementação de esforços. A atuação desse instrumento deve ainda respaldar projetos e ações concebidos de maneira convergente e complementar – integrada – ao licenciamento ambiental e às demais políticas públicas incidentes no território. Caso esta interação não ocorra, arrisca-se acirrar o dilema em torno de papéis e responsabilidades de empreendedores e do Estado, aumentando a probabilidade de sobreposição de ações e uso ineficiente de recursos, prejudicando o desenvolvimento esperado para o território.

A clara definição da missão, dos objetivos e das linhas de sua atuação influencia a estrutura geral do instrumento e do território de atuação, assim como os beneficiários e o horizonte temporal do investimento. Portanto, é etapa primeira e fundamental na estruturação de instrumentos financeiros.

DIRETRIZ 5

Instrumentos financeiros devem ser guiados a atender e responder a agendas de desenvolvimento local coletivamente construídas para os territórios.

5.1. Os instrumentos financeiros devem responder às demandas do território nas distintas fases de implementação de grandes empreendimentos, observando e atuando nos processos de planejamento e desenvolvimento territorial.

5.2. A estrutura ou número de instrumentos se moldam dependendo das características das demandas sociais e ambientais, das fontes de recursos e do planejamento territorial, e não o contrário.

5.3. Os instrumentos financeiros devem considerar sempre as vocações dos territórios e priorizar investimentos que foquem em objetivos de longo prazo que garantam a sustentabilidade da economia local.

5.4. A missão dos instrumentos financeiros ao atrelar-se à realidade local deve atender ao caráter de complementariedade e ser integrada a uma agenda maior de investimentos, seja relacionando-se ao licenciamento ambiental, seja às demais políticas públicas incidentes.

5.5. O desenho destes instrumentos deve ser acompanhado de acordos que deem garantias formais de conexão dos investimentos ao planejamento e ao desenvolvimento do território, incluindo municípios, consórcios, estados e União.

2.2. Governança do instrumento financeiro

Para que instrumentos financeiros cumpram sua missão de viabilizar o desenvolvimento desejado e pactuado por todos os atores do território, este deve estar amparado por um sólido modelo de governança.

O arranjo de governança tem por objetivo aprimorar o equilíbrio de forças sobre o destino de investimentos ensejados pelo dinamismo de uma grande obra. Uma de suas principais vantagens é a possibilidade de avaliar, ordenar e priorizar as demandas, de forma coletiva, minimizando ações pontuais, desconexas e negociadas

com base em interesses particulares, dando efetividade aos recursos existentes.

Estabelecer um canal de diálogo efetivo é o primeiro elemento para maximizar os impactos positivos do aporte de recursos. Os desafios apresentados pela chegada de um grande empreendimento são complexos, especialmente diante de um universo tão plural quanto o que está configurado na região amazônica, com marcante diversidade cultural, conflitos políticos, carências de acesso a informação, bem como uma memória histórica de impactos sociais e ambientais decorrentes de projetos de desenvolvimento marcadamente traumáticos.

Portanto, uma estrutura de governança para a destinação de recursos para o desenvolvimento local deve ser construída de modo a garantir a **adequada manifestação de diversos interesses, ideias e propostas, a participação ampla e bem informada de todos os atores, e processos decisórios guiados por critérios coletivamente acordados**. As oportunidades de investimento podem não abarcar a totalidade das demandas existentes, dando à governança a responsabilidade de priorizar ações conforme os critérios por ela também estabelecidos.

Para empreendedores e governos, tal arranjo ambiental um processo de instalação e operação mais previsível e ordenado, que acarreta em menores riscos e custos, ao mesmo tempo que aumenta o benefício compartilhado do empreendimento.

A adequada adoção de princípios básicos de governança resulta em um aumento da confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros. São eles⁴:

- **Transparência:** Consiste no comprometimento de disponibilizar publicamente, para todos os envolvidos, informações relevantes, que sejam de interesse público, e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos.
- **Equidade:** Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os tomadores de decisão e de-

⁴ IBGC, 2014.

mais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

- **Prestação de contas (*accountability*):** Os gestores e os tomadores de decisão do instrumento financeiro devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

A estrutura de governança passa pela constituição de espaços de deliberação, consulta e discussão. As boas práticas apontam para a composição de um conselho deliberativo, formado por representantes das esferas de governo, iniciativa privada, academia e sociedade civil organizada, apoiado por outros espaços para esta governança, incluindo conselho fiscal, comitês e conselhos técnicos, conselhos consultivos, diretoria ou secretaria executiva.

O Conselho Deliberativo

Um elemento fundamental é a estruturação de um Conselho Deliberativo, responsável pelas decisões estratégicas do instrumento financeiro. É função máxima do Conselho garantir que a missão do instrumento financeiro seja entregue. Considerando-se a diretriz de que o instrumento financeiro deve atrelar-se fundamentalmente a um planejamento territorial, é essencial que o Conselho Deliberativo tenha profundo conhecimento da agenda de desenvolvimento da região, bem como de suas dinâmicas de atualização e discussão, para que a missão do instrumento e consequentemente seu planejamento estratégico estejam sempre apontando para o objetivo maior da agenda de desenvolvimento territorial.

Um Conselho Deliberativo deve ser amplo o suficiente para representar as diferentes partes interessadas, congregando representantes das esferas de governo, iniciativa privada, academia e sociedade civil organizada, composto com a devida equidade entre seus membros, mantendo-se uma conduta de independência e livre de conflitos em relação às agendas e interesses setoriais, de forma que as decisões sejam tomadas em benefício do interesse da sociedade e futuro comum. Quando um Conselho é composto de membros de representação múltipla, as decisões tendem a ser tomadas com maior escrutínio, visto que devem ser negociadas entre os membros. Tal formatação pode ajudar, mas é fundamental que seja atrelada a outros quesitos, como transparência, gestão profissionalizada, disseminação pública e contínua dos resultados, e especialmente fluxo claro de análise dos resultados e repactuações, de forma a proporcionar maior alcance da missão, dos propósitos e do plano estratégico do instrumento financeiro.

O arranjo de governança para a tomada de decisão quanto ao uso dos recursos dos instrumentos financeiros deve ser independente daquele existente para a definição de uma agenda de planejamento territorial. Desta forma, evita-se o acirramento de conflitos de interesse entre representantes dos atores locais que tomam decisões quanto ao uso dos recursos.

Existindo distintos veículos financeiros, é fundamental que haja o estabelecimento de um mecanismo de governança “guarda-chuva” que englobe diferentes estratégias e veículos financeiros. As diferentes estratégias devem considerar os tipos de recurso, se reembolsáveis ou não reembolsáveis, bem como sua personalidade jurídica (*ver Diretriz 8*).

DIRETRIZ 6

Os instrumentos financeiros devem estar amparados em arranjos e espaços de governança participativos e representativos dos diferentes atores envolvidos.

6.1. A estruturação do modelo de governança deve contemplar as distintas partes interessadas e endereçar assimetrias de poder e capacidades, assegurando ampla, efetiva e informada participação nos processos decisórios guiados por critérios coletivamente acordados, com a adequada manifestação dos diversos interesses, ideias e propostas.

6.2. Os instrumentos financeiros devem ser dotados de mecanismos que garantam critérios claros e universais de aplicação dos recursos, transparência na gestão e devida prestação de contas sobre processos, gastos e monitoramento dos resultados.

6.3. A estrutura de governança do instrumento financeiro deve ser compatível com a escala geográfica do território e das demandas por recursos, evitando-se criar estruturas complexas e custosas para arranjos de investimentos de pequeno porte.

6.4. O arranjo de governança para a tomada de decisão quanto ao uso dos recursos do instrumento financeiro deve ser independente, mas dialogar com aquele existente para o planejamento territorial.

Madagascar Biodiversity Fund

Criado em 2005, o *Madagascar Biodiversity Fund* é uma fundação privada de utilidade pública que visa à sustentabilidade financeira das áreas protegidas e da biodiversidade de Madagascar. A fundação financia custos administrativos recorrentes de áreas protegidas e projetos que buscam reduzir pressões sobre estas áreas. Com US\$ 52 milhões de capital, a fundação apoia 2 milhões de hectares de áreas protegidas, que correspondem a um terço do sistema de áreas protegidas do país. O Conselho de Administração do fundo, composto de representantes da sociedade civil e do setor privado, possui nove membros eleitos por um período de quatro anos. Além do Conselho, a estrutura de governança da fundação conta com cinco comitês: o Comitê Executivo, o Comitê de Investimentos, o Comitê de Financiamento, o Comitê de Captação de Recursos e o Comitê de Auditoria, estes dois últimos criados em 2015. No mesmo ano também foi criado o círculo Amigos da Fundação, composto de antigos membros do Conselho e aberto à participação de doadores. Os Amigos da Fundação apoiam os Comitês do Conselho, garantindo memória institucional e continuidade das estratégias institucionais.

Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (Profonanpe)

Fundo ambiental mais importante do Peru e com mais de 20 anos de experiência, o Profonanpe é uma entidade privada sem fins lucrativos e de interesse público especializada na captação e na administração de recursos financeiros destinados à execução de programas e projetos que contribuam para a conservação da biodiversidade e para a adaptação e a mitigação das mudanças climáticas. Seu Conselho conta com oito membros,

representando o setor público, organizações não governamentais, o setor privado e a cooperação internacional. Em seu website, o fundo publica o orçamento e a execução financeira de cada um dos projetos financiados, além dos pareceres de auditores externos independentes. Dadas sua autonomia institucional e transparência, o Profonanpe conta com diversas fontes de financiamento, destacando-se: organismos multilaterais, instituições bilaterais, governos locais, setor empresarial e fundações internacionais.

Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)

O Funbio é uma associação civil sem fins lucrativos instituída para contribuir na implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica no Brasil. Fundado em 1995, o Funbio foi criado por meio de um acordo multilateral com uma doação do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). Desde sua fundação, já apoiou 256 projetos de 206 instituições, equivalentes a US\$ 593 milhões. A estrutura de governança é composta de Conselho Deliberativo, Comissões Técnicas (incluindo a Comissão de Finanças e Auditoria), Comitê Executivo, Conselho Consultivo e Secretaria Executiva.

O Conselho Deliberativo é composto de quatro indivíduos oriundos de cada um dos setores empresarial, acadêmico e ambiental não governamental, além de dois representantes do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes para a Biodiversidade, e dois representantes de órgãos federais ou empresas públicas que tenham atuação em áreas afins. Os conselheiros setoriais podem ser indicados pelos próprios conselheiros ou pela Secretaria Executiva e têm mandato de quatro anos (com possibilidade de recondução), com renovação escalonada à razão anual de 25% de cada setor. Já o mandato dos representantes

governamentais é submetido ao interesse e à determinação ministerial ou autoridade competente. O Conselho Deliberativo pode estabelecer Comissões Técnicas, sendo que dentre elas, a Comissão de Finanças e Auditoria é a única obrigatória e permanente, exercendo as funções de Conselho Fiscal. Atualmente, o Funbio também possui a Comissão de Gestão de Ativos, composta de gestores de ativos e consultores independentes. Um Comitê Executivo foi criado para ouvir recomendações ou relatos de trabalhos das Comissões Técnicas e da Secretaria Executiva e decidir sobre questões operacionais imediatas. O Conselho Consultivo é um instrumento de aconselhamento técnico formado por ex-conselheiros e indicados. Seus membros também têm a prerrogativa de integrar as Comissões Técnicas e as Comissões de Finanças e Auditoria, com direito a voz e voto, e de participar da última reunião do ano do Conselho Deliberativo, com direito a voz. A Secretaria Executiva é responsável pela execução da estratégia e do programa de trabalho da organização nos aspectos técnicos, administrativos e financeiros, além de assistir o Conselho Deliberativo com propostas, análises e informações necessárias às suas decisões.

Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu

Instituído pelo Decreto nº 7.340 de 2010, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) foi concebido por um grupo de trabalho interministerial e é um desdobramento de políticas públicas guarda-chuva como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e

o Plano Amazônia Sustentável (PAS). Está habilitado a acessar recursos de orçamento e fundos públicos, mas sua principal fonte de receita atualmente são R\$ 500 milhões atrelados ao consórcio Norte Energia, decorrentes de exigência inscrita no edital de leilão da usina hidrelétrica de Belo Monte. O PDRSX abrange 12 municípios do Pará, e sua governança é constituída pelo Comitê Gestor – composto de cinco representantes do governo federal, cinco representantes do governo estadual, cinco representantes dos municípios e 15 representantes da sociedade civil – apoiado por câmaras técnicas especializadas em oito eixos temáticos prioritários. As câmaras técnicas, que também seguem composição paritária, são responsáveis por subsidiar as decisões do comitê gestor, pré-selecionando projetos sobre os quais se delibera posteriormente em plenária. O amadurecimento da governança foi um desafio na trajetória do PDRSX, haja vista limitações operacionais no âmbito da gestão e o paulatino estabelecimento de parâmetros e critérios de seleção de projetos e aplicação dos recursos. Em 2012, após o primeiro ano de atividades, a execução efetiva ficou abaixo de 15% do orçamento aprovado. A partir de 2013, o PDRSX contratou uma secretaria executiva profissionalizada, que passou a encabeçar a gestão em funções que antes eram exercidas pelo empreendedor de Belo Monte, a Norte Energia. Vale ressaltar que o recurso financeiro disponibilizado no PDRSX não está organizado como um instrumento financeiro, nem tem governança própria, o que significa que a mesma governança estabelecida para o planejamento territorial define a destinação dos recursos.

Fontes: Madagascar, 2016; Profonanpe, 2016; Funbio, 2016; ISA, 2012

2.3. Planejamento dos aportes vis a vis as demandas de investimentos

O planejamento de instrumentos financeiros deverá ter como fio condutor o planejamento territorial, baseado nas vocações, necessidades e anseios locais. Por sua vez, em cada etapa da instalação de uma grande obra há demandas específicas sobre o território e os atores envolvidos neste processo. Idealmente, é preciso realizar um planejamento de aplicação de investimentos com base nas distintas necessidades nas diferentes fases do processo de implementação e operação, o que vai inclusive interferir na estrutura, na governança e na estratégia do instrumento financeiro proposto.

A Figura 1 esquematiza as principais demandas de investimentos em cada etapa do processo de implementação de uma grande obra.

Figura 1 Demandas de investimentos no contexto de grandes obras

	Planejamento e preparação Maior demanda por infraestrutura Carências de capacidades institucionais Ausência de governança local	Construção e implementação Grande fluxo migratório Maior demanda por serviços públicos Ameaça aos recursos naturais	Operação e pós-obra Maior arrecadação tributária Desaquecimento da economia local
Bens de capital	Infraestrutura de serviços básicos, saneamento, mobilidade, urbanismo, outros		
Governança da agenda de desenvolvimento local	<ul style="list-style-type: none"> Estrutura da governança (espaço, capacidades, arranjo) 	<ul style="list-style-type: none"> Gestão/funcionamento do espaço de governança Monitoramento contínuo e disseminação pública das informações 	
Capacidades institucionais	<ul style="list-style-type: none"> Díálogo, participação Capital social – redes, empoderamento Capital humano – técnico, associativismo 	<ul style="list-style-type: none"> Assistência técnica, cidadania, empreendedorismo Comunicação, articulação Gestão pública 	
Desenvolvimento econômico	<ul style="list-style-type: none"> Estudos de viabilidade Identificação de cadeias 	<ul style="list-style-type: none"> Planos de negócios Empreendedorismo Produtos e serviços financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> Empreendedorismo "Success fees"
Governança do instrumento financeiro	<ul style="list-style-type: none"> Estrutura da governança (espaço, capacidades, arranjo) 	<ul style="list-style-type: none"> Gestão/funcionamento do espaço de governança Monitoramento contínuo e disseminação pública das informações 	
Ordenamento territorial	<ul style="list-style-type: none"> Ações de ordenamento territorial e proteção ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> Monitoramento do desmatamento, uso dos recursos hídricos e demais impactos 	

Fonte: Elaboração própria

É importante apontar que quaisquer arranjos de planejamento de investimentos no campo do desenvolvimento local, em um contexto como este, devem estar preparados para o acentuado dinamismo que lhes é típico, e para a potencial readequação de estratégias, organizada nos espaços de governança criados para o planejamento territorial. Assim, ao longo de todo o processo, é fundamental monitorar a efetividade da aplicação dos recursos e de readaptação diante de conjunturas emergentes e novas demandas que se apresentem, configurando-se instrumentos financeiros flexíveis e dinâmicos, “vivos”, com adequadas ferramentas de reavaliação contínua.

Pré-obra – medidas preparatórias para o território

A etapa anterior ao início de uma obra se pauta por investimentos de preparo das capacidades e do capital humano, social, natural e produtivo da região. São medidas que estruturam o território de forma a **potencializar ao máximo o aproveitamento das oportunidades advindas dos massivos investimentos e ao mesmo tempo criar maior resiliência para a mitigação dos impactos trazidos pela obra**. Tais investimentos, entretanto, pelo seu caráter estruturante, requerem um tempo de execução adequado para ser efetivos. Instrumentos financeiros efetivamente voltados para o desenvolvimento sustentável no longo prazo devem prever tais demandas.

A demanda mais fundamental nesta fase é a **estruturação de espaços e arranjos de governança do território**⁵ voltados ao planejamento do desenvolvimento da região, com garantias de ampla participação social, bem como **instrumentos de monitoramento** das ações nele previstas. Considerando que os instrumentos financeiros agem viabilizando tais ações, em parte ou integralmente, seria desejável garantir recur-

⁵ Mais sobre Planejamento e Ordenamento Territorial no capítulo específico deste documento.

para o estabelecimento desses arranjos de governança, mesmo que os próprios empreendimentos em si não estejam confirmados, dado que o investimento para tal estruturação é de pequena monta *vis a vis* sua fundamental importância para a região a ser potencialmente impactada.

Outra demanda bastante evidente nesta fase, já com os empreendimentos confirmados, é em relação a **bens de capitais e construção de infraestrutura da região**, que irá receber um afluxo populacional expressivo e em curto espaço de tempo, não apenas de trabalhadores, mas de uma população “acompanhante” em busca de oportunidades econômicas e de serviços sociais. Neste contexto, a região – especialmente as cidades próximas à instalação dos canteiros de obras e moradias, seja de trabalhadores ou de reassentados – terá demandas para melhoria e ampliação de equipamentos de saúde, educação e assistência social, melhoria e/ou implementação do sistema de saneamento básico urbano e rural, e melhoria e/ou instalação de malhas viárias e outras infraestruturas para a mobilidade urbana e rural.

Considerando-se as demandas por infraestrutura e por arranjos de governança expressivos, é fundamental que um mecanismo financeiro ofereça também aportes para serviços de **fortalecimento e ampliação das capacidades institucionais de todos os envolvidos**⁶ – com foco nos gestores públicos municipais, mas também se estendendo a gestores estaduais e federais, à sociedade civil local e aos próprios gestores dos empreendimentos. Tal fortalecimento é fundamental para aumentar a **capacidade de diálogo** nos espaços de participação social, de negociação e de tomada de decisão para a construção coletiva de objetivos comuns e na capacidade de comunicação, articulação e monitoramento no âmbito de um plano de desenvolvimento territorial, e para a ampliação das **capacidades técnicas de gestão, empreendedorismo e associativismo**. O fortalecimento institucional também deve atuar no preparo – ou mesmo na criação

⁶ Mais sobre Capacidades Institucionais no capítulo específico deste documento.

– de organizações com **capacidade para a própria submissão de projetos e na execução dos recursos** a ser disponibilizados pelos instrumentos financeiros.

Vale ressaltar que a antecipação de investimentos deve também compreender a perspectiva de continuidade de determinadas ações ao longo das demais fases de implantação da obra. Diversos casos de implantação de grandes obras apresentam desafios quanto à operação de novas estruturas e equipamentos, uma vez finalizada a obra. Tais desafios estão relacionados também à insuficiente capacidade técnica e de articulação entre as instituições pertinentes para geri-los.

A realização de **estudos de viabilidade econômica de cadeias produtivas locais** ajuda a identificar potencialidades endógenas ao território que garantam a perenidade das oportunidades socioeconômicas a ser estimuladas na chegada do empreendimento bem como estrutura ações voltadas à potencialização das capacidades institucionais locais para cadeias produtivas já existentes.

Outra demanda por investimentos no momento pré-obra são ações voltadas ao **ordenamento territorial e à regularização fundiária, e o fortalecimento das ações de proteção e fiscalização de áreas protegidas**, de forma a estruturar a região e minimizar os vetores potenciais de pressão sob tais áreas trazidos pelo afluxo migratório e pelo aquecimento econômico.

Instalação da obra – Aproveitamento das oportunidades e monitoramento

O período de instalação de um empreendimento é marcado por uma flutuação demográfica acentuada, que pressiona diversas áreas essenciais, como saúde, educação, assistência social, segurança, entre outras.

Na instalação de um empreendimento, preferencialmente, os investimentos em equipamentos sociais e infraestrutura já deveriam ter sido realizados, e devem ser priorizadas **ações voltadas à indução e ao fortalecimento das capacidades locais de gestão desta infraestrutura e equipamentos**, bem como das atividades locais voltadas ao **desenvolvimento econômico das cadeias produtivas**.

Ainda, é possível também ampliar o **acesso a serviços financeiros** para populações mais vulneráveis, tais como agricultores familiares, associações e cooperativas, pescadores, garimpeiros e/ou povos da floresta, e, na zona urbana, microempreendedores e reassentados urbanos.

É fundamental buscar a complementaridade usando o instrumento financeiro na cobertura de lacunas decorrentes da demanda extraordinária sobre o território, atuando para alavancar oportunidades ou mesmo cobrindo vazios.

No acesso a serviços financeiros, por exemplo, como o crédito rural à pessoa física ou jurídica ou o microcrédito produtivo orientado para área urbana, é possível que exista no território uma procura não coberta pela política pública, por bancos públicos ou por outros mecanismos privados, carência que pode ser potencializada com a ampliação da demanda decorrente do afluxo populacional ou despertada pelas oportunidades de negócios vindas da nova dinâmica econômica. Esta limitação ao acesso, se analisada com a cautela e rigor necessários no âmbito do planejamento, pode sinalizar ao instrumento inúmeras formas de ação, posicionando-o corretamente na perspectiva de proporcionar o desenvolvimento desejado.

Esta contextualização é extremamente relevante, pois a capacidade de investimentos de um instrumento financeiro não deve resultar, em nenhuma hipótese, na desestabilização ou na sobreposição de mecanismos já presentes no território ou que estejam disponíveis para ser acionados pelo planejamento territorial e sua governança. É essencial que exista absoluta clareza entre responsabilidades e competências, sem que se incorra em equívocos já observados em grandes obras, com distorções ou confusão sobre o papel do Estado, do empreendedor e de outros atores presentes no território.

Nessa mesma linha de atuação complementar e estratégica, é importante destacar que o planejamento não detectará todas as necessidades que surgirão ao longo da instalação do empreendimento. Isso exige que os instrumentos financeiros, assim como com o próprio planejamento, tenham certo nível de flexibilidade para

se ajustarem às demandas que surgirão ao longo do processo de instalação. Por outro lado, é importante garantir que não sejam demasiadamente flexíveis, de forma a permitir a desvirtuação da sua missão.

Pós-obra – Monitoramento e readequação contínua de estratégias

Após a fase de obras do empreendimento, as instituições presentes no território deparam-se com um acelerado desaquecimento econômico, que conflui para a desmobilização de estruturas físicas e de serviços e profissionais. Nesta fase, o que se tem é a perspectiva de longo prazo do território, suas vocações e capacidades produtivas, suas expectativas e projetos, que poderão ter sofrido sensíveis impactos e transformações ao longo do processo de implementação da obra. Neste momento, ainda se prevê a necessidade de apoio contínuo de recursos, ainda que menos expressivos dado à busca por autonomia destes processos, no **funcionamento de espaços de governança** e no **monitoramento periódico** das ações e seus resultados para o desenvolvimento do território.

No pós-obra, o **fomento ao empreendedorismo** deve ser continuado, com possibilidades de incentivos adicionais para bons empreendedores (*'success fees'*), de forma a perenizar as cadeias produtivas locais. Também é importante que parte do monitoramento seja voltada à **conservação de áreas protegidas e ao controle do desmatamento**, de forma a identificar vetores não previstos de desmatamento direto ou indireto.

DIRETRIZ 7

Instrumentos financeiros devem ser flexíveis e dinâmicos, e estruturados considerando-se demandas das diferentes fases de implementação de grandes obras.

7.1. A capacidade de antecipação de recursos, garantindo investimentos nas etapas preparatórias de uma grande obra, é essencial na constituição e no desenho operativo de instrumentos financeiros.

7.2. A antecipação de recursos na fase inicial de implementação de um empreendimento deve incluir a preparação das capacidades institucionais locais para gerir e usufruir dos instrumentos financeiros, bem como dialogar nos espaços de tomada de decisão.

7.3. Instrumentos financeiros devem prever aporte de recursos para as questões prioritizadas durante o processo de planejamento territorial.

7.4. Instrumentos financeiros devem estar orientados a enfrentar cenários não previstos, decorrentes de demandas inesperadas e relacionadas ao dinamismo do impacto de uma grande obra.

2.4. Eficiência do instrumento financeiro

A aplicação dos recursos aportados em diferentes instrumentos financeiros deve ser moldada com base nas **demandas** daquele território ao longo do tempo – já abordado no capítulo anterior – e das **fontes disponíveis** e suas características institucionais, incluindo vantagens e limitações. As demandas e as características das fontes disponíveis irão, por sua vez, influenciar a **natureza jurídica** dos instrumentos financeiros, sua operação, eventualmente a governança⁷, bem como o **tipo de operação financeira** que mais atende às demandas identificadas. Instrumentos financeiros serão potencializados quando equilibrarem todos estes fatores de maneira adequada.

Fontes de recursos

Os instrumentos financeiros podem ser estruturados com base em variadas fontes de financiamento (privadas, públicas, não reembolsáveis, reembolsáveis, entre outras) a depender de suas limitações e mandatos le-

⁷ Algumas fontes de financiamento possuem arranjos decisórios já estabelecidos; outras fontes podem exigir algum aspecto específico na governança.

gais, empresariais ou institucionais, sob a regência de arranjos claros de governança e transparência em relação à decisão dos investimentos.

O desafio, portanto, está em **combinar de forma adequada os investidores com as necessidades apontadas no planejamento local e as diferentes fases do empreendimento**. Por isso, por mais que a existência de uma gama diversificada de investidores seja fator positivo amplamente conhecido no mercado financeiro, no contexto de grandes obras na Amazônia esta característica é particularmente importante, pois viabiliza a alocação eficiente dos recursos.

Nos últimos anos, é possível observar um aumento significativo de investidores que procuram não apenas retornos financeiros mas também a segurança de que seus investimentos respeitem normas internacionais de preservação ambiental e desenvolvimento social. Além destes, também há agentes dispostos a investir sem contrapartida financeira em operações que tragam desenvolvimento sustentável e inclusivo. Por mais que isto figure como uma boa notícia, ela traz consigo outras consequências: estes financiadores também exigem processos de monitoramento e comprovação de resultados de forma muito mais intensa que investidores tradicionais.

Vale reforçar, no entanto, que investidores estão sempre preocupados com a relação entre risco e retorno de seus investimentos. Iniciativas como a realização de planejamento local de desenvolvimento, que aumentam a previsibilidade do território e coordenam o uso eficiente de recursos, são bem-vistas. Além disso, quando os instrumentos financeiros atrelados a estas agendas possuem governanças estruturadas e transparentes, há incentivos adicionais para aportar recursos monetários nestes veículos.

Possíveis combinações eficientes de recursos

As ambições e as vocações de cada território deverão sempre ser vistas como norte para a priorização das intervenções e consequente coordenação do uso dos diferentes recursos disponíveis. Pensando em alternativas de como operacionalizar esta cooperação, é feito abaixo

um exercício no qual alguns exemplos potencialmente eficientes são discutidos, mostrando a possibilidade de utilizar investimentos de diferentes fontes de maneira complementar.

1. Combinação de fontes Instrumentos financeiros reembolsáveis e não reembolsáveis têm papéis a cumprir no financiamento do desenvolvimento sustentável no contexto de grandes obras. Se, por um lado, alguns usos são mais comumente associados a uma modalidade de investimento ou outra, há bastante espaço para explorar as complementaridades entre as duas fontes.

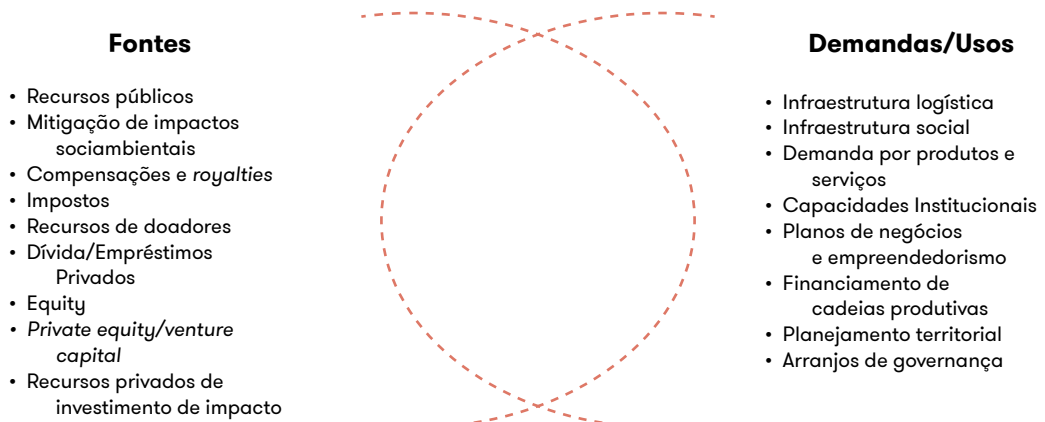
Do ponto de vista dos investimentos reembolsáveis, uma das atividades que têm o maior potencial de trazer os retornos exigidos são os negócios desenvolvidos localmente, que se tornam alternativas à economia que gira em torno do grande empreendimento e que fortalecem a economia local no momento de desmobilização de obras. Quando estas cadeias são desenvolvidas com base em estudos técnicos e no desejo das comunidades locais de tê-las, é possível construir negócios duradouros que trarão retornos financeiros aos investidores. No entanto, para que estes investimentos sejam feitos, é interessante dar ao investidor subsídios que ajudem a diminuir o risco desta operação. Para isso, podem ser usados recursos não reembolsáveis na capacitação das comunidades em determinadas atividades ou no fortalecimento de instituições locais que serão responsáveis por estas cadeias.

2. Combinação de temporalidades diferentes Como já dito anteriormente, é importante que existam recursos financeiros para a execução do planejamento territorial. Algumas fontes de recursos, como as receitas advindas de *royalties* e outras compensações financeiras, bem como impostos, chegam apenas quando o empreendimento está em operação, mas representam recursos bastante vultuosos. A estes recursos é interessante combinar fontes dispostas a assumir riscos e que valorizem a preparação da região. Neste caso, investidores de impactos e *seed capital*, combinados com os

recursos previstos no processo de mitigação ambiental, podem ser alternativas interessantes para adiantar recursos futuros.

3. Combinação de recursos direcionados e não direcionados Alguns investidores buscam tipos específicos de impacto de seus investimentos. Por exemplo, dados os recentes debates referentes ao aquecimento global, à preservação e à conservação de florestas, a realização de ações que mitiguem efeitos nocivos ao clima podem ser priorizadas por alguns investidores. Estes recursos podem complementar os recursos públicos já que, em muitos casos, permitem maior flexibilidade na utilização.

Figura 2 Fontes e demandas de instrumentos financeiros



Fonte: Elaboração própria

Estruturas de financiamento

Os instrumentos financeiros podem assumir estruturas de financiamento diversas. Para garantir que estas estruturas sejam eficientes, elas devem observar as especificidades locais, de forma a não se tornarem demasiadamente enxutas ou pesadas. Vale aqui reforçar o *trade-off* que poderá existir: quanto mais complexa for a combinação de usos e fontes de recursos, ou seja,

quanto mais exigências distintas existirem de um número maior de fontes, mais complexa deverá ser a estrutura para acomodar estes arranjos. Ainda, quanto maior e mais complexa for a estrutura, mais difícil será criá-la e mantê-la.

Diferentes instrumentos, como *equity*, dívida e garantias, têm diferentes papéis e podem ser utilizados e combinados em diferentes estruturas para maximizar a mitigação de riscos e a atração de recursos.

Os instrumentos financeiros também podem optar por utilizar diferentes estruturas de investimento de acordo com seus objetivos e conforme condições internas ou externas. Há inúmeros tipos de operação financeira, tais como *cash fund* (fundo de caixa), *endowment fund* (fundo de dotação ou fiduciários), *revolving fund* (fundo rotativo), *matching funds*, *heritage funds* e fundos de nicho.

Natureza jurídica

Quanto à natureza jurídica, esta guarda uma relação importante com a origem dos recursos e sua aplicação. Se o instrumento tiver natureza jurídica pública, e, portanto, sujeita à supervisão de órgãos públicos de controle, é mais recomendável que a personalidade jurídica também seja de direito público. Neste caso, algumas potenciais fontes de recursos são:

- Orçamento da União
- Impostos (federais, estaduais e municipais).
- Fundos de participação (federais, estaduais e municipais)
- Compensações financeiras (ex.: *royalties* mine-rárias e hídricas)
- Multas ambientais
- Outras arrecadações
- Fundos (Fundo Nacional do Meio Ambiente, Fundo Amazônia, Fundos Constitucionais do Centro-Oeste, Norte e Nordeste – FCO, NE, FNO – e Fundo Clima)
- Doações nacionais ou internacionais

Se o fundo tiver uma natureza jurídica privada, algumas potenciais fontes de financiamento mais adequadas são:

- Doações internacionais e nacionais.
- Compensação de reserva legal e supressão de vegetação
- Compensação ambiental (Lei do SNUC)
- Condicionantes
- Parcerias
- Pagamentos por serviços ambientais
- Mercado
- Fundos privados
- Fundos públicos, tais como Fundo Nacional do Meio Ambiente, Fundo Amazônia e Fundo Clima, entre outros⁸

Havendo mistura entre recursos públicos e privados também é possível pensar em estruturas mistas, com a diversificação de fontes permitindo a complementação de receitas em relação a uma fonte única. Por outro lado, a opção por fontes mistas pode acarretar em riscos quanto a burocracias públicas para a totalidade de sua operação, perdendo a liberdade, a flexibilidade e a agilidade privada.

Alternativamente, a coexistência de veículos financeiros de diferentes naturezas jurídicas pode ser um caminho atraente, caso os modelos de governança sejam convergentes e cooperativos. Assim, cria-se um ambiente de financiamento no qual os diferentes veículos são as ferramentas da materialização do instrumento financeiro, atuando em seus nichos e em suas “zonas de conforto”.

Em relação à gestão dos recursos de diferentes fontes financeiras, principalmente no que tange a recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, devido ao foco e a objetivos diferenciados dessas modalidades, cada um dos mecanismos poderia ser gerido por diferentes atores, com estruturas de governança e operacionais diferenciadas. Outra opção seria uma estrutura finan-

⁸ Estes são fundos públicos, mas cujos recursos podem ser internalizados tanto por agentes públicos – como recursos públicos – ou por agentes privados – como recursos privados.

ceira única que poderia abarcar estes dois mecanismos, desde que estas tenham independência operacional. Pressupõe-se que, com o desenvolvimento das duas estruturas financeiras, seria possível levar em consideração demandas do território de diferentes naturezas em seus diferentes horizontes temporais.

Seja o arranjo múltiplo ou individual, é fundamental garantir que os diferentes veículos financeiros, ainda que com estratégias, estruturas e governanças diferenciadas, sejam guiados de forma a garantir alinhamento quanto a missão e objetivos dos instrumentos e sua conexão com o planejamento e o desenvolvimento local.

DIRETRIZ 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 forma a realizar investimentos de maneira eficiente e efetiva.

8.1. Os instrumentos financeiros podem ser estruturados com base em variadas fontes, com regras claras e transparentes em relação aos investimentos e a suas limitações.

8.2. Independentemente da variedade de instrumentos financeiros, os desembolsos devem ser coordenados e centralizados sob arranjos de governança necessariamente atrelados à missão maior do instrumento, voltado ao desenvolvimento local.

8.3. Os instrumentos financeiros devem definir sua natureza jurídica e forma de operação com base em seus princípios e em sua missão, origem dos recursos disponíveis e demandas do território, que por sua vez influenciarão sua estrutura de captação e operação.

8.4. É essencial dispor de mecanismos de financiamento que se ajustem às necessidades do território e às exigências de investidores, de forma a criar as combinações mais eficientes entre fontes e usos e de recursos.

8.5. Os usos para instrumentos financeiros devem ser complementares e cooperativos, de forma a maximizar o impacto positivo do recurso desembolsado.

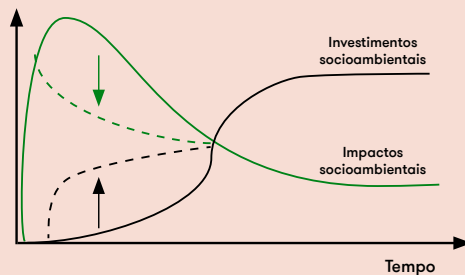
Quadro 2 Uma experiência em curso: o fundo antecipatório do IFC

Instrumento financeiro – IFC e Pronatura

A *International Finance Corporation* (IFC), juntamente com o Instituto Pro Natura, vem desenvolvendo um piloto de Fundo Antecipatório, instrumento financeiro com o objetivo de disponibilizar receitas para a preparação de comunidades para grandes investimentos em infraestrutura.

O Fundo Antecipatório é destinado ao desenvolvimento de cadeias produtivas em tais regiões, e no seu desenho conta com uma estrutura de governança baseada nos princípios de coordenação com políticas públicas e planejamento territorial. O objetivo do fundo é aumentar a diversificação econômica da região, gerar emprego e renda, fomentando a atividade empreendedora. O impacto de desenvolvimento no território pode, por sua vez, reduzir riscos e impactos ambientais negativos de grandes projetos e ao mesmo tempo oferecer uma alternativa para a coordenação entre planejamento territorial e atividades econômicas.

Conceitualmente, o projeto surgiu da constatação de que, em grandes obras de infraestrutura, há uma diferença temporal entre os impactos ocasionados pelo anúncio e pela implantação do empreendimento, e as receitas que serão geradas pelo mesmo. Geralmente é neste período de disparidade entre receitas e impactos que ocorrem os maiores conflitos com populações locais, o recrudescimento de danos ambientais não previstos e os desvios no custo e no cronograma das obras.



Sendo assim, um instrumento que conseguisse adiantar receitas de forma a suportar tanto a preparação das comunidades locais para a construção quanto ao longo do processo da obra teria o potencial de aumentar o bem-estar das comunidades além de diminuir o risco e, conseqüentemente, os custos associados a desvios inesperados na construção. Na figura acima, a linha pontilhada representa o efeito esperado após a implementação do Fundo Antecipatório, ou seja, uma diminuição na diferença entre investimentos e impactos no estágio inicial de uma grande obra de infraestrutura.

Para implementar este modelo, IFC e Pro Natura têm usado os insumos gerados na iniciativa Diretrizes para Grandes Obras da Amazônia, além de outros estudos.

Dado o contexto de crise econômica no Brasil, que afetou fortemente receitas governamentais, e a maior morosidade no processo de associação de receitas públicas a determinados programas, o instrumento financeiro desenhado tem caráter unicamente privado. A expectativa é que, no futuro próximo, com o desenvolvimento do instrumento e o aumento da arrecadação a nível municipal, estadual e federal, receitas governamentais também passem a integrar a captação.

Já em relação aos tipos de receita, o instrumento leva em consideração o ponto de vista dos investidores. Há muito capital privado direcionado, por exemplo, a negócios geridos por mulheres, ou cadeias produtivas específicas. Além disso, alguns investidores exigem retornos financeiros enquanto outros investem a fundo perdido. Com isso, as estruturas de usos do veículo de investimento (ou veículos de investimento) serão definidas durante a captação do mesmo. No entanto, IFC e Pro Natura preveem a existência de dois instrumentos:

um com fins lucrativos e outro para investimentos sem retorno financeiro. Os investimentos que visam lucro seriam direcionados às cadeias produtivas que valorizem as potencialidades do território e promovam diversificação econômica na região. Já o capital a fundo perdido seria investido em estruturas que deem suporte a estas cadeias, como o fortalecimento institucional local, o treinamento de mão de obra, a construção de infraestrutura urbana e de serviços de saúde e educação. O objetivo de criar dois instrumentos é que eles sejam complementares e permitam investimentos perenes na região. Para dirimir conflitos de interesse, a gestão destes dois instrumentos é separada. No entanto, ambas fazem parte da mesma governança, para garantir coordenação e alinhamento dos investimentos.

Vale ressaltar que o instrumento financeiro pode ser direcionado também para o setor público, que estaria sujeito à estrutura privada de gestão, mas que respeitasse a prestação de contas exigida pelas instâncias governamentais.

O desenho do instrumento financeiro está pronto e, após uma primeira fase que identificou cadeias produtivas nos potenciais locais piloto, deverá ser implementado durante 2017.

Fonte: IFC, 2016

2.5. Monitoramento da efetividade para o desenvolvimento local

Um programa de monitoramento robusto permite que o instrumento financeiro avalie o progresso e o impacto dos projetos e das ações que financia, além de oferecer informações críticas ao espaço de governança e às organizações executoras dos projetos, para a correção de rumos e a implementação de melhorias. Mais ainda, torna-se base para a comunicação e a prestação de contas para os financiadores e para a sociedade em geral.

Um sistema de monitoramento deve incluir dois aspectos: o monitoramento dos **processos**, que avalia se as

organizações executoras realizaram as atividades planejadas dos projetos, respeitando o cronograma e o orçamento estipulados, e o monitoramento dos **impactos** sociais, ambientais e de desenvolvimento econômico, mensurando mudanças de natureza social e ambiental promovidas pelas atividades dos projetos ao longo do tempo.

As experiências dos fundos de conservação demonstram que, enquanto o monitoramento de processos é realizado com maior frequência e facilidade, o monitoramento de impactos ainda representa um desafio por sua complexidade. Em primeiro lugar, é difícil estabelecer uma relação de causalidade entre as atividades do projeto e as mudanças socioambientais. Os custos de coletas de dados sociais e ambientais podem ser altos, inviabilizando sua periodicidade adequada. Finalmente, os impactos socioambientais esperados dos projetos podem demorar a se concretizar.

Considerando-se que a efetividade dos investimentos viabilizados pelo instrumento financeiro quanto ao desenvolvimento local deve ser o objetivo último buscado, o monitoramento deve buscar a superação de tais desafios⁹.

Tipos de indicador

Três tipos de indicador devem ser coletados. O primeiro relaciona-se a processos, como, por exemplo, se o projeto respeitou o cronograma planejado. O segundo tipo de indicador mensura os impactos sociais e ambientais do projeto, como redução de ameaças à biodiversidade ou direitos sociais protegidos. Já o terceiro tipo acompanha fatores externos que podem afetar a consecução dos objetivos do projeto, tais como processos macroeconômicos e de mudança de legislação, ou novas dinâmicas incidentes na região.

⁹ CFA, 2008, 2014; RedLAC, 2014; Stem et al., 2005; TNC, 2013, FGV/GVces, 2006, 2015.

É importante que os indicadores de monitoramento possam **abranger tanto os objetivos de curto prazo dos projetos financiados como as metas de longo prazo**, evitando objetivos vagos e pouco específicos. Portanto, a definição de indicadores depende do estabelecimento inicial de metas consistentes.

Considerando a disponibilidade limitada de tempo e recursos financeiros para monitoramento, é importante que o sistema de monitoramento selecione um conjunto mínimo de indicadores que sejam úteis e de fácil mensuração. A definição de indicadores essenciais também deve considerar as necessidades de informação das diferentes partes interessadas, como doadores, governo e comunidades, bem como a periodicidade com que estes *stakeholders* necessitam destas informações. Assim, sugere-se que diferentes partes interessadas sejam envolvidas na construção do sistema de monitoramento de forma que as necessidades dos diferentes públicos sejam consideradas. Também se recomenda incluir especialistas na definição dos indicadores de monitoramento, para contribuir com conhecimento técnico e científico.

Em geral, os instrumentos financiam projetos executados por outras organizações. Portanto, é recomendável que as organizações incluam nas suas propostas de projetos o monitoramento em distintas fases de execução, designando claramente recursos para o monitoramento das ações financiadas. Também é recomendável que se busque capacitar as organizações executoras de projetos para que estas possam realizar efetivos monitoramentos. Para tanto, o instrumento financeiro pode contratar ou alocar funcionários que se dediquem a capacitar as organizações, compartilhar os aprendizados de monitoramento entre as organizações parceiras e, se necessário, construir junto com as organizações os indicadores de monitoramento.

Para monitorar as atividades de execução dos investimentos, idealmente deve-se contar com especialistas ou avaliadores externos para revisar periodicamente relatórios técnicos e financeiros da instituição responsável pela gestão do instrumento financeiro, conduzir entrevistas com os parceiros e outros *stakeholders*, e realizar visitas de campo. Esta medida deve ser complementar

ao fortalecimento de capacidades e cultura de avaliação nas entidades locais, e visa garantir maior credibilidade aos resultados viabilizados pelos investimentos.

DIRETRIZ 9

Instrumentos financeiros devem ter sistema de monitoramento dos seus processos e resultados quanto à efetividade dos investimentos no alcance dos objetivos.

9.1. Os indicadores de monitoramento devem ter relação direta com as metas dos projetos financiados, que por sua vez devem estar atrelados ao planejamento/agenda de desenvolvimento local.

9.2. Deve ser selecionado um conjunto mínimo de indicadores que sejam úteis e de fácil mensuração e contemplem as necessidades de informação dos diferentes stakeholders.

9.3. O monitoramento deve incluir indicadores de processos e resultados das ações, de forma a corrigir rumos e adequar os próprios instrumentos financeiros, e garantir efetividade dos investimentos para o desenvolvimento local.

9.4. Os investimentos em monitoramento devem prever a capacitação dos gestores e dos implementadores, e envolvimento da sociedade na construção e no uso dos indicadores.

9.5. Os investidores que aportam recursos aos instrumentos financeiros devem incentivar o uso dos indicadores de monitoramento, e atrelá-los aos padrões socioambientais dos projetos existentes.

Eastern Arc Mountains Conservation Endowment Fund (EAMCEF)

Fundado em 2001, o EAMCEF é uma organização sem fins lucrativos que apoia o desenvolvimento comunitário, a conservação da biodiversidade e projetos de pesquisa aplicada, promovendo a diversidade biológica, as funções ecológicas e o uso sustentável dos recursos naturais nas Montanhas do Arco Oriental da Tanzânia. O EAMCEF possui um sistema de repasse de recursos

vinculado ao desempenho físico e financeiro das organizações apoiadas. Os desembolsos são realizados em parcelas de 40%, 30% e 30%. A primeira parcela é desembolsada logo após a aprovação do projeto; a segunda é paga mediante comprovação de execução de no mínimo 70% da primeira parcela; enquanto a terceira parcela é feita mediante comprovação de execução de 100% da primeira parcela e 70% da segunda. A solicitação da segunda e da terceira parcelas deve ser acompanhada por relatórios de implementação e financeiro e só serão aprovadas mediante comprovação de desempenho satisfatório. Durante a implementação do projeto, o EAMCEF pode realizar visitas de campo, comunicadas ou não com antecedência, para dialogar com governos, beneficiários e seus representantes e avaliar o progresso do projeto. Em 2015, o EAMCEF publicou um relatório com os principais resultados e impactos obtidos pelos projetos, além das lições aprendidas e obstáculos encontrados dos últimos quatro anos de operação do instrumento financeiro.

Fundo Kayapó

O Fundo Kayapó é um fundo patrimonial que tem como finalidade apoiar projetos de proteção à biodiversidade conduzidos por organizações indígenas que atuem em territórios Kayapó, Menkragnoti, Bau, Capoto/Jarina, Badjonkôre e Las Casas, situados no sul do Pará e norte de Mato Grosso. Iniciado em 2011, o fundo recebeu um aporte inicial de US\$ 13,1 milhões da Fundação Gordon and Betty Moore, via Fundo de Conservação Global (GCF) e Conservação Internacional, e do Fundo Amazônia, via BNDES. O instrumento financeiro possui um sistema de monitoramento de projetos que acompanha e avalia os desembolsos e as ações realizadas, os resultados alcançados e as metas atingidas no período. As organizações responsáveis pelos projetos devem apresentar semestralmente relatórios de resultados e de acompanhamento físico-financeiros – vinculados a cada pedido de liberação de recursos – e relatórios finais com o grau de alcance dos objetivos estabelecidos e resultados com

base nos indicadores fixados; as principais questões surgidas e as soluções encontradas durante a execução do projeto; as principais lições e contribuições do trabalho desenvolvido no campo da conservação e/ou uso sustentável da biodiversidade; as perspectivas futuras e o resumo financeiro do projeto. Há também a realização de no mínimo uma visita semestral aos projetos, com recomendações e proposta de cronograma para que alterações venham a ser implementadas para melhorias do projeto ou para a solução de eventuais problemas.

Fonte: EAMCEF, 2015, 2016; FUNBIO, 2015a, 2016c

2.6. Aprendizados

Por mais que a falta de recursos financeiros seja, em alguns casos, um limitador de iniciativas para o desenvolvimento local, no contexto de grandes obras, os recursos monetários geralmente existem, mas sua alocação é inadequada. Historicamente, a má utilização destes recursos frustra a promessa de trazer bem-estar para as populações. Sendo assim, como um contraexemplo do “Como Fazer”, são colocadas algumas ressalvas a serem observadas em futuras estruturas:

Recursos utilizados de maneira ineficiente, não causando os impactos desejados: Isto pode ocorrer nos casos nos quais as reais necessidades do território não são diagnosticadas adequadamente ou as decisões são tomadas de forma unilateral e não coordenada. Este ponto fortalece a importância de processos participativos e governança adequada e independente pra a escolha dos investimentos.

Intensificação ou geração de conflito devido a problemas com a estrutura de governança: Em condições sociais nas quais nunca houve recursos para realizar investimentos, a chegada de quantias volumosas pode gerar ou agravar conflitos já existentes em relação ao uso destes montantes. Novamente, isso reforça a im-

portância de processos participativos e de garantir que o instrumento tenha um objetivo final claro, o de fomentar o desenvolvimento sustentável compartilhado da região acima de quaisquer interesses privados, e que haja comunicação eficiente quanto ao entendimento de objetivos e limitações do instrumento. Também as regras de acesso e uso dos recursos devem ser claras e transparentes. Além disso, ele também fortalece a importância de que a decisão dos investimentos deva ser profissionalizada e independente, de forma a garantir que os recursos serão investidos unicamente na realização do objetivo maior.

Incentivos para corrupção/usos políticos dos recursos para desenvolvimento local: A disponibilidade de recursos acirra também a disputa entre grupos políticos, incentivando a “captura” da estrutura de governança para fins particulares. Este ponto reforça, novamente, a questão de uma gestão profissionalizada e não associada aos interesses de um grupo em particular.

Perda de legitimidade da instituição gestora dos fundos: A ausência de monitoramento e prestação de contas faz com que os atores deixem de acreditar na integridade dos processos e das organizações que conduzem a aplicação dos recursos. Isto pode, como salientado anteriormente, criar ou intensificar conflitos já existentes. Por isso, a existência de critérios claros de investimento e processos transparentes é essencial para a manutenção da legitimidade da estrutura.

Descontinuidade das ações previstas pelos instrumentos financeiros e de estruturas de gestão: Pode ocorrer em razão do baixo grau de legitimidade ou representatividade das estruturas de mobilização de recursos dentro do território. O mau entendimento das demandas locais pode também levar a investimentos equivocados que minam a efetividade do instrumento.

3. Como foram construídas as diretrizes?

O material aqui apresentado foi construído com o apoio das diferentes organizações que se engajaram nas discussões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho sobre **Instrumentos Financeiros**, que teve a liderança compartilhada pelo GVces e pelo IFC. O Funbio passou a colaborar com a concepção deste documento a partir de setembro de 2016.

Além da ampla pesquisa de referências e do mapeamento de experiências sobre o tema, foi realizada uma série de encontros presenciais. Ainda no fim de 2015 o tema foi debatido durante uma reunião do GT sobre Planejamento Territorial, quando se abordaram questões como potencialização das capacidades de planejamento, financiamento com governança própria e estabelecimento de prioridades pelo próprio território, balizadas pelo tripé governança, instrumentos de financiamento e monitoramento.

Em 2016 foram três reuniões específicas, que se dedicaram à melhor compreensão dos desafios e das possibilidades para a estruturação de instrumentos financeiros com uma abordagem territorial. Foi com esse fim que o Fórum Integrador sediou também em Belém uma roda de conversa temática, quando se discutiram os avanços do GT até aquele momento.

Os relatos das discussões podem ser acessados nos links:

[1ª Reunião de Trabalho](#)

4 de novembro de 2015, em Brasília.

[2ª Reunião de Trabalho](#)

16 de março de 2016, em São Paulo.

[3ª Reunião de Trabalho](#)

9 de maio de 2016, em São Paulo.

Fórum Integrador, [roda temática](#)

9 de agosto de 2016, em Belém.

[4ª Reunião de Trabalho](#)

24 de outubro de 2016, em São Paulo.

Mais detalhes sobre estas atividades, assim como os documentos produzidos, estão disponíveis no website da iniciativa, no [link](#).



Reunião de Trabalho sobre Instrumentos Financeiros, São Paulo, mar/2016

Reunião de Trabalho sobre Instrumentos Financeiros, São Paulo, mai/2016

3.1. Lista de instituições participantes

Agenda Pública

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Bradesco

BZDUZER Consultoria

Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

Diálogo Tapajós

Engie

FAS – Fundação Amazonas Sustentável

Funbio – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

Governo do Pará

GTA – Grupo de Trabalho Amazônico

Instituto Dialog

Instituto Votorantim

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISA – Instituto Socioambiental

Itaipu

Itaú BBA

Odebrecht

Pro-Natura

SDH – Secretaria de Direitos Humanos

Suzano

TNC – *The Nature Conservancy*

UFPA – Universidade Federal do Pará

Referências bibliográficas

- BBOP – Business and Biodiversity Offsets Programme. *Biodiversity Offset Implementation Handbook*. BBOP, Washington, D.C., 2009.
- CFA (Conservation Finance Alliance), 2008. *Rapid Review of Conservation Trust Funds*. Disponível em: www.cbd.int/financial/trustfunds/g-rapidassess.pdf. Acesso em: 24/9/2016.
- _____. 2014. *Practice Standards for Conservation Trust Funds*. Disponível em: www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2015/01/conservation-finance-alliance-em-Ing%C3%AAs.pdf. Acesso em 27/9/2016.
- EAMCEF (Eastern Arc Mountains Conservation Endowment Fund), 2015. *Impacts and Results of EAMCEF Funded Projects – June 2011 to May 2015*. Disponível em: www.easternarc.or.tz/groups/webcontent/documents/pdf/Main%20Resuts%20and%20Impact%20Report%20June%202011-May%202015.pdf. Acesso em: 27/9/2016.
- _____. 2016. *The Endowment Fund*. Disponível em: www.easternarc.or.tz/Endowment-Fund/index.html#section1. Acesso em: 27/9/2016.
- FUNBIO (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade), 2012. *Estatuto do Funbio*. Disponível em: www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2012/10/Bylaws_Portuguese.pdf. Acesso em: 29/9/2016.
- _____. 2015. *Fundo Kayapó*. Disponível em: www.funbio.org.br/fundo-kayapo/. Acesso em: 27/9/2016.
- _____. 2015b. *Governança do Fundo*. Disponível em: www.funbio.org.br/documentos-governanca/. Acesso em: 29/9/2016.
- _____. 2016a. *Quem somos*. Disponível em: www.funbio.org.br/o-funbio/quem-somos/. Acesso em: 28/9/2016.
- _____. 2016b. *Equipe e Conselho*. Disponível em: www.funbio.org.br/o-funbio/equipe-e-conselho/. Acesso em: 29/9/2016.
- _____. 2016c. *Manual de Execução de Projetos do Fundo Kayapó*. Disponível em: www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2016/07/MEP-FK_abril_2016_VIGENTE.pdf. Acesso em: 29/9/2016.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, Gvces. *Juruti Sustentável: Uma proposta de Modelo para Desenvolvimento Local*. São Paulo: Log & Print, 2006. 127 p. Disponível em: intranet.gvces.com.br/cms/arquivos/juruti_port.pdf.
- _____. *Indicadores de Belo Monte*. São Paulo: Centro de Estudos em Sustentabilidade, 2015. Disponível em: indicadoresdebelomonte.eco.br/.
- GELUDA, L.; SERRÃO, M; GOMES, A. 2015. Por que um mecanismo financeiro privado como alternativa para a execução da compensação ambiental? In: Leonardo Geluda [et al.]. *Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros*. Rio de Janeiro: Funbio.
- GLOBAL ENVIRONMENTAL FACILITY (GEF), 1999. *Avaliação da experiência com fundos de conservação*.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2012 – *Execução de recursos do PDRS Xingu em 2011 não alcança 15% dos valores aprovados pelo comitê gestor*, notícia publicada em 14/2/2012, disponível em socioambiental.org.
- IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), 2014. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. Disponível em www.ibgc.org.br/index.php/publicacoes/codigo-das-melhores-praticas. Acesso em: 25/9/2016.
- KAISER, J.; LAMBERT, A. *Debt Swaps for Sustainable Development*. A practical guide for NGOs, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources / EURODAD, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1996.
- LAMBERT, A. *Fundos Ambientais: Bem mais do que simples mecanismos financeiros: uma ferramenta de gestão ambiental*. Workshop do UK Department for International Development (DFID) sobre Ferramentas de gestão ambiental que não sejam do tipo clássico de “comando e controle”. Cuiabá, 2000. Disponível em www.biodiversidade.rs.gov.br/arquivos/1161806879Fundos_Ambientais_Bem_Mais_do_que_Simples_Mecanismos_Finan.pdf. Acesso em: 20/2/2017.
- MADAGASCAR BIODIVERSITY FUND, 2016a. *About us*. Disponível em: www.fapbm.org/. Acesso em: 28/9/2016.
- _____. 2016b. *Annual Report 2015*. Disponível em: www.fapbm.org/sites/default/files/upload/public/fapbm_ra2015_web.pdf. Acesso em: 28/9/2016.
- PROFONANPE (Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú), 2016a. *Conóce-*

- nos. Disponível em: www.profonanpe.org.pe/conocenos. Acesso em: 27/9/2016.
- _____, 2016b. *Nuestro Consejo Directivo*. Disponível em: www.profonanpe.org.pe/nuestro-consejo-directivo. Acesso em: 27/9/2016.
- _____, 2016c. *Balances financieros y inversión*. Disponível em: www.profonanpe.org.pe/balances-financieros-e-inversion. Acesso em: 27/9/2016.
- _____, 2016d. *Transparencia en Profonanpe*. Disponível em: www.profonanpe.org.pe/transparencia-en-profonanpe. Acesso em: 27/9/2016.
- _____, 2016e. *Fuentes de recursos*. Disponível em: www.profonanpe.org.pe/fuentes-de-recursos. Acesso em: 27/9/2016.
- RedLAC (Latin American and Caribbean Network of Environmental Funds), 2014. *Monitoring the Impact of Environmental Fund Projects on Biodiversity Conservation in Protected Area*. Disponível em: toolkit.conservationfinance.org/sites/default/files/documents/redlac-capacity-building/7-monitoring-impact-efs-july-2014.pdf. Acesso em: 24/9/2016.
- SERRÃO, M. *A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA*. Dissertação de mestrado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.
- _____. *Mecanismos para o Financiamento da Agenda Socioambiental: a contribuição dos fundos e instrumentos econômicos*. In: Serrão, M. et al. *Ferramentas e mecanismos para o financiamento socioambiental*. Rio de Janeiro: Funbio, 2014.
- STEM, C.; MARGOLUIS, R.; SALAFSKY, N. & BROWN, M., 2005. Monitoring and Evaluation in Conservation: a Review of Trends and Approaches. *Conservation Biology*, 19(2), 295–309.
- TNC (The Nature Conservancy), 2013. *A Primer for Monitoring Water Funds*. Disponível em: www.fondosdeagua.org/sites/default/files/Water%20Funds_Monitoring%20Primer_TNC_2013.pdf. Acesso em: 24/9/2016.

Capacidades Institucionais

Apresentação

A implantação do sistema de saneamento básico na cidade de Altamira, uma das condicionantes do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, desencadeou um amplo debate sobre a efetividade das ações de mitigação e compensação ambiental de grandes obras.

Realizados vultosos investimentos em infraestrutura, que conduziriam à universalização da oferta de água e esgoto tratados para toda a cidade, o sistema entregue em 2015 após anos de obras estava longe de funcionar plenamente. Fragilidades na capacidade institucional das diversas partes envolvidas não garantiram que, junto com a conclusão da infraestrutura física, fosse entregue um arranjo de gestão permanente, bem como as instalações prediais de ligação à rede. Mais de R\$ 300 milhões investidos pelo empreendedor ficaram, assim, sem garantia de aproveitamento efetivo¹.

A ausência ou a insuficiência de iniciativas nas esferas técnica, de gestão e de articulação institucional implacavelmente trouxe o tema das capacidades institucionais para o centro das discussões. Em Altamira, não faltaram recursos financeiros que garantissem a infraestrutura necessária ao saneamento básico, mas sim outros tantos atributos imprescindíveis à entrega do que havia sido acordado.

Este exemplo recente e emblemático ilustra a centralidade deste debate no contexto da instalação e da operação de grandes obras na Amazônia, cenário que decorre, dentre outros fatores, das fragilidades institucionais, da ausência de cultura voltada à articulação e de assimetrias que permeiam as relações entre instituições com atuação em territórios que recebem grandes empreendimentos.

Neste documento, fruto de pesquisa bibliográfica e das discussões no âmbito do Grupo de Trabalho sobre

Realização/Autoria

GVces e IFC

Equipe Técnica

Carolina Derivi, Daniela Gomes Pinto, Graziela Azevedo, Marcos Dal Fabbro (GVces), Carolina Douek, Diogo Bardal (IFC)

Consultoria Técnica

Fernando Burgos (FGV-EAESP), Marinella Santos
Agenda Pública (em 2015)

¹ FGV/GVces, 2015a.

Capacidades Institucionais da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia*, são apresentados elementos comuns nos processos de fortalecimento da capacidade institucional: os gargalos normalmente encontrados, exemplos de estratégias adotadas e a proposição de diretrizes que auxiliem priorizar ações e construir novos caminhos. Apresenta-se ainda uma Matriz de Capacidades Institucionais, construída coletivamente a partir da contribuição de diferentes atores, com o objetivo de tornar mais visível e apoiar o planejamento mais amplo e efetivo dos momentos e tipos de intervenção necessários para buscar superar as fragilidades das instituições.

1. Justificativa

Por que este tema é importante?

No contexto da instalação de grandes empreendimentos em territórios amazônicos e perante os desafios adicionais² que esta chegada representa para as instituições locais, é recorrente imputar à suposta baixa “capacidade técnica” local os impasses na realização das ações no âmbito do empreendimento, em particular os investimentos para mitigação e compensação social e ambiental, que por sua natureza e objetivos demandam cooperação e articulação. Comumente, esta situação é atribuída ao poder público local, principalmente quando o foco das intervenções se dá na escala municipal. No entanto, a análise dos processos de implementação de grandes obras na Amazônia mostra que a sociedade civil e as próprias empresas, as instituições financeiras, de pesquisa e as demais esferas da administração pública também não estão preparadas para as demandas e as mudanças ocasionadas.

Poucos são os exemplos de projetos que analisam adequadamente tais contextos na perspectiva de atuar no fortalecimento das capacidades do conjunto de instituições que participam direta e indiretamente dos grandes empreendimentos, com ações ainda incipientes no terreno do licenciamento ambiental³. O fortalecimento das capacidades institucionais no contexto de grandes obras na Amazônia demanda estratégias e instrumentos que deem conta de fatores notadamente complexos, que envolvem não só as especificidades relacionadas ao tipo de investimento em pauta, mas também as características únicas do território.

² Demandas sob serviços básicos de saúde, educação, segurança e saneamento básico, pressão aumentada sob recursos naturais, especulação imobiliária e deslocamentos compulsórios nos meios urbano e rural são alguns dos problemas recorrentes enfrentados pelas administrações locais na chegada de grandes empreendimentos. Para mais informações, ver FGV/GVces, 2015b; CEAPG, 2011; e Queiroz & Motta-Veiga, 2012.

³ Os Planos Básicos Ambientais de obras recentes na Amazônia, como as hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte, incluíram ações de fortalecimento e articulação institucional no âmbito das condicionantes do licenciamento ambiental, mas cuja efetividade é ainda questionada (FGV/GVces, 2015b).

A análise das experiências e o acúmulo de conhecimento de instituições e lideranças participantes das discussões no âmbito da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia* apontam que não basta apenas aumentar a quantidade de recursos materiais, humanos ou financeiros, ainda que estes sejam fundamentais. Tampouco ações pontuais de capacitação profissional a servidores públicos, por exemplo, são suficientes. A identificação da demanda por determinados serviços ou bens, contextualizada na análise temporal característica de grandes obras, ou mesmo o processo pelo qual tal demanda é aferida são competências tão importantes quanto conhecer os caminhos de acesso a recursos financeiros. Da mesma forma, para além de capacitar técnicos com ferramentas de gestão, é preciso trabalhar as culturas organizacionais e a mudança de comportamentos e valores.

Em última instância, o tardio ou inexistente planejamento com foco na preparação das instituições, especialmente aquelas responsáveis por serviços básicos, como nas áreas de saúde, educação, saneamento e mobilidade, coloca em risco o desenvolvimento de toda a região impactada. As limitações de recursos humanos e financeiros também comumente penalizam órgãos ligados à proteção das populações indígenas, tradicionais e quilombolas, e o impasse sobre custeio das novas infraestruturas trazidas por grandes empreendimentos é um gargalo recorrente.

O conceito de capacidades institucionais

A ideia de “construção de capacidades” surgiu no fim dos anos 80 e começo dos anos 90, quando os países ricos e doadores começaram a dar assistência aos países mais pobres⁴. Inicialmente os auxílios eram pontuais, mas com o passar do tempo observou-se que para garantir melhores resultados era necessário desenvolver capacidades para uma gama de instituições e promover a interação entre elas. Assim, ações e projetos voltados ao desenvolvimento passaram a ser reconhecidos mais

⁴ Eade, 2007; SEOR, 2006; e Lusthaus, Adrien e Pestinger, 1999.

como um “processo em andamento” do que um “produto” a ser entregue⁵.

Atualmente, esta abordagem vem sendo difundida na gestão pública como um elemento altamente relevante para o sucesso ou fracasso das políticas⁶. Apesar disso, as pesquisas apontam para uma grande variedade de usos do termo, e ainda não foi estabelecido um conceito único, o que tende a dificultar o planejamento das ações voltadas à garantia e ao fortalecimento das capacidades institucionais.

No âmbito da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia*, o fortalecimento das capacidades institucionais é entendido como “*um processo contínuo de revigoração e soma das estruturas, recursos, relações, regras, valores e comportamentos de um conjunto de instituições que atuam numa localidade definida, para diminuir a assimetria de poder e, conseqüentemente, ampliar diálogos interorganizacionais efetivos*”.

Esta estrutura traz cinco elementos importantes. O primeiro deles é a escolha do termo “fortalecimento” em lugar de “construção”, em função do reconhecimento de que já existem capacidades institucionais em quaisquer localidades, ainda que estas possam estar em situação de fragilidade. O segundo é que, ao se colocar lado a lado “estruturas, recursos, relações, regras, valores e comportamentos”, busca-se enfatizar que tanto fatores tangíveis como intangíveis são importantes. O terceiro é que não se trata apenas das capacidades estatais, mas sim das capacidades institucionais da variada gama de organizações presentes e envolvidas nas dinâmicas do território afetado. O quarto elemento é pautar a relação de poder entre instituições, cujo desbalanceamento favorece o surgimento ou a reafirmação da posição de grupos mais e menos privilegiados, com possíveis implicações na efetividade das ações e seus resultados. E, finalmente, o quinto elemento é a preocupação com a ampliação da efetividade dos diálogos e de negociações

⁵ Bhagavan & Virgin, 2004; Girgis, 2007; e UNDP, 2011.

⁶ Há muitas formas de entendimento das capacidades estatais e institucionais. Dentre os estudos, destacamos: Gomide e Pires, 2014; Grindle, 1996; Eade, 2007; Black, 2003; Peters, 2003; Girgis, 2007; Andrade e Grin, 2015; e Pacheco, 2013.

mais horizontais entre as diferentes organizações.

A definição adotada também antecipa alguns componentes fundamentais para o fortalecimento de capacidades institucionais: o diálogo e a cooperação, o planejamento prévio e monitorado, e a transparência e a informação. Atuar integrando todos estes elementos deve resultar na adequação das iniciativas comumente utilizadas nos processos de capacitação e apoio ao desenvolvimento local.

Por quais caminhos seguir?

Identificar corretamente as instituições envolvidas e planejar suas reais necessidades ao longo de todas as fases da implantação de um empreendimento pode favorecer o início do desenho de estratégias mais assertivas para o necessário fortalecimento de capacidades. Deve-se partir das capacidades já existentes e das análises conjunturais e dos diagnósticos concebidos com a participação das próprias instituições.

Com isso, a efetividade das ações mitigatórias e compensatórias tende a ser ampliada. Em decorrência, o volume de investimentos trazidos por um projeto de grande porte e a possibilidade institucional de agir satisfatoriamente podem contribuir de maneira decisiva para um legado positivo para o território. Assim, há um fundamental e crucial **elo entre planejar as medidas necessárias à mitigação e à compensação de impactos sociais e ambientais, de um lado, e, de outro, a preparação das instituições**. Neste contexto, a **informação, a transparência e a divulgação de dados e decisões** sobre processos, papéis e responsabilidades relacionados a uma grande obra são fundamentais.

Um fator tão relevante quanto os demais até aqui apontados diz respeito ao **financiamento das ações no campo do fortalecimento institucional**. Nas várias etapas de uma obra – desde aquelas com forte afluxo de investimentos, como também, e principalmente, os momentos de preparo prévio do território e o pós-obra – apresentam-se momentos cruciais para o desenvolvimento local em que muitas vezes não há recursos disponíveis para esse fim.

Numerosos estudos⁷ mostram que para gerar fortalecimento institucional são necessários processos integrados que provoquem **mudanças culturais e comportamentais na sociedade e nas instituições envolvidas**, resultando no aumento da eficiência e da efetividade das ações planejadas. Por isso, sugere-se que um modelo de fortalecimento das capacidades institucionais leve em consideração o equilíbrio entre fatores tangíveis, técnicos e organizacionais, e intangíveis, voltados a valores, hábitos e culturas.

Neste contexto, é fundamental ter a visão de que não apenas as instituições locais carecem de tal fortalecimento, mas sim **a ampla gama de atores envolvidos nos processos de implantação de grandes obras**. Os empreendedores, os demais níveis da administração pública e a própria sociedade civil devem ser alvos de ações de fortalecimento, nos aspectos tangíveis e também intangíveis. Incrementar a capacidade do empreendedor e seus fornecedores para o diálogo de qualidade e contínuo com as populações afetadas é um exemplo claro de demanda de fortalecimento institucional pouco trabalhado nas experiências observadas.

Finalmente, os **arranjos voltados à governança territorial de regiões impactadas por grandes obras parecem ser um *locus* prioritário** para o fortalecimento das capacidades, seja para pactuação coletiva na tomada de decisão seja para o exercício constante de planejamento de longo prazo entre visões de mundo e interesses distintos, rumo a um futuro comum.

⁷ Para mais informações, ver Langaas, Odeck e Bjørvig, 2007; Girgis, 2007; e Lusthaus, Adrien e Pestinger, 1999; entre outros.

2. Diretrizes para o fortalecimento das capacidades institucionais

A seguir são apresentadas diretrizes para o fortalecimento das capacidades institucionais no contexto de grandes obras na Amazônia.

3.1. Diagnóstico e planejamento

É no planejamento das ações de mitigação e no acompanhamento dos impactos no decurso da implementação de grandes obras na Amazônia que o fortalecimento das capacidades institucionais se mostra crucial, bem como na complementaridade de ações necessárias para o pleno funcionamento de novas ou ampliadas estruturas e serviços.

Assim, o planejamento de ações de fortalecimento institucional deve ser construído com as próprias instituições, e qualquer ação deve partir do princípio basilar de que todas as instituições detêm conhecimentos e competências, forjados com base na realidade onde estão inseridas. Aspectos como infraestrutura para fazer frente à missão institucional, bem como recursos humanos e financeiros, devem ser avaliados na perspectiva de novos contextos e realidades, em decorrência dos impactos de uma grande obra no território.

Sendo assim, para o fortalecimento das capacidades institucionais é fundamental atuar em diferentes áreas e com distintas estratégias, respondendo às demandas que variam com o tempo do empreendimento, com a análise dos impactos (que podem ser revistos/modificados/não previstos) e mesmo com as esperadas diferenciações do tecido institucional encontrado.

Para tal atuação integrada, a decisão de planejar com antecedência é crucial. Em nada somam vultosos recursos financeiros se não houver efetividade e resultados concretos, no tempo requerido. Tais resultados somente são garantidos com preparação prévia, iniciando alguns anos antes da instalação de uma grande obra.

Não é difícil imaginar a disponibilidade de recursos

no momento em que há investimentos no território⁸, quando os atores – em especial as empresas – já estão credenciados, com o licenciamento ambiental exigindo medidas destinadas à mitigação e à compensação de impactos. Nestes momentos há fluxo de dinheiro, público e privado, sendo as questões centrais a sua destinação, o aprimoramento da execução, o monitoramento e os resultados. Porém, há etapas do trajeto de instalação de uma grande obra com baixíssima disponibilidade financeira. Nestes momentos, ainda anuviados de muitas incertezas, como viabilizar o fortalecimento das instituições, de forma prévia e gradual, atuando-se antecipadamente ao frenético ir e vir de caminhões e pessoas, que denuncia as efetivas transformações no território?

Mais uma vez importa pontuar o licenciamento ambiental, procedimento de competência do órgão ambiental e que aciona capacidades de inúmeras instituições, públicas e privadas, o que abre oportunidades para o estabelecimento de cooperação, de arranjos institucionais capazes de apoiar ações de fortalecimento institucional.

É inadequado separar os estudos dos impactos das ações de fortalecimento institucional, uma vez que a identificação de problemas, a projeção da demanda no tempo, as limitações e os desafios materiais, financeiros e humanos e os caminhos para solucioná-los compõem, em si, um processo contínuo de capacitação e engajamento das instituições envolvidas desde o início da implantação de uma obra.

Atualmente, observam-se movimentos neste sentido no âmbito do licenciamento. Estabelecidas em Planos Básicos Ambientais (PBA), as ações de fortalecimento, entretanto, geralmente são executadas em etapas incompatíveis com a necessidade de preparação prévia. Do pico das obras – que geralmente coincide com o pico de fluxos migratórios atraídos pelo empreendimento – em diante, são necessárias soluções inovadoras para o

⁸ Na construção de diretrizes há amplo debate sobre a constituição de instrumento financeiro, mecanismo com foco nos desafios de desenvolvimento do território a partir da instalação de uma grande obra. Tais acúmulos estão organizados em capítulo específico deste documento.

custeio de novas estruturas e serviços que contemplem também operacionalização e gestão no longo prazo.

Finalmente, participação e planejamento são decorrentes, em boa medida, da confiabilidade e da qualidade da informação que orienta esses processos, obtida com base em coleta, produção e organização de dados que possibilitem analisar características e demandas do território ao longo do tempo. Mecanismos de transparência, incluindo-se iniciativas de dados abertos, são essenciais em todas as etapas do processo, desde o planejamento até o monitoramento e a avaliação dos resultados.

DIRETRIZ 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.

10.1. As demandas por fortalecimento institucional devem ser identificadas e planejadas com base nas reais necessidades das instituições, com diagnóstico que inclua as próprias instituições e com aporte adequado de recursos financeiros para sua realização.

10.2. O fortalecimento institucional deve pressupor atuação prévia e continuada, condições somente obtidas com base no planejamento estratégico e na adequação das ferramentas do licenciamento ambiental a essa perspectiva.

10.3. O acesso à informação e a transparência dos processos que culminam na instalação de grandes empreendimentos são características fundamentais e estruturam o fortalecimento de capacidades institucionais.

10.4. É essencial possuir capacidade financeira suficiente para viabilizar ações de fortalecimento institucional, em especial nos momentos críticos associados à instalação de grandes obras.

10.5. O relacionamento institucional pautado pelo diálogo, pela predisposição à interação com a realidade local e à imersão para a resolução dos problemas-chave lastreia processos de fortalecimento institucional.

10.6. Fortalecer capacidades institucionais exige instrumentos inovadores, que combinem processos de formação e de assistência técnica, alinhados aos tempos do empreendimento (antes, durante e depois da instalação da obra) e aplicados ao planejamento e à articulação institucional.

2.2. Equilíbrio entre fatores tangíveis e intangíveis

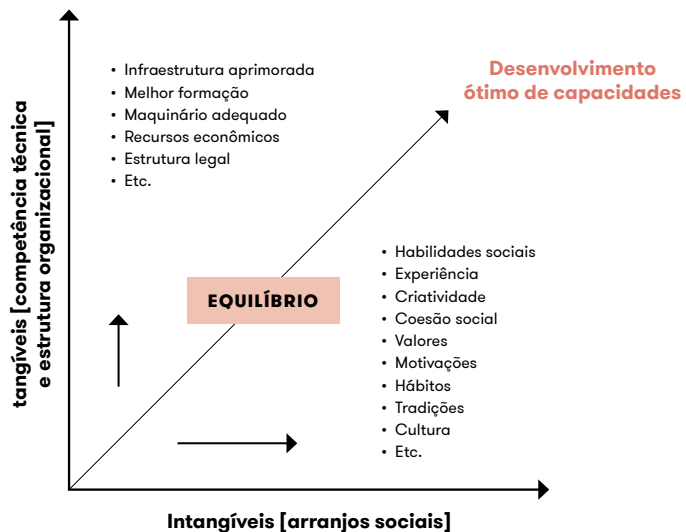
Com inspiração na experiência adotada pelo órgão administrador das rodovias da Noruega⁹, sugere-se que um modelo de fortalecimento das capacidades institucionais leve em consideração o equilíbrio entre dois fatores: os tangíveis e os intangíveis. Os *fatores tangíveis* estão relacionados às competências técnicas e à estrutura organizacional e podem incluir a melhoria na infraestrutura, o aprimoramento na formação, a adequação de maquinário, a execução de aportes econômicos, ou a estruturação de regulação e normatização, dentre outros. Já os *fatores intangíveis* estão relacionados aos arranjos sociais e incluem as habilidades sociais, as experiências, os valores pessoais e organizacionais, a criatividade, a coesão social, os hábitos, as especificidades culturais e as tradições, dentre outros. Embora relevantes, cursos e oficinas serão de pouca serventia se os participantes não estiverem convencidos do valor daquela ação e comprometidos com sua aplicação na prática. É imprescindível conquistar coerência entre o que é proposto e a realidade local, ponderando-se ferramentas e recursos à luz da cultura das instituições.

A articulação institucional também é peça-chave para o sucesso de quaisquer soluções. Da mesma forma, enfrenta obstáculos concernentes a choques de cultura entre as instituições. Ou, ainda, mesmo quando as práticas e os hábitos são similares, por vezes os atores não estão inseridos num ambiente propício à cooperação e à eficiência integrada.

⁹ Langaas, Odeck e Bjørvig, 2007.

Assim, é fundamental conceber e estabelecer processos que provoquem mudanças comportamentais em prol da colaboração, buscando-se um constante equilíbrio entre fatores tangíveis e intangíveis, ainda que estes últimos sejam mais difíceis de mensurar.

O processo de fortalecimento do que é intangível comumente demanda mais tempo de maturação para apresentar resultados efetivos. No contexto de grandes obras, tem-se aí um gargalo relevante, haja vista que o aporte mais significativo de recursos costuma ocorrer numa etapa em que já não é mais possível prevenir inteiramente certos impactos negativos, ou sequer mitigá-los adequadamente, frente às assimetrias de capacidade entre os empreendedores e as instituições locais, o que torna o processo decisório excludente, portanto, enviesado.



Fonte: Traduzido com base em Langaas, Odeck e Bjørvig, 2007, p. 3

DIRETRIZ 11

O fortalecimento das capacidades institucionais deve balancear fatores tangíveis e intangíveis.

11.1. Os processos de fortalecimento das capacidades devem partir de diagnósticos que considerem também mudanças culturais e comportamentais (fatores intangíveis), notadamente mais complexas de ser identificadas e aferidas.

11.2. O planejamento de ações de fortalecimento institucional deve considerar que os fatores intangíveis demandam mais tempo de maturação e estratégias específicas para apresentar resultados efetivos.

2.3. Capacidades de todos, diálogo e assimetrias

O fortalecimento das capacidades institucionais no contexto de grandes obras na Amazônia demanda estratégias e instrumentos que deem conta de fatores notadamente complexos, que envolvem não só as especificidades relacionadas ao tipo de investimento em pauta, mas também às características peculiares do território e de todas as instituições envolvidas direta ou indiretamente neste processo.

Tem-se em mente, de forma destacada, as instituições públicas de atuação local, o que inclui não apenas as administrações municipais (incluindo Câmara de Vereadores) mas também o governo estadual e órgãos federais estratégicos, como aqueles ligados à gestão ambiental e à reforma agrária.

Mas é importante atentar para o fato de que os empreendedores, as associações de classe, as instituições de pesquisa, a sociedade civil organizada, especialmente aquela ligada a controle social, também têm um papel essencial a desempenhar nos processos de implementação de grandes obras e, conseqüentemente, demandam um fortalecimento de suas capacidades.

Entretanto, pressupõe-se que o diálogo e o conhecimento da realidade são as bases de qualquer processo de construção coletiva. As instituições responsáveis

pelo empreendimento (governo, empresas, outros) precisam, necessariamente, estar dispostas a dialogar com a sociedade¹⁰ que recepcionará tais investimentos, na perspectiva de compreender as reais demandas do território. O próprio processo de licenciamento ambiental deve estar respaldado por tais garantias. Vale ressaltar que tais providências não se confundem com audiências públicas, que podem agir de forma complementar no desenho de estratégias de fortalecimento das capacidades institucionais, ao auxiliar na comunicação com grandes grupos de indivíduos.

É relevante mencionar, à medida que as decisões sobre investimentos estratégicos nem sempre são compartilhadas com o território, ou mesmo entendendo que há grupos que representam distintos pontos de vista, que processos de diálogo no contexto de grandes obras podem encontrar resistências legítimas na sociedade local. Este alerta se presta a salientar que a pior estratégia é atuar de forma segmentada, ouvindo e incorporando medidas apontadas por grupos específicos, acirrando possíveis conflitos ou mesmo compondo diagnósticos e decisões compartimentadas. Não custa lembrar que todas as instituições que atuam no território, indistintamente, são essenciais ao arranjo que auxiliará no planejamento, na operacionalidade e no monitoramento de muitas iniciativas essenciais ao legado de um grande empreendimento. Trazê-las continuamente para um diálogo transparente é, ainda que demorado, mais efetivo no longo prazo na pactuação de objetivos mais universais e comuns.

Compreender objetivamente todas as etapas que culminam na instalação e na operação do empreendimento, quem é quem no emaranhado de iniciativas que atingem o território, as fases do processo de licenciamento ambiental, as responsabilidades, com nítida separação entre público e privado, sobre suas missões e competências, é condição necessária à salutar convivência institucional para preparação do território.

¹⁰ Entendida aqui no seu conceito mais amplo, envolvendo, portanto, instituições públicas, organizações e movimento sociais, de pesquisa, entre outras.

Estudos de Impacto Ambiental são essenciais neste campo, e devem ser elaborados e disponibilizados tendo como critérios básicos sua aplicabilidade, transparência e conexão com processos de fortalecimento de capacidades institucionais.

DIRETRIZ 12

Fortalecer as capacidades deve incluir todos os atores envolvidos, reconhecendo assimetrias e fomentando o diálogo.

12.1. Qualquer ação que objetive trabalhar com capacidades institucionais deve partir do princípio basilar de que todas as instituições detêm conhecimentos e competências, forjados com base na realidade onde estão inseridas.

12.2. O mapeamento das demandas de fortalecimento institucional deve destacar os diferentes grupos de atores envolvidos no processo: sociedade civil, instituições de pesquisa, poder público, setor empresarial, instituições financeiras e instituições de controle social.

12.3. Fortalecer capacidades institucionais inclui mapear padrões de demandas estratégicas de integração e fortalecimento institucional dos diferentes atores, guardadas as necessidades específicas de cada etapa, de modo a orientar o planejamento para grandes empreendimentos, sem prejuízo das incontáveis particularidades presentes nos territórios amazônicos.

2.4. Governança do desenvolvimento enquanto pré-requisito para o fortalecimento institucional

A magnitude das intervenções e a presença de múltiplos atores no território, por ocasião da instalação de uma grande obra, associadas à necessidade de se estabelecer planejamento que incida sobre o processo de desenvolvimento, demandam espaços nos quais instituições locais, empresas, governos estadual e federal possam sentar à mesa para analisar cenários, discutir rumos e resultados, inclusive de como se preparar e lidar com as transformações no território. Estes espaços

têm papel relevante na pactuação de prioridades e das necessidades de fortalecimento de capacidades dos diversos atores envolvidos nos diferentes momentos de chegada e operação do grande empreendimento.

No fortalecimento institucional, sobretudo das instituições locais, as iniciativas que objetivam a governança¹¹ de todos estes processos proporcionam não só ampliar o acesso à informação, já mencionada como essencial, como também formam capacidades para a construção coletiva e participativa. Não é trivial participar de espaços em que, numa mesma pauta, temas tão diversos possam ser debatidos, tais como o cumprimento de uma condicionante ou mesmo a aplicação de recursos eventualmente direcionados ao território. A observação das posturas institucionais, a forma como se manifestar em determinado debate ou fechar posição em parceria com outro ator institucional são aprendizados que se aplicam a inúmeras instituições.

O exercício da representatividade, por sua vez, impõe conduta institucional extremamente relevante para as instituições, considerando que um voto ou fala em um espaço colegiado são interpretados como uma posição institucional e, para tanto, exigem análise prévia da pauta, diálogo com os pares e posterior relato dos resultados. Ou seja, o exercício da participação tem um reflexo interno na instituição, auxiliando na sua estruturação e atuando sobretudo junto aos fatores intangíveis.

¹¹ O uso do termo “governança” deve ser feito com cuidado e deve-se levar em consideração a participação de atores com perfis heterogêneos. Para mais informações, ver Hoyler et al, 2014.

DIRETRIZ 13

As rotinas de participação social dos arranjos de governança territorial são o lócus prioritário para auxiliar a fundamentar posturas institucionais relevantes para os processos de fortalecimento de capacidades.

13.1. Processos de fortalecimento de capacidades institucionais devem estar alinhados com planos e instrumentos de planejamento territoriais de longo prazo, assim como com as respostas necessárias às demandas imediatas relativas à instalação do grande empreendimento.

13.2. As prioridades para ações de fortalecimento institucional devem ser pactuadas em espaços de governança constituídos nos territórios.

13.3. A atuação em espaços de participação social deve gerar capacidades para a construção coletiva e possibilitar a consolidação de condutas e posturas institucionais, que são fundamentais para processos de fortalecimento de capacidades.

3. Cenários e demandas típicas: Uma matriz de capacidades institucionais

A partir da proposta de diretrizes que envolvem a correta identificação das demandas por capacidade institucional, o necessário equilíbrio entre diferentes tipos de fortalecimento tangíveis e intangíveis, a atenção às demandas dos diferentes atores, fica evidente a relevância do planejamento de ações capazes de preparar tanto os atores locais na sua condição de dar resposta às transformações quanto os níveis mais altos da administração pública e as empresas responsáveis pelo empreendimento para uma articulação institucional eficiente.

Neste contexto, uma matriz de mapeamento das capacidades institucionais necessárias às etapas de inserção de grandes empreendimentos nos territórios amazônicos, por atores envolvidos, pode melhor localizar e orientar ações de fortalecimento das capacidades institucionais.

Por meio da matriz, é possível mapear padrões de demandas estratégicas de integração e fortalecimento institucional dos diferentes atores, guardadas as necessidades específicas de cada etapa, de modo a orientar o planejamento para grandes empreendimentos, sem prejuízo das incontáveis particularidades presentes nos territórios amazônicos. Trata-se de fornecer um panorama de capacidades essenciais aplicável aos diversos níveis de amadurecimento institucional que se possa constatar em cada caso.

A matriz é apresentada com base em quatro etapas genéricas relativas à instalação de uma grande obra:

Planejamento territorial

É o momento em que o território ainda não começou a sofrer os impactos da chegada do empreendimento.

Pré-obra

É o momento exatamente anterior ao início das obras, quando já há a Licença Prévia.

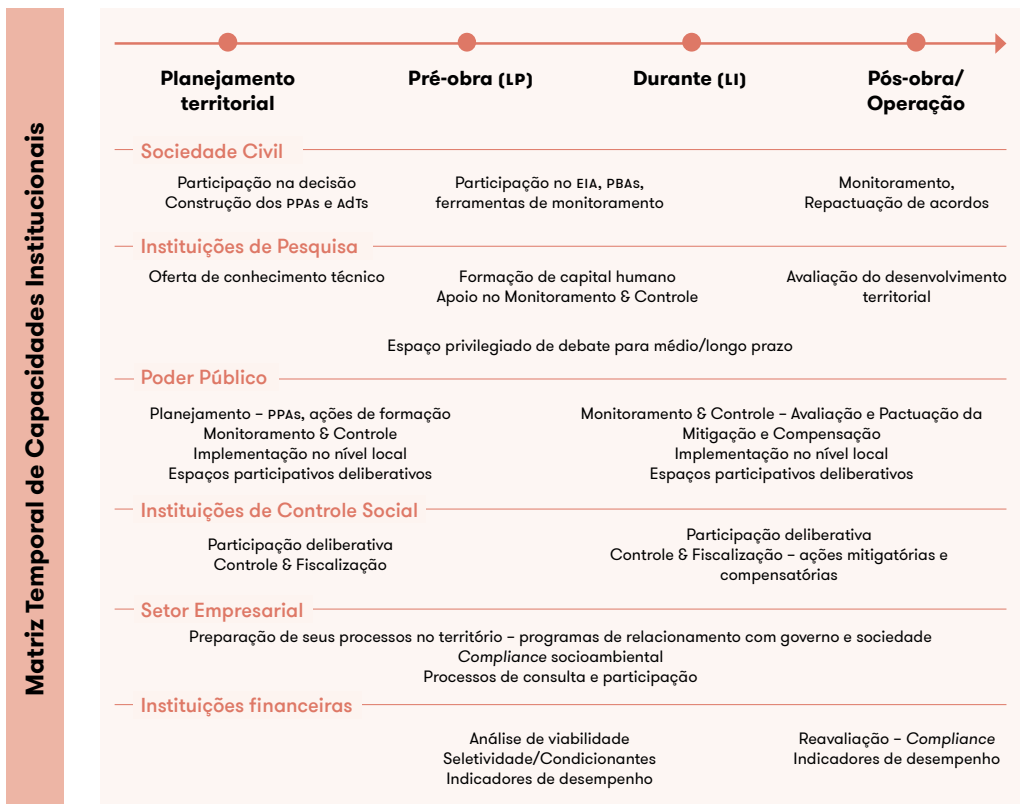
Durante a instalação

Fase em que a obra está sendo realizada e quando a Licença de Instalação e a Licença de Operação são concedidas.

Pós-obra e operação

Fase que começa com o início das operações e segue ao longo dos meses e anos subsequentes.

Além desta diferenciação temporal, a matriz parte de uma estrutura que destaca os grupos de atores envolvidos no processo: sociedade civil, instituições de pesquisa, poder público, instituições de controle social, setor empresarial e instituições financeiras. A versão sintética da matriz a seguir apresenta as linhas de atuação para cada grupo de atores nas diferentes etapas da chegada e da operação do grande empreendimento.



Fonte: Elaboração própria

Por fim, diferenciando os fatores tangíveis e intangíveis, são identificados cinco tipos de capacidade: administrativa/gerencial; técnica; político-institucional; humana e cultural. O quadro a seguir mostra os objetivos de fortalecer cada tipo de capacidade:

Tipologia e objetivos de fortalecimento das capacidades institucionais

Fatores	Capacidades	Objetivos do fortalecimento
Tangíveis	Administrativa/gerencial (AG)	<ul style="list-style-type: none"> · Possibilitar, por meio de planejamento, organização, formulação, implementação, monitoramento e avaliação, a revisão dos processos de desenvolvimento em curso na localidade.
	Técnica (T)	<ul style="list-style-type: none"> · Apresentar novas estratégias de resolução dos problemas, seja por meio de sistemas e processos preestabelecidos como em novas questões e demandas.
Intangíveis	Político-Institucional (PI)	<ul style="list-style-type: none"> · Ampliar a capacidade de interlocução e negociação com atores estatais e não estatais presentes no território, assim como ampliar a coordenação intragovernamental. · Estimular a autonomia e a proatividade para resolução de problemas.
	Humana (H)	<ul style="list-style-type: none"> · Aumentar a capacidade de refletir sobre os próprios limites pessoais e também organizacionais, mas entendendo a posição do outro. A relação com diferentes saberes e formas de conhecimento visa gerar o desenvolvimento do indivíduo e da comunidade.
	Cultural (C)	<ul style="list-style-type: none"> · Estimular o debate sobre as culturas locais, o respeito a elas, mas também às transformações que nela possam surgir com a interação com diversos grupos. · Repensar a cultura das organizações presentes no território de forma a estimular diálogos cada vez mais frequentes e efetivos. · Aumentar a capacidade de lidar com a diversidade cultural presente nos territórios amazônicos.

Fonte: Elaboração própria

A matriz detalhada apresenta, portanto, para cada linha de atuação daquele grupo de atores, as capacidades institucionais necessárias e as possíveis estratégias de fortalecimento. Importante ter em mente que elas partem da incorporação das diretrizes aqui propostas no planejamento e na execução das estratégias.

3.1. Potencializando as estratégias de fortalecimento

As estratégias de fortalecimento de capacidades institucionais propostas na Matriz são genéricas para o contexto de instalação e operação de grandes obras, e passíveis de maior detalhamento e ajustes de acordo com as necessidades e especificidades de cada local e empreendimento. Para potencializar a adoção de tais estratégias, apontam-se como recomendações:

Estratégia geral	Recomendações para potencializar os resultados
Realizar assessorias <i>in loco</i> / distância.	A contratação de assessorias [<i>in loco</i> ou a distância] deve ser bastante criteriosa, e o trabalho deve estar totalmente conectado à realidade do território. “Pacotes prontos de soluções” tendem a não ser efetivos em contextos tão complexos como o amazônico. Além disso, essas assessorias devem ser acompanhadas pelo uso de outras ferramentas, como: cursos de capacitação/qualificação, materiais informativos e plataformas online que possibilitem a interação entre os diferentes atores. Além disso, é importante que as assessorias tenham como público os diferentes atores, de forma a disseminar o conhecimento.
Ministrar cursos de capacitação/ qualificação técnica.	Para incentivar a fixação do conteúdo, os cursos podem contar com atividades periódicas que requeiram a utilização dos conhecimentos aprendidos, o debate sobre eventuais problemas e promovam o diálogo entre os diferentes atores. O uso de ferramentas tecnológicas como espaço de interação entre os participantes também pode ser explorado.
Realizar oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.	A realização de oficinas específicas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais visa ampliar a capacidade de articular pensamentos, sentimentos e ações, integrando os objetivos pessoais do participante com a situação específica e o contexto cultural em que está inserido. As oficinas geralmente expõem os participantes a situações pré-programadas em que as relações interpessoais são essenciais. A realização de atividades como a reflexão sobre o papel do outro, numa rede de proteção à criança e ao adolescente, por exemplo, pode contribuir de maneira decisiva para a ampliação da empatia e da capacidade de mudança de comportamento dos atores e, conseqüentemente, das instituições.
Elaborar materiais informativos (cartilhas, guias, manuais).	O uso de recursos tecnológicos também pode ser explorado na elaboração de materiais informativos, seja por meio de plataformas online ou de aplicativos que auxiliem os atores a compreender os processos que envolvem as grandes obras. A utilização de vídeos não substitui os materiais impressos, mas pode complementá-los e permitir a ampliação do seu alcance.
Realizar pesquisas com produção científica integrada à realidade local.	Para promover a integração da produção científica aos interesses locais é fundamental integrar as instituições acadêmicas e de pesquisa nos debates com os demais atores, de forma a identificar os problemas e as demandas dos municípios. Do mesmo modo, utilizar os resultados das pesquisas para qualificar o debate faz com que os diferentes atores valorizem a atuação da academia no processo. Concursos de artigos, TCCs e dissertações e teses sobre a realidade de um determinado território podem ser úteis e gerar grandes reflexões.

Criar fóruns e espaços para debate.	Audiências públicas, fóruns, seminários e demais espaços para debates devem ser realizados – preferencialmente – em horários que possibilitem a ampla participação da sociedade civil, como nos períodos noturnos e fins de semana, e em locais de fácil acesso à população ou de forma itinerante, o que possibilitaria incluir as comunidades mais distantes do centro do município.
Criar mecanismos de publicização das ações.	As ações relacionadas às grandes obras devem ser publicizadas nos sites oficiais das prefeituras, dos financiadores, de organizações da sociedade civil e de órgãos envolvidos no licenciamento ambiental. Além disso, podem ser impressas e disponibilizadas em locais de fácil visualização para aqueles que não têm acesso à internet, como prefeituras, escolas, UBSSs, Cras/Creas, associações de bairro etc. A parceria com jornais impressos, rádios e TVs locais pode facilitar esta publicização.
Criar/aprimorar canais de comunicação.	Para incentivar a participação da sociedade civil, deve-se ampliar os canais de comunicação, seja por meio de mecanismos convencionais, como telefone ou e-mail, seja pelo uso de recursos tecnológicos, como redes sociais, aplicativos etc.

Fonte: Elaboração própria

Para ilustrar como essas estratégias são utilizadas em exemplos práticos, o quadro a seguir traz algumas experiências que apontam possíveis caminhos para o fortalecimento de capacidades institucionais.

Experiências práticas Como Fazer?¹²

As cartilhas e os cursos do programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável

O Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável é um programa de aprimoramento da gestão pública municipal conduzido pela organização social Comunitas. As cidades escolhidas para fazer parte do programa recebem o apoio de consultorias especializadas direcionando suas ações para três áreas principais: equilíbrio fiscal, saúde e educação. Em contrapartida, os municípios aderem a pactos de transparência, por meio dos quais comprometem-se a divulgar todas as informações sobre o andamento dos projetos de fortalecimento institucional. Além disso, a concepção do programa usa estratégias capazes de ser reproduzidas em

diversos contextos municipais e suas abordagens são difundidas em Cartilhas de Replicabilidade (disponíveis gratuitamente no site do programa), o que torna o caso interessante para inspirar e gerar ganho de escala. O Juntos também financia cursos de formação para os gestores que podem variar desde bolsas para o Master em Liderança e Gestão Pública até bolsas de estudo para o Mestrado em Gestão Pública na Universidade de Columbia, em Nova York.

Belo Monte – Plano de ação para o controle da malária

Na contramão da tendência verificada em outras áreas, o Plano de Ação para o Controle da Malária executado no âmbito da UHE Belo Monte mostrou-se uma experiência bem-sucedida de articulação e fortalecimento institucional local, o que evidencia pistas sobre os fundamentos de um ambiente propício para tanto. Além da participação direta do Ministério da Saúde, uma portaria específica definiu desde 2009 as responsabilidades de cada

¹² Estas experiências foram acompanhadas pela equipe do GVces, da IFC e pela consultoria técnica responsável por este documento.

esfera de governo e também as fontes financiadoras. A realização de reuniões técnicas trimestrais, a tendência à integração de equipes de vigilância em saúde e de atenção básica, além do aporte significativo de equipamentos e pessoal, resultaram em redução do número de casos da doença. No fim de 2015 os municípios contemplados se encontravam em estágio de pré-eliminação da malária – até 1 caso por mil habitantes.

Assessoria *in loco*: o Programa Canon, Peru

O Programa Canon, iniciativa da *International Finance Corporation* (IFC) e do Ministério de Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento do Canadá, é realizado no Peru e visa implementar boas práticas de gestão de investimentos em 30 municípios, de maneira que haja recursos financeiros suficientes para os setores prioritários definidos localmente. O acompanhamento dos consultores *in loco* ajuda a resolver questões técnicas, mas também procura gerar uma mudança de comportamento nos servidores, fortalecendo as capacidades institucionais nos fatores tangíveis e intangíveis.

As assessorias *in loco* do Programa de Apoio à Gestão Pública

O Instituto Votorantim, em parceria com o BNDES, possui o Programa de Apoio à Gestão Pública. Este programa tem como objetivo apoiar as prefeituras

a modernizar processos e ferramentas de gestão, além de aumentar a disponibilidade de recursos para realizar investimentos. Há duas frentes de atuação: ordenamento territorial e modernização da gestão. A ampliação das capacidades institucionais dos governos municipais contemplados pelo programa ocorre por meio de consultorias contratadas pelo instituto e que atuam *in loco*, auxiliando os técnicos e as técnicas da prefeitura no processo de mudança organizacional.

Os cursos de capacitação do programa Bibliotecas Comunitárias

O projeto Ler é Preciso, do Instituto Ecofuturo, tem como objetivo ampliar o número de bibliotecas escolares e comunitárias em todo o Brasil. Um dos entraves para esta ampliação era a baixa capacidade institucional em vários municípios onde o projeto era implementado, colocando em risco a sustentabilidade organizacional e financeira das bibliotecas. Para lidar com esta questão, o Ecofuturo criou uma Oficina de Gestão Pública, com duração de 24 horas, dividida em três dias consecutivos. Por meio da contratação de professores especialistas, a oficina era realizada com servidores da prefeitura e representantes da sociedade civil. O conhecimento sobre temas como finanças públicas, direito administrativo, gestão pública e captação de recursos poderia ajudar no fortalecimento das capacidades institucionais dos governos locais e da sociedade civil.

ETAPA 1: Planejamento territorial

Ator	Linhas de atuação	Capacidades (a serem desenvolvidas)	Estratégias para fortalecimento dessas capacidades
Sociedade civil	Participação na tomada de decisão.	PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para articulação e construção de espaços de diálogo. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Participação ativa na construção/revisão de instrumentos de planejamento (PPA, PDE, LDO, LOA, AdTs e outros).	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Realização de cursos de capacitação/qualificação. Promoção de fóruns e espaços para debate. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Instituições de pesquisa	Oferta de conhecimento técnico.	AG, T, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisas com produção científica integrada à realidade local. Criação/melhoria de cursos de graduação, capacitação e qualificação técnica.
	Estabelecimento de espaço privilegiado de debate para médio/longo prazo.	T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisas com produção científica integrada à realidade local. Criação de grupos internos e amplos de debate sobre papel da instituição no território.
Poder público	Construção/revisão de instrumentos de planejamento (PPA, PDE, LOA, LDO, AdTs e outros).	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para construção/revisão dos instrumentos de planejamento. Cursos de capacitação/qualificação para os servidores. Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Promoção de fóruns e espaços para debate. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais dos servidores.
	Criação de Sistema de Monitoramento com Indicadores Econômicos, Ambientais e Sociais (linha de base).	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação para os servidores. Assessoria <i>in loco</i> para coleta de dados primários. Assessoria a distância para a coleta dos dados secundários. Promoção de fóruns e espaços para debate. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais dos servidores.
	Instituição de espaços participativos deliberativos.	PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para articular a criação de espaços participativos deliberativos. Promoção de fóruns e espaços para debate. Cursos de capacitação/qualificação. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.

ETAPA 1: Planejamento territorial – continuação

Ator	Linhas de atuação	Capacidades (a serem desenvolvidas)	Estratégias para fortalecimento dessas capacidades
Instituições de controle social	Participação nos espaços participativos deliberativos.	PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para articular a criação de espaços participativos deliberativos. Promoção de fóruns e espaços para debate. Cursos de capacitação/qualificação. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Controle e fiscalização das ações governamentais e mitigatórias.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para fortalecimento de mecanismos de controle e publicização das ações. Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Cursos de capacitação/qualificação. Promoção de fóruns e espaços para debate. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.

ETAPA 2: Pré-obra (Licença Prévia)

Ator	Linhas de atuação	Capacidades (a serem desenvolvidas)	Estratégias para fortalecimento dessas capacidades
Sociedade civil	Participação na construção/revisão do EIA, PBAs e nas ferramentas de monitoramento do licenciamento.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Cursos de capacitação/qualificação. Promoção de fóruns e espaços para debate. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Instituições de pesquisa	Formação de capital humano.	AG, T, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de graduação e capacitação/qualificação técnica. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Apoio no monitoramento e avaliação.	AG, T, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação técnica. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais. Promoção de espaços de debate sobre papel do monitoramento e avaliação.
	Estabelecimento de espaço privilegiado de debate para médio/longo prazo.	T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisas com produção científica integrada à realidade local. Criação de grupos internos e amplos de debate sobre papel da instituição no território.

ETAPA 2: Pré-obra (Licença Prévia) - continuação

Ator	Linhas de atuação	Capacidades (a serem desenvolvidas)	Estratégias para fortalecimento dessas capacidades
Poder público	Revisão de instrumentos de planejamento (PPA, PDE, LOA, LDO, AdTs e outros).	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para articulação e construção/revisão dos instrumentos de planejamento. Cursos de capacitação/qualificação. Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Promoção de fóruns e espaços para debate. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais dos servidores/sociedade civil.
	Revisão do Sistema de Monitoramento com Indicadores Econômicos, Ambientais e Sociais.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação Assessoria <i>in loco</i> para coleta de dados primários. Assessoria a distância para coleta dos dados secundários. Promoção de fóruns e espaços para debate. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais dos servidores/sociedade civil.
	Implementação das ações no nível local.	AG, T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria <i>in loco</i> para apoio na resolução de problemas setoriais e transversais, e para monitoramento das ações.
	Fortalecimento de espaços participativos deliberativos.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para fortalecer os espaços participativos deliberativos. Promoção de fóruns e espaços para debate. Cursos de capacitação/qualificação. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Instituições de controle social	Participação nos espaços participativos deliberativos.	PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para articular a criação de espaços participativos deliberativos. Promoção de fóruns e espaços para debate. Cursos de capacitação/qualificação. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Controle e fiscalização das ações governamentais e mitigatórias.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para o fortalecimento de mecanismos de controle e publicização das ações. Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Cursos de capacitação/qualificação. Promoção de fóruns e espaços para debate. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.

ETAPA 2: Pré-obra (Licença Prévia) - continuação

Ator	Linhas de atuação	Capacidades (a serem desenvolvidas)	Estratégias para fortalecimento dessas capacidades
Setor empresarial	Preparação dos processos empresariais no território.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para preparação da instalação no território. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais. Participação em espaços de debate com o poder público e a sociedade civil. Criação/melhoria dos canais de comunicação.
	Promoção de processos de participação e consulta.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para realização de consulta e processos participativos. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Cumprimento do <i>compliance</i> socioambiental.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para avaliação de riscos. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Instituições financeiras	Análise de viabilidade.	AG, T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para análise de processos e avaliação de riscos. Cursos de capacitação/qualificação.
	Seleção de condicionantes.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para construção de espaços de diálogo. Promoção de fóruns e espaços de debate coletivo para seleção de condicionantes. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Estabelecimento de Sistema de Monitoramento e Avaliação.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria <i>in loco</i> ou a distância para escolha dos indicadores. Promoção de fóruns e espaços para debate. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.

ETAPA 3: Durante a obra (Licença de Instalação)

Ator	Linhas de atuação	Capacidades (a serem desenvolvidas)	Estratégias para fortalecimento dessas capacidades
Sociedade civil	Monitoramento e eventual repactuação de acordos.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para orientar o monitoramento. Assessoria <i>in loco</i> para orientar a repactuação e a construção de acordos. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Instituições de pesquisa	Formação de capital humano.	AG, T, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de graduação e capacitação/qualificação técnica. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Apoio no Sistema de Monitoramento e Avaliação.	AG, T, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação técnica. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais. Criação de grupos internos e amplos de debate sobre papel do monitoramento e avaliação.
	Estabelecimento de espaço privilegiado de debate para médio/longo prazo.	T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisas com produção científica integrada à realidade local. Criação de grupos internos e amplos de debate sobre papel da instituição no território.
Poder público	Revisão do Sistema de Monitoramento.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria <i>in loco</i> para coleta de dados primários. Assessoria a distância para coleta dos dados secundários. Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Promoção de fóruns e espaços para debate. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Avaliação e repactuação da mitigação e compensação.	AG, T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria <i>in loco</i> para diagnóstico dos impactos previstos e realizados, avaliação e repactuação das ações mitigatórias. Promoção de fóruns e espaços para debate.
	Implementação das ações no nível local.	AG, T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria <i>in loco</i> para apoio na resolução de problemas setoriais e transversais, e para monitoramento das ações. Criação de mecanismos de publicização das ações.
	Fortalecimento de espaços participativos deliberativos.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para fortalecer os espaços participativos deliberativos. Promoção de fóruns e espaços para debate. Cursos de capacitação/qualificação. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.

ETAPA 3: Durante a obra (Licença de Instalação) - continuação

Ator	Linhas de atuação	Capacidades (a serem desenvolvidas)	Estratégias para fortalecimento dessas capacidades
Instituições de controle social	Participação nos espaços participativos deliberativos.	PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para articular a criação de espaços participativos deliberativos. Promoção de fóruns e espaços para debate. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Controle e fiscalização das ações governamentais e mitigatórias.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para fortalecimento de mecanismos de controle e publicização das ações. Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Cursos de capacitação/qualificação. Promoção de fóruns e espaços para debate. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Setor empresarial	Criação de programas de relacionamento com governo e sociedade.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para implementação de ações. Cursos de capacitação/qualificação. Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais. Promoção de espaços de debate com o poder público e a sociedade civil. Criação/melhoria dos canais de comunicação.
	Fomento aos processos de participação e consulta.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para fortalecimento dos espaços de diálogo. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais. Promoção de espaços de debate com o poder público e a sociedade civil.
	Atendimento do <i>compliance</i> socioambiental.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para gerenciamento de riscos. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Instituições financeiras	Reavaliação do <i>compliance</i> socioambiental.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria <i>in loco</i> para reavaliação dos mecanismos de <i>compliance</i> e seu atendimento. Promoção de fóruns e espaços para debate. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Acompanhamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria a distância para monitoramento dos indicadores. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais. Promoção de fóruns e espaços para debate.

ETAPA 4: Pós-obra e operação

Ator	Linhas de atuação	Capacidades (a serem desenvolvidas)	Estratégias para fortalecimento dessas capacidades
Sociedade civil	Monitoramento e eventual repactuação de acordos.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para orientar o monitoramento. Assessoria <i>in loco</i> para orientar a repactuação e a construção de acordos. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Instituições de pesquisa	Avaliação do desenvolvimento territorial.	T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisas para avaliação do desenvolvimento territorial e da efetividade das ações mitigatórias. Criação de grupos internos e amplos de debate sobre o desenvolvimento territorial.
	Estabelecimento de espaço privilegiado de debate para médio/longo prazo.	T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Pesquisas com produção científica integrada à realidade local. Criação de grupos internos e amplos de debate sobre papel da instituição no território.
Poder público	Avaliação e eventual repactuação do Sistema de Monitoramento com Indicadores Econômicos, Ambientais e Sociais.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria a distância para coleta dos dados secundários. Promoção de fóruns e espaços para debate. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Avaliação e repactuação da mitigação e compensação.	AG, T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria <i>in loco</i> para diagnóstico dos impactos previstos e realizados, avaliação e repactuação das ações mitigatórias. Promoção de fóruns e espaços para debate.
	Implementação das ações no nível local.	AG, T, PI	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria <i>in loco</i> para apoio na resolução de problemas setoriais e transversais, e para monitoramento das ações. Criação de mecanismos de publicização das ações.
	Fortalecimento de espaços participativos deliberativos.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para fortalecer os espaços participativos deliberativos. Promoção de fóruns e espaços para debate. Cursos de capacitação/qualificação. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.

ETAPA 4: Pós-obra e operação – continuação

Ator	Linhas de atuação	Capacidades [a serem desenvolvidas]	Estratégias para fortalecimento dessas capacidades
Instituições de controle social	Participação nos espaços participativos deliberativos.	PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para articular a criação de espaços participativos deliberativos. Promoção de fóruns e espaços para debate. Cursos de capacitação/qualificação. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Controle e fiscalização das ações governamentais e mitigatórias.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para fortalecimento de mecanismos de controle e publicização das ações. Elaboração de materiais informativos (cartilhas, guias, manuais). Cursos de capacitação/qualificação. Promoção de fóruns e espaços para debate. Criação/melhoria dos canais de comunicação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Setor empresarial	Manutenção/readequação dos programas de relacionamento com governo e sociedade.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para implementação de ações. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais. Promoção de espaços de debate com o poder público e a sociedade civil. Criação/melhoria dos canais de comunicação.
	Fomento aos processos de participação e consulta.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para o fortalecimento dos espaços de diálogo. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais. Promoção de espaços de debate com o poder público e a sociedade civil.
	Atendimento do <i>compliance</i> socioambiental.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria <i>in loco</i> para gerenciamento de riscos. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
Instituições financeiras	Reavaliação do <i>compliance</i> socioambiental.	AG, T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de capacitação/qualificação. Assessoria <i>in loco</i> para reavaliação dos mecanismos de <i>compliance</i> e seu atendimento. Promoção de fóruns e espaços para debate. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais.
	Avaliação do Sistema de Monitoramento e Avaliação.	T, PI, H, C	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria a distância para monitoramento dos indicadores. Cursos de capacitação/qualificação. Oficinas para o desenvolvimento de habilidades sociais e culturais Promoção de fóruns e espaços para debate.

4. Como foram construídas as diretrizes?

Este material foi construído com o apoio de diferentes organizações em vários momentos. Inicialmente, o GT sobre “Capacidades Institucionais” estava sob coordenação da Agenda Pública, que, em dezembro de 2015, fez o primeiro relatório sobre o tema com base em levantamento bibliográfico e em uma série de entrevistas.

A coordenação do GT foi assumida pelo professor Fernando Burgos, da FGV-EAESP, com apoio de Marinella Santos, e várias pesquisas bibliográficas sobre o tema foram realizadas, com a sistematização dos aprendizados de outras experiências nacionais e internacionais.

Neste contexto, o tema foi discutido no Seminário de Consulta em maio de 2016 em Altamira-PA e posteriormente no Fórum Integrador, realizado em agosto em Belém. Em ambas as discussões grande parte das conversas ficou concentrada nas dificuldades de resolução de determinadas questões relativas aos grandes empreendimentos, em função da fragilidade das capacidades institucionais.

Em setembro de 2016 a primeira versão da Matriz foi apresentada aos participantes do ID Local, iniciativa coordenada pelo GVces que tem o propósito de articular o setor empresarial para reflexão, troca de experiências e construção de propostas e diretrizes empresariais para desenvolvimento local no contexto dos grandes empreendimentos. O tema deste encontro do grupo foi Capacidades Institucionais, o que possibilitou a elaboração de sugestões que ajudaram a compor o bloco destinado ao setor empresarial da Matriz.

Ainda em setembro, na sede do Banco Mundial em Brasília, aconteceu mais uma reunião temática, que contou com a participação adicional de lideranças de Altamira-PA e técnicos de diferentes órgãos do governo federal. Provocados a continuar contribuindo com as discussões, participantes enviaram suas considerações, que levaram inclusive à realização de encontro promovido em Altamira com lideranças da região para debater o tema.

Os relatos das discussões podem ser acessados nos links abaixo:

Seminário de Consulta

18 de maio de 2016, em Altamira-PA.

Fórum Integrador, roda temática

9 de agosto de 2016, em Belém.

Reunião de Trabalho

22 de setembro de 2016, em Brasília.

Mais detalhes sobre estas atividades, assim como os documentos produzidos, estão disponíveis no website da iniciativa, no [link](#).



Reunião de Trabalho sobre Capacidades Institucionais, Brasília, set/2016



Reunião da sociedade civil, Altamira, out/2016

4.1. Quadro de entrevistas realizadas

Instituições entrevistadas, até o fim de 2015

	Instituição	Nome
1	Instituto Votorantim	Ademar Assis
2	Instituto Socioambiental	Adriana Ramos
3	Fundação Vale	Andrea Rabetim
4	Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia	Edson Farias Mello
5	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia – Governo do Pará	Eduardo Leão
6	Hidroviás do Brasil e Associação dos Terminais Privados do Rio Tapajós (Atap)	Leonardo Veras
7	Agenda Pública	Sergio Andrade

4.2. Lista de instituições participantes

Aciapa – Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira
Agenda Pública
AMSK – Associação Internacional Maylê Sara Kalí
Banco Mundial
Caixa Econômica Federal
Casa de Governo de Altamira
Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
Conaq – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Confederação Nacional dos Municípios
Enap – Escola Nacional de Administração Pública
FGV/EAESP
FGV/EESP
Fórum em Defesa de Altamira
Funai – Fundação Nacional do Índio
Fundação Cultural Palmares
FVPP – Fundação Viver Produzir e Preservar
Gabinete Municipal de Anapu
Governo do Pará

Ipam – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA – Instituto Socioambiental
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem
Ministério da Integração Nacional
Norte Energia S.A.
Secretaria-Geral da Presidência
Semat Vitória do Xingu – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Vitória do Xingu
Semma Brasil Novo – Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Brasil Novo
Sintepp – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará, Altamira
Siralta – Sindicato Rural de Altamira
Subchefia de Assuntos Federativos
UFPA – Universidade Federal do Pará
UnB – Universidade de Brasília

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Sergio & GRIN, Eduardo. *Capacidades Estatais para o Desenvolvimento: Uma proposta metodológica para o planejamento e a gestão de governos municipais*. São Paulo: Agenda Pública, 2015.
- BHAGAVAN, M.R. & VIRGIN, I. *Generic Aspects of Institutional Capacity Development in Developing Countries*. Stockholm: Stockholm Environment Institute, 2004.
- BLACK, Leanne. *Critical Review of the Capacity-Building Literature and Discourse. Development in Practice*, v. 13, n. 1 (Feb., 2003), p. 116-120
- CEAPG. *Políticas Públicas em Jirau*. Relatório Final. São Paulo: Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, 2011.
- EADE, Deborah. *Capacity Building: Who Builds Whose Capacity? Development in Practice*, v. 17, n. 4/5 (Aug., 2007), p. 630-639.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, Gvces. Mapa dos Caminhos: Saneamento Básico de Altamira. *Série Indicadores de Belo Monte*. São Paulo: Centro de Estudos em Sustentabilidade, 2015a.
- _____. Mapa dos Caminhos: Transparência, Controle Social e Capacidade Institucional. *Série Indicadores de Belo Monte*. São Paulo: Centro de Estudos em Sustentabilidade, 2015b.
- GIRGIS, Mona. *The Capacity-Building Paradox: Using Friendship to Build Capacity in the South. Development in Practice*, v. 17, n. 3 (Jun., 2007), p. 353-366.
- GOMIDE, Alexandre A. & PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- GRINDLLE, Merilee S. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HOYLER, Telma et al. *Governança Ajuda ou Atrapalha? Reflexões sobre a Gestão Educacional Local*. Revista Interdisciplinar de Gestão Social – RIGS, v. 3, p. 81-102, 2014.
- LANGAAS, Marit; ODECK, James; BJØRVIG, Kjell. *The Concept of Institutional Capacity Building and Review of Road Sector Projects*. Disponível em: www.vegvesen.no/_attachment/112627.
- LUSTHAUS, Charles; ADRIEN, Marie-Helène; PESTINGER, Mark. *Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation*, Universalia Occasional Paper, N° 35, September 1999.
- PACHECO, Regina Silvia. *Capacidade institucional do Estado brasileiro e o novo desenvolvimento: desafios atuais*. Texto preparado para o 10º Fórum de Economia da FGV; São Paulo, setembro/2013.
- PETERS, B. Guy. *La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia al centro? Revista Reforma y Democracia*, número 27, Oct., 2003.
- QUEIROZ, Adriana Renata Sathler de; MOTTA-VEIGA, Marcelo. *Análise dos impactos sociais e à saúde de grandes empreendimentos hidrelétricos: lições para uma gestão energética sustentável*. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1387-1398, jun. 2012.
- SEOR. *Evaluation of the ESF Support to Capacity Building*. Final Report. SEOR, Erasmus University Rotterdam, Oct. 2006.
- UNDP. *Practitioner's Guide: Capacity Development for Environmental Sustainability*. New York: UNDP, 2011.

Direitos Humanos: Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas

Apresentação

Povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas estão entre os principais grupos sociais afetados pela implementação e operação de grandes obras na Amazônia, na medida em que seus modos de vida são intensamente vulneráveis aos impactos ambientais e sociais desencadeados. Tais abalos não apenas representam uma ameaça à reprodução cultural, mas também à integridade e ao bem-estar físico destas populações, dada a intrincada interdependência entre as condições materiais de existência e os territórios tradicionalmente ocupados.

De forma geral, há um consenso quanto à relevância de se elaborar diretrizes voltadas a esses segmentos. As principais motivações para o engajamento dos representantes de povos e comunidades na iniciativa foram as seguintes:

- **Reforçar normativas, diretrizes e orientações de boas práticas já existentes, relativas a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.**
- **Ampliar a visibilidade de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas nos processos de planejamento e instalação de empreendimentos.**
- **Fortalecer redes de discussão entre povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, agentes do governo, do setor privado e de universidades.**

Realização/Autoria

GVces e IFC

Equipe Técnica

Carolina Derivi, Daniela Gomes Pinto, Graziela Azevedo, Marcos Dal Fabbro (GVces)
Carolina Douek, Cristina Catunda, Diogo Bardal (IFC)

Consultoria Técnica

Isabelle Vidal Giannini, Cássio Ingles de Sousa

Apoio Técnico

Biviany Rojas, Guilherme de Macedo, Juliana de Paula, Luis Donisete Grupioni

As diretrizes aqui apresentadas foram elaboradas a partir dos encontros do GT e do Seminário Participativo (agosto/2016, Brasília). A íntegra destas contribuições se encontra no relatório final do GT elaborado por Isabelle Vidal e Cassio de Sousa, disponível em diretrizes-grandesobras.gvces.com.br.

- Estabelecer um contato mais efetivo entre povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e o setor financeiro, importante agente de alavanca-
gem do desenvolvimento.

Porém, é preciso destacar um certo “ceticismo” diante do fato de que inúmeras leis, normas e diretrizes de boas práticas já existem e que deveriam ser respeitadas e consideradas, não só nos processos de instalação de grandes empreendimentos mas em todo o relacionamento entre Estado, sociedade civil e estes grupos.

Entre as referências existentes sobre o assunto que inspiraram e orientaram o processo de elaboração das diretrizes apresentadas neste documento, destacam-se os **Padrões de Desempenho** da IFC – em especial o PS 07, referente a povos indígenas – a **Política Socioambiental** (*Environmental and Social Framework*) e as salvaguardas sociais e ambientais do Banco Mundial e a **Proposta de Diretrizes Brasileiras de boas práticas corporativas com povos indígenas** da Iniciativa de Diálogo Empresas e Povos Indígenas.

Estas recomendações são resultado de anos de discussão, construção e atualização, o que permite um aprofundamento maior de suas formulações, se comparadas às diretrizes apresentadas neste documento, que estão num estágio inicial de construção.

A contribuição da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes* é ampliar a abrangência ao abordar de forma mais direta aspectos conceituais do desenvolvimento e das políticas públicas em interação com o planejamento setorial estratégico e o licenciamento ambiental. Outro diferencial foi a participação ativa de universidades e instituições de pesquisa no processo. Destacam-se, ainda, reflexos de ordem política e de articulação institucional.

Com base neste contexto, o presente documento analisa a situação atual com destaque para o histórico da relação entre povos e comunidades tradicionais e empreendimentos, os principais problemas e oportunidades, e apresenta um conjunto de leis, normativas, políticas públicas, referências do setor privado e financeiro e diretrizes de melhores práticas já existentes. Em seguida, ao elencar diretrizes, traz o diagnóstico

e as recomendações para cada um dos quatro temas centrais: planejamento e desenvolvimento territorial, licenciamento ambiental, governança e comunicação, e consulta prévia.



1. Justificativa

Por que este tema é importante?

Dadas a histórica ausência ou inaptidão do Estado, a chegada de grandes obras aos territórios da Amazônia tem tradicionalmente produzido um expressivo passivo social e ambiental. Direitos humanos básicos das comunidades locais tendem a ser desrespeitados, o que ocasiona e potencializa danos ambientais, não raro gerando cenários irreversíveis.

Povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas compõem este universo e são também protegidos por legislação específica e detentores de direitos diferenciados. Historicamente, a relação entre esses grupos e os eixos de desenvolvimento designados à Amazônia é marcada por processos de expropriação territorial, restrição do acesso aos recursos naturais, violência e coerção, entre outros desdobramentos. Dadas as suas especificidades, medidas eficientemente planejadas e pactuadas com toda a sociedade são extremamente necessárias.

A participação qualificada de modo a gerar acordos vinculantes nos processos de tomada de decisão prévios e ao longo da implementação de grandes empreendimentos é o eixo decisivo para a transformação deste cenário. Sem um planejamento previamente discutido e de fato implementado, 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.

Em geral, a instalação e a operação de grandes empreendimentos em territórios da Amazônia mantiveram a lógica de restrição da participação. A recorrente precariedade dos serviços públicos de saúde, educação, segurança e infraestrutura intensifica ainda mais estas tensões. Muitas vezes, a responsabilidade por estes serviços acaba sendo projetada para os empreendimentos, o que tende a culminar também em conflitos, dadas as distintas naturezas e formas de atuação entre uma empresa e o Estado.

É generalizado o sentimento da falta de representatividade no planejamento territorial por parte de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e

da carência de avaliações socioambientais e territoriais estratégicas, que possam embasar um planejamento mais abrangente do desenvolvimento, considerados os diversos interesses incidentes sobre o território.

Para os projetos e os empreendimentos, esta situação implica a potencialização dos custos das externalidades, na forma de invasões, paralisações, processos judiciais, riscos operacionais, prejuízos financeiros, danos à imagem das empresas, entre outros.

Povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas contribuem de forma inequívoca para a riqueza da diversidade sociocultural e ambiental do Brasil, com base em trajetórias históricas e sociais únicas, vasto conhecimento tradicional, detalhadas e complexas estratégias de manejo sustentável do meio ambiente, entre outros aspectos que os tornam sujeitos de sua própria história.

Porém, a forma como os grandes empreendimentos têm sido instalados e operados na Amazônia nas últimas décadas – e, por que não dizer, nos últimos séculos – com base em relações de poder extremamente assimétricas, acabam implicando uma série de vulnerabilidades sobre estes povos e comunidades:

- **De ordem territorial**, quando a instalação dos grandes empreendimentos incide nos territórios tradicionais, reduzindo e restringindo este elemento essencial para o modo e a qualidade de vida de seus habitantes.
- **De ordem ambiental**, observados impactos sistêmicos como poluição e barramento de rios, extinção ou redução crítica de espécies de fauna e flora, desmatamento, além de escassez e disputa em torno de recursos naturais necessários para a reprodução física e cultural de povos indígenas e comunidades tradicionais e quilombolas.
- **De ordem social**, dadas as relevantes transformações econômicas e demográficas regionais, trazidas pela instalação e operação dos grandes empreendimentos. Mesmo os potenciais benefícios destes projetos, ao serem concebidos apenas sob uma ótica

urbana e de cultura alheia à de povos indígenas e comunidades tradicionais e quilombolas, acabam gerando conflitos internos e externos, e processos de degradação dos laços comunitários. Os segmentos mais atingidos por estes impactos são crianças, mulheres e idosos.



2. QUAL A SITUAÇÃO ATUAL?

2.1. Histórico da relação entre grandes obras e povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas na Amazônia

A trajetória é antiga e nos remete ao processo de colonização, com as inúmeras iniciativas de exploração de produtos florestais, minerais, agrícolas, entre outros. Esta relação é historicamente marcada pelo interesse na exploração de recursos naturais de regiões habitadas inicialmente por indígenas e, conforme a evolução do processo histórico, também por populações tradicionais e comunidades quilombolas.

Dentre as principais pressões e ameaças históricas e com diferente envergadura – tanto espacial quanto com respeito ao potencial de impacto – estão aquelas:

- Causadas por grandes obras de infraestrutura logística e energética, como rodovias, ferrovias, hidrovias, gasodutos, usinas hidrelétricas e linhas de transmissão.
- Relacionadas às frentes de colonização e à expansão de atividades econômicas, envolvendo projetos de assentamento e a incorporação de extensas áreas pelo agronegócio e pela frente madeireira.
- Decorrentes de atividades que não visam a apropriação da terra, mas de recursos naturais locais, como mineração, pesca, bio-prospecção, turismo.
- Causadas por problemas de coordenação interinstitucional e de relação com as sociedades indígenas, que podem gerar impactos. Neste contexto, aparecem demandas de regulamentação relacionadas à atuação de outros órgãos (p.ex. no caso das sobreposições entre unidades de conservação e terras indígenas, do atendimento à saúde ou da relação entre índios e militares).

- Causadas pela precariedade dos direitos dos povos indígenas e comunidades locais da Amazônia.

Os desafios ainda persistem, especialmente após o novo impulso da instalação de grandes empreendimentos na Amazônia, proporcionado pela implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007 e ao longo dos últimos anos. Neste período, intensificaram-se a construção, a pavimentação e a ampliação de rodovias e ferrovias (BR-163, BR-156, BR-230, Estrada de Ferro Carajás), a construção e a ampliação de portos (Porto de Itaqui), a instalação de novos projetos minerários (projeto Serra Sul/Vale), o avanço do agronegócio e a construção de usinas hidrelétricas e pequenas centrais hidrelétricas.

2.2. Emergência de direitos e políticas públicas diferenciadas

A partir da Constituição Federal de 1988 foi observada uma série de avanços em termos de direitos de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, especialmente no tocante ao reconhecimento e à valorização da diversidade cultural, à garantia de direitos territoriais (demarcação de terras indígenas e terras de remanescentes de quilombos) e à ampliação dos canais de diálogo com o Estado, tais como: direitos sociais diferenciados, cotas nas universidades, saúde e educação com olhar específico, apoio ao etnodesenvolvimento, entre outros.

Também houve um fortalecimento político dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais, com a ascensão de organizações representativas – Coiab, APOINME, Conaq, GTA, CNS, entre outras – e de lideranças comunitárias no âmbito regional e nacional, além da articulação de redes de parceiros.

Além disso, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, cristalizou a valorização da questão ambiental e da temática dos chamados “povos da floresta”, que congregam justamente povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

Articulada ao fortalecimento dos direitos destas populações, houve uma ampliação de fontes de financiamento de projetos e atividades e o desenvolvimento efetivo de iniciativas comunitárias realizadas com a participação de indígenas, quilombolas e tradicionais. Internacionalmente e com reflexos também no Brasil, houve um aprimoramento da abordagem ambiental e de responsabilidade social corporativa do setor privado. Vale ainda destacar o reforço nos procedimentos de licenciamento ambiental, incluindo uma abordagem específica para povos indígenas e comunidades quilombolas.

O avanço nos direitos destes grupos favoreceu o fortalecimento de lideranças e organizações representativas para discussões de assuntos estratégicos, elaboração e implementação de políticas públicas e projetos de gestão territorial e desenvolvimento sustentável, também no âmbito regional e nacional. Toda essa *expertise* pode ser aplicada às discussões referentes a grandes empreendimentos.

Mesmo que de forma ainda incipiente, atualmente existe maior abertura para o diálogo entre instituições governamentais, setor privado e sociedade civil visando equacionar a implementação e a operação de empreendimentos com direitos de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

2.3. Desrespeito aos direitos e à aplicação das orientações e melhores práticas já existentes

Em termos gerais, há o reconhecimento de que já existe um conjunto de leis e direitos assegurados aos povos indígenas e às comunidades tradicionais e quilombolas, no âmbito da legislação brasileira – em especial na Constituição Federal de 1988, na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, entre outros.

Além disso, distintos setores (mineração, energia, petróleo e gás, finanças) já possuem padrões de desempenho e diretrizes para boas práticas, inclusive relacionados ao tema da consulta prévia.

Porém, o que se observa é que esses direitos e diretrizes são pouco implementados, inclusive nos diver-

so processos de planejamento e instalação de grandes empreendimentos em territórios da Amazônia. Como garantir que sejam assegurados na prática é a questão que se coloca no âmbito da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia*.

Além disso, no campo político e institucional, existem diversas frentes de ameaça aos direitos conquistados, tais como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215 (alteração dos procedimentos de demarcação de Terras Indígenas), a PEC 71/2011 (alteração nas definições de indenizações de ocupantes não indígenas de terras demarcadas), o Projeto de Lei e Outras Proposições 227/2012 (definição de “relevante interesse da União” para o desenvolvimento, que ameaça o usufruto exclusivo dos indígenas sobre suas terras), o Projeto de Lei do Senado 1610/1996 (mineração em Terras Indígenas), a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239 (questiona processo demarcatório de territórios quilombolas), entre outros.

1.4. Limitações e assimetrias do modelo de desenvolvimento e grandes empreendimentos

Provêm da incapacidade em contemplar efetivamente os interesses e beneficiar uma ampla gama de setores da sociedade, inclusive povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

Em geral, o modelo existente concentra seus benefícios, em especial financeiros, em setores da sociedade que vivem em outras regiões do país (Sul e Sudeste). Por outro lado, os impactos e os prejuízos relacionados a estes empreendimentos concentram-se nas regiões e populações amazônicas, com especial destaque para povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, que enfrentam alterações mais radicais no seu modo de vida.

As medidas mitigatórias implementadas não têm sido suficientes e efetivas para minimizar significativos danos ao meio ambiente (rios, florestas, qualidade do ar) e, ao mesmo tempo, têm tido resultados frustrantes no que se refere a alavancagem de desenvolvimento regional, distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida das populações. A experiência histórica de po-

vos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas com grandes obras é inequívoca quanto a esses resultados decepcionantes, o que intensifica sua resistência e oposição aos projetos.

A justificativa de que os grandes empreendimentos estimulam a dinamização da economia local por meio do pagamento de impostos para os governos municipais e estaduais ou da remuneração de *royalties*, entre outras medidas, também tem sido fortemente questionada por povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas e instituições apoiadoras. Seja por ineficiência de gestão, seja por falhas nos projetos e na adequada consideração de custos, inclusive os sociais, seja ainda por um arraigado sistema de corrupção, mesmo os municípios e estados que recebem altos valores em impostos e *royalties* não conseguem proporcionar uma qualidade mínima nos serviços de assistência em saúde, educação, infraestrutura, segurança, lazer, entre outros.

2.5. Incongruências e limitações do licenciamento ambiental

O difícil acesso à informação, o sucateamento e a falta de autonomia dos órgãos ambientais e intervenientes sobre o licenciamento ambiental (como Funai e Fundação Cultural Palmares) bem como pressões políticas sobre os processos são entraves à eficácia do licenciamento ambiental no País. Para garantir sua efetividade, é importante o estabelecimento de espaços deliberativos e de acompanhamento, que têm como exemplo a proposta dos comitês gestores indígenas no contexto de grandes obras – na prática, ainda pouco efetivos.

Torna-se necessário, portanto, aperfeiçoar as abordagens e ferramentas de avaliação dos impactos socioambientais dos empreendimentos e também de adotá-las como mecanismo para tomada de decisão no planejamento e não apenas para mitigação e compensação. Sem o devido questionamento do modelo e sem planejamento discutido e pactuado previamente por um conjunto maior de interessados, o planejamento e a participação carecem de efetividade.

O desrespeito às regras do licenciamento ambiental é o ponto de origem de praticamente todas as ações judiciais movidas nos últimos anos no âmbito de grandes obras. Acordos, condicionantes e mesmo a legislação vigente são encarados como obstáculos administrativos, jurídicos e políticos. Há atropelamento do processo, e os compromissos acordados muitas vezes não são executados. Além disso, faltam avaliações técnicas sobre impactos sinérgicos e cumulativos de empreendimentos numa mesma região.

É também crucial a articulação com políticas públicas e espaços de participação – tais como conselhos. As responsabilidades sobre impactos, mitigação, compensação e efetivação dos direitos constitucionais precisariam ser mais bem delimitadas e distribuídas. Desta forma, aponta-se incisivamente a fragilidade e a precariedade no monitoramento, na fiscalização do atendimento e da efetividade das medidas de mitigação e compensação socioambientais estabelecidas nas licenças, com reflexos sobre o controle social das mesmas.

2.6. Falta de governança e participação

Há o entendimento de que os espaços de participação, quando existem, são estabelecidos em etapas posteriores, quando as decisões já foram tomadas, no âmbito do “fato consumado”. Outro aspecto relevante e que está intrinsecamente relacionado à governança e à participação é a comunicação com povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. São identificadas inúmeras lacunas, tais como a disponibilização de informações em formato de difícil compreensão.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos propõem que a consulta livre, prévia e informada deve ser entendida como um direito fundamental que, ao ser protegido, tem conexões com múltiplos outros direitos, como a participação, a igualdade, a integridade cultural, o território e a subsistência.

Neste sentido, a Convenção 169 da OIT contempla o diálogo como um processo, não como um evento. Aplicável a decisões legislativas e administrativas que

possam afetar diretamente povos indígenas e tribais, a consulta prévia deve estar ancorada no pressuposto da boa-fé entre as partes e impõe práticas de comunicação e de negociação adequadas ao contexto intercultural, com a finalidade de se chegar a acordos vinculantes. Esses devem ser continuamente monitorados e repactuados ao longo da instalação do empreendimento.

Trata-se de pressuposto contrário ao que hoje se observa na prática quanto a consultas públicas que, entre outras fragilidades, carecem de mecanismos de avaliação que garantam encaminhamentos concretos às demandas de povos indígenas, tradicionais e quilombolas. O alijamento dos processos de tomada de decisão também se estende às instituições e aos órgãos governamentais dedicados à proteção destes grupos, como a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Fundação Cultural Palmares, o que deve ser problematizado.

Assim, a forma atual de tomada de decisão é uma “caixa preta”, ou seja, está baseada num planejamento fechado, sem abertura para uma participação mais ampla nas discussões e definições mais gerais e estratégicas referentes ao modelo de desenvolvimento.

A participação efetiva deve ser entendida como uma oportunidade para a harmonização de interesses coletivos em conflito, de modo que a Consulta Prévia se torne um caminho para o estabelecimento de melhores relações entre Estado, setor empresarial e financeiro, e as populações tradicionais e indígenas. De um lado tem-se o interesse coletivo por determinados rumos para o desenvolvimento nacional e, de outro, o interesse coletivo de proteção da integridade cultural de grupos portadores de direitos. É a partir desta harmonização que se pode promover a valorização tangível da diversidade cultural, assim como o reequilíbrio da distribuição de benefícios no contexto de grandes empreendimentos, cujo ônus hoje se faz sentir marcadamente por povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

2.7. Normativas e referências existentes

Em termos jurídicos e institucionais, há uma série de leis, normativas e orientações referentes a boas práticas

relacionadas a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. Internacionalmente, os povos indígenas possuem um conjunto mais amplo de referências. No âmbito nacional, também é observada diferenciação de abordagens entre os três grupos. A seguir, serão sumarizadas algumas destas principais referências.

Constituição Federal do Brasil (1988)

Diversos foram os avanços em relação aos direitos de povos indígenas e comunidades na Constituição Federal de 1988, que assegurou aos povos indígenas o respeito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e reconheceu o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Por outro lado, a Lei nº 6.001/1973 dispõe sobre o Estatuto do Índio e normatiza os direitos indígenas e as obrigações do Estado brasileiro em relação a esses povos, com ênfase na proteção de seus modos de vida e do direito sobre suas terras. Na Constituição também foram reconhecidos, pela primeira vez, os direitos de comunidades remanescentes de quilombos, que no artigo 68 das suas disposições transitórias introduziu o direito de regularização fundiária das comunidades quilombolas. Os artigos 215 e 216 da Constituição Federal tratam do patrimônio cultural brasileiro e estabelecem a necessidade de proteção às manifestações afrobrasileiras e o tombamento de documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)

Instituída em 2007, por meio do Decreto nº 6.040, a PNPCT representa uma ação do Governo Federal que busca promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades, contemplando povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. A política enfatiza o reconhecimento, o fortalecimento e a garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Portaria Interministerial no 60/2015

Tendo em vista a inserção diferenciada do tema “Povos e populações tradicionais” no licenciamento ambiental, foi editada a Portaria Interministerial nº 60 de 24 de março de 2015 pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em conjunto com o Ministério da Justiça, o Ministério da Saúde e o Ministério da Cultura. Por meio desta portaria foi regulamentada a interveniência da Funai para povos indígenas e da Fundação Cultural Palmares em processos relativos a comunidades quilombolas. No sentido de melhor orientar os procedimentos para a operacionalização da Portaria, a Funai publicou a Instrução Normativa nº 02/2015 e a Fundação Cultural Palmares a Instrução Normativa nº 01/2015.

Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais

Promulgada pelo Decreto nº 6.177, em agosto de 2007, esta Convenção destaca a importância dos conhecimentos tradicionais e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, devendo ser asseguradas sua proteção e promoção. A Convenção compreende, entre seus objetivos, a promoção da diversidade das expressões culturais; o incentivo à livre interação entre culturas; o encorajamento ao diálogo intercultural e o fomento à interculturalidade (Art. 1º), reafirmando o princípio de proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural como condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras.

Convenção da Diversidade Biológica

Dedicada prioritariamente à conservação e ao uso sustentável da diversidade biológica, tem uma matriz de defesa de direitos de povos e comunidades tradicionais no que concerne ao acesso e ao uso dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos.

Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais

A Convenção 169 da OIT é o único instrumento relativo ao direito dos povos indígenas e tribais que é le-

galmente vinculante a nível internacional. No Brasil, foi ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de novembro de 2002, e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Os principais direitos abordados na Convenção são o reconhecimento da autoidentificação como critério de identidade, a valorização das formas próprias de organização social e política, cultura e modo de vida tradicionais a “não discriminação”, o direito à participação e consulta prévia, entre outros. No Brasil, além de povos indígenas, a Convenção 169 aplica-se às comunidades quilombolas, reconhecidas como “povos tribais”.

Declaração da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP)

A Declaração foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em setembro de 2007 e representa um dos mais abrangentes documentos relativos aos direitos dos povos indígenas a nível global. O documento não é legalmente vinculante, mas o amplo apoio dos Estados nacionais assegura à Declaração legitimidade e autoridade. Entre os principais direitos reforçados pela Declaração podem ser destacados: autodeterminação, valorização e fortalecimento das culturas indígenas, garantia do uso preservação de suas terras, territórios e recursos, consulta prévia e consentimento livre, prévio e informado, entre outros.

Destaque-se também a existência de guias e manuais internacionais para melhores práticas por parte do setor financeiro e empresarial que possuem seções que abordam: identificação de riscos para direitos humanos e medidas de prevenção e mitigação; proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; procedimentos justos e equitativos para resolução de conflito; atenção especial a mulheres, crianças, jovens e idosos; consulta prévia e consentimento livre, prévio e informado; dentre outras seções importantes no que se refere a povos e populações tradicionais. A saber:

Padrões de Desempenho da *International Finance Corporation* – IFC

A IFC possui uma série de Padrões de Desempenho (*Performance Standards – PS, em inglês*), que foram atualizados em 2012 e fornecem orientações sobre como identificar, evitar, mitigar e gerir riscos e impactos, promovendo a sustentabilidade. PS7 é voltado especificamente para a interação entre projetos do setor privado e povos indígenas. No PS7 são destacadas a necessidade do engajamento com as comunidades e a realização da consulta livre e informada, que deve ser compatível com os riscos do projeto específico. Em determinadas circunstâncias, este processo conduzirá à busca pela obtenção do Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI).

Relatórios de Sustentabilidade da *Global Reporting Initiative* – GRI

A GRI é uma organização não governamental fundada em 1997 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – *United Nations Environment Programme* (Unep) e pelo Centro para Educação e Pesquisa de Estratégias Ambientais – *Ceres (Centre for Education and Research in Environment Strategies)*, tendo o objetivo de estabelecer princípios e indicadores econômicos, sociais e ambientais para as empresas, que formam relatórios de sustentabilidade que são organizados pela GRI para padronizar a avaliação do desempenho das empresas nestes temas. No indicador de direitos humanos 9 (HR9), é abordado especificamente o número total de casos de violações envolvendo os direitos dos povos indígenas e também pode incluir comunidades quilombolas.

Banco Mundial

O Banco Mundial desenvolveu normativas socioambientais que condicionam o apoio financeiro desta entidade aos projetos de governos que afetam povos indígenas. As normas operacionais 4.10 (OP 4.10), lançadas em 2005, foram atualizadas em 2016 com a aprovação da Política Socioambiental do Banco Mundial, que possui abordagem específica em relação a povos indígenas.

Por fim, há também outras referências em distintos setores:

Setor financeiro e bancário: Inclui abordagem a povos indígenas nos Princípios do Equador, que consolida princípios socioambientais e de sustentabilidade que orientam os bancos signatários na identificação, avaliação e gerenciamento de riscos a nível internacional (a última edição data de 2013).

Mineração: Declaração de Posição em relação a povos indígenas (*Position Statement* – 2013) e Guia de Boas Práticas sobre Povos Indígenas e Mineração, lançado em 2010 e atualizado em 2015.

Petróleo e gás: Documento *Povos indígenas e a indústria de petróleo e gás: contexto, temas e boas práticas emergentes*, da Associação Global de Petróleo e Gás para Assuntos Ambientais e Sociais (*International Petroleum Industry Environmental Conservation Association* – Ipieca).

Energia: Protocolo de Avaliação de Sustentabilidade de Hidrelétricas da Associação Internacional de Hidreletricidade (*International Hydropower Association* – IHA), que inclui critérios de medição do respeito e do cuidado da empresa com povos indígenas afetados pela iniciativa nas várias fases do ciclo de projeto.

Certificação Florestal: Princípios e critérios para o manejo florestal, que orientam o procedimento de certificação de produção responsável de produtos florestais do *Forest Stewardship Council* (FSC), que contempla no seu Princípio 3 especificamente os povos indígenas.

No âmbito nacional foi lançada, recentemente, a Proposta de Diretrizes Brasileiras de Boas Práticas Corporativas com Povos Indígenas, cujo processo foi conduzido pela organização não-governamental *The Nature Conservancy* (TNC) em parceria com a Iniciativa Diálogo Empresas e Povos Indígenas.

3. Diretrizes para a inserção de povos e comunidades nos processos de planejamento e desenvolvimento territorial e instalação de grandes obras na Amazônia

Motivados por diagnósticos resultantes de entrevistas com atores-chave, de duas reuniões de Grupo de Trabalho e do Seminário Participativo sobre Direitos Humanos e Grupos Vulnerabilizados – Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas, detalhados na próxima seção, foram elaboradas diretrizes gerais e específicas para cada um dos quatro temas: planejamento e desenvolvimento territorial, licenciamento ambiental, governança e comunicação, e consulta prévia.

Transversalmente, as orientações elencadas partem do reconhecimento da dimensão política de processos como o licenciamento ambiental e o planejamento territorial, cujas assimetrias de poder e representatividade demandam ações afirmativas consequentes. De outro lado, reitera-se a importância da diversidade sociocultural brasileira enquanto ativo de sociedades mais justas, democráticas e resilientes, desta forma pertinente a todos os níveis decisórios – e processos decorrentes – da instalação e operação de obras de infraestrutura e empreendimentos na Amazônia.

A expressão de ambos os pressupostos se dá, em linhas gerais, na incorporação de saberes, percepções e expectativas de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas a estudos, políticas, planos e programas. Da mesma forma, os cronogramas de implementação dos empreendimentos precisam incorporar o tempo necessário à participação destes grupos nas decisões que os afetem, em etapas diversas, disponibilizando abordagens, formatos, linguagens e estratégias de comunicação adequadas para cada caso.

Em larga medida, as orientações práticas aqui descritas falam da plena efetivação de direitos já formalizados – seja na legislação nacional, seja em acordos internacionais – ou, ainda, de referências consagradas em boas práticas de cunho voluntário.

3.1. Planejamento e desenvolvimento territorial

Nos processos de planejamento do desenvolvimento estratégico e de decisão sobre grandes empreendimentos em territórios da Amazônia não há participação efetiva de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, tampouco de órgãos governamentais relacionados (Funai, Fundação Cultural Palmares).

Observa-se que estes processos não têm dado a devida atenção à prevenção de violação de direitos, à regularização das terras e às transformações de abrangência regional, em decorrência do estímulo ao desenvolvimento econômico alavancado pela instalação de grandes obras. Por outro lado, a avaliação das transformações socioambientais, territoriais e dos impactos sinérgicos e cumulativos tem sido insuficiente para embasar um planejamento estratégico e uma pactuação mais abrangentes, considerando-se os diversos interesses incidentes sobre os territórios da Amazônia.

Devido às inadequações dos processos de planejamento e desenvolvimento territoriais, os empreendimentos têm enfrentado um ambiente de elevado risco reputacional, financeiro, operacional e judicial.

Por outro lado, movimentos sociais e organizações representativas reconhecem a necessidade de atuação mais intensa na cobrança por maior espaço e participação no planejamento territorial estratégico.

DIRETRIZ 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.

14.1. Definir com clareza as responsabilidades institucionais para a operacionalização e a integração das políticas públicas, investimento social privado, ações antecipatórias e demais instrumentos de planejamento territorial de longo prazo.

14.2. A consolidação dos processos de regularização fundiária de terras indígenas, territórios quilombolas e de povos e

comunidades tradicionais deve ser condição para a definição de empreendimentos estratégicos no âmbito do planejamento territorial.

14.2.1 Tais processos devem ser transparentes, garantindo-se acesso à informação por parte de povos e comunidades tradicionais, das empresas e da sociedade civil.

14.2.2 Entidades financiadoras devem atrelar as decisões de investimento à existência de políticas e ações específicas voltadas à regularização fundiária, de modo a prevenir e mitigar riscos socioambientais relacionados ao conflito por terras.

14.3. Incorporar a participação de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, bem como órgãos governamentais responsáveis pela proteção dos direitos destes, nos procedimentos de planejamento estratégico, tático e regional, em reconhecimento explícito, por parte do Estado, de instituições financiadoras e de empresas, quanto à legitimidade desta participação.

14.3.1 A partir dos resultados da consulta prévia, incorporar em todo o processo de planejamento territorial no contexto de grandes obras a prevenção à violação de direitos humanos de povos e comunidades e o mapeamento de riscos e impactos socioambientais, assegurando efetividade das ações de prevenção, mitigação e, quando não for possível, de compensação, ligadas ao licenciamento ambiental.

14.4. Aprimorar estudos e avaliações integradas a partir da dimensão territorial, com a participação dos atores sociais relevantes, visando não apenas a identificação de potencialidades econômicas dos empreendimentos, como também de planos pré-existent, protocolos comunitários e vocações regionais.

14.4.1 Incorporar os resultados dos estudos e avaliações de impactos sinérgicos e cumulativos como elementos básicos das discussões para o processo de planejamento territorial e de projetos específicos.

14.4.2 Promover levantamento dos empreendimentos realizados no passado, tendo-se em vista a identificação de passivos socioambientais e violações de direitos humanos por parte do Estado e de empreendedores, de forma a subsidiar a avaliação da necessidade de políticas de reparação.

14.5. Estabelecer ações antecipatórias junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, como condição necessária à implantação de grandes obras, com vistas à prevenção de violações de direitos e ao fortalecimento das condições de vida no longo prazo.

14.5.1 Garantir o financiamento do fortalecimento das capacidades institucionais destas populações de forma antecipada e durante todo o ciclo de planejamento e instalação das grandes obras, com base em suas necessidades e especificidades.

14.5.2 Acrescentar, no âmbito do planejamento territorial, ações de combate ao racismo e à discriminação dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais ao conjunto de medidas antecipatórias de cunho sociocultural.

14.6. Instituir mecanismos independentes de monitoramento da implantação das ações, inclusive antecipatórias, assim como para o recebimento de denúncias de violações de direitos humanos no âmbito do planejamento territorial.

3.2. Licenciamento ambiental

Povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas têm enfrentado dificuldades de acompanhamento e compreensão do processo de licenciamento ambiental devido à sua complexidade, à falta de definição clara sobre os espaços de participação adequados e sobre os momentos corretos para a aplicação do direito de consulta livre, prévia e informada. Inclusive não há, neste âmbito, legislação ou normativa que estabeleça um tratamento específico, com abordagem diferenciada, para as comunidades tradicionais – diferentemente de indígenas e quilombolas. Ademais, diversas iniciativas de cunho legislativo, atualmente em curso, têm no seu escopo a redução da aplicação do licenciamento ambiental e da participação das comunidades afetadas.

Observa-se, via de regra, que os processos de licenciamento não definem adequadamente as áreas de influência direta e indireta dos estudos socioambientais;

não têm dimensionado de forma adequada os impactos imateriais e sobre os modos de vida dos povos e comunidades tradicionais, tampouco os impactos relacionados às estruturas de apoio necessárias para a instalação e operação dos empreendimentos (transporte, fornecimento de energia, entre outros); dão pouca atenção às obras de pequeno e médio portes que podem ter impactos sinérgicos e cumulativos muito relevantes sobre biomas, territórios, povos e comunidades.

Por consequência, a efetividade da mitigação e da prevenção de impactos socioambientais tem sido limitada, com medidas insuficientes, implementadas de forma inadequada e com pouca margem para a realização de ajustes necessários durante sua implementação.

As “demandas reprimidas” e os “custos do Estado”, relacionados à precariedade dos serviços públicos nas regiões, são muitas vezes projetados para dentro dos processos de licenciamento ambiental, como medidas previstas nos Planos Básicos Ambientais (PBA), à custa dos empreendedores.

Os órgãos ambientais (Ibama, ICMBio) e outros relacionados ao licenciamento (Funai, Fundação Cultural Palmares) enfrentam diversas fragilidades em termos de sobrecarga dos servidores públicos e sucateamento de estruturas. Tanto estes como as comunidades envolvidas em processos de licenciamento de grandes obras têm sofrido pressões para maior agilidade nos processos e, via de regra, são encarados como entraves à eficácia do licenciamento ambiental. Ademais, os órgãos ambientais e outros que participam do processo, assim como os povos e comunidades afetados têm enfrentado grande dificuldade de acompanhamento, monitoramento e fiscalização das medidas mitigatórias e compensatórias estabelecidas. No caso de grandes obras de infraestrutura estatais, frequentemente há um conflito de interesse do poder público, que pode ser ao mesmo tempo empreendedor, licenciador, fiscalizador e financiador.

DIRETRIZ 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.

15.1. Assegurar que os processos de licenciamento ambiental estejam baseados nos princípios de transparência e acesso universal a documentos e informações, com linguagem acessível ou que sejam elaborados materiais complementares de comunicação para auxiliar o entendimento de todo o processo por parte de povos e comunidades tradicionais.

15.1.1 Criar ou aprimorar, em âmbito local, espaços (fóruns, comitês, observatórios ou correlatos) que permitam manter rotinas de interlocução direta entre poder público, empreendedor, povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, com especial atenção para não impactar negativamente o cotidiano das populações.

15.1.2 Garantir a realização de audiências públicas sobre o empreendimento de forma específica e antecipada para povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, considerando-se os protocolos de cada comunidade e suas diversidades linguísticas e culturais, com divulgação ampla e tempestiva para que as partes possam se preparar adequadamente.

15.1.3 Realizar reuniões devolutivas após audiências públicas, bem como outros processos de consulta, nas quais os órgãos intervenientes, em conjunto com o empreendedor, apresentem os principais pontos levantados pelos povos e comunidades e como serão encaminhados.

15.1.4 Dimensionar de forma adequada os prazos do licenciamento ambiental junto a povos e comunidades, de forma a garantir que sejam respeitados seus processos internos de compreensão e discussão dos empreendimentos, seus impactos e ações previstas.

15.2. Assegurar que os órgãos governamentais ambientais e intervenientes tenham as condições institucionais necessárias (recursos humanos, financeiros e técnicos) à condução adequada e eficiente dos processos de licenciamento ambiental, com ênfase nos processos de consulta junto a povos e comunidades.

15.2.1 Estabelecer responsabilidades e procedimentos necessários à articulação institucional e incorporação dos pareceres dos órgãos que atuam junto aos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas no licenciamento ambiental.

15.2.2 Normatizar procedimentos dentro da administração pública para garantir a efetividade dos marcos legais relacionados ao licenciamento ambiental.

15.2.3 Estabelecer espaços permanentes de coordenação interministerial para acompanhar e fiscalizar o cumprimento das condicionantes dos processos de licenciamento ambiental, assim como o cumprimento das responsabilidades do poder público.

15.2.4 Estabelecer instrumentos e espaços de forma a garantir que os órgãos ambientais coordenem os processos de avaliação ambiental dos impactos sinérgicos e cumulativos numa mesma região, assim como a distribuição de responsabilidades para gestão de impactos entre os diversos empreendimentos.

15.2.5 Fortalecer os mecanismos que resultam na suspensão da licença ambiental nos casos de comprovado descumprimento das medidas mitigatórias e compensatórias pelos empreendedores.

15.3. Desenvolver processos formativos junto a empreendedores para melhor entendimento das realidades e especificidades socioculturais de povos e comunidades envolvidos em processos de licenciamento.

15.4. Assegurar que as instituições financeiras considerem nos processos de concessão de empréstimo os pareceres da Funai e Fundação Cultural Palmares quanto à avaliação dos impactos, visando o respeito aos interesses e direitos das comunidades afetadas.

15.5. Elaborar e implementar de forma adequada e efetiva medidas de mitigação, compensação, controle e monitoramento previstas nos processos de licenciamento ambiental.

15.5.1 Garantir a participação direta de povos e comunidades nas discussões que definem e detalham termos de referência, planos de trabalho, estudos ambientais e medidas mitigatórias e compensatórias que os afetem, bem como no acompanhamento da implementação.

15.5.2 Garantir o reconhecimento, por todas as partes envolvidas no licenciamento ambiental (órgãos licenciadores e intervenientes, empresas e outros interessados), da dimensão social e cultural relacionada a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

15.5.3 Orientar a elaboração de medidas de mitigação e compensação socioambiental que proporcionem legados duradouros para a melhoria da qualidade de vida e o fortalecimento de povos e comunidades.

15.5.4 Manter a sincronia entre os componentes social, ambiental e de povos e comunidades previstos nas ações do licenciamento ambiental, para garantir a qualidade dos estudos e a efetividade das medidas.

15.5.5 Garantir recursos para financiar entidades e/ou profissionais capacitados e independentes para realizar acompanhamento, fiscalização e monitoramento dos impactos do empreendimento durante todas as etapas do licenciamento ambiental.

15.5.6. Definir e divulgar a todos potencialmente afetados os planos de contingência e de resposta a emergências.

3.3. Governança e comunicação

É generalizada a falta de compreensão, acompanhamento e intervenção por parte de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas no planejamento territorial e em processos de licenciamento ambiental. São falhos os mecanismos de comunicação e demais espaços de tomada de decisão sobre grandes obras em territórios da Amazônia. O tempo destinado à assimilação das informações e à participação qualificada no planejamento territorial e no licenciamento ambiental, em geral, não está de acordo com os processos internos de discussão e tomada de decisão de povos e comunidades. Os documentos relacionados ao planejamento territorial e que compõem o processo de licenciamento ambiental apresentam linguagem técnica de difícil acesso para povos e comunidades.

Questões relativas aos passivos socioambientais históricos não são discutidas de forma adequada entre povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, órgãos ambientais e empreendedores. Ainda há dificuldade para incorporar conhecimentos tradicionais e percepções das populações potencialmente impactadas nos estudos ambientais e processos de planejamento, em razão de suposta ausência de comprovação “técnica” e “científica”.

Ademais, os espaços de discussão e tomada de decisão compartilhada entre Estado, empreendedores e comunidades afetadas ainda são muito limitados diante da demanda existente. As audiências públicas demonstraram não ser o momento e/ou o espaço adequado para que povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas possam entender e intervir nas discussões sobre os empreendimentos.

De outra forma, a “licença social para operar”¹ poderia conferir segurança jurídica aos empreendedores, que poderão assumir obras e empreendimentos com garantias mínimas de viabilidade locacional, além de reduzidos riscos de conflitos com comunidades, judicialização e paralisação temporária ou definitiva das obras.

DIRETRIZ 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.

16.1. Garantir que povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas tenham acesso facilitado a informações em linguagem e formatos adequados, respeitando-se prazo

1 Espécie de consentimento informal da sociedade para que uma empresa comece ou mantenha uma atividade em determinada região. A expressão se tornou notória em 1997, durante uma conferência sobre mineração e comunidades em Quito, Equador, promovida pelo Banco Mundial.

suficiente para efetiva compreensão e discussão interna sobre planejamento territorial, e instalação e operação de grandes empreendimentos.

16.1.1 Considerar, nos estudos ambientais e nos processos de comunicação, os conhecimentos de povos e comunidades, inclusive associados à biodiversidade, respeitando-se a legislação vigente e garantindo-se a participação direta das comunidades locais.

16.1.2 Consolidar espaços para que povos e comunidades possam conhecer e discutir os empreendimentos previamente à tomada de decisão.

16.1.3 Realizar de forma independente e isenta de interesses e influências a comunicação com povos e comunidades, assegurando-se alternativas de acesso a informações produzidas pelas próprias comunidades.

16.1.4 Traduzir os materiais de comunicação para as línguas indígenas, nos contextos em que isso seja relevante e demandado pelas comunidades.

16.1.5 Os especialistas envolvidos nos estudos de componente indígena e quilombola devem ter conhecimento prévio acerca dos territórios, povos e comunidades tradicionais a serem estudados, e preferencialmente o aval das comunidades.

16.1.6 Sistematizar e divulgar os momentos estratégicos para consulta e participação nos planejamentos setoriais (mineração, logística, energia, petróleo e gás).

16.2. Investir no desenvolvimento de tecnologias, instrumentos de comunicação e de disseminação de informações que sejam efetivos, culturalmente adequados e que respeitem a organização existente de povos e comunidades locais afetados, em termos de linguagem, formato e dinâmica.

16.2.1 Elaborar e implementar plano de comunicação e engajamento adequado para povos e comunidades impactadas, por parte do empreendedor, com base em discussões com órgãos governamentais intervenientes (Funai, Fundação Cultural Palmares).

16.2.2 Garantir a realização de audiências públicas sobre o empreendimento de forma específica e antecipada para povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, considerando-se os protocolos de cada comunidade e suas diversidades linguísticas e culturais, com divulgação

ampla e tempestiva para que as partes possam se preparar adequadamente.

16.2.3. Os mecanismos independentes de monitoramento e recebimento de queixas e denúncias relacionadas a violações de direitos humanos no âmbito do empreendimento devem ser de fácil acesso aos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

16.3. Garantir a participação ativa de povos e comunidades em todo o ciclo de discussão e tomada de decisão do empreendimento, assim como na definição, elaboração, implementação e no monitoramento das medidas de mitigação, inclusive com o acompanhamento do cumprimento das condicionantes por meio de comitês de gestão, conselhos ou outros tipos de mecanismos de governança.

16.3.1 Fortalecer e articular espaços já existentes de governança do planejamento territorial e aqueles voltados ao acompanhamento dos empreendimentos nas regiões, garantindo envolvimento de povos e comunidades, assim como dos entes públicos, movimentos sociais, institutos de pesquisa, universidades, associações e organizações da sociedade civil e empresas.

16.3.2 Respeitar as formas e práticas tradicionais de comunidades e povos para espaços de governança em que se discutam o planejamento, a instalação e operação de empreendimentos, as quais não implicam necessariamente estruturas institucionalizadas.

3.4. Consulta prévia

Trata-se de um direito fundamental que, ao ser protegido, tem conexões com múltiplos outros, como o direito à participação, à igualdade, à integridade cultural, ao usufruto exclusivo dos territórios, à subsistência. Como instrumento de diálogo, baseado na boa-fé entre povos, comunidades e o Estado, visa garantir a efetiva participação na tomada de decisões legislativas e administrativas que afetem povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. Se, por um lado, as comunidades quilombolas foram reconhecidas pelo governo brasileiro como sujeitos de direitos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho,

o mesmo não ocorreu com comunidades tradicionais, sob as quais paira a incerteza se a Convenção se aplica ou não.

O direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado, bem como as melhores práticas que os orientam, ainda não são plenamente aplicados às políticas públicas e às decisões que envolvem planejamento, instalação e operação de grandes empreendimentos na Amazônia capazes de afetar diretamente povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Não existem mecanismos claramente estabelecidos que orientem os processos. Em relação à consulta prévia, observa-se o consenso de que devem ser gerados **acordos vinculantes** como resultado, o que não ocorre em relação ao consentimento livre prévio e informado, sobre o qual existem distintos posicionamentos, especialmente no que se refere ao direito a veto por parte de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

Ressalta-se que os diversos guias, diretrizes, compromissos e normativas relacionados a melhores práticas internacionais sobre a relação empresas-comunidades, incluindo a temática da consulta prévia, não são amplamente divulgados ou conhecidos, tampouco colocados em prática. Além disso, os protocolos comunitários de consulta e os planos de consulta desenvolvidos pelas próprias populações tradicionais e indígenas ainda não têm sido amplamente disseminados nos processos de planejamento, instalação e operação de grandes empreendimentos na Amazônia.

DIRETRIZ 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.

17.1. Reconhecer amplamente, por parte do Estado e das empresas, o direito à consulta livre, prévia e informada como direito fundamental dos povos e comunidades atingidos por grandes obras e empreendimentos.

17.1.1 Reconhecer que a realização da consulta prévia é dever do Estado, e que este deve zelar pela autonomia dos povos e comunidades na definição das formas de consulta, respeitando as especificidades de cada um, como garantia da proteção aos direitos coletivos.

17.1.2 Estabelecer claramente diretrizes e responsabilidades dos órgãos governamentais no procedimento de consulta prévia referente a empreendimentos.

17.1.3 Promover a sistematização e a difusão de boas práticas, normativas nacionais e internacionais sobre processos de consulta prévia, assim como processos de capacitação na temática para povos e comunidades, representantes do Estado, empresas e instituições financeiras.

17.1.4 Investir na organização prévia de povos e comunidades para a definição e a garantia de procedimentos relacionados à consulta prévia, em especial a localização, a língua a ser utilizada, os responsáveis pelas falas em nome das comunidades, os momentos e tempos necessários e o financiamento das ações.

17.1.5 Produzir planos de consulta prévia que considerem as características e especificidades de cada povo e comunidade na definição das atividades, formatos e linguagem, respeitando-se os tempos necessários à efetiva compreensão e à organização interna.

17.1.6 Detalhar os procedimentos de consulta prévia ampla e participativa, com a presença do Estado, de representantes de povos e comunidades e de empresas.

17.1.7 Assegurar que a realização de processos de consulta livre, prévia e informada se dê de fato no período prévio ao licenciamento ambiental, possibilitando-se a incorporação de seus resultados ao planejamento do empreendimento.

17.1.8 Garantir que a consulta prévia relativa à instalação e operação de empreendimentos seja realizada por meio de processo contínuo e renovado a cada nova medida e/ou fase que possa impactar direta e/ou indiretamente os povos e comunidades tradicionais.

17.2. Criar mecanismos de financiamento voltados à mobilização e ao fortalecimento de povos, comunidades e suas entidades representativas nos processos de consulta prévia, nos quais a decisão de como utilizar os recursos captados contem com a participação direta de representantes dos povos e comunidades afetados.

17.2.1 Instituir formas de financiamento da consulta prévia, disponibilizadas pelo Estado e a serem ressarcidas pelos empreendedores.

17.2.2 Estabelecer a efetiva realização de processos de consulta prévia pelo Estado como premissa para a concessão de financiamento por parte de bancos e instituições financeiras.

17.3. Investir no fortalecimento da governança local de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, assim como de suas organizações representativas, em especial das comunidades afetadas, como condição necessária para a realização de processos adequados de consulta prévia.

17.3.1 Investir na elaboração de Planos de Gestão Territorial de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, utilizando-os como ferramenta e ponto de partida dos processos de consulta prévia.

17.3.2 Investir na elaboração e aplicação de protocolos de consulta comunitários para povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, utilizando-os como orientação, em termos de processo e formato, à consulta prévia.

17.3.3 Estabelecer processos de diálogo aberto, transparente e planejado entre Estado, empresas, instituições financiadoras e povos e comunidades, como forma de minimizar conflitos internos e externos às comunidades afetadas por empreendimentos.

17.3.4 Considerar as diferenças e evitar potenciais conflitos entre povos e comunidades já impactados daqueles que ainda serão impactados, incluindo as distintas opiniões em relação aos empreendimentos.

17.4. Adaptar o decreto da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) como fonte jurídica para a aplicação do direito de consulta prévia às comunidades tradicionais.

17.5. Consultar o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) para a determinação do órgão responsável por acompanhar o processo de consulta prévia de determinadas comunidades tradicionais.

4. Como foram construídas as diretrizes?

As diretrizes apresentadas neste documento foram estabelecidas no Grupo de Trabalho (GT) em **Direitos Humanos, com foco em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas**, conduzido pelos consultores Isabelle Vidal Giannini e Cássio Ingles de Sousa, por meio da realização de atividades participativas, que contaram com o engajamento de representantes de governo, empresas, universidades, ONGs, movimentos sociais e povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, além de suas organizações representativas.

Os princípios que orientaram a condução do GT foram a abordagem participativa, a promoção do diálogo e consideração às diversas perspectivas e percepções de distintos setores e a valorização do “processo de discussão” tanto quanto do produto final gerado. Os diagnósticos, resultantes de entrevistas com atores-chave e de duas reuniões de Grupo de Trabalho ocorridas durante o primeiro semestre de 2016, indicaram a necessidade de se refletir sobre quatro grandes temas: planejamento e desenvolvimento territorial; licenciamento ambiental; governança e comunicação; e consulta prévia. O Fórum Integrador em Belém sediou também uma discussão temática que possibilitou que um grupo mais ampliado de atores contribuísse para o acúmulo do GT.

No decorrer do processo foram elaborados subsídios específicos para discussões sobre consulta prévia e consentimento livre e informado, produzidos por Luis Donizete Grupioni, e do tema licenciamento ambiental, sob responsabilidade de Biviany Rojas e Juliana de Paula.

Um seminário de três dias em Brasília, com a presença de diversas lideranças dos movimentos sociais, além de órgãos federais, instituições financeiras e de pesquisa, consolidou a última reunião do Grupo de Trabalho em 2016. O encontro teve a missão de coletar um apanhado amplo de possíveis diretrizes para as relações entre esses grupos, empresas e governos. Os momentos de debate alternaram-se entre subgrupos e plenária, e a sistematização das recomendações consta deste documento.

Os relatos das discussões e os participantes em cada encontro podem ser acessados nos links abaixo:

[1ª Reunião de Trabalho](#)

4 de abril de 2016, em Brasília

[2ª Reunião de Trabalho](#)

2 de junho de 2016, em Brasília

[Fórum Integrador, roda temática](#)

9 de agosto de 2016, em Brasília

[Seminário Participativo](#)

29, 30 e 31 de agosto de 2016, em Brasília

Mais detalhes sobre estas atividades, assim como os documentos produzidos, estão disponíveis no website da iniciativa, no [link](#).



Reunião de Trabalho sobre Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas, Brasília, abr/2016

Seminário Participativo sobre Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas, Brasília, ago/2016



5.1. Quadro de entrevistas realizadas

Instituições entrevistadas, até o fim de 2015.

	Instituição	Nome	Grupo social
1	ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	Iara Vasco	Tradicional
2	Funai – Fundação Nacional do Índio	Janete Carvalho	Indígenas
3	IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil	Marcela Menezes	Geral
4	IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil	Henyo Trindade	Geral
5	Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena	Luis Donizete Grupioni	Indígena/ Quilombolas
6	Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola	Patrícia Cota Gomes	Geral
7	ISA – Instituto Socioambiental	Márcio Santili	Geral
8	TNC – The Nature Conservancy	Helcio Souza	Indígenas
9	Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	Kleber Karipuna	Indígenas
10	Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	Paulo Pankararu	Indígenas
11	CPI-SP – Comissão Pró-Índio de São Paulo	Lúcia Andrade	Quilombolas
12	CTI – Centro de Trabalho Indigenista	Gilberto Azanha	Indígenas

5.2. Quadro das legislações e normativas relevantes

Convenções, tratados e pactos internacionais ratificados pelo Brasil

Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, promulgada em 1972	Tem como propósito: a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial; o respeito ao patrimônio cultural imaterial de comunidades, grupos e indivíduos envolvidos; a conscientização no plano local, nacional e internacional da importância do patrimônio cultural imaterial e de seu reconhecimento recíproco; a cooperação e a assistência internacionais.
Convenção da Diversidade Biológica (CDB), promulgada por meio do Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998	A Convenção foi estabelecida durante a notória ECO-92 – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992 – e é hoje o principal fórum mundial para questões relacionadas ao meio ambiente. Tem uma matriz de defesa de direitos dos povos e populações tradicionais no que concerne ao uso dos conhecimentos tradicionais associados aos recursos genéticos.

<p>Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos e Indígenas e Tribais, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de novembro de 2002 e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004</p>	<p>Indica critérios para descrever os povos que objetiva proteger destacando a autoidentificação, as formas próprias de organização social e política, a cultura e o modo de vida tradicionais e diferenciados de outros segmentos da população nacional. Visa garantir o pleno gozo de direitos aos povos indígenas e tribais, sem qualquer tipo de coerção ou discriminação; o reconhecimento das especificidades socioculturais dos povos indígenas e tribais como parte integral de suas vidas, incluindo modos de vida, costumes, tradições, instituições, leis “costumeiras”, organização social e uso da terra e território; a adoção de medidas especiais, que diante da vulnerabilidade dos povos indígenas e tribais, devem ser adotadas para salvaguardar pessoas, instituições, bens, culturas e meio ambiente dos povos interessados e a participação e consulta, que determinam que os povos indígenas e tribais devem ser consultados em todas as questões que os afetem.</p>
<p>Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, promulgada pelo Decreto nº 6.177, de 1o de agosto de 2007</p>	<p>Destacam-se nesta convenção os princípios de respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; da igual dignidade e do respeito por todas as culturas; da solidariedade e cooperação internacionais; da complementaridade dos aspectos econômicos e culturais; da cultura como um dos motores fundamentais do desenvolvimento sendo que os indivíduos e povos têm o direito fundamental de dele participarem e se beneficiarem.</p>
<p>Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969</p>	<p>Reafirma o propósito das Nações Unidas de promover o respeito universal aos Direitos Humanos, sem discriminação de raça, sexo, idioma ou religião, enfatizando os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em especial a concepção de que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, sem distinção de qualquer espécie e principalmente de raça, cor ou origem nacional. Acrescenta que qualquer doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa.</p>
<p>Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006</p>	<p>As finalidades são: a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial; o respeito ao patrimônio cultural imaterial das comunidades, grupos e indivíduos envolvidos; a sensibilização a nível local, nacional e internacional para a importância do patrimônio cultural imaterial e da sua apreciação recíproca; a cooperação e assistência internacionais.</p>
<p>Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1979)</p>	<p>Os Estados Partes condenam a discriminação contra as mulheres sob todas as suas formas, e concordam em seguir, por todos os meios apropriados e sem tardança, uma política destinada a eliminar a discriminação contra as mulheres, e para tanto, se comprometem a adotar medidas legislativas e outras que forem apropriadas – incluindo sanções – proibindo toda discriminação contra a mulher.</p>
<p>Convenção internacional sobre os direitos da criança (1989)</p>	<p>Estabelece que toda criança tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer por parte da família, da sociedade e do Estado.</p>
<p>Declaração Universal dos Direitos Humanos</p>	<p>Destaca-se que todos nascem livres e iguais em dignidade e direitos tendo garantido os direitos à vida, à liberdade e à segurança pessoal e social.</p>

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Povos Indígenas, adotada em 13 de setembro de 2007	Destacam-se os princípios de autodeterminação, manutenção e fortalecimento das culturas, uso e preservação de suas terras, territórios e recursos, consulta prévia e consentimento livre, prévio e informado.
Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento – ECO 92	São 27 princípios que norteiam e fundamentam toda a legislação ambiental. Destaca-se o Princípio do Desenvolvimento Sustentável e do direito intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o Princípio da Precaução, segundo o qual a ausência de certeza científica absoluta não pode servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas visando evitar danos ambientais; o Princípio do Poluidor-pagador, segundo o qual o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição; o Princípios da Participação Social na Gestão Ambiental e do Acesso à Informação Ambiental; o Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal, que atribui ao Poder Público a obrigação de defender o meio ambiente.
Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, adotada pela Unesco desde 2002	Proclama os princípios da Identidade, da diversidade e do pluralismo; da diversidade cultural e direitos humanos, entre outros.
Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos e o Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais (1966) promulgados no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 592, de 1992	Enfatiza que “todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude deste direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (art.1º)

Fonte: Elaboração própria.

Legislação sobre povos e populações tradicionais

Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização de sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.
Decreto de 13 de julho de 2006	Modifica a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos povos e comunidades tradicionais. A Comissão tem caráter deliberativo e consultivo. É presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). É constituída, ainda, por outros representantes de órgãos e entidades federais e de organizações não governamentais, que se reúnem de quatro em quatro meses.
Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015	Regulamenta a atuação da Funai, da Fundação Cultural Palmares (FCP), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e do Ministério da Saúde (MS), envolvidos no processo de licenciamento ambiental, a cargo do Ibama, por meio da elaboração de estudos e pareceres específicos.

Fonte: Elaboração própria.

Legislação sobre comunidades quilombolas

Constituição Federal de 1988	Artigos 215 e 216 da Constituição Federal – Direito à preservação de sua própria cultura; Artigo 68 do ADCT – Direito à propriedade das terras de comunidades remanescentes de quilombos.
Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988	Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares – FCP e dá outras providências.
Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003	Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), da Presidência da República, e dá outras providências.
Decreto nº 4887/2003	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos.
Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007	Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências.
Instrução Normativa 57/2009	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinversão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.
Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007	Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres, para efeito do regulamento que dispõe o Decreto nº 4.887/03.
Instrução Normativa nº 57 de 20 de outubro de 2009	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinversão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Fonte: Elaboração própria.

Legislação sobre povos indígenas

Constituição Federal de 1988	Assegura aos povos indígenas o respeito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e reconheceu o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam.
Lei nº 6.001/1973	Dispõe sobre o Estatuto do Índio e normatiza os direitos indígenas e as obrigações do Estado brasileiro em relação a esses povos, com ênfase na proteção de seus modos de vida e de seus direitos sobre suas terras.
Lei nº 5.371 de 1967	Institui a Fundação Nacional do Índio.

Decreto nº 1.775/1996	Dispõe sobre procedimentos administrativos para demarcação de Terras Indígenas.
Decreto nº 3.799 de 2001	Constitui encargos da União, as ações voltadas à proteção ambiental das terras indígenas, povos indígenas e seu entorno.
Decreto Presidencial nº 7.747, de 2012	Institui a Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), direcionada para a proteção ambiental e a participação dos povos indígenas em todos os processos que afetem suas terras.
Lei nº 9.394/1996	Fixa as diretrizes e bases para a educação nacional e estabelece regras especiais para a educação escolar indígena.
Decreto nº 8.065, de 07 de agosto de 2013	Cria a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), no âmbito do Ministério da Saúde, e a ela é repassada a responsabilidade da atenção e gestão da saúde indígena.
Decreto nº 4.412/2002	Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em Terras Indígenas.
Portaria nº 020/2003 do Estado-Maior do Exército	Aprova a diretriz para o relacionamento do Exército com as comunidades indígenas.
Portaria nº 983/2003 do Ministério da Defesa	Aprova a diretriz para o relacionamento das Forças Armadas com as comunidades indígenas.
Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015	Cria o Conselho Nacional de Política Indigenista, no âmbito do Ministério da Justiça e substitui a atual Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI). O novo órgão colegiado manterá a mesma sigla e terá caráter consultivo, porém com maior representatividade, sendo responsável pela elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas.

Fonte: Elaboração própria.

5.3. Lista de instituições participantes

AMSK – Associação Internacional Maylé Sara Kali	Funai – Fundação Nacional do Índio
Apib – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	Fundação André e Lúcia Maggi
Banco Mundial	Fundação Cultural Palmares
Caixa Econômica Federal	GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Altamira	Ideflor-bio – Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
CNPCT – Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais	IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil
CNS – Conselho Nacional das Populações Extrativistas	IEPÉ – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena
Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	ISA – Instituto Socioambiental
Conaq – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas	ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza
Dhesca/ONU – Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais da ONU	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
Ecam – Equipe de Conservação da Amazônia	OPIAC – Organização dos Professores Indígenas do Acre
FMASE – Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico	TNC – The Nature Conservancy
Foirn – Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro	Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo
	UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
	Vale

Direitos humanos: Crianças, Adolescentes e Mulheres

Apresentação

A implantação de grandes empreendimentos na Amazônia tem causado uma série de impactos aos direitos das comunidades locais, sobretudo nos grupos vulneráveis, como crianças, adolescentes e mulheres, que sofrem os impactos mais severos. Entre estes impactos estão o acirramento da violência doméstica, a subalternização das mulheres na definição das políticas de reassentamento urbano/rural da população atingida e a desigual inclusão destas no mercado de trabalho relacionado a grandes obras, o aumento da exploração sexual, a precarização da convivência familiar e a exclusão produtiva de adolescentes e mulheres.

Em parte, isso ocorre porque a tomada de decisão destes empreendimentos, que se desdobra em planejamento, licenciamento ambiental e instalação, não considera adequadamente os direitos de crianças, adolescentes e mulheres em nenhuma de suas etapas, tampouco a plena participação ao longo de todo o processo. O resultado é a ausência de medidas que possam proteger os seus direitos dos riscos e impactos decorrentes destes empreendimentos sobre o território.

O Brasil ratificou diferentes tratados que estabelecem o compromisso do Estado de proteger os direitos humanos, sobretudo em relação a determinados grupos considerados vulneráveis em razão do histórico de exclusão e carência de proteção. No caso de crianças e adolescentes, a legislação estabeleceu que deve ser tratada com prioridade absoluta a proteção de seus direitos. Já para as mulheres, a promoção da igualdade de gênero é o pressuposto para o enfrentamento de violências e desigualdades. Recentemente, em 2011, os Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Empresas e Direitos Humanos, adotados pelo Brasil e outros 193 países, estabeleceram que a vulnerabilidade deve ser considerada como critério para a priorização também da ação empresarial voltada ao

Realização/Autoria

GVces e IFC

Equipe Técnica

Carolina Derivi, Daniela Gomes Pinto, Graziela Azevedo, Kena Chaves, Leticia Arthuzo, Marcos Dal Fabbro (GVces) Carolina Douek, Diogo Bardal (IFC)

Consultoria Técnica

Assis da Costa Oliveira (Universidade Federal do Pará) Flavia Scabin (Grupo Direitos Humanos e Empresas/FGV-SP)

controle dos impactos de suas operações, assim como do Estado, tanto na condição de ator econômico como na condição de regulador dos negócios e licenciador de obras e empreendimentos.

Para tanto, a Avaliação de Impacto em Direitos Humanos (AIDH)¹ é uma ferramenta capaz de identificar vulnerabilidades e riscos e, com isso, oferecer parâmetros para o aprimoramento dos equipamentos sociais e da própria gestão empresarial, de forma a garantir a efetiva prevenção de impactos e violações causados por grandes empreendimentos, além de uma linha de base para o contínuo monitoramento das medidas adotadas para a proteção dos direitos de crianças, adolescentes e mulheres. A participação destes segmentos em uma AIDH é essencial não apenas para garantir legitimidade mas também um diagnóstico real acerca das condições de vulnerabilidade do território e dos riscos a ser oferecidos pelos empreendimentos. Considerando este contexto e com base na compreensão acerca dos desafios para a proteção dos direitos de crianças, adolescentes e mulheres impactados por grandes empreendimentos no território amazônico, este documento apresenta diretrizes para prevenir os seus impactos nos direitos de crianças, adolescentes e mulheres, além de estabelecer prioridades para o aprimoramento dos equipamentos sociais disponíveis no território, para uma gestão empresarial voltada ao controle de impactos assim como para a garantia da participação de crianças, adolescentes e mulheres.

¹ A AIDH consiste na primeira etapa da auditoria em direitos humanos conforme preveem os Princípios da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. O seu objetivo é identificar e avaliar os impactos potenciais e reais sobre esses direitos decorrentes das atividades da empresa.

1. Justificativa

Por que este tema é importante?

O cenário histórico e atual de implantação de grandes empreendimentos na Amazônia é marcado por uma série de violações aos direitos de crianças, adolescentes e mulheres. Em grande medida, estas violações estão relacionadas ao deslocamento forçado não planejado de populações e à movimentação de milhares de pessoas para territórios sem condições históricas (e prévias) de assegurar-lhes políticas públicas adequadas – numa dinâmica de organização laboral que acirra as desigualdades de gênero/geração e dificulta a manutenção da convivência familiar e comunitária – conduzindo ao aumento da exploração sexual, do trabalho infantil, à exclusão produtiva de adolescentes e mulheres, à violência doméstica e à vulnerabilização familiar, entre outras violações.

Em parte, isso ocorre devido a uma carência de capacidade técnica necessária à identificação dos riscos e impactos aos direitos de crianças, adolescentes e mulheres nos instrumentos de diagnóstico relacionados ao licenciamento ambiental e ao planejamento territorial, reforçada pela baixa ou inexistente participação das comunidades locais nestes processos e ainda menor destes segmentos específicos nos espaços de decisão de planejamento e instalação dos grandes empreendimentos².

Com isso, o planejamento dos grandes empreendimentos desenvolve-se marcado pela invisibilidade ou baixa consideração pelas questões de gênero e geração. Quando muito, estas questões são observadas e trabalhadas somente no decorrer da instalação ou operação dos grandes empreendimentos quando já não é possível prevenir grande parte das violações.

Embora algumas iniciativas empresariais³ desenvolvessem o enfrentamento de violações de direitos de crianças e adolescentes, especialmente de violência sexual, com ações relacionadas à internalização de medidas

² FGV/GVces 2013, 2016; Oliveira, 2014; Scabin, 2015; Scabin, Cruz & Hojaij, 2015.

³ Mapeamentos realizados pela Associação Brasileira Terra dos Homens, 2014; GIFE, 2014; Instituto Ethos, 2014.

preventivas e de articulação com cadeia produtiva, rede de proteção interinstitucional e comunidades locais, ainda se notam enfoques e metodologias muito diversos e com baixa capacidade de monitoramento dos efetivos impactos alcançados no território, assim como de verificação dos efeitos desencadeados na transformação das práticas empresariais, muitas vezes restritas a poucos temas e direitos do público infante-adolescente e mulheres, sem garantir a proteção integral dos seus direitos que lhes assegura a legislação.

No âmbito governamental, um dos exemplos de política voltada ao controle dos impactos de grandes empreendimentos é a Agenda de Convergência Obras e Empreendimentos, coordenada pela Secretaria de Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça, que já vem promovendo a incidência da temática dentro do governo federal, mesmo que não abrangendo diretamente as mulheres e não exclusivamente a Amazônia.

Os direitos de crianças, adolescentes e mulheres

No campo dos direitos humanos, o dever de proteção dos direitos de crianças, adolescentes e mulheres vem associado à obrigação dos Estados de atenção prioritária a determinados grupos e minorias, considerando-se que a violação aos seus direitos será, invariavelmente, grave e irreparável. Tal questão se materializa nos tratados internacionais de direitos humanos de duas formas: por meio da obrigação de atenção prioritária a esses grupos, no âmbito da proteção geral dos direitos humanos; e por meio de tratados específicos, como é o caso da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, bem como da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Crianças e adolescentes

No plano dos direitos das crianças e dos adolescentes, a Doutrina da Proteção Integral, vigente no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 227, estabelece “a família, a sociedade e o Estado” como corresponsáveis por asse-

gurar às crianças e aos adolescentes a integralidade dos direitos e a protegê-los de situações de violência, com prioridade absoluta de atendimento.

A compreensão é que as empresas se inserem como parte da sociedade contida no texto constitucional, passando a ter a corresponsabilidade, junto com Estado, famílias e demais membros da sociedade, de promover e proteger tais direitos, assim como considerar a prioridade absoluta das crianças e dos adolescentes como princípio jurídico a ser internalizado em suas atividades produtivas⁴.

Diversos documentos já exploram esta relação entre os direitos de crianças e adolescentes e os impactos produzidos pelos negócios de forma geral, principalmente⁵:

1. Direitos das Crianças e Princípios Empresariais do UNICEF, de 2012.
2. Comentário Geral nº 16 do Comitê dos Direitos da Criança da ONU, de 2013.
3. Convenção nº 138, de 1973, e Convenção nº 182, de 1999, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT).
4. Protocolos Facultativos à Convenção dos Direitos da Criança (Decretos nº 5007/2004 e 5006/2004), ambos de 2000.
5. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/1990).
6. Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, de 2011.
7. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, de 2013.

⁴ FGV/GDHeE, 2013; FGV/GVces 2013; Oliveira, 2014.

⁵ Estas referências são detalhadas no item final deste capítulo sobre Direitos Humanos: Crianças, Adolescentes e Mulheres.

Mulheres

O princípio jurídico da igualdade de gênero é o elemento substancial de enfrentamento às desigualdades de gênero em todos os níveis sociais, desde a família, perpassando a comunidade, o Estado e as empresas⁶. O documento jurídico de referência é a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), da ONU, de 1979, especialmente o artigo 2º, alínea “e”, que estabelece o dever dos Estados de adotar políticas destinadas à eliminação da discriminação contra a mulher e comprometer-se em: “... e) tomar as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa”⁷.

Em complemento, a relação entre direitos das mulheres e grandes empreendimentos, com foco central nas obrigações estatais e empresariais, encontra fundamentação jurídica nos seguintes documentos⁸:

1. Comentário Geral nº 28 do Comitê para Eliminação da Discriminação Contra a Mulher, de 2013.
2. Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, de 2011.
3. Pacto Global, de 2000.
4. Princípios de Empoderamento das Mulheres, de 2010, estabelecido pela ONU.
5. Convenção nº 100, de 1951, Convenção nº 111, de 1958, Convenção nº 156, de 1981, e Convenção nº 183, de 2000, da OIT.
6. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, de 1994.
7. Constituição Federal de 1988.

6 Cardia, 2015; IWRAW Asia Pacific, 2014; Martson, 2014.

7 ONU, 1979.

8 Estas referências são detalhadas no item final deste capítulo sobre Direitos Humanos: Crianças, Adolescentes e Mulheres.

8. Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT – Decreto nº 5.452/1943), Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, de 2011, também apresentam aspectos que podem ser utilizados como reforço direto ou indireto às garantias jurídicas de mulheres em situações de implantação de grandes empreendimentos.

Abordagem das vulnerabilidades como critério para a construção de diretrizes para políticas públicas e práticas empresariais

A identificação de determinados grupos sociais como mais suscetíveis aos aspectos negativos decorrentes da implantação de empreendimentos na Amazônia inclui um conjunto de circunstâncias e elementos multidimensionais que atuam na produção de riscos e vulnerabilidades às quais estes grupos estão expostos, em termos individuais ou coletivos.

Estado e empresas invariavelmente participam dos empreendimentos, seja na fiscalização e instalação/operação, respectivamente, ou mesmo como sócios. Nos dois casos, analisar os potenciais impactos significa compreender os desdobramentos de tais ações no território e quais medidas devem ser realizadas pelos atores envolvidos na perspectiva de proteger os direitos daqueles que ali vivem, com permanente participação e vigilância da sociedade civil.

Neste âmbito, o conceito de vulnerabilidade opera como um critério para a identificação de prioridades para as políticas públicas e práticas empresariais associadas ao controle de impactos. Em si, a vulnerabilidade diz respeito às condições que se estruturam para propiciar maior suscetibilidade de ocorrência de impactos negativos na vida de determinados sujeitos, tendo em vista características específicas do território, do empreendimento e dos próprios grupos.

Assim, há uma tripla dimensão de vulnerabilidades importante de ser levada à discussão quando se interroga sobre as formas de afetação da implantação de empreendimento na Amazônia para crianças, adolescentes e mulheres: (1) vulnerabilidades do território,

que são as condições preexistentes ao empreendimento que envolvem as dinâmicas de convivência social e de materialização das políticas públicas, assim como os processos anteriores ou concomitantes de implantação de múltiplos empreendimentos que acabam gerando impactos associados ou acumulados; (II) vulnerabilidades advindas da dinâmica do empreendimento, que são as características de sua implantação/operação que promovem ou acirram os riscos às crianças, aos adolescentes e às mulheres; (III) vulnerabilidades dos grupos: são os fatores de risco que incidem sobre crianças/adolescentes e mulheres devido à constituição histórica (e atual) do adultocentrismo e do patriarcalismo, de maneira interdependente (ou interseccional) às outras categorias sociais (classe, raça, etnia, orientação sexual, regionalidade, religião etc.) e opressões (racismo, etnocentrismo, homofobia, pobreza etc.), e transversalizado nos outros dois aspectos anteriores.

É importante também identificar quais os aspectos positivos ou as potencialidades que se relacionam com o fortalecimento de direitos de crianças, adolescentes e mulheres. Assim, e ao lado dos questionamentos sobre as três dimensões de vulnerabilidade, é preciso atentar para os aspectos positivos que podem advir: (I) das características positivas ou das potencialidades do território, seja em relação aos sujeitos que o compõem, seja quanto às políticas públicas já constituídas que tenham efetividade e eficácia de materialização, além dos investimentos e dos impactos positivos desenvolvidos por outros empreendimentos; (II) dos aspectos positivos do empreendimento, ou seja, da identificação daquilo que ele gera de oportunidades e de ganhos socioeconômicos; (III) do protagonismo e do caráter ativo (logo, da não centralidade de análise apenas no aspecto de vítimas) de crianças, adolescentes e mulheres na tarefa de resolver e enfrentar os seus problemas e os impactos que advêm de suas condições sociais e na implantação do empreendimento, especialmente quando se organizam socialmente e atuam de maneira coletiva.

Os conceitos de “impacto” como razão para a ação dos atores envolvidos com o planejamento e a instalação de grandes empreendimentos na Amazônia

A referência e a medida para a ação de prevenção, mitigação ou remediação a ser realizada pelos diferentes atores envolvidos no planejamento e na instalação de grandes empreendimentos são os impactos causados. Estes impactos podem ser atuais ou potenciais, positivos ou negativos.

Identificar impactos potenciais negativos e agir preventivamente, assim como reforçar os impactos positivos, deve compor estratégias de ajustes já na fase de planejamento, tanto para que se considerem as alternativas de localização do projeto como na definição de medidas ou programas de preparo do território ou necessários ao momento de instalação destes empreendimentos.

Um impacto negativo pode tanto ser originado pela instalação do empreendimento, causando uma violação aos direitos humanos, como pode reforçar violações que já se manifestam no território. Compreender esta relação pode ser útil para melhor identificar a ação de prevenção ou remediação a ser conduzida.

Com este objetivo, o Grupo de Trabalho da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas elaborou um guia interpretativo sobre a responsabilidade das empresas no respeito aos direitos humanos, listando conceitos-chave que buscam facilitar a identificação dos impactos e dos riscos aos direitos humanos oferecidos pelas operações:

Impacto adverso nos direitos humanos	Ocorre quando uma ação remove ou reduz a capacidade de um indivíduo para desfrutar de seus direitos humanos.
Impacto sobre os direitos humanos	Ocorre quando uma ação causa uma violação a direitos humanos.
Risco aos direitos humanos	Riscos de as operações oferecerem um ou mais impactos negativos nos direitos humanos. Podem, portanto, ser compreendidos como impacto potencial aos direitos humanos.
Impacto severo sobre os direitos humanos	A severidade de um impacto está relacionada à sua escala, ao seu âmbito e a seu caráter de ser irremediável.

Fonte: FGV/GDHeE, 2016

Em relação aos impactos adversos, os Princípios Orientadores da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas estabelecem que a obrigação da empresa de respeitar direitos humanos independe da capacidade dos Estados de cumprir suas obrigações em relação a esses mesmos direitos (PO 11). Assim, uma situação de precariedade ou fragilidade de serviços do Estado em determinado território não desobriga a empresa de prevenir e remediar os seus impactos, que poderão ser ainda mais severos. No caso da Amazônia, esta é uma constatação importante dadas as características do território, que deverão ser levadas em conta pela avaliação de impacto em direitos humanos de um empreendimento.

Uma empresa ou empreendimento tornam-se responsáveis por impactos em direitos humanos de diferentes formas: (a) elas podem causar impactos por meio de suas próprias atividades; (b) elas podem contribuir com impactos por meio de suas próprias atividades diretamente ou por meio de outras entidades (governo, empresas etc.); e (c) elas podem estar envolvidas, ou seja, ter conexões com impactos causados por outras entidades com quem têm relações que envolvam suas operações, produtos e serviços. A relação de causa ou contribuição a um determinado impacto será essencial para determinar a responsabilidade da empresa em cada um dos contextos.

2. Diretrizes para garantia de direitos de crianças, adolescentes e mulheres no contexto de grandes empreendimentos na Amazônia

Com base em ampla pesquisa bibliográfica e em encontros presenciais no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o tema foram mapeadas e detalhadas recomendações para promoção e proteção dos direitos de crianças, adolescentes e mulheres no contexto dos grandes empreendimentos na Amazônia, fundamentando uma **Matriz de Responsabilidades** que sistematiza impactos e vulnerabilidades relevantes, articulados com medidas a ser adotadas pelo Estado, pelo setor empresarial e sociedade civil, de acordo com os papéis e os limites de atuação de cada ator. Considerando a recorrência de padrões e temas, estruturam-se então as **diretrizes**, distribuídas em quatro eixos estratégicos: I) avaliação de impacto em direitos humanos; II) aprimoramento dos equipamentos sociais; III) gestão empresarial para controle de impactos; e IV) participação social, com foco no maior protagonismo de crianças, adolescentes e mulheres nos espaços de decisão das grandes obras. A Matriz é apresentada em detalhes no **Anexo 1**.

2.1. Avaliação de impacto em direitos humanos

A construção de políticas e práticas empresariais precisa atender para as questões que envolvem impactos e vulnerabilidades dos grupos sociais para a construção de medidas de prevenção e de mitigação que sejam mais eficazes e adequadas ao contexto em que se inserem. Isto porque, com a identificação das vulnerabilidades e dos impactos, é possível a melhor definição dos responsáveis e das formas de atuação em cada cenário, reforçando a compreensão das competências e das condições de intervenção.

Este é o objetivo da Avaliação de Impacto em Direitos Humanos (AIDH). Enquanto ferramenta voltada a prevenir impactos adversos aos direitos humanos, observa o contexto antes da instalação de um empreendimento ou início de operação; identifica os possíveis

impactados; aponta vulnerabilidades presentes; cataloga as normas e as questões pertinentes de direitos humanos; e projeta as consequências do empreendimento ou operação a fim de identificar impactos negativos, potenciais e reais. A AIDH pode ser concernente ao licenciamento ambiental assim como a processos mais amplos de planejamento territorial ou a ambos. Para garantir sua efetividade, porém, é relevante que a AIDH seja um processo contínuo.

Na fase de diagnóstico, é preciso que se considere a conjuntura de direitos humanos do território em que a operação ou empreendimento ocorrerão, ou já estão ocorrendo, incluindo as vulnerabilidades presentes e aquelas que podem ser reforçadas, dadas as características da operação. Nesta análise, deverão ser considerados os impactos diretos, como o deslocamento forçado de pessoas, assim como os indiretos.

Neste sentido, um primeiro esforço deve ser feito com base no levantamento de dados secundários e primários de órgãos governamentais. A atuação de organizações sociais locais é de grande importância, e seus boletins informativos e relatórios também podem trazer dados relevantes para a efetiva caracterização da situação de direitos humanos no território.

Com o objetivo de avaliar o impacto das suas atividades sobre os direitos humanos de forma precisa, as empresas e o Estado devem compreender as preocupações das partes interessadas e potencialmente afetadas, consultando-as diretamente.

Nesta construção, também é essencial conhecer ou mapear as normas de direitos humanos, o que inclui não apenas a legislação internacional e nacional aplicável mas também os compromissos assumidos pelas empresas envolvidas, inclusive em relação ao licenciamento ambiental, contratos e políticas públicas dirigidas ao território, já implantadas ou que necessitem ser criadas.

Ainda, deve-se reconhecer o potencial de o empreendimento/operação impactar os direitos humanos internacionalmente/nacionalmente reconhecidos, com prioridade para as consequências sobre os direitos humanos de grupos ou populações expostos a maior risco de vulnerabilidade ou de marginalização, que é o caso de crianças, adolescentes e mulheres.

Completadas estas etapas e finalizado o diagnóstico, a etapa de prognóstico visa, com base em avaliação criteriosa sobre as características do território, do empreendimento e dos riscos e impactos oferecidos aos direitos humanos, identificar as ações prioritárias a ser adotadas a fim de prevenir o que impacta negativamente e potencializar efeitos benéficos decorrentes dos empreendimentos. Passo seguinte é o estabelecimento de um processo contínuo de monitoramento, com indicadores que respondam à avaliação sobre a proteção prioritária de crianças, adolescentes e mulheres.

DIRETRIZ 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.

18.1. A Avaliação de Impacto em Direitos Humanos deve considerar especificamente as vulnerabilidades preexistentes e reforçadas pelo empreendimento, incluindo-se riscos ensejados pela cadeia de valor.

18.2. Deve-se garantir que os diagnósticos sobre políticas públicas e sobre as questões socioambientais realizados nos territórios afetados por grandes empreendimentos incorporem as questões de gênero e de geração.

18.3. A utilização dos resultados da Avaliação de Impacto em Direitos Humanos na construção e/ou adequação de políticas e práticas empresariais é essencial para a eficácia da prevenção e da mitigação dos impactos e vulnerabilidades diagnosticados.

18.4. Deve-se constituir espaços de monitoramento e de controle, com participação do Estado, das empresas e da sociedade civil, com poderes decisórios e deliberativos, a fim de garantir avaliação contínua dos riscos e impactos dos empreendimentos nos direitos humanos relacionados às crianças, aos adolescentes e às mulheres.

18.5. Devem ser utilizados indicadores de processo e de resultado com recorte de gênero e de geração a fim de avaliar

a priorização dos direitos e a participação de crianças, adolescentes e mulheres no processo de tomada de decisão e implantação dos empreendimentos, assim como a efetividade das medidas adotadas para controlar riscos e impactos.

18.6. O Estado deve fiscalizar permanentemente as práticas empresariais no contexto de grandes obras, a fim de garantir a prestação de contas acerca das medidas adotadas para a prevenção e o controle de impactos nos direitos humanos, especificamente de crianças, adolescentes e mulheres, exercendo poder de polícia na apuração e remediação de eventuais violações.

2.2. Aprimoramento dos equipamentos sociais

Equipamentos sociais é o termo utilizado com significação semelhante à de políticas públicas. Busca-se utilizar equipamentos sociais para reforçar que o problema público enfrentado pelas políticas formuladas para intervenção pode ser de responsabilidade de agentes estatais ou não estatais, portanto, de setores públicos e privados, com diferentes competências de atuação, a depender dos contextos territoriais.

Esta abordagem está em consonância com a concepção teórico-normativa da rede de atendimento das crianças, dos adolescentes e das mulheres, mas atenta para o fato de a maior parte dos equipamentos sociais existentes para estes segmentos ser de responsabilidade e administração do Estado, ainda que possa haver outros geridos por entes não estatais com a mesma finalidade e público de intervenção.

O aprimoramento dos equipamentos sociais, ou seja, as medidas que visem garantir a implantação e/ou o fortalecimento continuado destes serviços nas localidades impactadas por grandes empreendimentos, inclui o aumento quantitativo de profissionais, a construção de novas estruturas físicas, a formação continuada e a fixação dos profissionais no território, especialmente: (a) Crianças e Adolescentes: Conselho Tutelar de Direitos, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Delegacia de Atendimento ao Adolescente, Promotoria de Infância e Juventude do Ministério Público, Vara da Infância e da

Juventude, saúde, educação, assistência social, trabalho e renda; habitação, transporte, dentre outros; (b) Mulheres: serviço de acolhimento institucional de mulheres, inclusive com recorte mais amplo do que somente a violência doméstica e familiar, Conselho Municipal de Direitos das Mulheres, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Centro de Referência Especializada da Assistência Social, e Defensoria Pública do Estado.

Para tanto, impõe-se a necessidade de amplo arranjo institucional, que permita não só o nivelamento e a pactuação entre diferentes planos e escalas administrativas da esfera pública como também a combinação de recursos que assegurem a continuidade dos serviços com a qualidade necessária. Neste aspecto, destaca-se a corresponsabilização público-privada, tendo a empresa responsável pelo empreendimento um papel a desempenhar na forma de apoio financeiro e técnico, na proporção dos impactos gerados.

No contexto de grandes obras, os serviços e as instituições supracitados serão influenciados, por exemplo, pela variação espaço-temporal da demografia, própria de regiões que recebem agudos fluxos migratórios, a depender do tipo e da escala do empreendimento. Outra questão é a diversidade local de representações sociais de crianças, adolescentes e mulheres, reconhecendo diferenciações entre campo (incluindo povos e comunidades tradicionais) e cidade, condições de pobreza e população migrante. Estas e outras particularidades territoriais precisam ser contempladas no planejamento. Em especial, identifica-se no processo de realocação de famílias diretamente atingidas uma necessidade específica de acompanhamento por parte de órgãos como o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho dos Direitos da Mulher e o Ministério Público. Há que se pensar em prioridade para o reassentamento de famílias com crianças e adolescentes e/ou monoparentais chefiadas por mulheres, na manutenção de laços de sociabilidade do lugar de origem, e em atendimento psicossocial durante as fases de cadastro, negociação e realocação e além, entre outros aspectos.

DIRETRIZ 19

Deve-se priorizar o 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.

19.1. Locais de implantação e operacionalização de grandes empreendimentos na Amazônia devem ser considerados prioritários para a criação ou melhoria de serviços públicos estratégicos para crianças, adolescentes e mulheres.

19.2. É necessário o cruzamento entre o planejamento das políticas de desenvolvimento, incluindo planos plurianuais, e os planos temáticos relativos a crianças, adolescentes e mulheres, de modo a efetivar a ampliação de recursos para o fortalecimento dos serviços em locais de instalação e/ou operação de grandes empreendimentos.

19.3. Deve-se assegurar que os reassentamentos urbanos e rurais conttenham a instalação e o funcionamento, prévio à realocação da população atingida, de equipamentos sociais que contemplem as especificidades das demandas de crianças, adolescentes e mulheres, planejados com a participação da população atingida e suas organizações representativas, e fiscalização dos órgãos competentes.

19.4. Termos de referência, condicionantes do licenciamento ambiental, fundos de desenvolvimento territorial e receitas obtidas da arrecadação fiscal durante a operação do empreendimento devem conter indicadores e medidas específicas para o fortalecimento dos equipamentos sociais.

19.5. Empresas devem assegurar o apoio técnico-financeiro para instalação e funcionamento de equipamentos sociais relacionados às crianças, aos adolescentes e às mulheres, com responsabilização proporcional à severidade dos impactos desencadeados no território, e previsto nos instrumentos financeiros de caráter público ou conduzido de maneira independente pelas empresas com base na Avaliação de Impacto em Direitos Humanos (AIDH).

19.6. O cumprimento das medidas estabelecidas para o aprimoramento dos equipamentos sociais deve ser monitorado, em especial, pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho dos Direitos da Mulher e o Ministério Público.

2.3. Gestão empresarial para controle de impactos

A responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos significa não só que as empresas devem se abster de infringir os direitos humanos de terceiros mas também enfrentar os impactos negativos sobre os direitos humanos nos quais tenham algum envolvimento.

Isto significa que as empresas devem: (i) evitar que suas próprias atividades gerem impactos negativos sobre direitos humanos ou para estes contribuam, bem como enfrentar essas consequências quando vierem a ocorrer; (ii) buscar prevenir ou mitigar os impactos negativos sobre os direitos humanos diretamente relacionados com operações, produtos ou serviços prestados por suas relações comerciais, inclusive quando não tenham contribuído para gerá-los, mas sobre eles realize algum impacto (PO 13).

A gestão empresarial para controle de impactos reveste-se de um conjunto de diretrizes relacionadas ao aumento da influência da empresa em matéria de controle de impactos relacionados aos direitos de crianças, adolescentes e mulheres no âmbito interno do ambiente de trabalho empresarial, junto à cadeia de fornecedores e clientes, assim como na interação com a comunidade do território afetado pelo empreendimento.

Isto significa tanto o compromisso de promover adequações à prática empresarial (interna ou da cadeia) para o respeito aos direitos humanos quanto a mudança do relacionamento com a população local, especialmente crianças, adolescentes e mulheres. Seja na fase de planejamento do empreendimento, seja no âmbito das exigências do licenciamento ambiental e/ou da licitação, destacam-se a necessidade de canais de diálogo e monitoramento, a garantia do acesso à Justiça para os grupos vulnerabilizados e melhores práticas de prestação de contas. Na prática, é recomendável a adoção de compromisso político de respeito aos direitos humanos que (a) seja aprovado no mais alto nível de direção da empresa; (b) baseie-se em assessoria especializada in-

terna e/ou externa; (c) estabeleça o que a empresa espera, em relação aos direitos humanos, de seu pessoal, de seus sócios e de outras partes diretamente vinculadas a suas operações, produtos ou serviços; (d) seja publicada e difundida interna e externamente para todo o pessoal, para os parceiros comerciais e para outras partes interessadas; (e) seja refletido nas políticas e procedimentos operacionais necessários para incorporar o compromisso assumido no âmbito de toda a empresa.

DIRETRIZ 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.

20.1. O compromisso da empresa com direitos humanos deve ser de conhecimento público, respaldado pelo mais alto nível de direção, com reflexos verificáveis sobre políticas e procedimentos operacionais e de acordo com padrões de conduta estabelecidos para todos os seus públicos de interesse, incluindo-se a cadeia de valor.

20.2. A prestação de contas acerca das medidas planejadas e implementadas para prevenir e remediar impactos de suas operações nos direitos de crianças, adolescentes e mulheres deve ser realizada periodicamente pelas empresas, cabendo ao Estado e à sociedade civil o seu monitoramento e controle social.

20.3. Canais de diálogo com a comunidade impactada e mecanismos de denúncia devem ser estabelecidos, oferecendo resposta e adaptando práticas e operações para evitar riscos e remediar violações a direitos humanos com os quais as empresas tenham algum envolvimento.

20.4. Deve-se estabelecer, no âmbito do licenciamento ambiental e/ou da licitação, a prestação de contas sobre medidas adotadas para prevenir e remediar violações a direitos e o monitoramento de impactos nos direitos humanos, especialmente de crianças, adolescentes e mulheres.

20.5. Estabelecer política de tolerância zero a todas as formas de violência contra crianças, adolescentes e mulheres que ocorram nas instalações ou na região de

empreendimentos que tiverem envolvimento de funcionários/contratados dos empreendedores, incluindo a comunicação imediata aos órgãos competentes e a inserção de cláusulas contratuais que prevejam quebra de contrato com fornecedores no caso de condenação por tais violações.

Participação social e protagonismo de crianças, adolescentes e mulheres

O direito à participação social nos espaços de decisão é um dos principais elementos jurídicos e procedimentais a ser assegurado no contexto de implantação das grandes obras na Amazônia.

Por um lado, trata-se de reconhecer que as pessoas, os coletivos e as organizações locais possuem direitos específicos e conhecimento privilegiado sobre os territórios e as dinâmicas locais de vulnerabilidade, logo, destacam-se como sujeitos de direitos e especialistas do contexto socioterritorial de interesse do empreendedor e do Estado.

Uma segunda questão importante é o entendimento de que crianças, adolescentes e mulheres necessitam de medidas e procedimentos específicos para assegurar a efetiva participação nos espaços de decisão ligados aos grandes empreendimentos, haja vista suas condições peculiares de vida e de direitos. Mais do que sinalizar o protagonismo de crianças, adolescentes e mulheres como um valor substantivo para a legitimação das decisões a ser tomadas sobre os empreendimentos, seus impactos e medidas interventivas, trata-se de delinear um conjunto de diretrizes que orientem o Estado, as empresas e a sociedade civil a desenvolver os procedimentos para a materialização e a avaliação da participação de crianças, adolescentes e mulheres.

DIRETRIZ 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.

21.1. Ajustar a linguagem e os meios de comunicação (especialmente através de redes sociais digitais) para adequar a informação e facilitar a interação de crianças, adolescentes e mulheres.

21.2. Garantir recursos financeiros suficientes para custear a participação de crianças, adolescentes e mulheres.

21.3. Considerar o estágio de desenvolvimento, a condição familiar e as especificidades étnico-culturais de crianças, adolescentes e mulheres, para definição e adequação dos procedimentos de participação, com especial atenção à inclusão de indivíduos pertencentes a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

21.4. Priorizar o fortalecimento técnico e financeiro do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e a criação e fortalecimento do Conselho dos Direitos da Mulher nos municípios a ser afetados por grandes empreendimentos, tornando-os interlocutores obrigatórios nos processos de tomada de decisão.

21.5. Criar no âmbito do planejamento territorial, do licenciamento ambiental e do financiamento de grandes empreendimentos condicionalidades normativas ou contratuais que assegurem o direito à participação de crianças, adolescentes e mulheres.

21.6. Os empreendedores devem atuar na comunicação e na interação direta com a comunidade local para assuntos referentes aos impactos em direitos humanos, especialmente de crianças, adolescentes e mulheres, fazendo ressoar as demandas apreendidas às instâncias de decisão empresarial.

Operacionalizando a participação de crianças, adolescentes e mulheres

O processo de construção das diretrizes e de detalhamento da Matriz de Responsabilidades possibilitou a reflexão sobre condições relevantes para a operacionalização da efetiva participação social de crianças, adolescentes e mulheres na tomada de decisão relativa a grandes empreendimentos.

Público	Condições para a operacionalização da efetiva participação social
Crianças, adolescentes e mulheres	Assegurar transporte para deslocamento até o local do evento, assim como alimentação durante o evento com cardápio contendo alimentos saudáveis.
Crianças, adolescentes e mulheres	Estabelecer meios para assegurar a acessibilidade das crianças, dos adolescentes e das mulheres com deficiência, seja para presença nos espaços, seja para entendimento do conteúdo da discussão.
Crianças, adolescentes e mulheres	Promover o devido registro do posicionamento e assegurar o retorno, em curto ou médio prazo, de como as opiniões foram consideradas nas decisões tomadas sobre os grandes empreendimentos.
Crianças e adolescentes	Os procedimentos de participação de crianças e adolescentes devem priorizar a participação e a escuta no âmbito escolar ou comunitário, visando à inserção em espaços de maior mobilização local de crianças e adolescentes, e, na medida do possível, de forma separada dos adultos. Quando não for possível priorizar o âmbito escolar ou comunitário, deve-se evitar esforço para que o ambiente seja estruturado de modo a permitir-lhes que se sintam respeitados e seguros quando expressem livremente suas opiniões sobre assuntos relacionados aos grandes empreendimentos.
Crianças e adolescentes	Quando a participação e a escuta de crianças e adolescentes envolverem a externalização de assuntos de caráter íntimo e/ou com carga de sofrimento, deve-se evitar a repetição do relato para não ocasionar revitimização, assim como ofertar a opção de a escuta ocorrer em condições de confidencialidade, desde que assim o queira.
Crianças e adolescentes	Preferencialmente, o horário noturno deve ser evitado para os eventos, de forma a possibilitar maior participação de crianças e adolescentes.
Mulheres	Assegurar nos espaços de decisão mínimo de 50% do público constituído por mulheres, bem como oportunidade de fala às mulheres presentes.
Mulheres	Assegurar espaço e profissionais habilitados para cuidar das crianças pequenas enquanto as mães participam do evento.

Fonte: Elaboração própria

3. Como foram construídas as diretrizes?

O processo metodológico de construção das diretrizes reuniu duas frentes, as quais se complementaram no desenvolvimento das atividades internas do grupo de trabalho: pesquisa documental e bibliográfica, e construção colaborativa de cenários e recomendações.

A pesquisa documental e bibliográfica procurou estabelecer o levantamento da literatura científica, normativa, técnica e social relacionada aos temas das condições de vida e dos direitos de crianças, adolescentes e mulheres no contexto de grandes empreendimentos, assim como da responsabilização jurídica de Estado e empresas.

Num primeiro momento, a preocupação foi de identificar documentos que tivessem uma abordagem específica da região amazônica, de modo a estabelecer o estado da arte da produção de conhecimento (científico ou não) sobre os temas abordados no grupo de trabalho. Em paralelo, houve também o levantamento de documentos de âmbito nacional e internacional com conteúdos que pudessem ser apropriados para o cenário específico da Amazônia.

Tal base de dados foi fundamental para o estabelecimento do quadro de impactos e de vulnerabilidades da Matriz de Responsabilidades, demonstrando a existência de um conjunto de documentos que apresentam consistência de informações sobre os impactos sociais dos grandes empreendimentos às crianças, aos adolescentes e às mulheres no contexto da Amazônia, em âmbito nacional e internacional. A base de dados também possibilitou a complementação das proposições pelos atores estratégicos, enriquecendo-a e fortalecendo-a.

O segundo aspecto metodológico foi a identificação, convite e reunião de atores estratégicos dos setores de Estado, empresas, sociedade civil e universidade, com atuação direta ou indireta aos temas de crianças, adolescentes e mulheres, no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) deste tema, e posteriormente em contato virtual para continuidade da participação.

Quanto às atividades presenciais, foram desenvolvidas três oficinas do GT em Brasília: a primeira, no final

de 2015, em que houve a discussão sobre os impactos e as vulnerabilidades às crianças, aos adolescentes e às mulheres decorrentes da implantação de grandes empreendimentos na Amazônia, bem como sobre os desafios para a sua prevenção e as recomendações que poderiam efetivar a proteção dos direitos desses grupos; a segunda, em maio de 2016, que teve por finalidade apresentar os fundamentos conceituais, normativos e metodológicos desenvolvidos na reunião anterior e discutir os impactos e as vulnerabilidades reunidos na Matriz de Responsabilidade com base no levantamento documental e bibliográfico, de modo a validar ou revisar o conteúdo e avançar para a elaboração das proposições; a terceira, em junho de 2016, procurou avançar na identificação de quatro linhas estruturais de proposições, com base nos retornos obtidos até aquele momento dos participantes e da pesquisa documental/bibliográfica. Durante o Fórum Integrador, em Belém, houve espaço na programação para reunião de participantes interessados em agregar colaborações ao grupo de trabalho. Os relatos das discussões podem ser acessados nos links:

[1ª Reunião de Trabalho](#)

04 de novembro de 2015, em Brasília

[2ª Reunião de Trabalho](#)

12 de maio de 2016, em Brasília

[3ª Reunião de Trabalho](#)

23 de junho de 2016, em Brasília

[Fórum integrador, roda temática](#)

09 de agosto de 2016, em Belém

Mais detalhes sobre essas atividades, assim como os documentos produzidos, estão disponíveis no website da iniciativa, no [link](#).

Outro espaço construído para a atividade presencial de participantes ou pessoas próximas do grupo de trabalho foi no II Seminário “Violência Sexual e Grandes Obras: avanços, dilemas e desafios”, ocorrido no dia 29 de julho de 2016, na cidade de Altamira/PA, e que contou com a participação de cerca de 80 pessoas, de diferentes municípios da região do Xingu, aos quais foi apresentada a metodologia e o conteúdo do grupo de trabalho, tendo sido proposto que contribuíssem com

proposições para as quatro linhas estruturais identificadas, o que foi feito e o conteúdo incorporado às discussões do grupo.

Além das atividades presenciais, houve também a criação e administração da lista de e-mail, que conta com dezenas de pessoas inscritas: em 2015, no retorno de questionários encaminhados a especialistas nas áreas de crianças, adolescentes e mulheres para coletar informações sobre impactos e vulnerabilidades em contexto de grandes empreendimentos na Amazônia; e, em 2016, de retorno dos participantes das proposições para a Matriz de Responsabilidade, com participação consistente.

Reunião de Trabalho sobre Crianças, Adolescentes e Mulheres, Brasília, mai/2016.



Reunião de Trabalho sobre Crianças, Adolescentes e Mulheres, Brasília, jun/2016.



3.1. Impactos e vulnerabilidades de crianças, adolescentes e mulheres: uma Matriz de Responsabilidades

A **Matriz de Responsabilidades**, elaborada de forma colaborativa com o Grupo de Trabalho, reflete um instrumento prático que organiza a ampla gama de impactos e vulnerabilidades que afetam os direitos de crianças, adolescentes e mulheres, assim como pode direcionar propostas de ação que previnam tais efeitos adversos, categorizadas pelos diferentes agentes que atuam no contexto de grandes obras na Amazônia – Estado, empresas e sociedade civil. A Matriz identificou preliminarmente 26 impactos, 88 vulnerabilidades e 121 ações relacionadas às crianças e aos adolescentes, e 13 impactos, 41 vulnerabilidades e 82 ações destinadas às mulheres. Este conteúdo é apresentado na Matriz de Responsabilidades em formato bruto no **Anexo 1**.

3.2. Lista de instituições participantes

Anced/Porto Velho – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente	Fundação Bunge GV Direito Itaipu
Associação Brasileira Terra dos Homens	MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem
Banco Mundial	MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
Caixa Econômica Federal	Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoa da SEJUDH/PA
Camargo Corrêa	Odebrecht
Childhood	Petrobras
CMDCA/Altamira – Conselho Municipal em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Pro-Natura SDH – Secretaria de Direitos Humanos
Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
AMSK – Associação Internacional Maylé Sara Kali	UFPA – Universidade Federal do Pará
ECPAT/Brasil – End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes	UFPE – Universidade Federal de Pernambuco UnB – Universidade de Brasília Votorantim Metais

3.3. Quadro de referências relevantes

Sobre a relação entre os direitos de crianças e adolescentes e os impactos produzidos pelos negócios

Constituição Federal de 1988	Em específico, o artigo 227 estabelece “a família, a sociedade e o Estado” como corresponsáveis por assegurar às crianças e aos adolescentes a integralidade dos direitos e a protegê-los de situações de violência, com prioridade absoluta de atendimento.
Direitos das Crianças e Princípios Empresariais do UNICEF, de 2012	Primeiro documento internacional de formulação de obrigações às empresas para garantia dos direitos das crianças, com especial atenção ao Princípio 1: “[t]odas as empresas devem: assumir a sua responsabilidade de respeitar os direitos das crianças e se comprometer a apoiar os direitos humanos das crianças” (UNICEF, 2012).
Comentário Geral nº 16 do Comitê dos Direitos da Criança da ONU, de 2013	Sobre a obrigação dos Estados em relação aos impactos das atividades empresariais nos direitos das crianças, contendo diretrizes vinculadas aos quatro princípios gerais (direito à não discriminação; interesse superior da criança; direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento; e direito da criança ser escutada) da Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, para oportunizar ferramentas para a responsabilização das empresas para a adoção da devida diligência (<i>due diligence</i>) na identificação, prevenção e reparação aos direitos de crianças e adolescentes nos negócios (ONU, 2013; ICJ, 2015).
Convenção nº 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1973	Relativa à idade mínima para admissão no trabalho.
Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1999	Relativa ao enfrentamento das piores formas de trabalho infantil.
Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança (Decreto nº 5007/2004), de 2000	Relativo à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil.
Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança (Decreto nº 5006/2004), de 2000	Relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados.
Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989)	Estabelece que toda criança tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer por parte da família, da sociedade e do Estado.
Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990)	Recepção no artigo 4º o mesmo preceito identificado no texto constitucional do artigo 227, devendo ser interpretado de maneira similar para identificar a obrigação das empresas.

Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, de 2011	Produzido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), contendo o Objetivo Estratégico 2.1, que estabelece a necessidade de “priorizar a proteção integral de crianças e adolescentes nas políticas de desenvolvimento econômico sustentável, inclusive com cláusulas de proteção nos contratos comerciais nacionais e internacionais” (Conanda, 2011).
Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, de 2013	No Plano, os itens 7 e 8 do Eixo Prevenção definem o estímulo à responsabilidade social das empresas com vista à prevenção do abuso e/ou exploração sexual de crianças e adolescentes, além de definir a importância de inclusão de cláusulas e/ou condicionalidades preventivas nos contratos firmados para execução de grandes empreendimentos.

Fonte: Elaboração própria.

Sobre a relação entre direitos das mulheres e grandes empreendimentos, com foco central nas obrigações estatais e empresariais

Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), da ONU, de 1979	<p>Especialmente o artigo 2º, alínea “e”, que estabelece o dever dos Estados de adotar políticas destinadas à eliminação da discriminação contra a mulher “... e) tomar as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa”.</p> <p>Adicionalmente, o artigo 7º, parágrafo 2º, contém a obrigatoriedade dos Estados de adotar medidas apropriadas para eliminação da discriminação contra a mulher na vida política e pública do país, o que envolve a condição de assegurar a participação das mulheres na formulação de políticas governamentais e na execução destas, o que englobaria também as políticas de desenvolvimento.</p>
Comentário Geral n° 28 do Comitê para Eliminação da Discriminação Contra a Mulher, de 2013	Estabelece um conjunto de recomendações aos Estados com base na interpretação do artigo 2º da CEDAW, e especificamente a alínea “e” que reforça como obrigação a ser imputada pelo Estado aos agentes públicos e privados, visando à eliminação da discriminação contra a mulher e a promoção da igualdade de gênero.
Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Empresas e Direitos Humanos, de 2011	No artigo 7º, alínea “b”, há determinação de que as empresas que atuam em regiões afetadas por conflitos devem ter assistência especial dos Estados para avaliar e tratar os principais riscos de violação de gênero e sexual.
Pacto Global, de 2000	O princípio 6 estabelece “[e]liminar a discriminação no emprego”, e possui validade para todas as formas de discriminação no ambiente de trabalho, especialmente a de gênero, racial e sexual.

<p>Princípios de Empoderamento das Mulheres, de 2010</p>	<p>Estabelecido pela ONU, contém sete princípios que visam empoderar as mulheres para que participem plenamente da vida econômica, cada um deles contendo subitens de proposições práticas de como implantá-los na dinâmica empresarial.</p>
<p>Convenção nº 100, de 1951, Convenção nº 111, de 1958, Convenção nº 156, de 1981, e Convenção nº 183, de 2000, todos estes instrumentos normativos da OIT</p>	<p>Respectivamente, relativas a: igualdade de remuneração de homens e mulheres por trabalho igual; discriminação em matéria de emprego e profissão; igualdade de tratamento dos trabalhadores com responsabilidades familiares; proteção do emprego e acesso aos serviços de saúde das mulheres grávidas ou lactantes.</p>
<p>Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, de 1994</p>	<p>Disciplina, no artigo 2º, parágrafo 2º, a violência contra a mulher como incluindo “aspectos físicos, sexuais e psicológicos que tenham ocorrido na comunidade e sejam perpetrados por qualquer pessoa” (OEA, 1994), o que envolveria, tal qual a interpretação da proteção integral para crianças e adolescentes, a inserção das empresas como pessoas jurídicas inseridas no conceito de comunidade, definindo, a partir disso, a responsabilização de suas práticas.</p>
<p>Constituição Federal de 1988</p>	<p>Especificamente no artigo 5º, inciso I, que estabelece a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres, com impossibilidade de discriminação na família, no trabalho e na sociedade, entre outros dispositivos constitucionais relacionados à igualdade de gênero.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Referências consultadas

Geral

- IFC, *Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets*, 2009.
- ONU, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011. Disponível em: www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf
- _____. *The corporate responsibility to respect human rights: na interpretative guide*, Nova York e Genebra, 2012.
- _____. *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: an introduction*. Genebra, 2012. Disponível em: www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Intro_GuidingPrinciplesBusinessHR.pdf
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- ### Para crianças e adolescentes
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS. *Boas práticas de responsabilidade social corporativa no enfrentamento de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: Terra dos Homens, 2014.
- CHILDHOOD. *Exploração sexual e grandes obras: construção de uma agenda de convergência para o enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes*. São Paulo: Childhood, 2011.
- COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. *Carta de Porto Velho*. Porto Velho: s/ed, 2011. Disponível em: www.pair.ledes.net.
- _____. *Carta 18 de maio*. Porto Velho: s/ed, 2012. Disponível em: www.pair.ledes.net.
- _____. *Carta de Altamira*. Altamira: s/ed, 2013. Disponível em: www.pair.ledes.net.
- CONANDA. Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Brasília: CONANDA, 2011. Disponível em: www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano-decenal_conanda.pdf.
- CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Comissão Especial "Atingidos por Barragens". Resoluções n. 26/6, 31/6, 1/7, 2/7, 5/7*. Brasília: CDDPH/PR, 2007.
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Pacto do Conanda*. Brasília: Conanda, 2012. Disponível em: www.pair.ledes.net.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, GVces. *Indicadores de Juruti: monitoramento 2011*. São Paulo: GVces/FGV, 2011.
- _____. *Geração de Valor Compartilhado a partir da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes: uma proposta de diretrizes empresariais no contexto de grandes empreendimentos*. São Paulo: GVces/FGV, 2013.
- _____. *Educação – Análise Preliminar dos Dados*. São Paulo: GVces/FGV, 2014a. Disponível em: www.indicadoresdebelomonte.com.br/. Acesso em: 12 jun. 2015.
- _____. *Indicadores de Belo Monte – O semestre em revista: atividades e resultados do período entre 1º de junho e 30 de novembro de 2014*. São Paulo: GVces/FGV, 2014b. Disponível em: www.indicadoresdebelomonte.com.br/. Acesso em: 20 fev. 2015.
- _____. *Monitoramento das Condicionantes da UHE Belo Monte para a Câmara Técnica de Monitoramento do PDRS Xingu – Relatório Anual (Referente ao período de junho de 2014 a maio de 2015)*. São Paulo: GVces/FGV, 2015.
- _____. *Indicadores de Belo Monte – Um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local*. São Paulo: GVces/FGV, 2016.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, GDHeE. *O direito à proteção integral das crianças e dos adolescentes no contexto de grandes empreendimentos: papéis e responsabilidades das empresas*. 2013. Disponível em: direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/anexos/direitogv_final_04dez2013.pdf
- _____. *Grandes empreendimentos e direitos humanos: desafios e oportunidades para a proteção de crianças e adolescentes nas atuais práticas empresariais*. São Paulo: GDHeE/FGV, 2015.
- _____. *Avaliação de impacto em direitos: o que as empresas devem fazer para respeitar os direitos de crianças e adolescentes*, 2016.
- GARCIA, Joana. A história da responsabilidade social empresarial no Brasil. In ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS. *Boas*

- práticas de responsabilidade social corporativa no enfrentamento de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro: Terra dos Homens, p. 15-27, 2014.
- GIFE. *Censo GIFE 2014*. São Paulo: GIFE, 2015. Disponível em: www.gife.org.br/censo-gife/
- INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *State Obligations Regarding the Impact of the Business Sector on Children's Rights*. Genebra: ICJ; CRIN; OAK Foundation, 2015.
- MUJICA, Jaris. The microeconomics of sexual exploitation of girls and young women in the Peruvian Amazon. In *Culture, Health & Sexuality*, p. 142-152, 2013.
- MUJICA, Jaris & CAVAGNOUD, Robin. Mecanismos de explotación sexual de niñas y adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa. In *Athropologica*, ano XXIX, n. 29, p. 91-110, dez. 2011.
- OLIVEIRA, Assis da Costa. Consequências do neodesenvolvimentismo brasileiro para as políticas públicas de crianças e adolescentes: reflexões a partir da implantação da Usina de Belo Monte. In *Revista de Políticas Públicas*, v. 17, p. 289-302, 2013.
- _____. Notas para a formulação de uma política de garantia de direitos sexuais às crianças e aos adolescentes no cenário de grandes obras. In PINHO, Vilma Aparecida & OLIVEIRA, Assis da Costa. (orgs.). *Direitos infante-juvenis e violência sexual no contexto de grandes obras: reflexões e perspectivas*. Belém: GTR, p. 49-62, 2014.
- _____. Violência Social e Belo Monte: o dito e o não dito nas condicionantes. In: Instituto Socioambiental. (Org.). *Belo Monte: não há condições para a Licença de Operação*. Brasília/DF: Instituto Socioambiental, v. 1, p. 139-140, 2015.
- OLIVEIRA, Assis da Costa; CONCEICAO, Ronicleici dos Santos & HORIZONTE, Jaqueline Santos. Impactos de grandes obras na dinâmica urbana de crianças e adolescentes: a implantação da Usina de Belo Monte. In *Ponto e Vírgula (PUCSP)*, v. 16, p. 185-205, 2014.
- _____. & PINHO, Vilma Aparecida (coords.). *Relatório Final do Diagnóstico Rápido Participativo Complementar: enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no município de Altamira/PA*. Altamira: s/ed, 2014. Disponível em: www.rodasdedireito.com.br
- _____. & CONCEICAO, Ronicleici dos Santos. Impactos sociais das políticas compensatórias da usina de Belo Monte: dinâmicas de afetação às crianças e aos adolescentes. In *Revista Direito & Práxis*, 7 (14) Rio de Janeiro, p. 8-34, 2016. Disponível em: www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/19146/16475.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Observación general Nº 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*. Nova York: Comité de los Derechos del Niño, 2013. GE.13-42824.
- PINHO, Vilma Aparecida & OLIVEIRA, Assis da Costa (coords.). *Relatório Final do Diagnóstico Rápido Participativo: Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes no Município de Altamira-PA*. Altamira: s/ed, 2013. Disponível em: www.rodasdedireito.com.br
- ROSA, Elizabete T.S. e MALLAK, Linda Simone. A exploração sexual comercial na região do Jari (PA/AP): um processo para mudança de paradigma. In: LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra e SOUSA, Sônia M. Gomes (orgs.). *A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.
- SCABIN, Flávia. *Challenges for the protection of the rights of communities impacted by infrastructure projects in Brazil: A preliminary analysis*. São Paulo: FGV, 2015. Disponível em: www.direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/working_paper_challenges_for_the_protection_of_the_rights_of_communities_impacted_by_infrastructure_projects_in_brazil_1.pdf.
- SCABIN, Flávia; CRUZ, Julia Cortez da Cunha & HOJAIJ, Tamara Brezighello. Processos de auditoria em direitos humanos e mecanismos de participação: lições e desafios advindos do licenciamento ambiental brasileiro. In *Aracê - Direitos Humanos em Revista*, 2 (3), p. 162-179, set. 2015.
- SCANDOLA, Estela Márcia Rondina. Exploração sexual de crianças e adolescentes – inquietudes de militância. In LIMA, Antônio de Oliveira; PEREIRA, Cícero Rufino & SANTOS, Enoque Ribeiro dos (orgs.). *Enfrentamento à exploração sexual comercial infante-juvenil*. São Paulo: LTR, p. 135-142, 2012.
- _____. (coord.). *Exploração sexual de crianças e adolescentes, a relação com a BR 163 e as possibilidades de enfrentamento –*

- representação da rede de garantia de direitos. Campo Grande: COMCEX-MS; IBISS-CO, 2013.
- _____. Resistências esperançosas frente ao escoamento de direitos de crianças e adolescentes. In OLIVEIRA, Assis da Costa (org.). *Violência sexual contra crianças e adolescentes: aspectos conceituais, atuação em rede e responsabilidade empresarial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. (no prelo)
- TORRES, I. C.; NASCIMENTO, C. A. T. & TORRES NETO, D. G. The oiland natural gás exploitation in petrol Field of urucu and their impacts on the traditional peoples of Amazon. *In Studies in Sociology of Science*, n. 5, v. 3, p. 5-12, 2014.
- TOURINHO, Maria Berenice Alho da Costa e GOMES, Fábila Sarmiento Duarte. *O impacto das grandes obras e a violação de direitos humanos de crianças e adolescentes*. Porto Velho: mimeo, 2011.
- UNICEF. *Direitos das Crianças e Princípios Empresariais*. 2012. Disponível em: www.resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/5724_0.pdf
- Para mulheres**
- ACEVEDO MARIN, Rosa Elisabeth & OLIVEIRA, Assis da Costa. Violence and public health deterioration in the Altamira region during the construction of the Belo Monte hydroelectric plant. *In Regions & Cohesion*, 6 (1), p. 116-134, 2016. Doi: 10.3167/reco.2016.060106.
- IWRAP ASIAN PACIFIC. *The business of woman's human rights*. Kuala Lumpur: IWRAP Asian Pacific, 2014.
- CARDIA, Ana Cláudia Ruy. *Empresas, direitos humanos e gênero: desafios e perspectivas na proteção e no empoderamento da mulher pelas empresas transnacionais*. Porto Alegre: Buqui, 2015.
- CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. *Relatório da Comissão Especial "Atingidos por Barragens"*. Brasília: CDDPH, 2011.
- HAZEU, Marcel & SILVA, Lúcia Isabel. Mulheres em movimento na Pan-Amazônia. In ARAGÓN, Luis E. (org.). *Migração interna na Pan-Amazônia*. Belém: NAEA, p. 209-222, 2013.
- INSTITUTO ETHOS. *Empresas e Direitos Humanos na Perspectiva do Trabalho Decente – Marco de Referência*. São Paulo: Instituto Ethos, 2011.
- _____. *Relato Ethos 2014*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014.
- MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. *O modelo energético e a violação dos direitos humanos na vida das mulheres atingidas por barragens*. São Paulo: MAB, 2011a.
- _____. *Violação dos direitos humanos na construção de barragens*. São Paulo: MAB, 2011b.
- _____. *Mulheres atingidas: o modelo energético brasileiro e a violação dos direitos das mulheres*. São Paulo: MAB, 2013. Disponível em: www.mabnacional.org.br/artigo/mulheres-atingidas
- _____. *Mulheres atingidas por barragens em luta por direitos e pela construção do projeto energético popular*. São Paulo: MAB, 2015.
- OLIVEIRA, Assis da Costa. Violência Social e Belo Monte: o dito e o não dito nas condicionantes. In INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Belo Monte: não há condições para a Licença de Operação*. 1ed. Brasília/DF: Instituto Socioambiental, p. 139-148, 2015.
- PLATAFORMA DHESCA BRASIL. *Relatório Preliminar das Violações de Direitos Humanos nas Hidrelétricas do Rio Madeira*. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 2011.
- SCOTT, R. Parry. Duplamente atingidas: violência, mulheres e políticas do Estado numa grande barragem no Nordeste. *In Revista Antropológicas*, ano 16, 23(1), p. 179-190, 2012.
- SCOTT, R. Parry & MOURA, Alice Bezerra de Mello. Desapropriações, Resistências e o Megaevento da Copa do Mundo: tempo, poder e projetos de desenvolvimento. *In Revista ANTHROPOLÓGICAS*, ano 18, 25(2), p. 94-132, 2014.
- MARTSON, Ama. *Women, Business and Human Rights: a background paper for the UN Working Group on Discrimination Against Women in Law and Practice*. Nova York: Martson Consulting, 2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*. 1979. Disponível em: www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139389por.pdf.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher*, 1994. Disponível em: www.cidh.oas.org/basicos/portugues/m.Belem.do.Para.htm.

Anexo 1 – Matriz de Responsabilidades

CRIANÇAS E OS ADOLESCENTES				
DIREITOS*	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***		
Direito à proteção integral e ao acesso ao Sistema de Garantia de Direitos.	Inexistência, precarização e/ou sobrecarga dos serviços de atendimento às crianças e aos adolescentes, com ênfase para o Conselho Tutelar, a articulação da rede de proteção e a situação nos reassentamentos urbanos e rurais.	Preexistentes	Insuficiência de serviços públicos estratégicos da rede de proteção de crianças e adolescentes, pouca qualificação e alta rotatividade de profissionais nos serviços existentes.	
			Fragilidade de participação dos Conselhos de Direito e dos serviços da rede de proteção no planejamento de políticas públicas e do licenciamento ambiental.	
			Carência de dados sistematizados sobre violações de direitos e falta de preparo da rede de proteção para lidar com informações e funcionar efetivamente em rede, incorrendo em duplicação de dados e dificultando a compreensão dos impactos.	
		Criadas pelo empreendimento	Falta de investimento prévio e continuado nos equipamentos públicos (inclusive entre as condicionantes do licenciamento ambiental).	
			Precarização das condições de vida e de trabalho dos servidores em parte promovida pela falta de investimentos, pelo aumento do custo de vida decorrente da dinâmica do adensamento populacional e pela desigualdade de remuneração relativamente ao oferecido pelas empresas dos grandes empreendimentos, que provoca a transferência de profissionais para o setor corporativo.	
			Planejamento empresarial dos reassentamentos sem ou com insuficiente oferta de equipamentos sociais básicos.	
			Aceleração indevida das realocações antes da preparação adequada dos reassentamentos.	
		MEDIDAS A SEREM ADOTADAS		
		ESTADO		
		<p>1. Realizar mapeamento do Sistema de Garantia de Direitos (atendimento, quadros, capacitação etc) antes da chegada do empreendimento, verificando serviços existentes, capacidade institucional e rotinas de atenção, assim como projetando medidas para absorver novas demandas oriundas do aumento populacional e da presença do grande empreendimento.</p> <p>2. Criar ou ampliar os serviços da rede de proteção no(s) município(s) afetado(s) pela obra/ empreendimento, especialmente o Conselho Tutelar, os serviços de saúde, educação, assistência social, trabalho e renda, habitação, transporte, dentre outros, considerando-se a vinculação orçamentária anual e plurianual e nos parâmetros estabelecidos na Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, atualizada pela Resolução nº 117, de 11 de julho de 2006, do Conanda.</p> <p>3. Articular e ampliar parcerias entre União, estados, Distrito Federal, municípios e sociedade civil, na busca de convergências entre as distintas políticas das três unidades da federação, considerando o empreendimento previsto e a ampliação do número de pessoas no território, além da consequente pressão sobre os serviços (hospitais, equipamentos da assistência social, entre outros).</p> <p>4. Incluir, no licenciamento ambiental, condicionante relativa à oferta de programas de formação e qualificação para o Sistema de Garantias (especialmente Conselhos Tutelares), considerando novas demandas que poderão ser criadas com o empreendimento, observando o disposto na Resolução Conanda nº 112, de 27 de março de 2006, do Conanda.</p> <p>5. Realizar a pactuação entre os diferentes níveis governamentais para que se mantenham os serviços criados ou aqueles que já eram ofertados (escolas, equipamentos da assistência social, entre outros) visando garantir o seu acesso a todos (concurso público, contratação de profissionais etc).</p> <p>6. Estabelecer, no processo de licenciamento e contratação, protocolo de prevenção às violações de direitos humanos de crianças e adolescentes a ser seguido pelos empreendimentos e setor público, e sob monitoramento do Conselho de Direitos e Ministério Público.</p>		

7. Garantir prioridade de construção e implementação da municipalização ou regionalização do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes nos territórios a ser afetados por grandes empreendimentos com base no fortalecimento dos Conselhos de Direitos e com base na Resolução nº 171, de 4 dezembro de 2014, do Conanda.

8. Garantir prioridade de implementação, infraestrutura adequada e manutenção do Sistema de Informações para Infância e Adolescência (Sipia) nos Conselhos Tutelares do território afetado por empreendimentos.

9. Estabelecer parcerias com instituições de ensino superior e com organizações da sociedade civil atuantes na defesa dos direitos da criança e do adolescente para a promoção de formação continuada das/os servidoras/es públicos e da sociedade civil, a fim de qualificar os serviços estratégicos da rede de proteção local.

10. Assegurar que parte dos recursos definidos no projeto básico do empreendimento, das medidas compensatórias do licenciamento ambiental e dos royalties seja aplicada em programas de fortalecimento das redes de proteção e na defesa dos direitos das comunidades locais afetadas, especialmente de crianças e adolescentes, ante sua prioridade absoluta.

11. Garantir que as riquezas geradas pelos empreendimentos possam ser revertidas em favor das comunidades, respeitando a cultura local, por meio de implantação e implementação de políticas públicas e de fundos de reparação.

12. Garantir a transparência da destinação de recursos, tanto por parte dos órgãos públicos quanto do setor empresarial, assegurando a participação popular.

EMPRESA

13. Inserir na política de compromisso com os direitos humanos da empresa a qualificação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos.

14. Contribuir com a infraestrutura para instalação de equipamentos do SGD, na medida de sua responsabilidade e impactos promovidos no território.

15. Promover ou ser parceiro em seminários, workshops e conferências para funcionários e colaboradores das empresas envolvidas nos empreendimentos sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, formas de prevenção, denúncia e atuação para enfrentamento das violências, especialmente aquelas relacionadas ao contexto dos empreendimentos.

16. Ter no Código de Conduta da empresa parâmetros para o respeito e a proteção dos direitos da criança e do adolescente, considerando suas ações sobre o território e ao longo de sua cadeia.

17. Evitar causar ou contribuir para impactos adversos aos direitos humanos e adotar medidas para monitorar impactos e reparar violações, quando eles ocorrem, além de cooperar com a fiscalização e a remediação.

18. Estabelecer parcerias com instituições de ensino superior e com organizações da sociedade civil atuantes na defesa dos direitos da criança e do adolescente para a promoção de formação continuada das(os) servidoras(es) públicos e sociedade civil, a fim de qualificar os serviços estratégicos da rede de proteção local.

SOCIEDADE CIVIL

19. Participar nos processos de elaboração e execução das políticas públicas de proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, valorizando a incidência política dos Conselhos de Direitos, dos Fóruns, Comitês e Comissões do território afetado pelo empreendimento.

20. Demandar do Ministério Público Federal a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

21. Demandar do gestor público local a promoção de seminários, workshops, palestras sobre a funcionalidade do Sistema de Garantia de Direitos.

	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
	Direito a ser tratado com prioridade absoluta e à participação.	Invisibilidade de crianças e adolescentes no processo de planejamento e implantação de grandes empreendimentos, incluindo o não reconhecimento do protagonismo de crianças e adolescentes nos espaços de decisão sobre grandes empreendimentos.	Preexistentes
Cultura adultocêntrica.			
Desconsideração aos espaços de maior protagonismo de crianças e adolescentes (escolas, clubes, comunidades etc.).			
Criadas pelo empreendimento			Invisibilidade de crianças e adolescentes nas avaliações de impacto realizadas pelas empresas.
			Falta de espaços de interlocução entre as empresas e a rede de proteção.
Ausência de estudos específicos sobre impactos sociais às crianças e aos adolescentes, e suas políticas públicas, nos EIA-RIMA.		Preexistentes	Marcos regulatórios e instrumentais não incluem ou incluem poucos elementos de impactos sociais às crianças e aos adolescentes.
			Baixa incidência política da sociedade civil e dos conselhos setoriais.
			Falta de articulação entre o órgão licenciador e os órgãos de proteção às crianças e aos adolescentes.
			Inexistência de uma lista de elementos de direitos de crianças e adolescentes que precisam ser analisados no EIA, com base no Termo de Referência, deixando imprecisa a condução dessas medidas pelas consultorias e empresas envolvidas.
		Criadas pelo empreendimento	Desconhecimento da “geopolítica” dos conflitos sociais nos territórios impactados e o potencial de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes na nova organização socioterritorial empreendida.
		Baixa participação da sociedade civil, e de crianças e adolescentes, especialmente nas instâncias de fiscalização (conselhos setoriais, câmaras municipais, entre outros), nos espaços de decisão sobre os grandes empreendimentos.	Preexistentes
Cultura da hegemonia da atuação estatal, especialmente no nível municipal.			
Criadas pelo empreendimento	Ausência de mecanismos de participação no monitoramento e falta de indicadores para aferir impactos causados em crianças e adolescentes		
Preexistentes	Inexistência ou dificuldade de execução de canal de comunicação entre empresa, órgão ambiental e sociedade civil.		
	Linguagem técnica das informações repassadas de difícil compreensão pela população em geral, crianças e adolescentes.		
Criadas pelo empreendimento	Enfraquecimento ou desmobilização da sociedade civil.		
Dificuldade de repasse de informações à população, especialmente às crianças e aos adolescentes e seus órgãos de controle social, sobre o andamento das políticas compensatórias e das informações sobre o empreendimento.	Preexistentes	Resistência da empresa e órgão ambiental de repassar informações permanentes.	

Inexistência do monitoramento das violações de direitos das crianças e dos adolescentes ao longo das etapas dos grandes empreendimentos.

Criadas pelo empreendimento

Não definição de indicadores que balizem o monitoramento.

Concentração das informações no órgão licenciador com dificuldade de repasse a outras instituições e sociedade.

MEDIDAS A SEREM ADOTADAS

ESTADO

22. Assegurar a participação de crianças e adolescentes na avaliação dos impactos do empreendimento, em todas as suas fases (planejamento, financiamento, licenciamento), levando em consideração o estágio de desenvolvimento biopsicossocial, a adequação da linguagem e a incidência de suas opiniões nas decisões a ser tomadas.

23. Estabelecer mecanismos de participação que deem prioridade aos espaços de maior protagonismo e inserção de crianças e adolescentes, especialmente as escolas, os centros recreativos, as associações comunitárias, entre outros.

24. Exigir das empresas a prestação de contas sobre o cronograma de obras, os impactos previstos e imprevistos gerados e as medidas de prevenção, mitigação e reparação adotadas para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes considerando as diferentes etapas da obra ou do empreendimento.

25. Inserir no marco legal para licenciamento e financiamento destas obras medidas condicionantes e cláusulas sociais assecuratórias dos direitos das comunidades locais, especialmente de crianças e adolescentes, a ser desenvolvidas no processo de instalação e operação do empreendimento.

26. Inserir nos Termos de Referência dos Estudos de Impacto Ambiental que antecedem as obras, indicadores referentes aos direitos de crianças e adolescentes e suas famílias (no curto e longo prazo), visando diagnosticar e prognosticar condicionalidades específicas para o licenciamento ambiental e o financiamento.

27. Criar plataforma de informação pública sobre as políticas de proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, assim como o monitoramento dos impactos e das condicionantes ligados dos empreendimentos, especialmente aqueles relacionados aos direitos de crianças e adolescentes.

28. Estabelecer no licenciamento ambiental a disponibilização de percentual dos recursos destinados a Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação ao Fundo da Criança e do Adolescente municipal ou dos municípios do território afetado pelo empreendimento.

EMPRESA

29. Assegurar espaços de escuta e participação permanente às crianças, aos adolescentes e às instituições do Sistema de Garantia de Direitos, como elemento das etapas de avaliação de risco, planejamento, instalação e operação.

30. Consultar entidades representativas de crianças e adolescentes e especialistas para a elaboração da Avaliação de Impacto em Direitos Humanos, em especial o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

SOCIEDADE CIVIL

31. Exercer controle social nas audiências públicas e demais espaços de decisão sobre os empreendimentos fomentando a articulação entre o CMDCA e o CEDCA, e demais conselhos setoriais, para atuar conjuntamente neste processo de controle social e participação na avaliação de impacto.

32. Exigir/estimular que Estado e empresas garantam condições de empoderamento dos espaços de participação da sociedade civil, com foco nos direitos de crianças e adolescentes, com o objetivo de promover incidência nas decisões dos empreendimentos.

33. Monitorar o desenvolvimento das ações constantes nos planos de mitigação, bem como aquelas acordadas entre órgãos licenciadores e empreendedores.

34. Realizar o controle social para efetivação da manutenção da infraestrutura dos estabelecimentos da rede de proteção.

35. Exigir da empresa a realização de informes educativos à população, especialmente às crianças e aos adolescentes, com informações sobre o empreendimento a ser instalado no território.

Direito à não discriminação e respeito à diversidade cultural.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
	Acirramento de violações às crianças e aos adolescentes oriundas de povos e comunidades tradicionais.	Preexistentes	Falta garantia de igualdade e acesso aos direitos de crianças e adolescentes.
		Criadas pelo empreendimento	Ausência da participação de povos e comunidades tradicionais na rede de proteção, o que provoca a invisibilidade dos impactos dos grandes empreendimentos às crianças e aos adolescentes oriundos destes grupos étnicos para a própria rede de proteção.
			Insegurança territorial e execução indevida das condicionantes pelo empreendedor propiciam riscos de ocorrência de violações.
	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS		
	ESTADO		
	<p>36. Assegurar a realização da consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais, incluindo a participação de crianças e adolescentes, respeitando seus costumes e tradições, garantindo o acesso à informação acerca da avaliação de impacto dos empreendimentos e do monitoramento das políticas públicas e medidas do licenciamento ambiental.</p> <p>37. Criar, executar e/ou ampliar políticas públicas que atendam crianças e adolescentes pertencentes aos povos e comunidades tradicionais, considerando os impactos provenientes do empreendimento e a implantação prioritária nos territórios étnicos.</p> <p>38. Trabalhar as medidas preventivas e de reparação respeitando a autonomia, a participação e a identidade cultural de crianças, adolescentes e de suas coletividades étnicas.</p> <p>39. Fortalecer as organizações sociais e as instâncias tradicionais que atuam diretamente com crianças e adolescentes, assim como fomentar a capacitação das mesmas sobre direitos de crianças e adolescentes, controle social e informações sobre o empreendimento.</p> <p>40. Exigir que as empresas adotem medidas adequadas de capacitação dos seus funcionários sobre história, tradições, direitos, costumes e concepções de infância e adolescência dos povos e comunidades tradicionais existentes no território de atuação.</p> <p>41. Propiciar a inclusão produtiva da comunidade afetada pelo empreendimento, considerando a oferta de serviços não perigosos aos adolescentes.</p>		
	EMPRESA		
	<p>42. Incluir no diagnóstico de risco do negócio nos direitos humanos indicadores que avaliem os impactos relacionados às crianças e aos adolescentes pertencentes a povos e comunidades tradicionais, localizados nos espaços urbano e rural dos territórios afetados pelo empreendimento.</p> <p>43. Desenvolver mecanismos de consulta e participação de povos e comunidades tradicionais e da rede de proteção que atua com as crianças e os adolescentes destes segmentos.</p> <p>44. Promover a capacitação dos funcionários sobre história, tradições, direitos, costumes e concepções de infância e adolescência dos povos e comunidades tradicionais existentes no território de atuação, assegurando a participação de representantes dos mesmos para qualificação da atividade.</p> <p>45. Propiciar a inclusão produtiva da comunidade afetada pelo empreendimento, garantindo a oferta de atividades não perigosas aos adolescentes e condições decentes de trabalho, além do compromisso do controle e prevenção do trabalho infantil ao longo de sua cadeia.</p>		

		SOCIEDADE CIVIL		
Direito à não discriminação e respeito à diversidade cultural. (continuação)	<p>46. Estabelecer comunicação e parceria entre o Sistema de Garantia de Direitos, especialmente o Conselho de Direitos e os conselhos setoriais, e as organizações sociais e representativas de povos e comunidades tradicionais, a fim de fortalecer a incidência política sobre a avaliação dos impactos dos empreendimentos nas condições de vida de crianças e adolescentes destes segmentos étnicos.</p> <p>47. Firmar parcerias para acompanhar e fiscalizar a participação de povos e comunidades tradicionais nas ações a ser desenvolvidas para a instalação e a operação do empreendimento e nas ações voltadas à proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.</p> <p>48. Garantir a representatividade dos povos e comunidades tradicionais nos espaços de decisão dos empreendimentos, fortalecendo as capacidades dos membros de suas comunidades para defender seus direitos humanos junto aos agentes públicos e privados, considerando ações voltadas à proteção das crianças e dos adolescentes indígenas e pertencentes a populações tradicionais.</p> <p>49. Demandar do Estado e das empresas a realização de debates nas comunidades tradicionais para fortalecer o entendimento das situações relacionadas às políticas públicas e medidas do licenciamento ambiental relacionadas aos direitos de crianças e adolescentes.</p>			
	Direito à proteção contra todas as formas de violência.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
		Aumento considerável de casos de abuso sexual.	Preexistentes	Cultura adultocêntrica e machista.
			Criadas pelo empreendimento	Aumento populacional não planejado. Precarização das condições de vida.
Aumento considerável de casos de exploração sexual.		Preexistentes	Foco em medidas de remediação, em detrimento de medidas de prevenção. Cultura adultocêntrica e machista.	
		Criadas pelo empreendimento	Regime de trabalho nos grandes empreendimentos, com falta de opções de lazer e quebra de vínculos familiares. Inexistência ou pouca incidência das atividades preventivas no âmbito empresarial e social. Presença de crianças e adolescentes em locais de lazer que propiciam situações de risco (bares, boates, casas de espetáculo etc.). Interesse das organizações criminosas, sobretudo as relacionadas ao tráfico de pessoas e mercado do sexo.	
		Preexistentes	Precariedade das condições de vida de adolescentes e mulheres nos locais de origem. Cultura adultocêntrica e machista.	
		Criadas pelo empreendimento	Adensamento populacional de caráter majoritariamente masculino. Inexistência ou pouca incidência das atividades preventivas no âmbito empresarial. Adensamento de redes de exploração sexual de conexão entre grandes empreendimentos.	
Inserção de adolescentes e mulheres oriundas de outras localidades nas dinâmicas de exploração sexual, por meio do tráfico de pessoas e de condições precárias de realização dos serviços sexuais.		Preexistentes	Precariedade das condições de vida de adolescentes e mulheres nos locais de origem. Cultura adultocêntrica e machista.	
		Criadas pelo empreendimento	Adensamento populacional de caráter majoritariamente masculino. Inexistência ou pouca incidência das atividades preventivas no âmbito empresarial. Adensamento de redes de exploração sexual de conexão entre grandes empreendimentos.	

Direito à proteção contra todas as formas de violência. (continuação)	Aumento dos casos de ato infracional.	Criadas pelo empreendimento	Aumento populacional.
			Relação com o aumento geral de violência nos territórios afetados por grandes empreendimentos.
			Relação entre aumento de atos infracionais e da mortalidade de adolescentes e jovens, especialmente os ligados ao tráfico de drogas.
	Pouca efetividade de planejamento público para lidar com o atendimento das medidas socioeducativas, tendo em vista o aumento exponencial.	Preexistentes	Déficit de investimento prévio e continuado em políticas públicas preventivas ou de atendimento socioeducativo.
		Criadas pelo empreendimento	Ausência ou presença reduzida de condicionantes de segurança pública no licenciamento ambiental.
	Aumento de casos de violência letal contra adolescentes.	Preexistentes	Atuação policial propiciadora, por vezes causadora, de homicídios de adolescentes e jovens.
			Disputas do tráfico de drogas com envolvimento de adolescentes e jovens.
		Criadas pelo empreendimento	Aumento populacional.
			Massificação da presença de armas de fogo sob controle de adolescentes e jovens.
	Aumento da quantidade de casos de consumo e tráfico de drogas, com foco prioritário nos trabalhadores, nas escolas e nas áreas de reassentamento.	Preexistentes	Baixa fiscalização e repressão policial.
			Facilidade de entrada e circulação das drogas nos territórios.
			Lógica consumista para acesso às drogas e trabalho nas redes de tráfico de drogas.
		Criadas pelo empreendimento	Solidão e dificuldade de sociabilidade dos trabalhadores
			Facilidade de entrada e circulação das drogas nos empreendimentos.
			Potencial da reorganização dos reassentamentos urbanos/rurais promover a reorganização do tráfico de drogas, com consequente aumento do consumo e violência.
MEDIDAS A SEREM ADOTADAS			
ESTADO			
50. Exigir medidas específicas das empresas para a proteção de crianças e adolescentes em relação aos impactos identificados no licenciamento ambiental.			
51. Promover ações de esporte e lazer para a integração dos trabalhadores e das famílias, incluindo crianças e adolescentes da comunidade.			
52. Garantir a fiscalização em zonas de acesso próximas aos canteiros de obras e locais de aglomeração dos trabalhadores visando prevenir a exploração sexual de crianças e adolescentes e evitar a presença de crianças e adolescentes em locais de perigo e risco.			

Direito à proteção contra todas as formas de violência. (continuação)	53. Promover campanhas educativas alertando sobre os serviços disponíveis e os canais de denúncia (ex.: Disque 100).		
	54. Criar ou ampliar programas de esporte e cultura no contraturno escolar.		
	55. Priorizar a instalação da Defensoria Pública na região afetada pelo empreendimento.		
	56. Fortalecer os Conselhos Tutelares da região, bem como os serviços de acolhimento.		
	57. Fomentar e promover a articulação e a otimização dos fluxos do SGD dos territórios afetados pelos empreendimentos.		
	58. Investir na política de redução de danos para usuários de drogas por meio da aplicação e disseminação de serviços.		
	59. Implantar e garantir a manutenção do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, em conformidade com o Decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007.		
	60. Implantar mecanismos de ouvidorias para denúncia de casos de violação ou não atendimento aos direitos assegurados da criança e do adolescente, garantindo o direito a resposta.		
	EMPRESA		
	61. Realizar avaliação de impacto em direitos humanos considerando especificamente os impactos causados nos direitos de crianças e adolescentes, com o objetivo de elaborar um plano de prevenção e mitigação dos impactos.		
62. Adotar posicionamento perante parceiros e fornecedores que denote respeito aos direitos de crianças e adolescentes, e o compromisso de não ser cúmplice em violações de direitos.			
63. Inserir cláusulas contratuais (seja no contrato dos integrantes, seja das prestadoras de serviços/terceirizadas) que mostrem a reprovação da empresa acerca do trabalho infantil, a exploração sexual infanto-adolescente e outras violações de direitos, inclusive prevendo a quebra do contrato no caso de condenação por essas violações.			
64. Realizar monitoramento constante sobre impactos causados nos direitos de crianças e adolescentes, aprimorando e adotando medidas de prevenção, mitigação e reparação para o caso de violação.			
65. Investir em campanhas publicitárias e de sensibilização em relação à violência sexual, tanto dentro dos espaços da empresa/empreendimento (área administrativa e canteiros de obra) como em áreas públicas.			
66. Estabelecer/manter canais de comunicação com a comunidade e mecanismos de denúncia de nível operacional, prevendo devolutivas periódicas sobre os impactos causados a crianças e adolescentes e as medidas de controle adotadas.			
67. Garantir espaços de lazer para os trabalhadores nos alojamentos que tenham baixo potencial de lesividade a direitos de crianças e adolescentes.			
SOCIEDADE CIVIL			
68. Contribuir com a elaboração e o monitoramento dos planos municipais/estaduais em relação a medidas socioeducativas, violência sexual e tráfico de pessoas, tendo em vista os impactos dos empreendimentos.			
69. Ter conhecimento dos canais de denúncia e incentivar seu uso.			
Direito à moradia adequada e à convivência familiar e comunitária.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
	Perda de vínculos familiares e de amizade.	Preexistentes	Violência doméstica e familiar contra mulher, crianças e adolescentes.
		Criadas pelo empreendimento	Retirada das relações sociais que serviam de estímulo de sociabilidade, de lazer e de autoestima.
			Processos de remoção e/ou de alteração dos territórios impactados por grandes empreendimentos.
		Retorno dos trabalhadores aos seus locais de origem e separação dos filhos e relações conjugais.	

Desconsideração das relações sociofamiliares na realocação e no reassentamento de famílias, incluindo crianças e adolescentes.	Preexistentes	Baixa incidência do controle social e da atuação estatal para influência nas decisões de realocação.
	Criadas pelo empreendimento	Realocação e reassentamento de famílias, incluindo crianças e adolescentes, desconsidera a “geopolítica” dos conflitos sociais nos territórios impactados e o potencial de violações de direitos humanos de crianças e adolescentes na nova organização socioterritorial empreendida.
		Atuação empresarial desconsidera as dinâmicas sociofamiliares locais.
	Criadas pelo empreendimento	Rápido esvaziamento social e de políticas públicas nos territórios impactos.
Não priorização das famílias com crianças e adolescentes para definição da lista de realocações.		
Demora na realocação de famílias com crianças e adolescentes provocando aumento de ocorrência de outras violências.		
MEDIDAS A SEREM ADOTADAS		
ESTADO		
70. Definir medidas e programas para a realocação e o reassentamento de famílias que assegurem assistência a crianças e adolescentes durante o processo de deslocamento e efetiva melhoria da sua qualidade de vida, incluindo, no caso dos reassentamentos, a instalação dos serviços básicos de forma prévia ao deslocamento.		
71. Garantir a ação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no monitoramento dos projetos e planos de realocação da população afetada pelas obras.		
72. Realizar campanhas de sensibilização quanto à violência doméstica.		
EMPRESA		
73. Na avaliação de impacto em direitos humanos e na elaboração do cronograma da obra, ao planejar os reassentamentos, considerar a construção de equipamentos sociais, especialmente de educação, saúde e assistência social, de acordo com o novo contexto, além do perfil das moradias ser estabelecido com a participação dos reassentados, incluindo as crianças e os adolescentes.		
74. Desenvolver ações que permitam maior contato/aproximação/integração entre os integrantes das famílias reassentadas.		
75. Estabelecer como critério do processo de reassentamento a manutenção dos laços de sociabilidade, amizade e parentesco entre os sujeitos e as famílias reassentadas, especialmente em relação às crianças e aos adolescentes.		
76. Incentivar a sociedade civil a trabalhar com o tema Direito à Moradia e Convivência Familiar e Comunitária.		
77. Oferecer capacitação dos atores do SGD para melhoria de serviços de convivência familiar e comunitária.		
78. Elaborar projetos e planos de realocação e reassentamento com a participação da sociedade civil e dos conselhos de direitos da criança e do adolescente estadual e municipal, com a garantia da transparência no processo, sem imposição de condições que impeçam as famílias de retomar suas atividades cotidianas, e ter opção de escolhas alternativas de realocação.		
SOCIEDADE CIVIL		
79. Monitorar o Conselho de Direitos e outros órgãos do SGD em relação às medidas estabelecidas no processo de realocação e reassentamento, com foco prioritário nos direitos de crianças e adolescentes.		
80. Estabelecer parceria e comunicação com as famílias atingidas/relocadas, de modo a oferecer subsídios de assessoria técnico-política para as demandas, além de apoiar as discussões frente ao Estado e às empresas.		

	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
	Aumento da presença de crianças e adolescentes em situações de trabalho consideradas inapropriadas e ilegais.	Preexistentes	Dificuldade de fiscalização da rede de proteção.
Criadas pelo empreendimento		Falta de planejamento do empreendimento de capacitar e absorver adolescentes locais, considerando a vocação do território.	
		Falta de controle e rastreabilidade das cadeias.	
Direito ao trabalho.	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS		
	ESTADO		
	81. Adotar medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais para assegurar o direito da criança de estar protegida contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua educação, ou que seja nocivo para sua saúde ou para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social.		
	82. Disseminar campanhas sobre trabalho decente e proibição do trabalho infantil em contexto de grandes empreendimentos.		
	83. Fortalecer a rede de enfrentamento ao trabalho escravo e infantil na região, garantindo meios para sua atuação e intensificando a fiscalização das situações adequadas de trabalho na região dos grandes empreendimentos.		
	84. Articular com as redes de proteção e os fóruns estadual e municipal a construção de plano de ação estratégica para monitorar e fiscalizar os campos das obras locais.		
	85. Incentivar programas governamentais de inserção produtiva de adolescentes e jovens, como o Jovem Aprendiz, de modo a torná-lo aplicável no contexto de grandes empreendimentos, assegurando também o respeito à igualdade de gênero e etnicorracial.		
	86. Manter um escritório ativo, com dados atualizados de emprego e trabalho com recorte geracional.		
	87. Adotar medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais com vistas a dar proteção integral às crianças e aos adolescentes resgatados de trabalho escravo, exploração sexual, tráfico de pessoas e outros que foram fomentados ou influenciados pelos grandes empreendimentos.		
	EMPRESA		
88. Firmar parcerias com o Sistema “S”, programas governamentais de inserção produtiva e outras instituições para qualificação e inserção profissional de adolescentes e jovens, assegurando também o respeito à igualdade de gênero e etnicorracial.			
89. Adotar os programas Adolescente e Jovem Aprendiz.			
90. Intensificar a fiscalização das situações adequadas de trabalho na região de entorno dos grandes empreendimentos e nas áreas internas dos mesmos a fim de evitar a presença de crianças e adolescentes em situação de risco e de exploração sexual.			
91. Desenvolver ações de sensibilização, denúncia e enfrentamento do trabalho infantil no contexto dos grandes empreendimentos.			
SOCIEDADE CIVIL			
92. Colaborar na construção de políticas públicas, orientações e diretrizes relacionadas ao trabalho de adolescentes e jovens.			
93. Participar das ações desenvolvidas pelo Estado e pelas empresas para sensibilizar, denunciar e enfrentar o trabalho infantil.			
94. Fortalecer as capacidades dos membros de suas comunidades para defender seus direitos ao trabalho decente junto aos agentes públicos e privados.			
95. Buscar parcerias com as instituições de ensino superior, empresas e organizações da sociedade civil no desenvolvimento de cursos profissionalizantes e de extensão para sua qualificação profissional.			

Direito à educação.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
	Sobrecarga das estruturas de ensino locais, especialmente para o ensino infantil e fundamental, sobretudo nas áreas urbanas.	Criadas pelo empreendimento	Déficit de planejamento e investimento prévio de políticas públicas educacionais, considerando os movimentos migratórios para o território.
	Aumento dos índices de reprovação e de abandono escolar, sobretudo no ensino médio.	Criadas pelo empreendimento	Realocação de famílias atingidas. Descompasso entre a inserção produtiva de adolescentes e jovens nos empregos gerados por grandes empreendimentos e a continuidade do percurso escolar. Redução da qualidade da educação e da estrutura educacional.
	Baixa qualidade estrutural das novas instalações de escolas provenientes das condicionantes socioambientais, com problemas como: falta de instalação de centrais de ar ou ventiladores, problemas elétricos, indisponibilidade de salas para professores e diretoria, biblioteca e quadras, e baixa acessibilidade.	Preexistentes	Ausência ou negligência do controle estatal.
			Baixa incidência política dos conselhos setoriais.
	Ociosidade de muitas escolas construídas via condicionantes, especialmente na área rural.	Criadas pelo empreendimento	Monitoramento de condicionantes não considera a qualidade das medidas realizadas.
			Falta de planejamento focado na proteção de crianças e adolescentes. Aumento do êxodo rural de adolescentes e jovens em vista do aumento do custo de vida.
	Aumento do déficit de creches para a demanda de educação infantil.	Criadas pelo empreendimento	Falta de planejamento focado na proteção de crianças e adolescentes.
	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS		
	ESTADO		
96. Ampliar a oferta de vagas em creches e escolas na região de forma proporcional ou adequada ao volume migratório desencadeado pelos grandes empreendimentos.			
97. Aumentar/criar atendimento de transporte público e/ou escolar que permita o deslocamento dos alunos sem prejuízo da educação, especialmente nos reassentamentos urbanos ou rurais.			
98. Criar escolas e garantir a manutenção das mesmas, tendo em vista as áreas reassentadas.			
99. Inserir as novas escolas estabelecidas por causa da migração populacional dos grandes empreendimentos no Plano de Ações Articuladas (PAR) que compõe o Sistema Nacional de Educação, de modo a garantir o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14, de 8 de junho de 2012.			

Direito à educação. (continuação)	EMPRESA		
	100. Contribuir para a estruturação das novas creches/escolas, bem como para a logística de acesso de crianças e adolescentes às escolas.		
	101. Criar unidades de educação de acordo com a necessidade gerada pelo empreendimento.		
	102. Firmar parcerias com instituições para promover a educação de jovens e adultos no município.		
SOCIEDADE CIVIL			
103. Participar da organização e da fiscalização escolar como meio de verificar a utilização dos recursos e a qualidade dos serviços destinados a alimentação, transporte, manutenção de infraestrutura e outros na área de influência dos grandes empreendimentos.			
104. Propor parcerias com Estado, município e empresa na realização de projetos e ações educacionais para erradicação do analfabetismo e o alcance das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional da Educação previstas na Lei nº 13.005/2014.			
Direito ao lazer.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
	Ausência ou reduzidos espaços de lazer nos territórios impactados por grandes empreendimentos.	Preexistentes	Baixa incidência política dos conselhos setoriais.
		Criadas pelo empreendimento	Falta de planejamento focado na proteção de crianças e adolescentes.
	Aumento da presença de crianças e adolescentes em espaços de lazer considerados de risco, como bares, boates e casas de espetáculo, tornando-os mais vulneráveis a outras violações de direitos.	Preexistentes	Negligência de pais e responsáveis.
		Preexistentes	Baixa fiscalização dos órgãos de segurança pública.
		Criadas pelo empreendimento	Falta de planejamento focado na proteção de crianças e adolescentes
		Criadas pelo empreendimento	Aumento populacional de caráter majoritariamente masculino.
	Criadas pelo empreendimento	Precarização das condições de vida individual e familiar.	
	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS		
	ESTADO		
105. Construir ou exigir implantação, pelos responsáveis pelo empreendimento, de praças, parques e espaços comunitários de lazer adequados ao público infante-adolescente, atentando às demandas oriundas do aumento populacional.			
106. Promover e fomentar projetos esportivos e culturais em parceria com organizações da sociedade civil e empresas, visando inserir o público infante-adolescente, especialmente os diretamente atingidos pelos grandes empreendimentos.			
107. Promover e implantar no território afetado pelo grande empreendimento a Lei de Incentivo ao Esporte - Lei nº 11.438/2006.			
108. Instalar a Secretaria de Esporte e Lazer no município ou região afetados pelo empreendimento.			

Direito ao lazer. (continuação)	EMPRESA
	109. Abrir o seu parque industrial para programas de esporte e lazer com os adolescentes e jovens.
	110. Realizar e fomentar campeonatos nas diversas modalidades de esporte, eventos culturais principalmente os folclóricos locais, e lazer nas datas celebrativas nacionais e da região.
	111. Criar/ampliar áreas de lazer para a população e os integrantes do empreendimento.
	SOCIEDADE CIVIL
	112. Buscar parcerias para implementar programas de lazer para crianças e adolescentes.
	113. Monitorar as atividades desenvolvidas pelo Estado e empresas em relação ao lazer de crianças e adolescentes.

* O detalhamento das normativas consta no item anterior deste documento.

** O que muda com a chegada ou entrada em operação do empreendimento.

*** Condição que coloca em risco os direitos.

MULHERES			
DIREITOS*	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
Direito ao acesso às políticas públicas.	Inexistência, precarização e/ou sobrecarga das políticas públicas voltadas para o enfrentamento de discriminações e violências contra as mulheres em contexto de implantação de grandes empreendimentos, especialmente da Delegacia Especial de Atendimento à Mulher, Abrigo, Centro de Referência Especializada da Assistência Social, Vara e Promotoria especializadas de crimes contra a mulher, entre outros.	Preexistentes	Inexistência de aportes de custeio nas condicionantes do licenciamento ambiental.
			Carência de profissionais locais qualificados para serviços estratégicos da rede de proteção e alta rotatividade de profissionais em algumas instituições.
		Criadas pelo empreendimento	Precarização das condições de vida e de trabalho dos servidores.
			Aumento do custo de vida decorrente da dinâmica de adensamento populacional.
MEDIDAS A SEREM ADOTADAS			
ESTADO			
1. Garantir que os diagnósticos sobre as condições das políticas públicas e realidade socioambiental nos territórios afetados por grandes empreendimentos, especialmente no planejamento territorial e licenciamento ambiental, sejam sensíveis à questão de gênero - identificando fatores que impactem mulheres e homens de forma diferente, com especial atenção aos aspectos de trabalho, saúde, educação, moradia, lazer e violência - e que as medidas definidas promovam a igualdade e a inclusão de gênero.			

Direito ao acesso às políticas públicas. (continuação)	<p>2. Garantir o cruzamento entre as políticas de desenvolvimento e o Plano Plurianual Federal, Estadual e Municipal, de modo a efetivar a ampliação de recursos para áreas estratégicas de políticas públicas às mulheres visando o fortalecimento dos serviços em locais de instalação e/ou operação de grandes obras.</p> <p>3. Locais de implantação e operacionalização de grandes empreendimentos na Amazônia devem estabelecer prioridade de criação ou melhoria de serviços públicos estratégicos para as mulheres, especialmente serviço de acolhimento institucional de mulheres que tenha recorte mais amplo do que a violência doméstica; Conselho Municipal de Direitos das Mulheres; Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher; Centro de Referência Especializada da Assistência Social; e Defensoria Pública do Estado.</p> <p>4. Assegurar a ampliação da qualificação educacional e profissional de mulheres, especialmente as pertencentes a povos e comunidades tradicionais, para atuarem como profissionais nos serviços de atendimento, sobretudo em territórios étnicos.</p> <p>5. Estimular a aplicação de recursos empresariais em serviços destinados às mulheres por meio de mecanismos financeiros existentes ou em implantação, como um Fundo de Desenvolvimento Local.</p>			
	EMPRESA			
	<p>6. Realizar avaliação de risco e de impacto em direitos humanos que contenha indicadores relacionados à questão de gênero, tanto nos aspectos internos do ambiente de trabalho quanto na comunidade afetada pelo empreendimento.</p> <p>7. Contribuir financeiramente com a manutenção e o fortalecimento dos serviços de atendimento especializado às mulheres, considerando a migração e os impactos do empreendimento às condições de vida.</p> <p>8. Garantir esta contribuição via condicionante, fundos antecipatórios ou outros meios.</p> <p>9. Aportar recurso nos instrumentos financeiros existentes, alinhando a aplicação de recursos que atenda a demanda das mulheres (saúde, educação etc.).</p> <p>10. Divulgar publicamente as políticas da empresa e o plano de implementação para promover a igualdade de gênero.</p> <p>11. Estabelecer marcos que quantifiquem a inclusão das mulheres em todos os níveis.</p>			
	SOCIEDADE CIVIL			
	<p>12. Fiscalização com base na transparência e no repasse de informações do Estado e das empresas.</p> <p>13. Monitorar a aplicação de recursos financeiros e condicionantes.</p>			
	Direito à não discriminação em matéria de emprego e trabalho.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
		Perda, precarização e/ou invisibilidade das condições de trabalho e subsistência.	Criadas pelo empreendimento	Deslocamentos e/ou alterações no território no processo de implantação de grandes empreendimentos.
		Dificuldade de inserção e/ou manutenção das mulheres nas oportunidades de trabalho, além de prejudicar as condições de vida familiar.	Preexistentes	Existência de pouca ou nenhuma creche nos territórios de implantação de grandes empreendimentos.
	Criadas pelo empreendimento		Existência de pouca ou nenhuma creche nas empresas construtoras dos empreendimentos.	

Reduzida inserção de mulheres nos espaços de trabalho criados pelos grandes empreendimentos.	Preexistentes	Cultura machista e discriminação de gênero no acesso e na permanência no trabalho.
	Criadas pelo empreendimento	Inexistência ou deficiência de política de promoção da igualdade de gênero no acesso às vagas de trabalho. Dinâmica de trabalho que dificulte a contratação de mulheres, especialmente em cargos de liderança.

MEDIDAS A SEREM ADOTADAS**ESTADO**

14. Garantir, por meio da aplicação e fiscalização das leis trabalhistas, os direitos das mulheres inseridas como mão de obra nos territórios de implantação de grandes obras e nas empresas envolvidas.
15. Estabelecer linhas de financiamento de inclusão produtiva das mulheres que respeitem as especificidades culturais e garantam alternativas de geração de renda, sobretudo para o período pós-grandes obras.
16. Implantar e/ou potencializar o Centro Regional de Saúde do Trabalhador, buscando ter políticas específicas à saúde da mulher trabalhadora em grandes obras.
17. Estabelecer normativa que exija a contratação de percentual mínimo de mulheres nos cargos e empregos definidos para as grandes obras.
18. Assegurar a recomposição ou reinclusão produtiva de mulheres atingidas pelos empreendimentos, com especial atenção às que foram reassentadas, por meio da oferta de serviços de qualificação profissional, políticas de apoio financeiro para execução de projetos socioprodutivos e convênio com empresas para contratação de mulheres.

EMPRESA

19. Envolver *stakeholders* para o desenvolvimento de políticas, programas e planos de implementação da empresa que estimulem a igualdade de gênero no ambiente de trabalho.
20. Estimular cultura empresarial que favoreça a igualdade de gênero, por meio da adoção de compromissos e metas para a presença de mulheres nos cargos estratégicos e da alta direção.
21. Fomentar a qualificação profissional e o financiamento de projetos socioprodutivos com foco na geração de renda de mulheres em contexto de grandes obras, inclusive para aproveitamento em atividades direta ou indiretamente relacionadas ao empreendimento, com prioridade de atendimento às mulheres atingidas e reassentadas.
22. Estimular e desenvolver parcerias com entidades civis, Estado e outros agentes para implantação de qualificação da mão de obra feminina local, associado às demandas de toda a cadeia de fornecimento.
23. Promover nas empresas e contratadas a ampliação do acesso de mulheres aos empregos (gerais, qualificados e de liderança) gerados nas grandes obras, pelo menos na mesma proporção da quantidade de homens contratados, com cota mínima de 30% dos cargos, e metas progressivas.
24. Estabelecer cláusulas contratuais de ocupação de vagas por mulheres junto às contratadas com fiscalização/monitoramento.
25. Assegurar no empreendimento, ou nas suas proximidades, a instalação de creches e programas sociais que visem à melhoria da qualidade de vida da(o) colaboradora(or), especialmente das mulheres trabalhadoras.
26. Assegurar que homens e mulheres recebam salários semelhantes dada a similaridade de função e o cargo que ocupam no ambiente de trabalho no contexto dos grandes empreendimentos.
27. Promover políticas específicas de tratamento e de manutenção das condições de emprego às mulheres em período de gestação e pós-parto, incluindo opções flexíveis de trabalho, oportunidades de licença e reingresso a cargos de igual remuneração e status, a garantia de serviços de cuidado da criança, como creches e atendimento médico-hospitalar, assim como no estabelecimento de programas de sensibilização à paternidade responsável.

Direito à não discriminação em matéria de emprego e trabalho. (continuação)	<p>28. Estabelecer metas, abrangendo todas as empresas envolvidas nos grandes empreendimentos, para assegurar a igualdade de gênero e incluir o progresso dessa medida como um fator nas revisões de desempenho dos administradores do empreendimento.</p> <p>29. Levando em consideração os diferentes impactos em mulheres e homens, fornecer condições seguras de trabalho e proteção contra a exposição a materiais perigosos e divulgar riscos em potencial, incluindo à saúde reprodutiva.</p> <p>30. Garantir igual oportunidade de acesso a todos os programas de educação e treinamento com apoio da empresa, incluindo aulas de instrução, treinamento vocacional e de tecnologia de informação.</p> <p>31. Priorizar o relacionamento com empresas de propriedade de mulheres, incluindo pequenas empresas, assegurando prioridade de contratação a estas empresas.</p> <p>32. Respeitar a dignidade das mulheres em todos os materiais de <i>marketing</i> e outros produtos da empresa.</p>		
	SOCIEDADE CIVIL		
	<p>33. Acessar e divulgar informações sobre oportunidades de qualificação profissional, empregos e financiamento produtivo, com foco no empoderamento das mulheres.</p> <p>34. Escutar as mulheres para levantamento das demandas de emprego, trabalho e geração de renda com especial participação das mulheres atingidas ou reassentadas.</p>		
Direito à moradia.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
	Mulheres sofrem violência doméstica, familiar e comunitária para a decisão da forma de gestão dos recursos financeiros a ser obtidos com a remoção, especialmente no caso das indenizações.	Preexistentes	Título de propriedade de terras e bens na maioria das vezes está sob domínio dos homens.
			Cultura machista e desconsideração à situação e à participação da mulher.
			Ausência de legislação de proteção às mulheres impactadas por grandes empreendimentos.
	Exclusão ou subalternização das mulheres no processo de definição dos beneficiários e das formas de execução das políticas de remoção.	Preexistentes	Manutenção de um conceito territorial-patrimonialista de impactado por grandes empreendimentos.
	Produção de condutas discriminatórias de gênero por funcionários das empresas contratadas para realizar as negociações de cadastramento e de remoção.	Preexistentes	Cultura machista nas práticas empresariais.
Preexistentes		Ausência ou reduzido controle estatal e social sobre a conduta das empresas.	
	Criadas pelo empreendimento	Falta de formação adequada dos funcionários.	

Direito à moradia. (continuação)	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS		
	ESTADO		
	<p>35. Priorizar programas de acesso à moradia com recorte de gênero nos locais de implantação e/ou operacionalização de grandes empreendimentos.</p> <p>36. Garantir cadastramento das mulheres como atingidas independentemente do estado civil e de formalização prévia da propriedade.</p> <p>37. Estabelecer regras de identificação da população atingida que assegurem às mulheres o reconhecimento nesta condição e o tratamento em igualdade de condições, independentemente do estado civil e da situação dominial das propriedades.</p>		
	EMPRESA		
	<p>38. Adotar política de remoção/relocação que assegure igualdade de tratamento e reconhecimento das demandas específicas das mulheres, especialmente no âmbito da negociação e dos equipamentos a ser disponibilizados nos reassentamentos.</p> <p>39. Dar prioridade na política de reassentamento à aceleração do reassentamento de famílias chefiadas por mulheres ou que sejam monoparentais com a figura da mulher.</p> <p>40. Capacitar a equipe envolvida com a política de remoção/relocação para que garanta o respeito às mulheres nas ações desenvolvidas.</p> <p>41. Desenvolver espaços de participação para negociação do processo de relocação que assegure a participação de mulheres, para tanto lhes oportunizando condições logísticas e materiais de efetivar a participação.</p>		
	SOCIEDADE CIVIL		
<p>42. Empoderar as mulheres para conhecimento dos seus direitos, incluindo os ligados à moradia.</p> <p>43. Fomentar a participação de mulheres nos espaços de negociação do processo de relocação.</p>			
Direito à igualdade de participação.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
	Exclusão das mulheres da tomada de decisão que afetam seus grupos familiares e comunitários no processo de implantação de grandes empreendimentos, com amplo domínio dos homens.	Preexistentes	Cultura machista.
			Mecanismos de participação que dificultam a inserção de mulheres.
			Ausência de apoio na logística de deslocamento que garanta a participação de mulheres nos espaços de deliberação dos grandes empreendimentos.
Criadas pelo empreendimento	Atuação empresarial que reforça as discriminações de gênero e não investe em sua participação.		

Predominância da desqualificação do discurso das mulheres nos espaços de deliberação sobre os grandes empreendimentos, especialmente audiências públicas e reuniões, o que reforça a posição sociopolítica de que cabe aos homens decidir sobre os assuntos centrais que envolvem a implantação dos grandes empreendimentos.

Preexistentes

- Cultura machista.
- Mecanismos de participação que dificultam a inserção de mulheres.
- Ausência de apoio na logística de deslocamento que garanta a participação de mulheres nos espaços de deliberação dos grandes empreendimentos.
- Pouca ou nenhuma valorização das entidades de auto-organização das mulheres locais (movimentos sociais, associações, conselhos, redes, entre outras) como interlocutores relevantes de inserção e participação nos espaços de decisão sobre os grandes empreendimentos.

Criadas pelo empreendimento

- Atuação empresarial que reforça as discriminações de gênero e não investe em sua participação.

MEDIDAS A SEREM ADOTADAS

ESTADO

- 44. Priorizar o fortalecimento e/ou a criação do Conselho dos Direitos da Mulher nos municípios a ser afetados pelo grande empreendimento, tornando-o interlocutor obrigatório na tomada de decisão dos empreendimentos.
- 45. Assegurar as condições logísticas e materiais (transporte, apoio no cuidado das crianças, alimentação, entre outros) para que mulheres participem dos espaços de decisão sobre os empreendimentos, incluindo aquelas pertencentes a povos e comunidades tradicionais.
- 46. Fortalecer técnica e financeiramente as organizações de mulheres existentes nos territórios afetados por grandes empreendimentos.
- 47. Desenvolver atividades de formação contínua a grupos de mulheres sobre temas relacionados a seus direitos, políticas e aos impactos dos empreendimentos.
- 48. Garantir acesso às informações sobre os empreendimentos em que as questões de gênero estejam também presentes.
- 49. Estabelecer indicadores de processo e de resultado com recorte de gênero para avaliação dos espaços de decisão.

EMPRESA

- 50. Trabalhar com *stakeholders* da comunidade, Estado e outros sujeitos para eliminar a discriminação e a exploração e promover oportunidades para mulheres nos espaços de decisão dos empreendimentos.
- 51. Estimular a liderança e contribuições das mulheres em suas comunidades e garantir a representação suficiente das mulheres em qualquer consulta comunitária.
- 52. Dar o devido suporte para garantir as condições logísticas e materiais para que mulheres participem dos espaços de decisão sobre os empreendimentos.

SOCIEDADE CIVIL

- 53. Exercer controle social nas audiências públicas e demais espaços de decisão sobre os empreendimentos.
- 54. Pressionar para a criação e/ou fortalecimento do Conselho Municipal de Direitos das Mulheres, fomentando a atuação do mesmo com a esfera estadual e federal, assim como com os demais conselhos setoriais, para atuar conjuntamente no controle social e na avaliação de impacto.
- 55. Exigir que Estado e empresas garantam condições de empoderamento dos espaços de participação da sociedade civil, com foco nos direitos das mulheres, para incidência nas decisões dos empreendimentos.

Direito à convivência familiar e comunitária.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***		
	Perda de vínculos familiares e comunitários, que serviam de suporte para as demandas diárias de alimentação, cuidado das crianças e dos animais, entre outras, com maior impacto às mães solteiras.	Criadas pelo empreendimento	Processos de remoção e/ou de alteração dos territórios impactados por grandes empreendimentos.	
	Problema das mulheres (adolescentes, jovens ou adultas) que engravidam dos trabalhadores dos grandes empreendimentos e depois precisam arcar sozinhas com o custo da criação dos filhos, quando os trabalhadores retornam para suas regiões de origem.	Preexistentes	Cultura machista.	
			Ausência ou baixo acompanhamento estatal de caráter judicial, assistencial e preventivo.	
		Criadas pelo empreendimento	Dinâmica dos empreendimentos e não orientação aos trabalhadores sobre convivência familiar e conjugal.	
Casamento de mulheres indígenas com trabalhadores dos empreendimentos, com impactos nos arranjos de parentesco e reconhecimento identitário dos filhos.	Criadas pelo empreendimento	Falta de preparo dos trabalhadores para atuar com povos indígenas.		
MEDIDAS A SEREM ADOTADAS				
ESTADO				
56. Fiscalizar, por meio dos órgãos competentes, o processo de identificação, negociação, realocação e adaptação ao local realocado das famílias atingidas, oportunizando canais de denúncia e equipe de apoio psicossocial e jurídica.				
57. Assegurar a manutenção dos serviços básicos nos territórios afetados pelos grandes empreendimentos durante o processo de realocação, sem cortes ou redução de acesso a serviços.				
58. Firmar parcerias com as empresas envolvidas nos grandes empreendimentos para implementação e revitalização dos serviços de convivência familiar e comunitária nos locais de realocação, especialmente nos reassentamentos.				
59. Definir medidas e programas para realocação e reassentamento de famílias que assegurem a efetiva melhoria da qualidade de vida de mulheres, incluindo, no caso dos reassentamentos, a instalação prévia ao deslocamento dos serviços básicos, e a manutenção dos vínculos familiares/comunitários.				
60. Estabelecer apoio jurídico, especialmente da Defensoria Pública do Estado e do Ministério Público do Estado, às pessoas que se sentirem violadas no direito à convivência familiar e comunitária em decorrência do processo de realocação.				
61. Exigir, via condicionantes, que as empresas envolvidas nos grandes empreendimentos apresentem medidas para assegurar a manutenção dos vínculos familiares das mulheres que trabalham diretamente nos empreendimentos.				

Direito à convivência familiar e comunitária. (continuação)	EMPRESA		
	62. Priorizar, nas políticas de realocação e reassentamento, a manutenção dos vínculos comunitários e familiares dos sujeitos, evitando deslocamentos que provoquem separação territorial do contexto comunitário anterior, pois isto fortalece as condições de apoio às mulheres, especialmente as com crianças nos estágios iniciais de vida.		
	63. Proporcionar atendimento psicossocial às famílias durante as fases de identificação, negociação e realocação, incluindo o período posterior, a fim de que consigam fortalecer os laços familiares e melhorar a adaptação à mudança territorial.		
	64. Desenvolver treinamento aos trabalhadores que vão atuar em territórios de povos e comunidades tradicionais para que compreendam suas dinâmicas culturais e evitem situações que possam ocasionar prejuízos familiares e comunitários.		
SOCIEDADE CIVIL			
65. Buscar apoiar as mulheres atingidas para que tenham suporte técnico e apoio político em suas demandas relacionadas à convivência familiar e comunitária.			
66. Monitorar o processo de realocação e a política de convivência familiar e comunitária da empresa.			
Direito à repressão e prevenção da violência contra a mulher.	IMPACTOS**	VULNERABILIDADES***	
	Aumento da violência doméstica e familiar contra as mulheres, especialmente homicídios e agressões.	Preexistentes	Reduzida, inexistente ou negligente atuação estatal de caráter repressivo, preventivo e de atendimento.
		Criadas pelo empreendimento	Adensamento populacional. Precarização das condições de vida que afetam as relações de gênero.
	Aumento da exploração sexual de mulheres.	Preexistentes	Intersecção da exploração sexual com outras violências, como: tráfico de pessoas; trabalho em condições análogas à escravidão; dependência química; gravidez; e contaminação por DTS/AIDS.
			Cultura machista e de mercantilização do corpo.
			Reduzida, inexistente ou negligente atuação estatal de caráter repressivo, preventivo e de atendimento.
			Baixa atuação preventiva e de controle sobre funcionários, fornecedores e área de influência.
		Criadas pelo empreendimento	Precarização das condições de vida das mulheres devido à dinâmica de afetação aos territórios pelo empreendimento. Adensamento populacional de caráter majoritariamente masculino.
		Criadas pelo empreendimento	Falta de segurança quanto ao anonimato de denúncias. Baixa capacidade de punição aos denunciados. Inexistência de serviços de proteção aos denunciantes e testemunhas.
	Ameaças, criminalização e risco de vida às denunciantes e defensoras de direitos humanos em cenários de grandes empreendimentos.	Criadas pelo empreendimento	

Direito à repressão e prevenção da violência contra a mulher. (continuação)	MEDIDAS A SEREM ADOTADAS
	ESTADO
	67. Estabelecer receita orçamentária e política pública sobre Segurança Pública condizente com o aumento populacional nos territórios afetados por grandes empreendimentos.
	68. Assegurar a inclusão da Segurança Pública como medida a ser financiada, de maneira complementar, nas condicionantes socioambientais, de modo a responsabilizar o setor empresarial pelos impactos decorrentes da lógica empresarial.
	69. Fomentar trabalho de atuação preventiva de informações às mulheres sobre seus direitos, políticas, formas de violência e de denúncia, em espaços que facilitem suas participações.
	70. Implantar Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos e Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher em locais de grandes empreendimentos.
	71. Estabelecer mecanismos de denúncia à sociedade que assegurem a proteção das denunciantes e o encaminhamento adequado das denúncias.
	72. Desenvolver política de atendimento às mulheres vítimas de violência que assegurem sua autonomia financeira, empoderamento social e proteção a integridade física.
	EMPRESA
	73. Desenvolver apoio financeiro ao setor de Segurança Pública, preferencialmente como parte das condicionantes socioambientais, e na medida dos impactos promovidos.
74. Capacitar a equipe para reconhecer sinais de violência contra as mulheres e para o cumprimento das leis e políticas sobre violência contra a mulher, tráfico humano, trabalho degradante e exploração sexual, assim como o código de conduta e a declaração de compromisso empresarial relacionado aos direitos das mulheres e direitos humanos em geral.	
75. Estabelecer uma política de tolerância zero a todas as formas de violência no trabalho, incluindo verbal e/ou física e prevenir assédio sexual, assim como aquelas externas ao trabalho que tiverem o envolvimento de seus trabalhadores, relacionadas à questão de gênero.	
76. Garantir que os produtos, os serviços e as instalações da empresa não sejam usados para tráfico humano e/ou exploração do trabalho ou exploração sexual.	
SOCIEDADE CIVIL	
77. Acionar e sensibilizar para o uso dos mecanismos de denúncia e acesso à justiça.	
78. Organizar atividades de sensibilização da sociedade sobre a violência contra a mulher e as formas de enfrentamento.	
79. Monitorar as políticas públicas e empresariais relacionadas ao enfrentamento da violência contra a mulher e o fortalecimento da Segurança Pública.	

* O detalhamento das normativas consta no item anterior deste documento.

** O que muda com a chegada ou entrada em operação do empreendimento.

*** Condição que coloca em risco os direitos.

Supressão Vegetal Autorizada

Apresentação

Converter em oportunidades algo que comumente é visto como problema resume os objetivos do debate sobre Supressão Vegetal Autorizada no âmbito da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes*. Embora seja um procedimento-padrão, a retirada da vegetação para a instalação de empreendimentos de infraestrutura e mineração, prevista e autorizada pelos órgãos licenciadores, em geral resulta na degradação de parte considerável deste material.

A depender do porte do empreendimento, ou mesmo do tempo de operação (áreas de mineração desmatam lotes não muito extensos, mas durante vários anos), trata-se de um volume substancial de matéria-prima que, se bem aproveitado, poderia beneficiar cadeias florestais legais e a produção energética menos poluente, com reflexos nitidamente positivos para toda a sociedade.

Fundamentalmente, os entraves se dão na regulamentação, no planejamento dos usos possíveis e na destinação da madeira e da biomassa com fim energético. Não há como planejar e autorizar a instalação de grandes obras sem o devido equacionamento do destino de milhões de metros cúbicos de madeira e demais materiais vegetais suprimidos. Certamente parte da solução está em incorporar tais estratégias ao mesmo patamar de relevância de outros temas, como a própria compensação pelo desmatamento realizado nessas operações. Invariavelmente circunscritas às tratativas entre governos e empreendedores, possíveis estratégias que coloquem a supressão vegetal de grandes obras no rumo do desenvolvimento local estão recheadas de interrogações em virtude do pouco acúmulo teórico e técnico sobre esses caminhos.

O presente documento reúne informações oriundas de pesquisas bibliográficas e entrevistas a atores-chave, bem como os resultados dos debates realizados pelo Grupo de Trabalho do tema Supressão Vegetal Autorizada, e busca cooperar no desenho de diretrizes que favoreçam estruturar soluções.

Realização/Autoria

GVces e IFC

Equipe Técnica

Carolina Derivi, Daniela Gomes Pinto, Graziela Azevedo, Kena Chaves, Marcos Dal Fabbro (GVces)

Carolina Douek, Diogo Bardal (IFC)

1. Justificativa

Por que este tema é importante?

A Supressão Vegetal Autorizada (SVA) é um procedimento obrigatório e necessário à implantação de empreendimentos diversos, em especial quando se instalam em regiões florestadas, como na Amazônia. Seja para a construção de rodovias, abertura de lavras de extração mineral, usinas hidrelétricas, entre outros empreendimentos, retirar material vegetal que dará lugar aos canteiros de obras, a reservatórios e outras estruturas é condição para a instalação destes grandes empreendimentos e está previsto no Licenciamento Ambiental, estando a cargo dos órgãos responsáveis (Ibama ou órgãos estaduais) orientar e fiscalizar as operações.

De acordo com a Lei Federal nº 3.824/1960, na construção de usinas hidrelétricas, a destoca e a limpeza de bacias hidráulicas, represas e lagos artificiais são obrigatórias a fim de garantir a qualidade da água dos reservatórios. Para rodovias e mineração, a supressão vegetal é inevitável na abertura das áreas a serem exploradas ou necessárias à implantação destes empreendimentos.

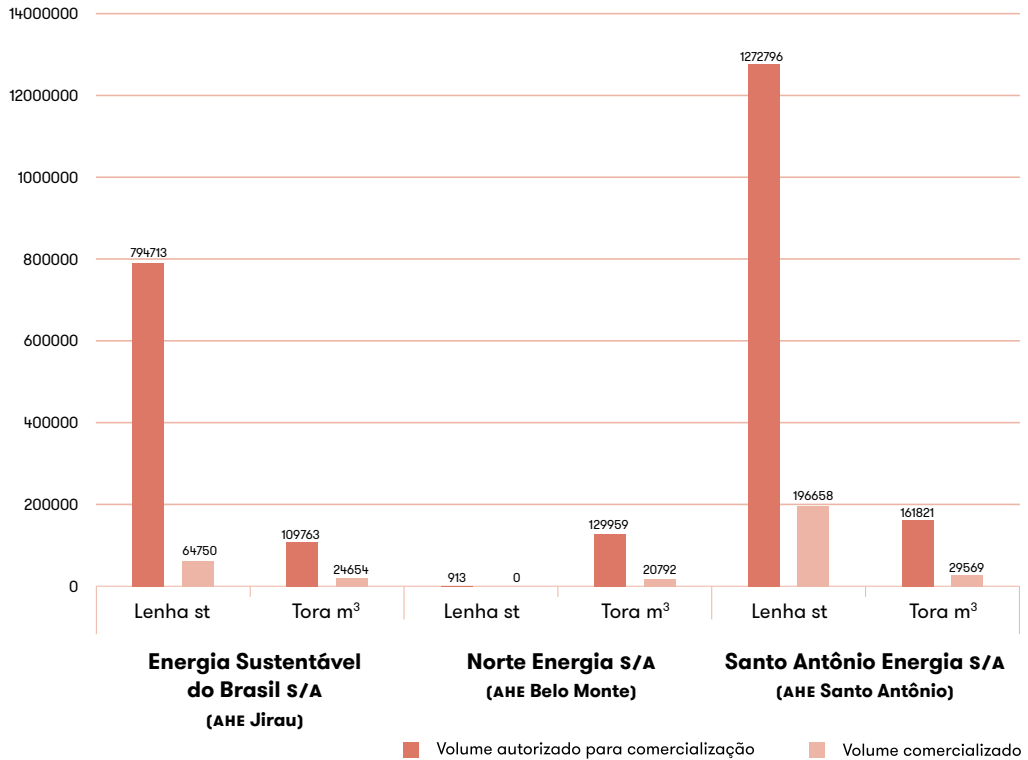
Embora haja previsibilidade das operações de supressão vegetal, é no avanço da fronteira do projeto de desenvolvimento em curso sobre a Amazônia que a supressão vegetal no país se converte em preocupação constante dos órgãos licenciadores e dos empreendedores. O volume de material suprimido nesta região, bem como os custos operacionais e de estocagem, bastante superiores se comparados a outras situações e localidades do país, traz a questão à tona.

A supressão vegetal para grandes empreendimentos é um processo de custo elevado, que envolve orientações sobre corte, transporte, classificação dos diferentes materiais e estocagem. Todas estas operações, se não realizadas com duplo objetivo, propriamente de desobstruir áreas e de viabilizar a destinação, comprometem definitivamente as possibilidades de uso.

No caso dos maiores projetos hidrelétricos implantados na região na última década – as hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira, e a hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu –, o volume de madeira

efetivamente aproveitado para comercialização foi bastante baixo em comparação ao volume total autorizado para aproveitamento com este fim (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Aproveitamento dos produtos florestais oriundos das Autorizações de Utilização de Matéria-Prima Florestal (AUMPF) por concessionária das UHE do Rio Madeira (RO) e do Rio Xingu¹ (PA)



Fonte: Ibama, 2016

De maneira geral os empreendedores conseguem destinar a madeira de alta qualidade e com expressivo valor comercial, que corresponde a menos de 20% da madeira suprimida. A biomassa lenhosa e madeiras pouco atrativas, se comparadas às nobres, acabam apodrecendo nos pátios de estocagem, ainda que este seja um recurso de larga utilização pela sociedade e apresente valor econômico. No caso da UHE Belo Monte, os relatórios do empreendedor indicam que 73% do volume total suprimido corresponde à biomassa lenhosa, equivalente a cerca de 1,8 milhão de m³. As madeiras comerciais (nobres e vermelhas, mistas e brancas) totalizam 18% do volume suprimido. E, por sua vez, os mourões, também objeto

de comercialização, atingem apenas 3% do volume total¹.

Atualmente este planejamento do uso do recurso natural não é realizado conjuntamente com os planos para a execução da supressão vegetal. As operações são autorizadas e levadas a cabo sem a devida proposição e análise sobre o destino do material florestal.

Portanto, ao combinar obrigações legais, a intrínseca relação entre obras de infraestrutura e supressão vegetal e o volume de material retirado nos grandes empreendimentos, é premente tratar objetivamente do destino e do uso destes recursos naturais, evitando mais desperdícios e custos socioambientais.

A busca por destinos mais nobres para o material vegetal suprimido de grandes obras, que não os pátios de estocagem, pressupõe alguns caminhos, a exemplo da antecipação do debate sobre o uso e a destinação, da extrapolação das possíveis estratégias a um ambiente mais amplo do que aquele delimitado por governos e empreendedores, do fortalecimento da economia florestal madeireira e não madeireira e da conexão entre supressão vegetal e desenvolvimento local. Estes princípios orientam os eixos sobre os quais se organizam as diretrizes.

Como avançar: Desenvolvimento local e Supressão Vegetal Autorizada – vínculos possíveis

Entre os desdobramentos desencadeados pela instalação de grandes projetos, apesar dos inúmeros conflitos, estão oportunidades que, se bem aproveitadas, podem trazer grandes benefícios às populações e à economia local. A Supressão Vegetal Autorizada é um caso emblemático.

É notório o potencial da região amazônica na geração de produtos florestais. No entanto, historicamente, estes recursos são intensamente explorados de forma ilegal. Grande parte da madeira que abastece o mercado brasileiro tem origem ilegal, sendo a cadeia florestal na Região Norte do país ainda bastante frágil, necessitando de amplos esforços de articulação e compromisso político no fomento à economia florestal, madeireira e não madeireira.

Entendendo-se o fortalecimento desta cadeia, inclu-

¹ Norte Energia, 2014.

sive como caminho para a contenção da exploração ilegal de madeira e para a dinamização das economias locais, geradoras de postos de trabalho e renda, dentre outros benefícios, vislumbra-se uma possibilidade direta de interação com a Supressão Vegetal Autorizada. Isso envolveria inúmeras frentes de trabalho, com investimentos para compreender e superar obstáculos legais e administrativos, na preparação de estruturas de processamento e do próprio mercado – ou mesmo para tratar do despreparo institucional, tanto da iniciativa privada como do poder público – ou ainda em pesquisas e estudos que qualifiquem o material a ser suprimido e, por fim, na rastreabilidade que garanta o uso legal destes recursos naturais.

Neste contexto, é fundamental ampliar e tornar efetivas as políticas públicas voltadas para o setor florestal, preparando-o inclusive para oportunidades de ampliação de oferta de madeira e outros produtos, eventualmente proporcionadas pela instalação de grandes obras.

É necessário observar que se trata de uma equação embutida em outra. Se a instalação de um grande empreendimento por si só demanda distintos investimentos e competências, tratar do destino do material vegetal retirado compõe arranjos institucionais específicos, parcerias, bem como recursos financeiros e humanos dedicados a este fim.

Finalmente, para fortalecer os elos entre as cadeias florestais, as economias locais e a Supressão Vegetal Autorizada, é fundamental estabelecer capacidade de planejamento, harmonizando os planos de mitigação e compensação de impactos dos empreendimentos com as agendas de desenvolvimento. Com base na identificação da demanda territorial e do próprio setor florestal, diante da oferta de materiais de supressão, é possível compor com outros mecanismos, tais como o manejo florestal. Neste contexto, o engajamento de sociedade civil, instâncias governamentais, empreendedores, academia, dentre outros segmentos, é condição para o sucesso de iniciativas desta natureza.

2. Diretrizes para a Supressão Vegetal Autorizada na perspectiva do desenvolvimento local

A supressão vegetal é um processo dispendioso, visto como um dos maiores custos socioambientais dos empreendimentos, que se desdobram em dificuldades operacionais e envolvem a necessidade de realização de inventário florestal, resgate de fauna e flora, remoção, circulação e estocagem dos materiais. Estas atividades são ainda pressionadas pelo curto espaço de tempo entre a autorização para a supressão e o prazo para a solicitação da licença de operação dos empreendimentos.

Acomodar todas estas questões na perspectiva de atender aos princípios anteriormente pontuados remete à formulação de diretrizes organizadas em quatro blocos temáticos: marco regulatório; planejamento das operações de supressão vegetal e da destinação dos produtos florestais; fortalecimento de cadeias florestais; e participação e controle social.

2.1. Procedimentalização e marco regulatório

No processo de Supressão Vegetal Autorizada, os marcos regulatórios vigentes colocam-se como entraves. Percebe-se a necessidade de alteração de instruções normativas, padronização entre os normativos federais e estaduais e até mesmo alteração de leis, a exemplo da orientação vigente no estado do Pará, que limita a destinação de produtos de supressão vegetal.

Um gargalo recorrente relaciona-se ao processo de emissão das Autorizações para Supressão Vegetal (ASV). Na esfera federal, as ASV são solicitadas pelo empreendedor juntamente com o pedido de Licença de Instalação. Estando o empreendedor autorizado, a supressão pode ser iniciada, sempre seguindo orientações do Plano Básico Ambiental, sob acompanhamento e fiscalização dos órgãos licenciadores. Em nível estadual, em particular no estado do Pará, o processo é semelhante, porém regido por normativas próprias.

Um elemento que torna complexa a gestão das operações diz respeito à quantidade de autorizações por empreendimento. As ASV são emitidas por lote à medida que surge a necessidade de supressão das áreas durante o processo de instalação do empreendimento. Existem casos em que um mesmo projeto recebe dezenas de autorizações, o que por si só torna complexa a gestão destes procedimentos e impõe limites à circulação da madeira no interior das áreas do empreendimento, uma vez que as autorizações não permitem que o transporte da vegetação suprimida extrapole os limites dos polígonos dos lotes vinculados às ASV. No caso da UHE Belo Monte, o órgão licenciador informa ter criado mecanismos para minimizar tal problema, unificando as ASV em blocos, de forma a reduzir o número de autorizações e facilitando a circulação de madeira entre os canteiros de obra.

Saiba mais sobre o marco regulatório

O marco regulatório que orienta as operações de Supressão Vegetal Autorizada no âmbito federal e no estado do Pará é composto das seguintes normativas:

- Lei Federal nº 3.824/1960 – Obrigatoriedade da SVA:
“É obrigatória a destoca e conseqüente limpeza das bacias hidráulicas, dos açudes, represas ou lagos artificiais, construídos pela União, pelos Estados, pelos Municípios ou por empresas particulares que gozem de concessões ou de quaisquer favores concedidos pelo Poder Público”.
- Instrução Normativa IBAMA 6/2009 – ASV e AUMPF:
Tem como objetivo dispor sobre a emissão da Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) e as respectivas Autorizações de Utilização de Matéria-Prima Florestal (AUMPF) nos empreendimentos licenciados pela Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA que envolvam supressão de vegetação.
- Instrução Normativa MMA 6/2006 – Reposição florestal:
Dispõe sobre a reposição florestal e o consumo de matéria-prima florestal. “Fica isento da obrigatoriedade da reposição florestal aquele que comprovadamente utilize:

(...) II – Matéria-prima florestal: a) Oriunda da supressão de vegetação autorizada, para benfeitoria ou uso doméstico dentro do imóvel rural de sua origem”.

- Instrução Normativa IBAMA 21/2013 – DOF: Estabelece os procedimentos e regras para os usuários do sistema DOF. “O Documento de Origem Florestal – DOF, instituído pela Portaria MMA nº 253, de 18 de agosto de 2006, constitui-se licença eletrônica obrigatória para o transporte, beneficiamento, comércio, consumo e armazenamento de produtos florestais de origem nativa, inclusive o carvão vegetal nativo, contendo as informações sobre a procedência desses produtos”.
- Instrução Normativa IBAMA 21/2014 – SINAFLO: “Institui-se o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais – SINAFLO, em observância ao disposto no art. 35 da Lei nº 12.651, de 2012, com a finalidade de controlar a origem da madeira, do carvão e de outros produtos e subprodutos florestais e integrar os respectivos dados dos diferentes entes federativos”.
- Instrução Normativa SEMAS/Pará 2/2015 – Autorizações de Supressão Vegetal: “Os empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras e degradadoras, que gerem supressão de vegetação, submetidos ao licenciamento ambiental na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará – SEMAS/PA, deverão ser objeto de Autorização de Supressão de Vegetação – ASV, nos termos desta Instrução Normativa”.
- Lei Estadual Pará 6958/2007 – Destinação de madeira: “Destina as madeiras extraídas de áreas licenciadas à exploração de jazidas, minas ou outros depósitos minerais, as submersas por águas de lagos de contenção às barragens hidrelétricas, dentro do território paraense, para a construção de casas populares, escolas e clínicas para tratamento de dependentes químicos, e dá outras providências”.

Os procedimentos de corte também devem ser objeto de normatização, orientada pelas possibilidades de uso futuro do material. Os métodos de retirada da vegetação que têm em vista apenas a abertura dos espaços para a instalação dos empreendimentos tendem a ne-

gligenciar a preservação da qualidade e do volume efetivamente aproveitável do material resultante. Ainda é frequente a utilização de correntes atadas a caminhões nas operações de derrubada e arraste das árvores. O famoso “correntão” remove a vegetação de forma violenta, ainda que mais rápida, acarretando na danificação do material e na impossibilidade de uso posterior.

O mesmo pode se dizer da estocagem, muitas vezes realizada a céu aberto, o que provoca deterioração, especialmente e com maior velocidade no caso da biomassa. Assim, é primordial que novas orientações sobre a operacionalização de SVA, em todas as suas etapas, considerem os produtos resultantes como matéria-prima dotada de valor, cujas possibilidades de destinação possam evocar procedimentos mais adequados.

O caminho entre o canteiro de obras e o destino final dos produtos florestais oriundos de SVA também enfrenta entraves burocráticos. O transporte para além do local de supressão demanda que os materiais a ser destinados tenham Autorização de Uso de Matéria-Prima Florestal (AUMPF) e créditos de reposição florestal, condições imprescindíveis para a emissão do Documento de Origem Florestal (DOF), sem o qual qualquer transporte de madeira em via pública é ilegal. De acordo com parte dos participantes do GT e entrevistados, o sistema DOF funciona muito bem quando voltado aos materiais oriundos de manejo, porém pode apresentar entraves quando empregado na supressão vegetal, sobretudo relativos à lentidão e à exigência de estudos e inventários detalhados, que dificultam a obtenção do DOF. Por sua vez, representantes dos órgãos licenciadores pontuam os riscos e a impossibilidade de flexibilização do sistema, que acarretaria na fragilização da custódia, permitindo a circulação de materiais de origem não comprovada na cadeia florestal. O tema é controverso e merece aprofundamento da questão junto aos órgãos licenciadores, a fim de compreender de forma mais detalhada o funcionamento, as potencialidades e os limites do sistema DOF quando empregado no contexto da SVA.

Com relação à possibilidade de destinação da madeira propriamente dita, também faltam orientações claras que proporcionem fluidez aos processos de su-

pressão vegetal. No âmbito federal, a questão central é a dominialidade. Coexistem posições divergentes dentro do órgão ambiental em relação a propriedade, domínio e responsabilidade sobre a madeira, sobretudo quando os empreendimentos se instalam em terras públicas.

No caso do Pará, está em curso no âmbito da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade a elaboração de uma proposta para ampliar as possibilidades de interpretação da Lei Estadual nº 6958/2007, que atualmente restringe a destinação da madeira proveniente das operações de SVA no âmbito de empreendimentos hidrelétricos e mineração que se realizem no território estadual. Só é permitida a doação voltada à construção de casas populares, escolas e clínicas de reabilitação de dependentes químicos. Neste caso, a recorrente incapacidade de processamento da madeira bruta por parte dos beneficiários da lei acarreta desmobilização para este fim e, conseqüentemente, o não aproveitamento dos recursos naturais.

Conforme já pontuado anteriormente, o uso dos materiais de supressão inevitavelmente exige arranjos institucionais e parcerias, investimentos públicos e privados que deem conta de estruturar processamento e transporte, dentre outras operações necessárias à disponibilização ou à comercialização desses bens.

Neste sentido, é necessário garantir que se realize boa execução dos programas de supressão, por meio do rigor fiscalizatório e/ou de mecanismos de incentivo, além da inclusão da destinação dos materiais como obrigatoriedade à mitigação dos impactos gerados pela supressão da vegetação, desde que as condições para tanto sejam acessíveis.

DIRETRIZ 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.

22.1. Os órgãos com responsabilidade no licenciamento ambiental e no fomento à atividade florestal devem atuar na revisão e na adequação dos normativos, com participação das partes

interessadas, na perspectiva de favorecer o pleno aproveitamento dos materiais florestais oriundos de tais operações.

22.2. Atualizações nos marcos regulatórios que regem a destinação da madeira e materiais lenhosos oriundos de supressão vegetal devem observar a possibilidade de comercialização destes bens, tendo em vista o potencial impacto na cadeia de produtos e serviços florestais.

22.3. É essencial que os instrumentos que visem orientar ou disciplinar os procedimentos de Supressão Vegetal Autorizada pacifiquem entendimentos sobre a dominialidade da madeira e materiais lenhosos decorrentes destes processos, em especial quando as operações incidirem sobre terras públicas.

2.2. Planejamento das operações de supressão vegetal e da destinação dos produtos florestais

A falta ou a insuficiência do planejamento da destinação dos produtos florestais, bem como a integração entre as operações de supressão e aquelas de destinação dos produtos, afetam sobremaneira a efetividade das iniciativas de uso destes materiais.

O fluxo do licenciamento ambiental indica que os estudos de impacto são os marcos orientadores das etapas seguintes de mitigação e compensação de impactos, disponibilizando informação necessária ao planejamento de programas e projetos e demais intervenções no território.

É premente, portanto, antecipar as tratativas sobre a destinação dos produtos florestais à etapa de elaboração de estudos de impacto, o que não significa necessariamente torná-los ainda mais complexos e dispendiosos. Diagnósticos sobre a estrutura das cadeias florestais regionais, bem como o dimensionamento da demanda pelos materiais oriundos de supressão vegetal, limites e potencialidades, contribuiriam decisivamente para o planejamento e a orientação das operações de SVA.

Trata-se de encarar a Supressão Vegetal Autorizada como uma oportunidade para alavancar outras iniciativas, incorporando efetivamente a possibilidade de uso ao planejamento do empreendimento. São inúmeras as alternativas de destino destes materiais, sendo que tais

opções demandam estratégias específicas que devem ter como ponto de partida a viabilidade econômica, a demanda do setor florestal, assim como os anseios da sociedade em relação aos possíveis benefícios decorrentes do uso destes materiais.

Estabelecer um conjunto de critérios de destinação em relação às informações apresentadas nos estudos de impacto, com conhecimento sobre os entraves logísticos e organizativos da cadeia florestal e da demanda social ou privada, com o devido respaldo dos órgãos licenciadores, permite constituir cenários e planejamento adequado às potencialidades e à viabilidade de uso do material. Não se trata de uma decisão simples, mas que permitiria uma vasta gama de benefícios, tanto para o empreendedor quanto para as comunidades locais, ou mesmo para arranjos produtivos.

Outro ponto que diz respeito ao planejamento das ações de supressão e destinação relaciona-se à qualidade dos inventários, apontada, inclusive, como entrave ao licenciamento ambiental. Inventários mais precisos permitem estimar de forma confiável o total de madeira de acordo com a categoria, favorecendo o controle e o monitoramento da cadeia de custódia.

Para os órgãos licenciadores, idealmente, os inventários deveriam ser feitos seguindo a orientação das atividades de manejo florestal, de maneira a registrar 100% das árvores com Diâmetro na Altura do Peito (DAP) acima de 50 centímetros, garantindo a identificação de madeiras nobres, espécies protegidas e aquelas com possibilidade de uso comercial. Para os representantes do setor empresarial que participaram das discussões para formulação das diretrizes, este nível de detalhamento pode tornar ainda mais custoso o processo, devendo este ser simplificado, realizado de forma amostral, sendo as espécies de valor identificadas no momento do romaneio (etapa posterior à supressão).

O que se propõe, como síntese, seria o refinamento dos estudos de impacto de modo a subsidiar a tomada de decisão também no que diz respeito ao nível de detalhamento dos inventários florestais, antecipando-se pesquisa e investimentos na identificação de usos potenciais dos materiais florestais identificados em consonância com as demandas das cadeias florestais regionais.

DIRETRIZ 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.

23.1. É primordial se antecipar às etapas de planejamento do empreendimento, bem como aos Estudos de Impacto Ambiental, ações focadas na destinação dos materiais resultantes da supressão vegetal, incorporando diagnósticos da estrutura da cadeia madeireira regional e dos potenciais usos com base em análises/informações do volume e qualidade de materiais florestais a ser suprimidos.

23.2. O nível de detalhamento dos inventários florestais deve ser estabelecido pelos órgãos licenciadores, subsidiados pelos diagnósticos apresentados em estudos de impacto, com foco nos processos de mitigação, no uso e na destinação dos materiais a ser suprimidos.

23.3. A avaliação de alternativas de aproveitamento e de destinação do produto da Supressão Vegetal Autorizada deve considerar distintos fatores, centrados no potencial impacto no setor florestal, na inclusão social e na viabilidade técnica e econômica.

23.4. Em busca de alternativas que viabilizem o pleno aproveitamento dos materiais deve-se fomentar estudos técnicos/acadêmicos que qualifiquem informações sobre os produtos florestais, buscando a identificação de aplicabilidade, usos potenciais, demanda e capacidade de oferta dos mesmos.

23.5. Uma vez constatada a viabilidade de aproveitamento dos produtos florestais deve-se incluir a destinação como condição para o avanço do empreendimento, compreendendo-a como obrigatoriedade da mitigação dos impactos gerados pelos processos de SVA.

2.3. Fortalecimento das cadeias florestais

A possibilidade de dinamização das cadeias florestais é uma das principais motivações do debate sobre Supressão Vegetal Autorizada. Porém, a destinação do material suprimido para comercialização nos mercados florestais e madeireiros na Amazônia enfrenta

como principal entrave a fragilidade desta cadeia, ainda em estruturação.

O setor madeireiro apresenta-se como a terceira principal atividade da região, importante gerador de emprego e renda, comportando cerca de 5% da população economicamente ativa na Amazônia² – é importante dinamizador das economias locais, compreendido como potencial vetor do desenvolvimento territorial.

A exploração madeireira deu-se historicamente de forma extensiva, migratória, não planejada e ilegal. Até meados da década de 70, a exploração se concentrava ao longo dos principais rios da Amazônia, sendo os alvos espécies de alto valor destinadas ao mercado europeu. Com a abertura de estradas e a implantação de projetos de infraestrutura e colonização, estoques de madeira em regiões de mais difícil acesso (não mais diretamente associados aos rios) passaram a ser também acessados. Somente em meados dos anos 2000 se estabelece a possibilidade das concessões florestais e se ampliam perspectivas de expansão para a produção florestal por meio de manejo e certificação³.

Tabela 1. Produção madeireira na Amazônia Legal

Estados	Número de empresas ¹	Consumo de toras (milhares de m ³)	Produção processada (milhares de m ³)	Empregos (diretos e indiretos)	Receita Bruta (milhões de R\$)
Acre	24	422	193	4.641	181,96
Amapá	48	94	41	1.516	32,10
Amazonas	58	367	142	6.525	115,19
Maranhão	54	254	90	3.975	59,00
Mato Grosso	592	4.004	1.795	56.932	1.598,36
Pará	1.067	6.599	2.550	92.423	2.177,61
Rondônia	346	2.220	925	34.825	713,49
Roraima	37	188	70	2.865	62,66
Amazônia Legal	2.226	14.148	5.806	203.702	4.940,39

Fonte: IFT, 2016

² IFT, 2016.

³ IFT, 2016.

Em razão destas particularidades, faltam à estruturação do setor elementos técnicos, do ponto de vista operacional ou da estrutura dos negócios, o que afeta a competitividade dos produtos florestais, já fortemente impactados pela exploração ilegal. Tudo isso impõe limites ao acesso a mercados que passam a exigir, inclusive, certificação socioambiental. A distância dos grandes mercados consumidores da madeira abatida na Amazônia é outro fator que dificulta a estruturação, sendo determinante equacionar custos de logística.

Outro elemento que confere fragilidade à atividade madeireira na região são as limitações na cadeia de custódia e controle da circulação da madeira por parte dos órgãos fiscalizadores. Instituições fragilizadas, com escassez de recursos humanos e financeiros, não dão conta de garantir o monitoramento e a fiscalização das áreas extensas dos municípios amazônicos. Tal fator faz com que os órgãos licenciadores vetem ou dificultem a entrada de mais madeira no sistema, por receio de que a supressão vegetal se converta em mais um vetor de desmatamento da região ou canal para “esquentar” madeira ilegal.

No quesito rastreabilidade, processos consagrados de certificação de produtos florestais poderiam contribuir com seus rigorosos padrões de controle sobre a cadeia de custódia, mas a aplicabilidade neste caso ainda não está prevista. Além do selo reservado a altos padrões internacionais de manejo florestal, o *Forest Stewardship Council* (FSC), por exemplo, também oferece o certificado “Madeira controlada”, reservado ao material que não tem origem nas florestas certificadas, mas que pode ser combinado na composição de produtos com o selo “FSC Misto”. Para isso, entretanto, o material não pode pertencer a uma das categorias consideradas inaceitáveis pela organização, entre as quais figura “Madeira extraída de Áreas Convertidas de Florestas para plantações e outros usos não florestais”. Para que os produtos de SVA pudessem ser contemplados, portanto, seria necessário propor uma adaptação às normas.

A pertinência desta proposta para o contexto de grandes obras ainda gera hesitação e debate. Há que se considerar custos e outros fatores que eventualmente possam tornar ainda mais complexas as operações de supressão. Todavia, é recomendável que a questão

continue a ser estudada e debatida, tendo em vista o enorme potencial de oferta de madeira legalizada que a SVA representa e os possíveis reflexos para o combate ao mercado ilegal, desde que acompanhada de sistemas efetivos de controle bem como do fortalecimento de políticas e ações voltadas à contenção do desmatamento e da degradação florestal nas regiões impactadas por grandes empreendimentos. A análise de caminhos para certificação, por outro lado, não invalida outras iniciativas que possam vir a ser desenvolvidas por parte dos órgãos ambientais licenciadores e fiscalizadores.

A capacidade institucional não é fator limitador apenas para a cadeia de custódia da madeira, mas também se apresenta como entrave às operações e a outras atividades intrínsecas à temática aqui tratada. Tanto o empreendedor quanto o poder público enfrentam este gargalo. Poucos são os especialistas em supressão vegetal em grandes obras, e existem poucas referências bibliográficas ou estudos de caso sobre o assunto, o que dificulta a troca de informação e ajustes nos procedimentos em curso⁴.

Limitações no processamento dos materiais removidos também impactam a viabilidade da destinação. Por vezes o empreendedor não possui autorização para processar os materiais, e grande parte dos receptores não conta com infraestrutura para seu beneficiamento. Muitos dos processos de doação com fins filantrópicos esbarram neste gargalo, o que impede sua efetivação.

Trata-se, portanto, de um setor com enorme potencial, mas carente de inúmeros subsídios. A capacidade política, empresarial e social mobilizada em torno de uma grande obra pode atuar inclusive como catalisadora de transformações. O financiamento de estruturas de processamento de madeira e o beneficiamento de demais produtos florestais, além de fiscalização, estudos, dentre outras iniciativas, podem angariar apoio e resultados na medida em que figurem como essenciais ao equacionamento da supressão vegetal.

⁴ O fortalecimento de capacidades institucionais é debatido em Grupo de Trabalho específico no âmbito da iniciativa Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes. Este acúmulo está organizado em capítulo próprio deste documento.

Caso UHE Belo Monte: aproveitamento interno da madeira

A UHE Belo Monte é considerada a maior usina hidrelétrica em construção atualmente no país. As primeiras turbinas já foram acionadas, e a hidrelétrica encontra-se parcialmente em operação desde o fim de 2015. O programa de supressão vegetal da UHE iniciou sua operação após a emissão da Licença de Instalação, em 2011. A maior parte dos volumes deveria ser suprimida no ano de 2013, correspondendo às áreas onde se instalaram os reservatórios Xingu e intermediário. Juntamente com o processo de remoção da vegetação das áreas a ser inundadas pelos reservatórios da hidrelétrica, desenvolveu-se o projeto de Delimitação da Capacidade do Mercado Madeireiro e Certificação da Madeira, que tinha por objetivo mapear as possibilidades de comercialização da madeira, inserindo-a no mercado por meio de acordos com associações de classe da região. Algumas tentativas de destinação da madeira ao mercado regional foram realizadas pela empresa concessionária da UHE, incluindo comercialização para serrarias, leilões e mesmo doação da madeira, porém sem sucesso. Os principais entraves mencionados pelo empreendedor e reiterados pelo Ibama dizem respeito à fragilidade da cadeia madeireira regional – serrarias sem documentação adequada, mercado regional incipiente e forte presença de madeira ilegal – em conjunto com entraves regulatórios relativos à circulação da madeira. Já o aproveitamento interno da madeira realizado na UHE Belo Monte é tomado como caso de sucesso. Serrarias foram instaladas no interior dos canteiros possibilitando o beneficiamento da madeira para ser empregada nas estruturas de apoio e construção da UHE. De acordo com o Ibama, tal opção deve ser incentivada nas demais obras a ser licenciadas pelo órgão.

Fontes: Relatos das discussões nos GTs e entrevistas, 2016;
Norte Energia, 2014

DIRETRIZ 24

O pleno aproveitamento dos materiais florestais oriundos de Supressão Vegetal Autorizada deve priorizar a destinação orientada ao fortalecimento de cadeias florestais regionais e à dinamização das economias locais.

24.1. Buscar correlações e caminhos para a integração dos planos de supressão vegetal dos empreendimentos ao planejamento florestal regional de forma a promover possibilidades de controle da produção e circulação dos materiais, bem como de uso dos produtos por parte de cadeias florestais sustentáveis.

24.2. Fomentar arranjos institucionais e produtivos com a finalidade específica de dar suporte às ações neste campo, assim como definir estratégias de financiamento necessárias para sua estruturação, a fim de efetivar a destinação dos produtos florestais oriundos de Supressão Vegetal Autorizada.

24.3. Alocar nos planos de mitigação e compensação de impactos ações de apoio à estruturação e ao fortalecimento da cadeia florestal na região dos empreendimentos, incluindo-se cooperativas e comunidades tradicionais, de forma complementar às demais iniciativas neste sentido.

24.4. É fundamental harmonizar planos e programas de mitigação de impactos aos Planos de Desenvolvimento Territorial de modo a fortalecer a estruturação de cadeias florestais e madeireiras.

24.5. Deve-se fomentar a criação de estratégias para utilização interna da madeira suprimida pelo empreendimento, replicando experiências exitosas tais como o processamento para utilização interna e também para destinação do material beneficiado, facilitando seu aproveitamento.

24.6. Fortalecer, por meio de parcerias entre o poder público, empreendedores e organizações sociais, políticas públicas e iniciativas dedicadas à contenção do desmatamento e à degradação florestal no entorno dos empreendimentos, visando o controle e o sufocamento de cadeias ilegais, bem como a conservação da biodiversidade.

24.7. Concentrar esforços na estruturação da cadeia de custódia atrelada à supressão vegetal, com base em mecanismos suficientemente confiáveis de rastreabilidade e que proporcionem ganhos de qualidade e efetividade aos procedimentos comumente utilizados nestas operações.

2.4. Participação e controle social

A temática da supressão vegetal é pouco abordada em audiências públicas ou fóruns destinados ao acompanhamento das ações do empreendedor. Poucos dados sobre o tema, tais como número de autorizações de supressão, volume de materiais suprimidos e situação de sua destinação, estão acessíveis para consulta pública.

Na etapa de estudos, diagnósticos da demanda e da viabilidade de destinação dos produtos, e mesmo nos processos de tomada de decisão sobre a utilização destes, há pouco envolvimento de organizações da sociedade civil e do poder público local. O diálogo, na maioria dos casos, dá-se entre o órgão licenciador e o empreendedor, responsáveis por avaliar, decidir e articular a destinação e o uso dos materiais.

Acredita-se que ampliar os espaços de debate favoreça a criação de ambiente propício à busca de soluções aos entraves relacionados à SVA, em especial no que tange à interação com o desenvolvimento das economias locais. Neste sentido, é vital tornar acessíveis e compreensíveis informações sobre as etapas de supressão vegetal e destinação dos produtos, assim como melhorar condições de comunicação e articulação com instituições públicas e organizações locais.

A capacidade de monitoramento das ações, ampliada com base em espaços dedicados à governança do desenvolvimento local, é fundamental na avaliação da efetividade das ações que integrem a SVA à economia florestal, e mesmo a outros usos possíveis dos materiais suprimidos, cenário capaz de oferecer ganhos para o território e para o empreendedor.

DIRETRIZ 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.

25.1. É fundamental debater e aprofundar a abordagem dos processos de supressão vegetal nos espaços de governança territorial, assim como nos mecanismos de diálogo e consulta previstos no licenciamento ambiental, a fim de envolver a sociedade na construção de soluções e no seu monitoramento.

25.2. Os produtos florestais destinados ao mercado local, com vias de dinamizar o desenvolvimento das cadeias florestais, trazem para as operações de SVA a necessidade de acompanhamento dos impactos na cadeia, com mecanismos de monitoramento suficientemente adequados.

25.3. É essencial disponibilizar de forma ampla, clara e periódica informações acerca de estudos, diagnósticos, operações e dados sobre o volume e destinação do material suprimido, de forma a aprimorar a participação informada da população no debate sobre Supressão Vegetal Autorizada.

3. Como as diretrizes foram construídas?

Os debates e as pesquisas, realizados no âmbito do GT – Supressão Vegetal Autorizada, provocaram um conjunto de recomendações que visam otimizar os processos de destinação da madeira e dos produtos florestais oriundos das operações de SVA.

Os órgãos ambientais envolvidos corroboram com esta concepção, e as equipes que os representam, empenhadas na busca de soluções para o uso da madeira suprimida, colocam fortemente o compromisso de estimular tais ajustes e atualizações nas normativas atualmente em vigor. Tanto Ibama quanto Semas/PA, que acompanham a iniciativa desde os primeiros encontros, demonstraram preocupação e compromisso em provocar institucionalmente debates sobre mudanças necessárias em algumas das normativas que carregam gargalos centrais.

Responsável pelo licenciamento ambiental no estado, a Semas/PA acompanha a iniciativa desde o segundo encontro do GT Supressão Vegetal, realizado em maio de 2016. Dentre os desafios apontados pela Secretaria está a necessidade de criação de legislação ou mecanismos legais menos burocráticos que permitam a comercialização da madeira, garantindo segurança e controle na circulação no interior da cadeia.

Está também em curso no interior da Secretaria a discussão sobre a possibilidade de atualização da Lei nº 6958/2007. A equipe responsável pelo licenciamento ambiental, juntamente com o núcleo de estudos jurídicos, vem elaborando minuta que, se incorporada à lei, poderá permitir a destinação da madeira ao mercado.

O Ibama também conta com grupo debruçado sobre a revisão de normativas, tendo como foco atual do trabalho o esclarecimento da dominialidade da madeira suprimida, entendida como gargalo à destinação da madeira, sobretudo em casos de empreendimentos que se utilizam de terras públicas. De acordo com o órgão, tal esclarecimento facilitará a destinação do material. As duas instituições apontaram interesse em continuar os debates e busca por soluções com base nas diretrizes.

Além dos quatro encontros presenciais realizados no âmbito do GT de Supressão Vegetal, pesquisa bibliográfica

fica e entrevistas foram realizadas pela equipe do GVces. Também foram conduzidas duas reuniões, fundamentais para o aprofundamento do diagnóstico no tema: a primeira com a equipe da Diretoria de Licenciamento Ambiental da Semas/PA, que contou com representantes de distintas gerências, como Gemim, Gemina, Gepaf e DGFLOR, e a segunda com as equipes de trabalho do Ideflor-bio. A investigação contou com entrevistas com os responsáveis pela supressão vegetal por parte do poder público e setor empresarial, além da revisão de relatórios de andamento do programa de supressão vegetal da UHE Belo Monte. Seja no interior do GT, seja aprofundando elementos suscitados no debate com alguns atores, os entraves, as dificuldades e os limites identificados no atual processo de destinação da madeira coincidem.

Os relatos dos encontros presenciais do GT podem ser acessados abaixo:

[1ª Reunião de Trabalho](#)

16 de março de 2016, em São Paulo.

[2ª Reunião de Trabalho](#)

10 de maio de 2016, em São Paulo.

[Fórum Integrador, roda temática](#)

9 de agosto de 2016, em Belém.

[3ª Reunião de Trabalho](#)

10 de agosto de 2016, em Belém.

[4ª Reunião de Trabalho](#)

17 de outubro de 2016, em Belém.

Mais detalhes sobre estas atividades, assim como os documentos produzidos, estão disponíveis no website da iniciativa, no [link](#).



Reunião de Trabalho sobre
Supressão Vegetal Autorizada,
São Paulo, mai/2016

Reunião de Trabalho sobre
Supressão Vegetal Autorizada,
Belém, ago/2016



3.1. Quadro de entrevistas realizadas

Instituições entrevistadas

	Instituição	Nome
1	Diretoria Licenciamento Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (DLIC/Ibama)	Rosângela Teixeira Tiago
2	DLIC/Ibama	Mônica Fonseca
3	DLIC/Ibama	Rodrigo Herles
4	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (Semas/PA)	Tobias Brancher
5	Engie	Miguel Lanzaolo

3.2 Lista de instituições participantes

Alcoa

Amata

BZDUZER Consultoria

Caixa Econômica Federal

Celpe – Centrais Elétricas do Pará

Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

Conaq – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

AMSK – Associação Internacional Maylé Sara Kalí

Engie

Funbio – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

GTA – Grupo de Trabalho Amazônico

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

Ideflor-bio – Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará

IFT – Instituto Floresta Tropical

IIEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Instituto Acende Brasil

Instituto Dialog

Instituto Peabiru

Ipam – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

Louis Dreyfus Commodities

Norte Energia S.A.

UFPA – Universidade Federal do Pará

Odebrecht

Pro-Natura

Semas/PA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Governo do Pará

Suzano

Referências bibliográficas

BRASIL, Lei nº 3.824, de 23 de novembro de 1960. Disponível em: www.legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%203.824-1960?OpenDocument. Última consulta em: 1º de dezembro de 2016.

FOREST STEWARDSHIP COUNCIL. Tipos de certificado. Disponível em: www.br.fsc.org/pt-br/certificao/tipos-de-certificados. Última consulta em: 1º de dezembro de 2016.

IBAMA. Instrução Normativa nº 6, de 23 de abril de 2009.

_____. Instrução Normativa nº 21, de 23 de dezembro de 2013.

_____. Instrução Normativa nº 21, de 23 de dezembro de 2014.

_____. Licenciamento Ambiental Federal e Supressão de Vegetação. Belém, 10 de agosto de 2016. 16 slides. Apresentação em PowerPoint.

INSTITUTO FLORESTA TROPICAL. O setor florestal da Amazônia. Belém, 17 de outubro de 2016. 21 slides. Apresentação em PowerPoint.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instrução Normativa nº 6, de 15 de dezembro de 2006.

NORTE ENERGIA. PBA UHE Belo Monte. Brasília, 2010.

_____. 6º Relatório Consolidado de Andamento do PBA e do Atendimento de Condicionantes, Brasília, 2014.

PARÁ (Estado). Lei Estadual nº 6.958, de 3 de abril de 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE DO PARÁ. Instrução Normativa nº 2, de 6 de julho de 2015.

_____. Supressão Vegetal: licenciamento e destinação de matéria-prima. Belém, 10 de agosto de 2016. 19 slides. Apresentação em PowerPoint.

Prioridades Comuns: as Mensagens Transversais

Abordar a conflagração de distintas expectativas de desenvolvimento na Amazônia e suas implicações inspira responsabilidade e aprofundamento. Foi, portanto, na formação de grupos de trabalho temáticos de trajetória independente que se apostou para conferir a devida abrangência ao debate, sem perder de vista a investigação particular em cada área. Mas desde o princípio ficou claro que muitos diagnósticos e propostas eram reiterados em diferentes reuniões de diferentes grupos. São as mensagens estratégicas que atravessam as barreiras temáticas que nos ajudam a visualizar o caráter sistêmico de certos gargalos, além de lançar luz sobre um senso de prioridade no conjunto das propostas promovidas pela iniciativa.

Já nas primeiras reuniões, recebemos os sinais de uma preocupação transversal com o tempo em que as decisões são tomadas e o curto intervalo para preparar os territórios. Logo esta discussão assumiu a expressão da necessidade de **medidas antecipatórias**. Em um seminário realizado em Altamira, epicentro da instalação da usina de Belo Monte, ouviu-se “não existe planejamento possível em meio ao caos”, em referência às agudas transformações e demandas sociais que recaem sobre as localidades tão logo as grandes obras têm início.

A especificação deste prazo antecipatório é desafiadora – antes: quão antes? – principalmente porque diferentes localidades têm variados níveis de vulnerabilidade prévios à instalação das obras. Mas o que se detecta como diagnóstico central é que o tempo do licenciamento ambiental, hoje o principal eixo articular de adaptação dos territórios a grandes empreendimentos, mostra-se inadequado ao princípio da prevenção. Sabe-se que a mera expectativa sobre a construção de um grande empreendimento já mobiliza dinâmicas socioespaciais. Ao tempo da primeira licença ambiental no rito do licenciamento em três fases, invariavelmente os desafios já se instalaram. Por outro lado, também é sabido que muitos desses problemas são típicos e previsíveis, à

luz da experiência histórica brasileira com grandes empreendimentos na Amazônia, e que a julgar pela antecedência com que são tomadas as decisões políticas sobre esses projetos, não há por que imaginar que seja inviável fortalecer tempestivamente as sociedades locais e as instituições que atuam nos territórios impactados.

Assim surgiu a frente de trabalho em torno de planejamento e ordenamento territoriais, concebidos como processos exteriores, porém integrados e complementares ao licenciamento. Foi também nesse universo de medidas antecipatórias que se forjou a discussão sobre um instrumento financeiro, ou fundo de desenvolvimento, capaz de antecipar recursos para ações estruturantes que visam compartilhar os potenciais benefícios do empreendimento com vistas à sustentabilidade e independência das economias locais.

Mas não é apenas tempo que demandam as localidades apontadas para receberem grandes obras. Com ênfase no *processo* de preparação e vinculação com o futuro das localidades, impõe-se o princípio da **governança territorial**. Com frequência se menciona, no conjunto das diretrizes aqui apresentadas, propostas de novos mecanismos de tomada de decisão e concertação de diferentes políticas, investimentos, pessoas e instituições. É digno de nota que populações indígenas e tradicionais, por exemplo, manifestem seu desejo de participação não apenas nas decisões que os afetam diretamente, mas em todas as outras que definem os rumos do território onde estão inseridos. A sociedade requer uma visão integrada sobre, de tal sorte a participar das decisões de forma 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 algo que tangencia também a reflexão sobre capacidades institucionais, na medida em que se persegue o preparo das instituições envolvidas para a cooperação e para o diálogo. De fundo, a missão é a mesma que motiva esta iniciativa: possibilitar convergências e oportunidades para a promoção do desenvolvimento, tomando-se o grande empreendimento como um fator, e o território como base mais abrangente desses esforços.

Condição inafastável da boa governança, e talvez um dos princípios mais sonoros refletidos no conjunto de diretrizes, é a **participação social**. O envolvimento dos distintos setores da sociedade na formulação de soluções é a necessária complementação do que se identifica como um acentuado protagonismo do governo federal e das empresas responsáveis pelos empreendimentos. Pode parecer contraditório, numa conjuntura de carências históricas da presença do Estado e, de fato, as diretrizes apontam inequivocamente a necessidade 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, neste contexto. Mas reconhecer a invisibilidade de certos interlocutores em particular é apontar para um reequilíbrio de forças capaz de amenizar os conflitos sociais e o desperdício de investimentos que hoje penalizam o conjunto dos atores.

É essa a substância do olhar para grupos vulnerabilizados, como crianças, adolescentes, mulheres, povos indígenas, populações tradicionais e quilombolas. Não se cogita um planejamento mais consequente para a proteção de seus direitos senão aquele composto também pela 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 as prefeituras. As oportunidades de engajamento se revelam nos mais diversos processos, desde a formulação dos estudos de impacto ambiental até o acompanhamento da execução de medidas socioambientais decorrentes; desde a governança de um fundo de desenvolvimento até o planejamento da destinação de produtos oriundos de supressão vegetal autorizada, em interface com as cadeias florestais regionais.

As pessoas e as instituições envolvidas na construção destas diretrizes fizeram, enfim, mais que mapear a necessidade de participação: situaram-na como chave de sucesso do planejamento e da eficiência de sua execução, afastando-se do espectro de mera formalidade ou, ainda, de prestação de contas e comunicação unilateral – dos agentes de poder para o público.

No exercício de qualificação desta ideia irrompe o quarto e último princípio transversal identificado: **transparência e monitoramento**. Isso porque 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, nesta perspectiva, um balizador ainda mais poderoso de equidade que regras formais em torno da tomada de decisão.

Especialmente as informações do licenciamento ambiental são apontadas como escassas, de difícil acesso, ou dotadas de linguagem eminentemente técnica, que desconsidera diferenças culturais e alternativas mais adequadas de comunicação para cada caso. Mas a produção de dados que ofereçam um panorama dos processos em andamento se revela essencial em todos os âmbitos aqui tratados. 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. Esta observação contínua permite também revisar e repactuar os próprios planos à luz do dinamismo das circunstâncias, tão característico do processo de instalação de uma grande obra. A exata dimensão e a distribuição espacial dos fluxos migratórios atraídos pelo empreendimento, por exemplo, podem surpreender, assim como os efeitos de longo prazo sobre as vocações produtivas dos territórios afetados, dadas as interferências sobre o uso de recursos comuns, como rios, terras e florestas.

Em essência, transparência e monitoramento ajudam a construir confiança entre as partes. Tratando-se de processos historicamente tão controversos, e de consequências por vezes nocivas para as populações locais, não se pode subestimar o que as relações de confiança podem fazer pela mitigação de conflitos, pelo andamento compassado e responsável de ações empresariais e acima de tudo pela promoção do desenvolvimento na região amazônica.

Próximos passos da iniciativa

A iniciativa *Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes* tem diante de si o desafio de provocar mudanças reais como desdobramento de ampla disseminação do conhecimento aportado, articulação institucional e aplicação prática de suas recomendações. Assim, a finalização deste primeiro conjunto de diretrizes é também um começo: um convite para que mais instituições se engajem ativamente neste debate.

A IFC e o GVces já assumiram o compromisso de **ampliar a articulação rumo à implementação** das diretrizes por agentes públicos e empresas, e fomentar a discussão com instituições financeiras e sociedade civil em 2017 e 2018. Uma oportunidade se avizinha com a constituição de um **novo grupo de trabalho** sobre deslocamentos compulsórios de populações. E aproximações já foram feitas com Peru e Colômbia rumo à **internacionalização** do processo e de seus resultados.

Do lado do setor empresarial, as diretrizes apontam caminhos concretos para que, no campo da autorregulação, as empresas empreendedoras, construtoras e consultoras inovem suas práticas, muitas vezes estagnadas em um *modus operandi* que não combina com um novo perfil de investidores, e com velhas – e novas – demandas da sociedade brasileira.

Do lado do setor público, procura-se estimular uma discussão sobre instrumentos fundamentais neste tema, que são os planejamentos regionais e territoriais, bem como o uso de instâncias existentes – e outras a serem criadas – para a construção coletiva de agendas e fortalecimento de capacidades, bem como monitoramento do cumprimento das leis.

Para a sociedade civil e a academia, as diretrizes e os documentos que as acompanham são um convite para novos aprofundamentos. Este é um instrumento vivo que precisa ser continuamente questionado e revisto.

Acreditamos que desse movimento de experimentação de novas práticas e continuado debate devem resultar propostas ainda mais completas, assim como outros desafios em que se aprofundar.

O percurso participativo escolhido pela iniciativa reflete também o âmago de suas recomendações. Nenhuma prosperidade será compartilhada se não houver planejamento para tanto, conforme pactos sociais monitoráveis e continuamente fortalecidos, que aproximem a dimensão setorial da economia da dimensão territorial do desenvolvimento. Conflitos são e devem ser cada vez mais evidenciados, não enquanto alicerces de paralisia, senão como pontos de partida para ativação de convergências possíveis. Acreditamos que o caminho pode apenas se encontrar nos espaços de diálogo e na diversidade como fonte de conhecimento. Ao identificar prioridades comuns, o imenso potencial da inteligência coletiva se revela em possibilidade real de transformação.



Instituições que participaram presencialmente em grupos de trabalho, fóruns e seminários, aportando conhecimento e experiências para as diretrizes formuladas por IFC e FGV/GVces:

Acipa – Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira	Coiab – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	Fiepa – Federação das Indústrias do Pará
Agenda Pública	Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB/PA	FMASE – Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico
Alcoa	Comunidade Quilombola Cupuaçu Barcarena	Foirn – Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro
Amata	Conaq – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas	Fórum em Defesa de Altamira
AMSK – Associação Internacional Maylê Sara Kalí	Condisi – Conselho Distrital de Saúde Indígena	Frente Nacional dos Prefeitos
Anced Porto Velho – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente	Confederação Nacional dos Municípios	Funai – Fundação Nacional do Índio
Apib – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	Conselho Nacional das Populações Extrativistas	Funbio – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
Associação Brasileira Terra dos Homens	Consórcio Tapajós	Fundação André e Lúcia Maggi
Atap – Associação dos Terminais Privados do Rio Tapajós	CSN – Companhia Siderúrgica Nacional	Fundação Bunge
Avina	DHESCA/ONU – Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais da ONU	Fundação Cultural Palmares
Banco Mundial	Diálogo Tapajós	Fundação Vale
Beraca	DSEI/Altamira – Distrito Sanitário Especial Indígena de Altamira	Furnas
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Earth Capital Partners	FVPP – Fundação Viver Produzir e Preservar
Bradesco	Ecarn – Equipe de Conservação da Amazônia	Gabinete Municipal de Anapu
BRZ Investimentos	ECPAT/Brasil	Gife – Grupo de Institutos Fundações e Empresas
Caixa Econômica Federal	Embrapa	Governo do Pará
Camargo Correa	Enap – Escola Nacional de Administração Pública	GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
Casa de Governo de Altamira	Engie	GV Direito
Celpa – Centrais Elétricas do Pará	Fapespa – Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa do Pará	Hidroviás do Brasil
Childhood	FAS – Fundação Amazonas Sustentável	HSBC
CI Brasil – Conservation International	FBDS – Fundo Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável	Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Altamira	FGV/EAESP	Ibram – Instituto Brasileiro de Mineração
CMS – Conselho Municipal de Saúde de Altamira	FGV/EESP	ICMbio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
CNPCT – Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais		Ideflor-bio – Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
Coca-Cola		IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil
		Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena

Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola	SDH – Secretaria de Direitos Humanos	UnB – Universidade de Brasília
Imazon – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Secretaria Geral da Presidência	Vale S.A.
Instituto Acende Brasil	Secretaria Municipal de Saúde de Belém	Votorantim Metais
Instituto Dialog	SEDEME/PA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia do Pará	WWF – World Wide Fund for Nature
IFT – Instituto Floresta Tropical	SEDUC/PA – Secretaria de Educação do Estado do Pará	
Instituto Peabiru	SEMAS/PA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará	
Instituto Votorantim	SEMAT Vitória do Xingu – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Vitória do Xingu	
International Rivers	SEMMA Brasil Novo – Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Brasil Novo	
Ipam – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia	SINTEPP – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará, Altamira	
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Sipam – Sistema de Proteção da Amazônia	
ISA – Instituto Socioambiental	Siralta – Sindicato Rural de Altamira	
ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza	Sub-chefia de Assuntos Federativos	
Itaipu	Suzano	
Itau BBA	TNC – The Nature Conservancy	
Louis Dreyfus Commodities	Trama Consultoria	
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem	Uepa – Universidade do Estado do Pará	
Malungu	Ufam – Universidade Federal do Amazonas	
MDS – Ministério do Meio Ambiente	Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo	
Museu Paraense Emílio Goeldi	UFMT – Universidade Federal do Mato Grosso	
Norte Energia S.A.	Ufopa – Universidade Federal do Oeste do Pará	
Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoa da SEJUDH/PA	UFPA – Universidade Federal do Pará	
Odebrecht	UFPE – Universidade Federal de Pernambuco	
ONU Habitat		
OPIAC – Organização dos Professores Indígenas do Acre		
Petrobrás		
Pronatura		
PUC-GO – Pontifícia Universidade Católica de Goiás		

EQUIPE DO PROJETO

Coordenação Geral

Hector Gomez Ang (IFC)

Mario Monzoni (GVces)

Coordenação Técnica

Daniela Gomes Pinto, Marcos Dal Fabbro (GVces), Carolina Douek,

Diogo Bardal, Laura Oller (IFC)

Secretaria Executiva

Graziela Azevedo (GVces)

Equipe Técnica

Carolina Derivi, Kena Chaves (GVces)

Apoio Técnico

Cristina Catunda, João Paulo Abud,

Konrad Huber (IFC),

Camila Yamahaki, Jessica Chryssafidis

Leticia Arthuzo, Livia Pagotto,

Paula Peirão (GVces)

Consultores

Isabelle Vidal, Cassio Inglês de Souza

Fernando Burgos (FGV-EAESP),

Flávia Scabin (GV Direito),

Assis Oliveira (UFPA), Sergio Andrade,

Bruno Gomes (Agenda Pública)

Ane Alencar, Paulo Moutinho,

Raíssa Guerra (IPAM), Marcio Halla

Comunicação

Bel Brunharo, Bruno Toledo,

Cintya Feitosa, Ricardo Barretto (GVces)

Patricia Carvalho (IFC)

Eventos e Administrativo

Daniela Sanches, Isabella Fumeiro, Marina

Borges, Mariana Goulios, Miria Alvarenga,

Roberta Bocalini (GVces)

Apoio Financeiro

IFC – *International Finance Corporation*

Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado da Fundação Getulio Vargas

PRODUÇÃO DA PUBLICAÇÃO

Coordenação Gráfica

Bel Brunharo

Redação e Edição

Carolina Derivi, Daniela Gomes Pinto,

Graziela Azevedo, Marcos Dal Fabbro,

Carolina Douek e Diogo Bardal

Fotografia

Kena Chaves

Revisão

Regina Pereira

Projeto Gráfico

Bloco gráfico

