

*Juruti Sustentável: Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local* discute a necessidade de tal agenda e dá orientações para sua implementação, com base em um fato real: a inserção de um empreendimento de mineração de grande porte na Amazônia Brasileira, mais especificamente no município de Juruti, às margens do Rio Amazonas, no Pará.

Espera-se que a publicação sirva tanto para fomentar a discussão sobre formatos possíveis de intervenção que caminhem efetivamente para o desenvolvimento sustentável como também para orientar empresas, poder público e sociedade civil quanto a alternativas mais condizentes com as expectativas e anseios das populações locais.

O engajamento e exemplo do setor privado na implementação de iniciativas como estas são fundamentais, no momento em que a responsabilidade das empresas é cada vez mais objeto de demanda da sociedade.



*Juruti Sustentável: Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local* propõe uma estratégia para o estabelecimento de uma agenda de longo prazo rumo à sustentabilidade, com base em um fato real: a inserção de um empreendimento de mineração de grande porte na Amazônia Brasileira, no município de Juruti, às margens do Rio Amazonas, no Pará.

**Juruti Sustentável** Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local



## Juruti Sustentável

Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local



A instalação de grandes projetos na Amazônia vem sendo acompanhada de forma cada vez mais intensa pela sociedade civil, atenta às transformações causadas por esses empreendimentos no meio ambiente e nas comunidades e suas relações sociais.

Algumas empresas, comprometidas com uma mudança de paradigma rumo à sustentabilidade, têm se antecipado e buscado práticas empresariais que não só cumpram a legislação vigente, mas que também incorporem a sustentabilidade de forma efetiva e duradoura, tanto nas suas operações internas como nas suas relações com as populações locais e com o meio ambiente onde se instalam.

Apesar desse contexto positivo, ainda são poucas as experiências em relação a alternativas inovadoras de intervenção que promovam o desenvolvimento local sustentável, especialmente em regiões de complicada configuração socioambiental.

# Juruti Sustentável

Uma proposta de modelo para  
o desenvolvimento local

**CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (GVces)**

**ALCOA**

**FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE (FUNBIO)**



## **JURUTI SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA DE MODELO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL (2008)**

**REALIZAÇÃO** GVces

**APOIO** ALCOA

**ORGANIZAÇÃO** Mario Monzoni, Rachel Biderman, Cecília Ferraz e Daniela Gomes Pinto

**EDIÇÃO** Daniela Gomes Pinto

**COLABORAÇÃO GVces** Allan Grabarz, André Carvalho, Claudia Borges, Flavia Pardini, Henrique Heidtmann, Josinaldo Aleixo, Marcio Halla e Rogério Bento

**COLABORAÇÃO ALCOA** Nemércio Nogueira, Mauricio Born, Thais Magalhães, Fabio Abdalla, Lucimar Menezes, Sílvia Fujiyoshi e Amanda Takahashi

**PRODUÇÃO** Carolina Tarrío (Jornalista Responsável MTB 24.255) e Bel Brunharo

**PROJETO GRÁFICO** Carla Castilho | Estúdio

**ASSISTENTE DE ARTE** André Mariano

**REVISÃO** José Genulino Moura Ribeiro

**TRADUÇÃO** Barney Whiteoak

**FOTOS CAPA** Carlos Silva e Christian Knepper

**GRÁFICA** Log&Print Gráfica e Logística S/A

## **DOCUMENTO ORIGINAL (2006)**

**TÍTULO** Juruti Sustentável: Diagnóstico e Recomendações

**REALIZAÇÃO** GVces e Funbio

**APOIO** ALCOA

**ORGANIZAÇÃO** Mario Monzoni, Pedro Leitão, Cecília Ferraz e André Carvalho

**REDAÇÃO** Maristela Bernardo

**COLABORAÇÃO** Alexandre Ferrazoli, Cibele Salviatto e Érica Farias

Esta publicação foi impressa em papel certificado proveniente de reflorestamentos certificados pelo Forest Stewardship Council (FSC)

# Juruti Sustentável

Uma proposta de modelo para  
o desenvolvimento local



**JURUTI SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA DE MODELO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL** TEVE COMO BASE O RELATÓRIO “JURUTI SUSTENTÁVEL: DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES”, ELABORADO EM 2006 PELAS EQUIPES DO CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (GVces) E DO FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE (FUNBIO), SOB COORDENAÇÃO GERAL DE MARISTELA BERNARDO E APOIO DA ALCOA.

A PRESENTE PUBLICAÇÃO RECUPERA CONCEITOS E PROPOSIÇÕES DO RELATÓRIO DE 2006, BEM COMO É COMPLEMENTADA COM NOVOS APORTES INCORPORADOS AO LONGO DO TEMPO, MOLDANDO O MODELO ORA APRESENTADO.



# Índice

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	7
<b>PARTE I – O DESAFIO</b> .....	13
O EMPREENDIMENTO .....	15
AS PERCEPÇÕES LOCAIS .....	18
O OBJETIVO .....	25
O CAMINHO .....	26
<b>ENTREVISTA</b> FRANKLIN FEDER .....	30
<b>PARTE II – AS PREMISSAS</b> .....	39
A PARTICIPAÇÃO AMPLA E EFETIVA .....	42
A ABORDAGEM DE TERRITÓRIO .....	47
O DIÁLOGO COM A REALIDADE .....	52
A AGENDA GLOBAL RUMO À SUSTENTABILIDADE .....	53
AS POLÍTICAS E INICIATIVAS REGIONAIS .....	58
AS POLÍTICAS MUNICIPAIS .....	63
A INTERNALIZAÇÃO NA EMPRESA .....	66
<b>ENTREVISTA</b> MARIO MONZONI .....	70
<b>PARTE III – O TRIPÉ DE INTERVENÇÃO</b> .....	79
FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO LOCAL .....	83
INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	96
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	103
<b>ENTREVISTA</b> PEDRO LEITÃO .....	108
<b>ANEXOS</b> .....	120



# Sumário executivo

## O DESAFIO

Em 2006, a ALCOA procurou o Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) para a construção de uma parceria que apresentasse uma proposta de agenda de desenvolvimento sustentável para o município de Juruti e região, no Extremo Oeste do Estado do Pará. Naquele momento, a ALCOA acabava de ter aprovada a licença de instalação de um empreendimento de mineração de bauxita em Juruti, o que incluía a construção de uma planta de beneficiamento, um porto e uma ferrovia.

Previsto para iniciar a operação no segundo semestre de 2008, o empreendimento promete acelerar o processo de desenvolvimento da região. A expectativa é a de que o rumo desse desenvolvimento seja sustentável, mas os caminhos para isso ainda precisam ser construídos.

A ALCOA vem investindo em uma série de ações de minimização de impactos e compensação social e ambiental em Juruti, seja dentro das condicionantes legais do licenciamento, seja por iniciativas voluntárias, para seguir os princípios e valores estabelecidos pela empresa rumo à sustentabilidade de suas atividades. Ao se aproximar do GVces e do Funbio, a ALCOA buscava alternativas que garantissem à região uma agenda de longo prazo e que, uma vez implementada, transformasse a experiência em Juruti em referência nacional e internacional de sustentabilidade, tanto para a empresa como para a sociedade. Nesse cenário, o empreendimento em Juruti é uma oportunidade para fazer da experiência um modelo pioneiro e inovador de desenvolvimento local sustentável.

Com o objetivo de conhecer o contexto e avaliar alternativas, as duas instituições realizaram uma sondagem na região,

um levantamento das políticas públicas municipais e regionais incidentes em Juruti e entorno, bem como uma pesquisa bibliográfica sobre experiências similares no Brasil e no mundo. A pesquisa identificou a demanda por modelos inovadores voltados para a efetiva implementação da sustentabilidade em contextos de intervenção local. O exame das políticas públicas caracterizou a região como fragilizada, tanto pelas carências sociais e econômicas de sua população como pelas pressões prementes sobre sua biodiversidade. E a sondagem acusou uma grande expectativa por parte da população local em relação ao empreendimento, muitas vezes transferindo para a ALCOA anseios relacionados às responsabilidades do Estado, outras vezes expressando preocupação em relação aos impactos sociais e ambientais decorrentes da mineração e sua minimização e compensação efetiva.

Com base nesses resultados e na experiência acumulada das duas instituições, bem como nas reflexões e discussões realizadas e no conhecimento adquirido ao longo do processo, foi proposto um **modelo de agenda de desenvolvimento sustentável local para Juruti e entorno**. O modelo parte de quatro eixos fundamentais, considerados como premissas para sua implementação, e inclui um tripé de ações práticas de intervenção.

## O MODELO – AS PREMISSAS

O modelo foi pensado e desenhado a partir do desafio central que se apresenta em Juruti: a inserção de um empreendimento de grande porte em uma região de alta biodiversidade, organização social e poder público despreparados para enfrentar um horizonte de grandes e rápidas mudanças, e a falta de recursos financeiros para atender as demandas da população. Nesse cenário, tal inserção traz repercussões potencialmente expressivas e de longo prazo sobre uma ampla gama de atores, com enormes diferenças sociais, econômicas, políticas e históricas, bem como sobre o meio ambiente.

Para as instituições proponentes, a resposta ao desafio compreende criar condições para que os rumos do desenvolvimento da região sejam direcionados a um futuro comum de interesse público. Nesse sentido, é imperativo que a agenda de desenvolvimento local seja construída de modo a garantir a adequada manifestação dos diversos interesses, idéias e propostas, a participação ampla e bem informada de todos os atores, e processos decisórios guiados por critérios coletivamente acordados. Por isso, a primeira premissa do modelo proposto é **a participação ampla e efetiva** de toda a sociedade na construção de tal agenda.

É inegável que a chegada de grandes empreendimentos traz mudanças sensíveis às regiões onde se instalam: aumento de receitas, aumento da população – e a conseqüente pressão adicional sobre a infra-estrutura, os serviços aos cidadãos e os recursos naturais, bem como intensificação e diversificação das dinâmicas sociais, políticas, econômicas e institucionais. As conseqüências dessas mudanças são relevantes não só na definição e implementação de políticas públicas e iniciativas da sociedade civil e do setor privado no âmbito municipal, como também estabelecem novas relações de trocas e fluxos, possivelmente para além das fronteiras municipais, redefinindo também o espaço regional. Assim, é premissa do modelo proposto **a abordagem de território**, reconhecendo que a abrangência da agenda de desenvolvimento sustentável local tem Juruti como pólo gerador, mas pode ampliar-se para além de suas fronteiras políticas.

A intenção das instituições proponentes foi a de desenhar um modelo que pudesse ser aplicado – e replicado –, mas com a clareza de que a formulação e implementação de uma agenda de desenvolvimento local sustentável, por sua intrínseca complexidade, não se sustentam com base em modelos pré-fabricados. Ela precisa estar apoiada na realidade, para poder responder aos desafios e aproveitar as oportunidades que a realidade oferece. O **diálogo com o contexto global, regional e local** em que o

empreendimento de mineração em Juruti se insere é, portanto, outra premissa para que a agenda tenha sustentação a longo prazo e que faça sentido dentro das ações e tendências em curso.

Da mesma forma que a agenda não pode ser estanque e precisa estar moldada e afinada com a realidade, ela não pode ser vista pela empresa como uma iniciativa isolada, que corre em paralelo, descolada de sua estratégia de negócio. O modelo assinala que qualquer intervenção dessa natureza tem de atentar, necessariamente, para um contínuo alinhamento interno – uma **internalização na empresa** –, de modo a incorporar em seus processos e práticas de gestão os princípios e valores da sustentabilidade. Também é vital que esse processo caminhe profundamente interligado às decisões econômicas e de produção, para evitar dois riscos: o de se criar um mundo de “faz-de-conta” dentro da empresa, que gera discurso, mas não resultados práticos, ou o da inadequada absorção de novas práticas que, desacreditadas e mal assimiladas, possam comprometer seus resultados.

## O MODELO – O TRIPÉ DE INTERVENÇÃO

Tendo como pano de fundo as premissas de construção da agenda, o modelo apresenta um tripé de intervenção. A perna fundamental do tripé é a construção coletiva de um espaço público amplo e democrático. Isso se dá com a **criação de um fórum – ou conselho – local**, com efetiva participação das partes interessadas, que discuta um futuro comum de interesse público, priorize ações e formule uma agenda de longo prazo. O formato recomendado é que a construção desse espaço tenha inspiração nas diretrizes apresentadas pela Agenda 21 Local, uma iniciativa de gestão local crescentemente difundida no Brasil, com respaldo do Ministério do Meio Ambiente e de várias organizações da sociedade civil e com potencial de financiamento.

O segundo pilar do tripé de intervenção contempla, no âmbito da discussão de uma agenda de desenvolvimento comum,

um processo de construção participativa – com atores locais e regionais – de **indicadores de desenvolvimento**, para monitorar as transformações sociais, ambientais e econômicas da região. Uma agenda de desenvolvimento depende de ferramentas que acompanhem o ritmo e a qualidade desse desenvolvimento ao longo do tempo, orientando as políticas públicas, os espaços de articulação, os investimentos públicos e privados e a própria empresa quanto às transformações – indesejadas ou esperadas – na região. Espera-se também que o processo de construção essencialmente participativo colabore com o empoderamento da sociedade civil e a capacitação de todos os atores envolvidos.

Em paralelo e em resposta à carência de recursos financeiros que possam ser destinados a demandas sociais e atividades econômicas e de conservação mais sustentáveis para a região, o modelo prevê como terceiro pé do tripé a criação de um **fundo de desenvolvimento sustentável**, que possa captar recursos financeiros e investir em ações baseadas nas necessidades apontadas no monitoramento de Juruti e entorno e nas metas prioritárias indicadas no espaço – fórum – de articulação social local.

*Juruti Sustentável: Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local* não é um manual de instruções. Ele apresenta orientações – que incluem premissas e ações de intervenção – para a concretização de uma agenda de longo prazo para a região de Juruti. A qualidade dos resultados a serem alcançados é inseparável da capacidade de apropriação do modelo, seus conceitos e proposições, por todas as partes envolvidas. A maior – e mais importante – expectativa em relação ao modelo é a de que, uma vez implementado e testado em sua completude, ele se configure como um bem público, ao alcance e a serviço de toda a sociedade.



## **PARTE 1**

# O desafio



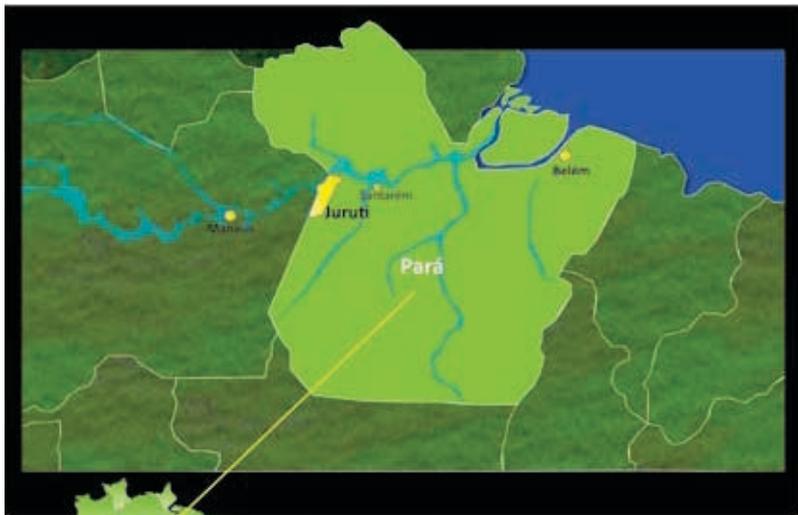
# O empreendimento

Juruti, situado no Extremo Oeste do Estado do Pará, na região do Baixo Amazonas, vive o evento mais importante de sua história recente: a chegada e o início das atividades minerais da empresa ALCOA em seu território

O município de Juruti teve origem em uma aldeia de índios Munduruku, no século XIX, e mantém influência marcante da cultura indígena. Tem população de cerca de 35 mil habitantes, dos quais 60% vivem na área rural. Juruti já viveu importantes ciclos econômicos, como os da extração do pau-rosa e da juta, que não o conduziram a um desenvolvimento estável e duradouro. A economia concentra-se em lavouras temporárias, destacando-se o cultivo da mandioca. Pesca, extrativismo vegetal e, mais recentemente, pecuária, comércio e serviços de pequeno porte (portuários, mercearias, alimentação) são outras atividades presentes e se destinam à subsistência e ao mercado local.

Após alguns anos de prospecção mineral por toda a região, realizada pela empresa Reynolds Metals, em 2000, a ALCOA – uma das líderes mundiais na produção de alumínio, que adquiriu a empresa Reynolds Metals no final da década de 90 – iniciou a pesquisa nos platôs Capiranga, Guaraná e Mauari, localizados nos limites municipais de Juruti. Diante da decisão de investir na extração de bauxita, a ALCOA estabeleceu o processo de licenciamento, com a elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), bem como a realização de uma série de reuniões e audiências públicas. Essas ações deram origem aos “35 Planos de Controle Ambiental” – condicionantes legais às licenças – e a uma “Agenda Positiva” – uma





\* Mapas sem escala

iniciativa voluntária da empresa em parceria com a Prefeitura Municipal. Em 2005 foram concedidas a Licença Prévia e a de Instalação e, em junho de 2006, tiveram início as atividades de construção do empreendimento de mineração. Em dezembro de 2007, a Licença de Instalação foi renovada.

Com uma reserva de cerca de 700 milhões de toneladas métricas, Juruti possui um dos maiores depósitos de bauxita de alta qualidade do mundo. A produção começa com 2,6 milhões de toneladas métricas por ano. Além da frente de lavra, outras instalações completam o empreendimento. O terminal portuário de Juruti, a 2 quilômetros do centro da sede do município e às margens do Rio Amazonas, terá capacidade para acomodar navios de 75 mil toneladas. As plantas industriais da área de beneficiamento de bauxita, situadas a cerca de 60 quilômetros da cidade,



serão erguidas nas proximidades do Platô Capiranga, a primeira área a ser minerada. E a ferrovia, de aproximadamente 50 quilômetros de extensão, vai operar com 40 vagões, cada um com capacidade de 80 toneladas.<sup>2</sup>

Para a população do município e da região, esse acontecimento traz grandes expectativas, incertezas e memórias de experiências passadas de mineração na Amazônia. Seus moradores traçam cenários, conversam, especulam e fazem planos. Tentam imaginar o que vai acontecer com seus filhos, sua rua, seu negócio, seus costumes, seu igrapé, sua floresta, sua cidade. Muitos vêem no horizonte oportunidades de crescimento e realização econômica. Para outros, porém, preocupa o risco dos impactos sobre a qualidade de vida e no meio ambiente.



## AS PERCEPÇÕES LOCAIS

Em 2006, sondagens no município de Juruti e nas cidades de Santarém e Belém, realizadas pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVces) e pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), deram seqüência aos contatos da época das audiências e subsidiaram e confirmaram a avaliação sobre a disposição dos atores (*stakeholders*) em interagir nos termos de uma proposta de desenvolvimento sustentável para Juruti e região. Ouviram-se mais de 40 pessoas<sup>3</sup>. Em Juruti, foram entrevistadas lideranças locais e nas cidades de Belém e Santarém manifestaram-se formadores de opinião, especialistas e acadêmicos, bem como instituições que, por suas atribuições constitucionais, têm poder de interferência ou de regulação, tais como Ibama e Ministério Público Estadual.

À época da sondagem, buscou-se captar a percepção dos atores ouvidos naquele momento, ou seja, em lugar de investigar “como os fatos se passaram”, procurou-se entender “o que cada pessoa sentia em relação aos fatos”, o que permitiu avaliar melhor a predisposição para agir e obter resultados condizentes com suas emoções, cultura, expectativas de futuro, modelos mentais, discursos e alinhamentos.

O resultado desse diagnóstico foi um largo espectro de percepções a respeito dos riscos e oportunidades decorrentes da instalação do empreendimento de mineração na região, refletindo (i) uma grande diversidade de históricos pessoais e grupais nos relacionamentos com a empresa e seus prestadores de serviços, nos diferentes momentos de interlocução; e (ii) dificuldades de diálogo equitativo entre interesses muito diferenciados em termos de escala econômica, valores, cultura política, linguagem e disponibilidade de informações.

De uma maneira geral, a principal preocupação citada pelos atores ouvidos foi a ausência institucional do Estado, em especial o poder público municipal e estadual, em relação ao exercício pleno de suas funções de mediação e regulação de relações sociais e a efetivação de políticas públicas capazes de absorver e capitalizar a oportunidade criada com o novo empreendimento em Juruti. À época, havia uma tendência, por parte da população, de redirecionar para a ALCOA as expectativas e demandas reprimidas em relação ao Estado, sobretudo quanto à educação, saúde e infra-estrutura, levando à busca de relação paternalista e/ou substitutiva do Estado. Para alguns, mesmo não se confundindo com o Estado, a ALCOA deveria assumir o compromisso de impulsionar essas políticas, para além de suas obrigações legais, como contrapartida à sua inserção numa realidade de enormes carências. E, embora minoritária, havia a percepção de que, a longo prazo, a permanência dos benefícios sociais trazidos pela empresa dependeria da incorporação deles em políticas públicas, o que demandaria maior presença do Estado como mediador, regulador e promotor de iniciativas com esse fim. De qualquer forma, as expectativas geravam demandas e dúvidas que não encontravam escoadouro em processos coletivos de gestão, à altura das mudanças previsíveis na vida do município e do seu entorno.

Era generalizada também a preocupação de que a situação fundiária e os potenciais conflitos em relação a ela seriam fator impeditivo para a organização definitiva da vida econômica e social na região de maneira duradoura.

Natural e latentemente, havia um sentimento de identificação simbólica da empresa com experiências passadas de mineração no Pará, acarretando uma postura defensiva em relação à ALCOA e prejudicando a formação



de confiabilidade. De qualquer maneira, era viva a disposição a dialogar, por parte da grande maioria da população local, mesmo pelos grupos mais resistentes, que enxergavam a instalação do empreendimento como inevitável.

A impressão geral colhida na sede do município de Juruti foi de preocupação e esperança. A análise e avaliação do empreendimento feitas pela comunidade de Juruti Velho – mais próxima do local da extração do minério e que, à época, representava o maior foco de resistência local à chegada da empresa – foram mais críticas e levaram em consideração um conjunto mais complexo de fatores do que as da sede do município. Os atores ouvidos nas cidades de Santarém e Belém agregaram às percepções de Juruti visões de ordem regional e estadual sobre o empreendimento, que também espelhavam cautela e otimismo.

**Esperança e otimismo** Localmente, os sentimentos de esperança e as percepções de otimismo foram recorrentes e ligados às oportunidades atribuídas à presença da ALCOA, tais como:

- » geração de receita para o município;
- » chance e crença em progresso generalizado decorrente de investimentos da empresa no município; e
- » provisão adicional de serviços públicos e atividades econômicas, entre as mais citadas o beneficiamento de polpa de frutas, investimentos na piscicultura, desenvolvimento do setor de hortifrutigranjeiros e do comércio em geral.

Para o grupo de atores entrevistados em Santarém e Belém, havia predisposição a valorizar a chegada da em-

presa como oportunidade positiva para o Estado do Pará, sobretudo em relação ao seu potencial para:

- » apoiar e incentivar o Estado a capacitar-se institucional e tecnologicamente, para ter no setor mineral o motor de seu desenvolvimento sustentável; e
- » implementar um modelo social e ambientalmente inovador de mineração e metalurgia na região.

**Cautelas e preocupações** As maiores preocupações com a chegada do empreendimento para os moradores da sede do município diziam respeito:

- » à expansão urbana desordenada e à precariedade da infra-estrutura, principalmente quanto ao abastecimento de água e saneamento básico;
- » ao clima de competitividade por recursos e benefícios a serem gerados pelo empreendimento, que poderia provocar ressentimentos e incentivar

CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA



- estratégias individuais e grupais de acesso à empresa, erodindo valores como coesão e solidariedade comunitárias;
- » à percepção de que a geração de empregos a ser proporcionada pela ALCOA beneficiaria somente aqueles ora mais capacitados – ou, no mínimo, alfabetizados –, o que excluiria parte da população local e abriria caminho para que “pessoas de fora” aproveitassem o que era visto como a chance histórica de crescimento para a região;
  - » à estrutura de atendimento da saúde, já precária, que teria que dar conta de pressão maior ainda, dado o potencial aumento expressivo de população;
  - » ao receio de que Juruti passasse da condição de cidade “onde se pode dormir de porta aberta” para um cenário parecido com o das grandes cidades brasileiras, com aumento da criminalidade e delinquência juvenil; e
  - » a sentimentos que indicavam uma deterioração já em curso dos aspectos valorizados do estilo de vida tradicional da população local.



As principais preocupações colhidas em Juruti Velho foram:

- » cautela nas relações com a ALCOA, principalmente pela percepção de que, para a população, a presença da empresa diminuiu após a obtenção da licença de instalação;
- » injustiça social, pelo potencial impacto sobre um modo de vida no qual a sobrevivência está garantida pelos recursos naturais;
- » degradação ambiental, pelo potencial de perda da biodiversidade, da paisagem e da qualidade das águas;
- » desenraizamento e destruição de valores, expressos no temor de fragilização da coesão familiar e “perda” dos filhos, seja como vítimas de um aumento da insegurança, seja pelo afastamento da moral familiar;
- » necessidade de construir suas próprias alternativas econômicas, especialmente aquelas constituídas por assentamentos agroflorestais.

As percepções captadas em Santarém e Belém revelaram postura cautelosa em relação ao empreendimento:

- » por receio de vir a provocar degradação social e ambiental e/ou formar enclaves de bem-estar de pouco retorno econômico para o município e para o Estado;
- » pela percepção de desnivelamento e/ou disponibilidade insatisfatória de informações a respeito das perspectivas de médio e longo prazo do empreendimento em Juruti.





# O objetivo

O empreendimento em Juruti é uma oportunidade para a ALCOA fazer da experiência um modelo pioneiro e inovador de desenvolvimento local sustentável, uma referência mundial de incorporação de sustentabilidade em projetos de grande porte

Para a ALCOA, a inovação proposta em Juruti tem suas raízes nas abordagens inovadoras da empresa na implantação de seus complexos fabris de Poços de Caldas e São Luís, no Maranhão, e vem ao encontro do comprometimento da empresa com a sustentabilidade. Essa atitude é compatível com as metas globais que estão sendo construídas nas últimas décadas e se expressam principalmente na aplicação dos documentos e agendas definidos durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

Esse caminho vem sendo percorrido por algumas empresas ao redor do mundo, que, cientes de seu papel social, têm buscado práticas empresariais que vão além da legislação vigente, na tentativa de contribuir de forma mais efetiva com o **desenvolvimento sustentável** em todas as suas dimensões.

Em Juruti, além de cumprir com as obrigações legais do licenciamento ambiental, a ALCOA procura fomentar o desenvolvimento sustentável da região, ciente das transformações oriundas de sua intervenção e disposta a ter papel ativo nesse processo. Conforme os valores e princípios definidos pela própria ALCOA, “o maior desafio em Juruti é conquistar diariamente o direito de operar o empreendimento”<sup>4</sup>.

Com o objetivo de encontrar alternativas para o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento



## Desenvolvimento sustentável

*A definição mais conhecida para desenvolvimento sustentável é aquela consagrada no relatório Nosso Futuro Comum<sup>5</sup>, de 1987, que considera sustentável o desenvolvimento “que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem também as suas”.*

*É um conceito em permanente construção, na medida em que incorpora os conhecimentos trazidos por experiências concretas em todo o mundo. A Declaração Final da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo, em 2002, assume uma responsabilidade coletiva em fortalecer e desenvolver os “três pilares interdependentes e mutuamente sustentadores” do desenvolvimento sustentável – desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental – em todos os níveis – local, regional e global.*

sustentável, de forma a tornar o empreendimento em Juruti uma referência de atuação responsável, a ALCOA procurou a parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces), da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)<sup>6</sup>.

### O CAMINHO

Há poucas experiências práticas, tanto nacionais como internacionais, em relação a modelos inovadores de intervenção empresarial, que incorporem efetivamente ações voltadas para a sustentabilidade. Esse foi o desafio colocado pela ALCOA à parceria formada pelo GVces e o Funbio. A ALCOA pediu às duas instituições que apresentassem alternativas para o estabelecimento de uma



agenda de **desenvolvimento local sustentável** que estabelecesse melhores condições de vida para a população de Juruti e região, aliadas à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais, em face das transformações decorrentes da instalação de um empreendimento de mineração de grande porte em seu território. Ou seja, uma agenda de longo prazo.

A parceria tornou-se possível pela disposição comum entre empresa e parceiros de colaborar para fazer de Juruti uma experiência-modelo de sustentabilidade, pois tal desafio está no cerne das instituições – GVces e Funbio – convidadas a participar do processo. A parceria também partiu do pressuposto de que a referida agenda é viável, do ponto de vista do empenho da empresa, já que a ALCOA vem mostrando nos últimos anos uma preocupação com a incorporação da sustentabilidade em suas atividades, no Brasil e no mundo.





CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA

## Desenvolvimento local sustentável

*Nesta publicação, o conceito de desenvolvimento local sustentável baseia-se na promoção da melhoria da qualidade de vida da população, com base na sua capacidade de gerenciar – o que não se limita às políticas públicas – os recursos disponíveis em um determinado território. Embora os governos locais sejam considerados centrais nesses processos, ao longo do tempo cresceu a importância da participação da sociedade civil e do setor privado, tanto na formulação de alternativas quanto na tomada de decisão e na captação de recursos financeiros para financiar tal agenda de desenvolvimento.*

*Quanto ao seu locus territorial, o desenvolvimento local tem como objeto o município, mas não se confunde rigidamente com ele, pois é inevitável o seu trânsito no contexto regional e a busca de sinergia com o entorno.*



Da parceria resultou a elaboração, em 2006, do relatório *Juruti Sustentável: Diagnóstico e recomendações*, desenvolvido com base em ampla pesquisa – bibliográfica e de campo – e que apresentava não apenas um diagnóstico da situação da região, como também sinalizava conceitos e proposições para um modelo possível de desenvolvimento local para Juruti e entorno.

A presente publicação, *Juruti Sustentável: Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local*, recupera as formulações do documento de 2006 e complementa suas proposições com as reflexões, discussões e ações realizadas ao longo do tempo e o ganho de conhecimento conquistado no processo. O resultado é a apresentação de um modelo para o desenvolvimento local sustentável de Juruti e região que consiste, basicamente, em quatro grandes eixos condutores – premissas – para a condução do processo e de um tripé de intervenção.



## ENTREVISTA **FRANKLIN FEDER**

LUCIANA DE FRANCESCO



# “Queremos ter, em Juruti, o melhor projeto de mineração do mundo”

O presidente da ALCOA América Latina e Caribe explica como a empresa pretende alcançar essa meta

A ALCOA JÁ HAVIA OBTIDO AS LICENÇAS OFICIAIS PARA OPERAR EM JURUTI. POR QUE FAZER MAIS? POR QUE O INTERESSE EM TORNAR JURUTI UMA REFERÊNCIA INTERNACIONAL DE MINERAÇÃO MAIS SUSTENTÁVEL?

A ALCOA é uma empresa com 120 anos, que opera no Brasil há quase meio século. E a tradição da ALCOA tem sido de fazer mais. Os grandes projetos, como a própria implantação da ALCOA em Poços de Caldas, no início dos anos 70, e, na década de 80, a fábrica em São Luís, no Maranhão, tiveram essa intenção de ir além. Isso faz parte da nossa maneira de ser empresa. Além disso, projetos de mineração como o de Juruti vão operar por várias décadas. Adequar-se apenas às exigências da licença é algo absolutamente insuficiente para garantir sustentabilidade a longo prazo. É



preciso partir não dos condicionantes de hoje, mas da visão daqui a 30, 50 anos. Nossa intenção é fazer de Juruti o melhor projeto de mineração do mundo. Sabemos que pode ser algo inatingível, mas essa meta tem valor para nós, ajuda a mobilizar os corações e mentes dos alcoanos. O que significa o melhor? Como medir isso? Falando com nossos *stakeholders*. Mensurando a satisfação de nossos clientes, nossos funcionários, de fornecedores e das comunidades nas quais estamos inseridos. A

mineração no Norte do País tem experiências muito negativas. Acreditamos que, se pudermos fazer de Juruti uma referência, será bom não só para Juruti, como para a Região Norte, para o setor de mineração, para o Brasil, e também para a ALCOA.

**“Acreditamos que, se pudermos fazer de Juruti uma referência, será bom não só para Juruti, como para a Região Norte, para o setor de mineração, para o Brasil, e também para a ALCOA”**

**EM QUE MOMENTO OS SENHORES SENTIRAM NECESSIDADE DE ESTABELECEER PARCERIAS COM OUTRAS INSTITUIÇÕES?**

A última vez que a ALCOA mundial abriu uma mina de bauxita foi



há quase 50 anos. Portanto, não há muitos alcoaanos na ativa que participaram dessa abertura de mina, na Austrália. O outro ponto é que a hipótese operativa por trás de Juruti era que a construção da mina, do porto, da ferrovia e da planta de beneficiamento seria algo relativamente fácil, mas que o grande desafio ocorreria na esfera social, ambiental e política. Então, logo de saída, preferimos assumir a postura de que o nosso negócio fundamental é produzir alumínio. Nós entendemos de produzir alumínio, mas não entendemos de abrir uma mina no meio da Amazônia. A conclusão era óbvia: vamos buscar os melhores parceiros, seja no Brasil, seja fora, para nos ajudar nessa empreitada. Nós não tínhamos o conhecimento, e sabemos que a *expertise* e as boas idéias não existem só na ALCOA, então, por que não aprender, trabalhar junto?

**O MODELO PROPOSTO PELA FGV E O FUNBIO PREVÊ UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL, DE LONGO PRAZO, COM AÇÕES CONCRETAS (A CONSTRUÇÃO DE UM FÓRUM, DE INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DO DESENVOLVIMENTO, A FORMULAÇÃO DE UM FUNDO). POR QUE A ALCOA ACREDITA E APOSTA NESSE MODELO?**

Quando esse modelo chegou à empresa, entre a liderança da companhia, avaliamos e não conseguimos identificar nenhum furo nele, se havia alguma premissa errada que teria sido usada para montá-lo. Então, de acordo com a nossa visão da realidade da região e do empreendimento, a lógica do modelo é muito forte. O modelo compensa e resolve vários desafios que ainda enfrentamos em outros empreendimentos. Esse modelo não partiu de uma análise dos desafios que há em nossos empreendimentos, mas é uma solução muito inteligente. Tendo dito isso, ainda há um caminho enorme a seguir. O Conselho está começando, os indicadores idem. A criação do fundo, os seus mecanismos, os recursos, tudo é ainda muito incipiente. Estamos Tateando. Mas eu não encontrei, em todo o espectro ideológico, da esquerda à

direita, alguém que me dissesse: “Este ponto está furado”. Acho o modelo pragmático. Ele endereça os principais desafios.

#### FAZER UM PROJETO QUE VAI ALÉM DA LICENÇA PEDIDA AGREGA VALOR AO NEGÓCIO?

Nossa crença e nossa experiência nos dizem que sim, na medida em que você garante, diariamente, a sua licença de operar. Existe a licença concedida pelos órgãos competentes e ela é muito importante. Mas tão importante quanto ela, ou mais, é aquela licença que a comunidade local nos dá para operar, porque é ali que você estará vivendo a cada dia. Os grandes projetos de mineração do mundo, tradicionalmente, têm muros nos quais está contida a jazida, num espaço restrito. Esse não é o caso de Juruti. O projeto Juruti foi concebido como um projeto do século XXI, sem muros nem fronteiras. A operação está integrada à comunidade e a qualquer momento, se a comunidade não nos conceder licença para operar, ela interrompe o funcionamento, seja na ferrovia, seja no porto, na jazida. Nossa premissa é a de que a sociedade hoje não tolera mais projetos de mineração estanques, em que a diretoria e a gerência têm condomínios, campos de golfe, lojas e restaurantes, realidades absolutamente distantes, divorciadas do que está fora do muro. A sociedade não vai tolerar esse tipo de empreendimento. Muito do que fizemos e vamos fazer tem a ver com esse conceito de ir além e de fazer de Juruti um empreendimento diferenciado, inovador. Estamos nos aproximando do terceiro ano de implantação, com desafios de toda ordem, mas os progressos foram absolutamente notáveis, emocionantes, e sinalizam que é bem possível que nós – e quando eu digo nós

**“Nossa premissa é a de que a sociedade hoje não tolera mais projetos de mineração estanques, em que a diretoria e a gerência têm condomínios, campos de golfe, lojas e restaurantes, realidades absolutamente distantes, divorciadas do que está fora do muro”**





não é só a ALCOA, mas a ALCOA com seus parceiros – estejamos no caminho certo.

#### **PODE DAR ALGUM EXEMPLO?**

O resultado da pesquisa feita pelo Ibope, no início de 2008, mostrando que 89% da população de Juruti encara de forma positiva a instalação da empresa na região, é um bom sinal. Mas um excelente exemplo é a formação do Conselho Juruti Sustentável, que decorreu do diagnóstico e do modelo proposto pela FGV e o Funbio, e que foi para mim muito emocionante. O Conselho é formado por membros da comunidade, da ALCOA e do poder público. Essa instância ainda está buscando o seu

caminho, mas é uma experiência inovadora e, particularmente naquele contexto, que sofre enormes desafios, algo muito diferenciado. O fato de poder público, sociedade civil e empreendedor falarem: “Vamos trabalhar juntos”, e o empreendedor ser apenas uma parte, uma voz naquele conjunto, diz muito sobre todos os lados. Diz muito, em primeiro lugar, sobre a sociedade civil de Juruti. Porque, se olharmos do ponto de vista de IDH e de outros indicadores, podemos nos perguntar: “Será que a sociedade civil poderia se organizar dessa maneira?” Segundo, diz muito a respeito do poder público de Juruti. Não preciso nem falar da escassez de recursos, dos desafios e dificuldades que enfrentam.

E também tenho muito orgulho da posição da ALCOA, que de uma forma consciente diz: “Nós queremos ser mais um”. Para uma empresa com a tradição, o peso e, por que não dizer, com a complexidade da ALCOA, foi um avanço enorme. Um segundo exemplo aconteceu recentemente: houve uma série de invasões de áreas, não só da ALCOA, mas de outros proprietários. E o Conselho se reuniu e, de uma forma muito razoável e ponderada, emitiu um documento que me deixou impressionado, emocionado mesmo, pela maturidade do conteúdo. Primeiro pelo fato de o Conselho assumir uma posição e, segundo, pela posição que foi tomada. Eu sei que estamos no início, ainda construindo, implantando o empreendimento e que temos 60 anos para caminhar, mas são sinais significativos. Se a gente conseguir tornar perpétua essa intenção de fazer juntos, temos mesmo chances de fazer desse projeto uma referência. Com isso eu não quero subestimar os desafios, todo dia surge um novo. Mas, se conseguirmos perpetuar esse comportamento do nosso lado, da ALCOA, do poder público e da comunidade, eu ficaria muito satisfeito.

**É POSSÍVEL EQUILIBRAR O PESO DE UMA EMPRESA DO TAMANHO DA ALCOA COM UM PODER PÚBLICO SEM MUITOS RECURSOS E UMA PEQUENA COMUNIDADE? COMO EQUACIONAR AS DIFERENÇAS PARA QUE TODOS TENHAM VOZ?**

Cada um vai ter um papel distinto. Nesse último desafio das invasões de propriedades privadas, parte da solução definitiva compreendeu o cadastramento dos invasores, a identificação de uma área para realocá-los, construir moradias etc. O poder público de Juruti não tem recursos para isso. Também não consta do mandato da ALCOA fazer isso. Mas o governo federal tem ações específicas para esse tipo de situação. Então, como as partes do Conselho funcionam? Pelo fato de sermos um empreendimento com uma certa tradição, nós podemos colaborar para agendar reuniões nos ministérios ou no Palácio do Planalto. Mas uma



empresa que chega no Ministério das Cidades ou na Casa Civil com um relato de invasões de propriedade não vai conseguir grande coisa. O que é absolutamente fundamental é ter a presença do poder público local, do prefeito, do presidente da Câmara nessa reunião. E, se eles forem acompanhados de representantes da sociedade civil, oriundos do Conselho, tudo ganha um peso maior. Esse é um exemplo de como as três partes, agindo em conjunto, podem resolver uma questão social de grande dificuldade. A ALCOA sozinha poderia resolver? Não. A sociedade civil? Não.

**“A ALCOA sozinha poderia resolver? Não. A sociedade civil? Não. O poder público sozinho? Muito difícil. Mas, juntando todos, a esperança é de que haja uma solução”**

O poder público sozinho? Muito difícil. Mas, juntando todos, a esperança é de que haja solução.

**PENSAR O DESENVOLVIMENTO A LONGO PRAZO NÃO É RESPONSABILIDADE DO ESTADO? COMO A ALCOA SE VÊ? COMO FACILITADOR, FINANCIADOR?**

Uma empresa de alumínio repousa sobre dois pilares: energia elétrica e bauxita. A bauxita de Juruti, onde há uma grande reserva, é de boa qualidade. Por que estamos em Juruti? Porque a ALCOA, indústria de alumínio, precisa de bauxita de boa qualidade a um custo competitivo. Mas olhar a questão só do ponto de vista econômico não é da nossa tradição. Quando começamos, em Poços de Caldas, já minerávamos de outra forma. Nossas experiências de revegetação e remediação de áreas mineradas em Poços de Caldas são casos de sucesso. E experiências como essa nos permitem hoje, 40 anos depois, continuar a operar com uma fábrica extremamente bem-aceita na cidade. Os acionistas ganharam com isso, a ALCOA ganhou, a comunidade também, e o ambiente foi preservado. Eu entendo o papel do empreendedor não só como financiador, mas como catalisador. Não consigo compreender um empreendedor ausente, isso não corresponde ao contexto de um projeto como esse.

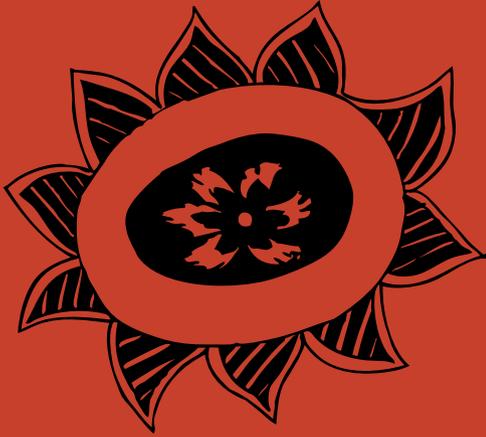
### **HOUVE ALGUMA MUDANÇA NA CULTURA DA EMPRESA DEPOIS DA IMPLANTAÇÃO EM JURUTI?**

Acho que esse processo já teve, está tendo e vai ter importância sobre a cultura interna. Somos uma empresa jovem, a média de idade dos alcoanos no Brasil é de 33 anos. Muitos se incorporaram à empresa após a implantação da fábrica de São Luís e viveram anos de notícias positivas, reconhecimentos, reforçando a percepção de que a ALCOA faz tudo bem-feito. A implantação de Juruti, que trouxe uma série de desafios com a comunidade, com o poder público, os fornecedores e os contratados, mexeu com a cultura da empresa. E as iniciativas que foram tomadas, no sentido de engajamento e de enfrentamento com total transparência de todos os desafios, vão deixar sementes importantes no modo como as lideranças futuras vão tocar esta empresa.

### **O FATO DE A ALCOA ESTAR HOJE SENTADA À MESA COM PODER PÚBLICO E COMUNIDADE FAZ DIFERENÇA?**

Não só sentar à mesa e trabalhar junto, mas também estar com as diversas organizações e instituições parceiras. Sempre tivemos tradição de parceria e diálogo com a sociedade. Temos conselhos consultivos comunitários em todas as localidades onde há fábricas. Mas sempre se pode aperfeiçoar. É o caso do relacionamento da Alumar com o sindicato dos metalúrgicos de São Luís, que costumava ser tenso. Eram ciclos de negociações de 30, 35 rodadas, manifestações na porta da fábrica. Nesses últimos dois anos, convidamos o órgão de pesquisa ligado à CUT, o Observatório Social, a entrar na fábrica, falar com todos os funcionários e publicar um relatório. A última foi a mais rápida e a melhor negociação com o sindicato em São Luís. Eu acho que esse tipo de atitude de “vamos sentar, conversar e encontrar uma solução boa para todos” está permeando e vai continuar a permear a companhia e, quem sabe, a gente possa influenciar outras empresas com essa visão.





## **PARTE 2**

# As premissas



# As premissas

O modelo baseia-se em participação ampla e efetiva, na abordagem de território, no diálogo com a realidade e na internalização por parte da empresa



O modelo de implementação de uma agenda de desenvolvimento sustentável para Juruti e entorno fundamenta-se em quatro premissas:

## PREMISSA 1

**A PARTICIPAÇÃO AMPLA E EFETIVA** de toda a sociedade na construção da agenda, que configura a dinâmica de relacionamentos entre os atores rumo a um futuro comum e fundamenta a resposta à pergunta: “Com quem fazer?”

## PREMISSA 2

**A ABORDAGEM DE TERRITÓRIO**, que considera o alcance das transformações para além dos limites do município hospedeiro do empreendimento, com Juruti como seu pólo gerador, e fundamenta a resposta à pergunta: “Onde fazer?”

## PREMISSA 3

**O DIÁLOGO COM A REALIDADE**, que contextualiza a agenda com base nas discussões globais sobre desenvolvimento e nas iniciativas empresariais voltadas para a sustentabilidade e em face das políticas públicas regionais e municipais.

## PREMISSA 4

**A INTERNALIZAÇÃO NA EMPRESA**, que reconhece a necessidade e assume um processo de reforço contínuo nas estratégias e práticas da empresa rumo à sustentabilidade.

## PREMISSA 1

### A PARTICIPAÇÃO AMPLA E EFETIVA

O modelo deve fundamentar-se na organização do processo social de negociação, de formação de consensos e de tomada de decisão, garantindo o envolvimento efetivo das partes interessadas, de forma a materializar o interesse público

Os desafios apresentados em relação à chegada do empreendimento em Juruti não são de fácil nem de rápida resolução, mas são normais num universo tão plural quanto o que está configurado na região, com marcantes diferenças culturais, conflitos políticos, carência de acesso à informação, bem como uma memória histórica de impactos sociais e ambientais decorrentes de projetos de mineração anteriores no Estado do Pará. Portanto, uma agenda de desenvolvimento local deve ser construída de modo a garantir a adequada manifestação dos diversos interesses, idéias e propostas, a participação ampla e bem informada de todos os atores, e processos decisórios guiados por critérios coletivamente acordados.

***Uma agenda de desenvolvimento local deve ser construída de modo a garantir a adequada manifestação dos diversos interesses, idéias e propostas, a participação ampla e bem informada de todos os atores, e processos decisórios guiados por critérios coletivamente acordados.***

Para uma atitude rumo ao diálogo produtivo é preciso que a discussão seja essencialmente pública. Isto é, o apoio e as ações conjuntas entre a empresa e as partes interessadas devem se realizar com conhecimento público e passar por filtros de avaliação coletiva pertinentes, tais como conselhos, comitês e fóruns, de maneira a agregar

Glóres



CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA



CARLOS ALVES / DIVULGAÇÃO ALCOA



novos parceiros e a identificar e prevenir riscos e equívocos. O modelo para a agenda de desenvolvimento local sustentável é, portanto, fundamentado na organização do processo social de negociação, de formação de consensos e de tomada de decisão, de forma a materializar o interesse público – sem perder de vista sua efetiva implantação –, enfatizando valores inerentes ao conceito de desenvolvimento sustentável, como a busca permanente do diálogo, do respeito, da participação efetiva dos atores e a valorização dos processos.

O **diálogo** é a base de processos voltados para o convívio harmônico entre os pilares da sustentabilidade (econômico, social e ambiental). Ele não pode ser visto apenas como instrumento para minimizar riscos, pois isso possibilita que ocorram estratégias unilaterais de convencimento. O verdadeiro diálogo existe quando há um clima de confiança mútua e predisposição para ouvir os demais, entender seus argumentos e mudar ou adequar a opinião inicial em função de empatia e do conhecimento adquirido nessa troca.

No espaço público, a atenção e a deferência com os demais se assentam, essencialmente, sobre a aceitação das diferenças e a valorização da diversidade e da pluralidade, reconhecendo nelas um fator de crescimento coletivo. Esse **respeito** pelos demais existe quando se entende que as razões alheias são tão válidas quanto as próprias e devem ser levadas em conta por uma questão de igualdade de direitos.

A **participação** é um dos princípios da democracia e diz respeito ao direito e ao dever de cada pessoa tomar parte e se responsabilizar pelo que acontece na sociedade. Apesar de avanços significativos de cidadania participativa, subsiste no Brasil arraigada cultura excludente, que

muitas vezes utiliza a participação como discurso ou ritual formal, com a finalidade de legitimar situações de poder não-democrático. A participação democrática só se realiza com garantia de acesso às informações, complementado pela competência para processá-las e interpretá-las, o que implica dizer que capacitar para a participação é vital para que ela tenha existência social real.

Por fim, na abordagem de **processo**, a sustentabilidade não é um lugar a que se chega, mas a maneira de fazer, que gera aprendizados e trocas contínuas ao longo do percurso. A qualidade do processo é relevante por sua capacidade de provocar mudanças comportamentais e culturais. Esse conceito tem significado especial para o universo das empresas, em que a cultura é fortemente assentada sobre metas e objetivos rígidos e autocentrados, sem espaço para valorização do processo.

Para que esses valores se imponham na sociedade e dêem suporte a relações sustentáveis, é preciso direcionar esforços para esse fim e abrir-se ao aprendizado contínuo, de tal forma que o “como” seja tão importante quanto o “quê” e o “fazer para” transforme-se em “fazer com”, o que implica enfrentar o desafio de mudar culturas e modelos mentais.

Finalmente, para esses valores serem efetivamente incorporados na construção de uma agenda de desenvolvimento local é necessário, acima de tudo, dar tempo ao processo e respeitar as diferenças de comportamentos e familiaridade com formas de diálogo e participação, de modo a garantir que as partes interessadas, especialmente a comunidade local, tenham tempo suficiente e adequado para se engajar no diálogo e participar ampla e efetivamente.





## PREMISSA 2

### A ABORDAGEM DE TERRITÓRIO

Na condição de *locus* das relações decorrentes da instalação do empreendimento, Juruti é o território de referência e de organização da agenda de desenvolvimento local. Mas torna-se fundamental identificar os riscos e sinergias entre Juruti e seu entorno

Trabalhar o desenvolvimento tomando como referência o conceito de território tem sido uma abordagem intensamente debatida. Para Milton Santos, o conhecimento do espaço tem como ponto de partida a relação estabelecida entre a sociedade e o espaço, entendendo o espaço como meio de produção da realidade<sup>7</sup>. O conceito de território não pode ser separado dos seres humanos que o habitam e que o modificam permanentemente. Ao mesmo tempo que é forma, ou um conjunto de objetos, como as estruturas de uma imagem de satélite, o território é função, ou um conjunto de ações representadas por processos de atividades antrópicas, que alteram essa paisagem. O território também pode ser entendido como o resultado da atuação histórica, cultural, política e econômica dos diversos atores que dele se apropriam e transformam seu curso histórico, em um processo de metamorfose do espaço<sup>8</sup>.

A atuação dos agentes em um território particular pode ultrapassar a sua definição no âmbito jurídico-político, alargando os seus limites e revelando que, em um mesmo território, aspectos heterogêneos e sobrepostos não só definem as dinâmicas dos atores, como também marcam os limites de suas interações.



**É necessário definir o território a ser objeto de monitoramento, de forma a identificar os riscos e sinergias do processo de desenvolvimento que se origina a partir da inserção de um empreendimento de mineração de grande porte em Juruti.**

É nessa abordagem de território que o modelo proposto se fundamenta para a avaliação do alcance das interferências desencadeadas pelas transformações em Juruti. O centro de atuação da atividade empresarial pode estar fisicamente dentro dos limites de um município, ou seja, o “epicentro de radiação” pode estar muito bem definido, mas torna-se necessário contemplar a intensidade – e diversidade – das transformações decorrentes do desenvolvimento produzido no território como um todo. É necessário definir o território a ser objeto de monitoramento, de forma a identificar os riscos e sinergias do processo de desenvolvimento que se origina a partir da inserção de um empreendimento de mineração de grande porte em Juruti.

O início das atividades da ALCOA traz mudanças sensíveis ao município: aumento de receitas, aumento de população – e a conseqüente pressão adicional sobre infraestrutura, serviços e sobre os recursos naturais, bem como intensificação e diversificação nas dinâmicas sociais, políticas, econômicas e institucionais.

As conseqüências dessas mudanças serão relevantes, não só na definição e implementação de políticas públicas e iniciativas da sociedade civil e do setor privado no âmbito municipal, como também estabelecerão novas relações de trocas e fluxos, possivelmente para além das fronteiras municipais de Juruti, redefinindo também o espaço regional.

A análise sobre o território busca laços de identidade e cooperação baseados no interesse comum de proteger e valorizar aquilo que um dado território tem



CHRISTIAN KNEPPER/DIVULGAÇÃO ALCOA



## No Brasil

A **abordagem territorial**, no Brasil, está inserida em inúmeros projetos e iniciativas federais e regionais, sob diferentes óticas. Iniciativas como o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, trabalham com o conceito de território como “um espaço geograficamente definido (...) caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais distintos, onde se distinguem elementos de identidade social e cultural”. Para sua implementação, o programa procura “a identidade existente entre a população e o espaço físico que esta ocupa, reforçando a coesão social e territorial, para que neste processo se identifiquem as potencialidades e se construam os caminhos para o desenvolvimento sustentável”<sup>9</sup>. Em 2008, o Programa Territórios da Cidadania, do governo federal, vem ao encontro dessa abordagem (vide Anexos).

## A abordagem territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

*Entre as justificativas para a adoção de uma abordagem territorial para o desenvolvimento rural, o MDA cita:*

- » *Que a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com esse tipo de iniciativa.*
- » *A necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais.*
- » *O território é a unidade que melhor dimensiona os laços entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.*

*Para o MDA, na abordagem territorial o desenvolvimento é decorrência da criação de condições para que os agentes locais se*

de patrimônio ou de capital<sup>10</sup>: o meio ambiente, seus recursos naturais e serviços ambientais (capital natural); sua infra-estrutura e economia (capital produzido); o ser humano, seus conhecimentos, tradicionais ou não, capacidades e habilidades individuais (capital humano); a sociedade, suas redes, normas e confiança coletiva (capital social). O conjunto de capitais também tem diferentes formas: na forma física, ou tangível, esse conjunto inclui elementos, como florestas, minerais, máquinas, construções e pessoas; na forma intangível, o conjun-



*mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento. A perspectiva territorial permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais.*

*Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social e a inclusão social. Esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios, mas como algo que envolve múltiplas dimensões – econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território.*

to de capitais pode abranger conhecimento, redes ou a própria paisagem. O uso ou conservação desses capitais permite um fluxo de bens e serviços a serem utilizados em favor do bem-estar da sociedade, no presente e para gerações futuras.

Portanto, a espacialização e definição de território devem originar-se dos patrimônios ou capitais e seus respectivos relacionamentos internos e externos, e o município de Juruti é o ponto focal de geração e verificação da ocorrência das relações e formas de regulação social.

### PREMISSA 3 O DIÁLOGO COM A REALIDADE

A construção de uma agenda de desenvolvimento local sustentável requer uma confrontação com a realidade de Juruti, do ponto de vista das tendências no âmbito global e das políticas públicas regionais e municipais em curso

A formulação e a implementação de uma agenda de desenvolvimento local sustentável não podem basear-se em modelos pré-fabricados. Agenda precisa estar apoiada na realidade, para poder responder aos desafios e aproveitar as oportunidades que a realidade oferece. Conhecer o contexto global, regional e local da implementação do empreendimento de mineração em Juruti é, portanto, uma das premissas para que a construção de uma agenda de longo prazo seja efetivamente uma referência em sustentabilidade.

***A formulação e implementação de uma agenda de desenvolvimento local sustentável não podem basear-se em modelos pré-fabricados. A agenda precisa estar apoiada na realidade, para poder responder aos desafios e aproveitar as oportunidades que a realidade oferece.***



Em Juruti, três níveis da realidade precisam ser analisados e incorporados na construção de um caminho efetivo rumo a uma agenda de desenvolvimento local sustentável:

- (I) a agenda global rumo à sustentabilidade,** voltada para as discussões sobre desenvolvimento sustentável e incorporação nas práticas empresariais;
- (II) as políticas e iniciativas regionais** de conservação ambiental e desenvolvimento que incidem sobre o planejamento e gestão de Juruti e seu território;
- (III) as políticas municipais** voltadas para o planejamento territorial e desenvolvimento sustentável local.

### **A AGENDA GLOBAL RUMO À SUSTENTABILIDADE**

A agenda de desenvolvimento local de Juruti deve procurar manter relação de coerência com as definições mais recentes de desenvolvimento em âmbito global e com as posturas pioneiras de empresas que vêm incorporando a sustentabilidade em seus princípios e valores. A oportunidade que se apresenta para a ALCOA, o poder público, a sociedade civil e as instituições proponentes é de grande relevância para a criação de referências concretas no campo do desenvolvimento sustentável.

A realidade global e a inserção da ALCOA nas recentes iniciativas rumo à sustentabilidade mostram que há uma oportunidade de protagonismo para a empresa em Juruti. A compreensão da magnitude dessa oportunidade – inclusive pelas evidentes dificuldades que lhe são inerentes e pela diversidade de atores envolvidos – é essencial para que se instale em Juruti o



ambiente adequado a um processo multidimensional de aprendizado e ação.

Para tanto, é importante situar o caso de Juruti em um horizonte mais amplo de percepções sobre **a evolução do conceito de desenvolvimento** em todo o mundo e o papel a ser desempenhado pelas empresas na construção de referências concretas de desenvolvimento sustentável.

## **A evolução do conceito de desenvolvimento**

*A expansão econômica do período pós Segunda Guerra trouxe a concepção de que desenvolvimento era medido pelo grau de industrialização das economias nacionais. No entanto, em alguns países emergentes, a infante industrialização da década de 60 não resultou no desenvolvimento esperado, em especial nos aspectos de educação e saúde, e, quando muito, confundiu-se apenas com a “modernização de suas elites”<sup>11</sup>.*

*Esse fato lançou desconfiança sobre a percepção de crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento, dogma que passou a ser questionado por economistas do mundo em desenvolvimento já no início dos anos 60, com especial destaque para os estudos realizados pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), da Organização das Nações Unidas (ONU).*

*Ao longo da década de 70, floresceu o debate internacional sobre a busca por modelos de desenvolvimento que conciliassem crescimento econômico, justiça social e conservação e uso sustentável de recursos naturais, a despeito da crescente difusão de abordagens que responsabilizavam o elevado crescimento populacional de países em desenvolvimento como o principal motivador dos quadros de pobreza e degradação ambiental neles percebidos.*

*Essa nova agenda global é marcada pelo ano de 1972, quando o Clube de Roma publicou o relatório Limits to Growth e a ONU realizou, em Estocolmo, a Conferência sobre o Ambiente Humano.*

**A responsabilidade empresarial** Embora o tema da responsabilidade empresarial apresente uma trajetória crescente de adesão, sua evolução expõe diferentes estágios de percepções em relação ao papel do setor privado nesse caminho.

A primeira onda desse movimento, que ainda persiste – e continua hegemônica –, engloba uma parte signifi-

*Ao mesmo tempo, fortaleceram-se duas abordagens mais amplas sobre desenvolvimento, ecoando duas décadas de debate sobre a necessidade de compreender tal processo para além da expansão do Produto Interno Bruto (PIB) per capita.*

*Em 1987, o conceito de desenvolvimento sustentável é oficialmente apresentado ao mundo no relatório Nosso Futuro Comum e, em 1989, tem início a formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), fruto da composição de indicadores de expectativa de vida e de educação, adicionalmente ao PIB per capita. Publicado pela primeira vez em 1990, no Relatório de Desenvolvimento Humano, o IDH rapidamente se consolidou como uma alternativa mais adequada para medir a evolução de diferentes países, passando a ser atualizado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).*

*A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, consolidou o movimento global por um desenvolvimento economicamente sustentável, socialmente justo e ambientalmente equilibrado. Na Conferência foram produzidos documentos considerados referência para melhorar a governança e orientar as práticas de uma sociedade global, a partir do fim do século XX, tais como a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Convenção da Diversidade Biológica, a Convenção das Mudanças Climáticas e a Agenda 21.*



cativa de empresários e executivos que compreendem o desenvolvimento sustentável como um mal necessário, relacionado a obrigações legais, responsabilidades adicionais e custos mais elevados na operação dos negócios. Coerentes com essa abordagem, as respostas empresariais se resumem ao mero assistencialismo ou à filantropia, com práticas desconectadas de qualquer relação com a atividade da organização, como a doação, por exemplo, de recursos para programas comunitários.

Entretanto, alguns já reconhecem que a complexidade da sociedade atual apresenta novos riscos a serem administrados. Nessa abordagem, ainda tímida, a adoção de práticas de responsabilidade empresarial não se esgota no assistencialismo e deve estar atenta a motivadores relacionados à reputação da empresa e a suas obrigações morais com as sociedades em que atuam.

Finalmente, para uma parcela pequena – mas atenta – do empresariado, o conceito de sustentabilidade hoje

## No Brasil

*O MMSD incluiu uma pesquisa na América do Sul para levantar os elementos considerados prioritários pelos atores sociais no processo de ajuste do setor mineral ao desenvolvimento sustentável. O levantamento realizado no Brasil especificou as prioridades nacionais:*

- » Desenvolvimento local (59%)
- » Desempenho ambiental da mineração (50%)
- » Espaços e mecanismos para a participação da sociedade civil (46%)
- » Instrumentos e capacidade de gestão pública (46%)

representa uma nova maneira de fazer negócios, ao transferir para as empresas o desafio de aproveitar as oportunidades e produzir soluções inovadoras que, ao mesmo tempo que geram valor ao acionista, contribuem para o desenvolvimento sustentável.

Um leque de oportunidades se apresenta aos que desejam antecipar modelos que partem da premissa de que a sustentabilidade depende da gestão competente de sua complexidade natural, assim como da capacidade de considerar, nos planos de negócios, os interesses legítimos dos diferentes atores e impactos no meio ambiente.

**Setor mineral e sustentabilidade** Em 2000, com a Rio+10 no horizonte, nove das maiores empresas mineradoras e de metalurgia do mundo iniciaram o projeto Mineração, Minerais e Desenvolvimento Sustentável (MMSD)<sup>32</sup>, para avaliar como o setor poderia se ajustar aos objetivos do desenvolvimento sustentável. O MMSD reuniu mais de 40 patrocinadores, entre os quais a ALCOA, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A premissa era a de que o processo de produção mineral pode ajudar a sociedade a alcançar outros objetivos de caráter social, ambiental e econômico, relevantes e duradouros, além de atender a demanda por produtos minerais essenciais para a economia contemporânea. E reconheceu que, nos lugares onde atua sem levar essas metas em conta, o setor encontra crescentes dificuldades, não alcançando a “licença social” para operar.

O estudo apontou um quadro desafiador na América do Sul. Além do esforço para reavaliar a própria cultura, as empresas lidam com a fragilidade das estruturas institucionais públicas, a carência de bases de dados para subsidiar as tomadas de decisão, as deficiências na oferta de opor-



tunidades educacionais formais e informais e a ausência de infra-estrutura. Ao mesmo tempo, a participação social na gestão pública aumentou, com a valorização de mecanismos democráticos na formulação, implementação e avaliação de iniciativas de desenvolvimento. Assim, requisitos como transparência, prestação de contas e flexibilidade passaram a integrar as capacidades esperadas de instituições públicas e privadas e de organizações da sociedade civil.

Para enfrentar tal quadro, o MMSD identificou responsabilidades diferenciadas, mas integradas, entre Estado, empresas e sociedade. Os governos exerceriam o papel de consolidação de estruturas ágeis, democráticas e transparentes para a proteção dos direitos sociais, assim como assegurariam ambiente saudável e seguro para investimentos, capaz de atrair empresas com o mais alto padrão de atuação social e ambiental. As empresas, sem substituir o Estado, desempenhariam papel mais solidário com as comunidades e comprometido com o desenvolvimento local para construção da cidadania e fortalecimento da governança. E os atores sociais assumiriam seu direito de participação e a responsabilidade comum pelo futuro, juntamente com os governos e o setor privado.

A avaliação do MMSD subsidiou os princípios do International Council on Mining & Metals (ICMM), associação internacional criada em 2001 e que representa a indústria mineradora. Ao adotar valores, o ICMM enfatizou o compromisso do setor com o desenvolvimento sustentável.

### **AS POLÍTICAS E INICIATIVAS REGIONAIS**

À época do diagnóstico, em 2006, inúmeras políticas públicas e iniciativas voltadas para a gestão territorial sustentável estavam presentes na região, a maioria desencadeada ou impulsionada pela esfera federal, em consequência de

pressões relacionadas aos impactos socioambientais do asfaltamento da BR-163, rodovia que liga Cuiabá a Santa-rém, bem como iniciativas estaduais, como o Macrozoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Estado do Pará.

O **contexto regional** sinalizava fragilidades na região onde Juruti se situa e a demanda por intervenções inovadoras e de longo prazo. As iniciativas identificadas chamavam a atenção para a necessidade tanto de regularização fundiária como de criação de cadeias produtivas locais agroflorestais e destacavam Juruti em relação à sua vocação para hospedar a atual expansão mineral no Pará. Com as configurações de políticas regionais territoriais dos últimos anos, Juruti passou



## Contexto regional

**PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL (PAS)** O PAS foi idealizado em 2003 como um conjunto de estratégias e orientações para as políticas do governo federal e dos governos estaduais para apontar caminhos para o desenvolvimento da Amazônia e incluía: atividades de produção sustentável com inovação tecnológica; inclusão social, cidadania e o acesso da população regional às políticas universais de educação, saúde, segurança pública e previdência social; obras de infraestrutura nos setores de transporte, energia e comunicações, de forma articulada com estratégias de ordenamento territorial; financiamento voltado para a geração de emprego e renda, redução das desigualdades, uso sustentável dos recursos naturais e incorporação de conhecimentos tecnocientíficos à produção; gestão ambiental e ordenamento territorial, priorizando a regularização fundiária. Entre as três macrorregiões do PAS idealizadas em 2003, Juruti estaria localizado na Macrorregião Amazônia Central, na sub-região do Vale do Amazonas, onde as estratégias definidas pelo PAS deveriam abranger principalmente o controle da expansão da



soja, a regulamentação da pesca, a instalação e o fortalecimento de possíveis arranjos produtivos locais e o ordenamento das frentes de ocupação do território, incluindo investimentos em regularização fundiária. Em 2008 o PAS foi lançado oficialmente, mas com alterações profundas da proposição inicial (vide Anexos).

#### **PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL**

O Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá–Santarém), elaborado em 2004 por um grupo interministerial em colaboração com os governos do Pará, do Amazonas e de Mato Grosso, prefeituras municipais

e diversos setores da sociedade, contempla quatro eixos temáticos: ordenamento territorial e gestão ambiental; fomento às atividades produtivas; infra-estrutura para o desenvolvimento; inclusão social e cidadania. Prevê, ainda, ações para o fortalecimento institucional da sociedade civil, mecanismos de participação e controle social, além de monitoramento e avaliação. Para Juruti, o plano estabelece o apoio à consolidação de assentamentos rurais existentes e a criação de novos assentamentos, priorizando as modalidades adaptadas à Região Amazônica. Para as áreas de várzeas, recomendam-se a concessão de uso, mediante a elaboração de planos de manejo dos recursos naturais, e o fortalecimento de cadeias produtivas com base agroecológica e florestal em nível

familiar e comunitário. A região de Juruti é caracterizada, no plano, como uma das de maior potencial para a exploração mineral em todo o Brasil, vivendo momento de aumento da produção. De todos os investimentos na região (extração de bauxita em Oriximiná, reativação das minas da Vale em Paragominas, ampliação das plantas da Alunorte e Albrás em Barcarena, instalação em Barcarena da refinaria da Vale), o plano afirma que mais importante “deverá ser a abertura pela ALCOA de nova frente mineradora em Juruti, acompanhada de planta de produção de alumina”<sup>13</sup>. O plano enfatiza a necessidade de medidas eficazes de proteção ambiental, para “estabelecer garantias de que eventuais investimentos da ALCOA em Juruti não ocorram em detrimento das famílias pobres da região”.

**DISTRITO FLORESTAL SUSTENTÁVEL E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO** O governo federal investiu fortemente no estabelecimento de novas Unidades de Conservação (UCs) no Oeste do Pará, em resposta ao aumento da tensão política e à violência dos conflitos agrários. A ampliação do Parque Nacional da Amazônia e a criação de sete novas UCs, no início de 2006, incrementaram em 6,4 milhões de hectares o total



de áreas protegidas na região. Todas as novas UCS fazem parte do primeiro Distrito Florestal Sustentável, cujo objetivo é estimular a instalação de uma indústria de base madeireira na região, com excelência tecnológica e atuação sustentável, e fundamenta-se no novo marco regulatório do setor florestal, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, cujo pano de fundo é a complexa questão fundiária no Pará. Com a lei, busca-se reduzir a grilagem de terras na região, com base na gestão das florestas públicas. O mosaico de UCS também responde a pressões e demandas de diferentes atores na região, em razão dos impactos do asfaltamento da BR-163. Com a nova configuração, Juruti passou a ser o único município daquela área totalmente destinado à consolidação de atividades econômicas, o que coincide com a zona de consolidação e expansão de atividades produtivas do Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará.

**O MACROZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO (ZEE) DO ESTADO DO PARÁ** Tem o objetivo de orientar as macropolíticas de ocupação do território paraense, de forma a disciplinar a implantação de planos, programas e projetos de interesse estratégico dos setores públicos e privados. O município de Juruti insere-se na Região do Baixo Amazonas, que no macrozoneamento está designada como zona de consolidação e expansão de atividades produtivas. Há duas diretrizes para a Região do Baixo Amazonas. A primeira refere-se às áreas de várzea já ocupadas, que devem destinar-se à consolidação das atividades econômicas ligadas à agricultura de pequena escala. A segunda é direcionada às áreas de platôs, onde ainda se encontra relevante cobertura vegetal, incentivando a atividade madeireira, já que nas áreas preservadas desses platôs há grande incidência de espécies florestais com demanda reprimida no mercado.

a ser o único município totalmente destinado à consolidação de atividades econômicas, o que coincide com a zona de consolidação e expansão de atividades produtivas do ZEE do Estado do Pará. Assim, é previsível que o entorno do município sofra fortes pressões para conversão de suas florestas em atividades econômicas de pouca sustentabilidade, o que denota alta probabilidade de Juruti conviver, em futuro próximo, com altas taxas de desmatamento em sua vizinhança. Esse cenário configura-se como um enorme desafio para a implementação de uma agenda de desenvolvimento local sustentável.

### **AS POLÍTICAS MUNICIPAIS**

No âmbito municipal, duas iniciativas de crescente implementação no Brasil foram identificadas como potenciais orientadoras da formulação de uma agenda de desenvolvimento local para Juruti: O Plano Diretor Participativo e a Agenda 21 Local<sup>14</sup>.

**Plano Diretor participativo** O Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes pela Constituição Federal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Teoricamente, os planos diretores têm papel educativo e criam oportunidades de

CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA



capacitação institucional, técnica e política para governos locais e comunidades. As metodologias participativas inerentes ao plano propiciam o aprendizado relacionado ao convívio produtivo na diversidade e a direitos e deveres de cidadania, além de sedimentarem a cultura da co-responsabilidade pelo destino comum. Constituem, portanto, relevante exercício de construção democrática. Os planos são também mecanismos de aperfeiçoamento da gestão pública, pois trazem ao conhecimento público as inúmeras possibilidades legais e institucionais de acesso coletivo às decisões sobre o uso do território e à formulação e execução de políticas públicas, por meio de programas e projetos de desenvolvimento.

Na Amazônia, a experiência mostra algumas características específicas na construção de planos diretores. A primeira é a inevitabilidade da concepção de “gestão territorial”, especialmente útil para lidar com o desafio, inerente à região, de desenvolvimento alinhado a soluções complexas para a conservação ambiental. A segunda é o fato de que o Plano Diretor aparece em muitas comunidades como a primeira discussão ordenada sobre processo de desenvolvimento e ganha, assim, significado maior.

Por fim, a despeito das dificuldades logísticas e das carências em educação formal na Amazônia, o desafio é explorar toda a potencialidade do processo participativo-educativo-capacitador oferecido pelos planos diretores. No Estado do Pará há equipes que, com o apoio do Ministério das Cidades, e principalmente com a participação de várias instituições locais, desenvolveram *expertise* para a implementação de planos diretores adequados às características amazônicas<sup>15</sup>.

Em Juruti, à época do diagnóstico, o Plano Diretor estava sendo conduzido pela Prefeitura, com apoio da ALCOA, como condicionante de licenciamento ambiental e

sob forte pressão de prazos legais, tendo sido oficialmente criado em outubro de 2006.

**Agenda 21 Local** A Agenda 21, um dos principais documentos aprovados na Rio-92, identifica um conjunto de tarefas para materializar o conceito de desenvolvimento sustentável. A Agenda 21 brasileira foi aprovada em 2002, com seis temas prioritários: gestão dos recursos naturais; agricultura sustentável; cidades sustentáveis; infra-estrutura e integração regional; redução das desigualdades sociais; e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável. A partir de 2003, entrou na fase de implementação. Também foi elevada à condição de Programa do Plano Plurianual, PPA 2004-2007, o que reforça sua identidade institucional no quadro das políticas públicas. E vêm sendo incentivada no Brasil.

A Agenda 21 Local é um instrumento de governança, visto que une os poderes públicos e a sociedade em torno de planejamento estratégico para o município e de capacitação. Identifica e discute os principais problemas, em suas várias dimensões, buscando soluções integradas. Sua implementação é feita por meio da criação de um Fórum, que, em alguns municípios, transforma-se em verdadeira agência de desenvolvimento, debatendo e propondo políticas públicas. Também é característica da construção da Agenda 21 Local a integração a outros processos de discussão e elaboração de Planos Diretores, Planos Plurianuais Municipais, Planos de Manejo, Planos de Bacias Hidrográficas e Agendas 21 Regionais.

Em 2006, à época do diagnóstico, não havia nenhum processo direcionado à construção de uma Agenda 21 Local em Juruti. Em 2008, os primeiros passos foram dados nessa direção (vide *Anexos*).





#### **PREMISSA 4**

#### **A INTERNALIZAÇÃO NA EMPRESA**

A sustentabilidade de empreendimentos estruturantes depende também da assimilação dos pactos e compromissos da agenda de desenvolvimento de longo prazo nas estratégias, processos e práticas de gestão empresariais

Embora com maior abertura para o conceito de sustentabilidade e, em alguns casos, incorporando efetivamente os interesses dos seus diversos públicos de relacionamento, o universo empresarial ainda está ancorado em cultura marcada por relacionamentos de natureza defensiva, sem enfrentar desafios que exigem posturas e habilidades voltadas para colaborar, aprender e “fazer junto”. Muitas estratégias de inserção de empresas em

comunidades fracassam, porque, apesar de fundamentadas em novos conceitos, acabam estruturadas sobre velhos modelos, explicitados nas atitudes do dia-a-dia, com conseqüentes contradições e descrédito.

Entretanto, algumas experiências têm mostrado que, quanto mais indivíduos, setores e instituições comprometem-se com os resultados almejados rumo à sustentabilidade e com as tarefas daí decorrentes, tornando-se cúmplices na busca do futuro comum, mais se acumulam aprendizados e práticas que levam não apenas a avanços em economicidade, eficiência e produtividade, mas também a soluções inovadoras em políticas públicas e a um grau maior de permanência e consistência das ações pactuadas. Além disso, essa nova postura acrescenta ganhos em competências de interlocução e negociação, requisitos fundamentais para a inserção adequada das empresas na sociedade atual.

Neste contexto, é premissa do modelo proposto que a empresa inicie o caminho rumo a um alinhamento interno, de forma a reconhecer a necessidade e assumir um processo de reforço contínuo de absorção dos princípios e valores da sustentabilidade em seus processos, estratégias e práticas de gestão. A agenda de desenvolvimento de longo prazo para Juruti e região não pode ser vista pela empresa como uma iniciativa isolada, que corre em paralelo e descolada de sua estratégia de negócios. Ela precisa ser amplamente divulgada, compreendida e seus princípios continuamente incorporados.

Tal movimento de internalização na empresa requer transformações para a assimilação de um tipo de gestão coerente com os novos parâmetros de sustentabilidade pretendidos e seus desdobramentos.



Primeiro, é necessário que a empresa tome iniciativas interdependentes e simultâneas para consolidar um comprometimento de seus quadros – incluindo fornecedores críticos – e construir unidade de ação em relação aos compromissos e princípios da sustentabilidade. Isso inclui demonstrar tal disposição externamente, para parceiros e interlocutores direta e indiretamente vinculados à empresa, o que exige disciplina na cotidiana substituição de comportamentos e sinais enviados aos interlocutores. Os princípios, premissas e objetivos das ações da empresa precisam estar impressos nas manifestações e atos de todos os seus representantes, em todos os níveis de interlocução. Isso demanda uma revisão de comportamentos internos, em geral guiados por estratégias centradas no planejamento da produção e no cumprimento de metas e cronogramas que, apesar de legítimas dentro do contexto empresarial, arriscam levar a ver de maneira fragmentada as demais variáveis do contexto.

Segundo, ao buscar integrar eficiência econômica a um processo de legitimação transparente, a presença da empresa no município implica ver-se não como a principal protagonista, nos moldes da cultura empresarial convencional, mas como parte de uma multiplicidade de protagonistas cujas visões e demandas devem interagir em patamar de igualdade, independentemente de seu porte político ou econômico. A empresa precisa, portanto, refazer sua noção de pertencimento à realidade local e regional, de modo a ser vista e a agir como um ator entre muitos, integrando em sua ação estratégica os pactos construídos nesse conjunto, numa dimensão que vai além dos objetivos empresariais *stricto sensu*. Tal amadurecimento, nesse contexto complexo e interligado por canais formais e informais de comunicação,

***É vital que esse processo caminhe profundamente interligado às decisões econômicas e da produção, para evitar dois riscos: o de criar um mundo de “faz-de-conta” dentro das empresas, que gera discurso, mas não resultados práticos, e o da inadequada absorção de novas práticas, que, desacreditadas e mal assimiladas, possam comprometer todo o processo de construção e implementação da sustentabilidade.***

exige o estabelecimento de uma “cadeia de coerência”, destinada a gerar confiabilidade, respeito e predisposição a diálogos e alianças.

Por fim, é vital que esse processo caminhe profundamente interligado – inclusive ajustando-se as ações em curso – às decisões econômicas e da produção, para evitar dois riscos: o de criar um mundo de “faz-de-conta” dentro da empresa, que gera discurso, mas não resultados práticos, e o da inadequada absorção de novas práticas, que, desacreditadas e mal assimiladas, possam comprometer todo o processo de construção e implementação de sustentabilidade na estratégia e prática empresarial.



## ENTREVISTA **MARIO MONZONI**

LUCIANA DE FRANCESCO



# “Construir soluções no campo da sustentabilidade envolve grandes dilemas”

O coordenador-geral do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas explica o modelo criado e fala da parceria com a ALCOA

### O QUE LEVOU O GVCES A FAZER A PARCERIA COM A ALCOA?

Primeiro, um convite sincero do presidente da Alcoa para a construção de uma agenda de longo prazo para um empreendimento, em um município pequeno, em contexto amazônico, de alta biodiversidade e relações sociais bastante peculiares. Convite sincero, pois reconhecia que era um grande desafio e que a empresa precisava construir parcerias estratégicas e se capacitar para mudanças em sua cultura organizacional. Segundo, que a missão do GVCes é justamente construir soluções no campo da sustentabilidade, trabalhando com questões de vanguarda, o que envolve, na maioria das vezes, grandes dilemas.



#### O QUE A ALCOA QUERIA?

Uma proposta de atuação responsável – *benchmark* – para um projeto de mineração na Amazônia. Num primeiro momento, criamos um consórcio para construir uma agenda de longo prazo, em parceria com o Funbio, e fizemos um amplo diagnóstico. Depois, construímos um modelo que parte de algumas premissas: a primeira é que essa construção deve ser participativa. A segunda é o reconhecimento de que as transformações geradas pelo projeto ultrapassariam os limites do município de Juruti. A terceira, que essas transformações se dariam dentro de um contexto local e regional, ou seja, não sairiam do vazio, pois havia uma série de debates e discussões sobre desenvolvimento e cidadania já ocorrendo na região. A quarta premissa é a de que era crucial que houvesse uma contínua e profunda internalização das questões de sustentabilidade e responsabilidade dentro da ALCOA.

#### NA PRÁTICA, COMO O MODELO SE ORGANIZA?

Tendo essas quatro premissas em mente, o modelo está

baseado em três pilares: o primeiro – e mais importante – é a criação e articulação de um espaço de mobilização social, para decidir um futuro comum, ou seja, o que a sociedade local quer para o seu desenvolvimento – uma espécie de Fórum da Agenda 21 ou conselho de desenvolvimento local. Para saber que rumo esse desenvolvimento tomará a longo prazo, seria preciso medi-lo e monitorá-lo. Portanto, o segundo pilar é a criação de indicadores de desenvolvimento sustentável, para diagnosticar e monitorar o desenvolvimento ao longo do tempo e corrigir qualquer desvio que haja em relação a um norte desejável, construído pela própria sociedade. E, por último, um instrumento financeiro – um fundo – que apóie atividades de conservação, preservação e cadeias produtivas sustentáveis, para

**“No modelo (...) os indicadores monitoram se as coisas estão indo para o lado certo ou não e o fundo será um instrumento financeiro de compensação para (...) direcionar o desenvolvimento. Mas o crucial é a mobilização social e a construção de um diálogo entre empresa, poder público e comunidade”**

e elevar o custo-oportunidade de atividades potencialmente devastadoras do equilíbrio ambiental e social que virão. No modelo, os indicadores e o fundo são ferramentas que apóiam o carro-chefe, que é a própria mobilização social. Os indicadores monitoram se as coisas estão indo para o lado certo e o fundo será um instrumento financeiro de compensação para tentar, numa sintonia fina, direcionar o desenvolvimento para onde deveria ir. Mas o crucial é a mobilização

social e a construção do diálogo entre empresa, poder público e comunidade.

**QUAL É A MISSÃO DA FGV NO PROJETO JURUTI SUSTENTÁVEL?**

A ALCOA entendeu que o modelo fazia sentido e que deveria ser implementado o mais rápido possível. À FGV coube

a missão de construir, com protagonismo da comunidade local, um conjunto de indicadores que diagnosticassem e monitorassem o desenvolvimento. Nós estamos no meio desse processo. Para começar, fizemos uma revisão bibliográfica das referências que trabalham com desenvolvimento sustentável e dos indicadores utilizados nessas experiências. Também fizemos uma radiografia do que era Juruti antes de a ALCOA chegar, com base em dados oficiais. A partir daí, preparamos um conjunto de dinâmicas e oficinas, tanto em Juruti como em Santarém e em Belém, para construir em conjunto esses indicadores. Era importante perguntar às pessoas o que entendiam por desenvolvimento e como poderíamos medi-lo. Não é a FGV quem vai definir que indicadores serão utilizados. Chegamos a mais de 90 indicadores que trabalham diferentes temas, como sociedade, economia, infra-estrutura, meio ambiente etc., que serão submetidos a comunidades rurais e urbanas do município, para as comunidades terem a oportunidade de dizer o que acham. Também estamos conversando com o entorno, já que o território a ser monitorado é necessariamente maior que Juruti.

**COM PESOS E MEDIDAS TÃO DIFERENTES – UMA COMUNIDADE PEQUENA E UMA MINERADORA MULTINACIONAL –, COMO ADMINISTRAR O DIÁLOGO? COMO FAZER COM QUE TODOS ENTENDAM DO QUE ESTÁ SENDO DITO?**

Esse é um desafio do modelo e de cada um dos pilares do tripé: do Conselho, dos indicadores e do fundo. É essencial que eles sejam apropriados pela comunidade. A comunidade tem de se enxergar ali. É preciso dar o tempo necessário para que isso aconteça e investir muito em capacitação, reuniões com a comunidade, preparatórias. No caso dos indicadores, além da construção





**“A comunidade tem de se enxergar ali. (...) Nossa grande preocupação é não criar algo fora da realidade”**

participativa e da ampla consulta pública, nós criamos um grupo de acompanhamento com membros da comunidade que têm monitorado nosso trabalho. Todo mês sentamos para prestar contas e conversar, para ver se o que estamos desenvolvendo faz sentido para eles. O retorno que temos tido é bastante positivo. Nossa grande preocupação é não criar algo fora da realidade.

**QUE NÍVEL DE COMPROMISSO COM ESSES INDICADORES A ALCOA, A COMUNIDADE E O PODER PÚBLICO DEVEM TER?**

É bom lembrar que os indicadores são ferramentas, são meios, e não um fim em si mesmo. Eles servem para apon-

tar caminhos e podem ser usados para transformar uma realidade, mas o que os indicadores farão será medir a realidade, seja ela qual for. Um dos desafios é que tanto a comunidade, quanto o poder público, como a ALCOA se apropriem desses indicadores para que eles possam, por meio das instâncias criadas pela sociedade civil, pelas políticas públicas, e por meio do poder de intervenção empresarial e do investimento social privado, corrigir, ao longo do processo, o rumo do desenvolvimento se ele não estiver seguindo o caminho que todos entenderam como ideal.

**MAS OS PESOS DESSES AGENTES NÃO SÃO MUITO DIFERENTES? COMO EQUILIBRAR ESSES TRÊS LADOS?**

Acho que qualquer solução terá de ser dada organicamente por essa sociedade, e pela capacidade que ela vai ter, politicamente, de resolver seus problemas. Tive a oportunidade de estar no dia em que o Conselho Provisório (*um dos tripés do modelo Juruti Sustentável*) foi fundado e, como cidadão brasileiro, fiquei positivamente surpreso e feliz ao ver que um município no interior do Pará conseguiu criar uma agenda política de diálogo e colocou interesses completamente diferentes dentro de uma mesma sala e decidiu, em conjunto, discutir o desenvolvimento por meio de um conselho. Esse é um gesto de cidadania muito importante, que não é comum, é raro de acontecer. Acho que os elementos estão aí para a construção de um caminho muito inovador. No Conselho, a sociedade civil parece bem representada. Agora, as forças econômicas sem dúvida vão agir e a comunidade terá de se organizar.

**COMO O SENHOR AVALIA O PROCESSO QUE A ALCOA ESTÁ SOFRENDO COM O QUE ESTÁ OCORRENDO EM JURUTI?**

Acho que há um grande desafio, principalmente do ponto



de vista de internalização na cultura da empresa, que não é apenas da ALCOA, mas do setor empresarial como um todo. O setor empresarial foi “educado” a agir de acordo com planos de negócios, de ação, cronogramas, numa visão bastante mecanicista. Para agir no contexto que nós estamos propondo, as questões de processo talvez sejam muito mais importantes. E como processo é algo intangível, isso demanda da cultura organizacional de uma empresa um exercício de mudança grande, que não acontece da noite para o dia. Não dá para imaginar que um transatlântico vai dar um “cavalo-de-pau”. O importante é que hoje, depois de dois anos de trabalho, há uma percepção muito grande de valorização de processos, de que, quando você trabalha no contexto de desenvolvimento de sociedade civil, movimentos sociais, igreja, você tem que investir e dar tempo aos processos. Qualquer atropelamento procurando entregas rápidas compromete o longo prazo. É evidente que, para permear toda uma organização, leva tempo, porque o setor empresarial está há 200 anos fazendo negócios da mesma maneira.

**O SENHOR ACREDITA QUE A ALCOA ESTÁ NO CAMINHO PARA  
OBTER A LICENÇA SOCIAL PARA OPERAR EM JURUTI?**

Acho que foram dois anos de tensões de toda ordem, mas que criaram um amadurecimento da sociedade como um todo, inclusive da própria ALCOA. Acho que estamos diante da oportunidade de implementar uma experiência que nunca se viu na Amazônia, principalmente em mineração. Isso não quer dizer que o caminho vai ser uma estrada de quatro pistas, sem buracos, muito bem sinalizada. Vão surgir um monte de problemas e aí a chave é não fugir deles, mas ver como vão ser tratados. São dilemas que a gente tem no mundo de hoje e essa é a grande beleza, descobrir

como lidar com eles. Porque ficar de fora atirando pedras é uma alternativa um tanto cômoda. O nosso papel, a nossa missão é encarar os dilemas, os desafios.

#### A FGV CORRE RISCOS POR TER ENTRADO NESSE PROCESSO?

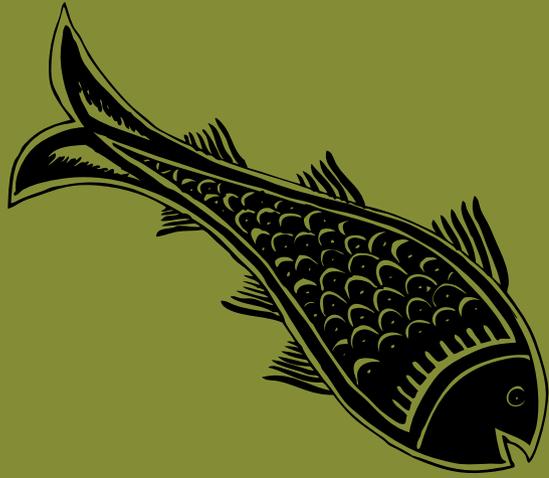
Claro. Só que as grandes construções, do ponto de vista metodológico e de experiências a serem replicadas, vão aparecer em ambientes onde o risco é maior, onde os problemas estão em cima da mesa. Estamos dispostos a correr o risco e acho que as soluções vão poder ser replicadas em outros contextos em que esses mesmos elementos estejam presentes: a grande obra de um gasoduto, de uma hidrelétrica, de uma estrada. Há muitas outras variáveis atuando: a capacidade de articulação política local e regional, a cultura organizacional, um fornecedor que não tenha o mesmo DNA, tudo isso pode aumentar ou

diminuir as chances de sucesso. Mas a gente foi e voltou várias vezes e sempre chegava ao mesmo lugar: é preciso criar um espaço de articulação e mobilização em que a sociedade decida o seu futuro comum, para que essa grande empresa seja um ator dentro desse contexto, em vez de chamar para si um guichê de atendimento de demandas de curto prazo.

A empresa pode, a curto prazo, até resolver demandas emergenciais, mas a longo prazo dinamita as relações e destrói sua licença social para operar.

**“Quando você trabalha no contexto de desenvolvimento de sociedade civil, movimentos sociais, igreja, você tem que investir e dar tempo aos processos. Qualquer atropelamento procurando entregas rápidas compromete o longo prazo”**





## **PARTE 3**

# O tripé de intervenção



# O tripé de intervenção

Para a concretização da agenda, o modelo propõe a criação de um fórum local que, ao acompanhar o desenvolvimento de Juruti por meio de indicadores, defina metas prioritárias, tanto para suas ações como para os investimentos de um fundo regional

Tendo como pano de fundo as premissas fundamentais de construção da agenda – a participação ampla e efetiva, a abordagem de território, o diálogo com a realidade e a internalização na empresa –, o modelo inclui um tripé de intervenção, para implementação prática da agenda de desenvolvimento local sustentável. Esse tripé é constituído pela:

**1. CRIAÇÃO DE UM FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO LOCAL** com efetiva participação das partes interessadas, que discuta um futuro comum de interesse público, priorize ações e formule uma agenda de longo prazo.

**2. CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL** que instrumentalizem o monitoramento do desenvolvimento de Juruti e entorno e alimentem os processos de tomada de decisão pública.

**3. CRIAÇÃO DE UM FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL** que capte recursos financeiros e invista em demandas identificadas pelo monitoramento do desenvolvimento de Juruti e entorno e das metas prioritárias indicadas no fórum.



A mobilização e sinergia social para a criação de um fórum local correspondem à concretização de um espaço de articulação para a participação ampla e democrática. Essa abertura de diálogo é o passo inicial para que, no âmbito da discussão de uma agenda de desenvolvimento comum, sejam iniciados os trabalhos de construção de indicadores de desenvolvimento, com base nas demandas e percepções locais, que acompanhem – monitorem – as transformações sociais, ambientais e econômicas da região ao longo do tempo. Em paralelo, a criação de um fundo de desenvolvimento dá suporte financeiro às demandas indicadas no monitoramento do desenvolvimento e discutidas no espaço de articulação social local.

## JURUTI SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA DE MODELO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

**Premissas do modelo** » O diálogo com a realidade » A participação ampla e democrática » A abordagem de território » A internalização na empresa



## 1. O FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

A primeira intervenção busca a organização do processo social de negociação, formação de consensos e tomada de decisão, com o objetivo de construir uma agenda comum que efetivamente considere os interesses e anseios de todos

O primeiro – e principal – pilar do modelo aponta para a organização de um processo social de negociação, formação de consensos e tomada de decisão, de forma a materializar e tornar visível o interesse público, com base nos valores e princípios do conceito de desenvolvimento sustentável, especialmente a participação ampla e efetiva (*Premissa 1*). Essa proposta alinha-se à concepção de

GVces



espaços de articulação<sup>16</sup>, em que se cria uma nova cultura democrática, no exercício conjunto e cotidiano de convivência entre diferentes, na busca de equidade, justiça, transparência e de eficiência do investimento social que faça sentido para todos.

Em Juruti, embora exista a cultura de organização popular em movimentos, sindicatos e outras entidades, ela não chegou a gerar conexão entre eles, a ponto de se unirem em fóruns ou colegiados de amplo espectro. Portanto, a concretização de um amplo espaço de articulação por meio do fórum visa instaurar um processo que dê vazão às questões e desafios existentes em Juruti, de maneira organizada, transparente e sistemática, ao longo do tempo, proporcionando conversações e negociações coletivas entre todos os atores locais, em torno de objetivos comuns.

Nesse ambiente de transparência, aprendizado e co-responsabilização, seria possível intercambiar as diferentes forças e competências, transformando-as em competência coletiva, para levar o município e região a uma dinâmica de desenvolvimento integrado de longo prazo, pela qual o papel, os limites, a responsabilidade e o potencial da contribuição dos diversos atores para a agenda de desenvolvimento fiquem claros para todos.

Para as empresas, o engajamento com os atores em um espaço de articulação deve ser um exercício sistemático de diálogo efetivo, para estabelecer um código ético compartilhado. Essa é uma nova cultura no contexto empresarial e ainda não se traduz em práticas totalmente estabelecidas. Além de ser boa prática do ponto de vista dos valores, esse tipo de engajamento é uma poderosa ferramenta de mitigação de riscos, redução de custos e otimização do valor da empresa. A licença para operar, socialmente legitimada, é um dos benefícios mais óbvios desse

processo, mas, além disso, ele traz novos conhecimentos para a empresa, suscitando novas oportunidades.

A existência de um espaço de articulação organizado também se presta à inserção regional do município e deverá ser útil para atrair, de maneira planejada e consensual, parceiros externos para o município e região, seja para pequenas iniciativas, seja para ações de maior fôlego. Nessa categoria estão desde agências governamentais federais até organismos internacionais de cooperação, fundações e organizações não-governamentais, empresas e instituições acadêmicas e de pesquisa.

Como forma de avançar para um espaço adequado às necessidades do contexto – de gerar articulação e organização, de modo a interagir eficientemente com as oportunidades criadas –, o modelo sugere a adoção da Agenda 21 Local – e conseqüentemente do Fórum da Agenda 21 Local.

**Agenda 21 local** A Agenda 21 Local cria um espaço institucional formal para o processo de planejamento e diálogo intersetorial de longo prazo, em contínua revisão e aplicação. Essa escolha pode – e deve – estar em consonância com as orientações e atividades do Plano Diretor Participativo Local, trazendo importantes sinergias e aprendizados na construção e desenvolvimento de um espaço de articulação, consolidando uma cultura de planejamento participativo permanente.

A iniciativa para criação da Agenda 21 Local pode partir de atores governamentais, não-governamentais ou do setor privado, ou de instância de governança criada no município que reúna a sociedade em todas as suas representações. O importante é que seja garantida a participação do governo local e da sociedade civil. Mesmo que as



## Optando pela Agenda 21

*Há algumas alternativas na experiência brasileira de planejamento local, mas a indicação da Agenda 21, no modelo proposto, tem razões estratégicas ligadas às variáveis político-institucionais do contexto brasileiro e amazônico:*

- » *A Agenda 21 é um instrumento familiar aos movimentos sociais, organizações ambientalistas e governos, além de ser um atrativo de parceiros potenciais apoiadores;*
- » *Como um dos principais documentos da Rio-92, ela integra a rede de interações e interlocução estratégica para o objetivo das empresas de buscar intervenções de referência global em sustentabilidade;*
- » *É expressivo o crescimento da implantação de Agendas 21 no país, cada vez mais adaptadas às peculiaridades brasileiras;*
- » *Existe uma organização de rede nacional de Agendas 21 locais, com sistematização e difusão de conhecimentos e metodologias das experiências já realizadas e em curso;*
- » *É um instrumento de planejamento local de amplo espectro para estruturar processos sociais inclusivos, de orientação sustentável, que por definição, compromete os vários níveis do poder público;*
- » *Existe, no conjunto das Agendas 21 locais no Brasil, o segmento da Agenda 21 da Amazônia, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente;*
- » *A Agenda 21 local e regional foi escolhida como um dos instrumentos prioritários na estruturação dos planos Amazônia Sustentável e BR-163 Sustentável;*
- » *Foi iniciada uma ação integrada entre os Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia para desenvolver no país a Agenda 21 da Mineração.*

***A implementação da Agenda 21 Local será tão mais bem-sucedida quanto for feita sob medida, de acordo com a realidade e os conhecimentos locais.***

condições não estejam dadas de imediato, a ação conjunta deve ser buscada por todas as formas de negociação e pressão, visto que está no cerne da Agenda 21 levar o trato do interesse público a níveis mais elevados de governança, fazendo o processo participativo chegar até o patamar de internalizar seus produtos e propostas no planejamento e no orçamento governamental, de modo a serem expressos em políticas públicas.

Olives



A implementação da Agenda 21 Local será tão mais bem-sucedida quanto for feita sob medida, de acordo com a realidade e os conhecimentos locais. Mas, para cumprir seu papel, é essencial que desde o primeiro momento seja um agente de mobilização e, principalmente, um difusor de informações fidedignas entre todos os setores da sociedade. A análise das experiências de Agenda 21 Local no Brasil mostra que elas passam por estágios relativamente semelhantes após a formação da comissão inicial:



- » Sensibilização da comunidade e do governo
- » Capacitação básica sobre o processo
- » Institucionalização, com a formação do Fórum da Agenda 21
- » Pactuação de regras de funcionamento
- » Elaboração do Diagnóstico Participativo
- » Definição de temas e debates e formulação de propostas
- » Elaboração de um plano local de desenvolvimento sustentável
- » Implementação do plano
- » Monitoramento e avaliação

Sendo uma modalidade especial de planejamento estratégico, a Agenda 21 exige arranjos metodológicos que contemplem técnicas consagradas para processos participativos, porém com a abertura necessária para que sejam recriadas e enriquecidas segundo características específicas. Tanto a metodologia quanto a gestão do Fórum devem envolver procedimentos simples, de fácil domínio e aplicação. O importante é que atinjam eficiência num ambiente de grande diversidade e, em muitos casos, com pouco ou nenhum convívio anterior. Esse é um cuidado necessário desde as primeiras reuniões.

**Primeiros passos** O grupo proponente deverá inicialmente promover a mobilização da comunidade, divulgando em setores e grupos estratégicos do município seus propósitos e informações básicas sobre a natureza, as características e as potencialidades da Agenda 21 para promover o desenvolvimento local. A partir da ampliação do grupo, que naturalmente se dá após essa mobilização, forma-se a Comissão Pró-Agenda 21 do município. Os primeiros

passos até a instalação do Fórum da Agenda 21 são estratégicos. É preciso que, antes de ampliar o círculo, seus integrantes tenham assimilado adequadamente as informações sobre a Agenda, bem como feito um levantamento das instituições existentes no município (sem eliminar nenhum setor) e uma avaliação estratégica a respeito das prioridades para os primeiros contatos. Também é muito útil comunicar-se com o Programa Agenda 21 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Estado do Pará e contar com a assessoria de equipe de facilitação.

**Constituindo o fórum** A criação do Fórum formaliza o processo de construção e implementação da Agenda 21. O Fórum deve criar um estatuto ou regimento interno do qual constem todas as normas que os participantes julgarem necessárias para a organização democrática dos trabalhos e para assegurar o equilíbrio na tomada de decisões. Em geral é eleita uma coordenação, preferencialmente colegiada e com rotatividade periódica, para evitar cristalização de poderes e tensionamento político.

A primeira tarefa do Fórum é estabelecer um consenso comunitário sobre sua visão de futuro, o “onde queremos chegar”. O papel do Fórum é traduzir essa visão em ações, tarefas e responsabilidades para todos os participantes. E, principalmente, incluí-la nos processos de planejamento do município, em seus orçamentos e políticas. Ao mesmo tempo, o Fórum identifica quais são as potencialidades de que a comunidade dispõe para chegar lá e quais obstáculos podem impedir que se alcance o objetivo.

A identificação de tais potencialidades e obstáculos pode se dar por meio do diagnóstico participativo, que propicia o autoconhecimento por parte da população, sendo, ao mesmo tempo, uma oportunidade especial de capaci-



tação, treinamento e formação de lideranças. Mas o diagnóstico pode – e deve – permitir ao Fórum dialogar com o universo de levantamentos e planejamento existentes no município, coletando todas as informações disponíveis. A sistematização do diagnóstico permite, enfim, a comparação entre a situação atual e o cenário futuro desejado. Ele também será a base para a produção dos indicadores para avaliação e monitoramento do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, produto-síntese da Agenda 21.

**Orientações fundamentais** A criação da Agenda 21 e principalmente a constituição de seu Fórum devem seguir a seguintes orientações fundamentais:

- » **A diversidade é um princípio fundamental**, bem como o caráter inclusivo ao longo de todo o processo, ou seja, todos os que querem participar devem poder fazê-lo a qualquer momento, desde que dentro das regras acordadas.
- » Deve-se ter sempre em mente **o objetivo de incorporar as decisões do fórum nos instrumentos de administração pública municipal**: lei orçamentária, planos e programas de ordenamento, gestão e investimento.
- » **A Agenda é um exercício de diálogo e aprendizado que pode levar seus participantes a ganhos coletivos** (consolidação da gestão pública democrática, cidadania, eficiência dos gastos públicos, organização comunitária permanente) e individuais, pela ampliação do universo de cada um, por meio de novos conhecimentos, habilidades e relações.
- » **A metodologia básica – aprender fazendo – deve estar presente em tudo. A agenda não é um**

modelo com base no qual os líderes fazem e os demais chancelam. Ao contrário, o crescimento coletivo é requisito indispensável. Daí decorre que o tempo do fazer deve respeitar o tempo cultural e de aprendizado da comunidade.

- » O foco principal não deve ser a elaboração do documento da Agenda, mas a **consolidação do fórum como processo contínuo** no qual a comunidade identifica suas potencialidades, fragilidades, recursos, e faz escolhas.
- » Ainda que possa haver resistência, a **presença e participação ativa por parte dos governos municipais** levam, para além da finalidade de institucionalização do processo, a avanços importantes no funcionamento do setor público.
- » **A Agenda é apartidária** (embora partidos políticos possam dela fazer parte) e todos os esforços devem ser feitos para não permitir que disputas eleitorais a desestremem.
- » **A representatividade genuína é um valor a ser buscado.** Isso implica exigências de que os participantes sejam de fato escolhidos pelos membros de seu setor e com ele mantenham intenso diálogo e processos de validação.
- » **As dimensões integradas do desenvolvimento sustentável – social, cultural, econômica, ambiental e político-institucional – não podem ser escamoteadas.** Determinados contextos levam à tentação de orientar a Agenda para um enfoque tradicional socioeconômico, o que a descaracteriza. Por outro lado, se a forte identificação da Agenda <sup>21</sup> com o setor ambiental levar ao subdimensionamento das demais variáveis, o processo também será fragilizado.





- » Boa parte do sucesso da Agenda dependerá da maturidade do grupo inicial de parceiros para lidar com obstáculos, tais como: falta de cultura de participação, falta de dados sobre o território e dificuldades logísticas e financeiras para obtê-los, e dificuldades dos participantes em analisar as questões com foco no interesse público e a longo prazo.
- » São previsíveis dificuldades mútuas de relacionamento entre entidades da sociedade civil, autoridades governamentais e setor privado. A experiência mostra que, com habilidade, **regras de participação claras e realização conjunta de tarefas**, as resistências tendem a se reduzir, às vezes até de maneira surpreendente.
- » **É preciso tratar com cuidado entraves que podem inviabilizar o processo**, tais como cultura assistencialista, manipulação política, individualismo ou competitividade exacerbada, desconfiança inter-setorial, barreiras de linguagem e de comunicação, preconceitos, sentimento de impotência diante da magnitude dos problemas, levando a posturas conformistas; e baixa auto-estima, levando à descrença na força da comunidade.
- » Os participantes precisam sentir que sua contribuição na solução dos problemas é de fato relevante e será levada em conta.
- » **É necessário encontrar uma linguagem comum e explorar todos os meios de comunicação** (desde conversas em visita às casas e encontros para leituras coletivas até o jornal e o rádio) que possam ajudar a mobilizar, a aumentar a rede de participantes e a tornar as informações compreensíveis para a maioria.



- » A busca de consenso, essencial à Agenda, difere da aprovação por maioria. É caracterizada pelo uso de metodologias e mediação que ajudam a **construir o entendimento comum segundo critérios pré-acordados, dentro de prazos suficientes e com base nos compromissos assumidos pelos participantes.**
- » **O resultado final pretendido tem de ficar claro para todos.** As metas precisam ser concretas, factíveis e estruturadas ao longo do tempo, do curto ao longo prazo.
- » **Os sucessos (etapas bem-sucedidas) devem ser comemorados comunitariamente, para reforçar laços e gerar sociabilidade em torno da luta por um futuro com melhor qualidade de vida.**

### **O plano local de desenvolvimento sustentável**

O Ministério do Meio Ambiente recomenda que o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável contenha minimamente: (a) a visão estratégica da comunidade, incluindo o cenário futuro desejado e construído ao longo do processo; (b) objetivos, oportunidades, problemas e prioridades levantados no diagnóstico participativo; (c) metas específicas; (d) ações concretas e específicas para atingir as metas; (e) definições de responsabilidades de cada uma das instituições e atores envolvidos; (f) estratégias e meios de implementação das ações, incluindo vínculos existentes com o processo de planejamento governamental do município ou região; e (g) recomendações, estratégias de revisão periódica do Plano e dos pactos firmados. O Plano deve ser claro e conciso, de modo a ser compreendido por todos. Com sua elaboração começa a fase de implementação da Agenda 21. Mas, mesmo durante a elaboração do diagnóstico e do Plano, o Fórum pode pactuar e iniciar

ações que considere de emergência. Após a elaboração do Plano, deverá ser publicado um documento – a Agenda 21 Local do município – descrevendo a história do processo, seus produtos (o Plano e outros) e participantes. As fases seguintes do processo são a implementação do Plano, seu monitoramento e avaliação periódicos.

CARLOS ALVES / DIVULGAÇÃO ALCOA



## 2. INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma agenda de desenvolvimento depende de ferramentas que acompanhem o ritmo e a qualidade desse desenvolvimento ao longo do tempo, orientando as políticas públicas, os espaços de articulação, o fundo de desenvolvimento e a própria empresa quanto às transformações – indesejadas ou esperadas – na região

O segundo pilar do tripé de intervenção contempla um processo de construção – com atores locais e regionais – de um conjunto de indicadores sociais, ambientais e econômicos, para instrumentalizar o diagnóstico e monitoramento da dinâmica do desenvolvimento de Juruti e entorno ao longo do tempo.

O diagnóstico inicial e o contínuo monitoramento do desenvolvimento local podem – e devem – alimentar o espaço de articulação idealmente concretizado em torno de um fórum de desenvolvimento local – o primeiro pilar de intervenção – com informações sobre as transformações ocorridas em Juruti e região, bem como a incidência de novas variáveis. Devem também subsidiar as políticas públicas, o investimento social privado na região e instrumentos financeiros colocados à disposição da comunidade, permitindo um melhor planejamento local e a constante capacitação de todos os atores envolvidos. Os indicadores podem ainda demonstrar as interligações entre as condições sociais, ambientais e econômicas da região, fornecendo dados valiosos para a construção de cenários futuros.

Uma série de referências nacionais e internacionais respalda os debates sobre o monitoramento do desenvolvimento e indica uma ampla gama de instrumentos já



CARLOS ALVES / DIVULGAÇÃO ALCOA

existentes voltados para a estruturação de indicadores de desenvolvimento sustentável<sup>17</sup>. Entretanto, é necessário contextualizar tais instrumentos na realidade brasileira, em especial ao cenário amazônico, de modo a refletir suas características, expectativas e territorialidades próprias<sup>18</sup>.  
*(Premissa 3 – Diálogo com a Realidade)*

***A criação participativa dos indicadores de Juruti não é apenas uma ferramenta de trabalho para a medição do desenvolvimento ao longo do tempo, mas é, principalmente, um processo contínuo de aprendizagem e conscientização de todos.***

É importante que esse ajuste à realidade local e a criação de indicadores “sob medida” sejam desenvolvidos em um processo amplamente inclusivo e participativo (*Premissa 1 – Participação Ampla e Efetiva*), dando a oportunidade para que os diversos setores que compõem a população



local e regional manifestem suas opiniões e perspectivas. Ao confrontar os indicadores construídos em conjunto com a população local com referências preexistentes, podem surgir indicadores de desenvolvimento que, produzidos com base na combinação de múltiplos saberes, “customizam” conceitos gerais a um contexto específico, evitando que o resultado final do trabalho seja descolado da realidade local, o que comprometeria sua implementação<sup>19</sup>.

Indicadores construídos de forma participativa também estimulam um diálogo amplo sobre a sustentabilidade da região. Este diálogo aumenta o entendimento geral dos problemas e prioridades dos atores envolvidos e empodera comunidades a responder apropriadamente às transformações, além de ajudar na formulação de decisões políticas voltadas ao desenvolvimento local<sup>20</sup>. Nesse contexto, a construção dos indicadores de desenvolvimento para Juruti não é apenas uma ferramenta de trabalho para medição do desenvolvimento ao longo do tempo, mas é também um instrumento de transformação e um processo contínuo de aprendizagem e conscientização de todos.

**Construção dos indicadores** O primeiro passo para a construção dos indicadores deve ser a realização de ampla pesquisa sobre experiências realizadas em todo o mundo e na literatura que aborde a definição e o uso de indicadores para avaliação de desenvolvimento humano, desenvolvimento local, qualidade de vida e sustentabilidade de ecossistemas, bem como de trabalhos que trazem indicadores de avaliação de impactos do setor minerador. O objetivo é fornecer subsídios para as discussões durante a construção. Paralelamente à pesquisa deve ser elaborado um primeiro diagnóstico social, econômico e ambiental do município de Juruti, a partir de dados secundários, que sirva como uma

primeira linha de base para acompanhamento do desenvolvimento local. Esse diagnóstico é baseado em informações coletadas em fontes e publicações oficiais e constitui uma primeira “fotografia” da qualidade do desenvolvimento local, tendo como marco temporal, sempre que possível, o período imediatamente anterior ao início do processo de instalação do empreendimento na região.

O próximo passo deve ser a realização de oficinas de trabalho locais e regionais, para informar, engajar e construir conjuntamente com lideranças e representantes setoriais um conjunto de indicadores de desenvolvimento para Juruti e entorno, bem como consultar atores públicos regionais e sociedade civil organizada. O conjunto de indicadores resultantes deve passar por uma consulta pública em Juruti e região, para o envolvimento ativo e participação informada, enriquecendo o processo de tomada de decisão. Para tanto, é necessário estabelecer um processo amplo de envolvimento destes atores, o que inclui a divulgação de informações com prazos de circulação adequados, com linguagem e formatos condizentes com a realidade e capacidade de acesso de cada público-alvo, de forma a permitir aos diferentes públicos o conhecimento, compreensão e avaliação do processo e dos resultados alcançados até aquele momento. As contribuições colhidas no processo de consulta pública devem ser analisadas e incrementadas aos resultados preliminares, obtendo-se a partir daí a consolidação final dos indicadores de desenvolvimento local de Juruti, que devem ser amplamente divulgados.

Uma vez consolidado o conjunto de indicadores, é necessário desenvolver, para cada um, métricas e protocolos de verificação e rastreabilidade, de modo a facilitar a coleta e registro dos dados e perpetuar a metodologia de



apuração. O envolvimento do setor público e da sociedade civil organizada nesta fase também é fundamental, especialmente para a identificação de atores locais e regionais que possam contribuir na coleta e avaliação de dados. Para tanto, devem ser realizadas oficinas de trabalho com setor público, especialistas setoriais e públicos interessados. A última parte do processo é a consolidação dos resultados e a elaboração da versão final da plataforma dos indicadores de desenvolvimento sustentável de Juruti e entorno, com respectivas métricas e protocolos. Após a consolidação, deve ser realizado o primeiro diagnóstico do desenvolvimento de Juruti, de acordo com os critérios e indicadores de desenvolvimento consolidados, e posterior apresentação pública dos resultados.

**Aferição do território a ser monitorado** Conforme já enfatizado, uma das premissas do modelo proposto é o reconhecimento de que “olhar” para o território torna-se fundamental. Neste contexto, a construção dos indicadores também engloba a definição e aferição de um território a ser monitorado, para que seja definido em qual território,

CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA



ou seja, onde as transformações serão acompanhadas ao longo do tempo. As opções metodológicas para a determinação do território a ser monitorado podem incluir consultas quanto às percepções locais e regionais sobre as trocas, fluxos e transformações decorrentes do desenvolvimento em Juruti, pesquisas de campo no entorno de Juruti e levantamento das referências existentes nas políticas públicas para zoneamentos territoriais e divisões políticas da região. (*Premissa 2 – A Abordagem de Território*)

**Sistema de apoio à gestão** A construção de indicadores e posterior monitoramento do desenvolvimento local devem contemplar também a elaboração e operação de um sistema de apoio à gestão territorial, com o objetivo de subsidiar as tomadas de decisão, tanto de políticas públicas como da sociedade civil e da iniciativa privada, relacionadas diretamente com o desenvolvimento local de Juruti e entorno. O desafio adicional é fazer com que esse sistema seja operacionalizável. Para a criação do sistema é necessário o desenvolvimento de uma base de dados georreferenciada, em escalas compatíveis, para armazenamento das informações de caracterização territorial, uso e ocupação, a partir de diversas fontes disponíveis – mapas, imagens de satélite, cadastros etc. – e por meio de parcerias com instituições de pesquisas e organizações não governamentais com *know-how* e atuação regional. Simultaneamente deve ser desenvolvido um sistema de modelagem da dinâmica territorial, para monitorar, analisar e simular processos socioeconômicos e ambientais sobre o território. Esse sistema deverá possibilitar a análise de cenários de mudanças socioeconômicas e ambientais, para com isso disponibilizar informações necessárias às tomadas de decisão.





### 3. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma agenda de longo prazo demanda instrumentos financeiros que disponibilizem recursos para garantir melhorias na economia e infra-estrutura, nas condições e qualidade de vida da população, promovendo o desenvolvimento do capital humano e social, bem como na conservação e no uso sustentável dos recursos naturais

O terceiro pilar do tripé de intervenção é o desenho, desenvolvimento e operação de um instrumento financeiro – um fundo – de longo prazo, que atenda Juruti e entorno, com o objetivo de intermediar recursos financeiros e materiais a serem aplicados em projetos que integrem aspectos sociais, econômicos e ambientais, voltados para o desenvolvimento e o bem-estar da população de Juruti e região.

Tal fundo responde à falta de mecanismos financeiros disponíveis para a promoção de atividades econômicas sustentáveis, boas práticas de uso do solo e de conservação e uso de recursos naturais, bem como de projetos de desenvolvimento de capital humano e social, extremamente necessários para a configuração de gestão territorial e as transformações potenciais trazidas de um empreendimento de grande porte em uma região tão sensível e delicada socioambientalmente.

A criação do fundo atende à necessidade – identificada no diálogo com a realidade local e regional (*vide Premissa 3*) – de implementação ou fortalecimento de ações de estruturação de atividades produtivas sustentáveis, de apoio a iniciativas de melhorias sociais e de conservação ou indutores de conservação. Juruti e região carecem de investimentos que procurem trabalhar as forças de



mercado de forma a impulsionar atividades produtivas que tenham como princípios a conservação e uso sustentável da biodiversidade local, assim como a capacidade de gerar renda e emprego e melhorar a qualidade de vida da população. Em geral, essas alternativas econômicas não fazem frente à competitividade de atividades tradicionais predatórias da região. A ilegalidade (especialmente na extração de madeira) e a escala e tecnologia empregadas (especialmente na produção agropecuária de grande porte) tornam difícil a competição para iniciativas locais, sustentáveis e inovadoras.

A expectativa é que a criação de tal fundo possa ainda evitar pressões e negociações unilaterais entre atores específicos e a ALCOA, que não só desgastam as relações entre empresa, poder público e comunidade como dificultam, por serem fragmentadoras, a construção progressiva de uma lógica de desenvolvimento integrado na região. O fundo permite que o apoio a ser dado pela empresa à região possa se efetivar por meio de um instrumento financeiro com identidade, governança e gestão autônoma, de modo a direcioná-lo dentro de um modelo de negociação regido por critérios neutros e universais.

O fundo ainda pode – e deve – atrair e alavancar recursos adicionais com outros doadores, o que significaria abrir e pluralizar sua governança e atuação, pois passaria a ter de compatibilizar recursos, condições e exigências de novos contribuintes.

***Assume-se ser estratégico transformar a chegada de uma nova atividade econômica de potenciais impactos em oportunidades de desenvolvimento.***

Além dos elementos estruturais e típicos da conformação de um fundo – tais como governança, arranjos fi-

nanceiros e institucionais, modalidades de apoio, processos e critérios de convocação e seleção de projetos, dentre outros –, propõe-se a adoção de um processo de interação e debate não apenas com os potenciais beneficiários do fundo, mas com outras organizações públicas e privadas, eventualmente interessadas tanto em participar da sua composição financeira como nos resultados de suas contribuições para o desenvolvimento sustentável da região.

Ao aceitar a sugestão de dar início à constituição de um fundo para o desenvolvimento de Juruti e entorno, a ALCOA está se juntando a um movimento contemporâneo de âmbito global, de reconhecimento de novos padrões de responsabilidade empresarial. Convém ressaltar que o empreendimento que motiva o modelo proposto está localizado na Amazônia. Trata-se da maior e uma das últimas reservas globais de floresta tropical, responsável pela prestação de serviços ambientais hoje considerados vitais para a qualidade de vida de boa parte do planeta. A velocidade com que esse bioma vem sendo degradado e

CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA



as reações públicas a essa degradação estão cotidianamente na imprensa, trazendo grande visibilidade e sensibilidade a qualquer nova iniciativa que vise incrementar a exploração de recursos naturais da região. Em particular, Juruti insere-se em área de alta biodiversidade<sup>21</sup>, cercada de Unidades de Conservação, e caracteriza-se como “área disponível” para a expansão de atividades produtivas pelas políticas de planejamento territorial, podendo atrair atividades predatórias e que resultem em concentração de renda. A inserção de um empreendimento de mineração de grande porte na região pode ainda potencializar e amplificar tal fragilidade.

Portanto, assume-se ser estratégico transformar a chegada de uma nova atividade econômica de potenciais impactos em oportunidade de desenvolvimento. Será uma expressão direta de compromisso com a responsabilidade empresarial, por parte da ALCOA, assegurar que novos e livres recursos estarão disponíveis para o apoio de iniciativas legítimas, diretamente associadas ao atendimento de necessidades e à resolução de problemas prioritários para a população local.

**Revisão das experiências e proposta programática** O primeiro passo para a criação do fundo prevê uma ampla revisão de literatura e de experiências de estruturação de fundos com objetivos de desenvolvimento sustentável de âmbito regional, para dar subsídios à formulação do novo fundo. Nas últimas duas décadas tem-se assistido à criação e desenvolvimento de um número significativo de instrumentos financeiros voltados para o exercício da responsabilidade corporativa. Fundos ou fundações foram criados por inúmeras empresas de grande porte<sup>22</sup>, algumas apoiadoras de fundos ambientais nacionais e que operam

no Brasil, podendo ser consideradas potenciais parceiras de um fundo para Juruti e entorno. Posteriormente, com base em documentos e esforços de planejamento e gestão já desenvolvidos para a região, bem como visitas a campo, serão identificadas as necessidades e oportunidades para as agendas social, econômica e ambiental e propostas linhas de atuação programáticas para o fundo.

**Governança e instrumento financeiro** À luz das experiências revisadas, o fundo deve desenhar uma proposta de modelo de governança e de instrumento financeiro condizentes com as lições apreendidas e que incorporem as singularidades do contexto amazônico. Para a validação dessa etapa devem ser realizadas consultas com especialistas, parceiros e grupos de interesse da região.

### **Captação de recursos e modalidades de apoio e uso**

Deve fazer parte do desenvolvimento do fundo a realização de *road-shows* em capitais nacionais e internacionais, na busca de parceiros aportadores de recursos para o fundo, baseada na elaboração de um desenho de modalidades de captação de recursos que comporão o montante de fundos disponíveis para investimentos. Por fim, o desenvolvimento do fundo deve estabelecer as modalidades de apoio e uso dos recursos e critérios de convocação e seleção de projetos. Uma proposta preliminar pode ser encaminhada para análise e validação em oficinas de trabalho em Juruti e região, para que sejam definidas as prioridades e critérios de uso dos recursos.



## ENTREVISTA **PEDRO LEITÃO**

LUCIANA DE FRANCESCO



### **“Se conseguirmos criar um fundo, será uma grande inovação, um marco”**

**O secretário-geral do FUNBIO explica que gerir recursos financeiros para resgatar a biodiversidade é uma questão tanto de sobrevivência quanto de oportunidade de mercado**

#### **COMO COMEÇOU O TRABALHO DO FUNBIO COM A ALCOA?**

A ALCOA aproximou-se do Funbio em busca de *know-how*, ou seja, em busca de um recurso estratégico: modelos, informação, conhecimento, relações. A ALCOA precisava ir a campo e queria desenvolver uma operação rigorosamente sustentável. Havia também uma questão de mercado. O mercado hoje demanda isso e o setor de mineração é muito visado, todo regulado. A ALCOA queria implementar um modelo de intervenção territorial sustentável. O Funbio já percebia a necessidade de desenvolver um modelo territorial integrado por conta das vantagens que essa atuação com diferentes agendas poderia trazer. Trabalhar as



questões sociais, econômicas e ambientais de forma integrada teria mais força e representaria uma solução melhor para a perda de biodiversidade. Quando a ALCOA apareceu, em função da escala de Juruti, surgiu a oportunidade de desenvolver esse modelo concretamente.

#### **QUE PARTE COUBE AO FUNBIO NO MODELO?**

Nós fomos, em parceria com a FGV, para Juruti. Foi uma experiência interessantíssima. Verificamos que havia uma série de sentimentos muito ambíguos. Tinha gente com a expectativa de que a ALCOA viesse para trazer desenvolvimento, e outros extremamente críticos. Grande parte do trabalho que fizemos, junto com a FGV, em Juruti, foi restabelecer um conjunto de relações socioeconômicas no ambiente, que permitiram retomar o diálogo com a ALCOA e pensar no que se podia fazer. Quando entramos, essas relações estavam um pouco desgastadas, estremecidas. Então, apresentamos um primeiro diagnóstico, que serviu de base para este trabalho que está sendo apresentado aqui. Houve aceitação desse diagnóstico por parte da ALCOA, mas também



um “alto lá, nós também estamos fazendo coisas”. A ALCOA tinha todas as licenças oficiais e já havia comprometido 10 milhões de dólares com a comunidade, mas precisava, ainda, reforçar o “consentimento” sociopolítico para operar na região de modo tranquilo. Acho que foi isso que conseguimos com o trabalho: a possibilidade de ajudar na superação de algumas das dificuldades de relacionamento que se estabeleceram entre algumas lideranças e a empresa.

#### **DA PARTE DO FUNBIO, COMO FICOU ESTABELECIDO O MODELO?**

O projeto foi oferecido em três partes, concebidas dentro de uma lógica. Estamos falando da construção de uma mina; de 50 quilômetros de ferrovia e de um porto, tudo a 2 quilômetros de uma cidade que, há décadas, se mantinha com 10 mil habitantes. Só em 2007, a ALCOA levou 4 mil homens para a cidade. O impacto, obviamente, foi enorme. Imagine o que aconteceu com o preço da terra, imagine a demanda desses 4 mil homens comendo, se hospedando etc. É um terço de população sendo acrescido, e isso traz mudanças drásticas, para o bem e para o mal. O que sugerimos foi: quando se faz um estudo de impacto ambiental, antecipa-se o que vai acontecer com a atividade de mineração. Por outro lado, já existem indicadores típicos de impacto de atividades de mineração, portuária e ferroviária. Então, por que não colocar esses indicadores de impacto num sistema georreferenciado e ir acompanhando a mudança? Como se fôssemos tirando fotografias das transformações. Outra medição seria do lado social: por que não sistematizar, por meio de pesquisas de opinião quantitativas e qualitativas periódicas, esses impactos, sejam eles reais, sejam percebidos? A proposta era que esses dois sistemas de informação alimentassem um terceiro elemento, que seria um mecanismo financeiro: um fundo. E esse

fundo deveria se orientar, justamente, para complementar as ações mitigadoras já previstas, estimulando o desenvolvimento regional de forma sustentável.

#### **EM QUE MOMENTO DO TRABALHO O FUNBIO ESTÁ ATUALMENTE (EM 2008)?**

Nós já fomos a Juruti quatro vezes, fizemos um levantamento de várias experiências internacionais de fundos de mineração, que foram apresentadas à ALCOA, fizemos contatos com a comunidade e agora estamos desenhando uma proposta de fundo específica para Juruti. Definindo valores, que tipo de agenda, que tipo de governança e que tipo de estrutura esse fundo deve ter.

#### **JÁ SE DEFINIU QUEM VAI FAZER APORTES E DE QUANTO SERÁ ESSE FUNDO?**

Nossa proposta é que haja um aporte inicial da ALCOA, mas isso ainda não foi negociado. Não sabemos qual seria o valor desse aporte. Tudo isso também depende de um conhecimento mais detalhado da demanda.

#### **JÁ FORAM ESTUDADOS CRITÉRIOS PARA DEFINIR QUE TIPO DE PROJETOS SERÃO APOIADOS?**

Crériterios exatamente não, mas achamos que esse fundo poderia apoiar iniciativas que fortalecessem o empreendedorismo local, como padarias, serviços de alimentos ou de hotelaria, enfim, várias oportunidades econômicas que estão sendo criadas por conta da presença da ALCOA. O fundo poderia também apoiar ações sociais que não confundissem o papel da ALCOA com o do Estado, bem como apoiar atividades ambientais mitigadoras dos impactos que a mineração gera. Se ao longo do desenvolvimento do trabalho, por exemplo, nós nos dermos conta, por algum



indicador, de que há áreas sendo excessivamente desmatadas, o reflorestamento poderia acontecer por meio do fundo. Se acharmos que há despejo de dejetos em cursos de água ou no porto, vamos, com esses recursos, mitigar os impactos. Para isso deveria servir o fundo.

**O FUNDO DARIA APOIO APENAS FINANCEIRO OU TAMBÉM EM TERMOS DE CAPACITAÇÃO?**

Nós não chegamos a esse nível de detalhamento e conversa com a ALCOA, mas a experiência do Funbio é de acompanhamento de projetos no nível da execução. Você não entrega recursos para uma comunidade, uma cooperativa ou uma organização sem capacitá-la, sem incubá-la de alguma maneira, para que ela seja capaz até de prestar conta dos recursos e para que a atividade chegue a seu fim. Nosso papel não é de auditoria do uso dos recursos, mas sim o de garantir que a atividade apoiada seja bem realizada.

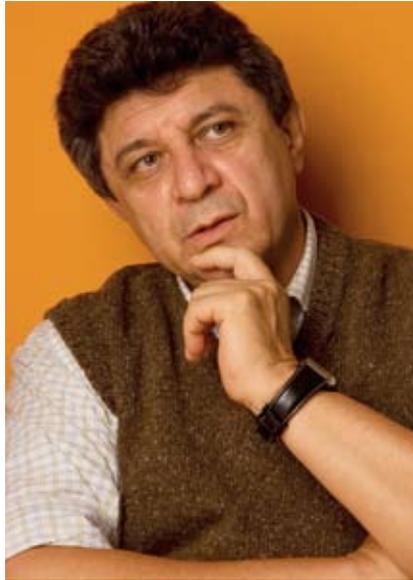
**ALÉM DA ALCOA, HÁ EXPECTATIVA DE OUTRAS PARTICIPAÇÕES, DE QUE OUTROS RECURSOS POSSAM INTEGRAR ESSE FUNDO?**

Sim, existe claramente uma proposta de que esses recursos sejam voltados para alavancagem. Penso que deveríamos poder usar esses recursos iniciais para alavancar outros. Por exemplo: recebemos a notícia de que a Vale está indo ali para perto. Se for verdade, uma gestão de sinergias e cooperação teria tudo a ver, porque os impactos das ações das duas empresas no território certamente vão se cruzar.

**COMO CALCULAR O QUANTO SERÁ NECESSÁRIO INVESTIR PARA QUE O IMPACTO SEJA DE FATO MITIGADO? MUITAS VEZES, ESSAS DESPROPORÇÕES ENTRE O IMPACTO DE UMA EMPRESA E QUANTO ELA INVESTE EM MITIGAR ESSE IMPACTO ACABAM**

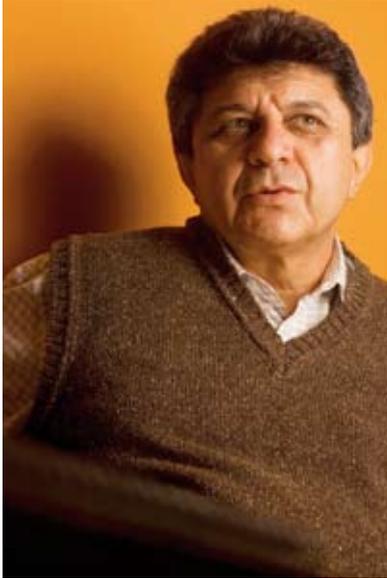
## RESULTANDO EM AÇÕES “PARA INGLÊS VER”...

Acho que, se a ALCOA fizer algo para inglês ver, vai enfrentar problemas. A ALCOA é uma empresa antiga, com uma propriedade difusa, não tem um proprietário majoritário. O capital dela é distribuído internacionalmente, há vários fundos de pensão e de investimento que são proprietários de significativa parte das suas ações. A ALCOA tem, no seu conselho principal, algumas representações ambientalistas importantes. Logo que esse trabalho começou, vieram ao Brasil e foram visitar as comunidades locais quatro ou cinco membros do conselho internacional da empresa. Essas pessoas se comprometeram com as comunidades, na frente dos gestores, do presidente da ALCOA Brasil e do presidente da ALCOA América Latina, e disseram que estavam instruindo a gestão da ALCOA para uma ação sustentável. Então, eu acho que há uma pressão muito forte do ponto de vista da governança global da ALCOA sobre a atuação em Juruti. E tem uma exposição muito grande, uma negociação aberta com a comunidade. Acho que a ALCOA não vai ter vida fácil se não estabelecer uma relação de troca e compensação. Os tempos são outros, o mercado internacional começa a exigir das empresas multinacionais um



LUCIANA DE FRANCESCO





real exercício de suas responsabilidades sociais e ambientais.

#### **O FUNDO SERÁ ENTÃO CAPAZ DE EQUILIBRAR OS IMPACTOS?**

Acho que essa é uma questão complexa, com vários pontos. O principal deles diz respeito ao tamanho do fundo, ou seja, que tamanho esse fundo deve ter para ser significativo. Uma maneira de estabelecer o tamanho seria usar o investimento da empresa em Juruti como indicador e alocar no fundo uma porcentagem desse investimento. Outra forma seria fazer uma estimativa do lucro e então chegar à contribuição do fundo. Outra possibilidade é medir o tamanho do impacto e então fechar a conta. Mas tudo isso são possibilidades. Isso ainda será negociado. Não há nada definido.

#### **JUNTO COM O ESTUDO DOS CRITÉRIOS E VALORES DO FUNDO ESTÁ HAVENDO UM LEVANTAMENTO DE ATIVIDADES MITIGADORAS QUE JÁ DEVEM SER EMPREENDIDAS?**

Mas não é a ALCOA que vai decidir o que fazer com os recursos desse fundo. Eu, pessoalmente, acho que uma estrutura financeira como essa deveria ser criada justamente para permitir que a ALCOA se afastasse. É preciso profissionalizar a gestão desse fundo. E garantir que haja uma governança independente. A ALCOA pode, e talvez devesse, ter assento na governança do fundo. Ou ela pode estabelecer critérios de acordo com seus limites: eu financio isso e não aquilo,

mas a governança não tem que necessariamente ser exercida diretamente por ela. A ALCOA pode dizer: “Não vou fazer escolas, porque eu não sou o Estado, mas vou fazer um projeto para estimular a capacidade do governo local para elaborar uma proposta de um fundo de educação ou de saúde municipal”. Acho que o fundo deve estar aberto a outras participações. E, uma vez que o fundo tenha estrutura, que tenha dado a partida e se lançado, vai viver sua vida. A ALCOA passa a ser um doador, o mais importante, mas a entidade tem vida própria. A ALCOA não vai querer permanecer envolvida por muito tempo com um fundo regional que não faz parte do seu negócio principal. O que importa é que Juruti tenha tido essa experiência de criar um arranjo financeiro perene. Eu acho que essa pode ser uma experiência muito interessante, inovadora, por mais difícil que esteja sendo para a comunidade, para nós, para a ALCOA. Se conseguirmos ter energia suficiente e determinação para levar as coisas adiante nesses termos, se conseguirmos fazer esse fundo, será uma enorme inovação, pode vir a ser um exemplo muito interessante, tanto pelos seus erros quanto pelos seus acertos. Um marco para o funcionamento do setor de mineração no Brasil. Não garanto que vamos acertar tudo, mas o fato de poder fazer, de tentar, em si já é muito relevante.

**“Se conseguirmos fazer esse fundo, será uma enorme inovação, pode vir a ser um exemplo muito interessante, tanto pelos seus erros quanto pelos seus acertos. Um marco para o funcionamento do setor de mineração no Brasil”**

**O SENHORACHA QUE OUTRAS EMPRESAS QUE JÁ TIVERAM ESSA EXPERIÊNCIA CONSEGUEM VER ESSE INVESTIMENTO COMO ALGO QUE AGREGA VALOR?**  
Acho que a ALCOA olha tudo isso como um investimento, é o preço de uma licença sócio-político-ambiental. O retorno



desse investimento é a paz com a comunidade, é ser parte legítima e integrante dessa comunidade. Além disso, veja as carteiras de investimento das empresas consideradas sustentáveis, veja os resultados da carteira Bovespa de sustentabilidade. Essa atitude de responsabilidade socioambiental tem um retorno para além da capacidade de funcionar localmente de forma pacífica. Além disso, acho fundamental que se construa um novo padrão de produção e consumo. O que está por trás da crise ambiental? Somos nós, que somos muitos? Sim, em parte é isso, mas também há o crescimento da produção industrial desde o início da modernidade, sobre cujo impacto ambiental não se tinha idéia até poucas décadas atrás. Agora que se sabe que os padrões de produção e consumo foram estabelecidos para o atendimento das “necessidades” de uma população humana desacostumada a limites, agora que se sabe do impacto da atividade produtiva global, a coerência passa a ser mais do que uma necessidade, passa a ser uma oportunidade de mercado. Passa-se a buscar atividades produtivas desenvolvidas em moldes sustentáveis. Vai dar para minerar bauxita sem fazer buraco? Não, não dá. O mundo vai precisar de bauxita? Sim. Então, a mine-

ração vai ter de compensar os seus impactos. Vai ter de fazer pagamentos compensatórios obrigatórios e voluntários, relativos aos impactos que causa para a sociedade e o planeta, no presente e para o futuro. O que está em discussão hoje é um padrão para que a biodiversidade esteja igual, ou melhor, do que a situação em que se encontrava antes de as atividades produtivas

**“O retorno desse investimento é (...) ser parte legítima e integrante dessa comunidade. Além disso, veja as carteiras de investimento das empresas consideradas sustentáveis (...). Essa atitude de responsabilidade socioambiental tem um retorno para além da capacidade de funcionar localmente de forma pacífica.”**

**“O que está em discussão hoje é um padrão para que a biodiversidade esteja igual ou melhor do que a situação em que se encontrava antes das atividades produtivas começarem. É esse o padrão que vai se exigir das empresas.”**

começarem. É esse o padrão que se vai exigir das empresas. E a gente precisa ser suficientemente inteligente para fazer isso tanto por uma questão de sobrevivência como por uma questão de oportunidade de mercado.



# Considerações finais

A oportunidade que se abre com o desafio em Juruti é tão relevante quanto exigente, o que implica dizer que depende de vontade e determinação de todos os participantes. É um mote de mudança para histórias pessoais, comunitárias e institucionais que têm em comum o desafio do desenvolvimento sustentável no plano do concreto, do vivido. E por isso interessa tanto. E por isso causa polêmica, mas, ao mesmo tempo, pode alcançar enorme sinergia. Depende também de muita ousadia, até mesmo para sentar à mesa com diferentes – vistos muitas vezes como adversos – e com eles pactuar regras para que a confiança e a identidade mútuas sejam construídas de fato e não permaneçam como mero discurso.

Da ALCOA, a situação exigirá que se conscientize profundamente das conseqüências de extrapolar o limite das exigências legais e voluntariamente engajar-se num experimento que se chama futuro. Recursos financeiros serão o menor dos investimentos. A vontade será o maior. Para tanto, a empresa precisa medir riscos e ganhos de sua existência sustentável e entender a maneira complexa e sofisticada pela qual eles repercutem na equação de mercado que é a razão de ser da empresa. Fazer parceria com uma universidade, compartilhar dados com uma organização não-governamental, engajar-se em formas avançadas de conservação da natureza, participar de um fórum para definir coletivamente agendas de desenvolvimento, tudo isso tem que fazer sentido dentro da natureza própria da empresa. Ela não se transforma numa instituição de assistência social e nem adquire responsabilidades de Estado, mas tem que ter clareza de que está incorporando nova dimensão à sua personalidade, o que gera tarefas,



GVces

compromissos e relacionamentos permanentes. Do poder público e da sociedade civil, o modelo demanda a mesma disposição ao diálogo, a mesma transparência e os mesmos compromissos rumo à construção de um futuro comum de interesse de todos.

As sugestões feitas no modelo proposto são uma espécie de bússola para caminhar nessa direção, o que não significa que todos os passos têm que ser dados numa única seqüência ou a uma dada velocidade. É possível fazer escolhas e combinações, criando com elas uma situação de conforto e de aprendizado para avançar.

*Juruti Sustentável: Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local* não é um manual de instruções. Ele apresenta orientações para a concretização de uma agenda de longo prazo para a região de Juruti. Mas a qualidade dos resultados a serem alcançados é inseparável da capacidade de apropriação do modelo, seus conceitos e proposições, por todas as partes envolvidas. A maior – e mais importante – expectativa em relação ao modelo é a de que, uma vez implementado e testado em sua complexidade, ele se configure como um bem público, ao alcance e a serviço de toda a sociedade.

## ANEXOS

# Uma breve atualização

O modelo de desenvolvimento local sustentável para Juruti descrito na presente publicação foi apresentado à ALCOA em 2006. De lá para cá, algumas mudanças aconteceram na implementação dos pilares do tripé de intervenção proposto

## IMPLEMENTANDO O TRIPÉ DE INTERVENÇÃO

### O FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Em fevereiro de 2008 foi formado oficialmente o Conselho Juruti Sustentável Provisório, que vem sendo estudado e discutido entre ALCOA e comunidade local desde setembro de 2007. O Conselho é constituído como um *espaço permanente de diálogo e ação coletiva entre organizações civis, do poder público e empresas interessadas na sustentabilidade do desenvolvimento local e regional*, de acordo com seu Estatuto. Três empresas, três representantes do poder público e nove de movimentos sociais de Juruti dão forma ao Conselho, que é composto de oito câmaras técnicas – Desenvolvimento Rural, Educação, Saúde, Cultura & Turismo, Meio Ambiente, Segurança, Infra-estrutura & Saneamento e Economia & Trabalho. As câmaras técnicas reúnem-se periodicamente e tratam de uma agenda de prioridades temáticas. Entre os assuntos discutidos ainda no primeiro semestre de 2008, destacam-se a realização do I Encontro de Negócios de 2008 e o manejo do Lago Jará – que, além do valor simbólico para a cidade, constitui a sua maior bacia hídrica. O Conselho também discute temas emergentes do município, colocando-se como espaço público de mediação de conflitos socioambientais. No primeiro semestre de

2008 estavam sendo discutidas as ocupações irregulares na cidade. O Conselho pretende articular-se ao sistema de monitoramento do desenvolvimento de Juruti e região e o fundo de desenvolvimento regional, ambos atualmente em construção. Em maio de 2008, o Conselho iniciou um processo de sensibilização sobre a Agenda 21, incluindo visitas de intercâmbio e reuniões comunitárias, como forma de preparar o diagnóstico e o plano de desenvolvimento sustentável de Juruti. Em agosto de 2008 aconteceu a Assembleia Geral do Conselho Juruti Sustentável. (Fonte: ALCOA)

### OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Fundação Getulio Vargas (FGV) foi convidada pela ALCOA a assumir a condução do segundo pilar de intervenção do modelo. Os trabalhos para a construção dos indicadores de desenvolvimento para Juruti e entorno começaram no segundo semestre de 2007, com a realização de ampla pesquisa bibliográfica, diagnóstico da linha de base a partir de dados secundários e realização de visitas preparatórias a Juruti, Santarém e Belém. No início de 2008 foram realizadas oficinas de trabalho em Juruti, Santarém e Belém, com mais de 140 participantes, entre lideranças comunitárias e de movimentos sociais, representantes do poder público municipal e estadual, pesquisadores e ambientalistas. Foi criado um Grupo de Acompanhamento, composto de cerca de 15 lideranças locais representando a zona urbana, a zona de várzea e a zona do planalto, que se reúnem mensalmente para acompanhamento e construção coletiva do trabalho juntamente com a FGV. Mais de 90 indicadores foram levantados nas oficinas, além de potenciais métricas, fontes de dados e território a ser monitorado. Em junho de 2008, a FGV iniciou, também, em parceria com o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV, uma

pesquisa qualitativa sobre as trocas e fluxos entre Juruti e seu entorno, como subsídio adicional para a definição do território a ser monitorado. Em julho de 2008, deu início a consulta pública sobre os indicadores, com oficinas em comunidades rurais com participação de mais de 300 lideranças, bem como reuniões na sede do município e em Santarém. (Fonte: FGV)

## O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

A ALCOA convidou o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) para desenvolver o fundo de desenvolvimento regional sustentável. Os trabalhos começaram em 2007 e no início de 2008 já haviam sido realizadas diversas visitas à região, bem como um levantamento de várias experiências internacionais de fundos originados por iniciativas de empresas de mineração. Em junho de 2008 estava sendo desenhada a proposta de fundo específica para Juruti, definindo valores de aportes iniciais, a agenda programática, os tipos de governança possíveis e a estrutura do fundo. (Fonte: Funbio)

## A REALIDADE REGIONAL E LOCAL

### A OFICIALIZAÇÃO DO PAS

Em maio de 2008, o Plano Amazônia Sustentável (PAS) foi lançado oficialmente pelo governo federal, com profundas alterações da concepção inicial, idealizada em 2003. Segundo ambientalistas, a versão final perdeu seus aspectos inovadores, além de ser criticada por não ter sido discutida amplamente pela sociedade. Uma das principais alterações foi a retirada da abordagem sub-regional. Na proposta original existiam políticas específicas para três

macrorregiões, divididas em sub-regiões. No plano final, não aparece essa subdivisão e as regiões são mencionadas pontualmente. O documento final continua defendendo a abordagem territorial para o sucesso de implementação de políticas de desenvolvimento adequadas às diferentes realidades regionais na Amazônia, mas baseia-se em divisões regionais de planos de gestão territorial já existentes – no caso da região de Juruti, no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém). Outra alteração diz respeito ao padrão de financiamento, que previa um comando único entre as diferentes fontes de recursos para a região, o que foi abandonado na versão final. Uma das medidas elogiadas é o chamado “penhor florestal”, que disponibiliza fundos públicos para serem usados no replantio e manejo florestal no Norte, Centro-Oeste e Nordeste. Segundo o documento final, o PAS “não é um plano operacional, mas um plano estratégico”. Mas, segundo os críticos, a falta de um relatório de execução na versão final do PAS representa enormes riscos de que o Plano não seja concretizado. (Fonte: [www.agenciabrasil.org.br](http://www.agenciabrasil.org.br), [www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br), [www.oeco.org.br](http://www.oeco.org.br), [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org))

### O PLANO BR-163 SUSTENTÁVEL

Em junho de 2007, um protesto de movimentos sociais e ambientalistas marcou o aniversário de um ano do lançamento do Plano BR-163 Sustentável. Os manifestantes protestavam que o Plano ainda não havia saído do papel, nem tinha sido formulado o modelo de gestão, fundamental para a implementação participativa das iniciativas previstas para mitigação socioambiental do asfaltamento da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém). Em dezembro de 2007, o governo federal criou o Comitê Executivo do Plano

de Desenvolvimento Regional Sustentável da BR-163, que ficaria responsável pelo acompanhamento e articulação do desenvolvimento das ações previstas no Plano. Mas a avaliação dos movimentos da sociedade civil é que a implementação das ações anda a passos lentos, é ineficiente e não atende a demandas urgentes das comunidades localizadas na área de influência da estrada. Com dificuldades burocráticas e falta de investimentos, o asfaltamento também demora a sair do papel. Em maio de 2008, uma audiência pública sobre o processo de licitação para o asfaltamento da rodovia marcou a retomada das obras da BR-163, no trecho que liga o Estado de Mato Grosso aos municípios de Itaituba e Santarém, no Pará. A previsão era a de que as obras saíam do papel em 2009. (Fonte: [www.amazonia.org.br](http://www.amazonia.org.br), [www.dnit.gov.br](http://www.dnit.gov.br), [www.fase.org](http://www.fase.org), [www.socio-ambiental.org](http://www.socio-ambiental.org))

### TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

Em 2008, o governo federal lançou o programa de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais, denominado Territórios da Cidadania, com o objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania a regiões mais carentes do Brasil, com base na integração das ações do governo federal e dos governos estaduais e municipais, com a participação da sociedade civil organizada. O programa abrangerá, em 2008, 60 territórios. O investimento previsto é de R\$ 11,3 bilhões em três eixos de ação: apoio às atividades produtivas, cidadania e acesso a direitos e qualificação de infra-estrutura. A Região Norte será contemplada com R\$ 2,5 bilhões. No Pará, cinco territórios serão beneficiados: Marajó, Nordeste Paraense, Baixo Amazonas, Sudeste Paraense e Transamazônica, que receberão, juntos, R\$

1,2 bilhão para investimentos. Em março de 2008 foi oficializado o Comitê de Articulação no Pará. Cada território incluído no programa é formado por um conjunto de municípios carentes que foram selecionados por critérios como baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e baixo dinamismo econômico e maior concentração de agricultores familiares, assentamentos de reforma agrária e populações de quilombolas e indígenas. No Pará, o governo do Estado lançou o Plano Territorial Participativo, que tem várias interfaces com o programa federal. (Fonte: [www.mda.gov.br/sdt](http://www.mda.gov.br/sdt))

### O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E A AGENDA 21

Em 2006, à época de proposição do modelo, o Plano Diretor do Município de Juruti estava sendo conduzido pela Prefeitura Municipal de Juruti, com o apoio da ALCOA, como uma das condicionantes do licenciamento. E, no início de 2008, as primeiras aproximações para a implementação de uma Agenda 21 Local no Município de Juruti estavam acontecendo, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Sustentável criado.

### PESQUISA IBOPE 2008

Uma pesquisa de opinião pública realizada pelo Ibope em Juruti no início de 2008 demonstrou que 89% da população do município vê de forma positiva o empreendimento da ALCOA. Dos entrevistados, 54% são favoráveis à iniciativa e outros 35% a aceitam e não manifestam restrições. Foram ouvidas 600 pessoas, representando 37 comunidades da região, além da área urbana. (Fonte: ALCOA)

## NOTAS

- [1] Mapa elaborado pelo GVces
- [2] <http://www.ALCOA.com.br>
- [3] Entrevistas em Juruti: prefeito Henrique Costa; ex-prefeito Isaías Batista; secretário de Finanças José Rocha Amazonas; secretário de Agricultura Fernando Esteves; presidente da Câmara Municipal Edjânio Peruano; secretária adjunta de Saúde Ariadne (Associação de Mulheres Trabalhadoras); secretário do Meio Ambiente Expedito Repolho; secretária de Educação Heriana; secretário da Cultura; Otávio Barbosa (presidente da Associação Comercial); Rosineide Barroso (Associação dos Amigos da Pastoral da Criança); Maria (Pastoral da Criança); Jader (Projeto Casulo); Francisco Coelho (ONG ADEG); Hedon Batista (Mundurukus/professor); Ney Juruti (Muirapinimas/professor); Marcília (Escola Maria Pereira); Raimundo dos Santos (Z42); Reginaldo e Mailson (Sindicato dos Trabalhadores Rurais); Safira (Escola de Juruti Velho); José Pimentel (Juruti Velho); José Maria (Juruti Velho); Gerdenor (Juruti Velho); Sebastião Serik (Juruti Velho). Entrevistas em Santarém: Maria Assunta e Maria José (Centro de Estudos e Formação de Trabalhadores Rurais do Baixo Amazonas – CEFTBAM); Rosária Sena – CNPT IBAMA. Belém: Carlos Souza e Paulo Amaral (Imazon); Manuel Amaral e Gordon Armstrong (Instituto Internacional de Educação do Brasil – IEB); Jader (Casulo); José Maria Cardoso da Silva (Conservação Internacional – CI); José Maria de Sousa Melo (Fetagri); Lúcio Flávio Pinto (*Jornal Pessoal*); Oriana Trindade Almeida, Rosana Gisele da Costa e Socorro Pena (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM); Raimundo Moraes (MPE); Ubiratan Cazetta (procurador da República).
- [4] <http://www.ALCOA.com.br>
- [5] United Nations - World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*, New York, Oxford University, 1987.
- [6] Sob intermediação do World Resources Institute (WRI).
- [7] SANTOS, M. *Território e Sociedade: Entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- [8] SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Razão e emoção, técnica e tempo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- [9] <http://www.mda.gov.br>
- [10] Capital pode ser entendido como o estoque de matéria ou informação disponível em um momento determinado (COSTANZA, R. et al. "The value of the world's ecosystem services and natural capital". *Ecological Economics*, n. 25, 1998).
- [11] FURTADO, C. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- [12] O projeto contou com o apoio do Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD) e do Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED), de Londres. <http://www.iied.org.uk/mmsd>
- [13] <http://www.planalto.gov.br/casacivil/arquivosPDF/BR163.pdf>

- [14] Em 2005, o Ministério do Meio Ambiente lançou edital do Fundo Nacional do Meio Ambiente, para “Fortalecimento da Gestão Ambiental e do Ordenamento Territorial” para municípios localizados na área de influência da Rodovia BR-163, a partir da integração das metodologias e conceitos da Agenda 21, do ZEE e do Plano Diretor Participativo. Em 2006, foi lançada a Rede Brasileira das Agendas 21 Locais, para fortalecer e sistematizar as experiências em curso e estimular a ampliação do uso desse processo. Também em 2006 a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria de Minas e Metalurgia do Ministério de Minas e Energia constituíram comissão para integrar ações do setor mineral em processos de Agendas 21 Locais.
- [15] Um bom exemplo é o “Observatório de Políticas Públicas, Conhecimento e Movimento Social na Amazônia – COMOVA”, resultado de parceria entre a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE Pará/Programa Nacional Amazônia) e pesquisadores da Universidade Federal do Pará (UFPA).
- [16] O conceito de espaço é usado na acepção de “espaço público” e, portanto, trata das estruturas – fóruns, conselhos, colegiados diversos – em que se instauram processos transparentes de articulação, negociação e decisão em torno de temas de interesse coletivo.
- [17] Uma série de referências nacionais e internacionais têm pautado o debate sobre indicadores de desenvolvimento sustentável. De acordo com o último *Compendium of Sustainable Development Indicator Initiative*, foram registrados 836 indicadores de desenvolvimento sustentável. Entre aqueles que abordam o tema de maneira multissetorial, destacam-se os indicadores Calvert-Henderson de qualidade de vida, os *Indicators for Sustainable Development* do governo britânico, os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável da ONU, as Metas do Milênio, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e os indicadores do Banco Mundial. Além desses, outro conjunto de referências apresenta indicadores de sustentabilidade ambiental, como o Índice de Progresso Genuíno (GPI), o *Dashboard of Sustainability* e o *Barômetro de Sustentabilidade*. Também foram identificados indicadores e documentos para o setor de mineração: os princípios do ICMM, o suplemento de mineração da *Global Reporting Initiative (GRI)* e os indicadores do Projeto ALCOA na Islândia.
- [18] FENZI, N. Estudo de parâmetros capazes de dimensionar a sustentabilidade de um processo de desenvolvimento. In: *Perspectiva do desenvolvimento sustentável: uma contribuição para a Amazônia 21*, cap. 1, p. 1-31. Belém: Universidade Federal do Pará/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/ UNAMAZ, 1997.
- [19] FRASER et al. “Bottom up and top down: Analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management”. *Journal of Environmental Management*, v.78, Issue 2, Jan 2006, pp. 114-127.
- [20] Reed M.S.; Fraser, E.D.G.; Dougill, A.J. “An adaptive learning process for developing and applying sustainability indicators with local communities”. *Ecological Economics*, 59, pp.406-418, 2006.
- [21] A região de Juruti é considerada “prioridade extremamente alta” nas categorias definidas pelo Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO), que assiste ao Governo Brasileiro a definir ações e áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade no País.
- [22] Tais como ALCOA, Citigroup, Ford, Hewlett, Kellogg, MacArthur, Moore e Rockefeller, Starr, entre outras.

Dezembro, 2008

Log&Print