



PÉS NO CHÃO

| POR DANIELA GOMES PINTO E LÍVIA MENEZES PAGOTTO

A governança territorial vem ganhando força ao gerar oportunidades para o desenvolvimento local no contexto da instalação de grandes obras no país e no mundo.

Grandes projetos de infraestrutura – como hidrelétricas e complexos logísticos – e indústrias extrativas têm o potencial de contribuir significativamente para o desenvolvimento e a redução da pobreza em países em desenvolvimento. No entanto, não é incomum que as oportunidades não sejam convertidas em benefícios reais, especialmente nos territórios que hospedam tais obras. Em cenários ainda menos animadores, a implementação de projetos de infraestrutura pode fazer emergir novas questões sociais e ambientais ou agravá-las, tendo em vista o rápido aumento da migração, a urbanização acelerada, a provisão insuficiente de serviços públicos, a inflação nas regiões onde os projetos são instalados, bem como as pressões sobre áreas protegidas e populações tradicionais.

Estudos sobre os efeitos de projetos de infraestrutura indicam que eles vêm sendo subestimados historicamente. Questões como o deslocamento compulsório de populações locais e a perda de seus meios de subsistência, a redução da

biodiversidade e o aumento do desmatamento ainda são desafios para o desenvolvimento sustentável nesse contexto.

A descoordenação entre os impactos na qualidade de vida local e a injeção de recursos financeiros nas regiões impactadas também é um aspecto que vale ser destacado. Enquanto os impactos ambientais e socioeconômicos são percebidos desde o anúncio do projeto de infraestrutura (a exemplo da sobrecarga nos equipamentos públicos), os recursos financeiros, sob a forma de impostos e *royalties*, só chegarão aos territórios mais tarde, após o início da operação do empreendimento.

Além disso, a celeridade nas obras nos canteiros não é acompanhada pela mesma agilidade nas infraestruturas necessárias para mitigação e compensação social e ambiental. No Brasil, é recorrente a construção e a operação de hospitais após o pico migratório em regiões que recebem grandes empreendimentos. Na implantação da usina hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, a rede de esgoto instalada pelo empreendedor, como condicionante do licenciamento ambiental, não foi acompanhada por sua ligação nas casas, tornando,

Empreendimentos que levam em consideração a responsabilidade social e ambiental têm mais chance de sucesso, pois apresentam custos inferiores, melhor perfil de risco e resultados financeiros superiores.

durante um longo período, o investimento de mais de R\$ 300 milhões inefetivo sob o ponto de vista da população local. Ou seja, em um contexto de rápidas transformações sociais locais, a demanda de articulação entre empreendedores e poder público para mais efetividade das ações ainda é um desafio a ser superado.

Os impactos negativos dessas dinâmicas podem levar diversas consequências às operações de uma empresa, como paradas operacionais, judicializações e danos reputacionais. É clara a necessidade de referências para elevar a barreira em termos de padrões ambientais e sociais em regiões com carências nessas frentes – em geral, territórios-alvo de grandes projetos –, bem como uma oportunidade de mostrar que empreendimentos que levam em consideração a responsabilidade social e ambiental têm maior chance de sucesso, com custos mais baixos, melhor perfil de risco e, consequentemente, melhores resultados financeiros.

DIRETRIZES PARA UMA INFRAESTRUTURA SUSTENTÁVEL

Diferentes iniciativas voltadas à elaboração e implementação de diretrizes para projetos de infraestrutura estão em andamento no mundo. De maneira geral, é possível dizer que elas são orientadas com base em duas abordagens distintas. A primeira tem foco no projeto, cujo objetivo é a melhora de seu desempenho socioambiental e engloba iniciativas como os padrões de desempenho da International Finance Corporation (IFC), do Grupo Banco Mundial, os princípios do Equador, a plataforma Envision, da Universidade de Harvard, entre outras. A segunda está relacionada ao âmbito nacional ou supranacional, com diretrizes e padrões que contemplam uma abordagem mais estratégica e global para as políticas públicas e para o planejamento governamental. É o caso das salvaguardas do Banco Mundial e de critérios socioambientais dos bancos nacionais de desenvolvimento.

No entanto, os impactos cumulativos e as especificidades locais não são suficientemente endereçados nem por diretrizes específicas do projeto nem por diretrizes nacionais ou regionais. De um lado, empreendedores de grandes obras, com visão e abordagem voltadas ao projeto, não são capazes de, isoladamente, resolver problemas sistêmicos, tornando limitada a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, governos nacionais geralmente não alcançam, no desenho de suas políticas, as especificidades regionais, o que frequentemente leva à pouca aderência e efetividade no nível local.

Grandes projetos de infraestrutura e mineração geralmente são planejados, implementados e medidos de acordo com as expectativas criadas por determinados setores da economia ou políticas macroeconômicas nacionais. Quase não permanecem conexões com demandas locais e regionais dos territórios que hospedam tais empreendimentos. O resultado, muitas vezes, é a perda de oportunidades socioeconômicas, restrições sobre os modos de vida e o uso dos recursos naturais, condições elementares para o desenvolvimento humano. Em casos extremos, tal desconexão pode até potencializar as chances de violação de direitos.

ABORDAGEM TERRITORIAL

Falta uma abordagem de análise da implementação da infraestrutura que aponte para problemas no âmbito territorial. Entre os exemplos das questões que podem ser identificadas nesse contexto estão: a emergência ou o aprofundamento de questões sociais; a falta de planejamento; o descasamento entre os tempos do projeto de infraestrutura e do percurso do desenvolvimento local; a necessidade de fortalecimento de capacidades locais; os desajustes entre geração de receita e necessidades locais; a ausência de participação local; e, por fim, papéis e responsabilidades pouco claros das empresas e das políticas públicas.



GRANDES OBRAS NA AMAZÔNIA: APRENDIZADOS E DIRETRIZES

A iniciativa *Grandes obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes*, liderada pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV EAESP (GVces) e pela International Finance Corporation (IFC), é resultado de dois anos de consulta a mais de 130 organizações e da sistematização das lições aprendidas sobre políticas públicas e práticas empresariais no contexto da instalação e operação de grandes obras na Amazônia brasileira.



*POVOS INDÍGENAS, COMUNIDADES TRADICIONAIS E QUILOMBOLAS.

**CRIANÇAS, ADOLESCENTES E MULHERES.

O QUE É GOVERNANÇA?

O Relatório de Desenvolvimento Global do Banco Mundial de 2017 traz que governança é o processo por meio do qual o Estado e os grupos não estatais interagem para formular e implementar políticas, trabalhando sob um conjunto de normas formais e informais que determinam a interação entre diferentes agentes da sociedade em prol de objetivos comuns. O relatório demonstra como políticas formuladas e implementadas em ambiente de participação social têm mais chances de serem efetivas.



Além disso, geralmente obras de infraestrutura compreendem um conjunto de projetos, não um projeto único. A combinação de ativos logísticos (como estradas e portos), usinas hidrelétricas e/ou indústrias extrativas em um mesmo território são comuns, o que implica impactos cumulativos e sinérgicos que merecem atenção redobrada do ponto de vista das estratégias de mitigação e compensação social. A discussão global sobre governança revela que a complexidade dos desafios atuais já não pode mais ser endereçada apenas pela ação unilateral de governos ou de determinados grupos de interesse, nem ter uma abordagem *top-down*. Nos últimos anos, experiências de implementação de projetos de infraestrutura de grande escala e investimentos em mineração, seja uma usina hidrelétrica na floresta amazônica, um projeto de mineração no Peru ou um estádio de futebol em uma cidade grande, mostraram a complexa e intrínseca dinâmica de relações sociais, institucionais, econômicas e culturais entre empresas e demais atores do entorno de suas operações. É a evidência prática do conceito de território, consagrado como uma construção social e política derivada da ação coletiva de grupos, interesses e instituições na intrincada rede de relações entre um espaço geográfico e o que acontece nele. Essa relação é fundamental para que as empresas ganhem a licença social para operar, tornando-se parte dos territórios que ocupam e das cadeias de valor que desenvolvem. Carências locais estruturantes ou influências sociais e ambientais negativas das operações empresariais têm reflexos diretos em riscos associados aos negócios e demandam o desenvolvimento de capacidade de interlocução, diálogo, negociação e planejamento compartilhado.

Se é no território que as relações ocorrem, essas dinâmicas podem encontrar mais efetividade em uma abordagem de governança territorial. É preciso criar condições favoráveis para a organização da multiplicidade de relações que caracteriza as interações entre atores e interesses para a

Falta uma análise da implementação da infraestrutura que aponte problemas sistêmicos no âmbito territorial.

construção de uma visão compartilhada territorial. Por meio da cooperação e da coordenação vertical e horizontal pode-se alcançar coesão e bens comuns.

Assim, a incorporação dessa abordagem nas políticas e práticas territoriais pode potencializar a capacidade do setor empresarial em atuar com essa visão mais integrada, processo que leva a um gerenciamento de risco muito mais efetivo. Estudos em todo o mundo demonstram que os custos em relação aos conflitos com as populações locais têm aumentado e que as empresas ainda não conhecem as melhores ferramentas para evitá-los. A combinação entre diálogo, participação social e governança parece ser a chave para uma abordagem que reduz riscos e oferece mais condições para o real desenvolvimento local nos territórios impactados por grandes obras. ●

PARA SABER MAIS:

- Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces) e International Finance Corporation (IFC). *Grandes obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes*, 2017.
- Simin Davoudi, Nick Evans, Francesca Governa e Marco Santangelo. *Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices*. Boletín de la A.G.E. n. 46, 2008.

DANIELA GOMES PINTO > Coordenadora do Programa Desenvolvimento Local do GVces da FGV EAESP > daniela.gomes@fgv.br
LÍVIA MENEZES PAGOTTO > Pesquisadora do GVces e doutoranda em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP > livia.pagotto@fgv.br