



Resumo Executivo

# Avaliação Preliminar sobre a Efetividade de Estratégias de Conservação voltadas à Governança de Infraestrutura na Amazônia

Gainesville – Flórida, 13 de Março de 2020

**Autores:** Stephen Perz, Robert Buschbacher, Claudia Romero, Angelica Almeyda Zambrano e Andrea Chavez.

**Colaboradores:** Ney José Maciel, Carolina de Oliveira Jordão, Felipe Veluk Gutierrez, Sinomar Ferreira da Fonseca, Gabriel Carrero, Alexandra Sabo, Juliana Santiago, Angélica Gouveia Nunes, Simone Athayde, Marianne Schmink, Bette Loiselle, Eben Broadbent, Marliz Arteaga, Vanessa Luna-Celino, Carla Mere Roncal, Pamela Montero-Alvarez, Martha Rosero-Peña, Leddy Cecilia Sanjinez Lara, Maryi Adriana Serrano Garzón e organizações parceiras do projeto GIA – Governança e Infraestrutura na Amazônia.



## Sumário

<i><b>Apresentação do Resumo Executivo.....</b></i>	<b>1</b>
<i><b>O Desafio da Governança de Infraestrutura .....</b></i>	<b>2</b>
<i><b>Estratégias e Ações de Conservação para Abordar a Governança de Infraestrutura .....</b></i>	<b>3</b>
<i><b>Métodos e Dados .....</b></i>	<b>6</b>
<i><b>Resultados .....</b></i>	<b>7</b>
<i><b>Estratégias Altamente Efetivas .....</b></i>	<b>8</b>
<i><b>Limitações e ressalvas .....</b></i>	<b>10</b>
<i><b>Implicações para as comunidades de prática e aprendizagem – GIA.....</b></i>	<b>10</b>



## Apresentação do Resumo Executivo

Este resumo executivo apresenta uma síntese dos resultados da avaliação preliminar sobre a efetividade de estratégias de conservação voltada à governança de infraestrutura na Amazônia, realizada pela Universidade da Flórida, com foco em projetos localizados em quatro áreas da Amazônia que são alvo do projeto Governança e Infraestrutura na Amazônia (GIA). Uma boa governança de infraestrutura requer considerar adequadamente as desigualdades de poder que caracterizam o tradicional processo de planejamento e a implementação de infraestrutura, conhecido como “*business-as-usual*.” Embora, exista uma extensa literatura sobre os impactos sociais e ambientais negativos relacionados à projetos de infraestrutura, pouco se sabe sobre a efetividade de estratégias de conservação para lidar com as ameaças advindas desses projetos. As pesquisas anteriores sobre o assunto consistem majoritariamente em evidências anedóticas (particulares e subjetivas).

Apresentamos aqui um arcabouço conceitual para destrinchar os fatores que ajudam a explicar a efetividade de estratégias de conservação, o que inclui estratégias organizacionais, estratégias de conservação e fatores exógenos. Em seguida, apresentamos dez macro categorias de ações de conservação, definidas pela classificação da Parceria de Medidas de Conservação ([Conservation Measures Partnership](#) – CMP 2.0), e aplicamos as mesmas ao contexto de governança de infraestrutura.

Fizemos um estudo sistemático sobre a relevância e efetividade de estratégias de conservação para abordar a governança de infraestrutura, a partir de dados coletados de 55 organizações<sup>1</sup> parceiras do projeto GIA em quatro mosaicos de áreas protegidas ameaçadas por infraestrutura na Amazônia Ocidental. Para tanto, conduzimos entrevistas, consultamos websites e realizamos oficinas nos quatro mosaicos para identificar as estratégias de conservação de cada parceiro. Com isso, utilizamos o sistema de classificação CMP 2.0 para classificar os conjuntos de diferentes ações de conservação que formam a estratégia geral de cada organização, em relação à governança de infraestrutura. Em seguida, criamos um guia de classificação para avaliar a *relevância* das estratégias dos parceiros voltadas à governança de infraestrutura e, também, a sua *efetividade* em relação a dois resultados principais: 1) Interromper ou pausar a infraestrutura e 2) Mitigar os seus impactos.

A análise de dados foi feita em três etapas. Primeiro, avaliamos a frequência das ações de conservação e sua distribuição entre os quatro mosaicos. Segundo, identificamos as características das estratégias de conservação altamente efetivas e as analisamos à luz do nosso arcabouço explanatório. Terceiro, identificamos um subconjunto de ações de conservação que foram associadas às estratégias de conservação altamente efetivas, porém utilizadas com pouca frequência. Essa análise vai além de esforços anteriores, que possuíam caráter mais anedótico, porém, é inevitavelmente preliminar. Visto que possuímos informações limitadas sobre como as ações e estratégias reportadas pelas organizações se inter-relacionam, o impacto do tempo e da escala dos esforços, a extensão total de sua efetividade e os fatores exógenos que influenciam.

As estratégias de conservação que envolveram “Aplicação da Lei” (CMP 4) e “Comunicação e Protesto” (CMP 3) obtiveram a maior relevância registrada em relação à infraestrutura. As ações de conservação mais fortemente associadas aos casos altamente efetivos foram “Aplicação da Lei” (CMP 4), seguida de “Comunicação e Protesto” (CMP 3) e “Abordagens Legais e Políticas” (CMP 7). Essas três ações de conservação compreendem a abordagem macro de “Mobilização e Negociação Política.” Além disso,

---

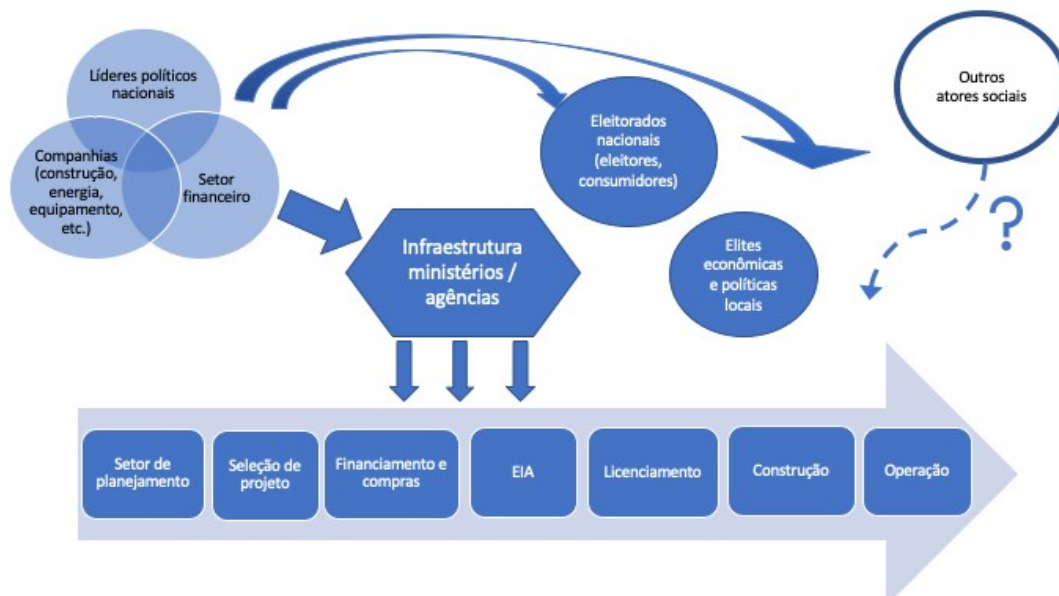
<sup>1</sup> 24 ONGs, 11 universidades, 10 organizações comunitárias e 10 agências do governo.

“Ação Legal Não Criminal” (um subconjunto da CMP 4 – Aplicação da Lei) foi considerada altamente efetiva, porém, raramente utilizada em estratégias de conservação. Estratégias de conservação altamente efetivas não utilizaram essas ações de “alto impacto” (CMP 3, 4 e 7) isoladamente, mas frequentemente as combinaram com ações de conservação amplamente utilizadas, como “Educação e Treinamento,” e “Pesquisa e Monitoramento” (CMPs 9 e 8). Outra constatação importante é que ações de conservação altamente efetivas muitas vezes incluem parcerias com grupos e organizações comunitárias de base, embora, frequentemente também envolvam um conjunto de outros tipos de parcerias. Uma conclusão final é a de que redes, assim como colaboração de forma geral, são amplamente utilizadas. Mas esta estratégia não é exclusiva dos parceiros considerados detentores das estratégias mais efetivas para lidar com infraestrutura.

Os resultados desse estudo informarão as próximas etapas da execução do projeto GIA, a fim de apoiar e aprimorar as estratégias acima mencionadas. Isso por meio de ações locais específicas, estudos de caso, formação de um grupo de trabalho sobre ações legais não criminais, realização de webinários e discussões on-line e documentação dos processos de aprendizagem e uso de ferramentas pelos participantes das Comunidades de Prática e Aprendizagem criadas pelo GIA.

## O Desafio da Governança de Infraestrutura

As desigualdades de poder entre aqueles que promovem e outros atores envolvidos e que são afetados por projetos de infraestrutura geram desafios à governança de infraestrutura. Aqui introduzimos um fluxograma para entender os tradicionais processos políticos e de tomada de decisão (“*business-as-usual*”) ao longo da formulação de projetos de infraestrutura (Figura 1). Embora, os ministérios e agências governamentais possam desenvolver planos e supervisionar projetos utilizando critérios técnicos e econômicos, o controle e a direção podem vir do “triângulo de ferro” composto por líderes políticos, empresas de construção e outras grandes companhias e agências financeiras (internacionais ou nacionais), que frequentemente trabalham em conchavo, inclusive por meio de corrupção. Outros grupos de apoiadores, locais e nacionais, podem ser cooptados para apoiar projetos devido as suas aspirações majoritariamente econômicas, sejam elas bem fundamentadas ou não. Assim, os projetos desenvolvem uma lógica de auto reforço, baseada em interesses políticos e econômicos privados que podem ser insensíveis às considerações sociais e ambientais, que normalmente são consideradas apenas para cumprir requisitos legais e são incorporadas tardiamente no processo.



**Figura 1.** Fluxograma com papéis de diferentes atores sociais na formulação de iniciativas de desenvolvimento de infraestrutura (forma tradicional ou “business-as-usual”). A espessura das setas indica a quantidade de influência exercida sobre outros atores envolvidos.

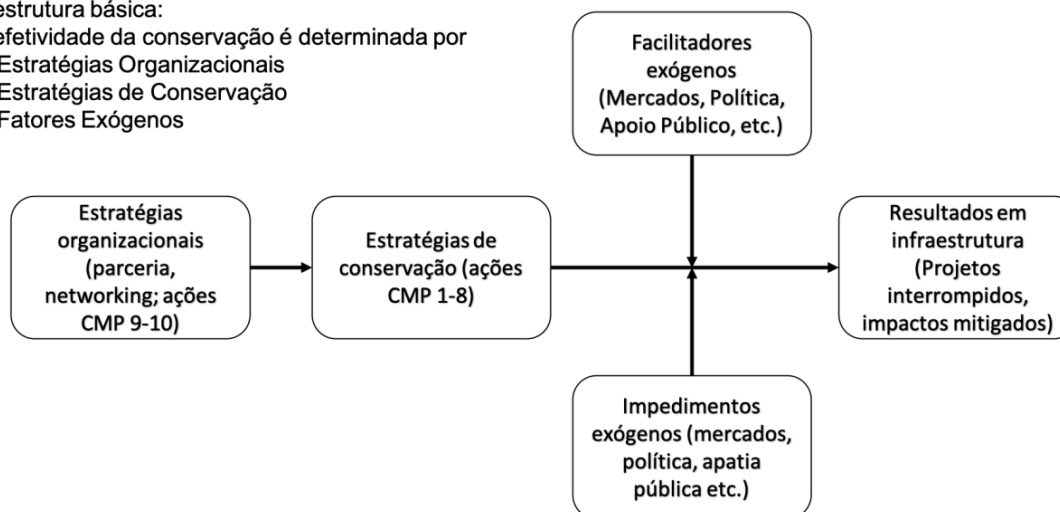
## Estratégias e Ações de Conservação para Abordar a Governança de Infraestrutura

O fluxograma acima destaca as relações de influência e ressalta que interromper/pausar ou mitigar ameaças à conservação e sociedade por projetos de infraestrutura requer ir além dos modelos tradicionais ou “business-as-usual,” visando reduzir os desequilíbrios de poder para que os atores sociais possam ser incluídos no processo de planejamento e implementação de infraestrutura. Para orientar as ações do GIA e definir uma agenda de trabalho para superar este *status quo*, formulamos um quadro conceitual para identificar os elementos básicos das estratégias e ações de conservação que os parceiros podem adotar para interromper/pausar ou mitigar os impactos de infraestrutura, através de uma governança socioambiental aprimorada (Figura 2). Este quadro mostra que a efetividade de conservação é determinada por estratégias organizacionais que criam condições para estratégias de conservação que buscam influenciar os resultados relacionados à infraestrutura, todos influenciados por fatores exógenos positivos e negativos.

A estrutura básica:

A efetividade da conservação é determinada por

1. Estratégias Organizacionais
2. Estratégias de Conservação
3. Fatores Exógenos



**Figura 2.** Quadro Conceitual com estrutura básica de efetividade de conservação em relação aos projetos de infraestrutura.

Como base para a análise das estratégias de conservação envolvendo infraestrutura utilizadas por cada organização, baseamo-nos na já conhecida e estabelecida Classificação de Ações de Conservação<sup>2</sup> (CMP 2.0, em inglês), organizada em torno de dez macro categorias de “ações de conservação,” cada qual com suas respectivas subcategorias (Tabela 1).

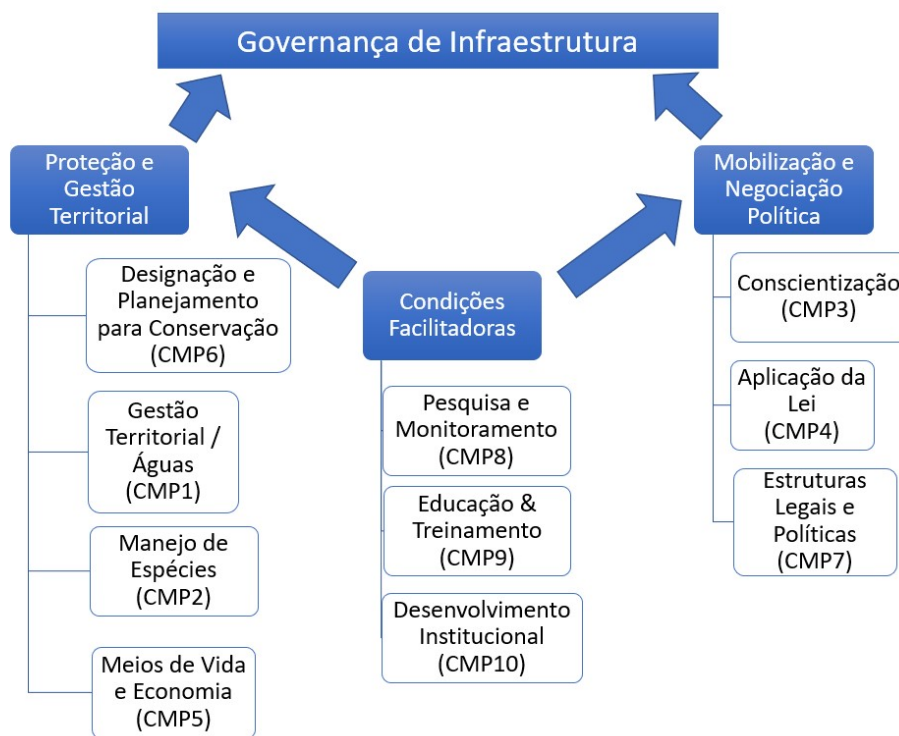
**Tabela 1.** Classificação CMP de Ações de Conservação 2.0 e exemplos selecionados de ações de conservação específicos para interromper/pausar ou mitigar projetos de infraestrutura.

CLASSIFICAÇÃO DE AÇÕES DE CONSERVAÇÃO	EXEMPLOS RELEVANTES À GOVERNANÇA DE INFRAESTRUTURA
1. Gestão Territorial/Águas	Implementação de planos de manejo de áreas protegidas ou planos de manejo de recursos naturais em áreas ameaçadas por infraestrutura.
2. Manejo de Espécies	Manejo de recursos pesqueiros impactados por hidrelétricas.
3. Conscientização	Estratégias de comunicação: custos e benefícios da infraestrutura ou perspectivas das comunidades afetadas. Defesa ( <i>Advocacy</i> ) e negociação: engajamento com órgãos governamentais e empresas de construção. Mobilização política: protestos <i>online</i> e/ou nas ruas.
4. Aplicação da Lei e Acusação	Ação legal não-criminal: ações judiciais sobre EIAs, trabalho com Ministérios Públicos.
5. Meios de Vida, Incentivos Econômicos e Morais	Melhor acesso a mercados para produtos florestais sob manejo sustentável ou pagamentos por serviços ecossistêmicos para reduzir o desmatamento em áreas ameaçadas por infraestrutura.
6. Designação e Planejamento para Conservação	Planejamento e criação de áreas protegidas; reconhecimento de terras indígenas.
7. Estruturas Legais e Políticas	Engajamento com órgãos governamentais para apoiar políticas favoráveis à conservação; clínicas legais em processos de planejamento de infraestrutura.

<sup>2</sup> Parceria de Medidas de Conservação (2016) - Classificação de Ações de Conservação (versão 2.0).

8. Pesquisa e Monitoramento	Análise de custos e benefícios da infraestrutura proposta; pesquisas e observatórios sobre impactos; inquéritos sobre corrupção e não-conformidade através de consultas e outros requisitos de planejamento.
9. Educação e Treinamento	Desenvolvimento de liderança para defesa de políticas e capacidade organizacional; treinamento técnico para monitoramento e gestão ambiental.
10. Desenvolvimento Institucional	Fortalecimento de organizações indígenas e outras organizações comunitárias, criação de redes e coalizões entre partes interessadas.

As dez macro-categorias de ações de conservação podem ser agrupadas em três grupos que representam abordagens abrangentes para a governança de infraestrutura (Figura 3). As ações de conservação 1, 2, 5 e 6 contribuem à “Gestão e Proteção Territorial,” essa gestão pode mitigar o impacto de infraestrutura nos recursos e territórios diretamente e/ou fornecer legitimidade legal que possa ser utilizada para interromper/pausar projetos ou mitigá-los. As Ações de Conservação 3, 4 e 7 estão todas relacionadas à “Mobilização Política e Negociação” para questionar ou modificar o planejamento e implementação de infraestrutura. As Ações de Conservação 8, 9 e 10 não foram consideradas diretamente orientadas à governança da infraestrutura, mas podem criar “Condições Facilitadoras” para melhorar a efetividade de outras ações.



**Figura 3.** Abordagens macro orientadas à governança da infraestrutura (retângulos azuis) representadas como grupos de ações de conservação CMP 2.0 (retângulos brancos).

## Métodos e Dados

Nossa avaliação foi uma “revisão de evidências” baseada em uma abordagem sistemática para a coleta e análise de dados dos parceiros do projeto GIA, sobre percepções da efetividade de suas estratégias para promover governança de infraestrutura. Através de entrevistas, oficinas e análise de documentos on-line, obtivemos dados de 55 casos de organizações que trabalham em quatro mosaicos da Amazônia Ocidental: 9 no mosaico Alto Madeira (Bolívia-Brasil), 16 na Amazônia Colombiana, 14 no departamento de Loreto no Peru e 16 no Sul do Amazonas (AM) – Norte de Rondônia (RO), Brasil.

Utilizando o sistema de classificação CMP 2.0 (Tabela 1), nós especificamos qual conjunto de ações de conservação distintas são combinadas para constituir a estratégia geral de cada organização em relação à governança de infraestrutura. Em seguida, caracterizamos a relevância e a efetividade da estratégia geral de cada organização com relação à infraestrutura e utilizamos isso para analisar a relevância e a efetividade das ações de conservação constituintes. Enfatizamos que o foco da nossa análise é a relevância e efetividade das dez categorias de ações de conservação com base nos resultados de todo o conjunto de 55 casos. Aqui não relatamos resultados de casos individuais, nem fizemos inferências sobre estratégias de conservação de maneira mais ampla (ou seja, além da relevância e do impacto na governança de infraestrutura).

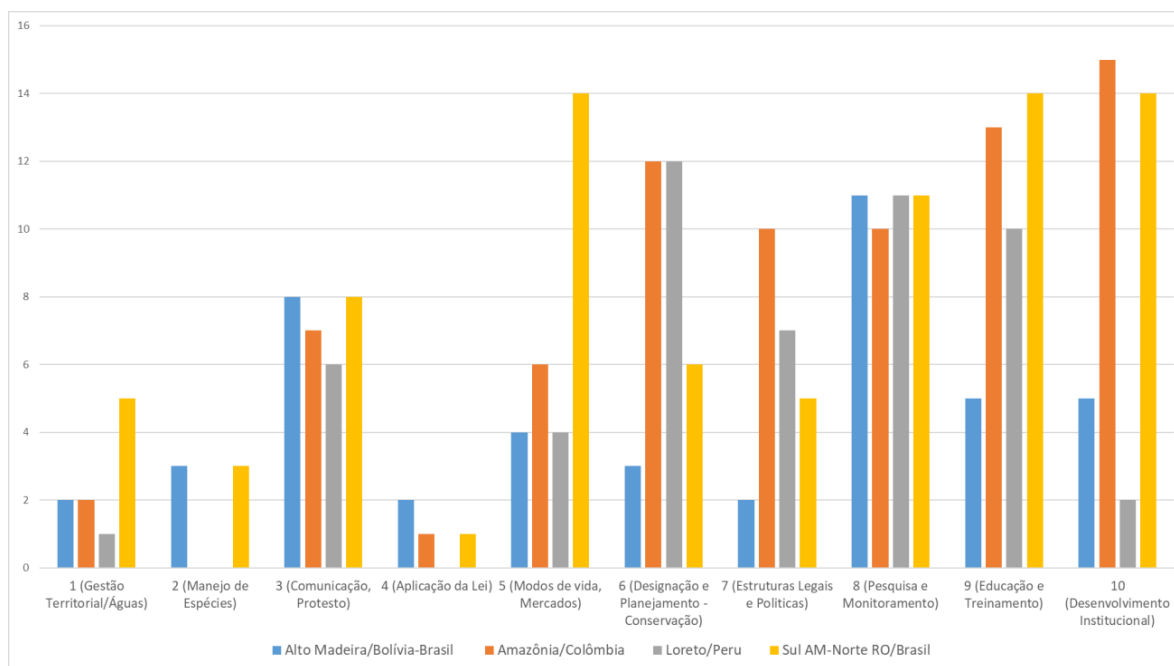
A relevância e a efetividade de cada estratégia foram classificadas independentemente de acordo a um guia de classificação com uma escala de 0 a 3. Esta foi realizada por dois membros sênior da equipe do projeto GIA que são os mais familiarizados com o conjunto total de casos. As divergências foram discutidas com todo o comitê executivo do projeto e foram feitos os ajustes apropriados. “Relevância” foi entendida como a extensão em que a infraestrutura era o foco principal da estratégia de uma organização. Classificamos a relevância = 3 se uma estratégia foi relatada como diretamente, explicitamente orientada para a infraestrutura, 2 se a estratégia era indireta, mas explícita, 1 se era indireta e implícita na infraestrutura e 0 se não houve menção específica à infraestrutura. Já em relação a “Efetividade,” avaliamos separadamente em relação à interrupção ou pausa da infraestrutura e à mitigação dos impactos dos projetos de infraestrutura. Especificamente, classificamos efetividade = 3 se o parceiro reportou explicitamente a interrupção/pausa ou mitigação da infraestrutura; 2 se o parceiro avançou no sentido de interromper ou mitigar, sem fornecer evidências claras de um resultado específico, ou se um parceiro estava criando condições para interromper ou mitigar, caso a infraestrutura fosse proposta no futuro; 1 se o parceiro estava perseguindo metas de conservação que poderiam influenciar indiretamente a infraestrutura; e 0 se o parceiro não indicou nenhuma razão para esperar impactos em projetos de infraestrutura ou em seu planejamento.

A classificação da estratégia de cada organização resultou em pontuações separadas para relevância, efetividade com relação à interrupção/pausa da infraestrutura, e efetividade com relação à mitigação dos impactos da infraestrutura. Essas pontuações foram aplicadas a cada ação de conservação incluída na estratégia geral de cada organização. Os resultados desta análise são relatados abaixo.



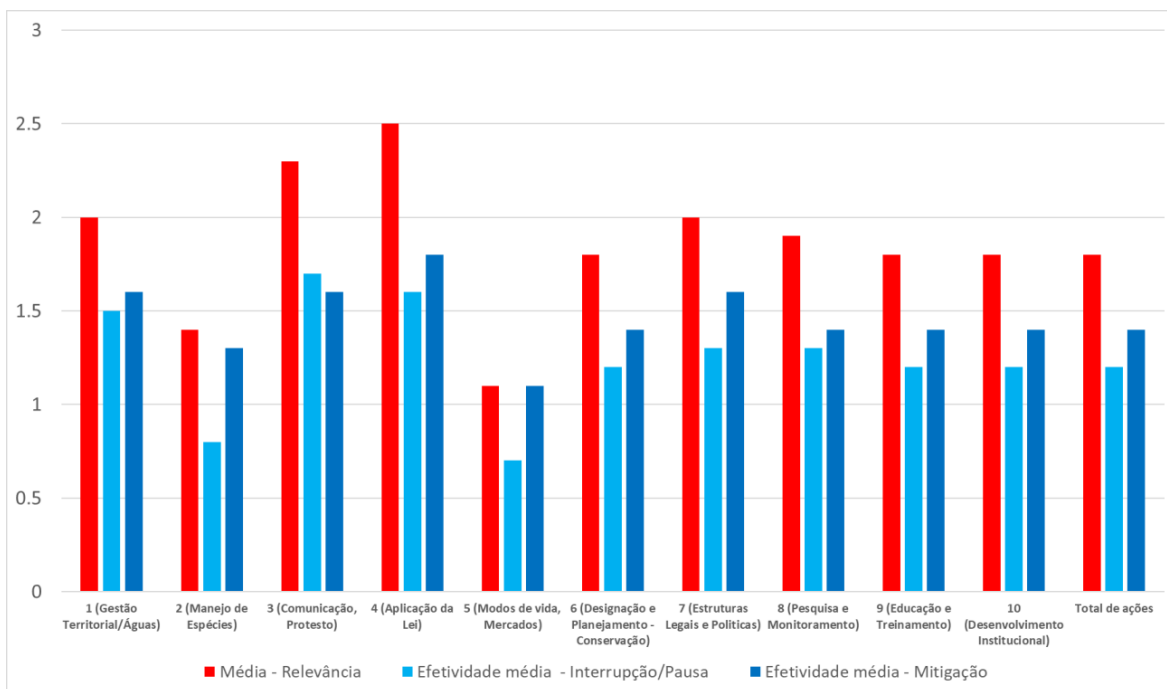
## Resultados

Os 55 casos de estratégias organizacionais incluíram um total de 255 ações de conservação, o que representa uma média de 4,6 ações por estratégia. A frequência e distribuição das ações de conservação variaram entre os quatro mosaicos (Figura 4). “Pesquisa e Monitoramento” (CMP 8, n = 43) e “Educação e Treinamento” (CMP 9, n = 42) foram as ações de conservação mais comumente usadas. Algumas ações de conservação foram adotadas igualmente entre mosaicos (principalmente comunicação (CMP 3) e pesquisa (CMP 8)), enquanto outras variaram mais.



**Figura 4.** Frequência de casos relatados de ações de conservação do CMP 2.0 nas estratégias de organizações parceiras do GIA operantes em quatro mosaicos na Amazônia.

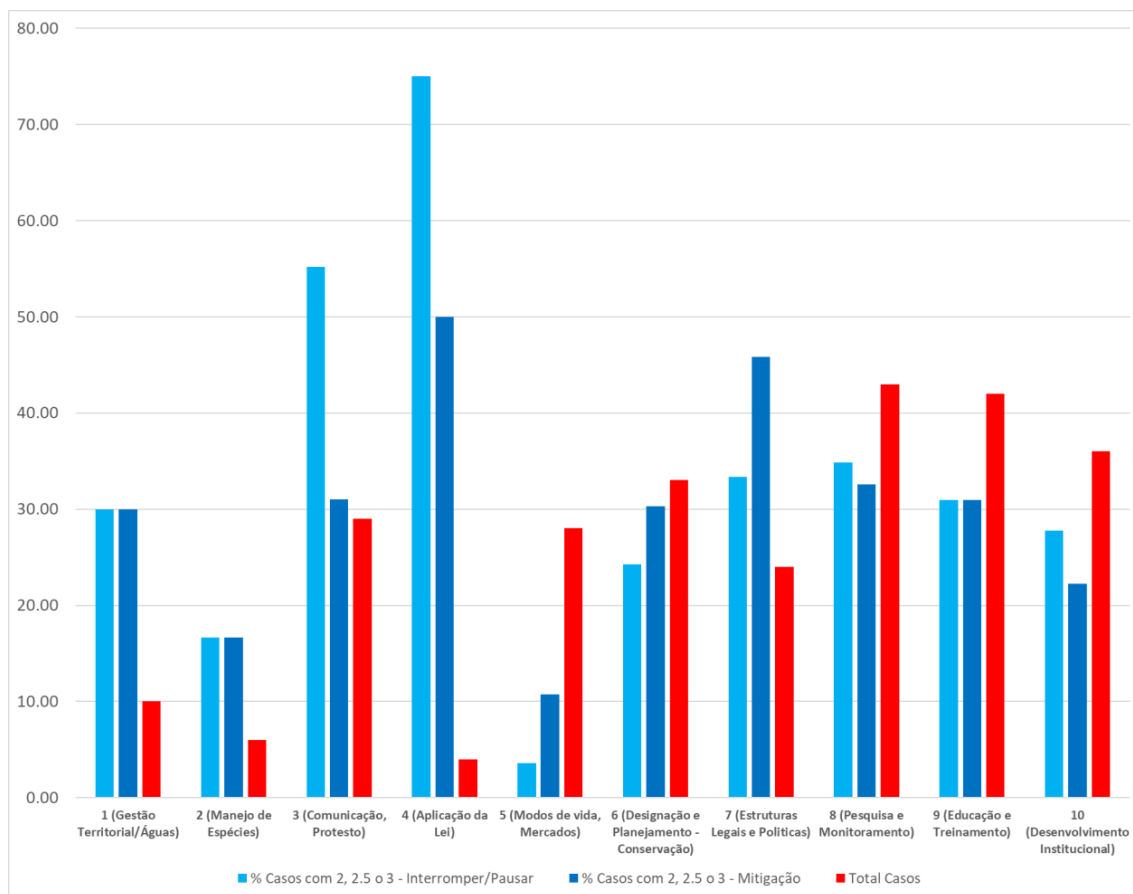
A Figura 5 apresenta as pontuações para ações de conservação no que diz respeito à relevância para a infraestrutura e efetividade na interrupção/pausa da infraestrutura e mitigação dos impactos. No geral, as pontuações de relevância foram cerca de 2 em uma escala de 0-3, enquanto as pontuações de impacto foram principalmente entre 1 e 1,5. As organizações com estratégias de conservação que envolviam aplicação da lei (CMP 4) e comunicação e protesto (CMP 3) tiveram a maior relevância em relação a infraestrutura. Essas ações de conservação também tiveram pontuação de efetividade mais altas para interromper/pausar e mitigar os impactos da infraestrutura, seguidos pela gestão territorial /águas (CMP 1) e abordagens legais e políticas (CMP 7).



**Figura 5.** Pontuação média de ações de conservação por relevância à infraestrutura (vermelho), efetividade na interrupção/pausa da infraestrutura (azul claro) e efetividade na mitigação dos impactos da infraestrutura (azul escuro) (n = 255 ações de conservação em 55 casos).

### *Estratégias Altamente Efetivas*

Em seguida, concentramos nossa análise nas ações de conservação incluídas nas estratégias organizacionais classificadas como sendo as de maior efetividade para interromper e/ou mitigar os projetos de infraestrutura, com pontuações 2 ou mais na escala de 3 pontos (Figura 6).



**Figura 6.** Frequência das ações de conservação (%) nos casos com alta efetividade média (> 2 em uma escala de 3 pontos) por interromper/pausar a infraestrutura (azul claro) e mitigar os impactos da infraestrutura (azul escuro), versus a frequência em todos os casos (vermelho).

As ações de conservação mais frequentemente usadas nos casos altamente efetivos foram a aplicação da lei (CMP 4), seguida de comunicação e protesto (CMP 3) e, em seguida, abordagens legais e políticas (CMP 7). Essas descobertas são válidas tanto para interromper/pausar a infraestrutura (barras azuis claras) quanto para mitigar os impactos da infraestrutura (barras azuis escuras). Deve-se notar que as três ações de conservação mais efetivas estão relacionadas à abordagem geral de “Mobilização e Negociação Política” (ver Figura 3).

Outro resultado importante de nossa análise, é que as ações que foram mais efetivas com frequência não foram as mais utilizadas (barras vermelhas). Em particular, a aplicação da lei esteve altamente correlacionada com as estratégias de conservação altamente efetivas, porém foi a menos usada de todas as ações de conservação. Deve-se notar que a categoria 4 “Aplicação da Lei” do CMP inclui a subcategoria 4.3 – “Ação Legal Não Criminal” – que é o tipo de atividade referida nos casos aqui.

Quando classificamos todos os 55 casos em um índice com base nas pontuações totais de relevância e nos dois tipos de efetividade, duas outras descobertas surgiram. Primeiro, embora as estratégias gerais dessas organizações tenham um grande peso nas ações 3, 4 e 7 do CMP (ou seja, mobilização e negociação política), outras ações de conservação estavam frequentemente presentes, principalmente capacitação (CMP 9), pesquisa e disseminação (CMP 8) e designação e planejamento para conservação (CMP 6). As ações 8 e 9 do CMP estão incluídas no conjunto de “condições facilitadoras” (ver Figura 3) e, embora, essas ações não tenham sido desproporcionalmente representadas nas estratégias mais efetivas (ou seja, elas estavam presentes nos casos mais e menos efetivos), elas claramente desempenham um papel importante em estratégias efetivas.

Além disso, quando analisamos redes e colaboração entre as estratégias organizacionais mais efetivas, descobrimos que ambas são amplamente utilizadas e não exclusivas dos parceiros com ações de conservação mais efetivas. No entanto, também descobrimos que, embora as organizações comunitárias de base representassem apenas 18% da nossa amostra geral, elas representavam 50% do nível mais alto dos casos mais efetivos. Isso indica que essas organizações podem desempenhar um papel fundamental nas estratégias de governança de infraestrutura relacionadas à mobilização e negociação políticas, talvez por causa da alta relevância e efetividade da comunicação (CMP 3), que inclui protestos e desobediência civil, bem como a posição legal dos grupos com respeito à aplicação de leis e políticas (CMP 4 e 7).

### *Limitações e ressalvas*

Nossa avaliação pretende servir como ponto de partida para uma discussão mais aprofundada sobre como as ações e estratégias de conservação podem impactar a governança de infraestrutura. A extensa discussão de ressalvas no relatório completo reflete o estado incipiente da pesquisa sobre a efetividade das estratégias de conservação para interromper/pausar e mitigar os impactos da infraestrutura nos quatro mosaicos da Amazônia. Por exemplo, temos conhecimento limitado sobre a importância do contexto mais amplo e fatores exógenos na formação de percepções de efetividade. Além disso, nossa análise reflete informações de um determinado momento e é muito particular para escalas específicas, nos faltam informações sobre o tempo de implementação de cada ação e, dada a natureza dinâmica do contexto socioambiental e político em que os projetos de infraestrutura se desenvolvem, os resultados da governança podem (e têm) mudado. Todas essas questões requerem uma investigação mais aprofundada.

## **Implicações para as comunidades de prática e aprendizagem – GIA**

Os resultados desta avaliação preliminar indicam que as abordagens listadas abaixo, especificamente destinadas a reduzir as desigualdades de poder que caracterizam os processos tradicionais de planejamento e a implementação de infraestrutura (“business-as-usual”), oferecem oportunidades promissoras para influenciar positivamente os contextos de governança de infraestrutura:

- Estratégias integradas de conservação - incorporando comunicação e protesto, aplicação da lei e abordagens legais e políticas (ações de conservação CMP 3, 4 e 7) - destinadas à mobilização e negociação políticas;
- Sinergias potenciais entre organizações de base e outros tipos de organizações;
- Ações de conservação complementares, como pesquisa e capacitação, na medida em que apoiam e fortalecem as CMP 3, 4 e 7.

O projeto GIA concentrará suas pesquisas, análises e diálogos ao longo do próximo ano (2020-21) no apoio e aprimoramento das abordagens acima. Atividades específicas incluirão:

- Complementar o trabalho em andamento das organizações parceiras em mosaicos selecionados para aprimorar a experiência, reflexão e aprendizado das estratégias de conservação prioritárias mencionadas, de acordo com contextos específicos, oportunidades e prioridades de parceiros;
- Realizar pesquisas a partir de estudo de caso, em parceria com participantes do GIA sobre exemplos promissores identificados nesta avaliação preliminar da aplicação dessas estratégias de conservação, observando, em particular, a complementaridade entre diferentes ações de

conservação e tipos de organizações com estratégias efetiva e o papel de fatores exógenos limitantes e facilitadores;

- Desenvolver um grupo de trabalho temático entre regiões sobre a promissora – mas pouco utilizada entre os parceiros do GIA – ação CMP 4.3 (“Ação Legal Não Criminal”), para trocar experiências, documentar e analisar o uso dessa ação e explorar oportunidades para complementar as estratégias existentes com esta ação;
- Utilizar os webinários e nossas plataformas on-line como um fórum virtual de discussão e trocas entre profissionais, para promover o aprendizado e a análise sobre o uso dessas estratégias de conservação;
- Documentar o processo de aprendizagem e a aplicação dessas no trabalho dos participantes das Comunidades de Prática e Aprendizagem (CoP-A) criadas no âmbito do projeto GIA.