

AValiação DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL:

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA EM GRANDE ESCALA NA AMAZÔNIA—SUMÁRIO EXECUTIVO

Outubro 2018



O desenvolvimento da infraestrutura em larga escala ameaça transformar a Amazônia, com projetos de investimentos de até US \$ 70 bilhões até o ano de 2020. Os projetos de transporte, energia e mineração representam as principais ameaças, podendo levar à perda de metade da floresta amazônica remanescente e causar impactos sociais e culturais associados à imigração, ao enfraquecimento da governança local e dos direitos, e à redução do acesso aos recursos naturais.

Há um reconhecimento crescente de que o desenvolvimento da infraestrutura na América Latina precisa mudar sua abordagem, especialmente, na Amazônia. A meta é ir além dos objetivos econômicos setoriais e nacionais passando para um modelo de desenvolvimento mais integrado e inclusivo que melhore a participação, a transparência e as análises ambientais e sociais. Os principais fatores que impulsionam o movimento para uma infraestrutura sustentável incluem: a necessidade de diminuir a ineficiência do investimento, meios de romper com o longo ciclo de conflitos relacionados aos projetos e formas de cumprir com compromissos nacionais com o clima, as florestas, a biodiversidade, os direitos de povos indígenas e o desenvolvimento sustentável.

Uma nova abordagem territorial para a Amazônia deveria prever uma forma de desenvolvimento integrado, que apoie as prioridades, os direitos humanos e a terra e o modo de vida local. A fim de promover essa visão, o planejamento territorial considera as condições e prioridades socioeconômicas, culturais e ambientais de um território, com o objetivo de informar as decisões para o desenvolvimento sustentável, o uso da terra, o manejo de recursos naturais e a conservação. Os planos territoriais têm o potencial de melhorar o desenvolvimento de infraestrutura na Amazônia, orientando a tomada de decisões para apoiar múltiplos objetivos e interesses e abordar riscos e impactos.

FINALIDADE, ESCOPO E MÉTODOS

Este estudo avalia a eficácia do planejamento territorial para fazer frente às ameaças de infraestrutura e faz recomendações sobre como esses planos podem ter uma influência maior no desenvolvimento da infraestrutura na Amazônia. O foco foi no seguinte conjunto de instrumentos de planejamento territorial: Zoneamento Econômico e Ambiental, Planos Territoriais Regionais e locais, Planos de Desenvolvimento Regional/Sustentáveis, Avaliações Ambientais Estratégicas, Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas e Planos de Recursos Hídricos, Inventários Hidroelétricas de bacias e mecanismos de planejamento Indígena. O escopo do estudo convergiu para o Brasil e o Peru, incluindo estudos de casos da Bacia do Tapajós no Brasil e da Bacia de Marañón do Peru. Nossos métodos incluíram análise da literatura e da política, entrevistas com as partes interessadas, pesquisas e workshops nas duas Bacias, Tapajós e Marañón.

CONCLUSÕES

Nossa avaliação constatou que os instrumentos de planejamento territorial tiveram influência limitada no desenvolvimento da infraestrutura na Amazônia. Os seguintes desafios foram identificados:

1. Falta de mandato legal e pouca vontade política

- Planejamentos territoriais não possuem requisitos legais para seu desenvolvimento e aplicação.
- Interesses nacionais das áreas desenvolvimentistas de governo, indústria e setor financeiro continuam a desempenhar um papel determinante na definição do desenvolvimento de infraestrutura em larga escala, sobrepondo-se às prioridades locais refletindo nos planos territoriais.
- Implantação de planos territoriais muitas vezes afetada pela falta de adesão das partes interessadas, orçamento e mecanismos de monitoramento, aplicação de leis e resolução de conflitos.

2. Obstáculos causados por recursos limitados, competência e informação

- A falta de orçamento e de pessoal técnico limita a execução dos processos de planejamento, que se estendem por vastas áreas remotas e inacessíveis.
- Geralmente, as informações para apoiar os planos territoriais não são claras, são indisponíveis, desatualizadas ou difíceis de coletar, incluindo informações sobre posse da terra, uso de recursos naturais e valores de conservação.

3. Integração insuficiente com outros processos de planejamento

- Em geral, os planos territoriais não são desenvolvidos em conjunto com outros processos de planejamento. Estão desconectados “verticalmente” dos planos em outras escalas jurisdicionais e “horizontalmente” de outros planos relevantes para o desenvolvimento territorial, limitando a adesão, a implementação e o “tempo de validade” dos planos territoriais.
- Geralmente, as comunidades locais não são convidadas ou não possuem recursos para participar de outros processos de planejamento, especialmente nos âmbitos do governo estadual e regional, deixando-os desmotivados e os planos, incompletos.
- Os desafios para a integração de processos de planejamento são agravados pela frequente rotatividade dos representantes eleitos.
- As falhas na integração dos processos de planejamento geram planos e ações conflitantes e concorrentes, com consequências socioambientais desfavoráveis.

RECOMENDAÇÕES

Dados os desafios do planejamento territorial e a urgência das ameaças de infraestrutura na Amazônia, recomendamos o engajamento das prioridades territoriais diretamente no ciclo de desenvolvimento de projetos de infraestrutura para impulsionar as reformas por *dentro* dos setores. É necessário: (i) identificar pontos de entrada estratégicos para influenciar os processos de tomada de decisão; (ii) desenvolver informações necessárias, grupos de apoio (*constituency*), e coalizões para apoiar as prioridades territoriais; e (iii) alinhar esses esforços com os princípios e movimentos mais amplos para uma infraestrutura sustentável. Fazemos três recomendações para o movimento ambiental:

1. Envolver-se diretamente nos processos de planejamento de infraestrutura para avançar com as prioridades territoriais e promover reformas dentro desses processos.

Fornecemos uma estrutura com três componentes que apoiam estratégias que abordam as ameaças de infraestrutura na Amazônia.

- Selecionar e focar na escala apropriada dos processos de planejamento de detalhamento de projetos de infraestrutura.
- Identificar políticas e mecanismos de planejamento específicos para influenciar a tomada de decisões sobre infraestrutura.
- Desenvolver insumos técnicos e estratégias de engajamento das partes interessadas.

2. Fortalecer o *design* e a *eficácia* dos planos territoriais para influenciar o planejamento de infraestrutura e a tomada de decisões.

Destacamos três áreas para aperfeiçoar os planos territoriais.

- Desenvolver planos territoriais que sejam *executáveis*, dentro do contexto dos principais fatores políticos e econômicos do território.
- Garantir que os planos territoriais tenham o conteúdo necessário para informar os processos de planejamento de infraestrutura e detalhamento de projetos.
- Melhorar a integração do planejamento territorial com outros processos de planejamento.

3. Fomentar uma abordagem territorial para a Amazônia como parte de um movimento mais amplo de infraestrutura sustentável e crescimento econômico inclusivo.

Identificamos ações-chave para alinharmos a agenda de infraestrutura sustentável com uma abordagem territorial para a Amazônia.

- Criar argumentos que defendam a abordagem territorial com o setor privado e o governo, concentrando-se em como agregar valor e reduzir os custos.
- Fortalecer o suporte institucional para uma abordagem territorial envolvendo Ministérios responsáveis pelo desenvolvimento de infraestrutura.
- Melhorar a regulamentação e os requisitos financeiros para infraestrutura sustentável em todo o ciclo dos projetos de infraestrutura.