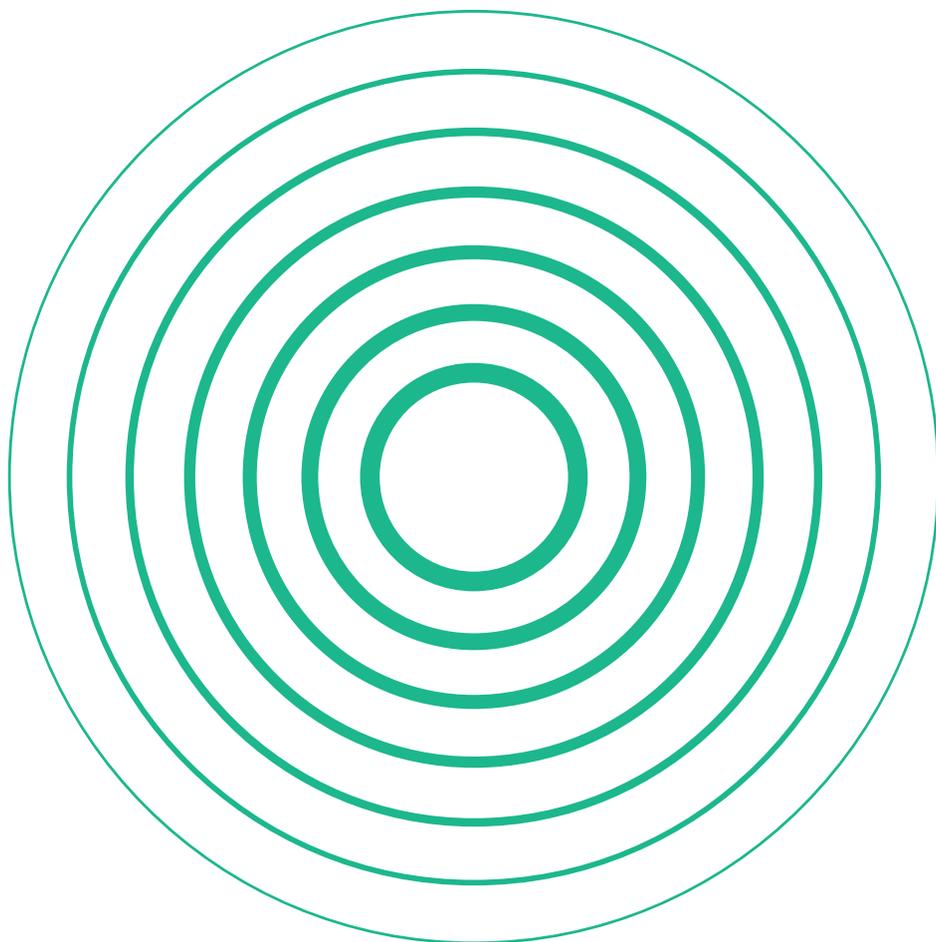


Construindo um plano  
de mitigação de riscos  
*para casos de repasse  
de recursos privados a  
comunidades e territórios*







**TERRITÓRIOS  
SUSTENTÁVEIS**  
GESTÃO INTEGRADA NA AMAZÔNIA

### Programa Territórios Sustentáveis

O Programa Territórios Sustentáveis<sup>1</sup> (PTS) trabalha para que as pessoas da região amazônica tenham condições justas de desenvolvimento e oportunidades para uma vida melhor. O Programa respeita as características de cada comunidade e pensa estratégias integradas que possam colaborar com o desenvolvimento local de forma sustentável, incluindo as populações e o poder público.

Atua de maneira sistêmica, contribuindo com a redução da dependência econômica da mineração na região da Calha Norte do Pará. Além disso, também atua de forma integrada em cinco eixos: Gestão Pública, Capital Social, Quilombola, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente.

<sup>1</sup> Para mais informações sobre Programa Territórios Sustentáveis acesse: <http://www.territoriossustentaveis.org.br/>

## USAID

Como construir um plano para mitigar os possíveis riscos provenientes do repasse de recursos de empresas para comunidades que busque, ao mesmo tempo, desenvolvimento territorial participativo e sustentável?

O estudo aqui apresentado, que a USAID teve a satisfação de apoiar, propõe uma alternativa de resposta, que resultou da experiência de estruturação e implementação piloto do Fundo Quilombola, um mecanismo que consideramos inventivo e inovador e com grande potencial de replicação.

## MRN

A Mineração Rio do Norte vem constantemente aprimorando sua metodologia de interação com as comunidades em sua área de influência, e desde 2014 gradativamente vem incorporando a esse processo diretrizes previstas em protocolos internacionais relacionados aos direitos humanos e gestão de programas socioambientais.

Um dos aspectos mais importantes desses processos é a gestão financeira dos recursos oriundos de acordos entre a empresa e as comunidades, que precisa ser autônoma no que diz respeito a sua gestão por parte das representações comunitárias, e acima de tudo rastreável e transparente, a fim de assegurar que a decisão coletiva esteja refletida em cada aquisição feita com o recurso destinado ao território.

Assim, o estudo aqui apresentado traz uma proposta de ferramenta para mitigar os possíveis riscos oriundos do repasse de recursos privados nesse contexto. O objetivo fim deste e dos demais estudos já realizados nessa temática, como o Estudo de tendências de impacto com o incremento de renda (2019), é o de compartilhar conhecimentos e práticas visando a promoção das capacidades locais, a geração de autonomia e o desenvolvimento territorial.

## Expediente

*Um produto*

Ecam

*Em parceria*

Programa Territórios Sustentáveis

*Com apoio*

USAID e MRN

*Execução*

Humana

*Organização*

Bruno Gomes

Carol Ayres

*Coordenação do estudo*

Beatriz Maroni

*Elaboração de conteúdo*

Beatriz Maroni

Fernanda Malak

Luciana Sonck

Carol Ayres

*Edição Final*

Carol Ayres

Beatriz Maroni

*Revisão ortográfica*

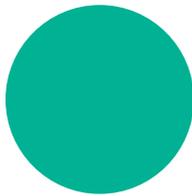
Carina Lucindo

*Projeto gráfico, diagramação e ilustrações*

Tiago Taborda

## Sumário

Apresentação	9
<b>1. Sobre o plano de mitigação</b>	<b>13</b>
<b>2. Os caminhos metodológicos escolhidos</b>	<b>17</b>
De onde parte essa análise?	17
Quais foram as considerações para a construção matriz de riscos?	19
E quais foram as bases para a construção do plano de ação?	20
<b>3. Passo a passo para a elaboração de um plano de mitigação</b>	<b>25</b>
Do que não devemos nos esquecer?	34
<b>4. Vamos aplicar a metodologia?</b>	<b>37</b>
Aplicando a matriz de riscos	37
Aplicando o plano de ação	51
<b>5. Considerações finais</b>	<b>57</b>
Referências bibliográficas	59



# Apresentação

Em 2015, três organizações se uniram à Mineração Rio do Norte (MRN) em parceria na elaboração de um programa ambicioso, que olhasse de forma integrada para os territórios da Amazônia e promovesse uma dinâmica de desenvolvimento territorial inclusiva e sustentável. Juntos, MRN, Ecam, Imazon e Agenda Pública levaram essa proposta às comunidades da Calha Norte paraense. Nascia o Programa Territórios Sustentáveis (PTS).

Mais do que uma iniciativa de investimento social privado, o PTS se propõe a implementar um modelo de gestão integrada, com novas bases para uma nova governança territorial, reunindo poder público, sociedade civil e setor privado numa estratégia global de sustentabilidade, baseada em 4 eixos: gestão pública, capital social, gestão ambiental e desenvolvimento econômico. Um quinto eixo, voltado para um fortalecimento específico de comunidades quilombolas foi inserido posteriormente, atendendo a necessidades específicas desses territórios e comunidades.

A partir de 2018 o PTS passou a contar com um novo parceiro. Após a assinatura de um Memorando de Entendimento entre MRN e USAID, esta última passou a compor o grupo de apoiadores do programa, integrando seu comitê gestor. É no âmbito desse esforço coletivo, e dos investimentos realizados pela USAID, que foram realizados estudos, dentre eles esta publicação.

Para o fortalecimento do modelo do Programa Territórios Sustentáveis, temos trabalhado pelo Desenvolvimento Territorial Integrado, compondo um conjunto de estudos, diagnósticos, projetos e programas, inovando ao propor soluções integradas também naquilo que se refere ao relacionamento entre empresas e comunidades.

A intenção é seguir aprimorando um modelo integrado de investimento social em territórios impactados por grandes empreendimentos, garantindo eficiência e retorno para o negócio, mas com o objetivo final de que cada pessoa, cada comunidade, tenha condições de desenvolvimento e oportunidades para uma vida melhor, a partir das realidades de cada lugar.

Na perspectiva da empresa, esta abordagem integrada e a forma participativa como são conduzidos os processos locais são diferenciais para o engajamento de atores locais e o relacionamento com o território, favorecendo a manutenção de uma sólida licença social para operar. Na perspectiva da comunidade, oportuniza o fortalecimento de capacidades e autonomia.

Além disso, esse modelo se apresenta como uma solução eficiente e inovadora, pois propõe que todos os atores de um mesmo território tenham uma perspectiva comum, construam ou fortaleçam as capacidades necessárias, e implementem ações para o desenvolvimento integrado de curto, médio e longo prazos, gerando autonomia e sustentabilidade.

Em resumo, eficiência e equidade num processo de desenvolvimento sustentável, onde o território ocupa o lugar central: eficiência nos investimentos, no uso dos recursos, na execução das ações; equidade nos benefícios, no acesso a oportunidades, na inclusão de cada pessoa e cada setor da sociedade.





# 1. Sobre o plano de mitigação

Os territórios se transformam constantemente. E o conjunto de relações sociais é repleto de experiências e memórias das pessoas que fazem parte do lugar onde vivem. Esses dois elementos são fundamentais para a elaboração de um estudo de impactos sobre determinada realidade. Um território que será impactado por ações externas, como a chegada de um grande empreendimento ou os pagamentos de *royalties* e indenizações a comunidades, necessita de um olhar atento para identificar quais são as transformações decorrentes dessa intervenção externa e o que são as mudanças já em curso nesse território.

A identificação dos impactos e a criação de um plano para mitigá-los, reduzi-los ou enfrentá-los são importantes aliados para o combate efetivo e eficiente da pobreza e das desigualdades sociais presentes em muitos territórios no Brasil. Além disso, é também de fundamental importância que a população impactada se aproprie de todo o processo de estudo, de planejamento e de ação, atuando como construtores de suas histórias e definindo suas próprias narrativas. Isso gera autonomia.

Ao mesmo tempo, processos como esses devem sempre buscar a participação de múltiplos atores locais, além de um olhar qualificado, técnico e atento na mensuração das mudanças, sejam elas positivas ou negativas, que possibilitam compreender seus efeitos nas mais variadas dimensões e escalas. Isso fortalece as capacidades locais.

A partir desses entendimentos, esta publicação apresenta uma proposta de plano de mitigação para esses contextos. Ele se refere a uma metodologia que pode servir de inspiração ou ser adaptada e implementada em territórios impactados pelo incremento de renda advindo de repasses de recursos para comunidades. Com foco em uma agenda positiva, os planos possuem caráter tático e propositivo para que os impactos socioambientais decorrentes de intervenções externas sejam mitigados. Entendendo que cada território é único, a intenção desta publicação é servir de referência para outras realidades e contextos, já que tem um caráter inédito e colabora com as discussões em torno dessa temática.

O plano aqui apresentado contará com três grandes partes: 1. os caminhos metodológicos escolhidos, onde serão apresentadas as referências e elementos de construção do instrumental; 2. a aplicação da matriz de riscos, onde são identificados e analisados os riscos e tendências de impactos por esfera; 3. a aplicação de um plano de ação que tem como base as oportunidades identificadas na matriz de riscos. Assim, o **plano de** mitigação aqui apresentado é composto por dois instrumentais, independentes mas complementares, sendo eles: a **matriz de riscos** e o **plano de ação**.





## 2. Os caminhos metodológicos escolhidos

### De onde parte essa análise?

Para a construção das bases metodológicas e das análises feitas neste estudo, partimos de um ponto específico: as tendências de impactos sociais e ambientais em comunidades quilombolas de Alto Trombetas, Calha Norte (PA), no âmbito do Programa Territórios Sustentáveis. Por quê? Primeiro, que para a construção de um plano de mitigação é preciso partir de alguma experiência concreta. Portanto, aqui, parte-se das tendências sistematizadas e analisadas na publicação *Impactos socioambientais do aumento de renda: estudo de tendências*.<sup>2</sup> Em segundo lugar, esse caso tem características socioambientais comuns a outras localidades do Brasil e por isso pode servir como exemplo de território para outros planos de mitigação.

Também é importante sinalizar - antes de ser apresentada a metodologia adotada nesta publicação - que a construção do estudo *Impactos socioambientais do aumento de renda: estudo de tendências* teve sua estratégia metodológica embasada em quatro etapas fundamentais:

1. Compreender o território estudado em suas múltiplas dimensões socioambientais.
2. Conhecer os atores que fazem esse território existir: seus sentimentos, expectativas, perspectivas, discursos e pontos de vista, etc.
3. Realizar o estudo de impacto sobre mudanças que já estão ocorrendo no território em decorrência de outros fatos sociais passados ou presentes.
4. Fazer a leitura de tendências de impacto sobre o novo fato social em questão, buscando integrar na análise possibilidades de aceleração de tendências atuais, retardamento delas ou início de novas tendências de mudança a partir da sua ocorrência.

2. PTS, 2019.

Então, partindo dessas etapas e das **dimensões socioambientais** (apresentadas no box), foram levantados **os riscos e potencialidades** de cada um dos temas analisados. Neste caso, o estudo de tendências constituiu um marco inicial para a visão de impacto a partir da possibilidade de repasse de recursos privados para aquelas comunidades. A proposta desta publicação, portanto, é apresentar um plano de mitigação que tem como base os riscos e potencialidades levantados naquele caso específico, mas com a pretensão de **ser um instrumento de apoio para que empresas, governos e comunidades possam se inspirar para pensarem seus próprios processos dentro dos seus contextos.**

## DIMENSÕES SOCIOAMBIENTAIS E TENDÊNCIAS DE IMPACTO

- 1. Sustentabilidade sociocultural:** *como vivem e como viverão os comunitários no que tange sua história, sua ancestralidade, sua cultura, sua religião.*
- 2. Estruturas sociais e redes de solidariedade:** *como vivem e como viverão os comunitários no que tange sua organização familiar, sua organização comunitária, sua interação com demais territórios e com a cidade.*
- 3. Relações de dinâmica e conservação ambiental:** *como é a dinâmica de interação entre as comunidades e o meio natural, quais aspectos legais intervêm nessa organização e o que muda com o aumento da renda.*
- 4. Sustentabilidade econômica:** *como vivem hoje os comunitários no que tange o sustento das famílias e como viverão a partir da implementação de um programa de repasse de recursos.*
- 5. Produção de novas paisagens, gostos e hábitos:** *como é a paisagem deste local hoje, no que tange a intervenção humana (casas, construções, saneamento) e o que mudará a partir do programa.*
- 6. Relação com a empresa<sup>3</sup>:** *como se relacionavam no passado e como se relacionam hoje a comunidade e a empresa, considerando as tendências de futuro.*
- 7. Relação com os serviços públicos:** *como vivem os comunitários em relação à oferta de serviços públicos e quais áreas serão pressionadas com a implementação do programa.*
- 8. Saneamento básico e ambiental:** *como vivem e como viverão os comunitários no que tange sua saúde e sua estrutura de saneamento básico e ambiental.*

3. As análises para este estudo foram baseadas na relação dos territórios com empresa mineradora de grande porte.

Para tal, é importante um alinhamento de conceitos nesse contexto de repasse de recursos privados para comunidades e territórios:

- **Plano de mitigação:** é um plano para mitigar, reduzir ou enfrentar riscos que comprometam o desenvolvimento territorial sustentável. Ele é composto por três ferramentas ou instrumentais, que são complementares e onde cada um tem uma função específica: 1. Estudo de impacto ou tendências de impacto; 2. Matriz de riscos; 3. Plano de ação.
- **Estudo de impacto ou tendências de impacto:** é um estudo de território onde são identificadas, mapeadas, analisadas e sistematizadas as informações sobre o contexto socioambiental de determinado território de forma multidimensional. Esse estudo dá a base e subsidia as demais análises (riscos e ação) do plano de mitigação.
- **Matriz de riscos:** é uma ferramenta contendo a análise dos impactos (potencialidades e fragilidades) conforme o grau de risco (alto, médio, baixo) por escala (comunidade, empresa e território). Essa análise tem como base as dimensões e elementos sistematizados no estudo de impacto ou tendências de impacto.
- **Plano de ação:** é uma ferramenta que contém um planejamento propositivo com base nas oportunidades levantadas na matriz de riscos, indicando os objetivos, as ações estratégicas e os responsáveis pela ação. Tem como resultado macro o desenvolvimento territorial integrado.

Nesta publicação, daremos foco à matriz de riscos e ao plano de ação, já que partimos do estudo de tendências de impacto realizado anteriormente.

### Quais foram as considerações para a construção da Matriz de riscos?

O incremento de renda advindo de um repasse de recursos privados para comunidades pode trazer impactos diversos para um território. **Compreender o risco e qual a probabilidade de ocorrência** de cada um desses impactos é uma estratégia importante para a construção de um plano de mitigação.

Segundo o Banco Mundial (2003), além da identificação dos principais riscos é necessário **considerar as características das populações** daquele determinado contexto para, daí então, pensar nas estratégias de gestão e mitigação. Fazer essa consideração auxilia o entendimento sobre a gradação dos impactos ou tendências de impacto à medida que a capacidade de preparação para resposta e

recuperação de um determinado acontecimento (desastres naturais, por exemplo) dependem diretamente das características da população. E isso tem um nome: *ciência da vulnerabilidade*.

*O conceito de vulnerabilidade social ajuda a compreender a distribuição dos riscos e das perdas potenciais, ou seja, a relação existente entre as populações vulneráveis e os ambientes naturais vulneráveis.<sup>4</sup>*

Além disso, a **gestão de riscos sociais** pode ser feita antes mesmo da ocorrência de um risco. Isso pode evitar seus impactos negativos ou reduzir seus efeitos. Ou seja, é possível que os estudos de tendências de impacto e de análise de riscos ocorram mesmo quando um projeto ou programa já tenha sido implementado. No entanto, é recomendável que as comunidades impactadas sejam parte do processo de construção, tanto dos estudos de risco quanto dos planos para mitigá-los, para se chegar ao modelo mais próximo da realidade daquele contexto e para que as pessoas que vivem nele tenham autonomia para tomarem suas decisões de maneira apropriada.

Partindo dessas referências, este estudo considerou como suas diretrizes a **redução, a mitigação ou o enfrentamento** (mais adiante detalhados) dos impactos socioambientais provenientes da implementação do programa de repasse de recursos privados para comunidades e territórios. Além disso, a elaboração de um **plano de ação** é recomendável para atender às necessidades de intervenção nos territórios.

### **E quais foram as bases para a construção do plano de ação?**

A solução completa de todos os problemas ou o fomento às oportunidades não cabe a um único ator envolvido no processo territorial. No entanto, espera-se que o ator que está à frente da geração do conhecimento sobre os impactos deva compartilhar com os demais atores para que, de forma **ética e transparente**, se construa uma agenda de ação comum. Sendo assim, após a construção da matriz de riscos, é recomendada a elaboração de um plano de ação que contribua com a **tomada de decisão sobre as possíveis intervenções** naquele determinado território.

4. CUTTER, 2011: 62

O plano de ação, portanto, apresenta uma **agenda propositiva** com vistas à redução, mitigação ou enfrentamento dos riscos mapeados para as tendências de impacto na implementação de programas de repasse de recursos. Este instrumento de trabalho também pode ser a base para a construção de um processo de **monitoramento e avaliação** de resultados. Ou seja, mensurar se os impactos mapeados estão de fato sendo efetivos e gerando desenvolvimento social e econômico para o território. A estrutura do plano de ação também deve abarcar um direcionamento de **governança**. Ou seja, é preciso nomear os atores que serão responsáveis pela implementação das ações previstas, ainda que de forma genérica.

A proposta de um plano de ação nesse contexto é de que as ações tenham como finalidade apontar os caminhos da implementação do que foi identificado na matriz de riscos, considerando sempre o interesse público comum. Nesse sentido, construir um plano com **objetivos estratégicos** e elementos de governança pode tornar o documento mais eficiente, com ações coordenadas e redução da possibilidade de cada ator interpretar o conteúdo de acordo com seu interesse dentro do contexto. O âmbito dos resultados poderá, da mesma forma, abarcar diferentes escalas: pode responder ao objetivo estratégico ou a cada uma das ações, se for de interesse do grupo acompanhar resultados em etapas, com indicadores mensuráveis.

Dois aspectos transversais merecem ser destacados para este e outros casos de aplicação desta metodologia, em especial para modelos de repasse de recursos para territórios. São eles:

### **Fortalecimento do capital social**

Todos os objetivos estratégicos do plano de ação que serão apresentados neste documento tiveram como princípio a formação de redes ou parcerias para fortalecer capacidades e gerar autonomia das comunidades. O foco na **redução da dependência econômica e política** pode ser trabalhado na diversificação do diálogo intercomunitário e extracomunitário.

### **Fortalecimento do capital institucional**

Um dos princípios adotados foi o de **formação de capacidades institucionais locais** tanto para gestão e empreendedorismo, quanto para instrumental técnico, *advocacy*, entre outros. O foco nesse caso foi o desenvolvimento de capacidades instaladas em busca de autonomia local.

**Intra e intercomunitário:** *Dentro da comunidade e entre comunidades - tem como objetivo formar alianças locais, construir identidades e dar transparência.*

**Extracomunitário:** *Fora da comunidade - pretende diversificar os atores com os quais a comunidade dialoga, de forma a ampliar a capacidade de atuação dos mesmos e a realização dos seus objetivos enquanto grupo.*

Com isso, o enfrentamento de tendências de impacto passa a ser tratado como a **construção de uma agenda positiva que efetivamente transforme realidades**. Essa agenda pode apoiar o fortalecimento de capacidades locais e gerar autonomia do território, sempre considerando as responsabilidades devidas de cada nível de governança e escala.





### 3. Passo a passo para a elaboração de um plano de mitigação

No capítulo anterior foram apresentadas as bases que subsidiaram as escolhas metodológicas deste estudo. Esse caminho pode ser resumido em três grandes sugestões:

- **Parta de uma realidade específica:** faça um estudo de tendências de impactos.
- **Faça uma análise e gestão de risco:** construa uma matriz de riscos levando em conta o contexto, mas também a capacidade social instalada para as respostas aos impactos.
- **Apresente uma agenda propositiva:** construa um plano de ação com objetivos definidos, identificando responsáveis pelas ações.

Neste capítulo, será apresentado um **passo a passo com 4 etapas** para a elaboração de planos de mitigação dentro do contexto de repasse de recursos para comunidades e territórios. A proposta é que o processo parta do estudo de impactos de uma realidade específica e concreta (que seria a **etapa 1** de construção de um plano de mitigação), assim como apresentado anteriormente<sup>5</sup>.

Que os exemplos apresentados a seguir sirvam de inspiração e possam ser adaptados às mais diversas realidades.

5. Como referência de construção de um estudo de tendências de impacto dentro do contexto de incremento de renda, ver: PTS, 2019 - Impactos socioambientais do aumento de renda: estudo de tendências. Disponível em <http://ecam.org.br/categoria/publicacoes/>

# 1. Elaboração da matriz de riscos

A elaboração da matriz de riscos deve se dar de acordo com as dimensões socioambientais e suas respectivas tendências de impactos, levantadas a partir do contexto de cada território. As variáveis elencadas para compor a matriz estão apresentadas na figura a seguir:

**Figura 1 - Matriz de riscos**

Impacto ou tendência de impacto		Escalas			Diretrizes
Fragilidades	Oportunidades	Empresa	Comunidade	Região	
<i>Se referem aos impactos identificados no estudo de impactos realizado no território.</i>	<i>Se referem aos impactos identificados no estudo de impactos realizado no território ou às oportunidades já instaladas.</i>	<i>Riscos para a empresa referentes à elementos como negócio, reputação e relacionamento.</i>	<i>Riscos para a comunidade referentes às influências naturais, sociais, culturais ou econômicas, por exemplo.</i>	<i>Riscos para a região referentes às influências naturais, sociais, culturais ou econômicas, por exemplo.</i>	<i>Linhas macro estratégicas com base em princípios norteadores.</i>

Fonte: Consultoria Diagonal (modelo adotado pela mineradora Vale) – Editado

O modelo adotado como referência para este estudo e apresentado acima considera três escalas de abrangência para a análise: a empresa, a comunidade e a região, sendo esta última compreendida como impactos em cascata para todo o território impactado, não apenas a comunidade diretamente afetada. Assim, para cada impacto ou tendência de impacto (*Fragilidades e Oportunidades*), foi feito o levantamento dos possíveis riscos relacionados a cada uma das escalas (*empresa, comunidade e região*) e *diretrizes* para orientar a estratégia de gestão dos riscos.

No caso desta publicação, foram inseridas na matriz **apenas as tendências que de fato poderiam causar alguma transformação**<sup>6</sup> no contexto considerado, suprimindo assim as conclusões “neutras” identificadas no estudo de impactos. Além desse filtro, também foram consideradas as relações de causalidade para eliminar distorções, elencando determinados impactos que são causa de outros. No caso da não identificação de riscos para alguma das escalas de abrangência, utilizou-se a categoria “não se aplica”.

<sup>6</sup> É importante ressaltar que não se trata de uma classificação simples, como impactos “positivos” ou “negativos”, por conta da complexidade das transformações nos territórios. Há inúmeros casos, como veremos a seguir, em que aquilo que compreendemos como um impacto positivo à comunidade pode ser visto como um impacto negativo à empresa, e vice-versa. Optou-se, assim, por não reduzir as tendências de impacto entre as categorias valorativas “positivas” ou “negativas”, mas sim e a partir delas, pensar as oportunidades e fragilidades.

## 2. Construção do indicador de gradação dos riscos

Partindo das orientações do Banco Mundial sobre a *Ciência da Vulnerabilidade* citada anteriormente, foram elaboradas **variáveis de impactos** capazes para as diferentes escalas, considerando o grau de vulnerabilidade e a capacidade dos diferentes atores na absorção de determinado impacto ao longo do tempo (**curto, médio e longo prazos**).<sup>7</sup>

### CURTO, MÉDIO, LONGO PRAZOS

*Referem-se ao momento em que o impacto ocorrerá, sendo: curto prazo referente às interferências que devem ser realizadas imediatamente após a implementação do programa de repasse de recursos para as comunidades; médio prazo, às ações sequenciais à implementação do programa e; longo prazo, aos impactos que ocorrerão de forma indireta após outros acontecimentos e não em decorrência da implementação do programa.*

As variáveis de impactos levantadas para a composição deste indicador foram:

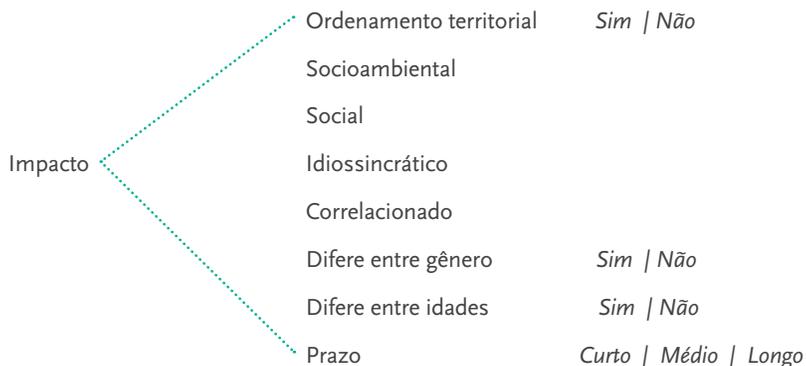
- **Impacta o ordenamento territorial:** o impacto analisado acarretará mudanças, em alguma medida, na gestão e interação entre indivíduos e território, tal como adensamento populacional, migrações, conflitos fundiários, tipos de serviços existentes.
- **Impacto social/socioambiental:** o impacto analisado promoverá alguma alteração nas relações sociais pré-estabelecidas pelo grupo e/ou com o meio ambiente, tal como aumento da desigualdade, conflitos familiares, consumo e geração de resíduos.
- **Idiossincrático/correlacionado**<sup>8</sup>: os riscos e mudanças estão diretamente relacionados ao impacto analisado, sendo este idiossincrático, ou estão correlacionados com fatores/situações externas.
- **Difere entre gênero/idade:** refere-se aos impactos que atingem de maneira distinta os grupos mais vulneráveis (mulheres, juventudes, crianças, idosos).

<sup>7</sup> Essa proposta modifica em partes o que se considera gradação ao risco na literatura tradicional das empresas, pois não estamos discutindo aqui apenas a probabilidade de ocorrência, mas sim o grau de vulnerabilidade da escala compreendida e sua capacidade de resposta.

<sup>8</sup> Idiossincrático: Que é próprio e particular de uma pessoa ou grupo, ou seja, que é característico. Correlacionado: Que tem uma relação de correspondência entre duas coisas, pessoas, pontos de vista.

## 2. Construção do indicador de gradação dos riscos (continuação)

**Figura 2**  
**Composição do indicador de gradação de risco - variáveis**



Fonte: Elaboração própria

Para cada uma das variáveis de impacto, foi estabelecido um sistema de pontuação (Figura 3) em que a somatória desses pontos resulta na **gradação do risco**: baixo, médio e alto (Figura 4).

**Figura 3**  
**Escala de pontuação das variáveis do indicador de gradação de risco**

Variáveis	Pontuação
Impacta o ordenamento territorial	2
Não impacta o ordenamento territorial	0
Impacto socioambiental	2
Impacto social	1
Idiosincrático	2
Correlacionado	1
Difere entre gênero	2
Não difere entre gênero	0
Difere entre idade	2
Não difere entre idade	0
Curto prazo	2
Médio prazo	1
Longo prazo	0
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 4**  
**Indicador de gradação de risco**

● Baixo	0 a 3
● Médio	4 a 6
● Alto	Acima de 7

Fonte: Elaboração própria

Tendo essas referências como ponto de partida, a seguir será apresentado um modelo de matriz de riscos (Figura 5) contendo vários elementos que auxiliam a análise sobre a complexidade dos impactos e riscos, assim como já orientam para o desdobramento de ações de mitigação.

## 2. Construção do indicador de gradação dos riscos (continuação)

**Figura 5 - Modelo de matriz de riscos**

<b>Dimensão</b>	—
<b>Tendência de impacto</b>	—
<b>Escala de risco</b>	<input type="radio"/> Comunidade
	<input type="radio"/> Empresa
	<input type="radio"/> Região
<b>Oportunidades</b>	—
<b>Diretrizes</b>	—

Fonte: Elaboração própria

É importante ser considerado pelos programas de repasse de recursos para comunidades e territórios que a gradação do risco seja feita de forma não apenas quantitativa, mas também qualitativa. Ou seja, a análise, o recorte, o olhar para a exposição e vulnerabilidade são sempre análises subjetivas e os elementos de leitura de um contexto podem trazer nuances importantes para as tomadas de decisão. Isso pode auxiliar as equipes técnicas na priorização das intervenções, ganhando em eficiência e efetividade.

### 3. Análise da matriz de riscos

Fazendo um recorte da matriz de riscos, esta etapa de análise consiste na realização do cruzamento de informações entre cada escala identificada e com as variáveis de impacto, marcando as pontuações em cada situação (Figura 6). Ao fazer a soma das pontuações, chega-se a uma nota final que será a gradação do risco para cada escala. Veja o exemplo abaixo:

**Figura 6 - Exemplo de aplicação das variáveis de impacto para cada tendência (a aplicação se repete para as escalas Empresa e Região)**

<b>Tendência de Impacto</b>	<i>1.1 Retorno de comunitários que residem fora do território Aumento das migrações para os territórios</i>
<b>Escala: Comunidade (2)</b>	<i>Aumento das migrações para os territórios</i>
<b>Ordenamento territorial</b>	2
<b>Social/ Socioambiental</b>	1
<b>Idiosincrático/ correlacionado</b>	1
<b>Difere entre gênero</b>	0
<b>Difere entre idades</b>	0
<b>Prazo: CP, MP ou LP</b>	1
<b>Pontuação</b>	5
<b>Risco</b>	●

Fonte: elaboração própria

Após o processo de gradação dos riscos para cada escala é possível elencar as oportunidades comuns de acordo com cada tendência de impacto mapeada, para então definir as **diretrizes** que os programas ou intervenções nos territórios devem adotar (exemplo a seguir). Ainda com base nas classificações do Banco Mundial, utilizamos como critério de diretriz:

- **Redução:** no sentido de diminuir a probabilidade de um risco ocorrer, em especial quando há baixa capacidade de controle sobre ele.
- **Mitigação:** no sentido de minimizar o impacto da ocorrência de um risco antes de sua ocorrência, em especial quando há alta capacidade de controle sobre ele.
- **Enfrentamento:** no sentido de aliviar o impacto da ocorrência de um evento adverso após sua ocorrência, em especial quando há urgência na intervenção.

### 3. Análise da matriz de riscos (continuação)

A tabela abaixo apresenta um exemplo de preenchimento da matriz de riscos:

<b>Dimensão</b>	<b>2. Estruturas sociais e redes de solidariedade</b>
<b>Tendência de impacto</b>	<i>Ampliação no protagonismo jovem e feminino</i>
<b>Escala de risco</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Comunidade</li></ul> <p><i>Empoderamento de mulheres nas comunidades/ Projetos voltados às mulheres e jovens</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>● Empresa</li></ul> <p><i>Diálogo com novas lideranças comunitárias (jovens e mulheres)</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>● Região</li></ul> <p><i>Maior conhecimento e acesso de jovens e mulheres às políticas públicas voltadas ao seu segmento e à educação</i></p>
<b>Oportunidades</b>	<i>Fortalecimento da participação social</i>
<b>Diretrizes</b>	<i>Enfrentamento</i>

Fonte: Elaboração própria

## 4. Elaboração do plano de ação

Entendendo os impactos e as tendências de impactos, as escalas e seus riscos, as oportunidades e as diretrizes para reduzir, mitigar ou enfrentar os impactos, segue-se então para a elaboração do **plano de ação**. Ele é construído com base nas oportunidades e diretrizes elencadas na matriz de riscos e tem os elementos apresentados na tabela a seguir.

**Figura 7 - Modelo do plano de ação**

### Plano de ação

**Objetivo geral** – enfrentar, reduzir ou mitigar impactos socioambientais identificados para a criação e implementação de PTR em comunidades ou territórios

Objetivo específico	Ações estratégicas	Governança	Prazo	Resultados esperados
<i>Objetivos para se alcançar o objetivo geral</i>	<i>Ações a serem desenvolvidas para se alcançar o objetivo específico</i>	<i>Ator responsável pela ação</i>	 <i>Curto Prazo</i>  <i>Médio Prazo</i>  <i>Longo Prazo</i>	<i>Com base nos objetivos geral e específico, definir a qual resultado se almeja chegar</i>

Fonte: Elaboração própria

Para se chegar ao plano de ação mais efetivo e com ações estratégicas mais reais para aquele território, é importante que o processo de construção do instrumental seja realizado de forma **participativa**. Assim, além de objetivos mais visíveis, pode-se ter maior transparência quanto aos limites de governabilidade de cada ator e onde há maiores oportunidades de cooperação entre eles, por exemplo.

Para a definição dos **prazos**, o raciocínio aqui utilizado considerou as ações que acontecerão imediatamente após a implementação do programa de repasse de recursos como as de **curto prazo**, tais como ações que visam a participação social dos envolvidos no processo. Já as que são consequências da implementação do programa, como ações de fortalecimento das capacidades institucionais ou sociais, foram pensadas como de **médio prazo**. Por fim, as ações que envolvem maior nível de externalidades foram compreendidas como de **longo prazo**, onde podemos citar como exemplo para contextos como esses as estratégias para fortalecimento das cadeias produtivas. Já a coluna dos **resultados** foi pensada de maneira a abarcar os **grandes resultados** do processo.

## 4. Elaboração do plano de ação (continuação)

### Do que não devemos nos esquecer?

Ao longo deste estudo, buscou-se apresentar um conteúdo capaz de promover a reflexão e o entendimento sobre a **importância de conhecer profundamente os territórios antes de uma intervenção, programa ou projeto a ser desenvolvido**, assim como a necessidade do levantamento dos riscos e tendências de impacto para diferentes escalas no processo. Como exemplo, já apresentado anteriormente, foi utilizada a experiência em Alto Trombetas (PA) no âmbito do Fundo Quilombola<sup>9</sup>. Ela serviu de ponto de partida para o desenvolvimento deste estudo e para a definição da metodologia e dos instrumentais construídos e aqui apresentados. No entanto, essa construção foi pensada a partir de uma perspectiva de **replicabilidade**, com foco em uma agenda positiva, o que resultou em um plano de ações para os impactos identificados no estudo anterior, sempre com uma perspectiva de buscar o desenvolvimento territorial.

O **dinamismo do território** e das relações sociais de cada contexto dá um caráter único para cada aplicação da metodologia. Ou seja, a diferenciação das escalas, do que é entendido como fragilidade e oportunidade, o que é de curto ou longo prazo, do que é urgente ou secundário, varia.

Além disso, a contribuição do estudo aqui aplicado para o debate mais amplo sinaliza a importância e a necessidade de **interface com as políticas públicas locais e regionais**. Na medida em que ocorre a politização de certas escalas, podemos enfrentar dificuldades no plano de ação se o poder público não estiver preparado para absorver a pressão sobre serviços públicos, por exemplo. É importante, portanto, que o poder público seja um ator considerado no processo de trabalho e de diálogo em qualquer contexto.

Após a leitura do processo de construção do plano de mitigação aqui apresentado, é provável que surjam questões relativas à operacionalização do instrumental. Por esse motivo, serão apresentadas a seguir algumas orientações para sua implementação.

<sup>9</sup> O Fundo Quilombola consiste em um mecanismo financeiro de tipo fundo, construído com e para as comunidades quilombolas. Para mais informações acesse <http://ecam.org.br/categoria/publicacoes/>

#### COMEÇAR DO COMEÇO

*É importante que as comunidades conheçam a proposta do programa de repasse de recursos para que consigam colaborar de forma efetiva no processo de elaboração do mecanismo financeiro e de sua governança. Cada território tem seu próprio funcionamento e tempo. Esse processo não tem prazo definido, mas esse período será essencial para a criação do pertencimento, senso crítico, participação e transparência.*

#### OUVIR GENUINAMENTE

*Muitas são as opções de desenho, condicionantes, governança para um programa de repasse de recursos para comunidades e territórios. Os programas costumam atender a um objetivo e são construídos de forma a atingi-lo. No entanto, o processo de escuta às comunidades poderá dar a base para a construção, gerando maior eficiência e aproximação do mecanismo às realidades das comunidades beneficiadas.*

#### CONSTRUIR JUNTOS

*Modelos de programas de repasse de recursos que dão voz ativa aos comunitários na condução do processo de desenho tendem a ser mais efetivos. Para isso poderão ser necessárias ferramentas de engajamento comunitário, facilitação de processos ou mesmo de um planejamento das intervenções com base no tempo de amadurecimento das ideias e no tempo de cada território.*

#### NÃO PERDER O FOCO

*Em processos participativos de diálogo e construção multiautores, é comum um projeto ou programa ganhar escala ou transformar-se ao longo do tempo. No entanto, é importante considerar que o plano de ação tem uma finalidade: a redução, a mitigação ou enfrentamento de impactos socioambientais decorrentes de repasse de recursos para comunidades e territórios. E o resultado fim de construções desse tipo deve promover o desenvolvimento territorial de forma integrada.*

#### GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO

*Além de um benefício às famílias e indivíduos que vivem nos territórios beneficiados, o programa de repasse de recursos sempre oferecerá impactos também a uma escala muito mais ampla e regional. Dessa forma, é do interesse público que seja implementado da melhor forma possível. Para garantir que o interesse público permaneça ativo ao longo desse processo, a transparência, a boa comunicação e o envolvimento de diversos atores são fundamentais.*



## 4. Vamos aplicar a metodologia?

### Aplicando a Matriz de riscos

Como dito anteriormente, este plano de mitigação tem como ponto de partida um estudo de caso: os Territórios Quilombolas de Oriximiná, na Calha Norte (PA). O estudo de tendências de impactos com o incremento de renda deste caso específico foi organizado com base em seis dimensões de análise<sup>10</sup>, o que resultou no mapeamento de 21 tendências com riscos. Para cada uma delas, foram verificados os riscos nas três escalas (comunidades, empresa, região), totalizando: 38 riscos às comunidades, 25 à empresa mineradora e 35 para a região. Conforme dito anteriormente, os riscos “neutros” não foram considerados, ou seja, foram analisados somente os que representavam fragilidades ou oportunidades para o território.

Portanto, a seguir será apresentada a matriz de riscos construída a partir das 21 tendências de impactos desse caso específico, mas que serve de inspiração e estudo para outros contextos similares. Ou seja, ele tem potencial de replicação.

<sup>10</sup> Nesta publicação, a dimensão de conservação ambiental não entrou na planilha de análise de riscos pois todas as tendências de impacto levantadas no estudo referência foram classificadas como “neutras”, não se enquadrando assim no critério de aplicação da matriz. As tendências de impacto levantadas para a dimensão Saneamento Básico e Ambiental apresentaram relação de causalidade com tendências de outras dimensões, sendo inseridas na planilha como oportunidades ou riscos.

## Modelo aplicado de matriz de riscos para tendências de impacto socioambientais a partir da implementação de programas de repasse de recursos para comunidades e territórios

Dimensão Sustentabilidade sociocultural		
Tendência de impacto	Escalas e Riscos	
Retorno dos comunitários que residem fora do território.	<p>● Comunidade</p> <p>Aumento das migrações para os territórios</p>	<p>● Empresa</p> <p>Aumento da demanda à empresa por melhorias de infraestrutura, especialmente acesso à água e à eletricidade</p> <p>Demandas à empresa em função do aumento populacional em áreas de influência do empreendimento</p>
Casamento entre pessoas da comunidade e de fora da comunidade <sup>11</sup>	<p>● Comunidade</p> <p>Perda da identidade local no longo prazo</p>	<p>○ Empresa</p> <p>Não há</p>
	<p>● Comunidade</p> <p>Miscigenação racial</p>	<p>○ Empresa</p> <p>Não há</p>
Inclusão tecnológica	<p>● Comunidade</p> <p>Inclusão tecnológica com mais rapidez (no sentido de agilizar uma inclusão que já está em andamento naturalmente)</p>	<p>● Empresa</p> <p>Demanda por redes de internet locais</p>
	<p>● Comunidade</p> <p>Maior possibilidade de o jovem ingressar no ensino superior (EAD)</p>	<p>● Empresa</p> <p>Demanda por redes de internet locais</p>
Melhorias nas condições para o jovem que vai estudar na cidade	<p>● Comunidade</p> <p>Aumento do número de jovens que passam a estudar na cidade em escolas particulares e nas universidades</p>	<p>● Empresa</p> <p>Aumento da mão de obra local especializada</p>

11 Para realidades referentes a populações tradicionais. No caso quilombola, debates atuais mostram que, na prática, o fato de outras pessoas casarem-se com quilombolas não traz nenhum prejuízo às negociações junto aos órgãos competentes com relação a processos de titulação, por exemplo.

	Oportunidades	Diretrizes
<p><input checked="" type="radio"/> Região</p> <p>Incremento populacional nos territórios, gerando pressão sobre políticas públicas</p>	<p>Melhoria das condições de vida no território</p> <p>Ampliação da oferta de serviços públicos no território</p> <p>Fortalecimento da identidade local</p>	<p>Enfrentamento</p>
<p><input type="radio"/> Região</p> <p>Não há</p>	<p>Fortalecimento da identidade local</p> <p>Revisão estatutária (direitos e deveres)</p>	<p>Redução</p>
<p><input type="radio"/> Região</p> <p>Não há</p>	<p>Fortalecimento da identidade local</p>	<p>Redução</p>
<p><input checked="" type="radio"/> Região</p> <p>Maior acesso a dados públicos/informações que geram pressão sobre governantes locais</p>	<p>Fortalecimento da participação social e mobilização</p>	<p>Enfrentamento</p>
<p><input checked="" type="radio"/> Região</p> <p>Aumento da escolaridade</p>	<p>Maior escolaridade e capacidades locais</p>	<p>Enfrentamento</p>
<p><input checked="" type="radio"/> Região</p> <p>Aumento da escolaridade</p> <p>Aumento da inserção no mercado de trabalho</p>	<p>Ampliação do número de jovens formados e maior inserção no mercado de trabalho a partir das demandas existentes no local</p>	<p>Enfrentamento</p>

## Dimensão Estruturas sociais e redes de solidariedade

Tendência de impacto	Escalas e Riscos	
Ampliação na tensão política nos territórios (disputas pela liderança das associações)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunidade</li> </ul> <p>Formação de coalisões políticas que impactam as relações familiares</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Empresa</li> </ul> <p>Fragmentação do diálogo comunitário em grupos de interesse/conciliação de interesses de grupos distintos numa mesma comunidade/território</p>
Inserção de novas organizações, como ONGs e associações locais	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunidade</li> </ul> <p>Maior autonomia na execução de projetos para a comunidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Empresa</li> </ul> <p>Possibilidade de ampliação do diálogo com esses atores na execução de um trabalho integrado</p>
Ampliação no protagonismo jovem e feminino	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunidade</li> </ul> <p>Fortalecimento da autonomia de mulheres nas comunidades.</p> <p>Projetos voltados a mulheres e jovens Alto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Empresa</li> </ul> <p>Diálogo com novas lideranças comunitárias (jovens e mulheres)</p>

## Dimensão Sustentabilidade econômica

Tendência de impacto	Escalas e Riscos	
Ampliação da desigualdade entre territórios e entre comunidades de um mesmo território	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunidade</li> </ul> <p>Impacto nas relações familiares (conflitos por administração da renda)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Empresa</li> </ul> <p>Aumento da dependência das comunidades mais frágeis ou das que receberam menos recurso do programa</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunidade</li> </ul> <p>Impacto nas relações entre comunidades ou territórios com o aumento da desigualdade entre eles</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Empresa</li> </ul> <p>Disputas internas pelo recurso da empresa.</p> <p>Entender a empresa como um mediador de conflitos da comunidade</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunidade</li> </ul> <p>Aumento da violência: roubo ou furto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Empresa</li> </ul> <p>Percepção de segurança comunitária ou no território cai</p> <p>Menor segurança para agentes que atuam no território</p>

	Oportunidades	Diretrizes
<p>● Região</p> <p>Redução da força política das comunidades tradicionais perante o ente público</p>	Fortalecimento do diálogo comunitário	Mitigação
<p>● Região</p> <p>Maior capacidade de atuação local de forma estruturada (recursos, pessoas, parcerias)</p>	Fortalecimento do capital social e institucional no território. Ampliação da capacidade de gestão, negociação e transformação de conflitos no território	Enfrentamento
<p>● Região</p> <p>Maior conhecimento e acesso de jovens e mulheres a políticas públicas voltadas ao seu segmento</p>	Fortalecimento da participação social	Enfrentamento

	Oportunidades	Diretrizes
<p>● Região</p> <p>Desagregação da terra por disputas familiares</p>	Fortalecimento do diálogo comunitário. Ampliação da capacidade de gestão, negociação e transformação de conflitos no território.	Mitigação
<p>● Região</p> <p>Desagregação da terra por disputas familiares</p>	Fortalecimento do diálogo intercomunitário	Redução
<p>● Região</p> <p>Aumento da criminalidade e da drogadição</p>	Fortalecimento do diálogo comunitário Fortalecimento da identidade local Ampliação de políticas públicas no território	Redução

## Dimensão Sustentabilidade econômica (continuação)

Tendência de impacto	Escalas e Riscos	
Aumento de consumo de bens e serviços nas comunidades.	● Comunidade	● Empresa
	Oferta de serviços nas comunidades	Aumento da demanda por água e energia
	● Comunidade	○ Empresa
	Endividamento das famílias	Não há
	● Comunidade	○ Empresa
	Aumento da quantidade de produtos consumidos	Não há
Surgimento de novas cooperativas e cadeias produtivas	● Comunidade	○ Empresa
	Capacitação e formações	Não há
	● Comunidade	○ Empresa
	Diversificação das fontes de emprego e renda	Não há
Contratação de mão de obra local	● Comunidade	● Empresa
	Surgimento de relações de patrão/empregado dentro das comunidades	Redução na mão de obra local para serviços da empresa (risco baixo, pois empresas costumam remunerar melhor)
Bloqueio/suspensão no recebimento de outros benefícios/ programas	● Comunidade	● Empresa
	Medo da perda do Bolsa Família pode reduzir interesse na continuidade do programa de repasse de recursos	Maior relação de dependência das famílias com a empresa

	Oportunidades	Diretrizes
● Região Aumento do consumo no saneamento básico, especialmente água e resíduos	Educação ambiental Empreendedorismo	Enfrentamento
○ Região Não há	Educação financeira/gestão	Redução
● Região Aumento do resíduo com destino inadequado	Educação ambiental (sensibilização consumo consciente)	Redução
● Região Aumento da demanda por energia elétrica na região	Educação ambiental (sensibilização consumo consciente) Plano territorial de enfrentamento às mudanças do clima	Redução
● Região Aumento na oferta de produtos e serviços nos territórios	Educação financeira/gestão Empreendedorismo	Enfrentamento
● Região Melhoria da renda per capita	Educação financeira/gestão Empreendedorismo	Enfrentamento
● Região Aumento das pessoas ocupadas no mercado de trabalho (especialmente informal)	Fortalecimento do diálogo comunitário	Enfrentamento
● Região Não enquadramento da população que passará a receber recursos em programas e políticas públicas (ex. Bolsa Família)	Fortalecimento do capital social e institucional no território. Fortalecimento do diálogo comunitário. Governança do programa de repasse de recursos	Mitigação

## Dimensão Produção de novas paisagens, gostos e hábitos

Tendência de impacto	Escala e Riscos	
Ampliação da aquisição de bens imobiliários, tanto no território quanto na cidade <sup>12</sup>	<input type="radio"/> Comunidade	<input checked="" type="radio"/> Empresa
	Não há	Terras de interesse da empresa passam à especulação
Mudança na paisagem/ características das casas (cercamento, muro, sistema de segurança, garagens, equipamentos domésticos etc.)	<input checked="" type="radio"/> Comunidade	<input type="radio"/> Empresa
	Impacto na identidade local em relação ao seu modo de viver/morar	Não há
Mudança nos hábitos alimentares e de higiene e limpeza doméstica	<input checked="" type="radio"/> Comunidade	<input type="radio"/> Empresa
	Melhoria na saúde preventiva das famílias com novos hábitos de higiene	Não há
	<input checked="" type="radio"/> Comunidade	<input type="radio"/> Empresa
	Consumo de produtos industrializados pode acarretar novas doenças (ex. obesidade, colesterol, diabetes, alergias etc.)	Não há
	<input checked="" type="radio"/> Comunidade	<input checked="" type="radio"/> Empresa
	Mudança na qualidade ambiental (solo e água) devido ao consumo e despejo de produtos químicos industrializados de uso diário	Poluição de áreas de interesse
	<input checked="" type="radio"/> Comunidade	<input checked="" type="radio"/> Empresa
Aumento da produção de resíduos	Poluição de áreas de interesse	

<sup>12</sup> Em comunidades quilombolas, por exemplo, o título dos territórios é coletivo, portanto, sua venda é ilegal

	Oportunidades	Diretrizes
○ Região Não há	Ampliação de políticas públicas no território	Redução
● Região Urbanização de áreas rurais	Ampliação de políticas públicas no território	Redução
● Região Aumento da demanda por sistemas de abastecimento de água	Educação sanitária e ambiental.	Enfrentamento
● Região Aumento da demanda por serviços de saúde públicos e medicamentos populares	Educação de saúde e consumo consciente	Redução
● Região Poluição do solo, contaminação e eutrofização de corpos d'água	Educação ambiental Capacitação em tecnologias sustentáveis de saneamento (biossistemas)	Redução
● Região Aumento da demanda por serviços de saneamento básico (especialmente coleta de resíduos)	Educação sanitária e ambiental	Redução

## Dimensão Produção de novas paisagens, gostos e hábitos (continuação)

Tendência de impacto	Escalas e Riscos	
Aumento no uso de agrotóxicos ou fertilizantes nas roças das comunidades.	● Comunidade	○ Empresa
	Mudança nas técnicas de plantio e na relação com a terra	Não há
	● Comunidade	● Empresa
	O uso indevido destes produtos pode impactar na saúde dos trabalhadores nas roças	Redução da oferta de mão de obra local para serviços da empresa (risco baixo pois impacto na saúde é no longo prazo)
Conforto e qualidade de vida para a população	● Comunidade	○ Empresa
	Acesso a itens de lazer (esportivos ou alimentícios, como churrasqueiras, etc.)	Não há
	● Comunidade	○ Empresa
	Mudança na referência de lazer a partir do uso de aparelhos eletrônicos como celulares	Não há
	● Comunidade	● Empresa
	Aumento da mobilidade individual através de veículos próprios	Aumento da demanda por combustíveis/ Acesso a estradas, passagens em terras da empresa
	● Comunidade	● Empresa
	Autonomia da população para buscar soluções alternativas para questões de descarte de resíduos sólidos e saneamento básico, através de projetos (biossistemas, por exemplo)	Possibilidade de ampliação do diálogo com comunidades na execução de um trabalho integrado para a melhoria da qualidade de vida nos territórios
	● Comunidade	○ Empresa
	Mudança na percepção de lazer entre os jovens	Não há

	Oportunidades	Diretrizes
● Região  Poluição do solo, contaminação e eutrofização de corpos d'água	Educação sanitária e ambiental  Empreendedorismo  Capacitação técnica (agricultura familiar)	Enfrentamento
● Região  Aumento da demanda por serviços de saúde públicos e medicamentos populares	Educação sanitária e ambiental  Capacitações técnicas para agroecologia	Mitigação
● Região  Aumento da demanda por serviços de saúde públicos e medicamentos populares	Educação sanitária e ambiental  Capacitações técnicas para agroecologia	Mitigação
● Região  Mudança na referência de lazer	Criação de novas referências de lazer comunitário	Enfrentamento
● Região  População local mais inserida no contexto regional da cidade	Criação de novas referências de lazer comunitário e de comunicação	Redução
● Região  Maior uso de estradas locais e regionais, gerando necessidade de manutenção pública  Aumento da poluição do ar (emissão de gases) e sonora	Fortalecimento do diálogo intercomunitário	Redução
● Região  Melhoria das condições de saúde e qualidade ambiental	Educação sanitária e ambiental	Enfrentamento
● Região  Aumento da poluição do ar (emissão de gases) e sonora	Criação de novas referências de lazer comunitário	Redução

## Dimensão Relação com a Empresa

Tendência de impacto	Escalas e Riscos	
Mudança no desenho e implementação do programa de repasse em si	● Comunidade Redução da autonomia das comunidades na governança do programa	● Empresa Maior controle dos recursos pelo ente privado
Intervenção de atores externos (MP, MDH, INCRA, MMA etc.)	● Comunidade Ampliação e diversificação dos agentes de diálogo para quem a comunidade pode levar suas demandas/ necessidades	● Empresa Aumento do rigor nas relações e no uso de recursos em função da fiscalização

## Dimensão Relação com os serviços públicos

Tendência de impacto	Escalas e Riscos	
Seguridade social caso venha a aumentar a presença de agentes de saúde ou assistentes sociais para acompanhamento de condicionantes do programa	● Comunidade Maior acesso aos serviços públicos garantidos constitucionalmente	● Empresa Redução das demandas à empresa pela construção de postos de saúde/ assistência social
Aumento da inclusão de crianças e jovens na escola	● Comunidade Demanda por mais escolas e profissionais nos territórios	● Empresa Redução das demandas à empresa pela construção de escolas, caso venha a ser atendida pelo poder público

Fonte: elaboração própria



	Oportunidades	Diretrizes
<input type="radio"/> Região	Governança do programa	Mitigação
Não há	Fortalecimento do capital social e institucional no território	
<input checked="" type="radio"/> Região	Fortalecimento do capital social e institucional no território	Enfrentamento
Maior fiscalização dos atores nos territórios no que diz respeito às práticas e relações da empresa com a comunidade	Ampliação de políticas públicas no território	
	Fortalecimento do diálogo comunitário	



	Oportunidades	Diretrizes
<input checked="" type="radio"/> Região	Ampliação de políticas públicas no território	Enfrentamento
Redução nos índices de vulnerabilidade social das famílias		
<input checked="" type="radio"/> Região	Ampliação de políticas públicas no território	Enfrentamento
Aumento da escolaridade/redução do analfabetismo		

## ALGUNS DESTAQUES DE ANÁLISE DESSA MATRIZ

*A interrelação entre as dimensões e riscos: do ponto de vista dos riscos à comunidade, há uma forte tendência pela alteração de costumes, o que impacta outras dimensões analisadas, como meio ambiente, saneamento básico e relações intercomunitárias. Nesses casos, algo que pode ser considerado uma oportunidade do ponto de vista do beneficiário, pode acarretar riscos de outras ordens à empresa ou ao poder público local. Um exemplo é a expansão da mobilidade individual a partir da compra de carros ou barcos particulares, o que do ponto de vista do usuário amplia a mobilidade, mas acarreta maior demanda por combustíveis, além de demandar estruturação do serviço público de mobilidade para garantir a segurança e a preservação ambiental para a região. Outro exemplo interrelacionado está no acesso à tecnologia. Na medida em que um programa de transferência de renda possibilita o aumento da renda per capita média, o poder de compra de aparelhos como celulares e computadores aumenta, acarretando a necessidade de implementação de redes de internet e telefonia de qualidade, demanda que recairá sobre os atores com maior capacidade de investimento.*

*O desencadeamento de riscos por escalas: quando um risco está direcionado a um grupo socialmente vulnerável em uma escala e o mesmo risco atingirá um ator com capacidade de absorção do risco em outra escala. Do mesmo modo, alguns riscos considerados altos para as comunidades, como alteração no seu modo de vida, perda de identidade ancestral (algo relevante para estudos em comunidades quilombolas) ou mesmo aumento de consumo de produtos industrializados não acarreta impactos para a empresa, o que reforça a importância de consideração das escalas do fenômeno. Estes mesmos riscos que não impactam a escala privada, impactam a escala pública.*

## Aplicando o Plano de Ação

A matriz de riscos apresentada mostra um conjunto de oportunidades a partir de cada tendência de impacto identificado. Essas oportunidades foram traduzidas no plano de ação como **objetivos específicos**, que dialogam diretamente com o objetivo geral (enfrentar, reduzir ou mitigar impactos socioambientais identificados para a criação e implementação do programa de repasse de recursos para comunidades e territórios) do plano de mitigação. Esses objetivos específicos são, então, desdobrados em ações estratégicas, governança, prazos e resultados esperados, como apresentado na tabela a seguir.

Importante ressaltar que os elementos apresentados não são rígidos. Eles servem de apoio e de inspiração para novas construções em outros contextos e para outras experiências, que, com certeza, terão outros elementos a serem estudados e analisados.

## Plano de ação para redução, mitigação ou enfrentamento de tendências de impacto socioambientais na implementação do programa de repasse de recursos para comunidades e territórios

### Plano de ação

**Objetivo geral** – enfrentar, reduzir ou mitigar impactos socioambientais identificados para a criação e implementação de PTR em comunidades ou territórios

Objetivo específico	Ações estratégicas	Governança	Prazo	Resultados esperados
<ul style="list-style-type: none"><li>Garantir que o desenho do programa seja inclusivo, fortalecendo o capital social e institucional, a participação social e reduzindo desigualdades entre os territórios</li><li>Realizar devolutiva às comunidades sobre o estudo de tendências de impacto do programa</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Conduzir processo participativo de construção da governança, objetivo e operação do programa.</li><li>Incluir na estrutura do programa mecanismos de escuta/ouvidoria para recepção de novas percepções da comunidade sobre a implementação.</li><li>Revisar as regras e manual operativo à luz de indicadores socioeconômicos, planejamentos, diagnóstico socioeconômico sempre que necessário.</li><li>Criar metodologia de cálculo do valor do repasse que justifique a manutenção de outros benefícios como BF ou articular com o poder municipal para definições e pactuações sobre a integração de programas</li></ul>	Equipe responsável pela construção do programa com participação de comunitários	CP	Programa com diretrizes e condicionantes que visem a redução das desigualdades sociais nos territórios, com participação social em todo o processo de implementação e gestão.

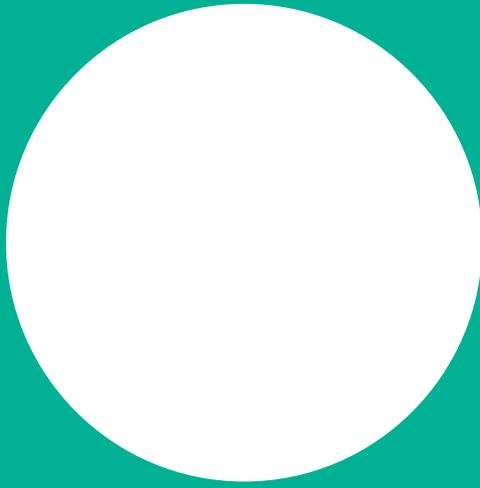
Objetivo específico	Ações estratégicas	Governança	Prazo	Resultados esperados
<p>Criar mecanismos de fortalecimento do diálogo comunitário e intercomunitário, de forma a reduzir os conflitos e fortalecer a identidade local.</p> <p>- Incluir como contrapartida do programa a criação de grupos de diálogo comunitários e intercomunitários.</p> <p>Oportunidade de utilizar a governança das associações já estabelecida nos territórios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudar condições de contrapartida financeira para que tais encontros sejam mediados/facilitados.</li> <li>• Definir agenda de diálogo com base nos impactos identificados no estudo, além das novas agendas locais que surgirão.</li> <li>• Criar mecanismos de escuta/devolutiva para questões que emergirem dos grupos de diálogo à governança do programa.</li> <li>• Incluir no desenho do programa a prestação de contas simplificada de forma a gerar transparência na gestão dos recursos e na distribuição dos mesmos.</li> <li>• Fortalecer a voz de mulheres e jovens na vida política do território (grupo de diálogo pode ajudar)</li> </ul>	Associações dos territórios	CP	Comunidades dialogando sobre suas necessidades e conflitos de forma ativa e cooperativa, fortalecendo seus laços familiares e culturais
<p>Ampliar a oferta de serviços públicos nos territórios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir agenda de demandas objetivas ao poder público local.</li> <li>• Criar espaços de diálogo e construções de agendas comuns com a participação de multiatores dos territórios.</li> <li>• Capacitar lideranças comunitárias em políticas públicas para fortalecer argumentação com ente público.</li> </ul>	Associações dos territórios	MP	Poder público mobilizado, planejando/implementando maiores ofertas de serviços públicos nas comunidades tradicionais.

Objetivo específico	Ações estratégicas	Governança	Prazo	Resultados esperados
Fortalecer capacidades no âmbito do empreender e do gerir recursos financeiros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudar parcerias com organizações referência ou locais com maior capacidade técnica para oferecimento de cursos a pequenos empreendedores locais (gestão).</li> <li>• Estabelecer diálogo com sistema de ensino local para oferta de cursos (presenciais ou EAD) com base em demandas locais de trabalho.</li> <li>• Auxiliar tecnicamente empreendimentos que surgirem no território (cooperativas, associações ou pequenos negócios) a se formalizarem.</li> <li>• Construir capacidades de gestão nas associações e multiplicadores capazes de atender a dúvidas localmente.</li> <li>• Oferecer apoio técnico às famílias para a gestão financeira do lar de forma a minimizar o endividamento e potencializar o poder de compra para seus objetivos</li> </ul>	Associações dos territórios	MP	Comunidades capazes de iniciar e conduzir negócios/ organizações próprias.
Fortalecer a identidade local a partir do fortalecimento da cultura local.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar oportunidades de fortalecimento cultural.</li> <li>• Estimular espaços de diálogo intergeracional que perenize saberes tradicionais (festas).</li> <li>• Avaliar a oportunidade de formalizar manifestações culturais locais como patrimônio imaterial em instâncias de reconhecimento.</li> </ul>	Secretaria de Cultura, Associações dos territórios	LP	Fortalecimento da identidade local, considerando as necessidades das novas gerações.
Criar projetos de mobilização e ação comunitária que melhorem as condições de trabalho e vida no território.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elencar ações simples e de curto prazo para o enfrentamento de mudanças da forma de vida comunitária (ex. mutirões para habitação, saneamento, saúde etc.)</li> <li>• Ativar espaços comunitários em desuso (galpões, cozinhas públicas, casas de farinha etc.).</li> </ul>	Associações dos territórios	CP	Comunidades criando soluções conjuntamente para os seus próprios problemas cotidianos (não dependência).

Objetivo específico	Ações estratégicas	Governança	Prazo	Resultados esperados
Estruturar um programa de educação sanitária e ambiental em todos os territórios impactados, como contrapartida do programa de transferência de renda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formar grupo de estudos para sistematizar diagnósticos ambientais já existentes e do Plano de Saneamento Básico do município, a fim de construir um programa com base nas necessidades reais e mensuráveis dos territórios.</li> <li>Encontrar parceiros para execução do programa localmente.</li> <li>Incluir temas elencados nos impactos socioambientais do programa, como elevado uso de energia, água, destinação do resíduo, esgotamento sanitário e aumento do consumo e do uso de agrotóxicos nas roças.</li> <li>Estudar meios de reutilização de materiais descartáveis para fomento a novas cadeias produtivas (artesanato, alimentação, agricultura etc.).</li> </ul>	Secretaria de Meio Ambiente (estadual ou municipal), Associações dos territórios.	MP	Comunidades mobilizadas e conscientes, replicando e aplicando conhecimentos adquiridos através do programa.
Ampliar conhecimentos sobre práticas sustentáveis de uso do solo/ florestas, além de técnicas agroecológicas de plantio para subsistência.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferecer capacitações técnicas para outros modelos de manejo e plantio das roças que reduzam o uso de agrotóxicos e promovam a agricultura familiar.</li> <li>Encontrar parceiros técnicos para oferecimento de consultoria às famílias, por meio de incentivos do programa de repasse de recursos.</li> <li>Fomentar parcerias entre os comunitários para a criação de associações, cooperativas.</li> <li>Apresentar cases de sucesso em outros territórios (com indicadores de incremento de renda e preservação ambiental).</li> </ul>	Organizações Sociais, Autarquias, Organizações de referência ou locais que tenham capacidade técnica.	LP	Agricultura familiar renovada com técnicas agroecológicas implementadas.

Fonte: elaboração própria





## 5. Considerações finais

Esta publicação teve como objetivo trazer elementos para a construção de planos de mitigação dentro do contexto de repasse de recursos privados para comunidades e territórios. Ele partiu de uma realidade específica, com seu contexto e dinâmica territorial, mas tem a pretensão de ampliar o olhar para as possibilidades de análise e de atuação referentes à mitigação, redução ou enfrentamento de riscos socioambientais que podem impedir o **desenvolvimento territorial**.

Os instrumentais e as possibilidades de análise aqui apresentadas podem ser replicadas, adaptadas ou aperfeiçoadas com base na experiência de cada leitor e de cada realidade. Esse é o propósito da sistematização desse conteúdo.



## 6. Referências bibliográficas

CUTTER, S. L. *A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores*. Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 93, n. 1, p. 59-70, jun./2011. Disponível em <https://journals.openedition.org/rccs/165#quotation>. Acesso em 28 de setembro de 2019.

HOGAN, D, J; MARANDOLA JR, E. *As dimensões da vulnerabilidade*. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006 Disponível em [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01\\_03.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_03.pdf). Acesso em 01 de outubro de 2019.

MARQUES, E. *Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura*. In: MENICUCCI, T. M.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem feita*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

NEUMANN, Roderick P. *Political ecology II: theorizing region*. Progress in Human Geography, 2009.

PTS - Programa Territórios Sustentáveis. *Impactos socioambientais do aumento de renda: estudo de tendências*. 2019. Disponível em <http://ecam.org.br/categoria/publicacoes/>

PTS - Programa Territórios Sustentáveis. *O Fundo Quilombola: um novo modelo de gestão territorial*. 2019. Disponível em <http://ecam.org.br/categoria/publicacoes/>

THE WORLD BANK - The International Bank for Reconstruction and Development. *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*. 2003. Disponível em [http://web.worldbank.org/archive/website01031/WEB/0\\_\\_\\_MENU.PDF](http://web.worldbank.org/archive/website01031/WEB/0___MENU.PDF). Acesso em 30 de setembro de 2019.





Copyright © 2020 de Equipe de Conservação da Amazônia (Ecam)  
Todos os direitos reservados.



**TERRITÓRIOS  
SUSTENTÁVEIS**  
GESTÃO INTEGRADA NA AMAZÔNIA

