

GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA

aprendizados
e diretrizes

2ª edição

 **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



GRANDES **OBRAS** **NA** **AMAZÔNIA**

aprendizados
e diretrizes

RESUMO EXECUTIVO

São Paulo, setembro 2018, 2ª edição

O documento completo *Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes* pode ser acessado em: diretrizes-grandesobras.gvces.com.br

6	Apresentação da 2ª edição
8	O que é a iniciativa
12	Como foi a construção
15	As diretrizes
52	Prioridades comuns: as mensagens transversais

Apresentação da 2ª edição

Passados 15 meses do lançamento da primeira edição das *Diretrizes para Grandes Obras na Amazônia*, novos aprendizados se acumulam e mobilizam a organização desta nova edição.

A principal novidade – e o foco desta atualização – é a inclusão de um conjunto de diretrizes resultante do grupo de trabalho sobre **deslocamentos compulsórios**. Disparador de profundas transformações sociais e fonte de constantes conflitos e violações de direitos humanos, o tema dialoga diretamente com os anseios e as preocupações das populações atingidas por grandes empreendimentos. Somam-se, assim, às lições que fundamentam as demais *Diretrizes* lançadas em 2017, extraídas de experiências quase sempre dolorosas da instalação e operação de grandes obras de infraestrutura, mineração e logística em territórios amazônicos.

Desde o lançamento da primeira edição também avançamos em discussões para a internacionalização das *Diretrizes* na América Latina. Diálogos e o enfático interesse demonstrado por representantes de outros países latino-americanos, apontam que, apesar das particularidades existentes, os desafios e aprendizados não se limitam à região amazônica brasileira, e as recomendações podem contribuir em outros biomas, e outros países.

O lançamento da primeira edição também suscitou questionamentos sobre “como fazer”. Como implementar em um território real as diretrizes aqui compiladas? Daí decorre um dos principais aprendizados nesta jornada de mais de três anos. As possibilidades de replicação das *Diretrizes* na Amazônia ou em outros contextos mostram que a tecnologia social adotada para a própria construção das diretrizes é reflexo prático das mensagens centrais por trás das suas recomendações: governança, diálogo contínuo, participação social, transparência e acesso à informação.

A coordenação do processo de construção de *Diretrizes* exerce papel importante na manutenção e coerência a tais princípios. É apenas aparente o paradoxo entre assumir protagonismo na construção das *Diretrizes* e, portanto, responsabilidade e autoria por seus produtos, e ao mesmo tempo manter a horizontalidade e a ampla participação no processo. Acreditamos que são, na verdade, posições complementares.

Contradições e conflitos devem ser endereçados pela transparência dos processos de discussão, com publicidade a todos os produtos, intermediários ou não, bem como de quem participa das discussões. Não fugir de assuntos difíceis, uma vez que são eles que apontam conflitos e caminhos a serem percorridos. E principalmente não se furta a apontar uma visão propositiva e provocativa, que problematize os desafios ainda urgentes a serem superados no contexto de grandes investimentos no país e no mundo frente aos desafios socioambientais territoriais.

O acesso à informação é uma das formas possíveis de buscar combater a gigantesca assimetria de poder entre os diferentes atores no contexto da instalação e operação dos grandes empreendimentos. O cuidado para que diferentes partes participem da discussão deve ser central, não só para que suas vozes e preocupações possam ser ouvidas, mas também porque estar à mesa pode ser uma oportunidade de empoderamento. O grupo focal realizado em dois momentos na cidade de Altamira, no Pará, com atingidos pela usina hidrelétrica de Belo Monte trouxe contribuições absolutamente inovadoras e provocativas para as diretrizes sobre deslocamentos compulsórios, de quem vive na pele os desafios de processos ainda aquém do que se imagina para uma sociedade sustentável.

A representatividade mantém os interesses relevantes em pauta, não ignora os aprendizados e os passivos da discussão. Ao mesmo tempo, o ambiente de construção das diretrizes é apartado de um conflito em particular, e mais protegido da urgência de certas tomadas de decisão em empreendimentos específicos. Isso permite um respiro para o convite de se debruçar sobre procedimentos e processos melhor planejados, participativos e efetivos. Ao apresentar esta segunda edição, FGVces e IFC esperam, portanto, atualizar reflexões produzidas com as articulações para implementação das *Diretrizes*, além de registrar contribuições para o fundamental tema dos deslocamentos de populações atingidas por grandes empreendimentos. Para que, em algum momento no futuro, sejam factíveis o legado e a contribuição de grandes empreendimentos para a trajetória de desenvolvimento local prometida aos territórios que os recebem. Ou que novas trajetórias, próprias, autônomas e desejadas, possam emergir.

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 (FGVces)** e pela **International Finance Corporation (IFC) do Grupo Banco Mundial**, esta trajetória contou com o engajamento de quase 480 pessoas representando mais de 180 instituições durante quase três anos dedicados a formular diagnósticos, ferramentas práticas e um conjunto de diretrizes em sete frentes temáticas: Planejamento e Ordenamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Capacidades Institucionais; Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas; Crianças, Adolescentes e Mulheres; Supressão Vegetal Autorizada; e Deslocamentos Compulsórios.

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. O mesmo pode-se dizer da renda per capita, 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, imple-

mentados 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.

No contexto de uma carteira de projetos já planejada para a Amazônia com previsão de aportes da ordem de R\$ 200 bilhões até 2020, é inconcebível que localidades ricas em pessoas, culturas e biodiversidade e repletas de carências históricas sejam privadas da justa distribuição de benefícios enquanto suportam a totalidade dos impactos. A saída pressupõe, de um lado, o fortalecimento do arcabouço de garantias socioambientais hoje asseguradas pela legislação e, de outro, o aperfeiçoamento de práticas voluntárias e de integração como as que são prescritas neste trabalho.

O segundo diagnóstico identifica a inexistência de mecanismos 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, entretanto, que o acúmulo de aprendizados 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 processos 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 detentores de conhecimento sobre vocações e especificidades do território.

Clareza de 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

Desde outubro de 2015, o percurso se deu em torno de sete 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 de consultas públicas virtuais, que receberam 57 contribuições adicionais e resultaram em 40 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, as diretrizes são instrumentos vivos, que devem ser constantemente revistos e atualizados com base em novas experiências, práticas e pesquisas.

As diretrizes aqui apresentadas são justificadas e analisadas em profundidade em *papers* produzidos em cada frente temática. O documento completo pode ser acessado em diretrizes-grandesobras.gvces.com.br.

No documento completo também é possível acessar a lista com as instituições que participaram presencialmente de cada grupo de trabalho temático.

Sistematização do conhecimento

SISTEMATIZAÇÃO DE APRENDIZADOS

- Duas reuniões de “consulta prévia” com **40 participantes** presenciais
- Pesquisas bibliográficas, mais de **70 entrevistas**, consolidação das discussões dos Grupos de Trabalho
- Quase **50 publicações e relatórios** produzidos para subsidiar os debates e facilitar a construção de propostas

Articulação e discussão

IDENTIFICAÇÃO DE PADRÕES E CONVERGÊNCIAS

- Mais de **180 instituições** e **470 participantes** presenciais dos setores empresarial, público, financeiro, acadêmico e da sociedade civil
- Realização de **22 reuniões de trabalho** e **6 seminários**, em Belém, Altamira, Brasília e São Paulo

Formulação das diretrizes

DIRETRIZES PARA GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA

- Diretrizes: resultado do acúmulo de **7 Grupos de Trabalho**
- Ferramentas práticas: métodos e guias para orientar a aplicação
- Princípios transversais: mensagens estratégicas identificadas
- **Consulta pública virtual**

Disseminação e engajamento

DISSEMINAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO

- Lançamento das diretrizes em Belém
- Engajamento do setor empresarial, financeiro e do governo
- Internacionalização da tecnologia social para América Latina.
- 2ª edição das diretrizes



As diretrizes

A abordagem proposta para as diretrizes parte de *territorializar* a gestão de impactos, riscos e oportunidades, observando-se a confluência de múltiplos interesses e necessidades, numa trajetória de **planejamento e ordenamento territorial** coerente com esta visão integrada. Para tanto, propõem-se **instrumentos financeiros** capazes de aportar os recursos necessários em momentos críticos e com vista ao longo prazo, sob critérios de boa governança e transparência. Tangencial a esses esforços é o **fortalecimento de capacidades** para todas as instituições relevantes que atuam localmente, o que inclui não apenas prefeituras mas também órgãos públicos de diferentes instâncias, a sociedade civil e as próprias empresas responsáveis pelos empreendimentos.

Não se pode ignorar que certos segmentos da sociedade são especialmente vulnerabilizados pela instalação e pela operação de grandes obras. Assim, a iniciativa traça estratégias próprias para a proteção de direitos humanos de populações específicas – **povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas** – e grupos sociais prioritários: **crianças, adolescentes e mulheres**. A garantia de proteção de direitos dos atingidos também é central na definição de recomendações sobre processos de **deslocamentos compulsórios** de populações.

Por fim, como desdobramento das reflexões sobre gestão ambiental e territorial, identificou-se a oportunidade de atuar numa frente pontual, mas com efetividade de resultados, ao formar-se um grupo de trabalho dedicado a superar o entrave da destinação de produtos florestais oriundos de **supressão vegetal autorizada**.

As diretrizes apresentadas a seguir são amparadas em análises aprofundadas de cada tema, que podem ser encontradas no documento completo da iniciativa em: diretrizes-grandesobras.gvces.com.br

Planejamento e Ordenamento Territorial

Planejar o desenvolvimento com uma abordagem territorial é endereçar, no contexto de grandes obras, dois desafios primordiais: de um lado, preparar melhor os territórios com base nas capacidades e nas fragilidades que lhes são próprias para amenizar com mais qualidade os abalos da nova conjuntura. De outro, aprimorar a coordenação entre as políticas públicas e as contrapartidas dos empreendedores para promover também legados de longo prazo. No contexto típico de caos fundiário, isso inclui um ordenamento territorial que organize as frentes de migração e determine a destinação de áreas de vocação produtiva ou para conservação e manejo.

Buscou-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.

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.
-

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.
-

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, 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.

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.

Instrumentos Financeiros para o Desenvolvimento Territorial

Como possibilitar que o aporte de excepcionais investimentos por ocasião de um grande empreendimento resulte em desenvolvimento territorial efetivo, com sustentação de longo prazo, tanto numa esteira antecipada como para além do restrito período de tempo em que as obrigações previstas pelo licenciamento ambiental se materializam? Os caminhos analisados pela iniciativa vão além do desafio de viabilizar fontes financiadoras em diferentes etapas, mas abarcam missão, governança e gestão autônomas para um instrumento financeiro com personalidade jurídica própria, orientado por critérios claros e universais. A principal virtude deste modelo seria evitar pressões e negociações bilaterais entre atores específicos e empreendedores de grandes obras, por exemplo, que não só desgastam as relações entre empresa, poder público e comunidade como também dificultam a construção progressiva de uma lógica de desenvolvimento integrado.

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.

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 aqueles instrumentos existentes para o planejamento territorial.

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.
-

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 realizadas por investidores, de forma a criar as combinações mais eficientes entre fontes e usos e de recursos.
- 8.5.** Os usos dos recursos devem ser complementares e cooperativos, de forma a maximizar o impacto positivo do recurso desembolsado.
-

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.

Capacidades Institucionais

O processo de implantação e operação de grandes empreendimentos na Amazônia é caracterizado por múltiplos fatores de pressão que demandam plena capacidade de resposta das instituições, participação social e articulação entre setores. Em geral, o que se observa é um cenário de despreparo e sobrecarga, não apenas dos governos locais mas também da sociedade civil, de instituições financeiras e de pesquisa, das demais esferas da administração pública e das próprias empresas responsáveis pelos empreendimentos.

O tardio ou inexistente planejamento com foco na preparação das instituições – especialmente aquelas responsáveis por serviços básicos de cidadania nas áreas de saúde, educação, saneamento, mobilidade, entre outros – afeta, em última instância, o desenvolvimento de toda a região impactada. O caminho não se restringe a aumentar a quantidade de recursos materiais, humanos ou financeiros, ou ainda promover ações pontuais de capacitação profissional a servidores públicos, por exemplo. Também é preciso trabalhar as culturas organizacionais e novas práticas e valores, possibilitando maior transparência, planejamento e articulação institucional.

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.

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.

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.

DIRETRIZ 13

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

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.

Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas

Povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas estão entre os principais afetados pela implementação e pela 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. Historicamente, a relação entre estes 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. Normas nacionais e internacionais asseguram direitos diferenciados a povos indígenas e populações tradicionais, mas, na prática, são pouco respeitadas.

As diretrizes aqui apresentadas foram elaboradas a partir 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

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-existentes, 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.

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.

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 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 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-se 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 discuta o planejamento, a instalação e operação de empreendimentos, as quais não implicam necessariamente estruturas institucionalizadas.

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 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.

17.1.1 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 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 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 (CLPI) 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 a mobilização e 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.

Crianças, Adolescentes e Mulheres

A implantação de grandes empreendimentos na Amazônia tem causado uma série de impactos às comunidades locais, inclusive no âmbito dos direitos humanos. No caso de crianças, adolescentes e mulheres, estes impactos são mais severos e incluem aumento da exploração sexual, trabalho infantil, desestruturação da convivência familiar, exclusão produtiva de adolescentes e mulheres, entre outros. Em parte, isso ocorre porque o processo de tomada de decisão destes empreendimentos não considera seus direitos em nenhuma de suas etapas nem sua participação ao longo do processo. Também não é claro quais são as responsabilidades dos atores envolvidos – Estado, financiadores, empresas e sociedade civil. É necessário oferecer subsídios para as políticas públicas e diretrizes para as empresas, objetivando prevenir os impactos adversos nos direitos destes grupos em cenários de grandes obras na Amazônia.

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.

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.

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.

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.

Supressão Vegetal Autorizada

A instalação de grandes projetos de infraestrutura e mineração na Amazônia é acompanhada por atividades de retirada da vegetação, previstas e autorizadas pelos órgãos licenciadores, mas as dificuldades para a destinação deste material fazem com que o mesmo acabe por degradar-se nos pátios de armazenagem. A depender do porte do empreendimento, trata-se de um volume substancial de madeira que, se bem aproveitado, poderia beneficiar cadeias florestais legais e uma produção energética menos poluente. Fundamentalmente, os entraves se dão na regulamentação e no planejamento dos usos possíveis para a madeira de boa qualidade e da biomassa com fim energético. A racionalização da supressão pressupõe arranjos institucionais com distintas capacidades, que atuem desde a classificação da madeira, no preparo da estocagem até a destinação e o uso.

DIRETRIZ 22

A proceduralização 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 à 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.

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.

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 da 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.

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.

Deslocamentos Compulsórios

Resultado da remoção forçada, abandono dos territórios originais ou impossibilidade de acesso pleno aos recursos utilizados pelas famílias e comunidades, os deslocamentos compulsórios acarretam transformações sociais e perdas materiais e imateriais, sendo fonte de conflitos na instalação de grandes obras. No Brasil, a baixa participação social, a falta de transparência, a ausência de acompanhamento do Estado e violações de direitos marcam os processos, trazendo como consequência a desconsideração de populações como atingidas e a subestimação de impactos. Quando os deslocamentos forem inevitáveis, devem ser orientados para a garantia de proteção integral de direitos e efetividade da reparação. Para tanto, faz-se fundamental a centralidade dos atingidos com participação em todas as etapas, desde o planejamento das ações, a identificação dos impactos e danos, o cadastramento e negociações, a estruturação da reparação e o monitoramento dos resultados.

Premissa 1

É imperativo evitar o deslocamento de populações no contexto de grandes obras, configurando medida extraordinária qualquer iniciativa dessa natureza.

Premissa 2

Deve-se garantir a centralidade dos atingidos nas tomadas de decisão, com participação efetiva e amplo acesso à informação.

Premissa 3

A proteção integral dos direitos dos atingidos deve ser prioridade nos processos de deslocamento.

Premissa 4

Crianças, adolescentes, mulheres e idosos são grupos prioritários na proteção integral de direitos, a quem devem ser garantidas políticas específicas que apoiem seu pleno desenvolvimento.

Premissa 5

Povos e comunidades tradicionais devem ter seus direitos específicos reconhecidos e respeitados, garantindo que sejam consultados e participem das tomadas de decisão em todas as etapas.

Premissa 6

A reparação de danos deve ser integral, reconhecer danos materiais e imateriais, individuais e coletivos, e empregar formas de reparação monetárias e não monetárias.

DIRETRIZ 26

Deve-se estabelecer ou fortalecer espaços deliberativos para a governança dos deslocamentos compulsórios, garantindo efetiva participação dos grupos atingidos, presença do Estado, empreendedores e sociedade civil organizada.

26.1. Deve-se garantir nos espaços de governança a presença e participação ativa e informada de representantes das comunidades e grupos sociais atingidos, instituições públicas com competências relacionadas aos processos de deslocamento, bem como organizações que representem os interesses de grupos específicos.

26.1.1 O fortalecimento das capacidades institucionais nos territórios atingidos, em especial o preparo da população e dos órgãos com responsabilidades junto aos grupos sociais, configura medida essencial à governança dos processos de deslocamento.

26.1.2 O apoio logístico para participação e a ampla comunicação sobre as atividades desenvolvidas nos espaços de governança são fundamentais para a plena participação da população atingida.

26.1.3 Deve-se informar amplamente a população sobre seus direitos enquanto atingidos, como grupos vulnerabilizados e como populações tradicionais.

26.2. É atribuição dos espaços de governança a promoção da articulação institucional e o esclarecimento das responsabilidades e corresponsabilidades sobre os deslocamentos, em especial dos empreendedores e do Estado.

26.3. Espaços de governança devem apoiar a realização da consulta prévia, livre e informada, em conformidade com as orientações da convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, tomando-a como uma ferramenta para a participação dos povos e comunidades tradicionais em todas as etapas que envolvem os deslocamentos destas populações.

26.4. O Estado deve garantir o acesso à justiça e à reparação efetiva, fortalecer instituições de proteção aos direitos humanos e promover a presença efetiva de Defensorias Públicas e Ministério Público nos territórios alvo de grandes projetos. As empresas, por sua vez, têm como obrigação não gerar e, caso ocorra, cessar violações contra os direitos humanos, comprometendo-se com a reparação integral dos danos provocados.

26.4.1 Deve-se assegurar investimentos contínuos para prevenção e reparação de violações aos direitos humanos em todas as fases dos projetos, com compromisso do Estado e empreendedor na manutenção e melhoria dos serviços de atenção e proteção aos direitos humanos.

26.5. Deve-se garantir que as decisões, acordos e ações definidos na governança sejam feitos de maneira transparente, de forma a promover o controle social dos processos.

26.5.1 Toda e qualquer informação que subsidie ou resulte do planejamento, negociação, decisão e monitoramento dos processos de deslocamentos das populações devem estar acessíveis, em linguagem e plataformas adequadas aos diferentes grupos sociais atingidos, resguardado o direito à confidencialidade de dados pessoais.

26.5.2 Deve-se promover o acompanhamento e esclarecimentos sobre os resultados de estudos de impacto, o cadastramento da população,

as metodologias de avaliação de impactos e sobre as formas de indenização e reassentamento.

26.6. Espaços de governança devem contemplar mecanismos para pactuação coletiva sobre a mitigação de impactos e a reparação de danos materiais e imateriais, bem como seu monitoramento, promovendo avaliação contínua de sua efetividade, ajustes e repactuação das ações quando necessário.

26.7. Espaços de governança devem pactuar as ações para estruturação de políticas públicas previamente aos deslocamentos, priorizando ações para a regularização fundiária e/ou o reconhecimento de posse e uso como forma de garantir a segurança jurídica dos imóveis e territórios alvo dos empreendimentos.

DIRETRIZ 27

Termos de Referência (TR) e Estudos de Impacto Ambiental (EIA) devem refletir especificidades dos territórios, com garantia de participação da população atingida, transparência e controle social em sua elaboração.

27.1. Metodologias participativas para identificação e avaliação de impactos devem ser adotadas de forma que a coleta e a análise de informações incorporem integralmente percepções e saberes da população atingida, com atenção aos aspectos culturais e imateriais que componham os impactos.

27.1.1 Deve-se promover o envolvimento de instituições de pesquisa e universidades locais na elaboração dos estudos.

27.2. Metodologias de Avaliação de Impacto Social, Avaliação de Impactos à Saúde e Avaliação de Impacto aos Direitos Humanos devem ser adotadas e integradas aos EIAs, com atenção às vulnerabilidades causadas ou reforçadas pelo empreendimento às crianças, adolescentes, mulheres, idosos e povos e comunidades tradicionais.

27.3. Estudos de impacto devem ser apresentados em linguagem clara e objetiva, com versões traduzidas e/ou adaptadas às especificidades dos grupos sociais atingidos, e disponibilizados em plataformas acessíveis à população.

27.4. Deve-se realizar estudos de potenciais impactos sinérgicos e cumulativos com relação a empreendimentos sobrepostos em um mesmo território e que possam provocar novos deslocamentos ou intensificar impactos sobre a população atingida.

27.5. Novos impactos e danos diagnosticados após a finalização dos estudos devem ser devidamente reconhecidos e incorporados às ações de mitigação e reparação.

DIRETRIZ 28

Os cadastros socioeconômicos devem ser construídos a partir das especificidades dos territórios e populações atingidas, com garantia de elaboração participativa das categorias, parâmetros e critérios empregados, bem como acompanhamento de sua aplicação, com transparência e publicização das informações registradas.

28.1. A definição de parâmetros, categorias e critérios que componham os cadastros deve ser discutida nos espaços de governança dos deslocamentos, garantindo que reflitam demandas e especificidades dos territórios atingidos.

28.1.1 Os procedimentos de identificação e cadastramento de famílias atingidas devem contar com instâncias de participação e controle social que proporcionem processos de reconhecimento comunitário e permanente acompanhamento do Estado, bem como de órgãos de defesa dos direitos humanos.

28.1.2 Categorias, parâmetros e critérios empregados nos cadastramentos devem ser revistos periodicamente, ajustando-os quando necessário.

28.2. Deve-se assegurar que toda a população atingida seja devidamente cadastrada, com reconhecimento da diversidade de estruturas familiares e modos de vida.

28.2.1 A aplicação do cadastro deve ser pré-agendada, com entrega de comunicado por escrito, devendo-se estimular a participação do maior número de representantes do núcleo familiar, em especial das mulheres, priorizando sua fala e percepções nos registros realizados.

28.2.2 Atividades econômicas realizadas pelos entes familiares, ainda que informais ou complementares à renda principal da família, devem ser consideradas nos cadastros, com atenção especial àquelas realizadas por mulheres, idosos e aposentados, mesmo quando não forem chefes de família.

28.2.3 Os cadastros devem identificar recursos e serviços usados pelas populações atingidas para reprodução dos seus modos de vida.

28.3. Deve-se estimular a contratação de mão de obra local para realização dos cadastros e, como ação preparatória, capacitar os profissionais para adequada interlocução com os atingidos e compreensão da gravidade dos impactos sobre as múltiplas realidades locais.

28.4. O cadastramento da população deve contar com metodologias qualitativas que possibilitem o aprofundamento das informações e maior acurácia dos dados, prezando pela qualidade e rastreabilidade dos registros, resguardando tempo suficiente para aplicação dos questionários.

28.5. Representantes comunitários e do Estado podem, se demandado ou considerado necessário, acompanhar entrevistas de aplicação dos cadastros, a fim de ampliar a segurança da informação dos registros.

28.6. Informações sobre cadastramento devem ser amplamente publicizadas, dando irrestrito conhecimento das etapas, prazos e conclusões dos procedimentos, assegurando ainda o livre acesso das famílias atingidas aos dados cadastrais que digam respeito ao seu núcleo familiar.

28.6.1 Cópias dos cadastros, com opção de que sejam acompanhadas de registro em formato audiovisual, devem ser disponibilizadas às famílias atingidas ao final de cada entrevista.

DIRETRIZ 29

Critérios de valoração devem ser acordados em instâncias coletivas, com garantia de isonomia aos processos de negociação, de acompanhamento do Estado, de acesso à informação e de assessoria jurídica aos atingidos.

29.1. Os diferentes vínculos e direitos sobre a posse e o uso da terra devem ser reconhecidos e considerados nos processos de valoração dos imóveis e benfeitorias, bem como nas negociações.

29.2. Critérios de elegibilidade para os tipos de indenização e/ou reassentamento, bem como formas de comprovação dos vínculos com imóveis a serem desapropriados, devem ser acordados coletivamente.

29.3. Critérios para comprovação de renda devem ser adaptados às especificidades dos grupos sociais e dos territórios, levando em consideração no processo de valoração atividades informais realizadas pelos atingidos.

29.4. Metodologias de valoração das terras e benfeitorias devem ser esclarecidas, e quando possível, acordadas em instâncias coletivas, com plena participação da população atingida e mediação do poder público, assegurada a informação acessível em linguagem adequada aos grupos sociais atingidos.

29.5. O processo de valoração deve levar em conta bens de uso coletivo, bem como especificidades culturais dos grupos sociais, observando valores afetivos e imateriais das populações atingidas com seu território.

29.6. Os valores das indenizações devem considerar nos cálculos a composição familiar, com igualdade de condições para homens e mulheres, reconhecimento da diversidade na estruturação e conceituação das famílias e entes agregados.

29.7. Informações claras, objetivas e detalhadas sobre os cadernos de preços, laudos de avaliação dos imóveis e benfeitorias, formas de indenizações e possibilidades de reassentamento, dentre outras, devem estar permanentemente acessíveis, resguardado aos atingidos a garantia de livre escolha, contraproposta e tempo necessário para reflexão e decisão.

29.8. Previamente ao início da instalação do empreendimento o Estado deve disponibilizar assessoria jurídica às famílias atingidas e fortalecer serviços e organismos de representação da população e de defesa dos direitos humanos.

29.9. Deve ser proporcionada a opção de realização de negociações coletivas, sempre que demandadas por comunidades e/ou grupos familiares, assegurando à população autonomia de escolha.

29.10. É fundamental promover a participação e a presença ativa das mulheres e idosos nos espaços de negociação, garantindo-lhes acesso sobre as opções de reassentamento oferecidas e/ou valores das indenizações.

DIRETRIZ 30

Deve-se garantir às populações o restabelecimento dos meios de sustento e moradia em condições iguais ou superiores às que antecederam o deslocamento. Tendo como objetivo central evitar o risco de empobrecimento e a preservação dos modos de vida, deve-se respeitar especificidades socioeconômicas e culturais, estratégias e planos de vida das famílias.

30.1. Planos de reassentamento, bem como sua implementação, devem ser constituídos com efetiva participação da população atingida, incluindo decisões sobre sua localização.

30.1.1 Deve-se realizar consulta prévia às comunidades anfitriãs e garantir sua participação nos espaços de discussão sobre os planos de reassentamento, buscando integração e envolvimento com as famílias a serem reassentadas.

30.1.2 Deve-se garantir o estabelecimento de instâncias de gestão dos novos bairros ou territórios de reassentamento, com participação efetiva dos reassentados.

30.2. Deve-se promover condições de moradia adequada à estrutura das famílias, com respeito aos padrões construtivos e estéticos regionais, com utilização de materiais previamente acordados com os atingidos, garantia de conforto térmico, bem como área de lazer e convivência familiar.

30.2.1 Deve-se oferecer opções de residência adaptadas às necessidades de idosos e pessoas com deficiências físicas, bem como garantir acessibilidade de todos os espaços públicos e comunitários.

30.2.2 A qualidade ambiental das áreas destinadas aos reassentamentos deve ser assegurada, descartando áreas contaminadas com riscos geotécnicos ou que coloquem em risco a saúde ou a segurança dos atingidos.

30.3. Empreendedores e Estado, em articulação, devem garantir nos locais de reassentamento a oferta de serviços de educação, creche, saúde e assistência social, infraestrutura de transporte, telecomunicação fixa e móvel, saneamento básico, eletricidade – com mecanismos de tarifação reduzida, quando necessário – bem como providenciar Código de Endereçamento Postal dos bairros e lotes.

30.3.1 A segurança jurídica sobre os lotes urbanos e rurais deve ser garantida aos reassentados, com titulação imediata, compartilhada entre os responsáveis pelas famílias ou preferencialmente em nome das mulheres.

30.4. As informações sobre as condições e as etapas do processo de reassentamento devem ser amplamente divulgadas, distribuídas em plataformas e linguagem apropriadas à realidade dos diferentes grupos sociais atingidos, a fim de garantir transparência e ampliar o acesso pela população.

30.5. Deve-se garantir às famílias e às comunidades a manutenção dos laços de parentesco e vizinhança, oferecendo-lhes, preferencialmente, reassentamentos coletivos e/ou comunitários.

30.6. É fundamental garantir o acesso a áreas e bens comuns de utilização da população (tais como rios, florestas, áreas de cultivo), bem como àqueles relativos à identidade cultural, material e imaterial (tais como cemitérios, espaços religiosos e de memória) e àqueles para prática de lazer e de convívio social e comunitário (tais como praças, campos de futebol e salões comunitários).

30.7. Deslocamentos econômicos devem ser reconhecidos, devendo-se garantir o restabelecimento das atividades econômicas e a plena reparação dos danos sofridos, com garantia de participação social na elaboração dos projetos produtivos.

30.7.1 Nas etapas de transição e adaptação ao reassentamento as famílias devem ser assistidas, inclusive com apoio financeiro, até que as fontes de trabalho e renda se restabeleçam.

30.7.2 As áreas destinadas a reassentamento rural devem ter comprovada produtividade das terras e condições ambientais propícias ao cultivo, planejadas segundo o módulo rural vigente, regularizadas ambientalmente e dispõem de acessos que permitam a comercialização da produção.

30.7.3 Programas de assistência técnica e extensão rural devem ser garantidos e planejados conjuntamente com os atingidos, levando em consideração as estratégias de vida e o conhecimento dos grupos sociais.

30.7.4 Linhas especiais de crédito para os atingidos devem ser estimuladas pelo Estado e os empreendedores devem prestar apoio técnico para facilitar seu acesso, de forma a reconduzir as famílias às atividades produtivas.

30.8. As ações de reparação devem ter como premissa o compromisso de evitar o agravamento das disparidades ou qualquer nova violação de direitos dos atingidos, em atenção às necessidades diferenciadas e impactos e danos cumulativos aos grupos sociais vulnerabilizados.

30.8.1 Danos causados à saúde física e mental devem ser reparados, com suporte médico e especializado, sendo as famílias assistidas pelo empreendedor e Estado durante o tratamento, e em caso de que hajam sequelas ou invalidez, apoiadas por tempo indeterminado.

30.8.2 Deve-se reparar danos causados aos bens públicos, de uso comum e comunitários, com atenção aos aspectos imateriais que componham a relação do grupo social com seu território.

30.8.3 Danos causados à qualidade ambiental devem ser reparados em conformidade com a legislação ambiental vigente, considerando as perdas materiais e imateriais causadas às famílias em sua decorrência.

30.8.4 Deve-se estabelecer planos e projetos de restauração de áreas degradadas e de preservação ambiental, garantindo a prevenção da contaminação dos corpos d'água e áreas de utilização das famílias.

30.9. Deve-se considerar a possibilidade de retorno das populações aos territórios de origem, ou uso memorial dos mesmos, sempre que haja interesse dos atingidos e garantia de segurança física, psicológica, qualidade ambiental das áreas e, se necessário, serviços básicos estruturados.

30.10. O monitoramento da adaptação ao reassentamento e da restauração das condições de vida deve ser realizado por tempo acordado entre os atingidos, órgão licenciador, intervenientes e empreendedores, nunca inferior à duração dos processos de mitigação de impactos e de reparação dos danos causados.

30.10.1. A transparência e a participação social são fundamentais ao monitoramento, com construção coletiva dos indicadores a serem monitorados e garantia de avaliação periódica dos resultados, com repactuação de acordos e ajuste de programas e medidas de mitigação e reparação, quando necessário.

30.11. O Estado deve promover o resgate dos passivos históricos relativos à dívida social gerada pelos processos de deslocamento às famílias atingidas, garantir a devida responsabilização dos atores e encaminhar negociação ampla e transparente das formas de reparação.



Prioridades comuns: as mensagens transversais

Foi na formação de grupos de trabalho temáticos independentes que se apostou para conferir a devida abrangência a este 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 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.

Medidas antecipatórias Já nas primeiras reuniões apareceram sinais de uma preocupação transversal com o tempo em que as decisões são tomadas e o curto intervalo para preparar os territórios e os empreendedores. O tempo do licenciamento ambiental, hoje o principal eixo articular de adaptação dos territórios, mostra-se inadequado para prevenir e amenizar abalos de maneira satisfatória. A mera expectativa sobre a construção de um grande empreendimento já mobiliza dinâmicas socioespaciais, como fluxos migratórios e sobrecarga de demanda sobre serviços públicos, muito antes do início das obras. Dada a antecedência com que são tomadas as decisões políticas sobre estes projetos e a previsibilidade dos impactos gerados, é fundamental fortalecer tempestivamente as sociedades locais e as instituições que atuam nos territórios impactados. Daí a relevância do fortalecimento de ações de planejamento territorial e da concepção de instrumentos financeiros inteligentes, com caráter antecipatório de investimentos.

Governança territorial Com ênfase no *processo* de preparação e vinculação com o futuro das localidades, impõe-se o princípio da governança territorial. Com frequência se mencionam, no conjunto das diretrizes aqui apresentadas, propostas de novos mecanismos de

tomada de decisão e concertação de diferentes políticas, investimentos, pessoas e instituições. A sociedade requer uma visão integrada, 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 também forte a mensagem sobre a necessidade de fortalecimento das capacidades de diálogo e cooperação para todos os atores envolvidos.

Participação social É condição inafastável da boa governança, e talvez um dos princípios mais sonoros refletidos no conjunto de diretrizes. O envolvimento dos distintos setores da sociedade na formulação de soluções é a necessária complementação do que se identifica como um acentuado protagonismo dos governos e das empresas responsáveis pelos empreendimentos. Pode parecer contraditório, numa conjuntura de carências históricas da presença do Estado. As diretrizes apontam inequivocamente a necessidade de uma presença mais consistente e continuada do setor público. Da mesma forma não se subestima o papel estruturante da conduta empresarial e também da comunidade financeira neste contexto. Mas reconhecer a invisibilidade de certos interlocutores em particular é apontar para um reequilíbrio de forças capaz de amenizar as violações e os conflitos sociais, e o desperdício de investimentos que hoje penalizam o conjunto dos atores. O planejamento mais consequente para a proteção dos direitos dos segmentos mais vulnerabilizados por grandes obras é aquele composto da visão destes mesmos grupos e suas organizações representativas. Em outras áreas, de interesse mais difuso, afloram outras partes dispostas a contribuir com seu conhecimento e legitimidade sobre o território, como sindicatos, empresários locais, movimentos sociais e também prefeituras.

Transparência e monitoramento 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. 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 e devidamente compartilhada permite também revisar e repactuar os próprios planos à luz do dinamismo das circunstâncias, tão característico do processo de instalação de uma grande obra.



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\$ 23 bilhões em 2018, 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 (FGVces)** 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.

RESUMO DAS DIRETRIZES GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA

Planejamento e Ordenamento Territorial	Instrumentos Financeiros	Capacidades Institucionais	Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas
<p>1. O território deve ser compreendido como elemento estratégico do planejamento regional que subsidia a tomada de decisão, a formulação e a execução de grandes obras na Amazônia.</p> <p>2. Processos de planejamento territorial devem contar com mecanismos e procedimentos voltados a convergências, aumento das capacidades, financiamento adequado e monitoramento efetivo.</p> <p>3. O ordenamento territorial é essencial para o desenvolvimento e para o planejamento adequado, portanto, deve ser realizado antes da instalação de grandes obras nos territórios impactados.</p> <p>4. Estabelecer governança com plena participação social é imprescindível aos processos de planejamento e de desenvolvimento territorial.</p>	<p>5. Instrumentos financeiros devem ser guiados a atender e responder a agendas de desenvolvimento local coletivamente construídas para os territórios.</p> <p>6. Os instrumentos financeiros devem estar amparados em arranjos e espaços de governança participativos e representativos dos diferentes atores envolvidos.</p> <p>7. Instrumentos financeiros devem ser flexíveis e dinâmicos, e estruturados considerando-se demandas das diferentes fases de implementação de grandes obras.</p> <p>8. Instrumentos financeiros devem contar com estratégias de aplicação de recursos capazes de responder à sua missão e a seus objetivos, tendo em vista as distintas especificidades das demandas e dos investidores, de forma a realizar investimentos de maneira eficiente e efetiva.</p> <p>9. Instrumentos financeiros devem ter sistema de monitoramento dos seus processos e resultados quanto à efetividade dos investimentos no alcance dos objetivos.</p>	<p>10. O diagnóstico das demandas e o planejamento das iniciativas de fortalecimento institucional devem ser precisos, inclusivos e com recursos financeiros suficientes para sua realização adequada.</p> <p>11. O fortalecimento das capacidades institucionais deve balancear fatores tangíveis e intangíveis.</p> <p>12. Fortalecer as capacidades deve incluir todos os atores envolvidos, reconhecendo assimetrias e fomentando o diálogo.</p> <p>13. As rotinas de participação social dos arranjos de governança territorial são o locus prioritário para auxiliar a fundamentar posturas institucionais relevantes para os processos de fortalecimento de capacidades.</p>	<p>14. Estabelecer processos de planejamento e desenvolvimento territorial com políticas públicas específicas e medidas de proteção para a promoção do bem-estar social dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.</p> <p>15. Articular esforços e investimentos para melhorar a eficácia e a efetividade do licenciamento ambiental, com adequada consideração dos componentes relativos a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.</p> <p>16. Investir no aprimoramento dos processos de comunicação e governança junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, utilizando canais, formatos, linguagem e instâncias apropriados para assegurar o fortalecimento de sua participação no planejamento e ao longo da vida útil dos empreendimentos.</p> <p>17. Garantir a efetividade da consulta prévia junto a povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, a ser realizada de forma ampla e abrangente, inclusive nos processos de planejamento.</p>

Crianças, Adolescentes e Mulheres

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

Supressão Vegetal Autorizada

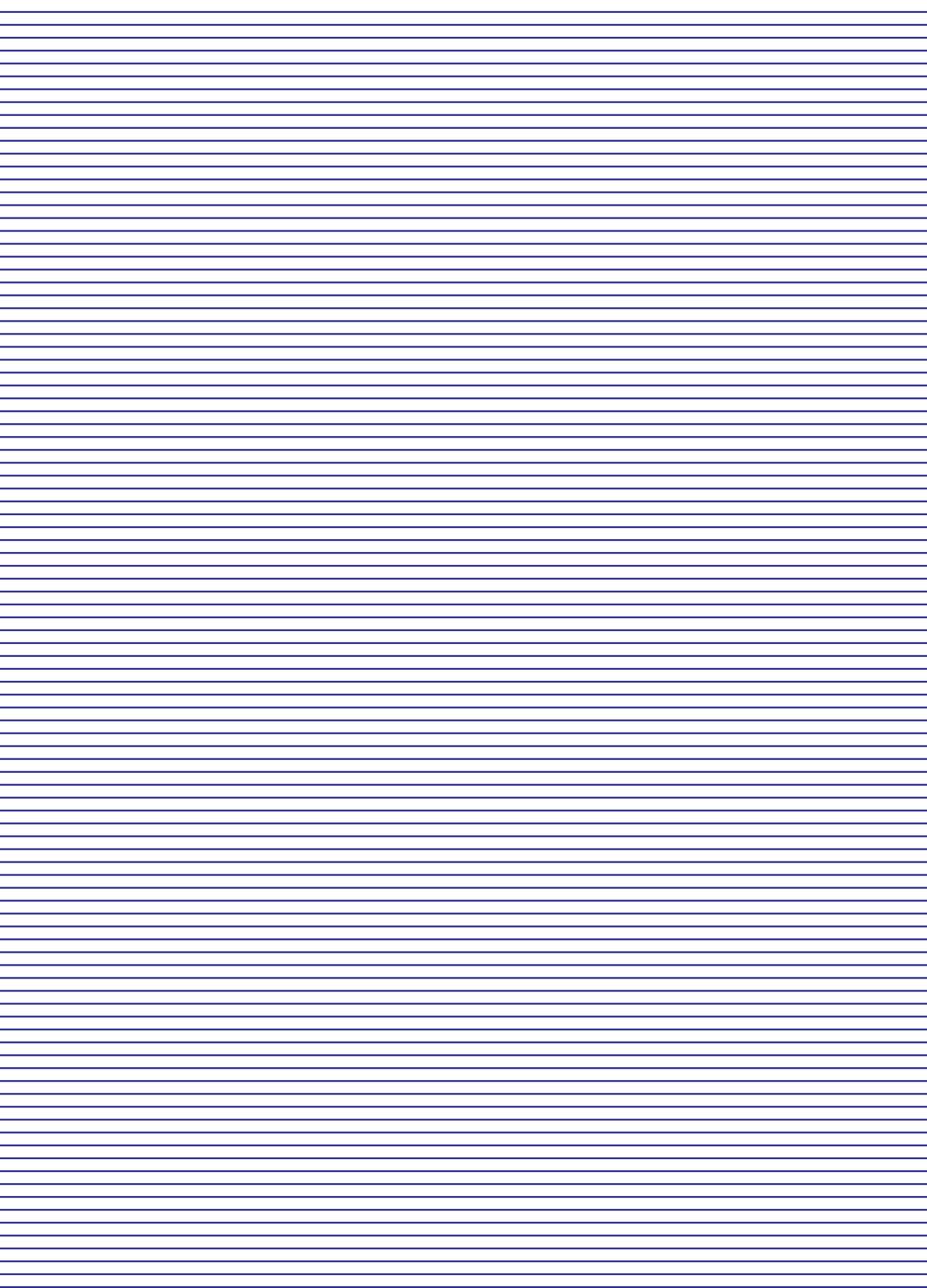
- 22.** A procedimentalização das operações de Supressão Vegetal Autorizada deve estar respaldada por orientação normativa, com força nos procedimentos administrativos da esfera pública, com foco na destinação e uso da madeira e material lenhoso suprimido.
- 23.** O planejamento das ações de Supressão Vegetal Autorizada deve se dar de forma antecipada e com foco no uso e destino dos materiais suprimidos, fortalecendo estudos, diagnósticos e orientações.
- 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.
- 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.

Deslocamentos Compulsórios

- 26.** Deve-se estabelecer ou fortalecer espaços deliberativos para a governança dos deslocamentos compulsórios, garantindo efetiva participação dos grupos atingidos, presença do Estado, empreendedores e sociedade civil organizada.
- 27.** Termos de Referência (TR) e Estudos de Impacto Ambiental (EIA) devem refletir especificidades dos territórios, com garantia de participação da população atingida, transparência e controle social em sua elaboração.
- 28.** Os cadastros socioeconômicos devem ser construídos a partir das especificidades dos territórios e populações atingidas, com garantia de elaboração participativa das categorias, parâmetros e critérios empregados, bem como acompanhamento de sua aplicação, com transparência e publicização das informações.
- 29.** Critérios de valoração devem ser acordados em instâncias coletivas, com garantia de isonomia aos processos de negociação, de acompanhamento do Estado, de acesso à informação e de assessoria jurídica aos atingidos.
- 30.** Deve-se garantir às populações o restabelecimento dos meios de sustento e moradia em condições iguais ou superiores às que antecederam o deslocamento. Tendo como objetivo central evitar o risco de empobrecimento e a preservação dos modos de vida, deve-se respeitar especificidades socioeconômicas e culturais, estratégias e planos de vida das famílias
- P1)** É imperativo evitar o deslocamento de populações no contexto de grandes obras, configurando medida extraordinária qualquer iniciativa dessa natureza.
- P2)** Deve-se garantir a centralidade dos atingidos nas tomadas de decisão, com participação efetiva e amplo acesso à informação.
- P3)** A proteção integral dos direitos dos atingidos deve ser prioridade nos processos de deslocamento.
- P4)** Crianças, adolescentes, mulheres e idosos são grupos prioritários na proteção integral de direitos, a quem devem ser garantidas políticas específicas que apoiem seu pleno desenvolvimento.
- P5)** Povos e comunidades tradicionais devem ter seus direitos específicos reconhecidos e respeitados, garantindo que sejam consultados e participem das tomadas de decisão em todas as etapas.
- P6)** A reparação de danos deve ser integral, reconhecer danos materiais e imateriais, individuais e coletivos, e empregar formas de reparação monetárias e não monetárias.

Este tema surgiu como desdobramento das reflexões sobre gestão ambiental e territorial, gerando diretrizes pontuais a partir de grupo de trabalho específico.

Este tema foi adicionado na segunda edição desta publicação.



EQUIPE DO PROJETO

Coordenação Geral

Hector Gomez Ang (IFC)

Mario Monzoni (FGVces)

Coordenação Técnica

Daniela Gomes Pinto, Marcos Dal Fabbro

(FGVces), Carolina Douek,

Diogo Bardal, Laura Oller (IFC)

Secretaria Executiva

Graziela Azevedo (FGVces)

Equipe Técnica

Carolina Derivi, Kena Chaves (FGVces)

Apoio Técnico

Cristina Catunda, João Paulo Abud,

Konrad Huber (IFC),

Camila Yamahaki, Leticia Arthuzo,

Livia Pagotto, Paula Peirão (FGVces)

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 (FGVces)

Patricia Carvalho (IFC)

Eventos e Administrativo

Daniela Sanches, Isabella Fumeiro, Marina

Borges, Mariana Goulios, Miria Alvarenga,

Roberta Boccalini (FGVces)

Apoio Financeiro

IFC – *International Finance Corporation*

Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado

da Fundação Getulio Vargas

PRODUÇÃO DA PUBLICAÇÃO

Produção e Edição

Graziela Azevedo

Redação

Carolina Derivi, Daniela Gomes Pinto,

Graziela Azevedo, Marcos Dal Fabbro,

Carolina Douek, Diogo Bardal

Fotografia

Kena Chaves

Projeto Gráfico

Bloco gráfico

Impressão

Graftec Gráfica e Editora

Apoio Editorial

Bel Brunharo



