

# **Grandes Obras na Amazônia Aprendizados e Diretrizes**

## **Planejamento e Ordenamento Territorial**

International Finance Corporation  
Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas

Dezembro de 2016

**Documento referência para consulta pública - VERSÃO PRELIMINAR**

## Expediente

### Realização/Autoria

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVces)  
*International Finance Corporation (IFC)*

### Coordenação Geral

Hector Gomez Ang (IFC), Mario Monzoni (GVces)

### Coordenação Técnica

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

### Equipe Técnica

Carolina Derivi, Kena Chaves, Graziela Azevedo (GVces)

### Consultoria Técnica

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM)

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVces) e a *International Finance Corporation (IFC)* partem da convicção de que é possível aprimorar a trajetória de instalação e operação grandes empreendimentos na Amazônia.

A iniciativa **Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes** busca consolidar aprendizados e propor diretrizes orientadas pela promoção do desenvolvimento local com base em um amplo diálogo, no qual já se engajaram, desde maio de 2015, mais de 130 organizações, de diversos setores da sociedade civil, movimentos sociais, academia, setor empresarial e poder público local, estadual e federal. O processo organizou-se em mais de 30 reuniões de grupos de trabalho, plenárias e seminários em Belém, Altamira, Brasília e São Paulo, em torno de seis temas: **Planejamento e Ordenamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Capacidades Institucionais; Crianças, Adolescentes e Mulheres; Povos Indígenas, Comunidades tradicionais e Quilombolas; e Supressão Vegetal Autorizada.**

Para cumprir esse objetivo o processo de construção de diretrizes percorreu o seguinte caminho: i) **identificação de temas centrais** no debate sobre a instalação e operação de grandes obras na perspectiva do desenvolvimento local; ii) **revisão bibliográfica** incorporando estado da arte do tema e estudos de casos, identificando melhores práticas e documentando aprendizados; iii) **organização de grupos de trabalho** para cada um dos temas, desdobrando em oficinas e seminários; iv) organização do conhecimento compartilhado nesses debates temáticos; e; v) elaboração coletiva de **propostas.**

A proposição dessas **diretrizes em um conjunto de orientações e ferramentas práticas, atreladas a uma contínua articulação institucional e promoção de diálogo** com toda a sociedade almejam que o processo possa inspirar o aprimoramento das práticas empresariais, bem como das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local de regiões impactadas por grandes obras.

## Sumário

APRESENTAÇÃO .....	4
1 JUSTIFICATIVA - POR QUE ESTE TEMA É IMPORTANTE? .....	5
2 DIRETRIZES PARA O PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL NO CONTEXTO DE GRANDES OBRAS .....	9
2.1. Planejamento Territorial.....	9
2.2. Instrumentos e mecanismos de planejamento territorial .....	12
2.3. Ordenamento Territorial.....	16
2.4. Participação social e governança.....	21
3 COMO FORAM CONSTRUÍDAS AS DIRETRIZES? .....	26
3.1 Lista de instituições participantes .....	28
3.2 Referências bibliográficas .....	29

## 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 por seus próprios trabalhadores, mas também por famílias em busca de oportunidades de emprego e renda, direta ou indiretamente associadas ao empreendimento. Desse 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.

Nesse 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 desses 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.

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. Nesse 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 a partir da lógica do desenvolvimento nacional, com baixa ou nenhuma adaptação para os 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 ao 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 esses 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 se 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 tangenciar<sup>1</sup>. Em resposta a esses desafios desponta o campo do **planejamento territorial**, bem como os arranjos de governança que lhe são correspondentes.

Do ponto de vista do planejamento, o passo de 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 por terras públicas ainda não destinadas (21%) e por terras sob domínio privado sem matrícula definitiva (32%). Além de

---

<sup>1</sup> 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.

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 lugar 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 desse 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 posse<sup>2</sup>. 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, indicam 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 desse aspecto de preparo também possibilita amenizar e até mesmo evitar alguns impactos socioambientais associados 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 tanto áreas protegidas, como 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 à 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 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 localmente.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Talaska & Etges, 2012.

<sup>3</sup> IPEA, 2009; IDL, 2015; Silveira, 2010.

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 adotadas. 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 marcam momentos<sup>4</sup> da trajetória brasileira: de 1930 a 1980 agindo-se 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). Essas 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 BR 163 Sustentável (ver box às páginas 14 e 20), 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 nesse 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 proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, responsável, dentre outros feitos, pela Macrozoneamento da Amazônia Legal. Em maior ou menor grau, as políticas supracitadas buscaram incorporar um conjunto de características fundamentais:

---

<sup>4</sup> Vitte, 2015.

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 auto-governança ao território.<sup>5</sup>

Deve-se notar, todavia, o contexto particularmente desafiador que a instalação e operação de grandes empreendimentos representa para a aplicação dos princípios do desenvolvimento local/territorial. Grandes Projetos de Investimento (GPI) 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”<sup>6</sup>, 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, mas que, nesse caso, atravessa necessariamente um acontecimento de todo exógeno e impossível de ser ignorado. Daí se desprende 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 nesse 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 nesse caso assume marcados contornos de adaptação, tanto quanto de planejamento.

De toda sorte, entende-se que determinados pressupostos e instrumentos consagrados pelas experiências referidas mostram-se indispensáveis à superação desse desafio: ordenamento do espaço assim como do 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.

---

<sup>5</sup> LDI, 2015.

<sup>6</sup> Vainer, 2007.

## **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 essa missão. Essa 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 intersetorialidade, 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 locacionais 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.

Nesse contexto, torna-se tangível desenhar medidas mais adequadas de preparo prévio das localidades, voltadas não apenas para 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 nesse sentido resulta, inclusive, em sobrecarga aos empreendedores, que são levados a desempenhar funções que não

lhes 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 recursos destinados à compensação ambiental de forma a não acirrar disparidades intraregionais? 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 espriam 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 unificadoras.<sup>7</sup>

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 Atingida (ADA), Área de Influência Direta (AID), e Área de Influência Indireta (AII) são recortes que circunscrevem também responsabilidades e tipos de investimentos.

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, a trajetória sócio-histórica dos lugares, bem como elementos paisagísticos

---

<sup>7</sup> Santos, 2004.

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 características de grandes obras.

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 nesses 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 nesse 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 a partir da 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 pós 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 desse arcabouço de atividades e sobre acertos e erros decorrentes.

Em 2009, o Tribunal de Contas da União identificou, entre 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 orçamento.<sup>8</sup>

Mecanismos de financiamento<sup>9</sup> 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 são atributos introjetados nas rotinas de todos os envolvidos, a formação e o fortalecimento dos atores também aparece como um pré-requisito instrumental, inclusive para dirimir, tanto quanto possível, assimetrias de conhecimento e influência no espaço de governança.

Mas nenhum desses 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 (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) 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

---

<sup>8</sup> IPEA, 2016.

<sup>9</sup> 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 documento específico – Instrumentos Financeiros de Desenvolvimento Local, disponível na consulta pública.

por grandes empreendimentos, assim como aproveitar os investimentos decorrentes para impulsionar o desenvolvimento local.<sup>10</sup>



Fonte: Elaboração própria.

Planejar com foco no território proporciona (i) uma orientação da oferta das políticas públicas às demandas localmente definidas; (ii) a definição desse espaço como plataforma de integração entre essas políticas; (iii) a promoção de articulação e pactuação federativa e da 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 estabelecidos nos âmbitos federal, estadual e municipal impõem correspondência nos Planos Plurianuais (PPAs), bem como no conjunto de ações estruturantes que emerge a partir deles. A realidade concreta do plano territorial permitiria acessar tais ofertas de maneira dirigida, ao mesmo tempo em 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 processo”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Albuquerque & Couto, 2014

<sup>11</sup> Albuquerque & Couto, 2014.

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

#### **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 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 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 compostos por 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 serem 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, através de financiamento 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 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 ineficiência na operacionalização destes são mencionados 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 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.

Fonte: PDRSX, 2016; BNDES, 2014.

interesses particulares. A mesma lógica setorial que impõe um desafio para a integração de políticas públicas também se manifesta no plano da sociedade.

Pelos mesmos motivos, o fortalecimento de capacidades<sup>12</sup> 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

<sup>12</sup> Relevante consultar documento que aborda Capacidades Institucionais, tema estratégico na preparação de territórios e que compõem a iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes.

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 pré-estabelecidos, 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 essas 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 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 ressaltado anteriormente, essa 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 a 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 a devida mitigação adota 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 concebidas de modo a identificar convergências e sinergias, numa visão comum de futuro socialmente pactuada, em lugar da somatória de interesses setoriais locais.

**2.2.** A formação de capacidades individuais e institucionais são essenciais aos processos que conduzem à formulação de planos e agendas de desenvolvimento territorial, tanto no âmbito de execução e quanto de controle social sobre as ações planejadas.

**2.3.** Planos e agendas de desenvolvimento territorial devem contar com mecanismos adequados de financiamento, garantindo-se 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 a melhoria da qualidade de vida das populações, o uso responsável dos recursos naturais e a 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 setoriais.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Moraes, 2005.

Dessa 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 para os 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 estabelecidas 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% dessas mudanças, identificadas como PADD (em inglês, *Protected Areas Downgrading, Downsizing and Degazettement*) tenham ocorrido só entre 2008 e 2012<sup>14</sup>, 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 pré-existentes e buscar, sempre que possível, formas de compatibilização entre os diferentes usos. O princípio da precaução 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 PADD 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 conta 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 dessa estratégia.

---

<sup>14</sup> Moutinho et al, 2016.

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 chamadas “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. Nesse 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 em que se fomenta 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 nesse 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 desse 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 aquisição de novas terras. Nesse 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 vida<sup>15</sup>. Possibilita-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. Dessa forma, um dos componentes próprios do

---

<sup>15</sup> CDDPH, 2011.

ordenamento territorial no contexto de grandes obras deve ser o planejamento das áreas destinadas para 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.

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 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 territorial<sup>16</sup>.

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 informações 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 essa seja uma recomendação estruturante para a gestão ambiental e fundiária no País em qualquer contexto, a instalação de grandes empreendimentos deve propiciar avanços coordenados nesse sentido para os territórios impactados, seja por força do licenciamento ambiental, seja no âmbito do planejamento territorial.

#### **Sistema Geográfico de Informações Fundiárias do Nordeste Paraense**

O projeto piloto desenvolvido em 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 por 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

Por fim, experiências demonstram que os processos que compõe o ordenamento necessitam de continuidade no tempo, dependendo de atuação interinstitucional e

---

<sup>16</sup> Brito & Cardoso Jr., 2016.

efetivação de políticas públicas. A consolidação dos usos e 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 agrária<sup>17</sup>. 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.

#### **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 impactados.**

**3.1.** A completude dos procedimentos de ordenamento territorial pressupõe não apenas mapear e regularizar a ocupação, a dominialidade e o uso da terra, como 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.

<sup>17</sup> Moutinho et al, 2016.

**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 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 públicas, organizadas e integradas 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 participação e a concatenação de suas demandas e compreensões de mundo, ainda que de forma contraditória. O território, tomando em sua completude, pressupõe a compreensão de apropriação deste por atores sociais diversos, que em sua 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 por tanto, 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 as escolhas eleitorais ou atuação do Estado, mas compostos de práticas e dinâmicas que levam à ampliação a esfera pública, além da multiplicação e fortalecimento de espaços de participação social. Sendo assim, o desenvolvimento deve ser compreendido de forma indissociável da construção e manutenção de novas dinâmicas democrático-participativas.<sup>18</sup>

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 desenvolvimento.<sup>19</sup>

A partir deste entendimento é primordial que a gestação e condução dos projetos de desenvolvimento seja compartilhada, garantindo 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 coexistência no espaço, avançando para o empoderamento social, mirando uma 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 pré-existentes buscando complementaridade no funcionamento e nas ações. De fato, novas institucionalidades emergem, tanto aquelas dedicadas à concertação e participação em espaços institucionais, como 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 acompanhamento dos resultados, potencializando a efetividade em sua alocação.

Nesta linha, é importante que se diferencie os espaços de gestão e execução financeira e orçamentária daqueles destinados a elaboração dos planos e agendas de

---

<sup>18</sup> Silveira, 2010.

<sup>19</sup> Silveira & Costa Reis, 2004.

desenvolvimento territorial, sendo fundamental a garantia de ampla participação na construção e condução projeto de desenvolvimento e não apenas nas decisões de partilha dos recursos.

A participação social efetiva deve considerar a natureza e 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, redução de disparidades e a necessidade de representação legítima.

Disputas de poder fazem parte de processos democráticos, porém para a efetivação deste é imprescindível buscar a superação de lógicas hierárquicas de organização e de decisão. Assim, fomenta-se a instauração de processos que promovam transformações nos modelos, regras, forma de estruturação e fundamentalmente, transformações nos comportamentos e papéis sociais, incitando a novos olhares sobre a política e a forma de atuação dos grupos em interação.<sup>20</sup>

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 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 amenização da autoridade e influência de atores.

A capacitação de instituições e grupos sociais não pode estar restrita a 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 à estas deve ser preocupação constante. O envolvimento de agentes diversos, incluindo instituições de pesquisa aplicada e produção acadêmica, na produção, sistematização e facilitação de informações deve ser fomentado, buscando o empoderamento de atores, elaboração de saberes, em vias de transformar em bens públicos e referências de ação os processos de construção da governança do desenvolvimento territorial.

---

<sup>20</sup> 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 desses processos. Desta forma a transparência das ações, prestação de contas, esclarecimento de dúvidas, é 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 condução do desenvolvimento deve se fazer sentir, os projetos executados carecem de efetividade e esta é crucial para 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 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 constante<sup>21</sup>.

Por fim, faz-se necessário remarcar a diversidade de realidades e multiplicidade de interações possíveis, devendo-se cuidar para a 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”<sup>22</sup>.

**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 por parte 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 a proporcionar efetiva capacidade de planejamento e 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 presença dos diversos setores que compõem o território, com especial cuidado para inclusão de organizações e setores menos

<sup>21</sup> Pires, 2010.

<sup>22</sup> IICA, 2010.

profissionalizados ou capitalizados, garantindo recursos que se destinem à 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 com 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 pré-existentes.

**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 a partir da 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 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](#)** – 04 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](#)** – 09 de agosto de 2016, em Belém

**[Seminário sobre Planejamento e Ordenamento Territorial](#)** – 18 e 19 de outubro de 2016, em Belém

Mais detalhes sobre essas 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 de 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 Dreyfous Commodities
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragem
Malungu
Movimento Xingu Vivo para Sempre
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
SINTEPP - 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

## 3.2 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.

BECKER, Bertha. Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. 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.

BNDES. 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 Atingidos por Barragens. Brasília, 2010.

FAVARETO, Arilson [et.al] - Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios / Arilson Favareto... [et.al] – Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12).

GREENPEACE. BR-163: a rota do descaso. 2012. Disponível em <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/BR-163-a-rota-do-descaso-na-Amazonia/>. Último acesso em 05/12/2016.

IDL. Decentralization and Territorial Development. 2015. Acesso em 8 de março de 2016 <http://ecdpm.org/great-insights/territorial-development-2/what-is-territorial-development/>

IPEA. Desenvolvimento Territorial e a Implementação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a esta perspectiva. Brasília, 2009.

IPEA. Projeto Estruturador: Desenvolvimento Regional no Brasil: formulação de agenda e proposição de políticas territoriais. Brasília, 2016.

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](http://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 <http://pdrsxingu.org.br/site/start>. Último acesso em: 05/12/2016.

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.

SILVEIRA, Caio Márcio e COSTA REIS, Liliane. 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 Cuadernos Críticos de Geografía Humana, Vol. XVII, núm. 430. Universidad de Barcelona, 2013.

VAINER, Carlos (2007). Planejamento Territorial e Projeto Nacional – os desafios da fragmentação – R. B. Estudos Urbanos e Regionais V. 9 N. 1.

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.