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

FGV GVces Centro de Estudos em Sustentabilidade da EAESP

ALCOA

FUNBIO

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)

FGV GVces Centro de Estudos em Sustentabilidade da EAESP

ALCOA

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, Silvia Fujiyoshi e Amanda Takahashi

PRODUÇÃO Carolina Tarrio (Jornalista Responsável MTB 24.255) e Bel Brunharo

PROJETO GRÁ fi CO Carla Castilho | Estúdio

ASSISTENTE DE ARTE André Mariano

REVISÃO José Genulino Moura Ribeiro

TRADUÇÃO Barney Whiteoak

FOTOS CAPA Carlos Silva e Christian Knepper

GRÁ fi CA 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)

FSC Fontes Mistas

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

SUMÁRIO EXECUTIVO 7

PARTE I – O DESAFIO 13
O EMPREENDIMENTO 15
AS PERCEPÇÕES LOCAIS 18
O OBJETIVO 25
O CAMINHO 26

ENTREVISTA FRANKLIN FEDER 30

PARTE II – AS PREMISSAS 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

ENTREVISTA MARIO MONZONI 70

PARTE III – O TRIPÉ DE INTERVENÇÃO 79
FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO LOCAL 83
INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 96
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 103

ENTREVISTA PEDRO LEITÃO 108

ANEXOS 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

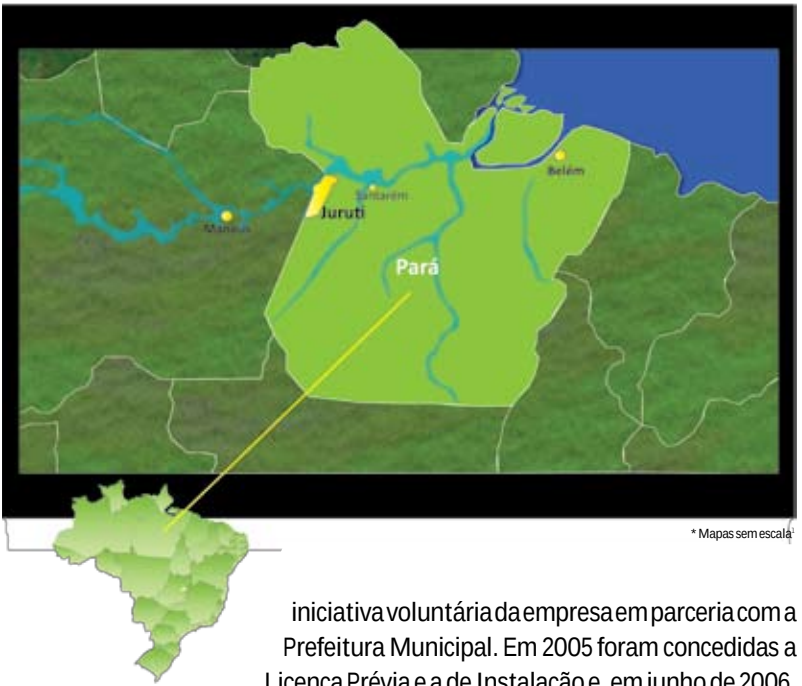
CHRISTIAN KNEPPER/DIVULGAÇÃO ALCOA

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,

CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA

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.[2]

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 igarapé, 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[3]. 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 eqüitativo 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 delinqüência juvenil; e

» a sentimentos que indicavam uma deterioração já em curso dos aspectos valorizados do estilo de vida tradicional da população local.

GVces

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.

GMoes

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"[4].

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[5]*, 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 Getulio Vargas em São Paulo, e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)[6].

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

CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA

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.

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 O fi CIAIS 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 ESTABELECER 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 alcoanos 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"

LUCIANA DE FRANCESCO

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

"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"

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

CHRISTIAN KNEPPER/DIVULGAÇÃO ALCOA

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

CARLOS ALVES / DIVULGAÇÃO ALCOA

CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA

GVces

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.

CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA

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[7]. 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[8].

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"[9]. 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[10]: 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 eqüidade, 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. A 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.

G Veces

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"[11].

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)[12], 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 minero-metalúrgica. Ao adotar valores, o ICMM enfatizou o compromisso do setor com o desenvolvimento sustentável.

AS POLÍTICAS E INICIATIVAS REGIONAIS

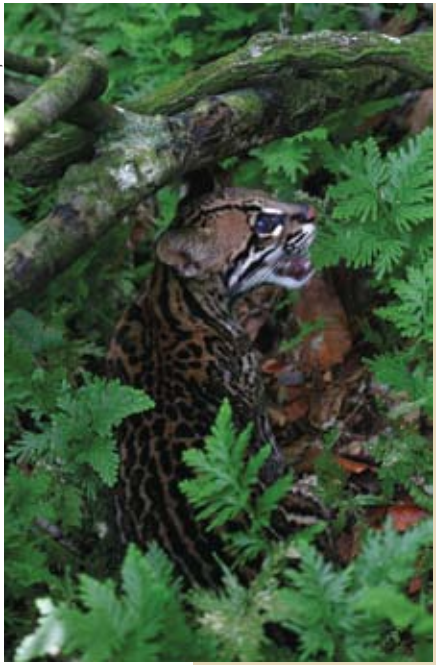
À época do diagnóstico, em 2006, inúmeras políticas públicas e iniciativas voltadas para a gestão territorial sustentável estavam presentes na região, a maioria desencadeada ou impulsionada pela esfera federal, em conseqüência de

pressões relacionadas aos impactos socioambientais do asfaltamento da BR-163, rodovia que liga Cuiabá a Santarém, 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*



CHRISTIAN KNEPPER/DIVULGAÇÃO ALCOA

*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"[13]. 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*

CHRISTIAN KNEPPER / DIVULGAÇÃO ALCOA

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[14].

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[15].

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*).

PISCO DEL GAISO / DIVULGAÇÃO ALCOA

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 Getulio 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 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.

"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"

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

LUCIANA DE FRANCESCO

"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.

> "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"

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