



TESE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ppa.org.br

EXPEDIENTE

Coordenação geral
Eduardo Rocha

Coordenação institucional
Plataforma Parceiros pela Amazônia (PPA)

Apoio institucional
Aliança Bioersity & CIAT
USAID Brasil

Elaboração
Agenda Pública

Revisão técnica
Augusto Corrêa
Denyse Mello
Fábio Deboni
Júlia Pimenta
Juliana Splendore
Patricia Benthien

Produção gráfica e editoração eletrônica
Amanda Araújo
Mirian Maia

Fotos
Acervo PPA

SUMÁRIO

01

INTRODUÇÃO	..... 06
1.1. Sumário executivo	..... 07
1.2. Premissas e conceitos para a Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA	..... 09

02

OS CONTEXTOS DA AMAZÔNIA e os desafios para uma Tese de Desenvolvimento Territorial	..... 18
2.1. Dos ciclos ao paradoxo atual	..... 28
2.2. As diferentes “Amazônias”	..... 31
2.3. Contextos das iniciativas de Desenvolvimento Territorial na Amazônia	..... 37
2.4. Dos paradoxos e do reconhecimento da diversidade estrutural aos desafios para uma Tese de Desenvolvimento Territorial – um novo ciclo é possível.....	41

03

AS ARTICULAÇÕES para o desenvolvimento na Amazônia	..... 46
3.1. Iniciativas de Desenvolvimento Territorial realizadas por arranjos institucionais	..... 49
3.2. As articulações multissetoriais	..... 52
3.3. Coordenações subnacionais	..... 53

04

LIÇÕES DE 20 ANOS de tentativas de promover Desenvolvimento Territorial: o que diz a literatura sobre onde vêm falhando as experiências	..... 56
4.1. As características marcantes das iniciativas sociais de Desenvolvimento Territorial e seus limites	..... 61
4.2. As lições para uma nova geração de Programas de Desenvolvimento Territorial	..... 63

05

PROPOSIÇÕES	..... 66
5.1. Oportunidades	..... 68
5.2. Das oportunidades às ações: proposta para qualificar as experiências de Desenvolvimento Territorial	..... 70

06

CONSIDERAÇÕES FINAIS 84
-----------------------------	----------

07

AGRADECIMENTOS 88
-----------------------	----------

08

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 91
-----------------------------------	----------



INTRODUÇÃO

01

A **Plataforma Parceiros pela Amazônia (PPA)** é uma iniciativa de ação coletiva multissetorial que visa desenvolver e identificar soluções inovadoras e tangíveis para o desenvolvimento sustentável e a conservação da biodiversidade, florestas e recursos naturais da Amazônia brasileira.

Criada no final de 2017, a PPA busca alavancar investimentos de impacto socioambiental positivo na Amazônia brasileira, compartilhar boas práticas e fomentar parcerias. A Plataforma possui um portfólio de programas e projetos que estimulam o Desenvolvimento Territorial e o fortalecimento de Negócios de Impacto Socioambiental para a Amazônia.

Neste processo de elaboração de sua **Tese de Desenvolvimento Territorial**, a PPA direciona-se a três objetivos marcantes dentre suas estratégias e linhas de ação:

- a**  estimular o **desenvolvimento sustentável da Amazônia;**
- b**  de forma a favorecer a **conservação da biodiversidade e os meios de vida e produção sustentáveis;**
- c**  através do **fortalecimento de negócios e ecossistemas de impacto e das capacidades das instituições e das pessoas dos territórios.**

O parceiro para a realização deste trabalho foi a **Agenda Pública** (agendapublica.org.br), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que atua há mais de 14 anos pelo desenvolvimento sustentável e pelo aprimoramento dos serviços públicos brasileiros. A Agenda Pública aprimora a gestão e desenvolve equipes intersetoriais para fazer acontecer serviços públicos mais simples, inteligentes e humanos. Defende, em suas agendas estratégicas, que os serviços públicos de qualidade, combinados com bons ambientes de negócios, melhoram o nível de bem-estar, fortalecem a economia - gerando ganhos de competitividade - e ampliam a confiança da população no futuro do país.

1.1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O objetivo

da Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA é apresentar um conjunto de referências que possam ser utilizadas por atores sociais presentes na Amazônia brasileira e que queiram alinhar suas práticas, de forma a gerar maior convergência com as ações de outras organizações igualmente interessadas em promover iniciativas de desenvolvimento sustentável para a região.

O conteúdo

aqui expresso foi produzido a partir de três insumos principais: **(1)** documentos institucionais da PPA; **(2)** entrevistas e workshops com um conjunto de lideranças-chave em organizações atuantes na agenda do desenvolvimento sustentável para a Amazônia; e **(3)** a literatura especializada sobre governança, desenvolvimento territorial, bioeconomia e soluções baseadas na natureza, sempre tendo por foco a região Amazônica.

A estrutura

deste documento está organizada da seguinte forma: a Tese de Desenvolvimento Territorial será primeiramente contextualizada nos marcos estratégicos da PPA. Em seguida, serão apresentados desafios para atuação em desenvolvimento territorial e aprendizados de experiências no Brasil e na América Latina. Por último, os achados, parâmetros e proposições para promover o desenvolvimento territorial na Amazônia brasileira, segundo entendimentos valorizados pela PPA e seus parceiros.

O argumento principal

aqui apresentado é que o Desenvolvimento Territorial é um requisito – e, ao mesmo tempo, fim e meio – para um ciclo de iniciativas e de resultados mais convergentes e aderentes às características e às potencialidades da Amazônia dos dias de hoje. Este cenário se concretiza **em governança e no esforço para se desbloquear e ativar o potencial de dinamização econômica e sustentável do ambiente**, com valorização prática de atributos territoriais compatíveis com os modos de vida locais. Assim, como parte de toda jornada, **a expansão do bem-estar social e a conservação da biodiversidade e da resiliência dos ecossistemas** também são imprescindíveis para o desenvolvimento territorial.



Para isso há **entraves ou bloqueios** de diferentes ordens que precisam ser superados. Eles envolvem:

-  Aspectos **conceituais**, relativos às formas de se conceber o desenvolvimento territorial na região e as maneiras de integrá-los;
-  os **instrumentos** necessários para isso, seus modos e suas formas de uso e implementação;
-  o **ambiente institucional**, pois não se trata apenas de viabilizar mais experiências, mas de melhorar o sistema de incentivos às práticas do conjunto de atores presentes na região;
-  e a **economia dos interesses** desses vários atores, pois é preciso fortalecer aqueles atores e práticas alinhados com uma concepção de desenvolvimento, a exemplo desta Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA, e agrupá-los em torno de uma agenda comum.

A **ambição e a contribuição** almejadas pela Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA são servir como um instrumento de integração de conceitos a orientar investimentos e formas de monitoramento e avaliação de iniciativas, implementados pela diversidade de atores comprometidos com a sustentabilidade da Amazônia Brasileira, e que permita enfrentar os entraves anteriores e, assim, favorecer um estilo de desenvolvimento próspero e sustentável.



1.2. PREMISSAS E CONCEITOS PARA A TESE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA PPA

O ponto de partida é o reconhecimento da **relevância global da Amazônia** para o provimento de serviços ecossistêmicos e seu potencial estratégico na conservação da biodiversidade, na mitigação e adaptação às mudanças climáticas e na valorização da diversidade humana. Para a PPA, este contexto impulsiona as necessidades de se **reconhecer e comunicar a potencialidade dos territórios Amazônicos** e das formas de governança que permitam concretizar uma **visão de futuro para o bioma**, traduzida na elevação da qualidade de vida, na riqueza da biodiversidade e no uso sustentável dos recursos naturais.

Na **Teoria da Mudança da PPA** há um conjunto de estratégias orientadoras de linhas de ação, destinadas a certos resultados e impacto esperados, associados à visão de futuro expressa anteriormente. No quadro abaixo um recorte associado a esta Tese de Desenvolvimento Territorial. Nela há um conjunto de estratégias orientadoras de linhas de ação, destinadas a certos resultados e impactos esperados, associados à visão de futuro expressa anteriormente.

FLUXOGRAMA DA TEORIA DA MUDANÇA PPA



Amazônia(s) com qualidade de vida, riqueza de biodiversidade e uso sustentável de seus recursos naturais



Acesse o fluxograma completo através deste QR Code

Dois instrumentos ocupam lugar de destaque no suporte à implementação da Teoria da Mudança da PPA:

- Um deles é a **Tese de Aceleração da PPA**, que orienta a atuação em iniciativas de apoio e fortalecimento de negócios com elevado potencial de impacto socioambiental positivo, voltados principalmente a temas de bioeconomia, como restauração e regeneração florestal, carbono e clima, e cadeias de valor sustentáveis.
- Outro instrumento norteador das ações é esta **Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA**, cujo intuito é orientar o fomento a arranjos territoriais focados na promoção de iniciativas de desenvolvimento que gerem soluções baseadas na natureza, de forma eficaz e adaptativa, proporcionando impacto socioambiental e benefícios para o bem-estar humano e à conservação da biodiversidade.

A Tese de Desenvolvimento Territorial deve funcionar como um marco que possa ser traduzido em critérios e medidas de monitoramento e avaliação, para programas e projetos apoiados pela PPA e/ou implementados por organizações que a compõem ou se relacionam com a Plataforma, bem como para novas iniciativas que queiram se posicionar em diálogo com a Teoria da Mudança preconizada pela PPA. Desta forma, seria possível, ainda que por meio de um conjunto de experiências independentes, buscar convergências e sinergias, evitando um traço marcante da história recente da Amazônia – a elevada fragmentação e dispersão de esforços e investimentos.

Acesse a Tese de Aceleração da PPA, através deste QR Code



Versão Completa:



PARÂMETROS

Há algumas premissas que servem de ponto de partida para a proposição desta Tese de Desenvolvimento Territorial e que, inclusive, norteiam a estrutura deste documento:

1. A Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA assume que **já existe um conjunto de ações que vêm sendo experimentadas por atores diversos** – públicos, privados, comunitários, do terceiro setor – ligados ou não à Plataforma Parceiros pela Amazônia (PPA).
2. A Tese de Desenvolvimento Territorial reconhece e se apoia na **heterogeneidade e diversidade espacial da Amazônia brasileira como um componente fundamental** para que as iniciativas por ela orientadas possam ser coerentes com especificidades estruturais, ecossistêmicas e culturais relativas aos diferentes sub-espacos do bioma.
3. A Tese de Desenvolvimento Territorial considera **aprendizados e evidências** sobre o que funcionou ou não em experiências similares.
4. A Tese de Desenvolvimento Territorial dá ênfase à **viabilidade de intervenções de impacto**, mas sem esquecer que esta condição é resultado de respostas a um conjunto de entraves ou bloqueios que afetam várias dimensões, tornando necessário uma **abordagem territorial multiescalar** para as formas de atuação.

MAS, AFINAL, O QUE É DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL?

Para evitar os riscos da multiplicidade de sentidos – quando muitos usam uma mesma expressão, embora tendo distintos entendimentos de seu significado – é importante explicitar a abordagem de ‘Desenvolvimento Territorial’ trabalhada nesta Tese:

Desenvolvimento territorial é processo histórico multidimensional, ou seja, socioeconômico, cultural e ambiental, e gerador de impacto positivo em todas essas dimensões. Ele também é multiescalar, com interconexões e relações de poder desiguais de expressões institucionais, culturais e econômicas. A dimensão multiescalar significa que o processo depende de um conjunto complexo de interdependências e/ou divisões, entre o âmbito dos governos centrais e dos arranjos de forças socioeconômicas.

A emergência da expressão Desenvolvimento Territorial tem um marco: a publicação em 1977, de um livro que se tornaria clássico no campo dos estudos regionais sobre desenvolvimento – Três Itálias: a problemática territorial do desenvolvimento italiano (BAGNASCO, 1984). Nele o sociólogo Arnaldo Bagnasco revelou que durante a crise econômica da Itália daquela época, o dinamismo econômico era gerado principalmente nas regiões onde havia uma economia desconcentrada e diversificada entre pequenas e médias empresas, devido aos fortes laços de cooperação entre elas.

Nas décadas seguintes a ideia de Desenvolvimento Territorial entrou para o repertório dos planejadores de políticas públicas com quatro marcas (Veiga, 2001; Favareto, 2006):

o entendimento de que **as características de um capitalismo pós-industrial não permitiam mais planejar o desenvolvimento regional a partir de políticas centralizadas**, pois mesmo no interior de grandes regiões há uma significativa diversidade que precisa ser reconhecida e sobre a qual devem se estruturar os projetos econômicos;

o argumento de que – em parte devido a essa enorme diversidade, em parte também devido aos limites do poder público em financiar o desenvolvimento, e em parte devido ainda às reivindicações por maior participação social – **esses projetos de desenvolvimento não poderiam mais ser conduzidos somente pelo Estado; eles precisariam contar com a participação ativa do setor privado e das forças sociais locais;**

a constatação de que **os ativos, trunfos ou capitais de que dispõem os territórios residem em fatores tangíveis**, como recursos naturais, investimentos físicos e capital econômico, **mas também em fatores intangíveis**, como histórico de lutas sociais, laços de cooperação, de solidariedade e uma mescla entre conhecimentos técnicos e conhecimentos locais e práticos;

por fim, a ideia de que tudo isso deveria tomar a forma de **projetos e programas que buscam o progresso dos territórios – iniciativas voltadas a valorizar esses atributos locais e fazer deles a base de atividades econômicas que pudessem ampliar as oportunidades para as pessoas que ali vivem e, ao mesmo tempo, fortalecer esses mesmos ativos tangíveis e intangíveis.**

No início do século XXI, a chamada ‘abordagem territorial do desenvolvimento’ cruza o Atlântico e passa a ser utilizada cada vez mais pelos governos latino-americanos, Brasil incluído (Schejtman & Berdegué, 2004; Favareto, 2006; Valencia et al. 2020). Nessa experiência latino-americana, no entanto, algo se perdeu em relação à origem do conceito. Em muitos casos, experiências passaram a ser chamadas de Desenvolvimento Territorial, mas como sinônimo de desenvolvimento local, quando conduzidas por organizações sociais, ou de territorialização de políticas, quando conduzidas por governos.

Desenvolvimento Territorial é diferente da tradição do Desenvolvimento Local

porque no primeiro caso, trata-se de identificar quais são os entraves ou bloqueios e os ativos típicos de um território que precisam ser gerenciados de maneira a ampliar as oportunidades econômicas de quem ali vive, diversificando suas opções de trabalho e renda a partir de atividades que valorizam atributos deste território; no segundo caso, qualquer iniciativa voltada a promover o desenvolvimento a partir da mobilização de fatores internos pode ser considerada uma forma de Desenvolvimento Local. Por exemplo: iniciativas de Desenvolvimento Local muitas vezes se voltam a apoiar uma cooperativa, um grupo de produtores, um empreendimento, mas sem levar em conta a alteração das condições de seu entorno. Na abordagem do Desenvolvimento Territorial a unidade de planejamento o território; as políticas públicas, os empreendimentos, as comunidades e suas vizinhanças, e também as pessoas e instituições diretamente envolvidas na implementação de iniciativas.

Desenvolvimento Territorial é um processo de transformação a longo prazo orientado para promoção de bem-estar e prosperidade local, observando potenciais e limites da sociobiodiversidade. Implica em mudanças em estruturas sociais (organização), simbólicas (percepções sobre o que é importante), de governança (capacidade de autogoverno), em infraestruturas físicas e econômicas (prosperidade) e nas condições de vida (bem-estar) de uma determinada população em bases ambientalmente sustentáveis. Portanto, é um processo de ampliação das oportunidades sociais e econômicas, baseada na valorização dos ativos, trunfos ou capitais, tangíveis e intangíveis desses espaços, por meio do engajamento de um conjunto de atores (públicos, privados, comunitários, etc) na remoção dos entraves ou bloqueios históricos que impedem a convergência entre a conservação de sua base de recursos naturais, a dinamização econômica e a inclusão das populações mais vulneráveis.



Desenvolvimento Territorial é diferente da tradição do Desenvolvimento Regional

porque no primeiro caso, há uma mescla entre fatores ascendentes – capacidades locais, engajamento de atores, adaptação local de tecnologias e estratégias – e descendentes – como o manejo de políticas públicas, investimentos externos, instrumentos de regulação sobre o acesso e uso dos recursos de um território – ambos necessários para remover os entraves ou bloqueios a um desenvolvimento inclusivo e que concretizam, em certa medida, a ideia de multiescalaridade; no segundo caso, há uma ênfase maior em ações macrorregionais e no caráter centralizado das iniciativas. Por exemplo, na tradição do Desenvolvimento Regional as ações são sempre pensadas desde o Estado sob a forma de grandes políticas e planos de investimento, sem papel ativo de atores locais; na tradição do Desenvolvimento Territorial é dada atenção às especificidades observadas, como fatores ambientais, climáticos, socioculturais e econômicos, além de engajamento de instituições, processos participativos, formas de governança multiatores e perspectivas multiescalares.

Território é diferente de espaço ou lugar

porque a ideia de território remete a uma unidade espacial, como espaço ou lugar, mas na qual há conflitos e relações de poder envolvendo a posse e uso dos recursos. Não é apenas uma unidade geográfica, portanto. É um espaço produzido. Por exemplo: uma Terra Indígena ou uma Reserva Extrativista são territórios. Legalmente ou formalmente, pode-se chamar esses tipos de espaços como Territórios, mas uma abordagem com o enfoque do Desenvolvimento Territorial exige uma delimitação mais abrangente, entendendo as características de seu entorno, as formas de pressão a que estão submetidas, seus fatores de governança e resiliência, suas vulnerabilidades e os conflitos internos e externos ao território.



Governança territorial é um conceito usado para definir formas de coordenar a atuação de diferentes atores em torno de certos objetivos compartilhados e coerentes com o conceito de Desenvolvimento Territorial. Para que essa coerência ocorra, é preciso que essas formas de governança cumpram certos requisitos:

elas precisam envolver uma pluralidade de atores, de cuja interação resulta a dinâmica territorial;

elas precisam dar origem a regras que favoreçam a convergência na atuação desses diferentes atores;

essas regras precisam ser pactuadas e monitoradas em espaços que favoreçam o acompanhamento das iniciativas que incidem sobre o desenvolvimento territorial;

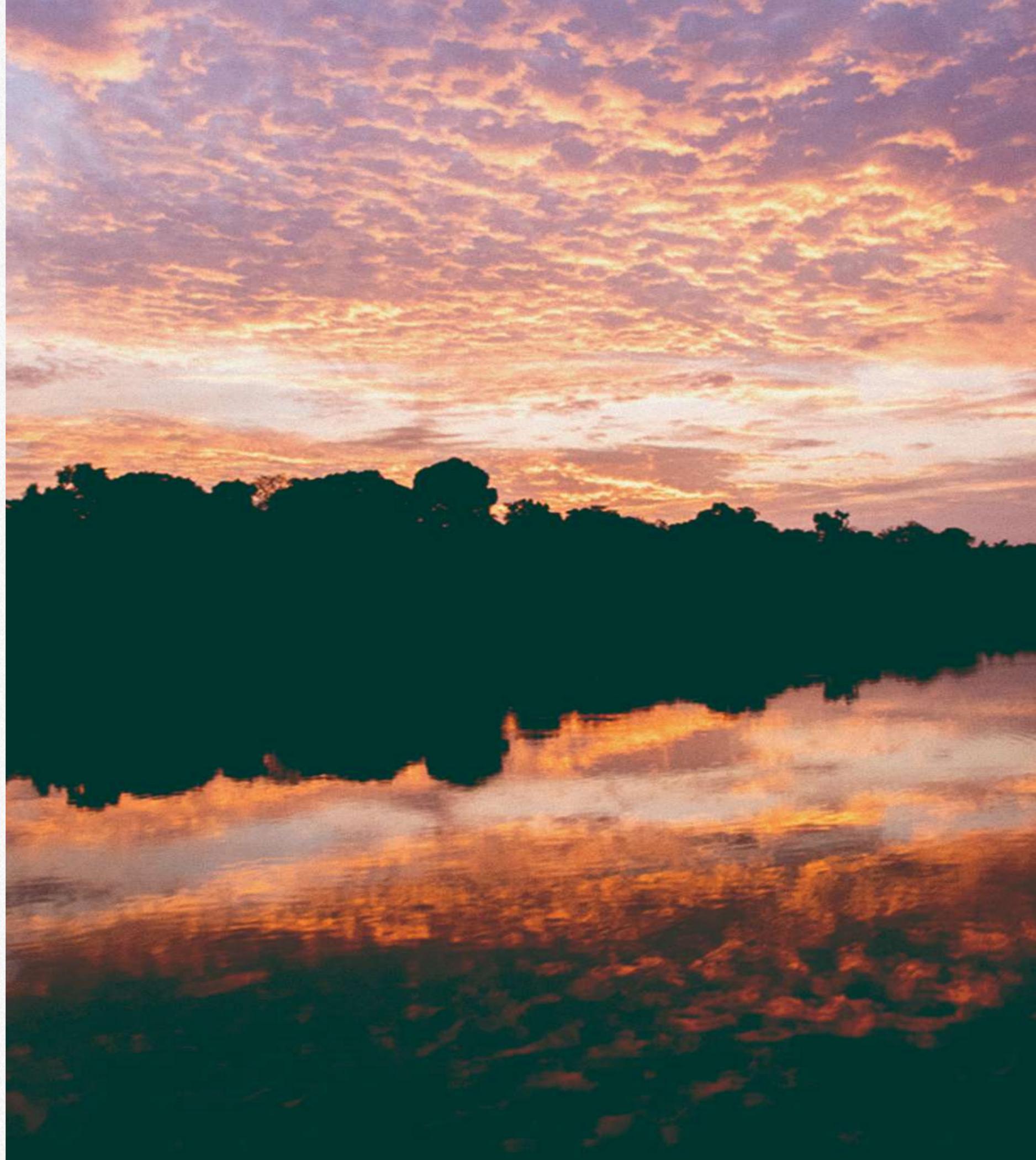
elas precisam ser permanentemente atualizadas e repactuadas à luz.

Desenvolvimento Territorial é uma abordagem coerente e complementar a outras mais recentes, como a das Soluções Baseadas na Natureza (SBN) à medida que ambas:

- concebem os problemas e as intervenções a partir de um enfoque sistêmico, no qual são reconhecidas as interdependências e influências recíprocas entre domínios - economia, natureza, vida social, valores;
- assumem que as soluções para esses problemas complexos precisam estar adaptadas às características ecossistêmicas locais, justamente como forma de favorecer essas convergências entre diferentes domínios;
- buscam na natureza inspirações e recursos que possam ser estendidos às demais esferas de um território.

O termo “Soluções Baseadas na Natureza” (SBN) é coerente com a ideia de desenvolvimento territorial e refere-se à gestão e ao uso sustentável de recursos e processos naturais para enfrentar desafios socioambientais. Esses desafios incluem questões como as Mudanças Climáticas, segurança hídrica, poluição das águas, segurança alimentar, saúde humana, perda de biodiversidade e gestão de riscos envolvendo desastres. A definição de SBN da Comissão Europeia afirma que essas soluções “fornecem simultaneamente benefícios ambientais, sociais e econômicos e ajudam a criar resiliência. Trazem mais e mais diversos recursos e processos naturais para cidades e paisagens, por meio de intervenções sistêmicas e eficientes em termos de recursos e localmente adaptadas”. Em 2020, a definição foi atualizada para enfatizar que “as soluções baseadas na natureza devem beneficiar a biodiversidade e apoiar a prestação de uma série de serviços ecossistêmicos”. Por meio do uso de SBN, ecossistemas saudáveis, resilientes e diversos (sejam naturais, gerenciados ou recém-criados) podem fornecer soluções para o benefício das sociedades e da biodiversidade.

(European Commission, 2022). ¹





**OS CONTEXTOS
DA AMAZÔNIA
e os desafios
para uma Tese de
Desenvolvimento
Territorial**

02

Nas décadas recentes, a Amazônia vem sendo reconhecida internacionalmente como uma região que merece atenção. Isso é um claro reflexo da importância deste bioma em um momento marcado pelo agravamento das Mudanças Climáticas globais. Porém, muitas organizações e pesquisadores vêm se esforçando para mostrar que o cumprimento da agenda ambiental precisa vir acompanhado de igual atenção para a agenda socioeconômica na região, que segue marcada por elevados e persistentes níveis de desigualdade. O avanço ambiental não se faz sem uma revisão dos projetos econômicos que orientam os ciclos de investimentos públicos e privados na região.

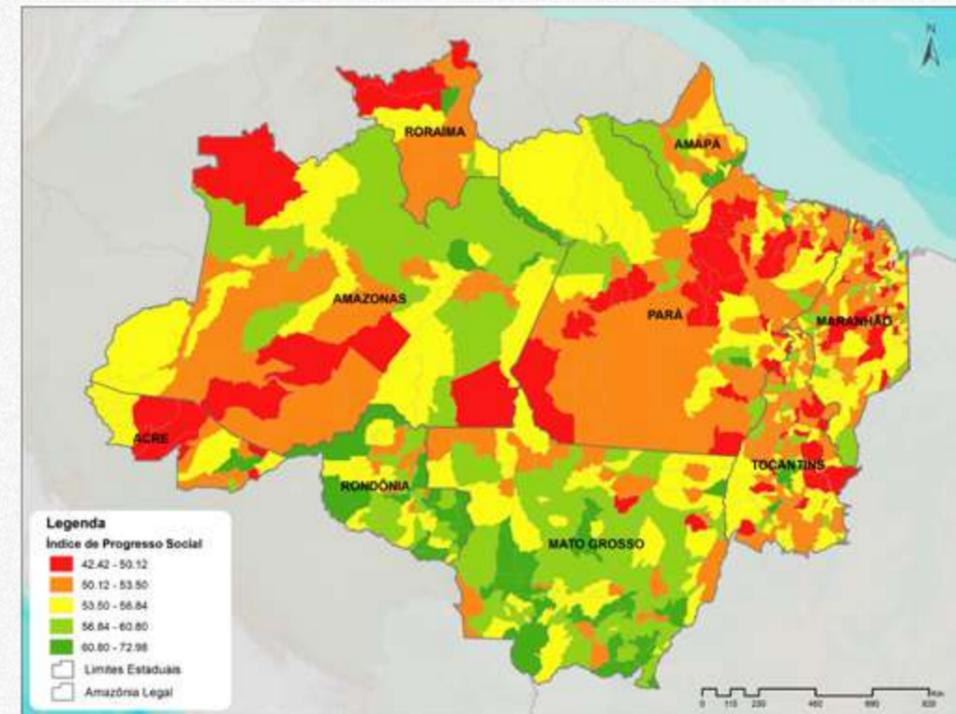
Um **olhar pelo conjunto dos mapas e gráficos a seguir** deixa evidente qual é o retrato que se projeta a partir deles: uma região rica em biodiversidade, crucial para a regulação climática, mas que apresenta desafios substanciais para o cumprimento de funções fundamentais para a vida humana e bem estar local. Uma dinâmica acompanhada por um crescente processo de transformação de sua base de recursos naturais com ganhos de curto prazo e que não beneficiam a maioria da população local.

Por exemplo, um dos índices que podem ser utilizados para avaliar as condições socioeconômicas e ambientais da Amazônia é o Índice de Progresso Social (IPS). Em 2023, o IPS da Amazônia como um todo teve nota igual a 54,32, ou seja, um valor abaixo da média geral do IPS Brasil, que foi de 67,94. Dentre os estados da Amazônia Legal, Mato Grosso e Rondônia foram os que tiveram melhor desempenho (57,38 e 56,71, respectivamente), porém nenhum deles conseguiu superar a média nacional.

Muito embora haja sinais de mudança, estas ainda são lentas e fragmentadas, mas podem ser vistas como embriões de novas estratégias para a região, capazes de conciliar os requisitos de uma dinamização econômica com o respeito a modos de vida locais, à conservação da biodiversidade e à expansão do bem-estar social. Uma breve retomada dessa história local ajuda a melhor entender onde estamos e quais são os “*pontos de alavancagem*” que podem permitir a emergência de uma nova etapa de desenvolvimento para a região.

MAPA 1

Índice de Progresso Social (IPS) por município, 2023



Fonte: Imazon e Amazônia 2030(*) - Elaborado por: Aliança Bioversity & CIAT

(*) Acesso em: Índice de Progresso Social (ips.amazonia.org.br). O IPS foi criado pela Social Progress Imperative e busca medir a performance ambiental e social dos territórios por meio da avaliação de três dimensões: Necessidades Humanas Básicas, Fundamentos para o Bem-estar e Oportunidades. O IPS analisa 12 componentes, dentre eles: Nutrição e Cuidados Médicos Básicos, Moradia, Segurança Pessoal, Água e Saneamento, Acesso ao Conhecimento Básico, Acesso à informação e Comunicação, Saúde e Bem-estar, Qualidade do Meio Ambiente, Direitos Individuais, Liberdades Individuais e de Escolha, Inclusão Social e Acesso à Educação Superior. Quanto maior é o índice, melhor é a condição desses componentes no território. (Fonte: Imazon 2023 IPS Amazônia 2023 - Imazon)

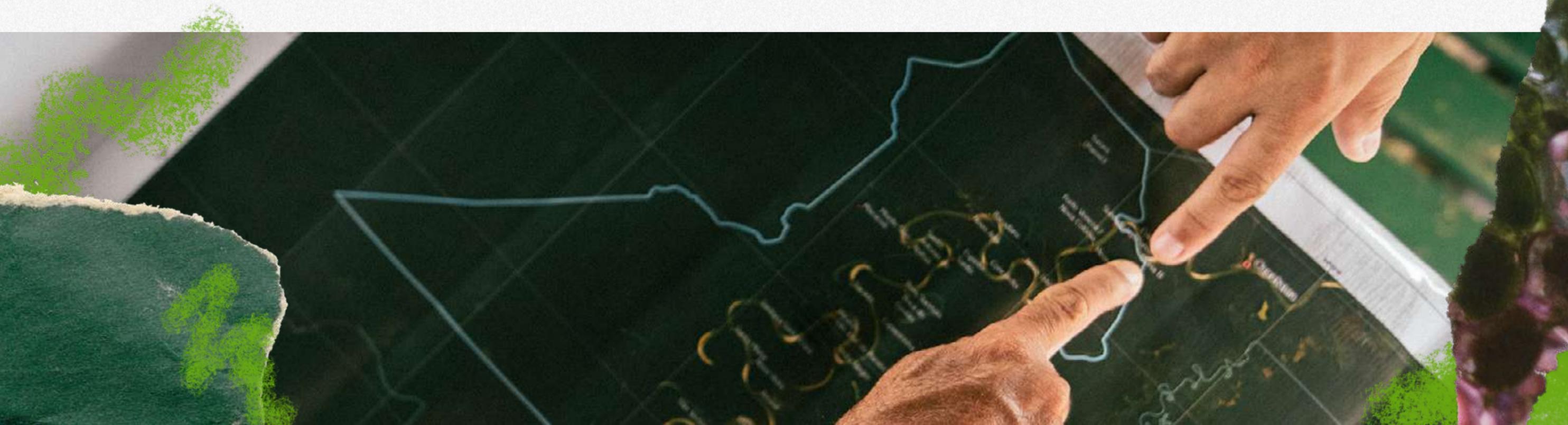
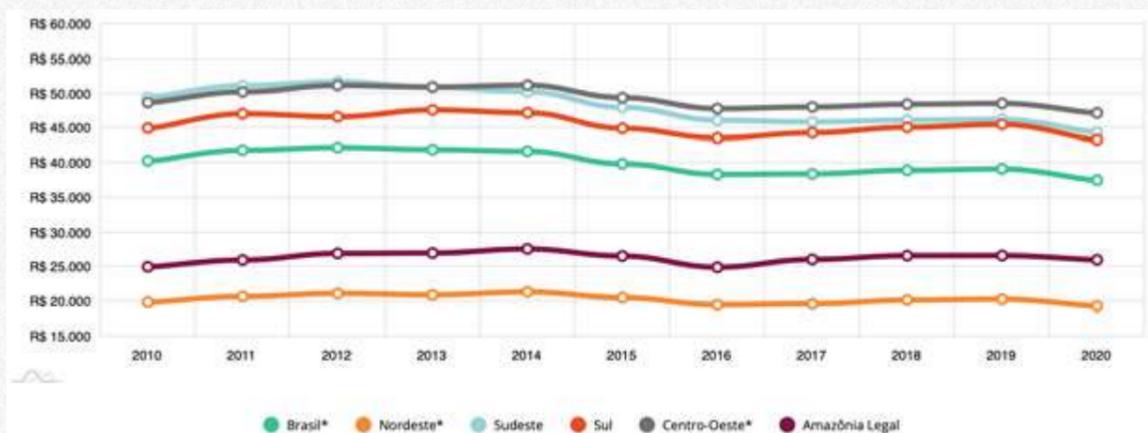


GRÁFICO 1

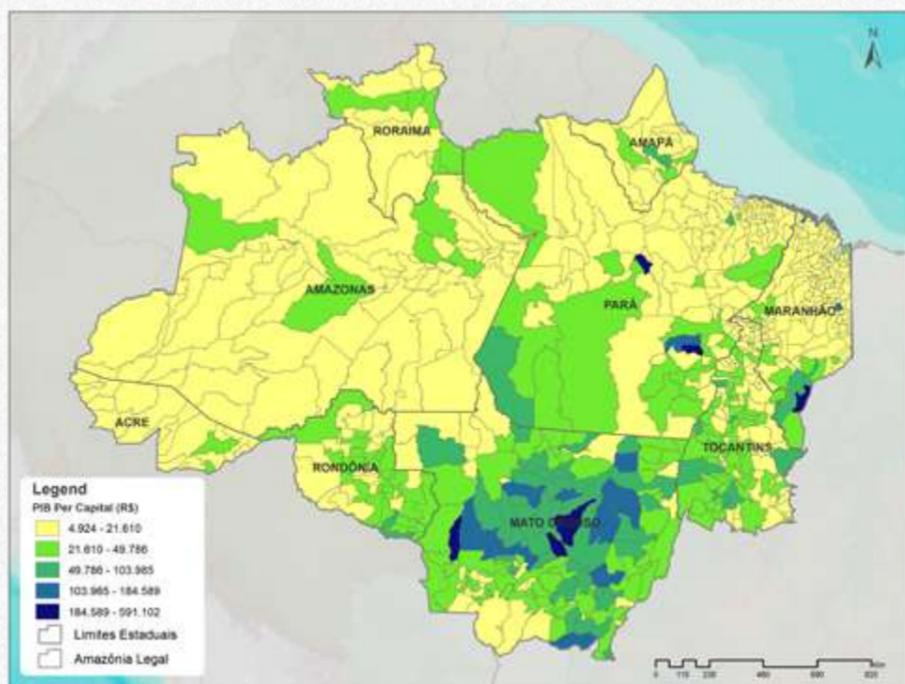
PIB per capita da Amazônia Legal comparado às demais regiões brasileiras, 2020



Fonte: Amazônia Legal em Dados (amazonialemdados.info)

MAPA 2

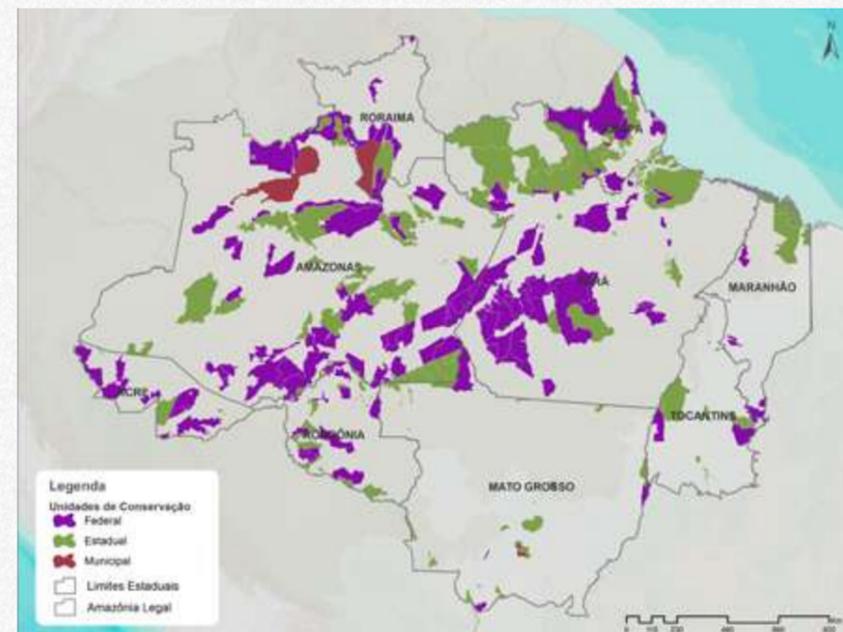
PIB per capita nos Estados da Amazônia Legal, 2020



Fonte: Amazônia Legal em Dados (amazonialemdados.info) - Elaborado por: Aliança Bioersity & CIAT

MAPA 3

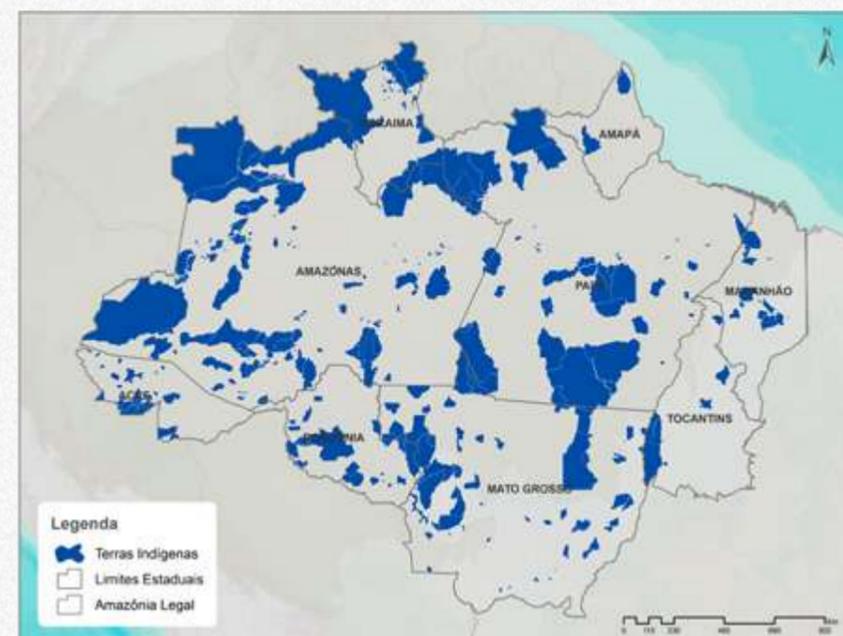
Unidades de Conservação do Brasil por Bioma, 2023



Fonte: ICMBio (www.gov.br) - Elaborado por: Aliança Bioersity & CIAT

MAPA 4

Terras Indígenas no Brasil, 2022



Fonte: Instituto Socioambiental (ISA) - Localização e extensão das TIs - Povos Indígenas no Brasil (socioambiental.org) Elaborado por: Aliança Bioersity & CIAT

MAPA 5

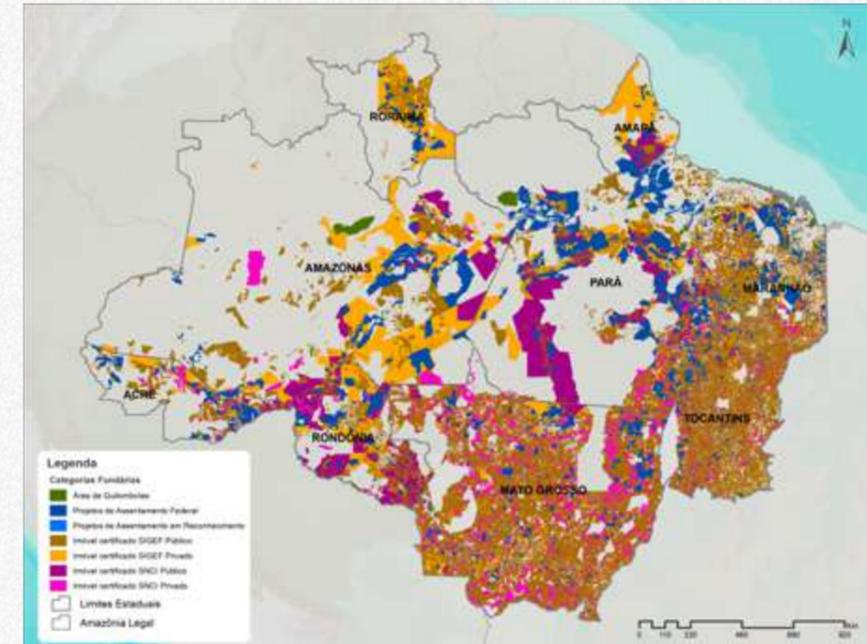
Uso da Terra na Amazônia Brasileira, 2022, legenda adaptada



Fonte: MapBiomas - Plataforma - MapBiomas Brasil - Elaborado por: Aliança Bioversity & CIAT

MAPA 7

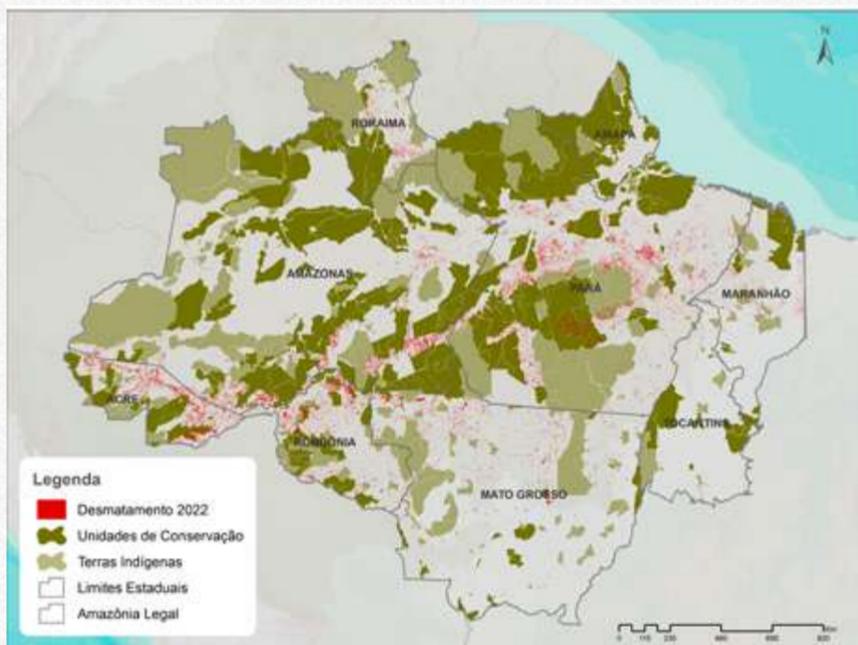
Distribuição das categorias fundiárias na Amazônia, dados de 2018



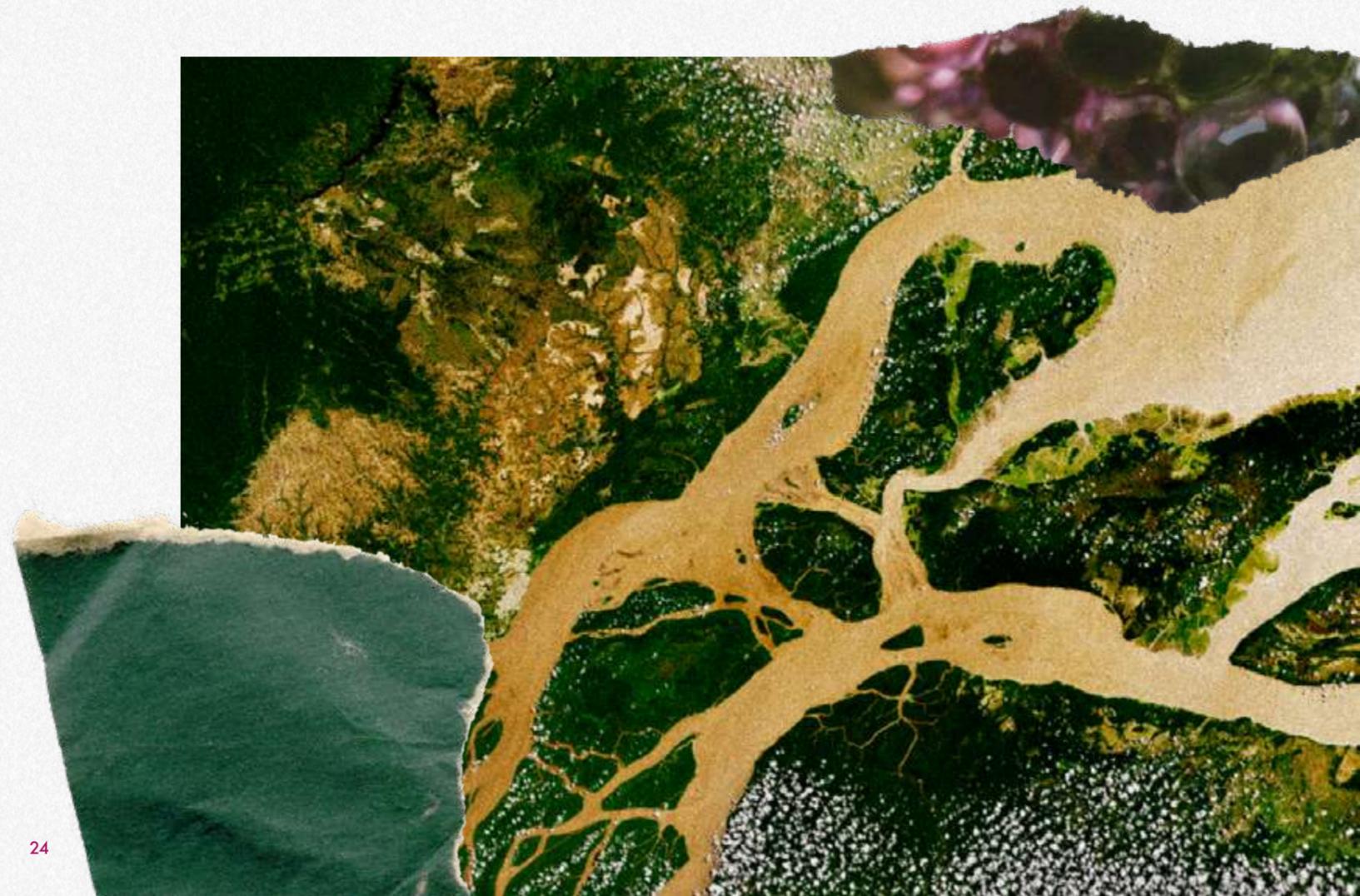
Fonte: IPAM - Amazônia - Distribuição de categorias fundiárias - IPAM Amazônia - Elaborado por: Aliança Bioversity & CIAT

MAPA 6

Desmatamento e uso da terra na Amazônia Brasileira, 2023

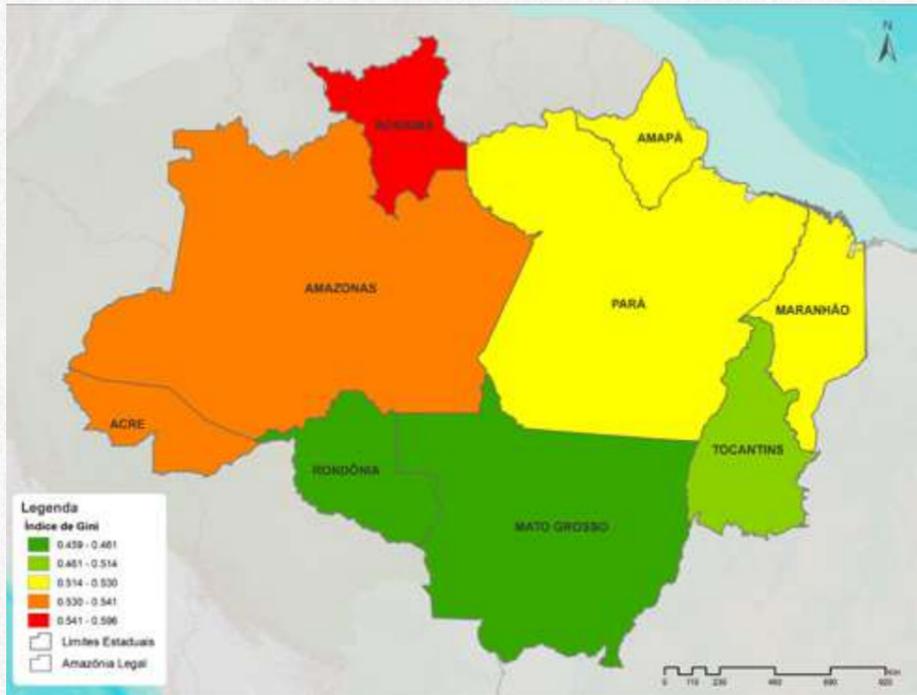


Fonte: INPE TerraBrasilis (inpe.br). - Elaborado por: Aliança Bioversity & CIAT



MAPA 8

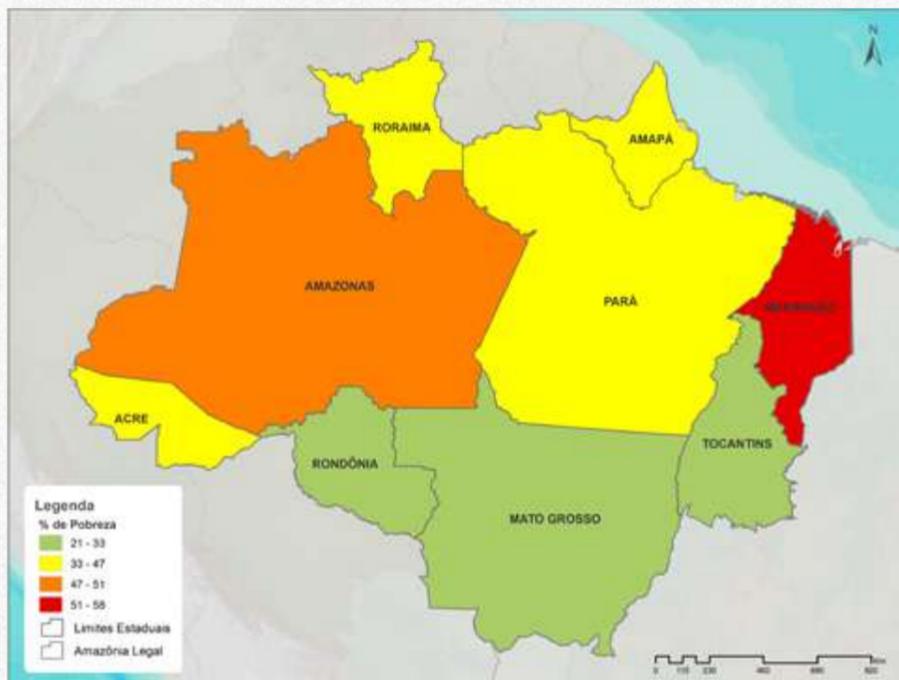
GINI



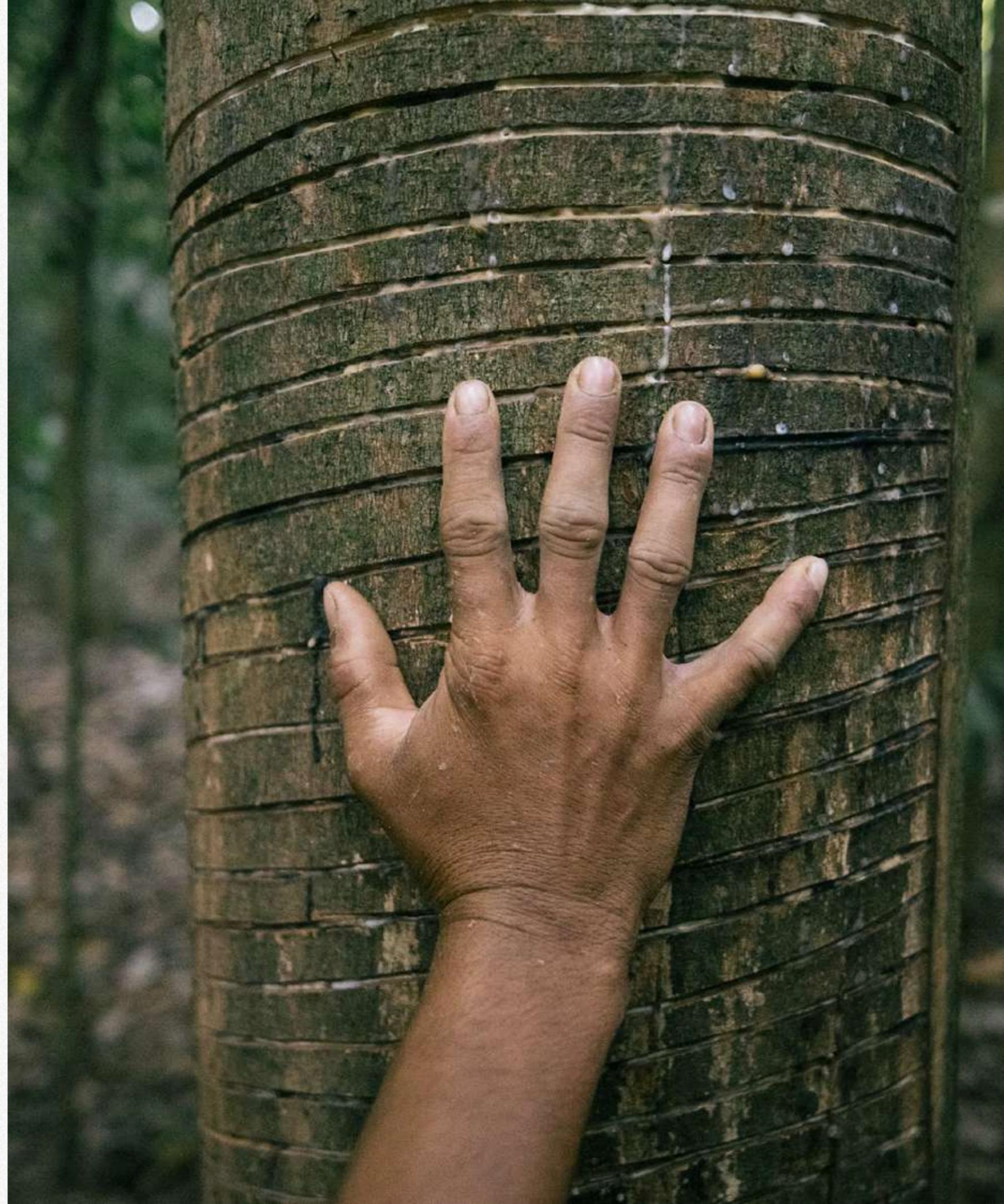
Elaborado por: Aliança Bioersity & CIAT

MAPA 9

Pobreza



Elaborado por: Aliança Bioersity & CIAT



2.1. DOS CICLOS AO PARADOXO ATUAL

A história da Amazônia é rica e as formas de relação entre sociedade e natureza que ali vigoraram através dos tempos só agora começam a ser melhor difundidas. Se durante muito tempo se imaginou que as condições naturais locais impediam a formação de grandes aglomerados humanos, as descobertas arqueológicas mais recentes começam a sugerir o contrário, com indícios de sociedades complexas e com grandes redes de comunicação e abastecimento interligando diferentes localidades. É no final do século XIX, contudo, que começam a tomar forma os ciclos de expansão econômica que, sucessivamente, viriam a transformar a paisagem da região.

O primeiro deles, impulsionado pela Revolução Industrial, baseou-se na exploração da borracha. Estima-se que, entre 1870 e 1900, 300 mil nordestinos tenham migrado para a região para trabalhar nos seringais, sem direito de acesso às terras. Os seringais eram administrados por famílias tradicionais locais, conectadas com as exportadoras inglesas instaladas na região. A circulação de riquezas daí originada favoreceu a criação de importantes centros urbanos como Belém e Manaus, e infraestruturas como a Ferrovia Madeira-Mamoré.

Esse primeiro ciclo foi curto, com o deslocamento do principal centro abastecedor para a Ásia. No entanto, durante a Segunda Guerra Mundial, a atividade foi retomada na Amazônia, agora com as exportações orientadas aos Estados Unidos. Nos marcos do chamado “nacional-desenvolvimentismo” a região passa a ser vista como estrategicamente importante sob o ângulo geopolítico, seja pelas riquezas naturais, seja pela segurança das fronteiras. Novas ondas de migração foram estimuladas.

O novo ciclo de produção de borracha também foi curto, mas o estímulo aos fluxos populacionais com trabalhadores de outras regiões continuou. Agora sob o regime autoritário instaurado a partir de 1964, isso se fez acompanhar de uma ampliação significativa de investimentos governamentais: foram realizadas grandes obras de infraestrutura como as Rodovias Transamazônica, Belém-Brasília, e foram criados instrumentos para favorecer também a ampliação do capital privado, como o Banco da Amazônia (Basa) e a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Foi assim que, nos anos 1970, o desmatamento na região aumentou significativamente, com a conversão de grandes áreas de florestas para a produção de madeira e pecuária. À mesma época, no plano internacional, começou a ganhar corpo a agenda ambiental, que se somou às lutas de resistência das populações locais, como seringueiros e ribeirinhos, da qual Chico Mendes, assassinado no final da década seguinte, tornou-se um ícone. Desde então, a Amazônia passou a ser palco de disputa de narrativas sobre seu futuro, tendo como centro as formas de uso dos recursos naturais e a partilha dos benefícios daí obtidos. Algo que se intensificou na virada para os anos 2000, de um lado com a expansão de outras atividades econômicas na região, como a mineração e a produção da soja, e de outro a ascensão da sociobioeconomia, ou da chamada ‘economia da floresta em pé’.

BIOECONOMIA, SOCIOBIOECONOMIA, ECONOMIA DA FLORESTA EM PÉ, SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA

Publicações influentes como o relatório encomendado pelo governo britânico ao economista indiano Partha Sarathi Dasgupta, intitulado de *The economics of biodiversity* (A Economia da Biodiversidade, 2021), sinalizam passos embrionários em direção a novas narrativas para o desenvolvimento. O relatório afirma que é necessário que comecemos a repensar as medidas do que é sucesso econômico e reverter a tendência histórica dos economistas de excluir a natureza dos modelos econômicos. Sob este ângulo, o relatório aponta caminhos para alcançarmos uma economia da biodiversidade, que perpassaria por mudanças substantivas no padrão de consumo e produção, na reestruturação das cadeias de valor globais, que hoje transferem riqueza dos países produtores para os países importadores, e na transformação do sistema financeiro, de maneira que as instituições privadas tenham que lidar com o risco da perda da biodiversidade, incorporando isso de maneira substantiva nos seus portfólios. Anos atrás o chamado Relatório da Comissão Stiglitz, Sen e Fitoussi (2012) – Relatório sobre a Mensuração da Performance Econômica, da Sustentabilidade e do Bem-Estar, assinado por dois Prêmios Nobel de Economia e produzido sob patrocínio do governo francês, também já havia indicado a necessidade de trazer os temas ambientais e de bem-estar para o núcleo do pensamento econômico, não apenas em termos teóricos abstratos, mas com implicações para os sistemas de contas públicas e para indicadores de monitoramento de investimentos.



Para os efeitos da Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA, o mais importante a destacar é que **o período recente é marcado por um paradoxo**. De um lado, há um conjunto de vetores econômicos e grandes empreendimentos intensivos em recursos naturais ou com significativo impacto sobre a biodiversidade, muitos deles acompanhados de ações de mitigação e compensação. De outro, há um vasto número de experiências dispersas que tentam combinar participação, inclusão e sustentabilidade ambiental.

Claro que essa oposição precisa ser ponderada: há nos grandes vetores econômicos segmentos que buscam adotar práticas coerentes com a conservação ambiental; e há atividades extrativistas feitas em modo sustentável e que ganham importância crescente. O que acontece é que **a soma destes dois vetores que polarizam esse paradoxo não tem tido um resultado positivo**: embora os estados da Amazônia Legal venham experimentando nas últimas duas décadas, um aumento do PIB em média superior aos outros da Federação, como resultado da expansão desses grandes investimentos, o desempenho é relativamente pior em redução das desigualdades e no combate a atividades ilícitas, como o garimpo ilegal, a pesca predatória, o tráfico de drogas e de animais silvestres, a prostituição infantil, e ao desmatamento, o qual voltou a registrar crescimento significativo desde 2015, após uma década de declínio (IBGE, 2022).

As consequências desse diagnóstico para a Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA são:

- para que exista um Desenvolvimento Territorial coerente com a ideia de sustentabilidade **será preciso ir além do modelo atual, baseado nessa combinação desequilibrada de um vetor convencional e dinâmico, e de um vetor inovador, mas baseado em experiências fragmentadas** – um modelo diferente pressupõe tanto mudanças no campo das atividades convencionais, como também no terreno das experiências inovadoras;
- **no campo das experiências convencionais, é preciso desenvolver ações que diminuam a pressão sobre os territórios e gerem impacto socioambiental positivo**, seja no que diz respeito ao uso intensivo dos recursos naturais, como nas mudanças que afetam os modos de vida das populações locais, sobretudo os mais vulneráveis;
- **no campo das experiências inovadoras, é preciso passar dessa condição marcada pelo caráter localizado e fragmentado de experiências** inclusivas e sustentáveis para uma outra condição, na qual essas novas modalidades de uso de recursos naturais representem uma alternativa estável e concreta, com impacto socioambiental mensurável e governança estruturada.

2.2. AS DIFERENTES “AMAZÔNIAS”

Desde os trabalhos clássicos de Bertha Becker, é sabido que não se pode pensar o futuro da Amazônia a partir de uma única estratégia. A Amazônia abrange 59% do território brasileiro, com 772 municípios e 9 estados. Se fosse um país, seria o 6º maior do mundo em extensão territorial (Amazônia 2030, 2022).

Nos últimos anos vários trabalhos têm procurado oferecer tipologias alternativas que permitam levar em conta de maneira substantiva sua heterogeneidade estrutural. Pode-se usar diferentes critérios para estabelecer essas classificações e cada opção traz vantagens e desvantagens. A rede Uma Concertação pela Amazônia (2022), por exemplo, apresenta a proposição das “Quatro Amazônia”, a qual consideramos para trazer a síntese abaixo:

A AMAZÔNIA DAS ÁREAS CONSERVADAS

É formada por um grande arco que se estende de parte do Acre, atravessando a porção oriental e meio-norte do Amazonas, parte de Roraima, boa parte do Amapá, o noroeste do Pará, e pequenas manchas espaciais em Rondônia e Mato Grosso. Nessa vasta extensão, a floresta ainda apresenta bom estado de conservação, o grau de urbanização é incipiente e a densidade demográfica é baixa. As ações de comando e controle são muito importantes nessas áreas, visando preservar a vegetação nativa e os direitos dos povos originários que ali vivem. Também é fundamental encontrar soluções adaptadas às dificuldades de acesso e aos modos de vida dessas populações para provê-las com serviços essenciais.

A AMAZÔNIA DAS ÁREAS DE TRANSIÇÃO

É formada por uma larga faixa que, no mapa, pode ser visualizada logo abaixo do arco das áreas conservadas: ela se estende do Acre, passando pela porção sul do estado do Amazonas, norte de Rondônia, todo o meio-sul do Pará, norte do Mato Grosso. Nessa região as ações de comando e controle precisam ser combinadas com um leque mais variado de esforços, incluindo fomento de negócios com impacto socioambiental positivo, ordenamento territorial, investimentos em ciência e tecnologia que melhorem a gestão dos recursos naturais para fins de produção e conservação combinados, gestão de conflitos e melhorias de infraestruturas com gestão de danos.



A AMAZÔNIA DAS ÁREAS CONVERTIDAS

É formada por quatro grandes conjuntos, situados na porção oriental do Acre, todo o centro-sul de Rondônia, parte do centro-norte do Mato Grosso, e uma grande faixa na divisa oriental do Pará com parte do Maranhão e Tocantins. Faz parte desse tipo, também, a vasta área do sul e leste do bioma Amazônico que o estudo promovido pelo Imazon para a Iniciativa Amazônia 2030 chama de “Amazônia não florestal”, na confluência com o Cerrado. O mesmo mix de políticas e iniciativas mencionadas para os grupos anteriores também são importantes aqui, mas por se tratar de áreas com dinâmica econômica já bastante acentuada, ganham relevo os instrumentos econômicos e financeiros e os sistemas de incentivos capazes de induzir boas práticas. Também é fundamental, aqui, iniciativas de diversificação econômica e promoção de negócios de impacto para gerar oportunidades às populações mais vulneráveis, que tendem a ser descartadas pela intensificação tecnológica dos grandes empreendimentos associados à produção de commodities.

A AMAZÔNIA DAS CIDADES

É formada pelos núcleos urbanos, em larga maioria situados às margens dos rios e das rodovias que servem como principais vias de acesso e conectividade dentro do bioma. Mas aqui é importante destacar dois tipos bem distintos: um deles formado pelas capitais e centros urbanos de um certo porte, nos quais a oferta de equipamentos e serviços, embora precária e insuficiente, existe; e um segundo conjunto formado por pequenos municípios, com densidade populacional muito baixa, tamanho reduzido e condições de acesso particulares, em geral por meio de barcos que demandam várias horas de deslocamento. Essa diferenciação nos tipos de formas urbanas existentes repercute também para a agenda de ações públicas e privadas, que precisam levar em conta os dois contextos bastante distintos, seja no que diz respeito à promoção de atividades econômicas e negócios de impacto, com condições diferenciadas de acesso a mercados e a serviços de apoio, como também no que diz respeito à melhoria das condições de bem-estar, com maior ou menor infraestrutura de bens e serviços públicos ou com as peculiaridades de seu provimento em cada um dos casos.



O quadro inserido em seguida traz uma matriz de prioridades de políticas e investimentos para cada um destes grandes subespaços

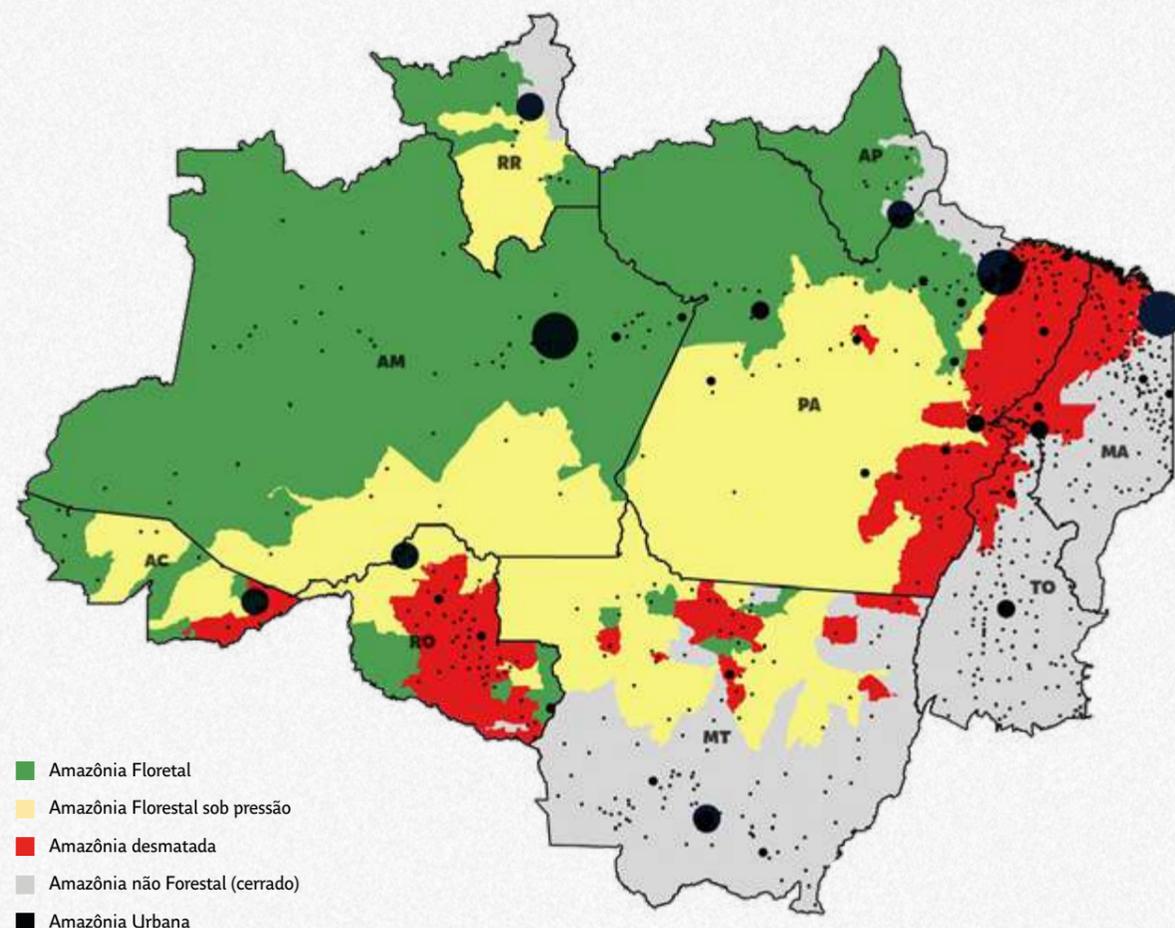
QUADRO SÍNTESE DE PRIORIDADES DE AÇÕES PARA CADA UM DOS GRANDES SUB-ESPAÇOS DA AMAZÔNIA

FRENTE DE AÇÕES ESPECÍFICAS

	ÁREAS CONSERVADAS	ÁREAS CONVERTIDAS	ÁREAS DE TRANSIÇÃO	CIDADES
PREMISSA BÁSICA	A floresta intacta permanece intacta	Contenção do desmatamento e regeneração da floresta e da biodiversidade	Rastreabilidade total assegura que externalidade negativas sejam minimizadas	<ul style="list-style-type: none"> Aumento da produtividade das atividades econômicas Sustentabilidade urbana (saneamento, circularidade, mobilidade etc) Aplicações às cidades e sua infraestrutura das Soluções Baseadas na Natureza
Economia	<ul style="list-style-type: none"> Conservação florestal Sociobioeconomia Aceleradoras de pequenos negócios dasociobioeconomia, com uso de tecnologias Turismo Economia criativa Economia solidária 	<ul style="list-style-type: none"> Produção de commodities agrominerais Commodities com baixas externalidades inseridas em mosaicos de uso do solo que contemplem áreas de preservação e de produção Corredores ecológicos para manutenção de biodiversidade Restauração de ecossistemas Concessões florestais Máximo aproveitamento de produtos locais 	<ul style="list-style-type: none"> Serviços Indústrias Economia criativa Economia solidária Empreendedorismo Parcerias Público-Privadas (infraestrutura urbana, ex. saneamento básico) 	<ul style="list-style-type: none"> Infraestrutura verde associada à agenda de habitação (água, saneamento, mobilidade, parques, anéis de restauração, etc.) e com base em new building materials (baixo carbono, eficiência energética, etc.), de forma a aumentar o conforto dos moradores e reduzir o uso de produtos nocivos. Infra para cuidado, cultura e bem-estar Ações de adaptação às mudanças climáticas Integração dos sistemas de energia
Instrumentos fiscais e mecanismos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos financeiros voltados para a conservação, não limitados a carbono Projetos de REDD 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos financeiros voltados para a conservação, não limitados a carbono Projetos de REDD 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos fiscais que relacionem indústria e serviços com atividades de conservação e distribuam benefícios para outras áreas da Amazônia Incentivos para a economia circular (ex: resíduos sólidos) Iniciativas urbanas inspiradas nas Soluções Baseadas na Natureza 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos fiscais que relacionem indústria e serviços com atividades de conservação e distribuam benefícios para outras áreas da Amazônia Incentivos para a economia circular (ex: resíduos sólidos) Iniciativas urbanas inspiradas nas Soluções Baseadas na Natureza
Ordonamento territorial e regularização fundária	<ul style="list-style-type: none"> Arrecadação de terras públicas e registro no sistema de administração de terras Destinação de florestas públicas Consolidação e ampliação de Unidades de Conservação e terras indígenas Reconhecimento de direitos coletivos de outras comunidades tradicionais 	<ul style="list-style-type: none"> Arrecadação de terras públicas e registro no sistema de administração de terras Destinação de florestas públicas Consolidação e ampliação de Unidades de Conservação e terras indígenas Reconhecimento de direitos coletivos de outras comunidades tradicionais 	<ul style="list-style-type: none"> Arrecadação de terras públicas e registro no sistema de administração de terras Destinação de florestas públicas Unidades de Conservação e concessões públicas Ênfase na administração de terras com regularização fundiária de direitos individuais e coletivos e resolução de conflitos 	<ul style="list-style-type: none"> Revisão dos Planos Diretores Amazônicos Incentivo à reocupação e restauração de imóveis desocupados e/ou deteriorados para alcançar os objetivos de cidades compactas e conectadas Regularização fundiária urbana
Ciência, tecnologia e inovação	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento dos sistemas de rastreabilidade (blockchain, sensoriamento remoto, etc.) Desenvolvimento de tecnologias mais adequadas à integração commodities – floresta Sistemas alimentares compatíveis com a manutenção de biodiversidade Tecnologias e metodologias para mensuração de carbono em atividades relacionadas ao uso do solo e monitoramento da biodiversidade 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento dos sistemas de rastreabilidade (blockchain, sensoriamento remoto, etc.) Desenvolvimento de tecnologias mais adequadas à integração commodities – floresta Sistemas alimentares compatíveis com a manutenção de biodiversidade Tecnologias e metodologias para mensuração de carbono em atividades relacionadas ao uso do solo e monitoramento da biodiversidade 	<ul style="list-style-type: none"> Silvicultura de nativas Sustentabilidade de manejo Ciência aplicada à bioeconomia de baixo impacto 	<ul style="list-style-type: none"> Resíduos sólidos Economia circular Economia criativa Energia Representatividade de pesquisadores locais Expansão descentralizada de centros de pesquisa e inovação
Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> Logística básica, de baixíssimo impacto, para acesso a locais remotos, porém alta tecnologia para atender demandas a partir de concepções modernizadas, a exemplo do transporte fluvial 	<ul style="list-style-type: none"> PSA (externalidades positivas) Programas de incentivo à agricultura sustentável (ex.: Programa ABC) Incentivos fiscais e financeiros com contrapartidas para conservação Eliminação de financiamento a atividades não sustentáveis e, ao longo do tempo, não rastreadas 	<ul style="list-style-type: none"> Infraestrutura verde associada à agenda de habitação (água, saneamento, mobilidade, parques, anéis de restauração, etc.) e com base em new building materials (baixo carbono, eficiência energética, etc.), de forma a aumentar o conforto dos moradores e reduzir o uso de produtos nocivos. Infra para cuidado, cultura e bem-estar Ações de adaptação às mudanças climáticas Integração dos sistemas de energia 	<ul style="list-style-type: none"> Logística básica, de baixíssimo impacto, para acesso a locais remotos, porém alta tecnologia para atender demandas a partir de concepções modernizadas, a exemplo do transporte fluvial
Questões indígenas	<ul style="list-style-type: none"> Proteção integral das Terras Indígenas, de sua sociodiversidade e biodiversidade 	<ul style="list-style-type: none"> Proteção integral das Terras Indígenas, de sua sociodiversidade e biodiversidade 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de programas para a proteção das pessoas indígenas que residem nas cidades amazônicas, em especial de geração de renda e de proteção dos seus direitos 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de programas para a proteção das pessoas indígenas que residem nas cidades amazônicas, em especial de geração de renda e de proteção dos seus direitos
Frente de ações estruturantes	<ul style="list-style-type: none"> Ações de comando & controle do desmatamento e degradação ambiental (rule of law), incluindo combate a grilagem de terras e aplicação integral do código florestal brasileiro Engajamento das populações locais na proteção dos recursos estruturantes naturais, inclusive por meio de educação ambiental Fortalecimento da formação geral básica e educação profissionalizante, bolsas de estudos 		<ul style="list-style-type: none"> Acesso à saúde de qualidade (fortalecimento do sistema público de saúde) Adaptação às mudanças climáticas 	<ul style="list-style-type: none"> Segurança pública para todos combate a ilegalidades e ilicitudes
Frente de ações transversais	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento da governança na amazônia capacidades institucionais locais e do papel dos municípios Entidades subnacionais 		<ul style="list-style-type: none"> Interações com as instâncias de governança internacionais 	<ul style="list-style-type: none"> Valorização da cultura: amazônia como patrimônio de altíssimo valor para a sociedade como um todo

Já o mapa a seguir publicado pela iniciativa Amazônia 2030 (2022) traz uma distribuição espacial que dialoga com os tipos acima.

AS CINCO ZONAS AMAZÔNICAS



2.3. CONTEXTOS DAS INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA AMAZÔNIA

Embora a caracterização geográfica dos espaços se apresenta como elemento fundamental para problematizar e induzir mudanças positivas na região, mais específicos são os contextos a partir dos quais se planejam e se implementam muitas das iniciativas de Desenvolvimento Territorial em cada um dos grandes recortes espaciais vistos acima. Cada contexto combina, de forma muito específica, motivações, oportunidades, desafios, protagonistas, marcos legais e até mesmo um roteiro pelo qual se pauta e se avalia cada uma dessas situações em sua especificidade.

Dito de outra forma, a caracterização ou tipologia das diferentes Amazônia pode permitir ainda se reconhecer um determinado contexto específico de Desenvolvimento Territorial. Por isso, a seguir é apresentada uma leitura também complementar, baseada em configurações de iniciativas existentes.

A ideia é que, em cada uma dessas configurações, identificadas a partir de um ambiente predominante, se constituem desafios e se projetam requisitos distintos para a promoção de iniciativas de Desenvolvimento Territorial.

Além de reconhecer essas configurações típicas, como veremos adiante, seja qual for esse contexto na perspectiva para a PPA, a Tese também destacará, na seção 5 de Proposições, uma **dimensão transversal e eixos de atuação** que precisam estar presentes na maneira pela qual esses roteiros de Desenvolvimento Territorial se constroem, para que resultem em ganhos efetivos e sistêmicos na mudança do modelo de desenvolvimento daquele território.

CONTEXTOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL





ÁREAS COM GRANDES EMPREENDIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS:

os setores elétrico, minerador, logístico e de infraestrutura concentram a maior parte dos investimentos e dos projetos de grande impacto na região nas últimas décadas. A transformação significativa que essas iniciativas produzem sobre o território motivaram intervenções derivadas de condicionantes socioambientais de licenciamento ou de iniciativas voluntárias do empreendedor ou de institutos e fundações a ele vinculados. Essas experiências estão majoritariamente orientadas para o desenvolvimento das regiões nas quais se instalaram grandes empreendimentos e têm como objetivo equilibrar ganhos e impactos negativos, produzindo um desenvolvimento mais equânime e sustentável. Observa-se, no entanto, que muitas destas ações de mitigação e compensação são descontinuadas após o término do investimento em projetos de desenvolvimento feito pelas empresas responsáveis; ou que estas ações são insuficientes para reestruturar as economias locais frente aos impactos causados por esses grandes empreendimentos.



organização e fortalecimento da agricultura familiar e de cadeias de valor da sociobiodiversidade. Aqui os desafios muitas vezes envolvem a viabilidade das experiências, pois tendem a ocorrer em localidades com maior debilidade de infraestrutura, distância de mercados, baixa densidade na oferta de serviços de apoio. A governança compartilhada sobre o território entre diferentes instâncias federativas ou a grande presença de terras devolutas também constituem dificuldades, assim como o amadurecimento de modelos de valoração econômica dos ativos da sociobiodiversidade, com maior emprego de mecanismos de mercado. O não enfrentamento destes gargalos pode tornar este tipo de experiências vulneráveis, dependentes do constante aporte de recursos exógenos e submetidas ao risco de discontinuidades, ao fim do ciclo de projetos e investimentos públicos ou de investimentos sociais privados.



ÁREAS DE CONSERVAÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL:

a característica intrínseca do bioma amazônico e sua importância para o equilíbrio climático global compõem mais um contexto no qual se desenvolvem projetos de Desenvolvimento Territorial. Nessa perspectiva, os dois imperativos “conservar” e “preservar”, longe de constituírem modelos antagônicos de manejo do território, coexistem e se reforçam mutuamente como meios para o desenvolvimento e manutenção de modos de vida, levando em conta a sociobiodiversidade local e as soluções baseadas na natureza (SBN), pelos seus benefícios ecossistêmicos. Nesse contexto se destacam organizações com focos ambientais, entidades de cooperação internacional, governos e também empresas, cuja cadeia de valor esteja ligada a ativos da sociobiodiversidade amazônica. A gramática das intervenções se caracteriza pela observância de regramentos específicos para áreas protegidas legalmente ou que necessitam desse status para sua proteção e conservação de modo sustentável. Também se orientam pela produção de alternativas econômicas para as populações que vivem nesses territórios, mobilizando um vasto repertório de instrumentos como pagamentos por serviços ambientais,



ÁREAS DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA



a produção agropecuária vem se expandindo em todos os estados amazônicos. Padrões tecnológicos de alta produtividade e capacidade de conquistar mercados resultam em um cenário que atrai sob o ponto de vista econômico: produção em grande escala de commodities como grãos e carnes, altamente demandadas no mercado externo que registra uma crescente demanda por alimentos. O modelo de produção também traz consigo modos de vida, visões de mundo e padrões culturais, antes associados ao Centro-Oeste ou ao Sul e Sudeste brasileiros. Por outro lado, a representação da potência agropecuária mundial contrasta com os desafios de conservação do bioma e de emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa e o aquecimento global, especialmente quando se trata da pecuária extensiva. A grande produtividade do agronegócio também contrasta com os desafios da agricultura familiar e de pequena escala, carente de tecnologias, assistência técnica, investimentos, infraestrutura e serviços financeiros. Nesse contexto os projetos com alguma visão de desenvolvimento orientado são conduzidos principalmente pelos grandes atores do agronegócio, setor que passa pelo amadurecimento de seu papel, estratégias e protagonismo na promoção do Desenvolvimento Territorial.



ÁREAS COM PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO:

assim como nas demais regiões brasileiras, a urbanização acelerada e desigual vem mudando faces da Amazônia. A intensificação nos anos 1960, marcada pelos grandes projetos como a Zona Franca de Manaus, o beneficiamento de minerais e a ampliação da infraestrutura de energia e de transporte, fizeram surgir grandes centros urbanos e cidades médias, com taxas de crescimento populacional nas décadas seguintes superiores às médias nacionais, resultado de intensos fluxos migratórios. A produção e apropriação dos espaços urbanos, por outro lado, são profundamente desiguais, resultando em uma infraestrutura deficiente na comparação com o restante do país, situação agravada diante de fragilidades institucionais dos atores presentes, especialmente em municípios do interior. Nesse sentido, os projetos de Desenvolvimento Territorial no contexto urbano da Amazônia têm como preocupações mais expressivas de sua agenda a organização e o planejamento urbano, como elementos indissociáveis da dinâmica econômica e da promoção de impactos socioambientais positivos na região.



TERRITÓRIOS DE POPULAÇÕES TRADICIONAIS:

povos indígenas, quilombolas, caiçaras, ribeirinhos e tantos outros grupos representantes das Diversidades Amazônicas estão longe de constituir grupos homogêneos entre si ou possivelmente definidos enquanto categorias, do ponto de vista de suas agendas de prioridades. Há grande heterogeneidade, tanto quanto aos modos de vida, como no que diz respeito às suas relações com atores de origem externa a seus territórios. Nas últimas décadas o Brasil avançou bastante nas formas de construir regramentos institucionais voltados a proteger e a valorizar esses grupos e seus modos de vida. Tudo isso precisa ser considerado em projetos de Desenvolvimento Territorial. Nestes casos, essas populações tradicionais são o ator principal e as prioridades autodeterminadas é que devem condicionar os projetos.

2.4. DOS PARADOXOS E DO RECONHECIMENTO DA DIVERSIDADE ESTRUTURAL AOS DESAFIOS PARA UMA TESE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – UM NOVO CICLO É POSSÍVEL

Se as principais constatações a respeito do momento atual na trajetória de longo prazo da Amazônia dizem respeito à coexistência de dois grandes modelos, cuja justaposição tem representado uma soma de resultados negativos, então uma primeira pergunta a ser respondida é: **como valorizar a coexistência, sem que ela seja tão paradoxal?**

No debate público, uma parte das organizações, sobretudo aquelas mais críticas ao modelo predominante na expansão das grandes atividades econômicas, consideram essa coexistência inviável. Segundo essa narrativa, o grande agronegócio, a expansão de infraestruturas e a mineração, três dos principais vetores econômicos da região amazônica hoje, seriam incompatíveis com os requisitos da conservação ambiental e da inclusão dos mais vulneráveis. Ocorre, no entanto, que é improvável imaginar a região sem a presença desses vetores já bastante consolidados. E é também importante reconhecer que esses mesmos vetores têm trazido dinamismo econômico, ainda que muitas vezes com impactos sociais e ambientais negativos ou ainda mal monitorados.

Outra narrativa considera simplesmente que se trata de melhorar essa coexistência, mas sem grandes mudanças, apenas reforçando as ações de mitigação, compensação e adaptação para aquilo que se apresenta como consequência não desejada da expansão dos vetores acima mencionados e, por outro lado, reforçando ações de apoio a iniciativas localizadas que representam um potencial de inclusão e conservação, sem rivalizar com o modelo convencional de uso dos recursos naturais.

Há espaço para uma terceira narrativa. Nela também se admite a coexistência entre os grandes vetores de dinamização econômica e atividades baseadas na conservação e na inclusão, mas buscando diminuir o antagonismo entre elas.

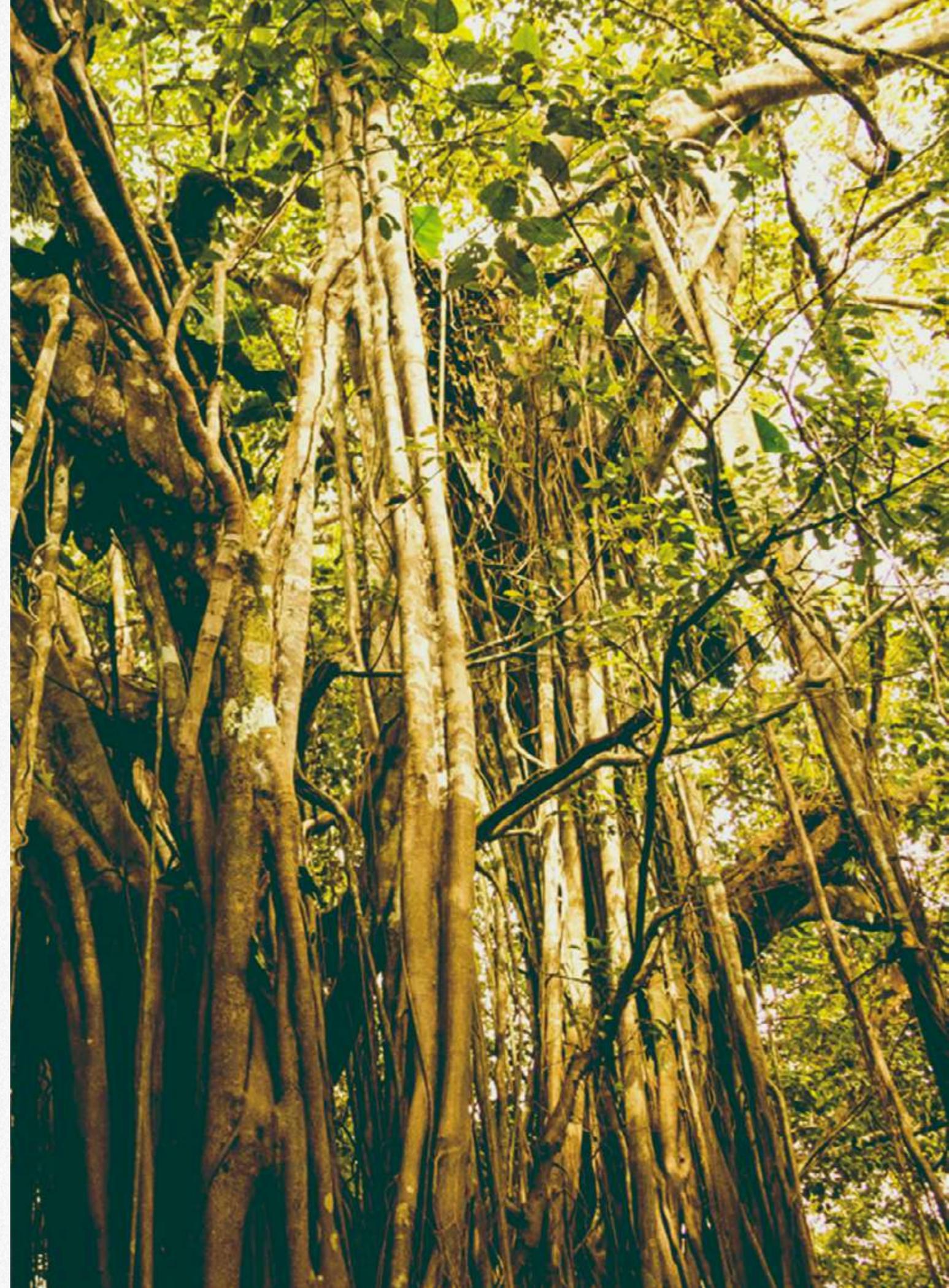
As considerações mencionadas a seguir são transversais aos diferentes contextos de Desenvolvimento Territorial mencionados na seção acima. Isso porque há certa sobreposição entre esses recortes. Certos tipos de intervenção podem ocorrer em diferentes tipos de territórios, mas em contextos específicos de Desenvolvimento Territorial, sendo necessário, portanto, combinar os roteiros de intervenções.



Contextos de Desenvolvimento Territorial	Áreas com grandes empreendimentos públicos e privados			
	Áreas de conservação e preservação ambiental			
	Áreas de produção agropecuária			
	Áreas com processos de urbanização			
	Territórios de populações tradicionais			
	TRANSVERSAIS A ↓			
Estratégias, ações e medidas	Diminuição de impactos negativos de grandes empreendimentos sobre os territórios	Aprimoramento da governança ou desenvolvimento de capacidades locais	Aceleração de negócios da sociobiodiversidade	Advocacy para transformação de entraves estruturais

Abaixo algumas diretrizes para o Desenvolvimento Territorial coerentes com todos os contextos apresentados e que buscam diminuir impactos negativos sobre os territórios, para além de compensações e mitigações:

- **tecnologias mais adaptadas** e que sejam menos agressivas às paisagens dos territórios nos quais elas ocorrem;
- **gestão antecipada de conflitos** em territórios a serem impactados por meio de ações, como investimentos prévios, regularização fundiária, planos de adaptação anteriores a empreendimentos, entre outras;
- adoção de mecanismos de **consulta e participação** a populações locais, bem como mecanismos financeiros para além daqueles previstos e obrigatórios pela legislação ambiental atual, por exemplo;
- o **fortalecimento de mecanismos públicos de comando e controle** para coibir excessos que vão além do que a legislação permite;
- **aperfeiçoamento das medidas de mitigação e compensação** atualmente praticadas, buscando superar o caráter fragmentado e de curto prazo dos gastos e investimentos realizados;
- apoio contínuo à **governança territorial com o estabelecimento e manutenção de fóruns e espaços** que representam a diversidade de vozes e onde decisões estratégicas relacionadas aos impactos dos empreendimentos são ou têm potencial de serem tomadas.



No caso de projetos de inovação social, projetos para aprimoramento da governança ou desenvolvimento de capacidades locais, também há um conjunto diversificado de ações que podem e precisam ser tomadas e que permitam superar, gradativamente, seu caráter excessivamente localizado e de pequeno porte, ampliando sua relevância nos modelos econômicos da região. Entre elas estão:

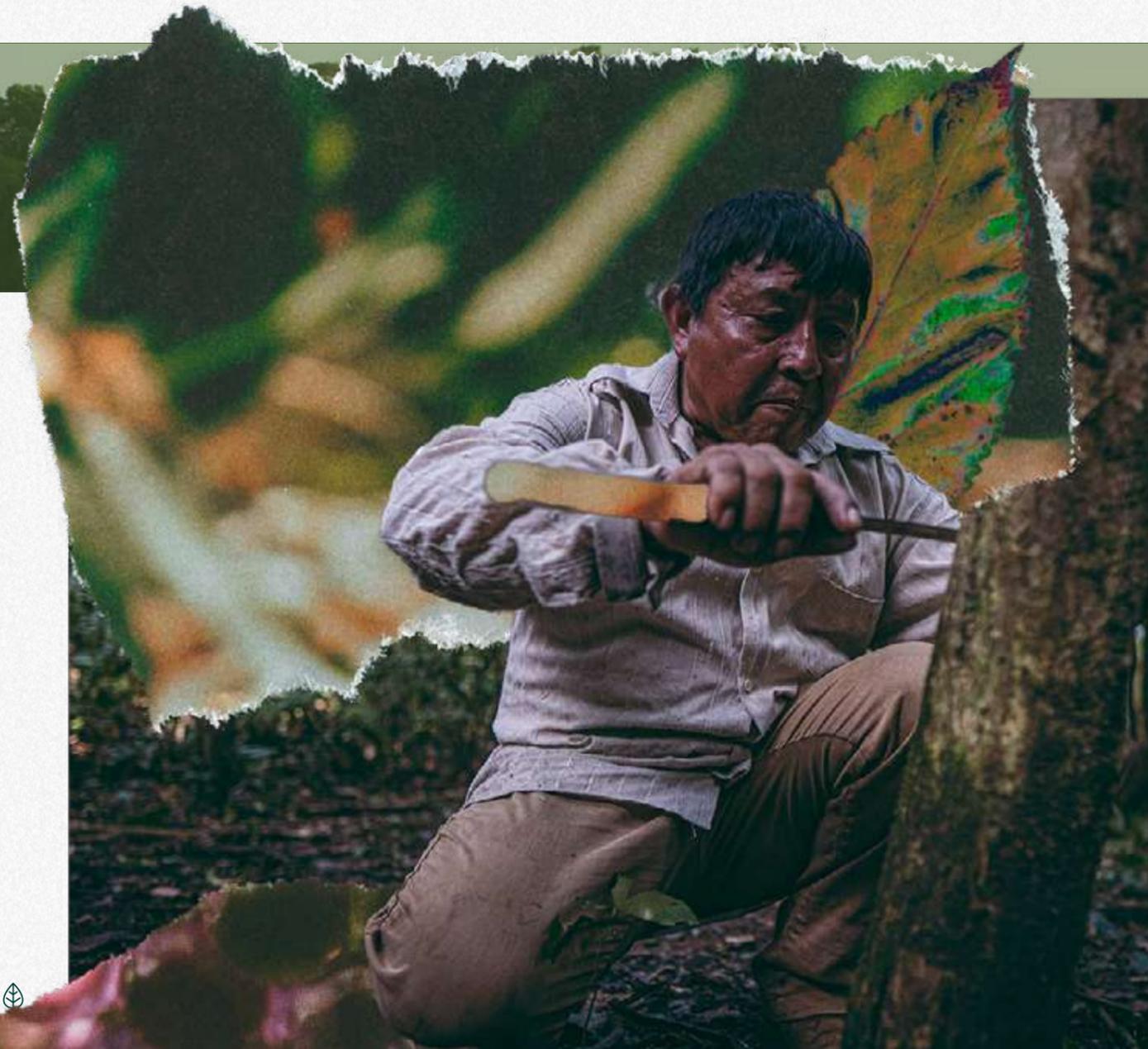
- as ações que permitam o **escalonamento** (scaling-up) de experiências inovadoras, ampliando seu impacto;
- a **conexão em rede** de experiências, facilitando o aprendizado mútuo e a busca por complementaridades e sinergias;
- a **tradução de aprendizados gerados por meio de experiências locais em mudanças no ambiente institucional**, como por exemplo através de fundos de financiamento e marcos regulatórios, que permitam a ampliação do espaço deste tipo de experiências no modelo econômico da Amazônia.

No caso de iniciativas de advocacy para transformação de entraves estruturais já mencionados, tendo em vista que a PPA ainda pretende reunir os diversos atores envolvidos na Plataforma para construir coletivamente uma estratégia, é importante considerar que:

- **sem mudanças no ambiente institucional não serão alterados os incentivos e os regramentos que hoje limitam, em grande medida, o potencial de iniciativas inovadoras** sob o ângulo da inclusão e da sustentabilidade;
- **organizações sociais, como institutos e fundações ligadas ao setor privado, podem desempenhar um papel fundamental no contexto supracitado**, pelo trânsito que têm, tanto entre governos como entre investidores privados e organismos de apoio e assessoria – **esse papel, portanto, vai além do financiamento a projetos e experiências locais, e diz respeito à influência na própria formação de agendas e nos processos de tomada de decisão públicos e privados.**

No caso de projetos para aceleração de negócios da sociobiodiversidade, como previsto na Tese de Aceleração da PPA, os principais aspectos a serem considerados para potencializar o Desenvolvimento Territorial são:

- **a necessidade de conectar, em uma agenda territorial, os dinamizadores e os empreendimentos com grande potencial de repercussão sobre o território, buscando favorecer** o enraizamento espacial dessas iniciativas, sua sinergia e, ao mesmo tempo, a identificação de um conjunto de gargalos a serem superados;
- **criar uma agenda mais ampla de desenvolvimento para fazer frente aos entraves ou bloqueios estruturais que limitam a ambição e o alcance dessas iniciativas, passando não só por aspectos econômicos, mas também relativos a incentivos, marco regulatório, provimento de infraestrutura física e/ou social.** A agenda precisará endereçar questões a partir da coordenação entre diferentes atores – comunidades, setor público, setor privado - dando forma a uma **pauta territorial que seja multidimensional, multiescalar e multiatores.**



An aerial photograph of a settlement in the Amazon region. The image shows a mix of built-up areas, including houses with corrugated metal roofs, and large areas of cleared land. A road with a red curb runs horizontally across the middle. Yellow lines are drawn over the image, tracing paths through the landscape, including along the road, through cleared areas, and around some structures. The background shows a large body of water and a forested area.

AS ARTICULAÇÕES
e o desenvolvimento
na Amazônia

03

O histórico de atuação de organizações sociais na Amazônia é longo, mas há três aspectos importantes e sobressalentes no contexto atual:



1) A primeira diz respeito à **agenda dessas organizações**, na qual se vislumbra uma **transição**, de formas mais **pontuais e localizadas** de atuação filantrópica ou compensatória, em direção a agendas mais **complexas e diversificadas** de atuação, preocupadas com a durabilidade e a estabilidade das experiências apoiadas;



2) A segunda compõe os esforços de se criar **frentes, coalizões e alianças** como forma de coordenar ações para favorecer o desenvolvimento sustentável da Amazônia;



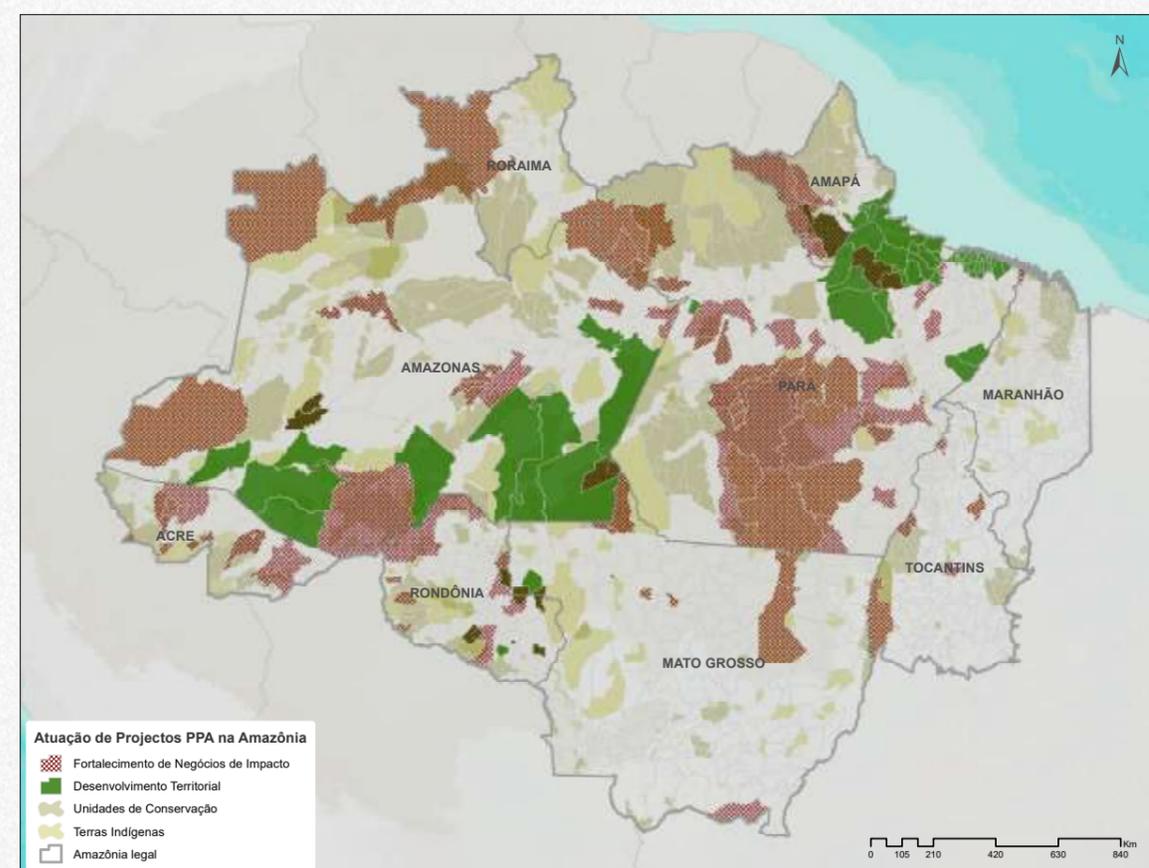
3) E a terceira abrange os papéis de **atores subnacionais** para manejar ações que envolvem coordenação federativa e temas compartilhados em agendas regionais.



3.1. INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL REALIZADAS POR ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Em relação às ações coletivas direcionadas a escopos geográficos específicos, é necessário ressaltar que há diversas iniciativas em curso na Amazônia Brasileira. As suas estratégias de atuação costumam ser pautadas em princípios de sustentabilidade, esforços para redução da pobreza e das desigualdades e para a conservação de biodiversidade e valorização de ativos locais. A trajetória de aprendizagem neste escopo é acumulativa e há uma perspectiva de cobrança cada vez maior de doadores, financiadores, mercados e consumidores sobre tais atuações, exigindo efetividade em suas formas de intervenção e de investimento.

Com a intenção de fortalecer arranjos multissetoriais e identificar sinergias e complementaridades, a PPA é parceira estratégica em alguns programas e projetos. Nesta seção de sua Tese de Desenvolvimento Territorial é pertinente dar visibilidade ao portfólio que vem acompanhando, mas reconhecendo que ele não esgota nem delimita a variedade de iniciativas sendo implementadas na região Amazônica.



LINHA DO TEMPO:

Resumo das iniciativas no Portfólio de Desenvolvimento Territorial da PPA



PARCEIROS ESTRATÉGICOS:



PARCEIRO INSTITUCIONAL:



PARCEIRO IMPLEMENTADOR:



PROGRAMA TERRITÓRIO JURUÁ (PTMJ II)

Carauari (AM)

FOTO ILUSTRATIVA

Objetivo

- Fortalecimento de produtos da região do Médio Juruá, no fomento ao empreendedorismo local e no uso e manejo sustentável dos recursos naturais, garantindo a melhoria no gerenciamento dos negócios de base extrativista, melhoria da qualidade de vida da população e a conservação da biodiversidade.
- Parceiro estratégico: Natura
- Parceiro implementador: Sitawi

PLATAFORMA CONEXÕES SUSTENTÁVEIS

Barcarena (PA)

FOTO ILUSTRATIVA

Objetivo

- Busca investir recursos em Projetos Sociais que tenham por objeto promover transformações positivas em prol do desenvolvimento sustentável no município de Barcarena, visando prioritariamente organizações comunitárias locais que têm dificuldades de acesso a crédito.
- Parceiro estratégico: Fundo de Sustentabilidade Hydro (FSH)
- Parceiro implementador: Iniciativa Barcarena Sustentável (IBS)



REVITALIZAÇÃO DO EXTRATIVISMO DA CADEIA DA BORRACHA NO AMAZONAS

Estado do Amazonas

FOTO ILUSTRATIVA

Objetivo

- Melhorar a renda de famílias extrativistas em Áreas Protegidas que operam na cadeia da borracha no estado do Amazonas, através de assistência às cooperativas e associações comunitárias, do engajamento jovens na cadeia da borracha, políticas comerciais inclusivas e equitativas de empresas e na melhoria da cadeia produtiva da borracha nativa na Amazônia.
- Parceiro estratégico: Fundação Michelin
- Parceiro implementador: WWF

FEVEREIRO/23 A FEVEREIRO/24

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL TERRITORIAL NO SUDESTE PARAENSE

Municípios de Dom Eliseu e Ulianópolis (PA)

FOTO ILUSTRATIVA

Objetivo

- Promover o Desenvolvimento Territorial Sustentável no Sudeste Paraense por meio do fortalecimento das organizações, das práticas de produção agroecológicas e do ecoturismo comunitário.
- Parceiro estratégico: Suzano
- Parceiro implementador: APPRUCOSA

SEMEANDO A SUSTENTABILIDADE: FORTALECIMENTO TERRITORIAL, INCLUSÃO DE MULHERES E AGROEXTRATIVISTAS PARA A AGENDA DA BIOECONOMIA NO AMAPÁ

Municípios de Itauba, Macapá, Mazagão e Bailique (AP)

FOTO ILUSTRATIVA

Objetivo

- Fortalecer empreendimentos comunitários de coletivos de mulheres agroextrativistas do Amapá por meio do aperfeiçoamento de seus sistemas de gestão para processos de governança territorial, produtivos e de empreendedorismo.
- Parceiro estratégico: Fundo JBS pela Amazônia
- Parceiros implementadores: IEB

PROGRAMA PESCA PARA SEMPRE 3.0

Municípios de Itauba, Macapá, Mazagão e Bailique (AP)

FOTO ILUSTRATIVA

Objetivo

- Apoiar o aperfeiçoamento da estrutura de governança da atividade pesqueira artesanal com foco na escala das soluções nos 12 municípios que fazem parte das RESEX costeiras do Pará por meio do engajamento de diferentes atores-chave dos governos e organizações locais na promoção da qualidade de vida dos pescadores e pescadoras.
- Parceiro estratégico: Instituto humanize
- Parceiro implementador: Rare Brasil

ABRIL/21 A MARÇO/24

NOSSA FLORESTA NOSSA CASA

08 Territórios Indígenas do Mosaico Tupi (RO/MT)

FOTO ILUSTRATIVA

Objetivo

- Fortalecer capacidades de gestão dos povos indígenas do Mosaico Tupi para garantia de direitos e governança econômica territorial, para o bem-viver e conservação da biodiversidade.
- Parceiro estratégico: Fundo JBS pela Amazônia
- Parceiros implementadores: Forest Trends, Greendata

JULHO/21 A JUNHO/24

JANEIRO/21 A JUNHO/24

INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE E GESTÃO NA AMAZÔNIA (INGÁ)

Juruti (PA)

FOTO ILUSTRATIVA

Objetivo

- Garantir a Conservação dos Recursos da Biodiversidade, Governança Territorial, Empreendedorismo Socioambiental, fortalecendo o Desenvolvimento Local do município de Juruti
- Parceiros estratégicos: Alcoa, Instituto Alcoa, Citi
- Parceiro implementador: Instituto Juruti Sustentável (IJUS)

DEZEMBRO/21 A DEZEMBRO/24

JANEIRO/23 A DEZEMBRO/25

ALIANÇA GUARANÁ MAUÉS (AGM)

Maués (AM)

FOTO ILUSTRATIVA

Objetivo

- Contribuir para a Aliança Guaraná Maués fomentar o desenvolvimento sustentável do território de Maués (AM), através da promoção de iniciativas e práticas inovadoras de fortalecimento da cadeia do guaraná, do turismo e do artesanato, focado restauração e conservação da biodiversidade e melhoria de qualidade de vida da população.
- Parceiro estratégico: Ambev
- Parceiro implementador: Instituto Terroá

MARÇO/23 A FEVEREIRO/24

Para mais informações sobre os projetos da modalidade aqui mencionados, acesse:



3.2. AS ARTICULAÇÕES MULTISSETORIAIS

Quanto às diferentes maneiras de articulações e aproximações multissetoriais, como são os casos, por exemplo, da **Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura**, da **rede Uma Concertação pela Amazônia** e da **própria Plataforma Parceiros pela Amazônia (PPA)**, o intuito muitas vezes é superar o caráter fragmentado da atuação individual de instituições com interesses nos territórios, buscando convergir seus esforços na direção de prioridades compartilhadas e evitando concorrências e/ou sobreposições. Iniciativas como estas tendem a ganhar destaque nos próximos anos e têm sido valorizadas por empresas, seus institutos e fundações, pela sociedade civil e pelo poder público, como forma de fortalecer compromissos, gerar ganhos de escala em produções sustentáveis, de eficiência em recursos e investimentos para o desenvolvimento das regiões, e de relevância ao papel-chave da Amazônia quanto a seus serviços ecossistêmicos globais.

Embora seja cedo para falar de impactos consolidados, é bastante significativo o volume de informações e a troca de conhecimento que estas iniciativas têm gerado, estabelecendo melhores parâmetros para investimentos e implementações nos territórios. É possível observar uma decolagem da curva de aprendizagem a partir destas redes, o que reforça a relevância delas, seja para as organizações diretamente envolvidas, seja para outros atores que recebem os conhecimentos ali produzidos.

Alguns pontos de atenção também vão ficando mais evidentes, como a identificação das convergências diante da pluralidade de abordagens conceituais e metodológicas (diferentes conceitos de desenvolvimento, de sustentabilidade, de bioeconomia, entre outros); as adaptações diante de restrições estruturais (por exemplo a distância de mercados consolidados, a infraestrutura básica insuficiente e a demanda por uma inclusão digital democrática); o aperfeiçoamento de marcos legais e institucionais (para fiscalização de atividades ilegais, para favorecer negócios locais de populações em situação de extrema vulnerabilidade, e para convergir as distintas agendas públicas direcionadas à região, por exemplo). Vale ressaltar também que os desafios mais comuns dizem respeito à necessidade de se construir caminhos de atuação que, ao mesmo tempo, respeitem as particularidades de cada uma das organizações que fazem parte dessas redes, mas que também identifiquem concretamente onde estão as oportunidades e as formas de se potencializar as convergências e as coordenações.

3.3. COORDENAÇÕES SUBNACIONAIS

No campo de ações de atores públicos, um destaque ao Consórcio que agrupa os governos estaduais da Amazônia Legal Brasileira, já que trata-se de uma iniciativa inédita na região. Ele busca uma atuação mais coordenada entre os governos estaduais em um conjunto amplo de domínios, para enfrentar entraves ou bloqueios históricos da região e encontrar uma trajetória de dinamização econômica que seja coerente com sua base de recursos naturais. Além dele, vale ressaltar também a Força-Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas (GCF).

Consórcio Interestadual Amazônia Legal

O Consórcio Interestadual Amazônia Legal é uma associação pública de governos estaduais da região e sua constituição teve início durante a realização do 13º Fórum de Governadores da Amazônia, ocorrido em 2017. Naquele momento os chefes dos poderes executivos estaduais optaram por implantá-lo com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento sustentável da região em um contexto no qual instrumentos e políticas tradicionalmente vinculados ao governo nacional vinham perdendo força.

A proposta institucionaliza uma articulação intragovernamental para operacionalizar ações priorizadas pelos governos. Participam governos de nove estados da Amazônia: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Os compromissos são repactuados a cada novo gestor eleito e o consórcio tem foro no Distrito Federal, mantendo um escritório em Brasília. Sua estrutura é formada por: Assembleia Geral, Conselho de Administração e Secretaria Executiva.

Um modelo de governança ainda está sendo implementado pela Secretaria Executiva, mas atualmente há sete câmaras setoriais: planejamento e gestão estratégica; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; educação; saúde; segurança pública; comunicação pública; e gestão fiscal e tributária.

Os Eixos de desenvolvimento identificados para atuação do Consórcio são: economia verde, competitividade e inovação; integração regional; governança territorial e ambiental; e, gestão, governança e serviços públicos prioritários. No planejamento estratégico do consórcio há projetos específicos para cada eixo de desenvolvimento, entre eles estão: reestruturação do manejo florestal sustentável; fortalecimento do turismo regional; fortalecimento das cadeias produtivas da agricultura familiar e agroindustrialização.



Governadores para o Clima e Florestas (GCF)

A Força-Tarefa GCF facilita a liderança subnacional para reduzir o desmatamento e promover o desenvolvimento inclusivo, equitativo e de baixas emissões em estados e províncias e em regiões inteiras.

Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF) parte da premissa de que os principais desafios enfrentados pelos esforços para proteger as florestas e reduzir as emissões de gases de efeito estufa em escala são a fragmentação política e legal em vários níveis de governança, incentivos limitados e falta de apoio para que líderes políticos e servidores públicos se concentrem no uso sustentável da floresta e da terra.

A Força-Tarefa do GCF opera nos níveis político e técnico: busca aproveitar e apoiar a liderança política de Governadores comprometidos na luta contra as mudanças climáticas e o desmatamento, enquanto capacita os funcionários públicos e seus parceiros da sociedade civil que são tão críticos no dia a dia - esforço diário para construir e manter programas jurisdicionais bem-sucedidos.

Um olhar cruzado sobre esses diferentes tipos de articulação sugere que há algumas implicações para a Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA que precisam ser consideradas. Estas dizem respeito tanto à dimensão conceitual e propositiva, isto é, às formas de enquadrar e conceber os desafios territoriais para uma estratégia de desenvolvimento sustentável e coerente da PPA para a Amazônia Brasileira, quanto também às formas de atuação, pois é preciso pensar em passos e procedimentos que sejam complementares às formas de articulação que já existem.

Vale ressaltar que um atual modelo de desenvolvimento para a Amazônia foi gestado e experimentado durante décadas e que o potencial de novas abordagens ainda precisa ser dimensionado. As dificuldades da mudança para um modelo de desenvolvimento mais sustentável não são privilégio da experiência brasileira; iniciativas similares realizadas em outros países também promoveram avanços e esbarram em limites que precisam ser superados. Antes de avançar na proposição de ideias e passos que permitam acelerar essa transição, contudo, é importante olhar também para as lições aprendidas com outras experiências de promoção de Desenvolvimento Territorial.



A man with a backpack is shown in a forest, looking intently at a tree trunk. He is wearing a dark blue long-sleeved shirt and a backpack with a red mesh cover. The background is a lush green forest with sunlight filtering through the trees. The image has a torn paper effect on the right side.

04

LIÇÕES DE 20 ANOS

**de tentativas de promover
Desenvolvimento Territorial:
o que diz a literatura sobre
onde vêm falhando
as experiências**

Nos últimos 20 anos, diferentes países latino-americanos experimentaram políticas de Desenvolvimento Territorial. Elas foram elaboradas com base na constatação de que era preciso perseguir dois objetivos:

O primeiro deles consistia em criar espaços que permitissem certa territorialização de políticas públicas. O diagnóstico que embasava essa decisão era relativamente simples: não era possível desenhar políticas uniformes, quando considerada a crescente heterogeneidade espacial que marca países e regiões; conseqüentemente, algum grau de adaptabilidade deveria ser manejado nos territórios onde essas políticas incidem – isso permitiria que as políticas públicas e demais ações orientadas para o desenvolvimento deixassem de ser territorialmente cegas (Favareto & Lotta, 2022).

O segundo objetivo dizia respeito a promover formas de articulação de atores que pudessem gerar projetos territoriais. Aqui não se tratava de adaptar em escala local investimentos que vinham do governo central, mas sim de formular propostas e projetos de transformação da vida social e econômica local.

Em países como Brasil, Colômbia, México ou outros (Valencia et al. 2019; Berdegué & Favareto, 2019) esse duplo intuito assumiu um formato muito similar, baseado em dois instrumentos: a criação de conselhos, fóruns ou outros espaços formais que deveriam reunir os atores locais; e a elaboração de planos de Desenvolvimento Territorial que espelhasse as prioridades locais com as quais as políticas públicas deveriam dialogar, favorecendo a territorialização e, ao mesmo tempo, traduzindo esses projetos locais e materializando então os projetos territoriais.



As políticas de desenvolvimento territorial na América Latina

Nos anos 1990, na Europa, foi gestada uma primeira geração de políticas de Desenvolvimento Territorial, das quais o Programa Leader (ligações entre ações para o desenvolvimento rural) tornou-se o mais emblemático exemplo. O Programa Leader estimulava a criação de Grupos de Ação Local que elaboravam projetos de reestruturação produtiva de regiões rurais, como forma de responder à crescente poupança de trabalho impulsionada pela modernização tecnológica em atividades mais tradicionais, como a produção de grãos.

Estes projetos deram origem a toda uma safra de iniciativas baseadas em inovações locais como marcas territoriais, produtos diferenciados pela sua qualidade ou por se apoiarem em atributos específicos de certos territórios e que não poderiam, por isso mesmo, serem reproduzidos em larga escala e em outros locais. Criava-se assim uma lógica na qual o território se tornava espaço de valorização econômica e de criação de oportunidades econômicas para atores locais. Ocorre que na Europa o Programa Leader foi implementado em um contexto no qual boa parte das regiões rurais do continente tinham boas condições de infraestrutura e indicadores de desenvolvimento humano bastante satisfatórios.

Na virada dos anos 90 para os anos 2000 essa abordagem territorial chega à América Latina, inicialmente por meio dos estudos de autores como Ricardo Abramovay (2003), José Eli da Veiga (1998), Alexander Schejtman e Julio Berdegué (2002). E, posteriormente, por meio de um conjunto de políticas públicas como o Programa Territórios da Cidadania no Brasil e a Estratégia de Desenvolvimento Territorial da Colômbia, o qual voltava-se às zonas marcadas pelos conflitos entre governo e guerrilha naquele país e cujos planos deveriam dar origem a Contratos Territoriais de Desenvolvimento, visando deixar formalizada a complementaridade de esforços esperada de diferentes atores governamentais.

O Programa Territórios da Cidadania no Brasil foi criado oficialmente em 2008, sendo um desdobramento de um Programa de Desenvolvimento Territorial criado inicialmente em 2003. A diferença é que o programa anterior era implementado exclusivamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, enquanto o Territórios da Cidadania envolvia mais de dez ministérios e foi coordenado, num primeiro momento, pela Casa Civil da Presidência da República, instância com capacidade de integrar diferentes ações ministeriais. O programa se baseava na criação de Conselhos Territoriais (agregando grupos de municípios) e na elaboração de Planos de Desenvolvimento Territorial. Os resultados foram limitados, por três razões: os planos eram elaborados em prazo muito curto e sem mobilizar as competências necessárias, limitando-se a agregar listas de demandas pontuais e imediatas dos territórios; os conselhos não reuniam a pluralidade de atores locais, apenas os segmentos mais organizados da agricultura familiar; e os ministérios não se comprometeram efetivamente com os planos locais, limitando-se a deixar que os territórios apontassem prioridades naqueles programas que já existiam e seriam implementados de uma forma ou outra.

Apesar dos limites, essas iniciativas contribuíram para dar mais visibilidade aos territórios como escala de planejamento e, em alguns casos, a gerar algumas experiências locais demonstrativas de novas formas de usar os recursos naturais e de promover inclusão. Desde então, a chamada abordagem territorial disseminou-se no continente como uma nova retórica a orientar investimentos públicos e privados. No entanto, não foram alteradas totalmente as práticas, que muitas vezes seguem setorializadas e com pouco sentido estratégico. Por isso, vários autores consideram que se trata de uma transição de paradigmas (Favareto, 2006; Berdegué & Favareto, 2019), ainda em seu momento inicial, que precisa ser acelerada nos próximos anos como condição para uma agenda de desenvolvimento sustentável.

A literatura sobre essas experiências é muito convergente quanto à avaliação sobre o que se conseguiu com essa geração de iniciativas territoriais. Esquemáticamente, essa literatura (Berdegué & Favareto, 2019; Berdegué, Christian & Favareto, 2019; Valencia, 2019; Farinos, 2008) afirma que:

- Os 20 anos de experiência de políticas territoriais foram exitosos em chamar a atenção de planejadores, gestores públicos e de organizações sociais para a importância de se olhar aos territórios como unidades de investimento e de gestão e aproximar os investimentos das necessidades locais;
- Por outro lado, essas experiências também tiveram muitos limites e estiveram distante de conseguir transformar os territórios nos quais foram experimentadas;
- Uma primeira dificuldade diz respeito às características dos conselhos criados como espaços de gestão – em geral eles só reúnem um tipo de atores dos territórios, quando se esperava que eles fossem espaços de pactuação e negociação envolvendo a diversidade das forças sociais vivas desses territórios;
- Uma segunda dificuldade diz respeito às características dos planos de Desenvolvimento Territorial – em geral eles não necessariamente apresentam uma visão estratégica de transformação territorial de longo prazo, que vá além das listas de demandas pontuais, muitas vezes fragmentadas e com horizonte de curto prazo;
- Essas dificuldades, por sua vez, podem ser explicadas por três fatores: o fato de que se está apenas no início de uma curva de aprendizagem sobre como promover iniciativas de Desenvolvimento Territorial, havendo falta de referências sólidas estabelecidas e sendo necessário experimentar e testar formatos. Também se explica pelo fato de que há uma inércia institucional que dificulta ações territoriais, lembrando que o pacto federativo não prevê uma instância intermunicipal de gestão. Em muitas áreas, não há clara distribuição complementar de responsabilidades entre os três entes federativos, sem falar na forte tendência à setorialização das agendas em secretarias e ministérios específicos, com baixa coordenação, e o tempo político das gestões executivas municipais. Por último, há uma carência de capacidades institucionais coerentes com a visão territorial, havendo muita bagagem setorial, mas pouco conhecimento e capacidades coerentes com a abrangência e o enfoque territorial.

4.1. AS CARACTERÍSTICAS MARCANTES DAS INICIATIVAS SOCIAIS E SEUS LIMITES

Em grande medida impulsionada por essa visão experimentada nas duas primeiras décadas deste século, muitas fundações e institutos passaram a apoiar também projetos sociais e ambientais que foram nominados como territoriais.

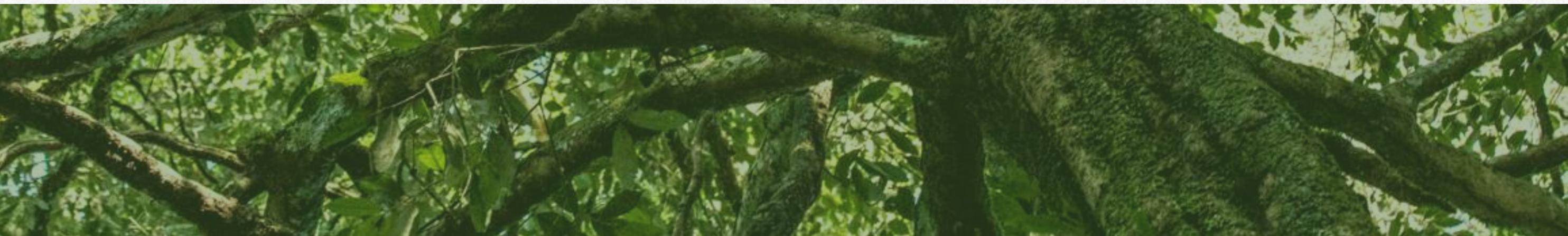
Uma diferença marcante em relação às políticas públicas está no fato de que muitas destas iniciativas tinham uma escala mais limitada, envolvendo comunidades ou municípios. Isso por um lado permitia um foco maior dos investimentos feitos, porém limitava seu escopo a demandas dessas comunidades, com menor capacidade de incidência sobre entraves ou bloqueios mais estruturais da região na qual estão inseridas, ou sobre condicionantes econômicos que realmente podem ser gerenciados na escala comunitária.

Outra diferença marcante é que, nesses casos, havia um aporte de empresas, fundações ou institutos em certos investimentos que poderiam servir como alavancagem a atividades produtivas ou ao provimento de equipamentos sociais necessários ao bem-estar dessas comunidades.

Nota-se, portanto, que o uso do adjetivo territorial aqui tem uma conotação um tanto distinta da sua origem: ele diz respeito mais a ações localizadas em âmbito comunitário ou local do que a mobilização de atores plurais e diversificados em escala microrregional. Não se trata exatamente de uma simples reedição de projetos de desenvolvimento local, porque há, nessas iniciativas, uma preocupação central com os modos de vida locais, seu enraizamento territorial, e a busca por soluções e alternativas coerentes com os atributos culturais, político-sociais, de governança e ecossistêmicos dos territórios.

Ainda assim, a fórmula dos projetos territoriais com frequência repetiu o modelo adotado em políticas públicas, em especial a adoção de instrumentos como conselhos e planos. Nessa reedição muitos dos mesmos problemas foram também repetidos: listas de demandas em vez de projetos verdadeiramente estratégicos, participação social limitada a um ou poucos tipos de atores locais, dificuldades em garantir um horizonte transformador de médio e longo prazo às ações apoiadas e empreendidas.

Uma das consequências desse formato adotado para as iniciativas conduzidas por empresas, fundações e institutos de investimento social privado é que essas experiências locais acabam expostas a dois riscos que precisam ser evitados: um alto grau de mortalidade, quando são retiradas certas condições especiais que levaram à sua estruturação; ou, por outro lado, o fato de que elas restam dependentes de certas “condições protegidas”, isto é, se sustentam em um conjunto de aspectos especiais que dificilmente podem ser reproduzidos em outros contextos ou em maior escala.





4.2. AS LIÇÕES PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE PROGRAMAS

A mesma literatura que produziu esse balanço arrisca algumas proposições para uma nova geração de iniciativas de Desenvolvimento Territorial. Entre as principais recomendações estão:



Inteligência territorial

É preciso investimentos na produção e acesso facilitado a melhores diagnósticos, e também de informações que permitam adequado monitoramento de resultados e sistematização de aprendizagens associadas às experiências de Desenvolvimento Territorial.



Dos planos a estratégias de transformação territorial

Os planos em seu formato atual têm sido, em boa medida, peças formais e de justaposição de demandas. É preciso elaborar estratégias de transformação territorial de médio e longo prazo voltadas para a remoção dos entraves à dinamização dos territórios e que sirvam de base a iniciativas inovadoras e promissoras, capazes de garantir horizonte de médio prazo para a ampliação de oportunidades das pessoas e para a conservação dos recursos naturais locais.



Dos conselhos a formas diversificadas de consulta e engajamento de atores

Os conselhos são importantes como espaços de encontro e diálogo. No entanto, para engajar uma diversidade maior de atores é necessário diversificar os tipos de espaços, de formas de escuta e de diálogo, de mecanismos de deliberação, e, sobretudo, de engajamento efetivo de atores plurais em torno de estratégias de transformação territorial.



Territórios é uma categoria síntese e não uma escala autônoma

Os territórios não são uma escala autônoma; mais do que isso, tratam-se de uma categoria-síntese de múltiplas dimensões e de processos multiescalares. Desta forma, um projeto territorial

tem que ser, fundamentalmente, um projeto de coordenação e governança entre sujeitos, investimentos e interesses, de múltiplos setores, atores e escalas.



Uma estratégia de Desenvolvimento Territorial tem que ser coerente com uma estratégia de desenvolvimento mais ampla

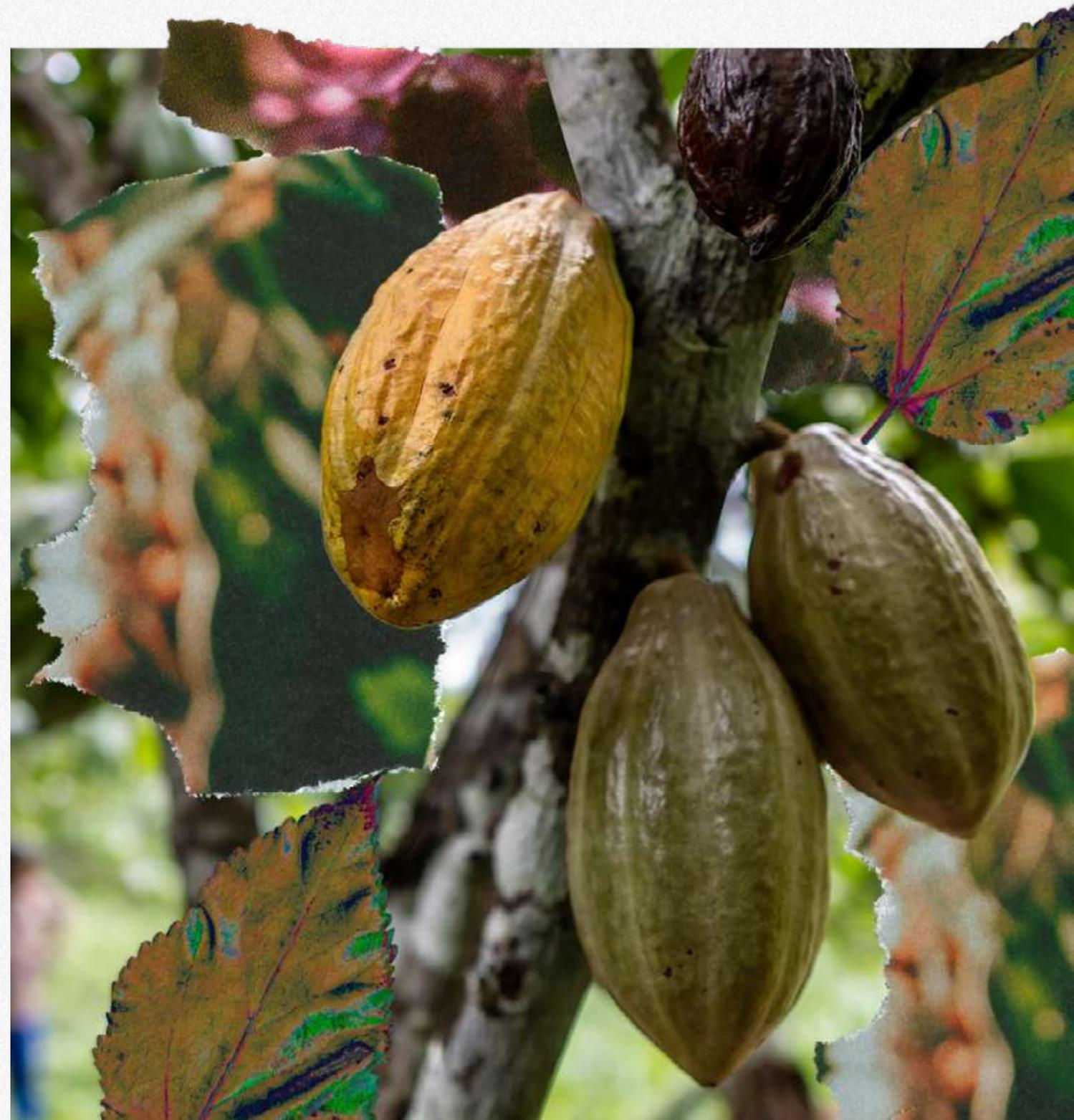
A abordagem territorial do desenvolvimento não surgiu para ser uma compensação a uma estratégia de desenvolvimento predominante. É preciso que o desenvolvimento dos territórios seja a própria base de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla e coerente com ela. Não se trata de imaginar que um arquipélago de pequenas experiências poderá ser essa estratégia de desenvolvimento, mas sim de pensar que as ações localizadas têm que ter algum grau de complementaridade ou de coerência com os grandes vetores de desenvolvimento que incidem sobre a região. Isto é, pequenos negócios precisam ser conectados aos modelos de negócios de grandes empresas, projetos de diversificação econômica precisam ser aplicados ali onde há uma tendência excessiva de especialização e gestão de conflitos territoriais precisam preceder a entrada de grandes investimentos e não apenas funcionarem como ações de mitigação. Isso seria um passo decisivo em direção a modelos de intervenção menos fragmentados e mais pautados por uma visão sistêmica e coerente com enfoques como o das já mencionadas Soluções Baseadas na Natureza.



Uma Estratégia de Desenvolvimento Territorial precisa se apoiar e ampliar o escopo dos projetos com foco em tecnologias e formas sustentáveis de gestão e uso de recursos naturais

Um dos principais avanços das últimas duas décadas diz respeito à significativa disseminação de práticas sustentáveis, muitas delas inspiradas em Soluções Baseadas na Natureza (SBN). Elas envolvem, por exemplo, regeneração de paisagens, recuperação de áreas degradadas, sobretudo aquelas ocupadas por pastagens extensivas e de baixo rendimento, sistemas agroflorestais apoiados no convívio e sinergias entre espécies, e mesmo negócios que valorizam e se apoiam em conhecimentos tradicionais sobre o potencial de uso de plantas para as indústrias de cosméticos ou de fármacos. Esse conjunto de iniciativas representa um grau maior grau de complexidade e de nível estratégico, com o entendimento sobre como promover soluções para ampliar oportunidades

econômicas ligadas ao uso sustentável dos recursos da Amazônia. Essas iniciativas precisam estar inseridas em estratégias de Desenvolvimento Territorial, onde também se alteraram as condições do entorno desses empreendimentos e se destravam gargalos que limitam esses casos a ilhas de eficiência, com potencial limitado de inclusão e de escala.



05

PROPOSIÇÕES

Esta seção traz um conjunto de proposições capazes de sustentar a Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA. Ela retoma e se apoia nas interdependências identificadas até aqui, que dizem respeito à trajetória e aos desafios atuais da Amazônia, às inovações e aos limites experimentados pelas formas contemporâneas de atuação de governos, empresas e organizações sociais, e aos aprendizados gerados com experiências de Desenvolvimento Territorial no Brasil e no restante da América Latina.

Este conteúdo é apresentado de forma esquemática, pois ele deve ser de fácil interpretação por um conjunto de agentes e considera o enquadramento da Tese de Desenvolvimento Territorial até a sua instrumentalização. A ideia é visualizar em iniciativas concretas e com potencial de catalização, que estejam ou venham a ser desenhadas e conduzidas por atores na PPA ou em articulações com propósitos semelhantes.

O enquadramento da Tese de Desenvolvimento Territorial da PPA

Ainda que em diversos estágios de maturação, há um conjunto importante de ações em curso para promover um novo ciclo de desenvolvimento sustentável na Amazônia. Por isso, a construção da Tese parte da heterogeneidade e da diversidade espacial da Amazônia como componentes fundamentais, considera aprendizados e evidências sobre o que funcionou ou não em experiências similares, e dá ênfase à viabilidade das iniciativas sem esquecer que isso é resultado da gestão de entraves críticos que afetam várias dimensões, tornando necessária uma abordagem territorial – e, portanto, multidimensional, multiescalar e multiatores – para as formas de atuação.

5.1. OPORTUNIDADES

O contexto atual é fortemente marcado por desafios e restrições que dirigem o olhar de boa parte dos atores a demandas de curto prazo – redução imediata da pobreza e da fome, retomada do crescimento econômico, entre outros aspectos. Ele também está repleto de oportunidades que precisam e podem ser mais bem aproveitadas – como a mobilização de setores sociais por reconstrução ou reinvenção de políticas e projetos, e o crescente apelo da questão ambiental. Uma estratégia de Desenvolvimento Territorial apropriada para a PPA passa, em grande medida, por combinar melhor investimentos que já estão sendo feitos e oportunidades que já existem. Entre elas é preciso destacar:



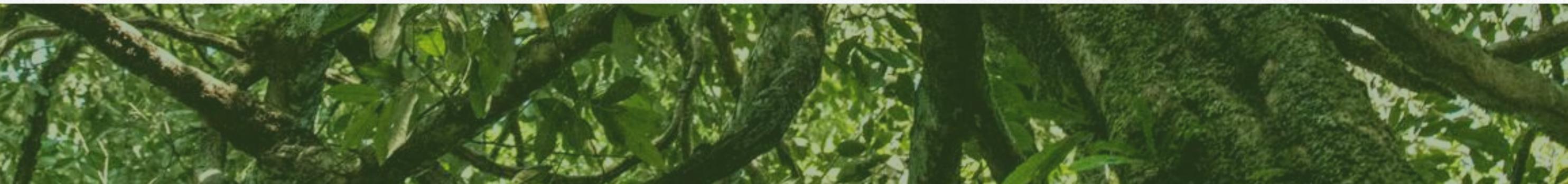
O ambiente internacional favorável a mudanças de comportamento a respeito do futuro da Amazônia: mercados internacionais, consumidores, governos e organismos de cooperação internacional reconhecem que o enfrentamento à mudança do clima passa, necessariamente, pela conservação da Amazônia. Isso se traduz em condicionantes e barreiras a produtos que se baseiam na exploração não sustentável da floresta. No entanto, significa também a possibilidade de mobilizar recursos e atenções para projetos que permitam sua conservação e uso sustentável;



O ambiente nacional marcado pela necessidade de se encontrar novos eixos de desenvolvimento, coerentes com uma economia do século XXI: a desindustrialização da economia brasileira e o caráter concentrador da produção de commodities exigem que o país busque novos eixos e vetores de crescimento econômico. Um enorme potencial reside, justamente, no aproveitamento do potencial econômico da biodiversidade, que tem na Amazônia um lugar privilegiado. Isso seria coerente com expectativas de desenvolvimento alinhadas com uma economia descarbonizada e baseada na natureza, como se espera dos tempos atuais;



O limiar de uma era tecnológica que permita o aproveitamento do potencial econômico da biodiversidade: diferente do que aconteceu no passado, no qual as soluções tecnológicas eram muito intensivas em recursos naturais, há um enorme avanço na produção e no uso de inovações que permitam esse aproveitamento econômico da biodiversidade – concretiza-se o que foi indicado quase meio século atrás por nomes como Ignacy Sachs, que preconizavam que o Brasil poderia ser a nação mais bem posicionada do mundo para uma estratégia baseada no que ele chamava de 3 B's: bioeconomia, biotecnologia e bioenergia;





A expectativa de reconstrução de políticas e instrumentos de ação pública coerentes com conceitos de conservação da biodiversidade, restauração, regeneração ambiental e resposta à crise climática: no contexto atual, após uma década de grande degradação ambiental, há muita expectativa com a reconstrução da ação pública, seja sob a forma da retomada de mecanismos de comando e controle que inibam práticas predatórias e destrutivas, seja apoiando novas formas de uso dos recursos naturais e de articulação de atores em prol de um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável;



O arquipélago de experiências: as oportunidades anteriores podem contribuir não só para uma continuidade da disseminação de experiências inovadoras, mas também para que se possa fazer delas a base para uma ampliação de seu potencial de gerar inclusão e sustentabilidade, superando o caráter pulverizado e fragmentado que hoje marca a realidade nos territórios Amazônicos;



O ambiente regional no qual proliferam tentativas de articulação multiatores: esse aspecto marca a emergência de formas de articulação multiatores, como se propõe a PPA. Essa deve ser a ambição a orientar também as iniciativas de Desenvolvimento Territorial.

5.2. DAS OPORTUNIDADES ÀS AÇÕES: PROPOSTA PARA QUALIFICAR AS EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Para operacionalizar o propósito de Desenvolvimento Territorial alinhado à visão da PPA e lidar com os entraves e oportunidades indicados anteriormente, uma abordagem esquemática mostrou-se relevante. O intuito é facilitar compreensões coletivas que direcionem investimentos e práticas alinhados com a busca por convergências.

A seguir são apresentados a **dimensão transversal base para o Desenvolvimento Territorial na perspectiva da PPA e os eixos de intervenção para que ele ocorra de forma evolutiva e inclusiva**. Entende-se que estas proposições terão ainda mais assertividade quando dialogadas com as especificidades dos contextos indicados anteriormente, para cada iniciativa a ser analisada e reforçada no âmbito da PPA.

DIMENSÃO TRANSVERSAL - CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

A conservação da biodiversidade é uma premissa fundamental das Parcerias de Desenvolvimento potencializadas pela PPA. De maneira geral, ela dinamiza e diversifica práticas territoriais sustentáveis, por meio da conservação e valorização de recursos naturais locais, e direciona esforços para a manutenção dos serviços ecossistêmicos providos pela região Amazônica. Neste contexto, vale destacar algumas atividades:



Práticas de produção sustentáveis: implantação de Sistemas Agroflorestais (SAFs) para restauração de áreas degradadas, manejo florestal não madeireiro, cultivo orgânico e práticas agroecológicas, entre outras;



Práticas de conservação da biodiversidade: manejo de animais silvestres (quelônios), proteção de nascentes, educação ambiental e sensibilização ambiental, entre outras.



Um aspecto relevante e intrinsecamente relacionado aos temas de conservação para a PPA é o olhar da sociobiodiversidade. Por meio do conhecimento cultural e ancestral das populações originárias e tradicionais do bioma amazônico, a Plataforma busca reforçar as técnicas locais de manejo dos recursos naturais, trazendo-as às implementações que apoia. Além disso, há também o entendimento de que é preciso integrá-las ao dimensionamento do conjunto dos bens e serviços gerados com a conexão entre a diversidade biológica e as práticas das atividades econômicas sustentáveis, que beneficiam e agregam valor aos produtos extraídos das florestas.

Cabe, ainda, duas considerações importantes nesta dimensão transversal e que dialogam com o aspecto anterior: o da **riqueza de biodiversidade** e o do **uso sustentável de recursos naturais**. Enquanto o primeiro exprime o papel das pessoas locais para a preservação da biodiversidade e redução do desmatamento, o segundo traz a condição deles em promover restauração, reflorestamento e de serem os principais atores de uma economia realmente sustentável nos territórios, podendo ser lida como bioeconomia da sociobiodiversidade.

Diante da contextualização sobre a dimensão transversal da Conservação da Biodiversidade nesta Tese de Desenvolvimento Territorial, ressaltam-se alguns de seus **componentes**, do ponto de vista **socioeconômico**, importantes para iniciativas de Desenvolvimento Territorial:



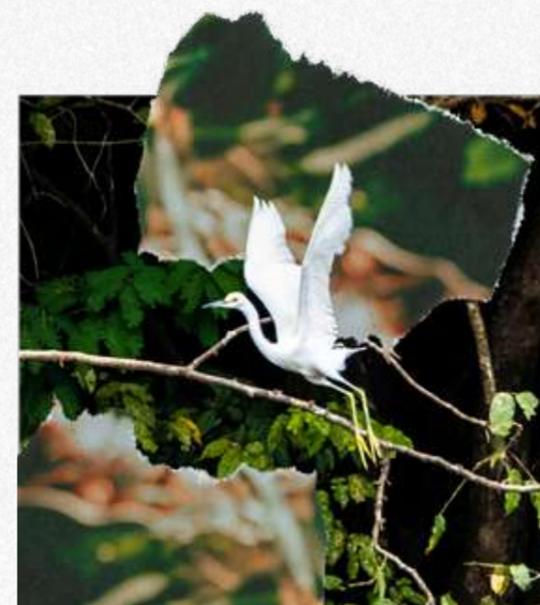
Monitoramento participativo da biodiversidade:

- Protagonismo social por meio de atividades que integrem as comunidades locais à gestão de áreas protegidas;
- Capacitações abertas para monitoramento da biodiversidade local e apoio à gestão de Unidades de Conservação administradas pelo ICMBio;
- Construções coletivas de conhecimentos a partir de saberes locais e científicos;
- Respeito e valorização prática das culturas locais, garantindo que as pessoas conheçam e acessem seus direitos fundamentais;
- Integração de cadeias produtivas relevantes para as economias locais.



Manutenção dos ecossistemas e dos serviços ecossistêmicos:

- Conservação e proteção dos habitats; Soluções Baseadas na Natureza para recuperar mananciais e conservar a fauna e a flora;
- Promoção de segurança hídrica em todas as delimitações das bacias hidrográficas.



Integração entre clima, florestas, biodiversidade e comunidades:

- Ações de educação ambiental e práticas de fortalecimento de empreendimentos locais; Disseminação ampla de conhecimento sobre espécies de plantas e animais;
- Estabelecimento de parâmetros ecológicos para avaliação da efetividade de Unidades de Conservação (UCs).





Geração de Renda com sistemas produtivos sustentáveis:

- Métodos e soluções para inclusão produtiva das populações tradicionais e agricultura familiar;
- Suporte para incentivo e valorização das práticas sustentáveis próprias dos povos indígenas;
- Suportes nos processos de agregação de valor dos produtos locais, como beneficiamentos, certificações e processamentos específicos por cadeia produtiva;
- Fortalecimento e incentivo às práticas de agricultura de baixo carbono;
- Visibilidade de práticas agrícolas e pecuárias sustentáveis, com melhor uso do solo, inovações tecnológicas, rastreabilidade e adaptações às mudanças climáticas.

Em seguida, são apresentados os **4 eixos de intervenção** que foram co-criados em rede para constarem nesta Tese. Cada um deles apresenta uma **situação atual, nós críticos a serem superados, uma situação desejada e ações recomendadas.**

EIXO 1

Formação de capacidades e fortalecimento de instituições voltadas à promoção do bem-estar, da conservação ambiental e do dinamismo econômico local

SITUAÇÃO ATUAL

Um conjunto de experiências com impacto variável nas localidades onde são implementadas, com potencial de aprendizado subutilizado para fomentar outras experiências e mudanças no ambiente institucional, capazes de favorecer de fato o Desenvolvimento Territorial e, muitas vezes, dependentes de aportes de recursos por instituições de filantropia, apoio e investimento social privado.

SITUAÇÃO DESEJADA

Proliferação de experiências localizadas com alto impacto econômico, em bem-estar e em conservação da biodiversidade, valorizando e potencializando o capital humano, social e ambiental local de forma a gerar aprendizados capazes de melhorar políticas e incentivos para um Desenvolvimento Territorial mais inclusivo, sustentável e menos dependente de apoios permanentes.

NÓS CRÍTICOS PARA PASSAR DA SITUAÇÃO ATUAL À DESEJADA

- A** Superar o caráter fragmentado das experiências;
- B** Ampliar número de experiências;
- C** Melhorar capacidades para promoção, apoio e condução de experiências de Desenvolvimento Territorial;
- D** Diminuir caráter imediatista e dependente de ações pontuais;
- E** Melhorar condições institucionais e de infraestruturas para alavancar eficiência e efetividade das experiências;
- F** Sistematizar melhor as lições e os aprendizados; e
- G** Incidir para influências favoráveis no ambiente institucional, que afetam as condições de sucesso dessas experiências.



Possíveis ações estratégicas para potencializar experiências

- Realizar investimentos com prazos maiores e visão de longo prazo;
- Realizar investimentos em “dois tempos”, com uma fase inicial dedicada a diagnosticar entraves locais e a pactuar com os atores do território os caminhos possíveis para os investimentos estruturais e seus resultados esperados;
- Estimular projetos que favoreçam a convergência entre ganhos econômicos, sociais e ambientais com impacto territorial duradouro, para além da vizinhança imediata de um empreendimento;
- Estabelecer redes para troca de experiências inspiradoras;
- Implementar ações de formação de capacidades para uma mudança nas concepções e práticas de Desenvolvimento Territorial e que sejam coerentes com a transição de paradigmas nas formas de conceber as ações: o olhar sistêmico, multiatores, com ênfase em atuar sobre bloqueios e conflitos, ampliação de oportunidades, conjugação de intervenções imediatas e objetivos estruturais e de longo prazo;
- Implementar ações de monitoramento, avaliação, sistematização de evidências e tradução em aprendizados, para a prática de futuras ações e possivelmente para Advocacy;
- Desenvolver iniciativas alinhadas com políticas estruturantes e setoriais executadas, sobretudo, pelos governos federal e estaduais;
- Estimular a articulação entre políticas distintas com capacidade de indução do desenvolvimento econômico local: agricultura, comércio e serviços, infraestrutura, inclusão produtiva, compras públicas, entre outras;
- Criar espaços multiatores que favoreçam a construção de visões comuns, trocas de experiências e sinergias, evitando sobreposição de ações e fragmentação;
- Estabelecer arranjos de desenvolvimento com critérios de governança que incluem rotatividade de mandatos, para evitar captura de instâncias ou sua instrumentalização por atores ou grupos de atores;
- Qualificar a visão de Desenvolvimento Territorial, articulando dimensões local, nacional e global (análise de contextos);
- Viabilizar formas de articulação de experiências organizadas segundo o modelo de “impacto coletivo”¹, de modo a potencializar o compartilhamento de conhecimentos, de soluções de problemas, e potencializar os aprendizados;
- Desenvolver iniciativas de produção de conhecimentos baseados em evidências das experiências práticas, que possam ser traduzidas, por meio de programas ou advocacy, em inovações privadas e institucionais.

EIXO 2

Sociobioeconomia: negócios inclusivos e sustentáveis e cadeias de valor

SITUAÇÃO ATUAL

Empresas de diferentes segmentos e portes vêm experimentando modelos de negócios que favoreçam a inclusão de agricultores, produtores familiares e de comunidades tradicionais em seus sistemas e/ou redes de fornecedores. Isso ainda é limitado e, muitas vezes, as ações de desenvolvimento da cadeia não alcançam escala com negócios estruturados a partir da sociobiodiversidade. No caso de pequenos empreendimentos, o caráter fragmentado das iniciativas e seu isolamento dificultam a mobilização de recursos ou o acesso a mercados, de forma a garantir maior estabilidade a esses negócios e a ampliação de seus impactos socioambientais positivos.

SITUAÇÃO DESEJADA

Expansão do número de agentes econômicos que adotam modelos de negócios com participação e liderança de agricultores, produtores familiares e de comunidades tradicionais em suas redes de fornecedores, potencializando o impacto territorial de suas atividades produtivas e comerciais. Maior articulação de empreendimentos de pequeno porte sob a forma de arranjos produtivos locais ou com melhores formas de suporte para superar as restrições de escala e isolamento.

NÓS CRÍTICOS PARA PASSAR DA SITUAÇÃO ATUAL À DESEJADA

- A** Caráter filantrópico das ações de apoio ao Desenvolvimento Territorial nem sempre acompanhado de modelos de negócios mais estruturados e inclusivos (Desenvolvimento Territorial como Filantropia e não como Economia Inclusiva);
- B** Conhecimento insuficiente sobre a estruturação de arranjos produtivos locais baseados na sociobiodiversidade;
- C** Desconhecimento sobre gargalos para o estabelecimento de sistemas produtivos a partir da sociobiodiversidade;
- D** Baixa formação de capacidades internas às grandes empresas para tornar esse tipo de leitura algo mais transversal e menos limitado às suas diretorias ou áreas de performance socioambiental; e
- E** Formação insuficiente de capacidades entre pequenos empreendedores, associações, organizações comunitárias e de apoio (prestadores de assistência técnica e outros) para a modelagem de negócios com maior capacidade de mobilizar redes e recursos que garantam sua perenidade e o acesso a oportunidades.

Possíveis ações estratégicas para potencializar experiências

- Fornecer apoio e suporte em conhecimento e acompanhamento para modelos de negócios inovadores em inclusão e sustentabilidade, implementados por empresas atuantes na região e por pequenos empreendedores, com atenção especial para os bloqueios estruturais de cada território - infraestruturas, tecnologias, capacidades do território, etc - evitando um olhar exclusivamente gerencial aos negócios;
- Estruturar centros de inovações em negócios inclusivos, enquanto iniciativas para disseminar experiências e identificar potencialidades e gargalos para ampliação e aprimoramento de estratégias de negócios inclusivos, que possam favorecer a criação de um ambiente territorial de cooperação e compartilhamento de soluções;
- Estruturar teses de investimento que favoreçam modelos híbridos para aporte de recursos (blended finance), tendo por base o enraizamento territorial dos negócios apoiados - isto é, o olhar para a dimensão interna da organização econômica e o olhar para o ambiente externo no qual a inserção territorial funciona como limitante e também como potencial a ser explorado nas soluções;
- Promover produção de conhecimento e transferência de tecnologias adaptadas às condições naturais, culturais e institucionais dos territórios para os empreendimentos locais ali inseridos;
- Promover maior entendimento sobre arranjos econômicos da sociobiodiversidade, para superar a dicotomia entre uma bioeconomia associada exclusivamente à visão socioambiental ou à visão de mercado;
- Alinhar modelo e parâmetros de avaliação a padrões reconhecidos, como de biocomércio ético, comércio justo e progresso social;
- Apoiar e estimular a iniciativas empresariais que favoreçam a inclusão de agricultores, trabalhadores, povos tradicionais e produtores familiares ou originários de grupos vulneráveis, em sua rede de fornecedores e colaboradores;
- Privilegiar tecnologias e arranjos produtivos que, sem prejuízo da viabilidade econômica, favoreçam modalidades inclusivas e sustentáveis de trabalho e produção; Privilegiar o uso de matérias primas e trabalhos fornecidos por grupos vulneráveis e de territórios com maiores índices de vulnerabilidade, sob modalidades de uso sustentável dos recursos naturais; e
- Disseminar experiências e identificar potencialidades e gargalos para ampliação e aprimoramento de estratégias de negócios inclusivos e sustentáveis com impacto territorial, ou seja, com externalidades positivas (spillover effects).

EIXO 3

Advocacy e incidência em políticas públicas e corporativas de Desenvolvimento Territorial

SITUAÇÃO ATUAL

Há pouca interface entre iniciativas localizadas apoiadas por empresas, fundações e institutos de investimento social privado e o ambiente institucional da região, como fundos públicos de financiamento e marcos legais que regulam ou restringem a inclusão socioeconômica das populações vulneráveis. Com isso, não são oferecidas as condições de infraestrutura ou provimento de equipamentos e serviços necessários a um Desenvolvimento Territorial mais inclusivo e sustentável, nem são introduzidas mudanças no sistema de regulação e incentivos que favoreçam atividades econômicas mais inclusivas e sustentáveis.

SITUAÇÃO DESEJADA

Experiências localizadas servem de base para gerar aprendizados que permitam identificar gargalos, testar formas alternativas de enfrentá-los e traduzir esses aprendizados em aprimoramento do ambiente institucional e de políticas públicas. Há maior incidência em políticas públicas estruturantes para o Desenvolvimento Territorial da Amazônia, como infraestrutura, regularização fundiária e pesquisa e desenvolvimento baseados na sociobiodiversidade, na assistência técnica rural, em políticas ambientais (seja as políticas de comando e controle, como aquelas destinadas a conter o desmatamento, seja as políticas de incentivos para acelerar uma transição baseada em novas formas de uso de recursos naturais) e de financiamento (seja o financiamento destinado a pequenos produtores e extrativistas, seja o financiamento dedicado a alavancar a bioeconomia ou soluções de infraestrutura baseadas na natureza).

NÓS CRÍTICOS PARA PASSAR DA SITUAÇÃO ATUAL À DESEJADA

- A** Baixo grau de tradução das inovações locais em lições para aprimoramento de políticas públicas, sistemas de incentivos e regulação;
- B** Baixa capacidade técnica de servidores públicos, em diferentes escalas, para promover ações eficientes e efetivas para favorecer um Desenvolvimento Territorial inclusivo e sustentável;
- C** Alto grau de repetição de ações com resultados insuficientes;
- D** Ações de Desenvolvimento Territorial vistas como compensação ao modelo de desenvolvimento predominante e não como forma complementar de desenvolvimento; e
- E** Interlocução e diálogo débil entre setor privado, sociedade civil e poder público para engendrar formas coordenadas e multiatores de enfrentamento dos nós críticos identificados.

Possíveis ações estratégicas para potencializar experiências

- Desenvolver grupos de trabalho temporários, ferramentas e estudos temáticos em áreas estratégicas para aprimoramento do ambiente institucional e de provisão de bens e serviços para o Desenvolvimento Territorial inclusivo e sustentável (exemplos: crédito, pesquisa e assistência técnica, regulação, incentivos, infraestrutura, etc);
- Incentivar e/ou determinar proposições concretas sobre como adaptar as ações às necessidades e demandas de grupos específicos, adotando a inclusão da diversidade de gênero, étnico-racial, sexual, geracional e outras consideradas relevantes pelos atores locais;
- Traduzir aprendizados vindos dos esforços dos dois eixos anteriores em uma agenda de incidência para inovações em políticas e sistemas de incentivos;

Acompanhar de forma sistemática programas e políticas de alto impacto territorial e apresentar subsídios a gestores públicos e tomadores de decisão, visando o aprimoramento constante na formatação de políticas;

- Formar gestores públicos e privados para aprimoramento de suas habilidades em introduzir critérios favoráveis a impactos territoriais inclusivos e sustentáveis nos programas e nas políticas.

EIXO 4

Governança territorial e organização social

SITUAÇÃO ATUAL

Relativa fragmentação de iniciativas e pouca coordenação entre experiências, dos setores público e privado, e dos níveis e escalas de recursos necessários para fomentar um Desenvolvimento Territorial inclusivo e sustentável. Com isso, o impacto é limitado e não se utiliza o potencial do espaço para ganhos de eficiência, baseados em melhor coordenação e em melhor emprego de aprendizados.

SITUAÇÃO DESEJADA

Maior coordenação e complementaridade entre atores, escalas e níveis de mobilização de recursos e oportunidades, além de maior eficiência e impacto das iniciativas em si. Inovações em experiências e em mudanças no ambiente institucional favorecidas pela coordenação multiatores e pelo compartilhamento de aprendizados.

NÓS CRÍTICOS PARA PASSAR DA SITUAÇÃO ATUAL À DESEJADA

- A** Fragmentação e descoordenação de iniciativas, atores, níveis e escalas de atuação;
- B** Insuficiência de espaços de coordenação multiatores;
- C** Baixo uso de conhecimentos baseados em evidências para aprimoramento de ações e estratégias; e
- D** Inexistência de rotinas de gestão e governança adaptativas de ações baseadas em evidências.



Possíveis ações estratégicas para potencializar experiências

- Construir arranjos para impacto coletivo;
- Estabelecer comitês ou outras formas de ação coletiva em escala regional formados pelos atores mais estratégicos, incluindo aqueles não-convencionais, como Ministério Público ou órgãos de controle, que detém capacidade de indução;
- Apoiar espaços de governança territorial localizados, que favoreçam a coordenação entre atores, níveis e escalas de oportunidades e recursos, do setor público ao privado;
- Promover debates sobre a gestão antecipada de impactos e conflitos socioambientais em territórios objeto de grandes investimentos privados – projetos prévios e não só de mitigação e compensação;
- Formar grupos de trabalho temporários para formulação de diretrizes de aprimoramento, parâmetros e métricas em temas chave identificados;
- Gerir conhecimentos úteis aos atores públicos e privados para aprimoramento de estratégias e ações de Desenvolvimento Territorial; e
- Investir em formação de quadros para atuar junto às organizações sociais, ao poder público ou na iniciativa privada, de maneira a disseminar o olhar sistêmico sobre o Desenvolvimento Territorial e as várias frentes a isso associadas.





06

**CONSIDERAÇÕES
FINAIS**

A Plataforma Parceiros pela Amazônia (PPA) opera a partir de uma visão de Amazônia(s) com qualidade de vida, riqueza de biodiversidade e uso sustentável de seus recursos naturais. Desde 2017, consolidou um robusto Portfólio de Projetos, alavancando investimentos de impacto socioambiental positivos na região. As iniciativas têm trabalhado com aspectos relevantes, tais como inclusão de gênero, conservação da biodiversidade, geração de renda e inclusão econômica, desenvolvimento de capacidades técnicas, governança local, desenvolvimento da bioeconomia e de cadeias da sociobiodiversidade, entre outros.

Enquanto Plataforma de ação coletiva multissetorial, cabe à PPA a busca pela convergência e a complementaridade nas ações, características intrínsecas à sua proposta de valor. Nesse sentido, a sua Tese de Desenvolvimento Territorial é uma contribuição consistente para o ecossistema de impacto socioambiental positivo na Amazônia brasileira.

O documento trouxe um arcabouço teórico e recomendações práticas para implementação de iniciativas, programas e projetos com foco em Desenvolvimento Territorial na região. Ao longo das páginas anteriores, foram apresentados um conjunto de subsídios que servem como base sólida para atuação nesta agenda, sistematizados a partir de entendimentos compartilhados por cerca de 75 instituições, listadas ao final desta publicação. Esse esforço orienta, assim, futuras ações da PPA e das organizações a ela relacionadas - ou por ela inspiradas - em torno deste tema.

Essa ambição se sustenta de duas formas: a primeira é o reconhecimento de que já há um conjunto importante de ações e experiências em curso, mas que é necessário criar condições para que haja maior convergência e complementaridade entre elas; a segunda reconhece que o momento atual é marcado pelo paradoxo de que há um conjunto de experiências inovadoras, porém segue predominante um modelo de desenvolvimento que tem resultado em acelerada degradação ambiental e em manutenção de enorme desigualdade social, com muita dificuldade de se ampliar o bem-estar da maior parte da população.

Para que esse paradoxo seja superado, foram identificados vários domínios nos quais são necessários avanços: na dimensão conceitual, melhorando as ideias e concepções que orientam intervenções públicas e privadas na região, indo além do experimentalismo criativo e valorizando mais os aprendizados já registrados desde os casos concretos e desde a literatura especializada; na dimensão instrumental, aperfeiçoando as metodologias, as políticas e as formas de apoio aos territórios; e no plano institucional, introduzindo mudanças que possam melhorar a eficiência dos marcos regulatórios e dos incentivos, ajustando-os na perspectiva do novo momento vivido pela Amazônia, no qual a busca por sustentabilidade e inclusão sejam postos no centro das preocupações.

Dessa maneira, acredita-se que uma nova geração de iniciativas possa superar os limites de muitos projetos, nos quais o Desenvolvimento Territorial é tido como sinônimo de desenvolvimento local ou regional. Como destacado anteriormente, o Desenvolvimento Territorial é uma abordagem que surge para dar respostas a questões que vão além das abordagens anteriores, e tem como ideias centrais a preocupação em valorizar ativos e atores locais, mas também em superar barreiras que impedem que essa valorização ganhe impacto e escala.

Assim, é possível aproximar os projetos e as iniciativas de Desenvolvimento Territorial de abordagens atuais que vêm recebendo mais atenção e investimentos, como as de Bioeconomia e das Soluções Baseadas na Natureza, ampliando o entendimento sobre quais são os gargalos a serem superados para que o propósito de desenvolvimento sustentável prospere.

Por fim, nesta Tese de Desenvolvimento Territorial, a PPA buscou enfatizar a importância de se tratar afirmativamente a diversidade e a heterogeneidade da Amazônia, tanto em termos de possíveis diferenças que marcam seus territórios, como em termos de contextos localizados de intervenções. Buscou, também, evitar a tendência de separar as leituras e as proposições, identificando um conjunto de eixos que podem dialogar com esse conjunto de realidades distintas.

A partir desses insumos, esta Tese se soma à Tese de Aceleração da PPA; mais uma instrumentalização da Teoria da Mudança da Plataforma, a qual possui como importante estratégia a geração de Conhecimento. As ideias aqui apresentadas precisam ser vistas como uma elaboração contínua e dinâmica, ou seja, pode ser submetida à crítica e aperfeiçoada permanentemente por meio da experimentação concreta e da sistematização de aprendizados coletivos.

Para se garantir a preservação da floresta e a qualidade de vida dos povos e das comunidades da Amazônia, é necessário desenvolver o potencial e a governança dos territórios, para que seja possível vislumbrar transformações contundentes no futuro. A partir de sua atuação colaborativa, a PPA busca a integração de organizações e iniciativas, reunindo condições para atuar de maneira estratégica na região amazônica, proporcionando a conexão das necessidades dos territórios com as oportunidades de aportes capazes de valorizar a floresta e seus habitantes.



A photograph of a rustic wooden house with a tiled roof, situated in a rural landscape. The house is made of vertical wooden planks and has several windows. In the foreground, there is a field of tall green grass. In the background, there are rolling hills and a forest. The sky is overcast with grey clouds. A large white number '07' is overlaid on the bottom left corner of the image.

07

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a todas organizações que contribuíram para a realização desta publicação através de entrevistas, consultas e/ou participações em encontros de construção de conhecimento coletivo:

Agenda Pública	IJUS
Agroicone	Imaflora
Alcoa	Infrapar Capital
Amazon Investor Coalition	Instituto Amazônia 4.0
Ambev	Instituto Arapyaú
APPAC	Instituto Governança de Terras
APPRUCOSA	Instituto Peabiru
Atina	Instituto de Pesquisas Ecológicas
Bergamottas	Klabin
BioTec Amazônia	Latimacto
BNDES	Licks Attoerneys
Cargill	Manioca
CIAT	Museu Emílio Goeldi
Climate Ventures	Natura
CLUA	NESsT Amazônia
CNS	PNUD
Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura	Projeto Saúde e Alegria
Conexsus	Rare
Conservação Internacional	Rede Jirau de Agroecologia
Dow	SEDECTI/AM
ECAM	SEMAS/PA
FGVces	SENAI
Forest Trends	Sense-Lab
Funbio	SITAWI
Fundação Amazônia Sustentável	Solidaridad
Fundação Vitória Amazônica	Suzano
Fundo JBS pela Amazônia	Synergia
Fundo Vale	The Amazon we want
Fundação Viver, Produzir e Preservar	TNC
GCF	UFAM
GIZ	UFOPA
Greendata	UFPA
Hydro	USAID
IADB	Uma Concertação pela Amazônia
iCS	Vale
ICV	WWF
Idesam	Yara
IEB	

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. *Amazônia - por uma economia do conhecimento da natureza*. São Paulo: Ed. Terceira Via. 2019.
- ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre. Ed. UFRGS. 2003.
- ALMEIDA, A.W.B. et al. (orgs.). *Caderno de Debates Nova Cartografia Social. V.1. N.1*. Manaus: UEA. 2010.
- ALMEIDA, A.W.B. *Nova cartografia social - territorialidades específicas e politização da consciência das fronteiras*. In: ALMEIDA, A.W.B. & FARIAS, JR. E.A. (orgs.). *Povos e comunidades tradicionais - nova cartografia social*. Manaus: UEA Ed. 2013.
- AMAZÔNIA 2030. *As cinco Amazônias - bases para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal*. Belém. 2022.
- BAGNASCO, A. *Tre Italie - la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino Ed. 1984.
- BERDEGUÉ, J. & FAVARETO, A. *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe. Serie 2030 - Alimentación, Agricultura en América Latina y el Caribe*. n. 32. Santiago do Chile: FAO. 2019.
- BERDEGUÉ, J.; CHRISTIAN, C.; FAVARETO, A. *Quince años de desarrollo territorial rural - qué nos dice la experiencia*. Buenos Aires: Teseo Ed. 2019.
- BPBES. *Relatório Agricultura, Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (RABES) - 2023 (Versão para Discussão)*. Plataforma Brasileira sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos. 2022.
- CÁTEDRA ITINERANTE INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL RURAL E INTERIORANO. *Relatório Inclusão Produtiva Rural 2022*. São Paulo: Cebrap. 2022.
- DASGUPTA, P. *The economics of biodiversity*. London. UK. 2021.
- EGGERMONT, H. et al. *Nature-based solutions - new influence for environmental management and research in Europe*. Gaia - Ecological Perspectives for Science and Society. 24 (4). p. 243-248. 2017.
- EUROPEAN COMMISSION. *Nature-based solutions - EU funded nbs research projects tackle the climate and biodiversity crisis*. Publications Office of the European Union. 2022.
- FARINOS, J. *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible - estado de la cuestión y agenda*. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 2008.
- FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Ed. Iglu/Fapesp. 2006.
- FAVARETO, A. & LOTTA, G. *A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios - para além das políticas e abordagens territorialmente cegas*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Vol. 24. n. 2022.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD*. Rio de Janeiro: IBGE. 2022.
- NOBRE, C. *Amazônia e bioeconomia - um modelo de desenvolvimento para o Brasil*. *Entrevista para o Instituto Humanitas - Unisinos*. 2019.
- PAINEL CIENTÍFICO PARA A AMAZÔNIA. *Relatório de Avaliação Científica da Amazônia - 2021*.
- PPA. *Tese de Aceleração da PPA*. 2021.
- PPA. *Teoria da Mudança - Plataforma Parceiros pela Amazônia*. 2022.
- PPA. *Relatório de Atividades - 2021*.
- STIGLITZ, J.; SEN, A.; FITOUSSI, J.P. *Relatório da Comissão para a Mensuração da Performance Econômica e do Bem-estar*. 2012.
- SCHEJTMAN, A. & BERDEGUÉ, J. *Desarrollo territorial rural. Documentos de Trabajo*. Santiago do Chile: Rimisp. 2004.
- UMA CONCERTAÇÃO PELA AMAZÔNIA. *Uma agenda pelo desenvolvimento da Amazônia*. 2022.
- VALENCIA, M.E. et al. *Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en America Latina - balance y perspectivas*. *Eutopia*. n. 7. p. 25-40. 2020.
- VEIGA, J.E. et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Textos para Discussão n. 1*. Brasília. NEAD. 2021.

AGRADECEMOS A LEITURA!



ppa.org.br

✉ contato@ppa.org.br  [@parceirosamazonia](https://www.instagram.com/parceirosamazonia)  [/parceirosamazonia](https://www.linkedin.com/company/parceirosamazonia)