

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

EDUARDO REMETENTE GRACIANO GEQUE

ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUSTENTÁVEL DE XINGU APLICADOS AO PROJETO HIDROELÉTRICO DE BELO
MONTE: Lições para Moçambique

RIO DE JANEIRO
Junho de 2019

FICHA CATALOGRÁFICA

G353 Geque, Eduardo Remetente Graciano
Arranjos institucionais no plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu aplicados ao projeto hidroelétrico de belo monte: lições para Moçambique / Eduardo Remetente Graciano Geque. – 2019.
283 p.; 31 cm.

Orientador: Renata Lèbre La Rovere

Coorientador: Nivalde José de Castro

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

Bibliografia: f. 246 – 254.

1. Políticas públicas - Avaliação. 2. Arranjos institucionais. 3. Desenvolvimento Sustentável e Social. I. La Rovere, Renata Lèbre, orient. II. Castro, Nivalde José de, coorient. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

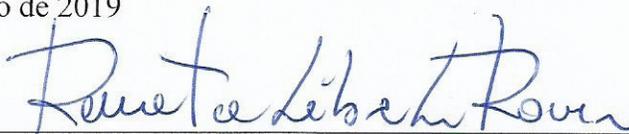
CDD 338.92

EDUARDO REMETENTE GRACIANO GEQUE

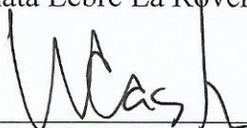
ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUSTENTÁVEL DE XINGU APLICADOS AO PROJETO HIDROELÉTRICO DE BELO
MONTE: Lições para Moçambique

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisitos parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Aprovada em: 7 de Junho de 2019



Prof.^a. Dr.^a. Renata Lèbre La Rovere, UFRJ



Prof. Dr. Nivalde José de Castro, UFRJ



Prof.^a. Dr.^a. Ana Celia Castro, UFRJ



Prof. Dr. João Felipe Cury Marinho Mathias, UFRJ



Prof. Dr. Mauricio Tiomno Tolmasquim, UFRJ



Prof.^a. Dr.^a. Claude Adella Moema Jeanne Cohen, UFF

RIO DE JANEIRO
JUNHO de 2019

Em memória dos meus pais (Graciano e Rosalina) que logo no início desta pesquisa (6 Janeiro e 3 de Abril de 2016, respectivamente) foram chamados para junto de Deus para melhor me assistir, a partir do céu.

Cada palavra, frase, período, parágrafo e página desta tese dedico à minha família: minha esposa Ancha João Martins, meus filhos: Charles Martins, Denayo Graciano Geque, Delfin Eduardo Geque e Eduarda Mirella Graciano Geque

Dedico igualmente esta tese aos meus irmãos: Júlia, Teodoro e Amina.

Dois meses dois meses depois da minha chegada ao Brasil recebi a notícia do desaparecimento físico da minha mãe, no dia 3 de Abril de 2016. A notícia apareceu num momento em que tentava superar a perda do meu pai, ocorrida no dia 6 de Janeiro do mesmo ano. Com a quase simultânea perda dos meus pais não teria sido possível continuar a estudar, se não fosse a pronta disponibilização de afeto do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL). Quero, por isso, agradecer ao Professor Nivalde José de Castro pelo apoio moral e material prestado neste momento desolador, através do GESEL. Cabe igualmente destacar, neste processo, o apoio da Professora Kelli Angela Cabia Lima de Miranda, os colegas Francesco Tommasco e Pedro Vardiero por terem estado ao meu lado, no momento que mais precisava.

O agradecimento é extensivo aos colegas da turma de 2016 que me acolheram na então terra estranha, fazendo com que me sentisse “em casa”. Vale citar os nomes das colegas Mariana Machado e Laura Meneguel dos Santos, que organizaram uma “festa moçambicana” para o efeito e a Karine Araújo que trabalhou na indumentária da mesma.

Quero também deixar registrado o meu agradecimento ao corpo docente que sempre demonstrou muita dedicação e paciência no acompanhamento da minha aprendizagem, especificamente às Professoras Sol Garson e Maria de Fátima, dentre vários.

Agradeço também a todos os entrevistados que me proporcionaram um momento de aprendizagem único e por via disso foi possível escrever esta tese. Quero aqui registrar a prontidão dos membros do CGDEX, aos membros da Casa Civil da Presidência da República Federativa do Brasil representantes do Governo Federal no CGDEX, ao representante do Governo Estadual no CGDEX, ao representante do Consórcio Belo Monte, à coordenadora do Instituto Avaliação e demais membros do CGDEX representantes da sociedade civil, pela disponibilidade em me receber e conceder-me entrevistas. Especial agradecimento vai para a Norte Energia, pelo apoio logístico para a visita da Usina de Belo Monte.

A garantia da cientificidade desta tese foi em primeiro lugar orientada pelos estimados Professores Renata Lèbre La Rovere e Nivalde José de Castro, meus orientadores, a quem agradeço a paciência e dedicação para suprir as minhas insuficiências científicas. O agradecimento é extensivo a todos os membros da banca de qualificação que deram o seu máximo para me ajudar a encaminhar da melhor forma esta pesquisa, nomeadamente a Professora Ana Célia Castro, o Professor Mauricio Tolmasquim e o Professor João Felipe Cury Marinho Mathias. Agradeço igualmente à Professora Vânia Sierra e à Fernanda Pereira, da UERJ, que me ajudaram a fazer os mapas de localização do objeto de estudo.

Seria uma grande distração se não me lembrasse de agradecer a todos aqueles que me apoiaram para que a necessidade de cursar o doutorado fosse realizada. Nesse sentido, quero agradecer ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Técnico Profissional (MCTESTP) pela bolsa de estudos que mui gentilmente me concedeu. É importante também lembrar e agradecer todos aqueles que me negaram oportunidades, pois se mas tivessem dado, provavelmente estaria hoje trabalhando noutras áreas e, por conseguinte, não teria a oportunidade de aprender matérias de outras áreas que hoje viraram minha paixão, as relacionadas com estudos de desenvolvimento.

Por último, mas não menos importante, agradeço a oportunidade que a minha família me concedeu em lhes “abandonar”, viajar para terras longínquas a procura de conhecimentos que podem contribuir para o desenvolvimento da sociedade moçambicana.

RESUMO

Esta tese analisa os arranjos institucionais implementados no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu como política pública de desenvolvimento sustentável aliada a uma infraestrutura do setor elétrico, a fim de inspirar práticas do gênero em Moçambique. Para isso, foram revisitados os conceitos de avaliação de políticas públicas (por se tratar de um exercício avaliativo de uma política pública), o conceito de arranjos institucionais e os conceitos de desenvolvimento sustentável e social e foi complementado com o trabalho de campo. A metodologia adotada para a pesquisa foi qualitativa, por se entender que esta é a mais apropriada para captar processos e percepções dos atores. Os resultados do estudo revelaram que a criação de um plano de desenvolvimento regional sustentável financiado por infraestruturas do setor elétrico, nos países subdesenvolvidos, ajuda no financiamento de projetos da população, que podem melhorar as suas condições de vida e diminuir as assimetrias regionais de desenvolvimento.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas, arranjos institucionais, desenvolvimento sustentável e social, melhoria de condições de vida e assimetrias regionais de desenvolvimento.

ABSTRACT

This thesis analyzes the institutional arrangements implemented in the Sustainable Regional Development Plan of Xingu as a public policy of sustainable development coupled with an infrastructure of the electric sector, in order to inspire similar practices in Mozambique. For this, the concepts of evaluation of public policies (as it was an evaluation exercise of a public policy) institutional arrangements and sustainable and social development were revisited and was complemented with field work. The methodology adopted for the research was qualitative, since it is understood that it is the most appropriate to capture the actors' processes and perceptions. The results of the study showed that the creation of a sustainable regional development plan financed by infrastructure in the electricity sector helps to finance the projects of the population that can improve their living conditions and reduce regional asymmetries of development in the underdeveloped countries.

Key words: evaluation of public policies, institutional arrangements, sustainable and social development, improvement of living conditions and regional asymmetries of development.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação de algumas revistas consultadas	73
Tabela 2 - Número de usinas e potência instalada por tipo de geração e a respectiva porcentagem	83
Tabela 3 - Composição do Comitê Gestor	99
Tabela 4 - Distribuição dos royalties para diferentes órgãos governamentais	111
Tabela 5 - Valores investidos nos municípios impactados pela UHBM	112
Tabela 6 – Projetos aprovados por Câmara Técnica do PDRSX até Setembro de 2017	116
Tabela 7 – Compensações financeiras pagas desde Junho de 2016 até Setembro de 2017	116
Tabela 8 - Principais indicadores macroeconômicos	217

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (FIGURAS E GRÁFICOS)

FIGURAS

Figura 1 – organização da pesquisa	7
Figura 2 - Interação das capacidades estatal, administrativa e política	22
Figura 3 - Consequências decorrentes do desempenho estatal	63
Figura 4 - Esquema de criação e funcionamento de um arranjo institucional	68
Figura 5 - Classificação dos níveis de arranjos institucionais	69
Figura 6 – Estrutura do setor elétrico brasileiro	81
Figura 7 - Mapa dos municípios abrangidos pelo PDRSX	98
Figura 8 - Organograma do CGDEX	102
Figura 9 - Modelo de governança do PDRSX	108
Figura 10 - Órgãos fundamentais de um arranjo institucional	194
Figura 11 - Esquema de retroalimentação nos arranjos institucionais	209
Figura 12 - Situação geográfica de Moçambique	216
Figura 13 - Retrato de uma placa de adjudicação de uma obra em Moçambique	239

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porcentagem da população pobre por regiões 1990, 2001 e 2013	51
Gráfico 2 – Comparação do IDH do mundo com o da SADC de 1990 a 2015	52
Gráfico 3 – Quantidade e participação na capacidade instalada em função do tipo de geração de energia do setor elétrico brasileiro	84
Gráfico 4 – Evolução da pobreza no Brasil de 1981 a 2015	88
Gráfico 5 – Número de equipamentos de saúde adquiridos em Altamira, de 2008 a 2015	117
Gráfico 6 – Índice de Saúde de Altamira	118
Gráfico 7 - Evolução do índice de educação de Altamira de 2005 a 2016	118
Gráfico 8 - IFDM de Altamira, Brasil Novo e Vitória de Xingu de 2005 a 2016	119
Gráfico 9 – Crescimento econômico em Moçambique de 1995 a 2016	217
Gráfico 10– Contribuição do setor elétrico no PIB de 1995 a 2016	218
Gráfico 11 – Comparação do IDH de Moçambique com o de países membros do SAPP de 1990 a 2015	223
Gráfico 12 – PIB por regiões moçambicanas, em US\$ milhões	224
Gráfico 13 – Distribuição do PIB per capita por província 2007, 2011 e 2016	224
Gráfico 14 – Acesso a infraestruturas melhoradas de saneamento por província 2014/2015	225

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação de avaliação positivista com a construtivista	16
Quadro 2 – Critérios ilustrativos da avaliação de graus de capacidade governativa	23
Quadro 3 – Índice do progresso social	56
Quadro 4 – Categorias analíticas do arranjo institucional do PDRSX	77
Quadro 5 - Lista de entrevistadas planejadas e realizadas com membros do CGDEX	78
Quadro 6 – Datas e eventos de preparação para a construção da UHE de Belo Monte	90
Quadro 7 - Distribuição dos recursos por áreas até Dezembro de 2014	113
Quadro 8 – Organizações envolvidas na criação do PDRSX	123
Quadro 9 - Síntese dos achados no trabalho de campo	213

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACBM	Associação Consórcio Belo Monte
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGDEX	Comitê Gestor do PDRSX
CRM	Constituição da República de Moçambique
CT	Câmara Técnica
CTs	Câmaras Técnicas
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
Eurostat	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FOFA	Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Intergovernamental
IA	Instituto Avaliação
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
MOZAL	Empresa de alumínio de Moçambique
MWh	Megawatts por hora
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CRM	Constituição da República de Moçambique
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODSs	Objetivos de desenvolvimento Sustentável
OEC	Observatory of Economic Complexity
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PBA	Plano Básico Ambiental
PDRS	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável
PDRSX	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu
PM21	Nome de uma empresa
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PTP	Planejamento Territorial Participativo
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SAPP	Southern African Power Pool
SADC	Southern African Development Community
SUS	Sistema Único de Saúde
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TAR	Tarifa Atualizada de Referência
UFPA	Universidade Federal do Pará
UHE	Usina Hidrelétrica
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Program
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe

W.K.K.F Will Keith Kellogg Foundation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	8
1.1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	8
1.1.1. Conceito de avaliação de políticas públicas	8
1.1.2. Principais tipos de avaliação de políticas públicas.....	11
1.2. CAPACIDADES POLÍTICAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL.....	20
1.2.1 Capacidades Políticas.....	20
1.2.2. Instituições e arranjos institucionais para o desenvolvimento regional	25
1.3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	50
1.3.1. Objetivos do desenvolvimento sustentável	50
1.3.2. Sustentabilidade social	55
1.4. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	59
1.4.1. Avaliação de políticas públicas em países em desenvolvimento	59
1.4.2. Instituições, desempenho estatal e <i>feedback</i> social	62
1.4.3. Arranjos institucionais para o desenvolvimento.....	64
1.4.4. Desenvolvimento sustentável e social em países subdesenvolvidos	70
2. MATERIAL E MÉTODO	72
2.1. Caracterização do método	73
2.2. Técnicas de pesquisa	75
2.3. Coleta e análise de dados	77
3. O CASO DO PDRSX.....	81
3.1. O setor elétrico brasileiro	81
3.2. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional	84
3.3. Políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável no Brasil	88
3.3.1. Viabilização de projetos hidroelétricos no Brasil.....	89
3.3.2. O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu (PDRSX).....	95
3.3.3. O processo da criação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu	97
3.3.4. O plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu como vetor de desenvolvimento sustentável.....	109
<i>O PDRS e o Desenvolvimento Social na Região do Xingu</i>	114
4. ANÁLISE DO CASO PDRSX	121
4.1. Apresentação dos resultados	121

4.1.1. Legalidade	121
4.1.2. Inclusão e representatividade	139
4.1.3. Consideração dos atores envolvidos.....	149
4.1.4. Responsabilidade.....	153
4.1.5. Cumprimento de planos e execução de projetos	169
4.1.6. Eficácia (cumprimento de metas).....	174
4.1.7. Efetividade (adequação à realidade social)	182
4.1.8. Eficiência (correta implementação).....	185
4.1.9. Elementos relevantes para a compreensão e análise do arranjo institucional do PDRSX, para possível replicação	189
<i>Categorias emergentes</i>	194
4.1.10. Comunicação e Transparência	195
4.1.11. Coordenação, Cooperação e/ou Conflito.....	196
4.1.12. Fiscalização	198
4.1.13. Resumo da apresentação dos resultados.....	199
4.2. Análise e discussão dos resultados.....	200
4.2.1. Análise do PDRSX à luz da teoria de avaliação de políticas públicas	200
4.2.2. Elementos de capacidade política no PDRSX.....	204
4.2.3. O PDRSX como arranjo institucional para o desenvolvimento	206
<i>Síntese dos pontos positivos e negativos achados no trabalho de campo</i>	213
5. LIÇÕES PARA MOÇAMBIQUE	216
5.2. Situação geográfica de Moçambique e dados macroeconômicos	216
5.3. Breve histórico do setor elétrico moçambicano	218
5.4. Infraestruturas elétricas e desenvolvimento sustentável em Moçambique.....	222
5.5. De que maneira o setor elétrico moçambicano pode contribuir para o desenvolvimento sustentável?	227
5.6. Lições da experiência brasileira	231
CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS	241

INTRODUÇÃO

A emergência do campo de estudo de políticas públicas abriu nova onda de análise de problemas candentes, em vários quadrantes do mundo, para se encontrar não só a razão da persistência desses problemas, como também uma tentativa de encontrar soluções à luz de novas teorias de políticas públicas para o desenvolvimento. Um desses problemas é a prevalência da pobreza em Moçambique, apesar de existir vários projetos e megaprojetos que estão a operar no país. Os projetos contribuem para o crescimento econômico, porém as condições de vida da maioria da população continuam inalteradas. Com efeito, Francisco Ferreira, Economista Chefe Interino do Banco Mundial para a África, diz que

a África cresceu, na última década, mais depressa que a maioria das outras regiões, mas o impacto na pobreza está muito abaixo do que desejaríamos. O crescimento em África não tem tido tanta capacidade para reduzir a pobreza como seria de desejar, devido aos níveis elevados de desigualdade. O crescimento com equidade é possível, mas requer uma redução das desigualdades, tanto em resultados como em oportunidades (BANCO MUNDIAL, 2013).

De fato, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) revela que Moçambique é um dos países com desenvolvimento humano baixo, com índice de 0,432, em 2015 (UNDP, 2017) o que fica em consonância com o número da população pobre do país, que, de acordo com o Banco Mundial é de 46,1%¹.

O cenário acima ilustrado desperta a necessidade de análise dos modelos estratégicos de desenvolvimento adotados no país, o que demanda uma verificação de como as instituições governamentais planificam o desenvolvimento. Portanto, evidencia-se o problema das políticas públicas de desenvolvimento do país, o que fundamenta a pertinência deste estudo. O Brasil, para impulsionar o desenvolvimento regional, criou planos de desenvolvimento regionais, um deles financiado por uma infraestrutura do setor elétrico.

Desta feita, com base nesta realidade vivida em Moçambique, levantam-se questões como: De que forma um plano de desenvolvimento regional nos moldes do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável, como o de Xingu, no Brasil, pode inspirar países subdesenvolvidos, como Moçambique, no desenho de políticas públicas para o desenvolvimento social? Como o setor elétrico destes países pode contribuir para o desenvolvimento regional sustentável?

A escolha do Brasil como objeto de estudo, deveu-se à sua experiência de planificação do desenvolvimento regional sustentável baseado em projetos (extração de petróleo, construção

¹ Linha de pobreza de US\$ 1,90 por dia. Vide em <https://data.worldbank.org/country/mozambique>. Acesso no dia 31 de Março de 2019.

de infraestruturas do setor elétrico). Por via disso, esta tese analisa a metodologia usada no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu (PDRSX) implementada no projeto da hidrelétrica de Belo Monte, no Estado de Pará, de onde foram extraídas lições que podem ser adaptadas ao contexto moçambicano, nos projetos de infraestruturas elétricas e demais projetos e megaprojetos.

O projeto da hidrelétrica de Belo Monte é muito controverso e, por isso, não há unanimidade sobre a pertinência do projeto, por razões de ordem de impacto ambiental e social do projeto. Com efeito, a pesquisa no portal de periódicos da CAPES², fornece 245 artigos que tratam do impacto ambiental de Belo Monte, 445 artigos que falam do impacto social. Para tornar mais claro o foco em Belo Monte, é preciso distinguir no projeto dois tipos de condicionantes: os condicionantes da obra, que constam no Plano Básico Ambiental, dentre eles a mitigação dos impactos socioambientais e as compensações financeiras (royalties), orçado em 3,5 bilhões de reais³ e os condicionantes do Leilão, que é uma cláusula que obrigava a empresa vencedora do leilão a desembolsar 500 milhões de reais para financiar o desenvolvimento regional sustentável da região. Assim, o objeto de estudo desta tese é o condicionante de leilão (ANEEL, 2009). Este estudo não pretende, portanto, engrossar o número de estudos sobre impactos ambientais de Belo Monte. Pretende somente explorar a iniciativa do arranjo institucional implementado na região de Xingu, ou seja, o condicionante de leilão que financia os projetos do PDRSX, devido à instalação da hidrelétrica de Belo Monte. Neste sentido, parece que ele é pioneiro, conquanto não foram encontrados estudos com abordagem na perspectiva deste estudo, a não ser o trabalho de Rios que estudou o CGDEX como inovação em políticas públicas (RIOS, 2013). Nessa perspectiva, foram constituídos os objetivos a seguir colocados.

Quanto ao objetivo geral, o estudo tem a pretensão de analisar os arranjos institucionais implementados no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu como política pública de desenvolvimento sustentável/social aliada a uma infraestrutura do setor elétrico.

Para o efeito, o estudo preconiza o alcance dos seguintes objetivos específicos:

- descrever o processo da elaboração do PDRSX, com enfoque nas políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável/social;

² Até Fevereiro de 2019.

³ Para mais informações, veja no site:

[https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/Apresentacao%20PDRSX\(1\).pdf](https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/Apresentacao%20PDRSX(1).pdf), pg. 22.

- sistematizar a percepção dos atores sobre a contribuição do PDRSX ao desenvolvimento regional sustentável/social;
- extrair lições da experiência do PDRSX, no que se refere a políticas de desenvolvimento regional sustentável/social, para Moçambique.

A partir da análise da experiência brasileira, este estudo foi conduzido com a hipótese de que os projetos de infraestruturas elétricas podem ser vetor de desenvolvimento, através da criação de planos de desenvolvimento regionais sustentáveis.

Justificativa:

Esta pesquisa é importante porque, por um lado, analisa-se a criação e funcionamento do PDRSX como arranjo institucional, o que pode ajudar a identificar elementos que podem ser melhorados para que o projeto tenha resultados ainda melhores. Por outro lado, pode servir de modelo para a melhoria de outros PDRS brasileiros e na estruturação do projeto de integração elétrica Brasil-Bolívia⁴. Por outro lado, pode ajudar a refletir sobre problemas de desenvolvimento enfrentados em Moçambique, uma vez que discute sobre a necessidade de se encontrar mecanismos de indução não só do desenvolvimento econômico, como também do desenvolvimento social e, querendo-se, ser implementado na projetada UHE de Mpanda Nkua⁵. Por isso, procuram-se novos modelos e mecanismos de gestão alternativos para que as atividades econômicas realizadas no país possam contribuir para o desenvolvimento social.

Sob o ponto de vista científico levanta o problema do papel do Estado e de projetos nacionais no desenvolvimento dos países. Outra contribuição importante é a sugestão de mais um pormenor na metodologia de avaliação em profundidade de políticas públicas, em países economicamente dependentes, com a inclusão da análise das relações informais de poder e do poder invisível, o que pode permitir maior percepção da fase de formulação da agenda das políticas públicas nos países subdesenvolvidos.

Além disso, faz-se uma sistematização e classificação dos tipos e níveis de arranjos institucionais, tendo-se distinguido dois tipos e dois níveis de arranjos institucionais importantes no processo de criação e desenvolvimento dos mesmos, a partir da visão de Avila-Maravilla e Luna-Reyes (2018), Ménard (2008), Ostrom (2008), Yu e Mu (2006) entre

⁴ Para mais informações, veja-se DE CASTRO, Nivalde José e ROSENTAL, Rubens (SD), disponível em http://www.gesel.ie.ufrj.br/app/webroot/files/IFES/BV/castro170_por.pdf.

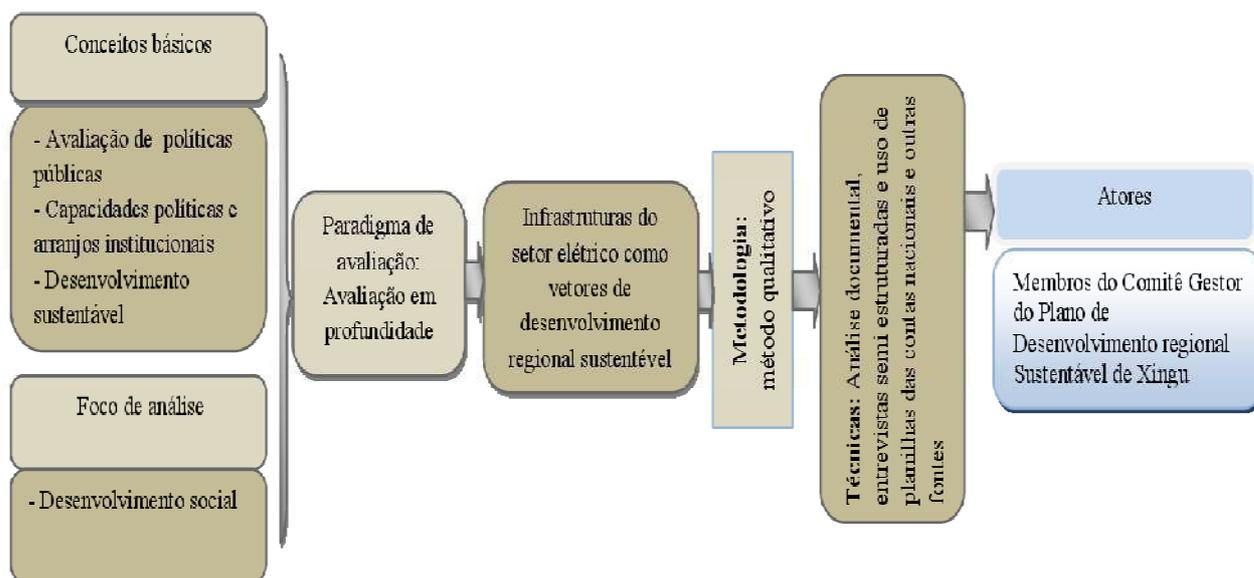
⁵ A UHE de Mpanda Nkuwa está sendo projetada e terá uma capacidade instalada de 1500 Megawatts.

outros, nomeadamente: os tipos intraorganizacional e metaorganizacional, este último que se desdobra também em dois níveis: o metaorganizacional de coordenação e de proteção.

A escolha do setor elétrico para a análise deveu-se pelo fato de ter sido o terceiro produto mais exportado por Moçambique, em 2015, e por ser produto de uma empresa nacional, cujas decisões são emanadas internamente.

Na primeira parte deste estudo fez-se a revisão da literatura, onde foram apresentados os conceitos de avaliação de políticas públicas, capacidades políticas, arranjos institucionais e desenvolvimento sustentável (com enfoque para desenvolvimento social). O conceito de avaliação de políticas públicas foi discutido nesta tese por constituir a metodologia usada para a análise do PDRSX, como uma política pública e escolheu-se aplicar nela a metodologia de avaliação da quarta geração por se considerar a mais apropriada para compreender o processo de criação, implementação e colher a percepção dos atores sobre o funcionamento e a contribuição do PDRSX no desenvolvimento regional sustentável. O conceito de capacidades políticas foi também incluído na revisão de literatura, pois se compreende que o processo de desenvolvimento não acontece ao acaso e que o governo é que é responsável em criar as condições necessárias para a melhoria das condições da população e que para isso o governo precisa ter capacidades políticas. Por seu turno, o conceito de arranjos institucionais foi incluído no estudo por se tratar da metodologia usada pelo PDRSX para a viabilização da iniciativa de mobilizar atores diferentes para atingir o objetivo comum de melhorar as condições de vida da população local. Por último, o conceito de desenvolvimento sustentável, com enfoque no desenvolvimento social, foi trazido ao debate para sublinhar a preocupação das Nações Unidas na melhoria das condições de vida da população mundial e do papel que cada um dos países tem na melhoria da vida da sua população. Terminada a revisão segue a seção da reflexão sobre a revisão da literatura, onde são discutidas algumas ideias como contributo científico da tese. A seguir, apresenta-se a metodologia de estudo, seguida das limitações do método adotado. Posto isso, apresentam-se os resultados do estudo do PDRSX, de onde se extraíram as lições de boas práticas sugeridas para Moçambique, apresentadas na seção anterior à conclusão. Na fase final, apresentam-se as referências bibliográficas e a terminar seguem-se os apêndices correspondentes aos roteiros de entrevistas para os diferentes atores que foram contactados e os anexos. A organização da pesquisa é esquematicamente apresentada na figura 1.

Figura 1 – organização da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este estudo analisa o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu mediante a metodologia de avaliação de políticas públicas, mais especificamente a avaliação de quarta geração e em profundidade. Julgou-se que por esta via se teria melhor entendimento das múltiplas dimensões que o compõem. Por essa razão, analisa-se, a seguir, o conceito de avaliação de quarta geração e em profundidade.

1.1.1. Conceito de avaliação de políticas públicas

A avaliação é um processo sistemático de coleta e análise de dados, e não um processo desorganizado, de opiniões aleatórias de um programa, estratégia, política ou organização. Trata-se de um elemento crítico para programas e projetos de sucesso. Por essa razão, a avaliação é o caminho através do qual se chega ao conhecimento dos resultados ou impactos do projeto, assim como o processo através do qual ele foi implementado (CRUMPTON ET ALL., 2016; FIRST NATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE, N.D; W.K.K. FOUNDATION, 2017). Desta feita, a pesquisa avaliativa pode ser entendida como um conjunto de instrumentos para a mudança que não apenas mostram os problemas ou propõem soluções aos problemas identificados, como também apontam mudanças que podem conduzir ao desenvolvimento da política e do programa (CRUMPTON et al., 2016).

A avaliação de uma política pública leva em consideração os impactos e as funções cumpridas pela política, em todas as fases. Além disso, “busca determinar sua relevância, analisar a eficiência, eficácia e sustentabilidade das ações desenvolvidas, bem como servir como um meio de aprendizado para os atores públicos” (CALDAS, 2008, p. 19). Spink (2001) vai mais longe ao afirmar que

avaliação tem como base o desejo de ajudar a reflexão das pessoas envolvidas. (...) É para ajudar nesta abertura de reflexão e discussão, de contribuir para a possibilidade de diálogo, que os modelos de avaliação são construídos e oferecidos para o nosso uso; portanto devemos sentir liberdade de usar aquilo que é útil e deixar o resto (SPINK, 2001, p. 18).

Portanto, a avaliação de políticas públicas é um meio através do qual se pode aumentar a eficiência nos gastos públicos, qualidade de gestão e controle social da eficácia da ação dos governos e não um fim em si mesmo.

Existem avaliações ex-ante, contínuas (monitoramento) e ex-post (SECCHI, 2013). Este estudo não se debruça sobre cada um destes tipos de avaliação. A sua discussão está centrada nos paradigmas avaliativos que orientam aqueles tipos de avaliações. A discussão nesse sentido é importante porque os seus resultados são diferenciados e contribuem de diferentes formas para a avaliação do programa ou do projeto, a partir de diferentes ângulos.

A Fundação W. K. K. faz uma distinção entre avaliação em si e o pensamento avaliativo. Enquanto a avaliação serve para facilitar o processo de aprendizagem e melhorar a estratégia da iniciativa ou do programa, o pensamento avaliativo é uma forma de pensamento sobre que resultados são esperados, como os resultados podem ser alcançados e que dados ou evidências são necessárias para munir as futuras ações para melhorar os resultados. Fundamenta-se no diálogo, reflexão, aprendizagem e melhoria. A avaliação deve ser encarada não somente como um inquérito para dele extrair julgamentos, mas como um meio para a compreensão da inserção da política, programa ou projeto na realidade em que está enquadrada (W.K.K. FOUNDATION, 2017).

Assim sendo, a identificação da necessidade de políticas e programas, incluindo a especificação de problemas sociais e a identificação de lacunas de resposta do governo ou inadequações ao responder a eles, deve ser uma das principais maneiras pelas quais os analistas de políticas e programas auxiliam os líderes governamentais. A avaliação sustenta a habilidade de monitorar e medir a qualidade, paz e direção da mudança que os indivíduos, comunidades e organizações realizam. Ela o faz gerando sistematicamente conhecimento que pode apoiar a aprendizagem, a melhoria da qualidade e o bom julgamento na tomada de decisão. A avaliação também pode alinhar a finalidade, a ação e o impacto para garantir que as mudanças de longo prazo no nível social se desenvolvam progressivamente (CRUMPTON et al., 2016; W.K.K. FOUNDATION, 2017).

No entanto, os profissionais de pesquisa de avaliação geralmente não estão envolvidos no processo político antes da introdução de uma resposta política ou programática a um problema social. Em vez disso, depois de se engajarem para avaliar o desempenho das intervenções políticas e programáticas, devem, por necessidade, realizar uma avaliação retrospectiva da necessidade destas intervenções (CRUMPTON et al., 2016).

Gênese da avaliação de políticas públicas

A avaliação da eficácia das políticas públicas, programas e projetos, por especialistas, é relativamente recente. A abordagem mais comum nessa análise é da chamada *policy science*, que se dedica à aplicação de métodos científicos rigorosos para as questões que afetam a governança e o governo.

A introdução da pesquisa avaliativa nos países não é uniforme. As circunstâncias histórico-sociais condicionam o início da sua aplicação. A título de exemplo, a demanda por estudos avaliativos em políticas públicas nos EUA aumentou devido ao boom de investimentos e ao aumento dos dados computarizados durante a segunda grande guerra, aliado ao fato de ter havido aumento do interesse de estudantes das ciências sociais, ciências políticas e econômicas e o rigoroso uso de métodos quantitativos (CRUMPTON et al., 2016).

É preciso assinalar que a avaliação de programas ou projetos nas economias dependentes está relacionada com a necessidade de prestar contas aos órgãos internacionais de fomento. Como exemplos pode-se lembrar os casos de Moçambique e Ruanda (CENEVIVA E FARAH, 2012; INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2009). Em Moçambique parece datar dos anos 1980, pois nestes anos agências bilaterais e multilaterais financiaram programas e projetos de desenvolvimento que exigiam a prestação de contas dos fundos desembolsados. A primeira avaliação multissetorial em Moçambique foi feita no primeiro quartel dos anos 1990, de onde se identificou a escassez de dados estatísticos importantes sobre indicadores macroeconômicos. Foi assim que em 1996 se criou o Instituto Nacional de Estatísticas (INE), financiado por vários organismos internacionais de fomento, incluindo o Fundo Monetário Internacional (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2009). No Ruanda, o processo avaliativo viria a começar mais tarde. A guerra civil e o genocídio que teve lugar entre 1990 e 1994, fragilizou o sistema estatístico ruandês, ao mesmo tempo que dificultou a ajuda para o fortalecimento do mesmo. Assim, em 2000 o Departamento de Estatística do Fundo Monetário Internacional começou a ajudar a elaboração de estatísticas sobre o país e somente em 2003 estas viriam a cobrir todas as áreas dos indicadores macroeconômicos (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2009).

Nos países desenvolvidos em geral, os especialistas em análise e avaliação de políticas públicas vêm trabalhando em universidades, ONGs e órgãos legislativos desde os anos 1960. Por exemplo, nos Estados Unidos, neste período, a avaliação ganhou espaço como esforço em fortalecer o sistema de defesa, elaboração de novas leis sobre questões raciais e étnicas de

minorias, de responder aos problemas de pessoas com deficiência e às exigências dos programas da Sociedade. Nos anos 1970 a avaliação foi usada para verificar se a educação e as organizações sociais usavam os recursos de forma apropriada e se alcançaram os seus objetivos. Na década seguinte (1980) a avaliação ajudou a promover a excelência na resposta à competição global. E nos anos 1990 a avaliação foi usada para assegurar qualidade, competitividade e equidade na prestação de serviços. Já no século XXI ela tem sido aplicada a diversas áreas, desde a política de defesa até a tecnologia de mídia social. Além disso, a abordagem metodológica também foi alvo de inovações, com o surgimento de novas abordagens como a avaliação do desenvolvimento e avaliação culturalmente responsiva⁶ (CRUMPTON et al., 2016; W.K.K. FOUNDATION, 2017).

1.1.2. Principais tipos de avaliação de políticas públicas

No ato da planificação da avaliação de um programa ou projeto, os avaliadores são chamados a escolher sob que perspectiva farão a avaliação. Comumente, os avaliadores usam técnicas e pressupostos cognitivos positivistas para desenvolverem o seu trabalho, com recurso ao uso de métodos quantitativos de coleta e análise de dados. O modelo positivista de avaliação de políticas públicas é caracterizado pelo quantitativismo; orientado ao resultado; de realidade estável, dedutível, inferencial e hipotética; busca os fatos ou causas dos fenômenos sociais (DA SILVA e GOMES, 2018). Aliás, este é o método que os órgãos internacionais de fomento não só usam nos seus países, como também o sugerem para a avaliação dos projetos por eles financiados (FIRST NATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE, n.d.; INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2009; W.K.K. FOUNDATION, 2017). A avaliação chamada positivista é aquela que cinge a sua análise em métodos científicos cujo objetivo é alcançar o rigor científico. Por conseguinte, os objetivos da avaliação devem ser específicos, mensuráveis, alcançáveis, com tempo limite e realizáveis dentro do período do projeto, cuja sigla em inglês é SMART (*Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-bound*). Específico, na identificação de resultados a serem alcançados; Mensurável, usando termos quantificáveis e objetivos; Alcançável, dado o prazo proposto e capacidade; Relevante, para o problema/declaração de necessidade identificada; Tempo limite, dentro do período do projeto (FIRST NATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE s.d.).

⁶ Avaliação culturalmente responsiva é aquela em que o avaliador é capaz de interagir, compreender e dialogar com o texto, os atores de diferentes bases culturais e emitir juízos de valor e não apenas repetir as ideias propostas no texto ou por esses atores.

A avaliação de políticas públicas pode ser classificada também em função da maneira como ela pode ser usada para desenvolver ou apoiar políticas e programas públicos: (1) instrumentalmente, quando é usado para orientar políticas e práticas; (2) política ou simbolicamente, quando justifica preferências e ações preexistentes; e, (3) conceitualmente, quando é usado para fornecer novas generalizações, ideias ou conceitos que são úteis para dar sentido ao cenário político. A pesquisa avaliativa desempenha também um papel importante na *accountability* interna da instituição avaliada (CRUMPTON, 2016). Ultimamente, tem havido maior preocupação em se produzir conhecimento a partir de avaliações, principalmente entre os avaliadores da área de ciências sociais (CRUMPTON ET AL., 2016; GUBA & LINCOLN, 2011; LEJANO, 2012; RODRIGUES, 2008; SPINK, 2001).

(VEDUNG, 1997; LEJANO, 2012; RODRIGUES, 2008).

A obra de Guba e Lincoln, *Avaliação de quarta geração* de 2011, é ilustrativa. Ela identifica quatro tipos ou gerações de avaliações⁷:

1ª geração (medição) - avaliação baseada em determinados indicadores previamente escolhidos. Foi usada pela primeira vez por Rice, em 1897, para avaliar a qualidade ortográfica de alunos, usando a sua pontuação nos testes. Os conceitos de medição e avaliação eram usados como sinônimos. O avaliador tinha uma função meramente técnica.

2ª geração (descrição) – introduzida em 1933 para avaliar currículos escolares, descreve os padrões com base nos pontos fortes e fracos de um programa, em função da política (a disseminada análise FOFA ou SWOT, em inglês).

3ª geração (juízo de valor) – o avaliador também se torna julgador da política, mantendo os critérios avaliativos da primeira e segunda gerações, com vários matizes⁸: modelo de fisionomia de Stake de 1967; de avaliação da discrepância de Provus, de 1971; modelo de insumo/produto (orientado para tomada de decisões); modelos orientados para resultados de Scriven, de 1973; de experimentação social de Boruch, de 1974; Campbell, 1969 etc., e modelos críticos de Eisner, de 1979. Nestes modelos, o juízo de valor do avaliador é considerado elemento fundamental da avaliação (GUBA E LINCOLN, 2011).

⁷ Para mais informações sobre as 3 gerações e os problemas neles predominantes, vide Guba e Lincoln (2011) PP. 27 – 46.

⁸ No geral, estes modelos enfatizam o juízo de valor do avaliador como fundamental na avaliação. Informações mais pormenorizadas dos modelos enumerados podem ser encontrados em DA SILVA e GOMES, (2018, PP. 365ss) disponível em <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/download/5048/3636>

Como refere Crumpton (2016, p. 985),

a avaliação envolve juízos de valor sobre a política implementada e tem o objetivo de fornecer informações que possam melhorar a tomada de decisão pública. Requer a definição dos critérios a serem adotados e o conjunto de atributos ou características da política ou programa a serem avaliados. Os critérios comumente usados são eficiência, eficácia, eficácia/impacto, cobertura, qualidade técnica e científica, satisfação e justiça do usuário. Além da definição de critérios de avaliação, o analista deve considerar a extensão da política ou programa. Inclui um serviço ou sistema? Sua área de serviço é local, municipal, regional ou nacional? A população alvo da política ou programa também deve ser claramente delineada. (...) avaliar é formar um julgamento sobre onde o objeto que está sendo avaliado deve ser colocado em um continuum: mais/menos; muito/um pouco; perto/longe; bom mau; adequado/inadequado; alcançado/não alcançado. Nesta perspectiva de análise, espera-se que as políticas públicas e programas envolvam quatro aspectos: 1) identificação da necessidade de intervenção governamental; consideração da teoria da intervenção e componentes operacionais; 3) avaliação da implementação e operação da política ou programa; e, 4) mensuração do impacto da intervenção.

De acordo com as novas abordagens de avaliação de políticas públicas (GUBA E LINCOLN, 2011; RODRIGUES, 2008), esses modelos têm limites significativos, pois possuem:

1. tendência ao gerencialismo (avaliação baseada nos gestores);
2. incapacidade de acomodar o pluralismo de valores, pois a avaliação é baseada em valores do avaliador, porém a ciência não é isenta de valores;
3. excesso no comprometimento e uso de paradigmas científicos de investigação.

De fato, o modelo de avaliação de políticas públicas difundido pelas agências de cooperação bilateral ou multilateral mostra que o foco da avaliação dos projetos obedece a critérios metodológicos que focalizam a eficiência, a eficácia e o impacto junto ao público beneficiário de seus programas financiados⁹ (SOARES, 1997; FIRST NATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE, n.d.; STEPHANOU, 2005; W.K.K. FOUNDATION, 2017).

A nova tendência de avaliação de políticas públicas em ciências sociais é de usar métodos flexíveis de coleta de dados. No padrão de pesquisa ortodoxa, o pesquisador utiliza a mesma forma de entrevista, para toda a amostra de entrevistados. Na avaliação de processos e de caráter compreensivo, pode-se querer alterar o questionário ou roteiro de entrevista de modo a incluir uma questão explícita sobre um ponto considerado pertinente, que não havia sido

⁹ O First National Institute é uma Organização não Governamental estadunidense, que financia projetos de desenvolvimento para os povos indígenas dos EUA (educação, saúde, arte, cultura, etc.), usa também o modelo positivista de análise de projetos. Além dela, a W. K. Kellogg Foundation também usa metodologia semelhante na avaliação dos seus projetos. Foi fundada em Junho de 1930, por Will Keith Kellogg, para ajudar as crianças vulneráveis a ter um futuro melhor. Porém, esta última incorpora questões histórico-culturais nos seus modelos avaliativos.

previsto no ato de desenho da pesquisa avaliativa. Evidentemente, não se pode mais relatar os resultados da pesquisa como inteiramente baseados em uma amostra, por exemplo, de cinquenta indivíduos, em relação à nova questão. No entanto, pode-se ser muito bem capaz de encontrar outras quinze pessoas que verificam o efeito colateral em questão, quando explicitamente perguntadas sobre isso. Em muitos casos, esse resultado é muito mais importante do que resgatar a qualidade científica da pesquisa (VEDUNG, 1997). Um segundo tabu científico que pode ser quebrado em questões de avaliação de processo é constituído pelas amostras pré-selecionadas. Se os avaliadores descobrirem durante a entrevista que uma unidade distinta de análise é especialmente interessante porque, por exemplo, essa unidade reflete conflitos prolongados entre vários atores participantes, então eles podem incluir mais deste tipo de unidade na amostra. O design é variado no caminho, conforme apropriado. Esta técnica é chamada de projetos em cascata, emergentes ou rolantes (VEDUNG, 1997).

Conforme visto, as avaliações que adotam metodologias de análise quantitativa não explicam o processo através do qual os resultados foram alcançados. Para suprir essa lacuna, sugeriu-se o paradigma construtivista de avaliação de políticas públicas. Este modelo avaliativo, também chamado interpretativo ou hermenêutico, é compreensivo e desenvolvido através de um processo interativo e negociado, envolvendo grupos de interesse. O paradigma construtivista não se alinha com a visão positivista da existência de verdades objetivas. Para ele, as realidades são construções sociais, mentais. Portanto, a verdade é subjetiva.

O modelo construtivista é chamado da 4ª geração. Trata-se de um “modelo de avaliação em que as reivindicações e questões dos grupos de interesse servem como enfoques organizacionais (...) que são implementados de acordo com os preceitos metodológicos do paradigma de investigação construtivista” (GUBA E LINCOLN, 2011, p. 59). Portanto, a avaliação construtivista deve enfatizar os grupos de interesse (*stakeholders*) para: (i) evitar que os seus interesses corram risco de serem preteridos e percam a participação na avaliação da política. Além disso, a inclusão dos grupos de interesse ajuda a confrontar e debater os seus juízos de valor; (ii) garantir que os grupos de interesse não sejam privados dos seus direitos e se tornem suscetíveis à exploração. Por conseguinte, é pertinente que as informações dos diferentes grupos de interesse não sejam compartilhadas com outros grupos, para evitar que estes as usem, por exemplo, para promover interesses políticos; (iii) persuadir os usuários das informações contidas nas avaliações a dar a elas maior consideração, pois nelas se encontram posições de vários grupos de interesse, que podem ser levados em conta na definição da agenda da política pública; (iv) ampliar o alcance da investigação avaliativa

para que haja maior compreensão do fenômeno, o que permite melhor interpretação. Por isso, avaliações que se centram em objetivos, decisões ou efeitos predeterminados produzem resultados restritos e previsíveis; e (v) permitir que os grupos de interesse se instruem mutuamente, por meio da avaliação. Apesar de as reivindicações dos grupos serem imbuídas de valores subjetivos, a troca de opiniões entre si conduz a um aprofundamento dos problemas de todos os grupos de interesse, o que muitas vezes reforça os argumentos de cada um dos grupos. Por isso, é importante identificar as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse e cada um deles deve considerar as recomendações dos outros grupos (GUBA E LINCOLN, 2011).

A avaliação pós-positivista sugerida por Guba e Lincoln, inicialmente publicada em 1989, foi antecedida pela obra “Parâmetros para análise de políticas: a fusão entre texto e contexto” (*Framework for policy analysis: merging text and context*) publicada em 1961 por Raul Lejano. Ela foi apoiada também por outros autores, como é o caso da teoria da avaliação democrática de Spink (2001), o modelo da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), entre outros.

Lejano (2012) que aliou o componente hermenêutico no exercício da análise e avaliação de políticas públicas, sugerindo a fusão entre o texto e o contexto, destaca a importância do avaliador na interpretação da realidade e indica mecanismos para evitar interpretações equivocadas, como elucida o seguinte trecho:

Ao tentar compreender um texto novo, o leitor tenta ‘adivinhar’ possíveis significados no que está sendo lido. Tal adivinhação, é claro, não é possível de um ponto de vista completamente neutro e imparcial¹⁰, porque somos inevitavelmente influenciados por nossas predileções pessoais, treino, histórias e crenças. (...) Testamos ou avaliamos nossas interpretações iniciais do texto buscando consistência com elementos do contexto da situação. (...) pode-se partir do texto para o contexto e usar o segundo para avaliar ou invalidar determinadas interpretações alternativas. Pode-se ir na direção contrária, do contexto ao texto, buscando-se uma interpretação mais profunda e renovada (LEJANO, 2012, p. 122 s).

Por sua vez, Spink (2001) aborda o tema da avaliação com o objetivo de discutir a avaliação de programas, projetos e atividades como prática social, e não como prática técnica ou científica. Neste processo, ele chama atenção aos avaliadores (no exercício avaliativo por si designado por democrático) pela necessidade da

¹⁰ Sobre este ponto, Becker (1977) diz que o pesquisador sempre se posiciona de um lado da história e que geralmente fica do lado do prejudicado, e nunca em posição neutra. Veja-se Becker, H. De que lado estamos? BECKER, H. **Uma teoria da ação coletiva**. RJ: Zahar, 1977.

disposição dos agentes presentes numa determinada situação darem prioridade à discussão e ao debate coletivo sobre a atribuição de valor (...) e para buscar concretizar uma prática de multideterminação negociada, na qual o poder é redistribuído e barreiras de exclusão e mecanismos de desigualdade são desmantelados. (...) Não há dúvida que será um ambiente caracterizado pela diversidade, mas desde que pessoas possam conversar entre si, será sempre possível contrastar e comparar mesmo usando indicadores diferentes (SPINK, 2001, p. 17).

O quadro 1 compara as características gerais da avaliação positivista com a avaliação construtivista.

Quadro 1 – Comparação de avaliação positivista com a construtivista

Tipo de avaliação	Positivista	Construtivista
Enfoque	Resultados	Compreensão do processo
Objetivo	Medir a eficiência, eficácia e o impacto do programa ou projeto	Compreender o processo da implementação do programa ou projeto
Modelo paradigmático	Crença em verdades objetivas	A verdade é subjetiva e, por isso, explora a subjetividade dos atores envolvidos
Metodologia	Predominantemente quantitativa, uso de inquéritos	Predominantemente qualitativa, uso de entrevistas semiestruturadas e em profundidade (histórias de vida também)
Fontes de informação	Oficiais, fornecidos pelo Estado ou empresa (bases de dados) e coletados dos atores envolvidos e impactados pela intervenção	Atores envolvidos na implementação do programa ou projeto e todos afetados direta ou indiretamente pela intervenção
Categorias analíticas	Pré-concebidas na concepção da avaliação	Esboçadas na concepção da avaliação (provisórias) e definidas com base nos resultados da avaliação
Finalidade	Medir os resultados da intervenção	Identificar elementos de aprendizado a partir da compreensão e interpretação do processo de implementação do programa ou projeto

Fonte: Elaborado pelo autor

Tal como observa Rodrigues (2008), uma das características marcantes do modelo de avaliação positivista é de analisar os dados com base em padrões pré-estabelecidos, a sua abordagem é linear, testa hipóteses, focaliza a análise na mensuração dos resultados, em função dos objetivos do projeto, relacionando metas/resultados, custos/benefícios e avaliação de impacto. Com este procedimento, perde-se a oportunidade de se fazer acompanhamento de como a proposta original se efetiva. Ao focar os resultados, este modelo não abre espaço para a crítica da política pública em análise. Sendo assim, há pouca possibilidade para os formuladores e executores dos programas e projetos de desenvolvimento refletirem sobre a política em si.

A análise de como decorreu o processo de definição da agenda, formulação da política (incluindo identificação de alternativas e análise de opções), tomada de decisão ou escolha de alternativas, a implementação e a monitoria ajudaria a identificar os prováveis erros da política, que podem ser objeto de reflexão e melhoria para os programas ou projetos subsequentes. À luz disso, as novas metodologias de avaliação de políticas públicas enfatizam a “análise do contexto social, econômico, político, cultural” (RODRIGUES, 2008, p. 44).

A avaliação deve, portanto, ser adaptada aos contextos da comunidade que está sendo avaliada e aos resultados importantes identificados pela comunidade. Métodos mistos (combinação do método qualitativo e quantitativo) e perspectivas diferentes podem ajudar a capturar a realidade e os resultados experimentados pelos membros da comunidade. Nesse sentido, a avaliação deve incluir múltiplas perspectivas e representação de pessoas que se importam com os benefícios do programa. A história é crucial para processar a avaliação. Os fenômenos a serem explicados são colocados dentro de perspectivas abrangentes e amplas de explicação histórica. As avaliações cujo foco é compreender o processo têm grande importância teórica. Eles podem fazer contribuições para construção de teoria sobre a governança. A avaliação de processos também será útil em contextos de ação política e administrativa. Como as informações sobre os resultados são complementadas com dados sobre como as saídas, os processos intervenientes e a situação circundante, em interação uns com os outros, afetaram os resultados, a avaliação será de maior valor prático para modificar e agilizar os processos de intervenção (VEDUNG, 1997; W.K.K. FOUNDATION, 2017).

A avaliação culturalmente responsiva reconhece que valores culturais, crenças e contexto estão no cerne de qualquer esforço de avaliação. Projetos experimentais com grupos de controle e tratamento¹¹ não são mais as únicas ou melhores maneiras de avaliar programas que visam melhorar a qualidade de vida das pessoas. Outra abordagem nova sobre o campo da avaliação é a atenção cada vez maior em construir conhecimento a partir dela, como se referiu acima, e enfatizar as habilidades para líderes e colaboradores de organizações sem fins lucrativos, a fim de preencherem aos requisitos dos financiadores. Por último, cabe destacar a ênfase dada ao papel do contexto e da cultura (tradições particularmente) histórias e normas de pessoas tradicionalmente excluídas ou oprimidas (W.K.K. FOUNDATION, 2017).

¹¹ Desenhos experimentais avaliam os efeitos causais de um programa comparando dois grupos de pessoas, em que um grupo recebe a intervenção ("grupo de tratamento") e outro não ("grupo de controle").

É por essa mesma razão que Rodrigues (2008) dá especial enfoque à análise organizacional, como a estrutura de funcionamento, a dinâmica, relações de poder, interesses e valores que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação de políticas públicas. A partir dessa percepção, no artigo intitulado “Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais”, a autora sugere, conforme o próprio título indica, que a avaliação das políticas públicas seja feita de forma profunda. E para isso deve-se analisar o conteúdo do programa, focando principalmente a formulação da política, as bases conceituais e a coerência do programa; a análise do contexto da formulação da política, tal como sugerido por Lejano (2012) e as trajetórias institucional, temporal e territorial do programa (RODRIGUES, 2008).

As propostas avaliativas sucintamente apresentadas acima não podem ser consideradas antagônicas, e sim complementares. Mesmo o modelo de avaliação chamado positivista é importante numa avaliação para que se possa quantificar os resultados, ou seja, ele mede os resultados ou o impacto da política implementada. As metodologias pós-positivistas devem servir para ajudar na compreensão dos resultados da política quantificados por critérios cientificamente apropriados. Dito de outra forma, o modelo pós-positivista foca a sua análise no processo da implementação da política, descrevendo em que condições os resultados obtidos foram obtidos. A uma avaliação exclusivamente positivista pode faltar a exploração do contexto e da percepção que se teve da política medida por si, do nível decisório para o nível operativo, o que pode contribuir para implementação distorcida da mesma. Por outro lado, a avaliação pós-positivista não pode também deixar de valorizar a mensuração dos resultados da política. Com referem Mack et al (2002), efeito, quando a pesquisa qualitativa é “usada junto com métodos quantitativos, a pesquisa qualitativa pode nos ajudar a interpretar e entender melhor a realidade complexa de uma dada situação e as implicações dos dados quantitativos” (MACK, et al., 2002, p. 2). Portanto, parece razoável afirmar que a avaliação de políticas públicas deve usar métodos integrados para melhor apurar os resultados e também compreender os efeitos não quantificáveis da política.

Quanto à proposta de avaliação com base na trajetória da política, é importante observar que ela pode capturar elementos importantes. Porém, a sua eficiência é limitada em função das circunstâncias sociopolíticas do local para onde o programa ou projeto é formulado e implementado. Com efeito, Vedung (1997) observa que a história é crucial para processar a avaliação. As coisas a serem explicadas são colocadas dentro de perspectivas abrangentes e amplas de explicação histórica. Nessa ótica, este modelo inclui na sua análise as instituições

que elaboram e operacionalizam a política, tendo em consideração o ambiente interno e externo, na sua vertente formal e documentada.

Fazendo uma análise geral sobre a avaliação de políticas públicas e os respectivos tipos, pode-se sintetizar que a avaliação de políticas públicas é um processo indispensável dado que constitui o meio através do qual uma política ou um projeto é analisado, identificando os seus pontos fortes e fracos, proporcionando lições ou aprendizados para posterior melhoria das políticas ou dos projetos que serão implementados no futuro. No concernente aos tipos de avaliação de políticas públicas, ficou claro que elas se dividem basicamente em dois grupos: os baseados na análise quantitativa e os que se baseiam na análise qualitativa. Nesta tese defende-se o uso integrado dos dois métodos, argumentando-se que o primeiro oferece os resultados da intervenção, enquanto que o segundo mostra os processos através dos quais se chegou aos resultados identificados com o método quantitativo. Por conseguinte, o método qualitativo é muito útil para capturar processos e percepções sociopolíticas e culturais onde a intervenção é feita. Como foi dito, as circunstâncias sociopolíticas podem determinar o sucesso ou fracasso de programas de desenvolvimento. Isto significa que os resultados dos programas, políticas ou projetos dependem das capacidades que o Estado tiver para implementá-los. Sendo assim, discute-se a seguir os conceitos de capacidades políticas e arranjos institucionais para o desenvolvimento.

1.2. CAPACIDADES POLÍTICAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

1.2.1 Capacidades Políticas

O desenvolvimento de um país é intermediado por um conjunto de habilidades que conduzem a resultados previamente esperados. A esse conjunto de habilidades chama-se capacidades. A literatura identifica três tipos de capacidades que os países detêm e que com base nos quais podem conduzir o desenvolvimento, ou ao contrário, na sua ausência, os seus projetos de desenvolvimento fracassam, nomeadamente: capacidade estatal, capacidade administrativa e capacidade política (KARO E KATTEL, 2015; PAINTER E PIERRE, 2005).

De acordo com Painter e Pierre (2005, p. 2),

a capacidade estatal é uma medida da habilidade do Estado mobilizar apoio social e econômico para o alcance de objetivos públicos. A capacidade estatal focaliza as relações entre o Estado e a sociedade. A capacidade administrativa refere-se à habilidade de gerir eficientemente os recursos humanos e físicos necessários para dar à sociedade produtos que são os resultados da ação governativa. Capacidade política é a habilidade de ordenar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes sobre um conjunto estratégico de direções para alocar os recursos escassos para fins públicos.

Nesta mesma linha, Karo e Kattel (2014) acrescentam à definição de capacidade política a visão de constituir uma estratégia de crescimento econômico e desenvolvimento, incluindo especialmente a habilidade de manobrar a política internacional de relações de poder. Em outras palavras, capacidade política refere-se à capacidade de alcançar resultados apropriados como o desenvolvimento econômico sustentável e o bem-estar. Quando as capacidades políticas atingem proporções amplas configuram-se como capacidades estatais, pois as capacidades estatais aumentam quando existe capacidade política de organizar os recursos disponíveis e potenciais a fim de tomar decisões estratégicas que possam trazer bons resultados à sociedade. Por sua vez, isso aumenta a capacidade de mobilização das potencialidades de apoio social e econômico para alcançar certos fins públicos, fortalecendo a relação de interação entre o Estado e a sociedade (capacidades estatais). Pode também ser vista como a legitimidade de o governo se envolver numa determinada área de política ou a legitimidade de intervir nas atividades do sector privado através de diferentes meios disponíveis às autoridades públicas.

Por essa razão, no processo de desenvolvimento, as capacidades devem estar presentes tanto nas entidades organizacionais, como nos indivíduos que fazem parte dos interessados.

Portanto, a construção de capacidades é importante para cultivar a habilidades das instituições em operar da forma mais eficaz e eficiente (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

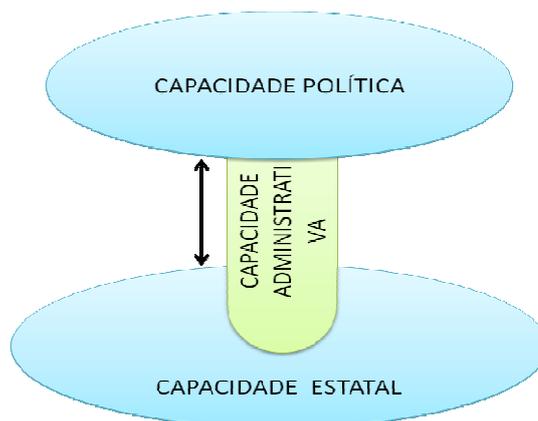
A abordagem das capacidades políticas ganha cada vez maior terreno pelo fato de proporcionar desenvolvimento significativo das sociedades. Nela há envolvimento dos interessados e dos recursos, dado que o modelo de gestão *top down* não produz os mesmos resultados (MCKNIGHT & KRETZMANN, 1990).

Portanto, a capacidade política é uma pré-condição indispensável para o desenvolvimento de um país, pois implica na capacidade de fazer escolhas inteligentes de política, baseada em valores como coerência, credibilidade, determinação, firmeza. No contexto de desenvolvimento, capacidade política é a habilidade de decisão do sistema político ou de comprometimento com a melhor abordagem tecnológica e com o desenvolvimento econômico. Ou em distinguir entre o “desejável” e o “factível” através do processo de debate sobre a política e coordenação de interesses. Assim, a capacidade política depende de outro conceito: a capacidade administrativa. Este se refere à efetiva gestão de recursos (baseada em valores como economia, eficiência, responsabilidade, equidade) e a habilidade do sistema político usar os seus recursos para implementar a escolha política feita (KARO & KATTEL, 2014). A capacidade administrativa é desenvolvida com o aumento das capacidades dos funcionários e disseminação de metodologias de trabalho, processos, instrumentos e sistemas de informação e comunicação, associados a uma melhor coordenação e planejamento (EUROPEAN COMMISSION, 2014). Portanto, a capacidade administrativa implica numa síntese integrada dos sistemas organizacional, estrutural e técnico, assim como as competências individuais que criam e implementam políticas em resposta às demandas públicas. Sendo assim, a construção da capacidade administrativa requer a atualização das habilidades dos funcionários, desenvolvimento processual e fortalecimento institucional. Desta feita, depreende-se que a capacidade administrativa ocorre quando se adquirem recursos e são integrados de tal forma que permitem efetiva operação das instituições e organizações (EUROPEAN COMMISSION, 2014; OECD, 2008).

Com base nas definições das capacidades acima colocadas, pode-se entender que a relação e a eficiência destas capacidades é fundamental para a definição de uma agenda de desenvolvimento eficiente. É importante sublinhar que estas três capacidades devem interagir, pois estão amplamente interligadas. Ou seja, uma capacidade estatal forte depende da eficiência do funcionamento do aparelho administrativo (capacidade administrativa), que por

sua vez, aumenta as chances de fortalecimento da capacidade política. Por seu turno, uma capacidade política fortalecida pode inovar e fortalecer a capacidade administrativa, que, no fim reforçará a capacidade estatal. A figura 2 representa a interdependência das capacidades aqui descritas.

Figura 2 - Interação das capacidades estatal, administrativa e política



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Painter e Pierre (2005) e Karo e Kattel (2014)

A capacidade política pode ser percebida mediante a análise da qualidade e quantidade dos recursos e pelo sucesso da ação governativa em relação aos seus resultados. Porém, Painter e Pierre (2005) advertem que focar no sucesso da política tem vieses, tanto sociais como políticos. A medição da capacidade política deve ser feita dentro do contexto, tal como os limites do controle do ambiente político, assim como a ocorrência de eventos inesperados. Além disso, os autores explicam ainda que os indicadores de capacidade política estão relacionados com o desenho e a aplicação de um conjunto de sistemas de suporte para o sucesso da potencial política. Baseados nesta percepção, os autores identificaram alguns critérios para avaliação da capacidade governativa, que são apresentados no quadro 2.

Quadro 2 - Critérios ilustrativos da avaliação de graus de capacidade governativa

Capacidades	Indicadores	Valores/critério	Sistema de suporte
Administrativa	Gestão efetiva dos recursos	Economia Eficiência Responsabilidade Probidade Equidade	Sistema de função pública (por mérito) Organização territorial e delegação Gestão da despesa pública Auditoria e inspeção
Política	Escolha inteligente	Coerência no relacionamento com o povo Credibilidade Determinação	Processo de decisão coletivo Informação da análise de planificação e avaliação Procedimentos de coordenação
Estatal	Resultados apropriados	Legitimidade <i>Accountability</i> Conformidade Consentimento	Formação de elites consensuais; Estruturas de intermediação política União das forças coercivas do Estado Estruturas de implementação Arranjos consultivos

Fonte: Painter e Pierre (2005, p. 5)

De acordo com Karo e Kattel (2014), formas específicas de capacidades políticas emergem de três escolhas políticas interligadas, a saber: percepção da natureza e recursos de mudança técnica e inovação; meios de financiamento do crescimento econômico, em particular a mudança técnica; e a natureza da gestão pública em fornecer e implementar o conjunto anterior de escolhas políticas. Na visão destes autores, na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento existe um viés político já que os debates sobre o desenvolvimento discutem mais “o que mais é importante” do que “como”, o que conduz a visões simplificadas e genéricas de implementação da política desconsiderando o dinamismo evolucionário em ideias e modelos de implementação da política. Por isso, é importante que haja interação entre os atores públicos e privados envolvidos na fase de implementação da política para fins de aprendizagem e retorno. Esta interação é importante na avaliação da política e na introdução de mudanças, em caso de necessidade.

Para isso, é necessário expandir as capacidades. Neste processo, existem três componentes importantes, nomeadamente: a descrição do tipo de iniciativas que estão dentro do escopo do novo processo de aprovação e seleção, a seleção do processo e o critério que será usado na avaliação das propostas para aprovação depois da chamada de propostas ser feita e detalhes de implementação e conformidade (MUNDIA, 2009; MINISTRY OF TRAINING COLLEGES AND UNIVERSITIES, 2013). A operacionalização destes componentes requer três tipos de capacidades, a saber: capacidade analítica, operacional e política (WU et al., 2015).

Portanto, no desenho de uma política de desenvolvimento é preciso haver estratégias que prevejam a compatibilidade entre os objetivos e os resultados esperados com o sistema de suporte escolhido (os meios).

No entanto, isto não significa que basta elaborar um plano com as características aqui descritas para que a política tenha sucesso, pois existem outros fatores que muitas vezes interferem e enfraquecem a capacidade como, por exemplo, os fatores externos. A capacidade política, portanto, se manifesta na relação estado-sociedade, mas também com atores fora das fronteiras devido à globalização. A globalização pode impactar na capacidade política, o que pode ser minimizado pelo estabelecimento de mecanismos eficientes de governança e aumento da colaboração devido à melhor articulação dos atores e na relação entre o Estado e o setor privado (PAINTER E PIERRE, 2005). Estes autores asseveram que o ambiente da governança moderna tem instabilidades, complexidades e incertezas demandando capacidade de compreensão, mapeamento e análise.

Da reflexão acima apresentada, pode perceber-se que mudanças da ação governativa são necessárias para fortalecer a capacidade política. Ora, as escolhas do sistema de gestão política e as rotinas praticadas neste processo de gestão tendem a ser de longo prazo. Mudanças radicais são raras na gestão pública, sendo mais comum identificar mudanças incrementais com maior frequência. Todavia, há dimensões onde as escolhas podem ser feitas com maior clareza por meio de critérios de contratação; decisões de coordenação; decisões sobre os níveis de centralização e descentralização na questão pública e decisões sobre níveis de autonomia nas organizações do sector público. Estas escolhas geram sistemas de gestão pública específicos com interações organizacionais, coordenação e caminhos específicos. É no sistema de gestão pública onde se encontram as qualidades técnicas, como também a interação entre empreendedores, tomadores de decisão e outros atores (KARO E KATTEL, 2014).

As mudanças institucionais devem incluir interações entre os atores, que são feitas através de instituições. As instituições públicas são muitas vezes as que lideram o processo de interação entre o Estado e a sociedade, isto é, a capacidade estatal se fortalece por meio de instituições eficientes. Só assim ele pode influenciar a sociedade e ter dela a cooperação necessária para desenhar e implementar uma política pública bem sucedida, como afirmam Painter e Pierre (2014, p. 10),

o desenho estrutural é um fator crítico no desenvolvimento da capacidade política. A incapacidade política é o resultado da fraqueza estrutural, tensões e inconsistências no sistema de governança; a capacidade política declina como resultado de estruturas inapropriadas ou mal concebida. Ainda sobre o desenho estrutural, capacidade política é também o resultado de níveis apropriados de financiamento, habilidades de gestão, desenvolvimento de recursos humanos e profissionalização no governo.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que as capacidades políticas são o ponto de partida para execução de políticas públicas que possam dar resultados eficientes. A articulação entre os governantes, a sociedade civil e todos os atores interessados é imprescindível para a aplicação bem-sucedida de uma política ou projeto. Este processo de articulação, coordenação e cooperação entre organizações diferentes para alcançar um objetivo comum (o objetivo de desenvolvimento) chama-se arranjo institucional. Trata-se de uma metodologia de intervenção que tem mostrado mais vantagens que desvantagens no alcance dos objetivos das organizações ou firmas. Aliás, esta foi a metodologia usada no PDRSX. Por isso, a seção que se segue discute esta temática.

1.2.2. Instituições e arranjos institucionais para o desenvolvimento regional

Conceito de instituições e de organizações

Instituições são restrições humanamente concebidas que estruturam a interação política, econômica e social. Incluem-se tanto as restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e formais (constituições, leis - direito positivo) (NORTH, 1991). Conjuntamente com as restrições econômicas, as instituições definem o conjunto de escolhas e determinam os custos de transação e produção e conseqüentemente a rentabilidade e a viabilidade de se engajar na atividade econômica. Elas ligam o passado com o presente e o futuro. Compõem o material da vida social. O crescente reconhecimento do papel das instituições na vida social envolve o reconhecimento de que muito da interação humana e da atividade econômica é estruturada em termos de regras implícitas ou explícitas. Portanto, instituição é um sistema de regras sociais estabelecidas e prevalentes que estruturam interações sociais. Desta feita, a língua, o dinheiro, as leis, sistemas de pesos e medidas, modos na mesa, firmas são instituições. As instituições restringem e permitem o comportamento. A existência de regras implica restrições, que podem abrir possibilidades ao permitir escolhas e ações que de outra forma não existiriam (HODGSON, 2006; NORTH, 1991; AVILA-MARAVILLA & LUNA-REYES, 2018).

Portanto, as instituições estão inseridas em situações determinadas nas quais elas são criadas e se desenvolvem. O condicionamento da ação das instituições em relação ao ambiente onde elas agem é denominado por Ostrom (2008) de ação situacional. Assim, algumas variáveis da ação situacional são afetadas pelos atributos do mundo físico e material. Sendo assim, um conjunto de regras pode produzir diferentes tipos de ações situacionais dependendo dos tipos de eventos no mundo que estão sendo usados pelos participantes. Por outro lado, uma suposição fundamental feita na análise de um mercado competitivo é que os resultados de uma troca são altamente excludentes, facilmente divisíveis e transferíveis, e internalizados por aqueles que participam da troca. Neste contexto, a falha do mercado significa que os incentivos enfrentados pelos indivíduos numa determinada situação, onde as regras são de mercado competitivo mas os bens não são privados, os indivíduos não têm motivação para produzir, alocar e consumir tais bens, num nível próximo ao ótimo (OSTROM, 2008)

Para a superação tanto do obstáculo mencionado no parágrafo anterior, como para a busca de soluções de interesse comum das comunidades criam-se as instituições. Ao conceito de instituições, portanto, estão vinculadas ideias como convenção, que é uma particular instância de uma regra institucional; regra, amplamente entendida como uma norma socialmente transmitida e consuetudinária, injunção ou disposição normativa imanente¹². Uma regra pode ser considerada, reconhecida ou seguida sem muita reflexão; e normas, que envolvem uma rede de crenças mútuas, em vez de acordos reais entre indivíduos. Normas envolvem aprovação ou desaprovação. Em contraste, regras são o produto de acordo explícito trazido por alguma autoridade, e implicam em sanções. As regras e normas diferem, portanto, em virtude das diferentes maneiras pelas quais elas impõem tarefas a indivíduos (HODGSON, 2006).

O conceito de regras é fundamental na análise de instituições. Porém, existem pelo menos quatro sentidos deste conceito: é usado como sinônimo de regulação, instrução, preceitos e princípios. Usado no âmbito no sentido de regulação, o conceito regra se refere a algo imposto pela autoridade; quando é usado como instrução tem significado próximo ao de estratégia efetiva para resolver um problema; quando a regra é usada no sentido de preceito tem conotação de prudência ou comportamento moral; finalmente, o quarto sentido o conceito regra é usado diariamente para descrever uma lei ou princípio. As regras, no sentido de

¹² Que nas circunstâncias X faz Y. Uma regra de proibição envolveria uma grande classe de ações Y, das quais os resultados proibidos são excluídos. Outras regras podem envolver requisitos para executar uma classe menor de ações em Y.

preceito, são parte da moral aceita pela comunidade. Regras são percepções compartilhadas sobre entidades potencialmente linguísticas que se referem a prescrições aplicadas acerca que ações são necessárias, proibidas ou permitidas. Por conseguinte, as regras não precisam ser escritas nem precisam ser fruto de processos formais. Os participantes constroem regras para mudar a estrutura duma situação repetitiva que eles enfrentam, assim como para tentar aumentar os seus resultados. Portanto, “as regras-em-uso são o conjunto de regras que os participantes fazem referência se perguntados para explicar e justificar a sua ação aos seus companheiros” (OSTROM, 2008, P. 832).

De fato, as instituições são crenças compartilhadas. Existem na mente dos participantes e são compartilhados como conhecimento implícito, ao invés de ser de uma forma explícita e escrita. As instituições incorporam o sistema e direitos de propriedade. Para medir as instituições melhor focar nas regras em uso do que as regras formais. É o conjunto dos "pode" e "não pode" que não se encontram escritos em nenhum documento (Ostrom, 2008). Portanto, a teoria institucional atende aos aspectos da estrutura social onde as estruturas, regras, normas e rotinas se estabelecem como diretrizes para o comportamento social (AVILA-MARAVILLA & LUNA-REYES, 2017).

De acordo com Ostrom (2008) existem desafios no estudo de instituições, nomeadamente:

1. as instituições são invisíveis;
2. plurisignificação do conceito instituições. É usado para referir diferentes tipos de entidades, incluindo organizações, regras, normas e estratégias usadas para estruturar padrões de interação dentro e entre organizações;
3. necessidade de um quadro institucional coerente para permitir a expansão e comparação de diversas teorias aplicadas a vários casos;
4. necessidade da teoria institucionalista abranger múltiplos níveis de análise;
5. em qualquer nível de análise, a combinação de prescrições, atributos do mundo e comunidades de indivíduos envolvidos trabalham juntos, uma configuração, ao invés de ser de maneira cumulativa.

Daqui segue que o problema mais difícil de superar no estudo de instituições seja como identificá-las e medi-las, por serem fundamentalmente crenças compartilhadas. Existem na mente dos participantes e são compartilhadas como conhecimento implícito, ao invés de ser

duma forma explícita e escrita. O comportamento das pessoas deriva do comprimento das regras. Por isso, para identificar e medir instituições deve se prestar atenção ao conceito de "regras-em-uso" e não as "regras-formais", pois aquelas constituem o processo de socialização para um sistema comportamental baseado em regras, que não são muitas vezes escritas e em algumas vezes essas regras podem ser contrárias ao que está escrito (HODGSON, 2006; OSTROM, 2008).

Por outro lado, é preciso diferenciar uma instituição de uma organização. Começando pela definição northiana de instituição como sistema de regras inseridas socialmente, é evidente que as organizações são uma espécie de instituições com características adicionais. As organizações são instituições especiais que de acordo com Hodgson (2006, p. 8) envolvem:

1. critérios para estabelecer suas fronteiras e distinguir seus membros dos que não são;
2. princípios de soberania (sovereignty) sobre quem está no comando (in charge); e
3. cadeia de comando que delinea responsabilidades dentro da organização.

Este autor explica que North foi mal interpretado ao dizer que as instituições são regras de jogo e as organizações e seus empreendedores os jogadores. Acham que ele não considera organizações como instituições. Na verdade, ele apenas focalizou o seu interesse no sistema econômico mais do que o funcionamento interno das organizações, individualmente. Na verdade, o problema emerge quando as organizações são assumidas como atores. É uma injustificável fusão entre o livre-arbítrio individual e organização. Organizações, tais como empresas e sindicatos, são estruturas feitas de atores individuais, muitas vezes com objetivos conflitantes. North, ao definir instituições como jogadores, propõe uma abstração para permitir uma análise do sistema socioeconômico, e não simplesmente para conceituar uma organização. As organizações têm jogadores internos e um sistema de regras e, por conseguinte, as organizações são um tipo especial de instituições (HODGSON, 2006).

Por sua vez, as organizações formais são definidas como um sistema de atividades ou forças pessoais conscientemente coordenadas. A eficiência depende de: (i) comunicação; (ii) disposição para servir; e (iii) propósitos compartilhados (MÉNARD, 2008). Deste ponto de vista, é possível as organizações serem também “tratadas como atores em alguma circunstância e geralmente ser tratadas como instituições” (HODGSON, 2006, p. 10).

A coordenação institucional

Instituições e a eficácia da sua aplicação (juntamente com a tecnologia empregue) determinam o custo de transações. Instituições eficazes aumentam os benefícios das soluções cooperativas ou os custos de deserção. Elas reduzem os custos de transação e de produção por troca, de modo que o potencial de ganhos do comércio é realizável. Ambas instituições políticas e econômicas são partes essenciais de uma eficaz matriz institucional (NORTH, 1991).

Por outro lado, as restrições econômicas formais ou direitos de propriedade são especialmente aplicadas por instituições políticas, e a literatura simplesmente toma-as como um dado. Mas a história econômica é, de longe, uma história de economias que conseguiram produzir um conjunto de regras de jogo econômicas (com aplicação) que induzem o crescimento econômico sustentado. O assunto principal da história econômica e da economia do desenvolvimento é contabilizar a evolução das instituições políticas e econômicas que criam um ambiente que induz o aumento da produtividade (NORTH 1991).

De uma forma geral, a cooperação pode ser entendida como a disposição dos agentes de reunir recursos mesmo quando eles não podem avaliar ex-ante os benefícios esperados ou se há benefícios a serem esperados em fazê-lo. Existem vantagens e desvantagens no processo cooperativo, conforme ilustrado por Ménard (2008).

Constituem vantagens da cooperação:

1. economias de escala na aquisição de informações;
2. assumir riscos entre o grupo quando enfrenta contingências imprevistas;
3. mitigação de seleção adversa e risco moral; e
4. aumento da produtividade devido a um “senso de responsabilidade” mais desenvolvido¹³.

No entanto, existem também limites e custos para a cooperação, resultantes de:

- (a) estratégias de pilotagem livre através da seleção de membros (ex-ante) e comportamento de má conduta, uma vez selecionados (ex-post);
- (b) tomada de decisão coletiva que pode dificultar as vantagens do comando;
- (c) incentivos para conspirar e desenvolver pagamentos paralelos; e

¹³ Ver também Arrow, 1974, cap. 4)

- (d) o alto custo de processamento de informações e comunicação em uma organização orientada para a equipa.

Dessa forma, a coordenação dos arranjos institucionais por parte do Estado, como agente coordenador do desenvolvimento, é importante, para garantir bons resultados dos arranjos. As histórias de sucesso em arranjos institucionais contaram sempre com a coordenação do Estado, como aconteceu no arranjo institucional de governança digital no México, os arranjos de pescadores no Golfo de Biube entre a China e o Vietnã, assim como nos arranjos institucionais sobre serviços do ciclo do combustível nuclear, no Japão (AVILA-MARAVILLA & LUNA-REYES, 2018; HIRATA, 1984; YU & MU, 2006)

Na ausência de um Estado que impõe o cumprimento de contratos, os preceitos religiosos geralmente impõem normas de conduta sobre os jogadores. Escusado será dizer que a sua eficácia na redução dos custos de transação varia amplamente, dependendo do grau em que estes preceitos foram considerados vinculativos (NORTH, 1991).

É preciso alertar que a presença do Estado no processo da institucionalização do arranjo e implementação não pode constituir obstáculo e, pelo contrário, deve criar mecanismos que facilitem a operacionalização do arranjo. Como ressalta North, (1991, p.101),

Um mercado de capitais envolve a segurança dos direitos de propriedade ao longo do tempo e simplesmente não evoluem, onde políticos governantes podem, arbitrariamente, apreender os bens ou alterar radicalmente o seu valor. O estabelecimento de um compromisso crível para proteger os direitos de propriedade ao longo do tempo exige ou um governo paciente, com contenção no uso de força coercitiva, ou a suspensão das regras do poder para evitar arbitrariedade na apreensão de bens .

Por isso, é desejável que num arranjo institucional a arena da estrutura da ação esteja relacionada com a comunidade. Os atributos importantes da comunidade que afetam a estrutura da ação compreendem as normas de comportamento geralmente aceites na comunidade, o nível de potencial compreensão que os potenciais participantes partilham acerca da estrutura de tipos particulares das arenas de ação, o grau de homogeneidade nas preferências das pessoas que vivem na comunidade e a distribuição dos recursos entre os afetados. Como anota Ostrom (2008), quando os apropriadores de um recurso comum compartilham um conjunto de valores e interagem uns com os outros num conjunto de múltiplos arranjos, a probabilidade de o seu desenvolvimento se adequar às regras e normas para governar os recursos são maiores.

Isso remete ao debate sobre a valorização das posições das partes interessadas, dentro da estrutura de ação previamente definida pelas partes interessadas, em contextos específicos das arenas. Essa valorização e avaliação de regras é inevitavelmente um processo de interação social. Leis ignoradas não são regras. Para que as novas leis se tornem regras, elas precisam ser aplicadas a ponto de evitar o comportamento em questão e adquirir um status normativo. Economistas institucionais na tradição vebleniana e pragmática moderna e filósofos pragmatistas, argumentam que as instituições funcionam apenas porque as regras envolvidas estão inseridas nos hábitos compartilhados de pensamento e comportamento. Isto sublinha a importância da conduta dos representantes do Estado nos arranjos no cultivo e difusão dos hábitos, regras e comportamentos no seio do arranjo. Um hábito é uma disposição para se envolver em comportamentos ou pensamentos previamente adotados ou adquiridos, desencadeados por um estímulo ou contexto apropriado. É a tendência de repetir o mesmo ato em condições materiais similares (HODGSON, 2006). Se um membro da instituição pode trapacear sem ser punido, outros também podem trapacear impunemente. “Se o risco de exposição e sancionamento for alto, os participantes podem esperar que outros façam escolhas dentro do conjunto de ações permitidas e necessárias” (OSTROM, 2008, p. 833). Dito de outra forma, para um bom funcionamento das instituições é necessário que as regras sejam aplicadas de igual forma para todos os membros da organização ou do arranjo institucional. Se há percepção de que alguns infratores não são punidos, os outros membros tendem a cometer infrações. Ademais, os indivíduos participam voluntariamente numa situação se perceberem que as regras que regem a situação vivida são apropriadas. Ao contrário, o custo da aplicação das atividades voluntárias torna-se alto, o que é difícil prever a atividade voluntária em andamento.

Mais do que isso, o Estado deve garantir que os resultados do arranjo institucional se revertam para o benefício dos atores envolvidos e/ou da comunidade (dependendo dos fins do arranjo). Com efeito, os indivíduos que pouco se beneficiam de um serviço, não têm motivação para pagar as taxas para esse serviço. Nesta perspectiva, Ostrom (2008) usa o exemplo da disposição em pagar taxas de agricultores de um ramal de irrigação, em função da sua posição no ramal e o seu benefício, afirmando que os agricultores que se localizam no fim do mesmo, recebem pouca água e, por conseguinte, não se dispõem a pagar por esse serviço. Da mesma forma, os agricultores localizados na origem da fonte não se motivam para pagar para a manutenção do sistema voluntariamente, pois ele se beneficiará da água, quer haja manutenção do sistema, quer não. Daí resulta a conclusão de que “é altamente improvável que

se possa alcançar a sustentabilidade sem uma atenção cuidadosa à eficiência, à imparcialidade e à aplicabilidade das regras, especificando quem pode se apropriar de quanto do fluxo de serviço, em quais horários e locais e sob quais condições” (OSTROM, 2008, p.840).

Assim, fica claro que a coordenação nos arranjos é uma variável importante para o sucesso do mesmo. Por sua vez, ela demanda a uniformização das regras de jogo para todos os atores do arranjo, o que por outro lado requer regras comuns. Sendo assim, a estrutura das regras ajuda a criar hábitos e preferências que são consistentes com sua reprodução. As regras são a constituição material das instituições, fornecendo-lhes maior durabilidade, poder e autoridade normativa. Por seu turno, reproduzindo hábitos compartilhados e pensamentos, as instituições criam fortes mecanismos de conformismo e concordância normativa. Portanto, partindo das suas crenças, as comunidades criam hábitos que por sua vez se tornam normas, condicionando o comportamento dos atores. A interação de comportamento, hábito, emoção e racionalização ajuda a explicar o poder normativo dos costumes na sociedade humana. Assim, “o costume nos reconcilia com tudo” (...) e as regras costumeiras podem adquirir a força da autoridade moral. Por sua vez, essas normas morais ajudam a reforçar ainda mais a instituição em questão” (HODGSON, 2006, p. 7).

É preciso lembrar que a coordenação requer a cooperação dos outros atores. E esta é difícil de ser sustentada quando o jogo não é repetido, quando falta informação aos outros jogadores e quando há muitos jogadores. Normalmente há comportamento cooperativo quando os indivíduos interagem repetitivamente, quando têm grande quantidade de informações uns dos outros e quando é um pequeno grupo, o que não acontece nas potencialidades econômicas de ganhar num negócio (NORTH, 1990).

Com efeito, Ostrom (2008) ressalta que existem sete grupos de regras de trabalho que afetam a estrutura da situação da ação repetitiva, incluindo mercados, hierarquias, legislaturas, sistema da propriedade comum, ou desportos competitivos, que são:

1. regras de limite - afetam diretamente o número de participantes, seus atributos e recursos (regras para os indivíduos se tornarem compradores e vendedores são mínimas, podem ser e deixar de ser);
2. regras de posição - estabelecem posições na situação. Assinalam um conjunto de ações que os participantes devem, podem ou não podem em função da sua posição (posição do dono, vendedor, comprador, polícia, suspeitos, juiz e membros do júri são definidos) ;

3. regras de escopo - delimitam potenciais resultados que podem ser afetados e trabalhar de trás para frente, as ações ligadas a resultados específicos.
4. regras de autoridade - combinadas com leis científicas sobre estados relevantes do mundo que estão sendo utilizados, determinam a forma da árvore de decisão - as ligações entre ação e resultado;
5. regras de agregação - afetam o nível de controle que um participante no exercício da sua posição na seleção de uma ação num nó;
6. regras de informação - afetam o conjunto de informações contingentes ao conhecimento dos participantes;
7. regras de pagamento de salários - afetam os benefícios e custos que serão atribuídos a combinações específicas de ações e resultados e estabelecem os incentivos e impedimentos para a ação.

Por outro lado, é importante ressaltar que o exame das ligações das arenas onde ocorrem as interações constitui um elemento importante para a análise profunda de fatores que afetam as arenas da ação individual. Considerando que o conceito de arena singular inclui um grande número de participantes e uma cadeia complexa de ações, muitas realidades sociais são constituídas por múltiplas arenas ligadas sequencialmente ou simultaneamente. Assim, quando os indivíduos desejam intervir para mudar a estrutura de incentivos e impedimentos enfrentados pelos participantes, nas realidades socialmente construídas para orientar os participantes para diferentes padrões de resultados, o fazem tentando mudar as regras de uso individual para ordenar suas interações dentro de tipos particulares de arenas. Alguns arranjos institucionais interessantes e importantes para coordenação de cadeias complexas de ações entre um grande número de atores envolvem várias organizações competindo umas com as outras de acordo com um conjunto de regras (OSTROM, 2008).

De acordo ainda com esta autora, todas as regras são aninhadas em outro conjunto de regras que definem como o primeiro conjunto de regras pode ser mudado. Sempre que se abordam questões sobre a mudança institucional, em contraste com a ação dentro de constrangimentos institucionais, é necessário reconhecer o seguinte:

1. mudanças nas regras de ordem de ação em um nível ocorrem dentro de um conjunto "fixo" de regras em um nível mais profundo;

2. alterações no mais profundo nível de regras, geralmente, são mais difíceis e mais caras para realizar, aumentando assim a estabilidade de expectativas mútuas entre os indivíduos que interagem de acordo com um conjunto de regras.

É preciso distinguir três níveis de regras que cumulativamente afetam as ações levadas a cabo e os resultados obtidos em qualquer configuração operacional, a saber: regras operacionais - afetam diretamente nas decisões do dia-a-dia em qualquer configuração; regras de escolha coletiva - afetam atividades operacionais e resultados através dos seus efeitos em determinar o que é elegível e as regras específicas a serem usadas na mudança das regras operacionais; e regras de escolha constitucional - afetam atividades operacionais e seus efeitos em determinar quem é elegível e as regras a serem usadas na elaboração do conjunto de regras de escolha coletiva que por sua vez afetam o conjunto das regras operacionais. Além destes níveis, pode-se também identificar o nível meta-constitucional, subjacente aos anteriores três níveis. Na escolha coletiva, constitucional, e meta-constitucional, as atividades envolvem a prescrição, invocando acompanhamento, aplicação e cumprimento de regras (OSTROM, 2008).

Por último é preciso considerar que a disponibilidade de informação é um dos requisitos para a inovação e desenvolvimento dos arranjos institucionais. Tal como explica North, (1991), as inovações que diminuíram os custos de transação na Europa consistiram em mudanças, instrumentos e técnicas específicas e características de execução que diminuíram os custos de se envolver em troca por longas distâncias. Essas inovações ocorreram em três margens de custo: (1) aquelas que aumentaram a mobilidade do capital, (2) aquelas que reduziram os custos da informação e (3) aquelas que disseminam o risco. Em contrapartida, uma sociedade tribal depende de uma densa rede social. As comunidades em que todas essas pessoas vivem são governadas por um delicado equilíbrio de poder, sempre em perigo e nunca é assumido como concedido: cada pessoa fica constantemente envolvida em assegurar sua própria posição em situações em que ele deve mostrar suas boas intenções. Usos e costumes parecem ser flexíveis e fluidos, dado que o julgamento sobre se alguém fez ou não corretamente varia de caso para caso. Mas isso é porque é o indivíduo que está sendo julgado e não o crime que ele cometeu. "Neste tipo de instituições, o desvio da norma e a inovação são vistos como ameaças à sobrevivência do grupo" (NORTH, 1991, p. 103).

Nas sociedades em que a inovação é vista como ameaça aos detentores de poder, as instituições não evoluem. Quando as instituições não evoluem, em qualquer sistema de troca, os atores econômicos não têm incentivos para investir seu tempo, recursos e energia em

conhecimento e habilidades que podem melhorar seu status material. Com efeito, em algumas definições institucionais o tipo de conhecimento e habilidades que contratam não resultam na evolução institucional em direção à mais produtiva das economias. O comércio por caravanas, sociedade tribal e economia regional com comércio em bazar, por exemplo, não têm condições de evoluir a partir de dentro do sistema (NORTH, 1991).

Tipos de instituições (diferenças no grau de mudança das personalidades)

Todas as instituições dependem umas das outras, exceto a linguagem. A linguagem é a base porque todas as instituições envolvem interações sociais e algum tipo de interpretação. A literatura sobre auto-organização e ordens espontâneas fornece a percepção essencial de que instituições e outros fenômenos sociais podem surgir de maneira não planejada através de interações estruturadas entre agentes. Ela mostra que uma ordem social pode emergir não intencionalmente, nem por iniciativa de um indivíduo ou grupo de indivíduos. Porém, o conceito de auto-organização ou ordem espontânea é insuficiente para a compreensão de todas as instituições. As instituições que não se auto-organizam dependem de outras instituições para a aplicação de regras internas (HODGSON, 2006).

Dessa feita, como descreve North (1991, p. 107),

Todo processo evolutivo das instituições europeias no início da Europa moderna foi conduzido principalmente pelo Estado. Em particular, a evolução dos mercados de capitais foi criticamente influenciada pelas políticas do Estado, já que na medida em que o Estado estava vinculado a compromissos de não confiscar ativos ou usar seu poder coercitivo para aumentar a incerteza na troca, possibilitou a evolução, a criação de instituições financeiras e de mercados de capitais mais eficientes. O bloqueio do comportamento arbitrário dos governantes e o desenvolvimento de regras impessoais que ligavam com sucesso o Estado e as organizações voluntárias eram uma parte fundamental de todo esse processo.

Torna-se útil assinalar de forma iterada que não se pode confundir organizações como o Congresso, uma empresa, partido político com instituições. Instituições são regras, normas e estratégias usadas pelos homens em situações repetitivas. São prescrições compartilhadas mutuamente percebidas e aplicadas em situações particulares de forma previsível pelos agentes responsáveis pela monitoria de conduta e impor sanções. As normas são prescrições compartilhadas conhecidas e aceites pela maioria dos participantes consigo mesmos, envolvendo custos e benefícios intrínsecos ao invés de sanções materiais.

As regras de ação geralmente fornecem incentivos para que todos se conformem com a convenção. Conseqüentemente, um equilíbrio de coordenação pode ser autopolicador e altamente estável. Um equilíbrio de coordenação pode ser auto-imposto porque não só cada jogador lhe falta qualquer incentivo para mudar a estratégia, mas também porque cada jogador deseja que os outros jogadores mantenham a sua estratégia. Se os agentes têm preferências e estratégias compatíveis nesse sentido, então as regras de coordenação podem emergir espontaneamente e ser auto-reforçadoras. Portanto, o equilíbrio de coordenação tem características de estabilidade e auto-execução, mesmo quando o equilíbrio não é ideal para todos os envolvidos (HODGSON, 2006).

Todavia, o jogo da coordenação é um caso especial. A situação de cooperação mútua não é um equilíbrio de Nash¹⁴ porque cada jogador pode obter uma vantagem ao passar da cooperação para a deserção. O equilíbrio de Nash é onde ambos jogadores desertam, mas cada jogador recebe menos do que ele ou ela receberia se ambos jogadores cooperassem. Uma “ordem espontânea” pode emergir, mas é claramente sub-ótima por qualquer critério razoável. As regras de coordenação são seguidas principalmente por conveniência. Por contraste, resultados sub-ótimos no jogo do dilema dos prisioneiros¹⁵ levantam questões normativas de uma maneira mais aguda (HODGSON, 2006).

É nesta perspectiva que Ostrom (2008, p. 828) nota que “os resultados dos atores retroalimentam-se fazendo com que eles se transformem ao longo do tempo, aumentando o cumprimento das normas, se os resultados forem positivos. Caso contrário, alguns atores podem questionar a funcionalidade da estrutura, sugerindo mudanças”.

Algumas regras são em grande parte auto-obrigatórias. Em contraste, as leis que restringem o comportamento, onde há vantagens líquidas substanciais percebidas para a transgressão, são as que exigem mais policiamento. Assim, as pessoas frequentemente evitam pagamentos de impostos ou quebram limites de velocidade. Sem alguma atividade de policiamento, a lei em si provavelmente será violada, degradada e “desacreditada” (HODGSON, 2006).

Por outro lado, ao estruturar, restringir e possibilitar comportamentos individuais, as instituições têm o poder de moldar as capacidades e o comportamento dos agentes de maneiras fundamentais: eles têm a capacidade de mudar as aspirações em vez de habilitá-los

¹⁴ O equilíbrio de Nash representa uma situação em que, num jogo envolvendo dois ou mais jogadores, nenhum jogador tem a ganhar mudando sua estratégia unilateralmente.

¹⁵ Dilema da teoria de jogos em que cada um dos prisioneiros quer aumentar ao máximo a sua própria vantagem sem se importunar com o resultado do outro jogador.

ou restringi-los. O hábito é o mecanismo-chave nessa transformação. Instituições são estruturas sociais que podem proporcionar relações de causa-efeito, agindo em algum grau sobre os hábitos individuais, de pensamento e ação (HODGSON, 2006; PARRA, 2005).

Porque as instituições dependem simultaneamente das atividades dos indivíduos, têm características de auto-reforço e auto-perpetuação fortes. As instituições são perpetuadas não apenas pelas convenientes regras de coordenação que elas oferecem, como também por confinarem e moldarem aspirações individuais e criarem uma base para sua existência sobre as muitas mentes individuais que elas manufacturam com suas convenções (HODGSON, 2006).

É por essa razão que, na análise institucional, se recomenda que os problemas sejam analisados a partir da estrutura institucional. Nesse processo, o primeiro passo para usar a estrutura para analisar um problema é identificar a unidade conceitual que é a chamada arena de ação, referida anteriormente, que pode ser usada para analisar, predizer e explicar o comportamento dentro dos arranjos institucionais. Como também foi referenciada, a arena de ação inclui a situação da ação e a dos atores nessa situação (OSTROM, 2008). Na análise desta autora, a situação da ação é caracterizada usando sete grupos de variáveis:

1. participantes, 2. posições, 3. resultados, 4. ligações ação-resultados, 5. o controle que os participantes exercem, 6. informação e 7. custos e benefícios atribuídos aos resultados.

Por outro lado, um ator inclui suposições acerca de quatro grupos de variáveis:

1. os recursos que um ator traz para a situação;
2. a avaliação que o ator atribui o estado do mundo e das ações;
3. a forma como os atores adquirem, processam, retêm e usam as contingências do conhecimento e informações e
4. o processo que os atores usam para selecionar linhas de ação.

Com estes elementos, a análise pode orientar para a predição do provável comportamento de indivíduos nessa estrutura. Assim, a arena da ação é vista como um conjunto de variáveis que dependem de outros fatores. Esses fatores que afetam a estrutura da arena da ação incluem três grupos de variáveis:

1. as regras ou normas usadas pelos participantes para ordenar o seu relacionamento; 2. os atributos do estado do mundo que é atuado nessas arenas e 3. a estrutura mais geral da comunidade na qual se localiza a arena particular.

Como foi referenciado anteriormente, o comportamento dos agentes é moldado pelas instituições, o que implica a existência de um comando. De acordo com Ménard (2008, p. 290).

O comando constitui o modo de adaptação central das empresas. Ele fornece aos supervisores a capacidade de escolher entre as possibilidades delineadas pelos contratos. Essa capacidade depende de muitas ferramentas diferentes: alocação de tarefas, emparelhamento de recursos humanos com ativos físicos, agentes de monitoramento, verificação da adequação de ações a pedidos, de acordo com recompensas, etc.

A estrutura analítica, de influência das instituições no comportamento dos indivíduos, acima apresentada conduz à abordagem diferenciada de instituições, em função da sua sensibilidade em relação aos agentes. Assim, existem Instituições sensíveis e insensíveis a agentes. Nesta perspectiva, um arranjo institucional pode ser rígido, mas também flexível. Há uma constante negociação de forças que rejeitam, abandonam, criam, adotam e adaptam regras (AVILA-MARAVILLA & LUNA-REYES, 2017). Em função da sua flexibilidade ou rigidez, o arranjo pode ser sensível ao agente ou não.

Uma instituição sensível a agentes é aquela em que os equilíbrios ou convenções reinantes podem ser significativamente alterados se as preferências ou disposições de alguns agentes forem alteradas, dentro de um conjunto viável de tipos de personalidade. Numa instituição não sensível a agentes, adotam-se comportamentos ordenados e às vezes previsíveis que podem resultar, em grande parte, de restrições institucionais. A carga explicativa é carregada pelas estruturas do sistema e não pelas preferências ou psicologia dos indivíduos. Um jogo de coordenação é ostensivamente insensível ao agente porque os jogadores têm um incentivo para se conformar à convenção reinante, mesmo que essa não seja sua opção mais favorecida. No entanto, uma convenção pode ser anulada se um número suficiente de pessoas a desafiar. Enquanto os benefícios da coordenação forem finitos, existe a possibilidade de um tipo de personalidade relativamente extremo que pode estar inclinado a derrubar a convenção predominante. No caso diferente de restrições severas, todos os agentes devem obedecer, quaisquer que sejam suas inclinações. Em contraste com um sistema com restrições rígidas, várias configurações são sensíveis ao agente. As convenções predominantes às vezes são sensíveis aos tipos de jogadores envolvidos (HODGSON, 2006).

Outra possibilidade de sensibilidade do agente resulta da existência de múltiplos equilíbrios. Pequenas diferenças entre as personalidades dos agentes podem ter importância se houver uma possibilidade de escolha entre duas ou mais posições (quase) ideais. É importante anotar que as instituições têm diferentes graus de sensibilidade e insensibilidade aos agentes, e as investigações não devem ser confinadas a tipos extremos ou particulares. No entanto, Hodgson (2006) não responde qual dos dois tipos de instituições possibilita fácil coordenação com os agentes. Porém parece que as instituições sensíveis aos agentes ganham vantagem conquanto os indivíduos envolvidos se prestam mais a cumprir os acordos por aquiescência, do que por imposição, o que, neste último caso, pode resultar em não cumprimento.

A eficiência dos arranjos institucionais determina os resultados das políticas públicas implementadas, como o caso das políticas públicas orientadas para o desenvolvimento social. A história mostra que as nações desenvolvidas diferem das não desenvolvidas por causa das suas instituições (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012; EVANS, 2010). Experiências de alguns povos sustentam esta assertiva. Por exemplo, o povo de Nogales, separado apenas por uma cerca (que divide a cidade em Nogales Sonora no México e Nogales Arizona nos Estados Unidos), tem níveis de desenvolvimento diferentes, em que o lado mexicano permanece pobre, enquanto que o lado dos EUA é desenvolvido (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012). Além desta experiência, pode-se citar o caso das duas Coreias (do Norte e do Sul) que também constituem mesmo povo, mas que a fronteira artificial determinada por razões histórico-ideológicas fez da Coreia do Sul um país rico, enquanto que a Coreia do Norte se mantém na pobreza. Portanto, o caráter das instituições detidas pelos países determina o seu nível de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o cerne desta seção é compreender de que forma os arranjos institucionais devem ser concebidos e operacionalizados para uma política pública de desenvolvimento regional de sucesso.

Análises feitas a partir do ponto de vista da nova economia institucional revelaram que nos países pobres predominam instituições espoliadoras (EVANS, 2010) ou extrativistas (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012). Instituições espoliadoras ou extrativistas são aquelas em que os detentores do poder político e/ou econômico criam mecanismos que dão vantagem a si, em detrimento do povo. Ou seja, elas estão estruturadas de tal forma que dão vantagem a uma pessoa ou um grupo de pessoas, que constituem a elite do país. A literatura toma como exemplo, entre vários, a China de Mao Tsé-Tung, a Coreia do Norte de Kim Jong-Il e seu

partido comunista, o Zimbabwe de Mugabe e o seu partido Zimbabwe African National Union (ZANU e mais tarde, em 1987, ZANU-PF), Serra Leoa com Stevens e depois (1985) Joseph Momoh e o partido All People's Congress (APC) (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012).

Neste tipo de sociedade falta boa educação para a maioria do povo, cuidados médicos, liberdades individuais, inclusão e outros direitos individuais, como a liberdade de expressão. Portanto, a maior parte das instituições dos países pobres são extrativistas, se comparadas com as dos países ricos. De acordo com Acemoglu e Robinson (2012, p. 292)

as instituições extrativistas que expropriam e empobrecem o povo e bloqueiam o desenvolvimento econômico são bastante comuns na África, Ásia e América do Sul. Charles Tylor ajudou a deflagrar a guerra civil em Serra Leoa, ao mesmo tempo em que iniciava um conflito selvagem na Libéria, que levou à falência do Estado também nesse país. Encontra-se esse mesmo padrão de colapso das instituições extrativas, degenerando em guerra civil e falência do Estado, em outras regiões da África, como em Angola, Costa de Marfim, República Democrática do Congo, Moçambique, República do Congo, Somália, Sudão e Uganda. O extrativismo prepara o terreno para o conflito (...). o conflito, por sua vez, precipita a falência do Estado. Portanto, outra causa do fracasso das nações, hoje, é a falência de seus respectivos Estados – o que por sua vez, é uma consequência de décadas de governo sob instituições econômicas e políticas extrativistas.

Sob ponto de vista econômico, a principal razão do fracasso das instituições extrativistas é a falta de incentivos para o melhor desempenho da classe econômica. O extrativismo sufoca o desempenho econômico na medida em que as instituições espoliadoras ou extrativistas são usadas pela elite política para consolidar o poder e por via disso apoderar-se dos bens produzidos nessa sociedade. Como consequência, eclodem guerras civis, e outros vários males sociais, como forma, da sociedade que se sente excluída, de reivindicar a inclusão do povo em geral ou do grupo social reivindicante. Portanto, a inclusão constitui uma das estratégias fundamentais para o desenvolvimento das nações (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012; BOYER, 1996; EVANS, 2010). Tanto o processo de exclusão, como o da inclusão acontece por meio de instituições. Sendo assim, o exercício de analisá-las em profundidade é importante para a abordagem estratégica do uso de arranjos institucionais para impulsionar o desenvolvimento. Nesta perspectiva, é analisado a seguir o processo de criação e funcionamento dos arranjos institucionais

O processo de criação e funcionamento dos arranjos institucionais

O problema fundamental das ciências sociais é compreender, explicar e prever o comportamento humano, em relação a várias circunstâncias em que ele se submete ou é submetido. Acredita-se que mercados e hierarquias constituem partes elementares das teorias que explicam a regularidade do comportamento humano em diversas e complexas situações, ou seja, existem componentes universais dos mercados e outros que são encontrados frequentemente em outras situações que providenciam um quadro que pode ser usado na análise de todo tipo de arranjo institucional. Além disso, as ciências assumem que oferecem uma visão única no estudo de certas situações particulares e mercados e apresentam as hierarquias como diferentes tipos de organizações. Estas não só são percebidas como arranjos institucionais diferentes, como também se presume que cada um deles tem uma teoria explicativa. Todavia, é preciso entender que o desenvolvimento de linguagens separadas sobre o comportamento humano entre as várias ciências (ciência política, direito, psicologia, economia) é uma barreira para a construção de um quadro explicativo geral. A abordagem multidisciplinar do comportamento humano é a mais apropriada (OSTROM, 2008).

Quando na implementação de uma política pública a sua aplicação ultrapassa as fronteiras da organização que a executa, esta requer a cooperação dos outros atores direta ou indiretamente atingidos pela intervenção, para que ela seja bem-sucedida. Duas abordagens principais foram usadas para entender o sucesso de projetos, uma abordagem fatorial e outra de processo. Fatores organizacionais, institucionais e contextuais são comumente identificados como elementos de sucesso do ponto de vista dos fatores. Existe uma série de fatores que estão presentes em projetos de sucesso. Os arranjos institucionais constituem um conjunto específico de fatores que são particularmente relevantes para os projetos. Eles são as regras formais e informais que moldam uma organização e atividade organizacional. Essas regras são rígidas e flexíveis, de uma forma que podem influenciar e serem influenciadas por outros fatores como a tecnologia promulgada e pela organização (AVILA-MARAVILLA e LUNA-REYES, 2017).

Como foi visto anteriormente, os arranjos funcionam com base na cooperação entre os atores. As pessoas acham que vale a pena cooperar com outros jogadores quando o jogo é repetido, quando eles possuem informações completas sobre o outro jogador do desempenho passado, e quando há um número pequeno de jogadores. Aliás, os entrevistados no estudo sobre a governança digital no México apontaram a transparência como um dos fatores determinantes

do sucesso do projeto (AVILA-MARAVILLA e LUNA-REYES, 2018). Por outro lado, a cooperação é difícil de sustentar, quando o jogo não é repetido (ou é um jogo final), quando não há informações suficientes sobre os outros jogadores, e quando há um grande número de jogadores (NORTH, 1991), como também foi visto anteriormente.

De acordo com Ménard (2008), por ter focado na integração como uma alternativa aos mercados, a Nova Economia Institucional inicialmente prestou pouca atenção a outros modos de organização, considerados instáveis e transitórios. Mais tarde, em 1985, Williamson¹⁶ notou que tais formas de arranjos eram comuns, tendo-as denominado híbridas. Arranjos híbridos cobrem apenas um subconjunto de transações nas quais as firmas envolvidas participam. Uma noção muito preliminar de híbridos, portanto, inclui todas as formas de colaboração entre firmas nas quais direitos de propriedade permanecem distintos enquanto decisões conjuntas são tomadas, exigindo modos específicos de coordenação. A ênfase está no compromisso de detentores distintos de direitos de propriedade, operando entidades jurídicas distintas, mas organizando algumas transações através de formas de governança mutuamente acordadas. Híbridos, clusters, redes, arranjos simbióticos e sistemas de cadeias são termos usados como sinônimos. A ideia principal e subjacente destes conceitos é a de que eles estão conectados e que participam da mesma “família” de acordos entre entidades autônomas que fazem negócios juntos, ajustando-se mutuamente com pouca ajuda do sistema de preços e compartilhando ou trocando tecnologias, capital, produtos e serviços sem uma propriedade unificada.

Portanto, os arranjos institucionais são os principais determinantes do sucesso dos projetos. São constituídos por leis, regulamentos, políticas e outras regras (cognitivas, socioculturais, etc.) que moldam as formas organizacionais e afetam tanto a tecnologia promulgada quanto os produtos e resultados organizacionais. Eles são especialmente relevantes porque a Administração é altamente impulsionada por eles. Ademais, a teoria institucional atende aos aspectos da estrutura social onde as estruturas, regras, normas e rotinas se estabelecem como diretrizes com autoridade para moldar o comportamento social, o que pode conferir sucesso aos arranjos (AVILA-MARAVILLA E LUNA-REYES, 2017).

No concernente aos processos, Avila-Maravilla e Luna-Reyes (2018, p.75) reconhecem que

as instituições continuarão a reproduzir práticas, um fenômeno denominado institucionalização da rotinização, até que um elemento externo “choque” o sistema ou a ação coletiva seja organizada para bloquear a reprodução de um processo

¹⁶ Oliver Eaton Williamson é um economista institucionalista dos EUA.

institucionalizado. Daí que os arranjos institucionais devem ser flexíveis para permitir a negociação constante de forças, um processo no espaço e no tempo, mas rígidos o suficiente para criar estabilidade, consenso e conformidade. Arranjos institucionais lidam com conflitos e mudanças nas estruturas sociais.

Ao criar arranjos institucionais, as instituições podem manter a ordem (o processo) e reduzir a incerteza nas interações humanas dentro de qualquer forma de organização social, permitindo que indivíduos com diferentes agendas trabalhem em conjunto para atingir as metas organizacionais. Uma instituição não funciona no vácuo; é influenciada por fatores externos que atuam como fontes de mudança. Às vezes, uma organização é obrigada a adotar práticas e normas estrangeiras para concordar com as de outras organizações e, assim, ganhar legitimidade (AVILA-MARAVILLA E LUNA-REYES, 2018).

Existem modos de organização entendidos como arranjos institucionais, dentro dos quais a transação ou um conjunto de transações relacionadas são decididas e depois implementadas: Coase¹⁷ agrupou esses arranjos na expressão "estrutura institucional de produção", enquanto que Williamson os denominou "mecanismos de governança" e Ménard as chama "modos de organização". A análise de Ménard é baseada no triângulo de ouro que define o novo institucionalismo econômico, a saber: custos de transação, contratos e direitos de propriedade. Os custos de transação fornecem uma explicação para a existência de modos alternativos de organização, bem como ferramentas para entender às características desses arranjos. Por sua vez, contratos representam um ponto focal no novo institucionalismo econômico devido ao seu papel no relaxamento das restrições da racionalidade limitada, na fixação de esquemas de referências para ações futuras e na verificação do comportamento oportunista. Por fim, direitos de propriedade relativamente bem definidos e instituições para implementá-los, formam um pré-requisito para tornar a transferência de direitos possível e os termos de troca (*trade-off*) entre arranjos significativos. Os direitos de propriedade, portanto, afetam os critérios contratuais e incorporam transações em ambientes institucionais específicos (MÉNARD, 2008).

Neste sentido, é preciso lembrar que as condições sobre as quais a cooperação pode ser sustentada produziu imensa literatura, baseada tanto na teoria de jogos, como não baseada nela, com o objetivo de entender o processo de modelagem política. Russell Hardin, em 1982, enfatizou que as dificuldades da ação coletiva não dependem somente do tamanho do grupo, como também no rácio custo/benefício. As convenções podem surgir, especialmente quando existem assimetrias através das quais os participantes poderão explorar motivações e

¹⁷ Ronald Harry Coase foi um economista britânico ortodoxo, premio Nobel de economia em 1991.

capacidades nos jogos iterados. Além disso, elas podem surgir quando os participantes adotam estratégias condicionais, o que implica por sua vez policiamento e aplicação (por ameaças) (NORTH, 1990).

Por conseguinte, Michael Taylor, nos seus escritos de 1982 e 1987, assevera que as comunidades são essencialmente anárquicas, devendo o Estado destruir os elementos anárquicos da comunidade, para que dê lugar ao altruísmo, através da ação coerciva do Estado. Em contrapartida, Howard Margolis desenvolveu, em 1982, um modelo em que o comportamento do indivíduo é em parte determinado por motivos altruístas. Ele argumenta que os indivíduos têm dois tipos de utilidades funcionais: as que os orientam para as preferências de grupo e as que os orientam para interesses pessoais, e que eles fazem escolhas entre os dois tipos (votação, por exemplo). Em função deste ponto de vista, a pergunta que North se coloca é: em que condições pode haver cooperação voluntária, sem a solução hobbesiana da coerção estatal? North (1990. P. 14) responde-a nos seguintes termos:

Historicamente, o crescimento econômico aconteceu dentro do quadro de políticas coercivas. Nas economias desenvolvidas, não há anarquia política. O problema fundamental que subjaz na questão da cooperação é a maneira como cada indivíduo atinge conhecimento uns dos outros, preferências e provável comportamento. Em contextos restritos as normas sociais serão melhor entendidas e providenciarão as bases de conhecimento comum e este conhecimento será mantido por mecanismos desenhados para tornar os atos inteligíveis. Isso não acontece em situações sociais mais gerais.

A partir desse conhecimento compartilhado entre os membros do arranjo, um outro passo importante pode ser dado, o de compartilhamento de recursos. De acordo com Ménard (2008, p. 259),

estudos têm progressivamente revelado regularidades que tornam os híbridos distintos. A primeira é a importância dos recursos compartilhados. Qualquer que seja a forma que adotem, os híbridos organizam sistematicamente atividades conjuntas baseadas na coordenação inter-empresarial. Os híbridos se desenvolvem porque os mercados são percebidos como incapazes de agregar adequadamente os recursos e capacidades relevantes (...), enquanto a integração reduziria a flexibilidade, criaria irreversibilidade e enfraqueceria os incentivos. Compartilhar alguns recursos e coordenar algumas decisões para gerar rendas representa a motivação fundamental por trás dos híbridos.

No entanto, de acordo com o autor em referência, também pode ser uma fonte de conflitos: a distribuição de rendimentos envolve escolhas discricionárias que podem facilmente desestabilizar um acordo. Por outro lado, reunir recursos não faz sentido sem alguma continuidade no relacionamento, o que requer cooperação. As entidades legalmente distintas devem aceitar perder parte da autonomia que os mercados forneceria sem se beneficiar da capacidade de controlar que as hierarquias têm. Consequentemente, surge o primeiro

problema para os híbridos: como podem garantir a cooperação para conseguir a coordenação sem perder as vantagens das decisões descentralizadas?

A segunda característica dos híbridos é a existência de contratação relacional. Os contratos desempenham um papel importante noutros modos de organização. O que distingue os híbridos é que seus contratos vinculam atividades e recursos entre parceiros que operam simultaneamente transações não conectadas. No entanto, os riscos também estão em jogo. Os parceiros coordenam apenas parte de suas decisões, sujeitas a revisões imprevisíveis, especialmente quando investimentos específicos apoiam processos ou produtos altamente incertos ou têm como alvo a demanda volátil (por exemplo, alianças para P & D). Os contratos tendem a ser incompletos, fornecendo um quadro simples e uniforme. Daí a importância da dimensão relacional e a necessidade de modos de governança que possam preencher lacunas deixadas em contratos, monitorar parceiros e resolver conflitos sem renegociações repetidas. Daqui procede o segundo problema: Como os híbridos podem proteger contratos relacionais enquanto minimizam as renegociações?

Uma terceira característica dos híbridos é sua relação com a concorrência. Naturalmente, existe competição entre os agentes de uma empresa, por exemplo, torneios de promoção de emprego, ou entre firmas em mercados. A diferença, no caso dos híbridos, reside na combinação de interdependência e autonomia, sendo os parceiros remanescentes dos reclamantes residuais encarregados de suas próprias decisões em último recurso. Nesse contexto, pressões competitivas têm duas dimensões:

- (a) embora cooperem em algumas questões, os parceiros também competem uns contra os outros. Mesmo acordos bilaterais com contratos de longo prazo podem estar sujeitos à competição interna, uma vez que as estratégias dos parceiros permanecem distintas;
- (b) os híbridos geralmente competem com outros arranjos, incluindo outros híbridos. De fato, elas se desenvolvem em mercados altamente competitivos nos quais o recurso de *pool* é uma forma de lidar com incertezas e sobreviver.

Com isto, surge o terceiro problema para híbridos: qual é o melhor mecanismo para delinear decisões conjuntas, disciplinando parceiros e resolvendo conflitos, ao mesmo tempo em que evita a liberdade de andar?

As respostas às três perguntas formuladas por Ménard (2008) devem ser encontradas em função da natureza e contexto de cada arranjo institucional. Pois uma análise prévia dessas questões pode minimizar conflitos resultantes do arranjo.

É neste contexto que a teoria institucional ganha relevância. Ela aborda os aspectos mais profundos e resilientes das estruturas sociais nas quais regras, normas e rotinas se estabelecem como diretrizes que moldam o comportamento social. É por essa razão que a teoria define os arranjos institucionais como as “regras de jogo” de uma instituição que podem facilitar, promover ou bloquear a atividade organizacional. A literatura diferencia entre os elementos cultural-cognitivos, normativos e regulatórios que compõem as instituições. As descrições weberianas de características da burocracia que são úteis para explicar os resultados do arranjo são (1) a administração do escritório segue regras gerais que são relativamente estáveis e exaustivas e (2) a jurisdição, funções e estrutura da organização são definidas por regras rigorosamente delimitadas sob a forma de leis e regulamentos administrativos (AVILA-MARAVILLA E LUNA-REYES, 2018).

Acordados estes elementos de coordenação cria-se um ambiente suscetível de se adotar arranjos híbridos. Estes constituem vantagem dado que quando os investimentos entre os parceiros são específicos o suficiente para gerar riscos contratuais substanciais sem justificar a integração e seus ônus, e quando as incertezas são consequentes o suficiente para exigir uma coordenação mais rígida do que os mercados podem oferecer, as partes têm incentivo para escolher híbridos (MÉNARD, 2008).

Ménard desenvolveu, a partir desta abordagem, dois aspectos:

1) investimento na dependência mútua

Um determinante fundamental já observado vem do incentivo para os parceiros criarem uma dependência mútua durável e, ao mesmo tempo, manter os direitos de propriedade e decisão distintos. Duas estratégias de investimento podem ser adotadas, com consequências distintas. Cada parte pode investir em ativos específicos, criando uma rede baseada na complementaridade; ou parceiros podem reunir recursos, fazendo investimentos conjuntos em parte de suas atividades.

2) incerteza na monitoria

A teoria dos custos de transação sugere que o grau de incerteza em torno das transações que os híbridos organizam também contribui para moldar a forma adotada. A incerteza é

secundária a investimentos específicos em que, sem alguma dependência mútua em ativos, não haveria híbrido; as partes negociariam através dos mercados. Mas, uma vez que as relações específicas de investimento se desenvolvem, a incerteza impregna as decisões sobre o nível de recursos reunidos e seu monitoramento.

Em suma, os híbridos se desenvolvem quando os investimentos específicos podem ser distribuídos pelos parceiros, sem perder as vantagens da autonomia, enquanto as incertezas são conseqüentemente suficientes para tornar o agrupamento uma alternativa valiosa aos mercados. É a combinação dessas duas dimensões que importa. Se apenas um atributo estiver presente, a governança se inclina para acordos baseados em contrato. Quando os dois atributos se combinam, a governança se torna mais autoritária. Portanto, é a combinação de oportunismo, ou o risco de oportunismo e de descoordenação, ou o risco de incoerência, que determina a governança que caracteriza as organizações híbridas (MÉNARD, 2008).

Ainda sobre a governança dos híbridos, há basicamente dois canais através dos quais eles podem ser monitorados: através de contratos e/ou através de órgãos formais. A maioria dos estudos sobre híbridos, em uma perspectiva de custo de transação, enfatiza o papel dos contratos como salvaguardas contra o alto risco de comportamento oportunista que ameaça esses arranjos, mas também mostra seus limites. Existem diferentes maneiras pelas quais os contratos ajudam na coordenação e novos economistas institucionais contribuíram substancialmente para a análise desses aspectos. Os contratos podem especificar critérios para seleção de parceiros e até mesmo fixar seu número. A escolha da duração do contrato também fornece meios para testar a disposição de se comprometer e para garantir alguma continuidade no relacionamento. As cláusulas que determinam as normas de qualidade, frequentemente complementadas por anexos, também contribuem para tornar os compromissos tão observáveis quanto possível (MÉNARD, 2008; YU E MU, 2006).

Além disso, estudos empíricos mostram um grau de formalismo altamente variável e o poder incorporado nas entidades reguladoras adotadas pelos híbridos, o que provavelmente reflete a significância dos riscos contratuais e os custos de transação resultantes. Num extremo do espectro, perto dos arranjos de mercado, os híbridos dependem principalmente da confiança: as decisões são descentralizadas e a coordenação depende da “influência” mútua e da reciprocidade. No outro extremo, os híbridos aproximam-se da integração, com uma coordenação estreita através de órgãos de governo quase autônomos ou “departamentos” compartilhando alguns atributos de uma hierarquia. Entre esses casos polares, formas

intermédias de “autoridade” se desenvolvem, baseadas em redes relacionais ou em liderança. As redes relacionais têm atraído muita atenção nos estudos organizacionais. Em contraste, os híbridos coordenados por um líder deixam pouco espaço para a autonomia, embora alguma simetria formal possa ser mantida. É neste contexto em que se fala de recurso a medidas coercivas de cumprimento de contratos (MÉNARD, 2008; NORTH, 1990).

Como se viu, o programa inicial de pesquisa no ramo microanalítico da Nova Economia Institucional focalizou os mecanismos de troca entre mercados e hierarquias (OSTROM, 2008). A explicação de por que e sob quais circunstâncias um modo de organização supera outro exige a investigação das características internas desses arranjos e alguns assuntos-chave foram sumarizados por Ménard (2008) nos seguintes termos:

Primeiro, precisa-se de mais estudos sobre como a organização interna do trabalho numa empresa pode afetar os “custos administrativos” em comparação com os custos de tirar proveito da especialização através dos mercados;

Em segundo lugar, com exceção de Williamson e Demsetz¹⁸, poucos especialistas têm prestado atenção ao problema clássico da separação entre propriedade e administração;

Terceiro, uma abordagem de custo de transação para questões financeiras dentro de empresas e entre híbridos continua a ser desenvolvida;

Uma **quarta dimensão** que requer maior exploração envolve custos de transação que afetam a seleção de mecanismos de incentivo. Evidências empíricas sugerem que contratos para alinhar interesses de agentes e diretores são relativamente simples e complementados por outros dispositivos motivacionais;

Um **último problema**, que cedo atraiu a atenção na nova economia institucional e que mais tarde foi negligenciado, diz respeito ao surgimento de novas formas organizacionais, à evolução das existentes, e sua interação com as mudanças institucionais.

Do acima exposto, pode-se concluir que os arranjos institucionais constituem fator preponderante na concepção e implementação de projetos de desenvolvimento de sucesso. Por outro lado, ficou claro que um arranjo institucional de sucesso, deve criar mecanismos de coordenação apropriados, envolvendo todos os atores interessados e atingidos pelo projeto, em função do projeto e da realidade social. A existência de leis favoráveis a intervenções de

¹⁸ Foi um economista Americano, professor da Universidade de Califórnia em Los Angeles.

natureza desenvolvimentista é outro requisito a ser observado antes e durante a implementação do arranjo. Outros conceitos-chave identificados foram a confiança e a comunicação/transparência. Vislumbra-se que a aplicação de arranjos institucionais nos moldes descritos acima, pode-se implementar projetos de desenvolvimento de forma sustentável.

Em virtude da importância do conceito de desenvolvimento sustentável ora mencionado, discute-se, na seção seguinte, e mais tarde o de sustentabilidade social.

1.3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Nesta seção, apresenta-se brevemente o conceito, os ideais e os resultados dos objetivos do desenvolvimento do milênio e as linhas gerais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em vigor até 2030, a fim de enquadrá-los no contexto particular dos arranjos institucionais.

1.3.1. Objetivos do desenvolvimento sustentável

A Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento das Nações Unidas publicou, em 1987 o seu primeiro relatório, intitulado “*Our Common Future*” (o nosso futuro comum), no qual se estabelece a ligação entre os assuntos de desenvolvimento econômico e estabilidade ambiental. O relatório definiu desenvolvimento sustentável como desenvolvimento que satisfaz as necessidades humanas do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem as suas (UNDP, 2017; UNITED NATIONS, 1997). Doravante, várias definições proliferaram com enfoques específicos, como meio ambiente, economia, civilização ou outras áreas de saber e agir humano (gestão, tecnologia, etc.). Nesse processo, a Declaração do Rio (UNITED NATIONS, 1992, p. 3) trouxe à tona o problema de desenvolvimento social, nos seguintes termos:

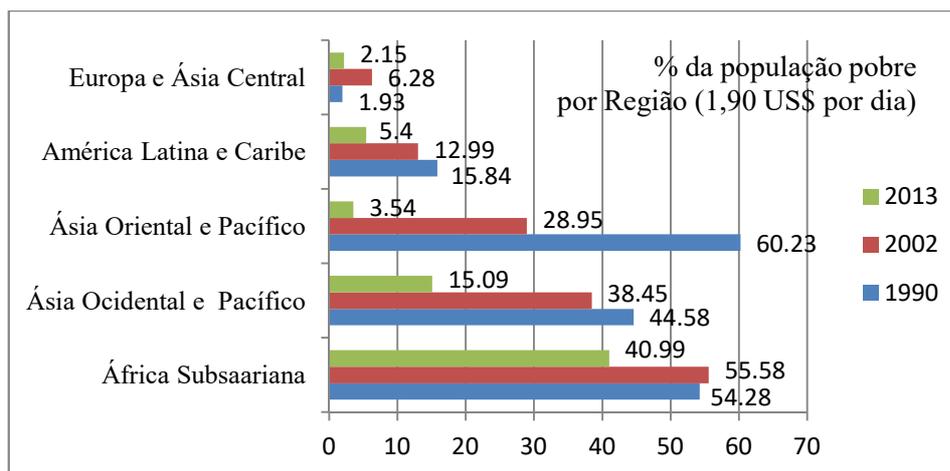
a humanidade está num momento decisivo da história. Somos confrontados com a perpetuação da disparidade entre e dentro das nações, o agravamento da pobreza, fome, doença e o analfabetismo, e a contínua deterioração do ecossistema no qual dependemos para o nosso bem-estar. Todavia, a integração das questões ambientais e de desenvolvimento com maior atenção conduzirá à satisfação das necessidades básicas. Nenhuma nação pode alcançar isto sozinha; mas juntos podemos.

Nessa perspectiva, no começo do novo milênio (Setembro de 2000) os líderes mundiais reuniram-se em Assembleia das Nações Unidas para definir estratégias comuns para combater a pobreza e o bem estar geral da população. Neste encontro, foram definidos oito (8) Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que deveriam ser cumpridos até 2015¹⁹. Como resultado, a avaliação feita aos ODMs mostrou uma diminuição significativa da precariedade das condições de vida da população mundial. A título ilustrativo, o número da população na pobreza absoluta diminuiu de 47%, em 1990 para 14% em 2015. Além deste indicador, os outros sete mostram a mesma tendência (UNITED NATIONS, 2015). Todavia, esta diminuição da pobreza absoluta não abrangeu os pobres mais vulneráveis, tendo se registrado diferenças significativas devido ao sexo, à idade, à deficiência, à etnia ou

¹⁹<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>

localização geográfica (UNITED NATIONS, 2015). De fato, entre 1990 e 2013 todas as regiões registraram uma diminuição de número de pessoas vivendo na pobreza absoluta, com a exceção da região da África Subsaariana, cujo número de pessoas vivendo na pobreza absoluta aumentou de 54,28 para 55,58, que viria a diminuir ligeiramente em 2013 para 41%, como ilustra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Porcentagem da população pobre por regiões 1990, 2001 e 2013

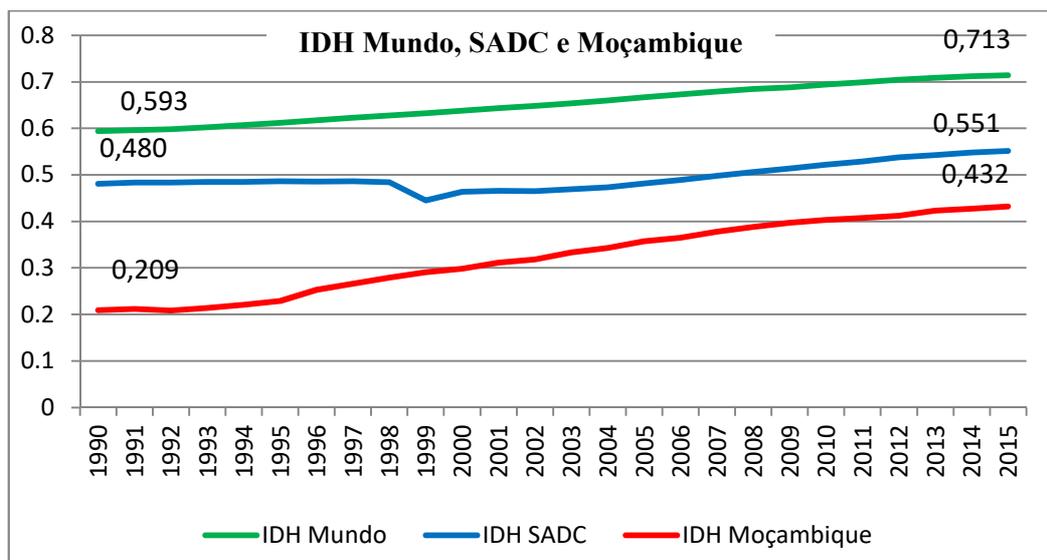


Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do The World Bank, 2017.

Em consequência, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) não teve a mesma sorte das outras regiões ao longo dos mesmos anos, pois houve pouco crescimento, o que revela lenta melhoria das condições de vida da população, pois de 1990 a 2015 o IDH melhorou em 0,07 pontos. Ademais, a diferença entre o IDH do mundo²⁰ comparado com o da SADC nos mesmos anos duplicou. Em 1990 a diferença era de 0,113 e em 2015 passou para 0,262. Aliás, até 2015 o IDH da SADC ainda não atingira o que o mundo tinha em 1990. O IDH de Moçambique, no mesmo período, situou-se muito aquém dos do mundo e da região da SADC, como mostra o gráfico 2.

²⁰ Os países com dados omissos em alguns anos foram excluídos, no momento da compilação do IDH do mundo.

Gráfico 2 – Comparação do IDH do mundo com o da SADC de 1990 a 2015



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do UNDP, 2017

Com base na experiência anterior e com o intuito de continuar a melhorar a vida da população e do planeta, em Setembro de 2015, 193 países membros das Nações Unidas reuniram-se mais uma vez para planificar um futuro comum até o ano 2030, pois tiveram a consciência de que a pobreza no mundo existe não por falta de recursos, mas porque eles não são compartilhados (SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK, 2015). Assim, a Agenda pretende ser um plano de ação tanto para a prosperidade das pessoas, como para a conservação do planeta, além de fortalecer a paz universal na maior das liberdades. Os novos objetivos de desenvolvimento são chamados sustentáveis, por almejar um equilíbrio no desenvolvimento tanto econômico, como social e ambiental. Portanto, os ODSs objetivam erradicar a pobreza em todas as suas formas, ao mesmo tempo em que se preocupam com a gestão sustentável dos recursos naturais. Por isso, todos os países e atores são chamados a estabelecer parcerias colaborativas para a implementação do plano. Para o efeito, foram definidos 17 objetivos e 169 metas²¹ (UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP, 2016; UNDP, 2015).

Em linhas gerais, os ODSs almejam a redução da pobreza, fome, promoção do bem estar da população, acesso à educação e redução da desigualdade, energia, emprego e crescimento econômico, industrialização e inovação, mudanças climáticas e temas afins, sociedades inclusivas e fortalecimento dos meios de implementação dos ODSs, por meio de parcerias globais para o desenvolvimento sustentável.

²¹Nos debates sobre os ODSs tem se discutido sobre a possibilidade de eles serem atingidos, devido a sua extensão.

Quanto à conceituação, por desenvolvimento sustentável entende-se como “a criação de um sistema socioeconômico que garante os seguintes objetivos: aumento do rendimento real, melhoria do nível de educação e melhoria da saúde da população e em geral a qualidade de vida” (CIEGIS et al., 2009, p. 29). Pode também ser definido como “um sistema que se pode desenvolver infinitamente ao alcance de maior benefício da população, maior eficiência no uso dos recursos, e equilibrado com o meio ambiente amigável às pessoas e outras espécies” (CIEGIS et al., 2009, p. 29). No âmbito deste estudo, considera-se desenvolvimento sustentável o processo de crescimento econômico (baseado na industrialização e inovação) para a melhoria das condições da população (por meio da promoção da saúde, educação e bem-estar), baseado em políticas ambientais de proteção à natureza.

Com o fim de uniformizar os indicadores de desenvolvimento sustentável em todos os países, as Nações Unidas encomendaram um estudo, em 2005. O estudo foi feito por três instituições: A Comissão das Nações Unidas para a Europa (UNICE, sigla em inglês), Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD, sigla em inglês) e o Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat). O grupo criou dois conjuntos de indicadores de desenvolvimento sustentável a serem adotados pelos países membros da ONU, nomeadamente: indicadores fundamentais de bem-estar e indicadores de bem-estar econômico (UNITED NATIONS, 2008). São dezessete objetivos, nomeadamente:

1. Erradicação da pobreza - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2. Fome zero e agricultura sustentável - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
3. Saúde e bem-estar - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
4. Educação de qualidade - Assegurar a educação inclusiva, e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
5. Igualdade de gênero - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6. Água limpa e saneamento - Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.
7. Energia limpa e acessível - Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos.

8. Trabalho decente e crescimento econômico - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.
9. Inovação infraestrutura - Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.
10. Redução das desigualdades - Reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles.
11. Cidades e comunidades sustentáveis - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12. Consumo e produção responsáveis - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
13. Ação contra a mudança global do clima - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
14. Vida na água - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares, e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15. Vida terrestre - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade.
16. Paz, justiça e instituições eficazes - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
17. Parcerias e meios de implementação - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

O primeiro conjunto de objetivos (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, e 10) visa proporcionar melhores condições de vida melhor tanto para os homens, como para o meio ambiente. Por sua vez, o segundo conjunto de objetivos (9, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17), o de bem-estar econômico e ambiental.

Uma análise global dos ODSs denota que há uma preocupação expressa sobre o sustentabilidade social, além da perspectiva da sustentabilidade ambiental. De fato, a abordagem de desenvolvimento social é importante, principalmente nos países em desenvolvimento. Por essa razão, discute-se, a seguir, esse conceito.

1.3.2. Sustentabilidade social

A perspectiva da análise do desenvolvimento orientado para a sociedade foi trazida à ribalta na década de 1990, pelas Nações Unidas. A proposta de políticas públicas para o desenvolvimento social foi discutida e aprovada por 117 chefes de Estado, reunidos nos dias 6 a 12 de Março de 1995, em Copenhagen, na Dinamarca (ANGUS, 1995; DAVIS, 2004; INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 1995). O parágrafo 20 da declaração de Copenhagen sobre o Desenvolvimento Social refere que “as metas e objetivos do desenvolvimento social requerem esforços contínuos para reduzir e eliminar as principais fontes de angústia social e instabilidade para a família e para a sociedade” (UNITED NATIONS, 1995, p. 4). Em função deste objetivo, os chefes de Estado signatários da cimeira comprometeram-se a adotar políticas públicas de desenvolvimento social, nos seus países, assim como estabelecer redes de coordenação para a promoção do desenvolvimento social. Esta medida foi vista como o meio através do qual vários males sociais poderiam ser evitados, conforme o trecho que se segue:

Nós (chefes de Estado) comprometemo-nos a dar especial atenção à atenção e dar atenção prioritária à luta contra a condições que representam ameaças severas à saúde, segurança, paz, segurança e bem-estar de nossos pessoas. Entre essas condições estão a fome crônica; desnutrição; problemas com drogas ilícitas; crime organizado; corrupção; ocupação estrangeira; conflitos armados; tráfico ilícito de armas, terrorismo, intolerância e incitamento a ódios raciais, étnicos, religiosos e outros; xenofobia; e doenças endêmicas, transmissíveis e crônicas. Para o efeito, a coordenação e cooperação a nível nacional e, especialmente, nos níveis regional e internacional, deve ser mais fortalecido (UNITED NATIONS, 1995, p. 4).

Portanto, o conceito de desenvolvimento social encerra a ideia de criação de melhores condições de vida para a população, mediante políticas públicas e arranjos institucionais desenhados para o efeito. As condições requeridas são de mudanças institucionais, tanto no que diz respeito à inovação no desenho de políticas públicas de desenvolvimento (inclusão do tema de desenvolvimento social na agenda das políticas públicas), assim como e principalmente sobre os arranjos institucionais necessários para que os objetivos da agenda sejam alcançados.

Da análise feita ao conceito de desenvolvimento social, dois enfoques foram identificados: o da criação de melhores condições de vida à população (saúde, educação, renda, inclusão, bem-estar, etc.) e o das mudanças sociais necessárias (das normas e instituições), para tornar o desenvolvimento um processo inclusivo e equitativo para todos os membros da sociedade (DAVIS, 2004).

Foi neste âmbito em que várias instituições de pesquisa com foco no desenvolvimento social foram criadas, como o Imperativo de Progresso Social (Social Progress Imperative - SPI, em inglês), cujo objetivo é medir o desenvolvimento social no mundo, com base nas informações expressas no quadro 3.

Quadro 3 – Índice do progresso social

DIMENSÕES	COMPONENTES	INDICADORES
Necessidades humanas básicas	Nutrição e cuidados médicos básicos	- subnutrição - profundidade do déficit alimentar - taxa de mortalidade materna - taxa de mortalidade infantil - morte por doenças infecciosas
	Água e saneamento	- acesso a água canalizada - acesso rural de fontes de água melhoradas - acesso a facilidades de saneamento melhorado
	Abrigo	- disponibilidade de habitação a preços acessíveis - acesso a eletricidade - qualidade de energia elétrica fornecida - mortes atribuídas à poluição doméstica do ar
	Segurança pessoal	- taxa de homicídio - número de crimes violentos - criminalidade percebida - violência política - mortes no trânsito
Fundamentos de bem-estar	Acesso ao conhecimento básico	- taxa de analfabetismo - número de matriculados no ensino primário - número de matriculados no ensino secundário -paridade de gênero nas matrículas do ensino secundário
	Acesso a informação e comunicação	- subscritos na rede de telefonia móvel - utilizadores de internet -índice de liberdade de imprensa
	Saúde e bem-estar	- esperança de vida aos 60 anos - mortes prematuras por doenças não comunicáveis - taxa de suicídio
	Qualidade ambiental	- mortes atribuídas à poluição do ar externo - tratamento de água poluída

		- biodiversidade e habitat - emissão de gases com efeitos de estufa
Oportunidades	Direitos pessoais	- direitos políticos - liberdade de expressão - liberdade de reunião - direitos de propriedade privada
	Direitos pessoais	- liberdade de escolha - liberdade religiosa - casamentos prematuros -satisfação na demanda de anticonceptivos - corrupção
	Tolerância e inclusão	- tolerância a imigrantes - tolerância a homossexuais - discriminação e violência contra minorias - tolerância religiosa - redes de segurança social

Fonte: Social Progress Imperative, 2018²²

Para além de surgimento de novas instituições, agências internacionais também começaram a prestar especial atenção a este assunto. Por exemplo, o Banco Mundial começou a se interessar sobre o desenvolvimento social em 1973, quando começou a debater a possibilidade de incorporar assuntos de desenvolvimento social nos projetos do Banco (DAVIS, 2004).

Portanto, o assunto de desenvolvimento social tem vindo a ganhar cada vez maior espaço tanto nos meandros acadêmicos, como nas agências internacionais. A prova mais gritante pode ser encontrada ao se analisar o foco do maior número dos ODSs. A porcentagem dos ODSs virados para o desenvolvimento social é de 41,18% e a restante 58,82% é disputada entre crescimento econômico e sustentabilidade ambiental. A vontade de criar melhores condições para a população até 2030 é complementada pela mobilização de atores estatais e não estatais a cooperarem para o alcance deste nobre objetivo. É nesse sentido que o preâmbulo da Resolução adotada na Assembleia Geral em 25 de Setembro de 2015, refere que

“Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza (...) . Estamos determinados a dar os passos ousados e transformadores que são urgentemente necessários para mudar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nessa jornada coletiva, prometemos que ninguém será deixado para trás” (UNITED NATIONS, 2015, p. 1).

²² Disponível em <https://www.socialprogressindex.com/definitions/OPP/2/3>, acessado no dia 29 de Agosto de 2018.

Apesar de haver um compromisso de cooperação entre os países para o alcance dos ODSs, cabe a cada um dos países assumir a responsabilidade de implementá-los, com foco no desenvolvimento social, criando políticas públicas capazes de alcançar tais objetivos. Por essa razão, alguns países como a Nova Zelândia e o Brasil, entre outros, criaram o Ministério de Desenvolvimento Social, que é responsável em implementar a agenda do desenvolvimento social. Além disso, criaram mecanismos internos de desenvolvimento regional com programas e projetos para o desenvolvimento social, como é o caso do Projeto de Belo Monte, no Brasil, apesar das controvérsias ambientais muito assinaladas por alguns atores.

De fato, uma abordagem contextualizada na implementação de políticas de desenvolvimento social é necessária. Por exemplo, uma análise textual feita no Texas sobre a abordagem do desenvolvimento social mostrou que os termos associados à expressão conceitual desenvolvimento social eram: política, suporte, análise, criança, conceito, abordagem, cultura, contexto, político e impacto (NAHAR, 2014). Apesar destas palavras estarem soltas e fora do contexto em que foram usadas, mostram as ideias fundamentais que devem ser levadas em conta no ato de desenhar e implementar as políticas públicas de desenvolvimento social. Nahar (2014) diz que todos os termos associados ao desenvolvimento social focalizam vários tipos de intervenção, baseados num planejamento sistemático e pensamento simultaneamente no desenvolvimento social e econômico; mudança estrutural; percepção do potencial humano, necessidades e qualidade de vida e práticas de desenvolvimento social e comunitárias.

Chegado a este ponto, percebe-se que, sem uma planificação criteriosa e informada, o desenvolvimento social pode não acontecer. Tanto a vontade política, como as capacidades políticas importam no processo de impulsionar o desenvolvimento social.

Visto que os conceitos e teorias acima abordados são relevantes neste estudo, analisam-se criticamente e fazem-se propostas para a sua aplicabilidade em diferentes contextos, na seção que se segue.

1.4. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Como foi dito, este capítulo reúne algumas reflexões sobre alguns conceitos e teorias considerados relevantes nesta tese, propondo-se um debate mais profundo dos temas relacionados à avaliação de políticas públicas, aqui contextualizadas para os países em desenvolvimento; a análise das Instituições na vertente de desempenho estatal e *feedback* social; os mecanismos de desenvolvimento baseados em arranjos institucionais e sobre a implicação do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas de desenvolvimento, em países em desenvolvimento.

1.4.1. Avaliação de políticas públicas em países em desenvolvimento

A proposta de avaliação de políticas públicas com base na trajetória da política proposta por Rodrigues (2008) é inovadora e aprofunda, sem dúvidas, o processo avaliativo. Ela pode capturar elementos importantes da política. Porém, a sua eficiência é limitada em função das circunstâncias sociopolíticas onde a política é formulada e implementada. Este modelo inclui na sua análise as instituições que elaboram e operacionalizam a política, tendo em consideração o ambiente interno e externo, na sua vertente formal e documentada. Nas sociedades altamente dependentes, este modelo pode deixar escapar elementos quiçá determinantes dos moldes em que a política é desenhada, implementada e avaliada. Os atores são frequentemente condicionados a decidir em função do apelo dos doadores, que muitas vezes o objetivo parece estar orientado para o seu próprio benefício, o que de certa forma constitui fator de subdesenvolvimento. A este tipo de relacionamento de entidades chama-se neste estudo “relação informal de poder” e é discutido a seguir.

Relações informais de poder e avaliação de políticas públicas

Por volta dos anos 1525 o rei bogotá da posterior região da Nova Granada, atual Colômbia, mandou ao seu povo extrair ouro até encher uma casa. Essa decisão tomada pelo rei foi implementada pelo povo que paulatinamente foi enchendo de ouro a casa indicada (Acemoglu e Robinson, 2012). Nesta situação, estamos perante um agente A (o rei) que toma decisões e dá orientações a B (o povo). Hipoteticamente, a decisão tomada por A pode beneficiar a A ou

B, ou ainda a ambos. Neste caso, existe uma relação formal entre A e B. Esta relação é formal porque A é reconhecido por B como sendo uma entidade legítima para tomar decisões sobre B, ou seja, não existe outra entidade com legitimidade de decidir sobre B. Nos nossos dias, a entidade A pode ser um rei, nas monarquias como os reinos da Swazilândia e do Lesotho ou um órgão eleito, no caso da maior parte dos países democráticos. Portanto, o poder²³ de tomar decisão e orientar o povo é inerente ao seu estatuto e é reconhecido pelo povo. Todavia, o agente A pode tomar uma decisão influenciado por outrem ou coagido a tomá-la (como aconteceu com o rei bogotá²⁴). A entidade que o influencia ou coage o faz porque não tem legitimidade para agir sobre B, ou tomar qualquer decisão sobre ele. Por essa razão, para fazê-lo, socorre-se ao poder que A tem sobre B, para atingir os seus objetivos. Com a intromissão do elemento estranho ao poder, aparece um terceiro elemento, um elemento externo da relação legítima entre A e B, que se pode designar agente E. Este estabelece uma relação de subordinação do agente A, constituindo um poder invisível.

O poder invisível, tal como concebido por Bobbio, constitui o elemento que age como subgoverno ou criptogoverno, nos regimes democráticos. É o conjunto das ações que violam o princípio democrático de a democracia ser o governo do poder público em público. O poder invisível permite que um soberano autoritário ou uma aristocracia aja clandestinamente para o seu próprio benefício (BOBBIO, 1986).

No contexto de avaliação das políticas públicas em países em desenvolvimento, constitui o poder que os órgãos internacionais de fomento têm sobre os governantes dos países beneficiários, ou o poder que os partidos políticos ou outros políticos influentes exercem sobre o executivo. Ele é invisível porque não aparece à tona, mas está por detrás das decisões dos governantes (agente A). Numa relação informal de poder, o agente A é obrigado a executar alguma agenda de E para se beneficiar de algum favor deste. Esse favor pode ser a ajuda externa, para financiar a ação do governo, por exemplo, ou a manutenção do cargo que A ocupa, em casos de subordinação hierárquica ou partidária. Nestes casos, o A satisfaz as exigências de E. O agente E tem como agenda beneficiar-se dos bens do Estado de forma ilícita para beneficiar a si mesmo e, quando se trata de um doador, ao país de origem. Como se pode observar, a relação que se estabelece entre o agente E e o agente A não é oficial ou formal em relação ao esperado por B, pois para o B a legitimidade do ato de decisão reside

²³ Por poder se entenda como a capacidade de influenciar ou impor um comportamento a outrem.

²⁴ Havia sido forçado pelo poder colonial, com a promessa de ser liberto depois de satisfazer a exigências dos espanhóis. No entanto, depois o assassinaram.

exclusivamente em A. É esta relação ilegítima entre E e A que aqui se chama “relação informal de poder”. De fato, o E influencia as decisões de A e este passa a ser mero veículo das decisões de E para B. Em termos concretos, a política implementada não é fruto da decisão de A, mas de E que influenciou A. O A pode ser influenciado por razões políticas, financeiras ou ideológicas.

As influências políticas são comuns em países onde os cargos públicos são ocupados por confiança partidária e não por meritocracia. Além disso, os resultados do campos desta pesquisa mostraram que os interesses de grupos também podem criar relações informais de poder. O tomador da decisão, muitas vezes não tem a liberdade de fazer escolhas de alternativas de acordo com conhecimentos técnicos ou práticos que possui. Ele é instruído a consultar a opinião do seu dirigente partidário que tutela a sua área de atuação ou à entidade que o nomeou. Neste caso, o partido político, passa a ser o agente E, porque interfere na gestão da política pública, programa ou projeto para benefício do partido e não do povo. Desta forma, o partido faz ingerência em assuntos estatais, passando a agir por cima dele. Outro poder que muitas vezes tira autonomia de decisão dos atores é o poder financeiro local (EVANS, 2010). Quando este financia a campanha eleitoral de um partido, espera que sua empresa seja privilegiada nos concursos públicos. Assim, financiar uma campanha de um partido é um investimento seguro, com retornos garantidos, pois normalmente as empresas investem em partidos que sabem que vão ganhar.

Portanto, os funcionários públicos são muitas vezes obrigados a tomar certas decisões, mesmo que não estejam de acordo, para satisfazer a exigência do órgão internacional de fomento, ou empresas domiciliadas no país, pois ao contrário não poderão receber a ajuda que precisam. O caso da CARE International em Moçambique²⁵ mostra com clareza como os representantes das agencias doadoras agem nos países pobres.

Este comportamento dos órgãos internacionais de fomento não acontece somente em Moçambique. Estudos indicam que ele é frequentemente identificado em toda região da SADC, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (sigla em inglês SADC - Southern African Development Community). Dambisa Moyo em “Dead Aid” escreve que, muitas vezes, as instituições de caridade são criticadas, com alguma justificativa, pela fraca implementação dos projetos de desenvolvimento, altos custos administrativos e pelo fato de

²⁵ Os doadores recusaram-se a dar a ajuda humanitária para o governo distribuir, tendo confiado a CARE International, que fez uma gestão danosa da mesma.

que, na ocasião de receber a ajuda, os países “beneficiários” são coagidos a fazer a licitação do governo que irá doar a ajuda, apesar da óbvia falta de relevância para o contexto local (MOYO, 2009).

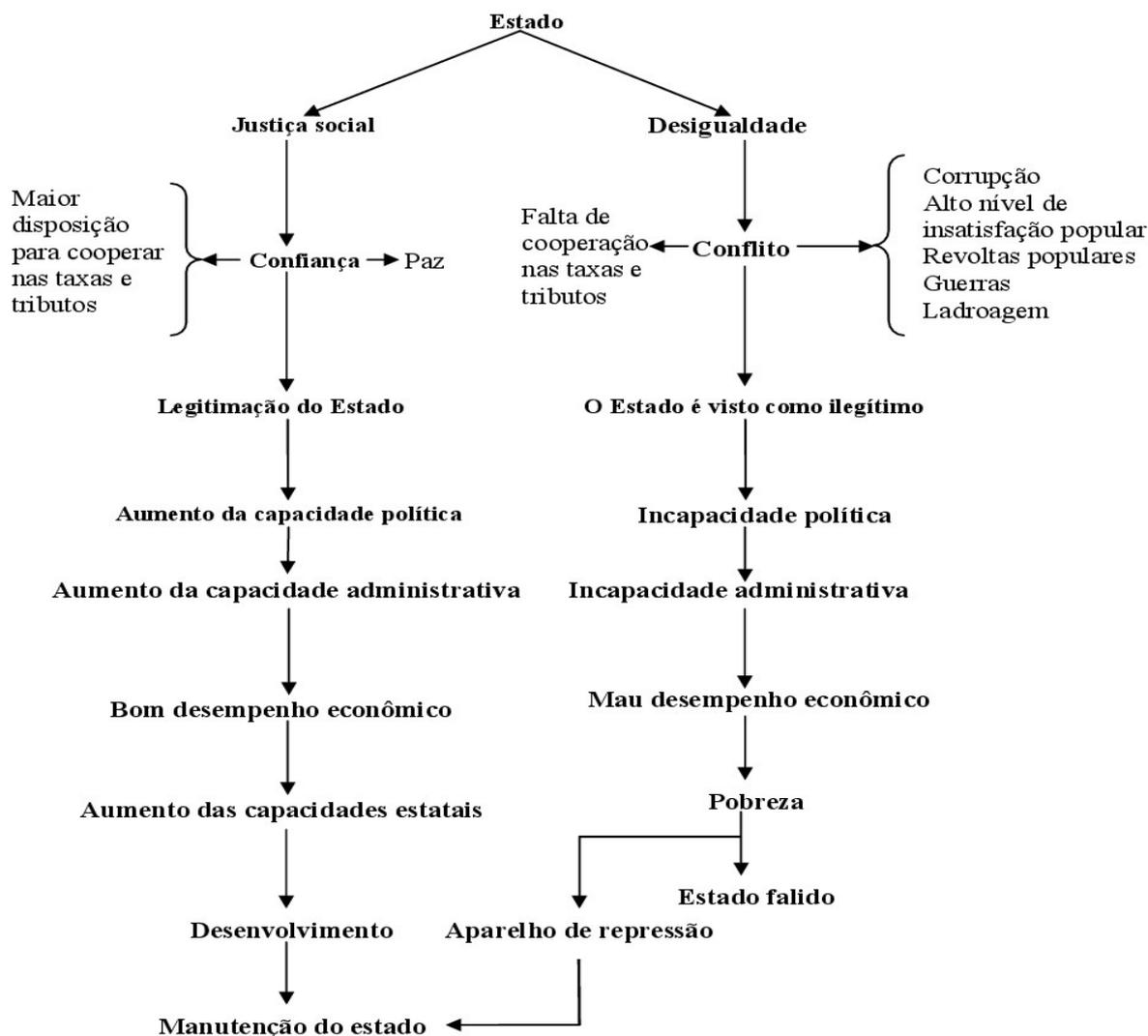
Portanto, na avaliação de políticas públicas em países dependentes deve ser levado em conta a importância da análise se existem relações informais de poder ou não. Ademais, a sua presença pode inibir o alcance dos objetivos da política ou da intervenção e estimular a corrupção. Isto pode acontecer dado que os governantes, cientes da impossibilidade de se alcançarem os objetivos da política, nos moldes em que a intervenção foi condicionada, podem desviar os recursos para benefício próprio. Por sua vez esta atitude leva a ineficiência no desempenho das instituições estatais.

O mau desempenho institucional cria mal estar na sociedade (BOHARA E GAWANDE, 2011) e esta pode reagir criando instabilidade social, como é apresentado na seção seguinte.

1.4.2. Instituições, desempenho estatal e *feedback* social

Existe uma percepção unânime de que as instituições desempenham um papel indispensável no processo de desenvolvimento. As instituições são o terreno onde todo o processo se desenrola, com base numa coordenação apropriada ou arranjos institucionais. Dependendo de como o Estado é dirigido e as suas atividades coordenadas, pode ter respostas sociais diferentes (BOYER, 1996; STUDWELL, 2013). No caso do chamado milagre asiático foi devido à redução da desigualdade, reformas sobre a posse de terra, a democratização e generalização de acesso à educação, permissão de associativismo, a constituição de um Estado eficiente na organização das taxas e gastos públicos, reformas que conduziram à maior igualdade e a constituição da classe média (EVANS, 2010; STUDWELL, 2013). Outro fator influente no desempenho econômico achado por pesquisadores contemporâneos é a importância do grau e extensão da confiança e cooperação, conhecido como “triângulo de ouro”. Na sua forma degenerada encontram-se o conflito, a desigualdade e o mau desempenho econômico (BOYER, 1996; (BOYER, 1996; BOHARA E GAWANDE, 2011). Estes modelos têm consequências sociais diferentes, como se ilustra na figura 3.

Figura 3 – Consequências decorrentes do desempenho estatal



Fonte: elaborado pelo autor²⁶

Quando o Estado é dirigido com princípios de justiça social, registra-se um ambiente de confiança entre os cidadãos e o Estado, o que resulta no estabelecimento de um ambiente de paz e, em termos econômicos, as pessoas se prestam mais a trabalhar para o bem comum e a cooperar no pagamento de taxas e impostos. Ao contrário, quando a sociedade tem a percepção de que há distribuição desigual de rendimentos e da riqueza nacional, emerge um ambiente conflituoso onde não há credibilidade às instituições do Estado o que faz com que os cidadãos evitem qualquer tipo de taxa ou imposto, caso consigam esquivar-se deles. Além disso, estas sociedades são caracterizadas por serem mais corruptas, alto nível de insatisfação popular, revoltas e greves, guerras e a proliferação da ladroagem.

²⁶ Esta figura foi construída a partir do desenvolvimento da tríade boyeriana de confiança, justiça social e desempenho econômico (triângulo de ouro), por um lado, e, por outro, conflito, desigualdade e mau desempenho econômico.

O Estado que promove o bem estar social é visto como legítimo, por representar os interesses comuns, sem apanágio de classes sociais ou elites de vária ordem. Nele os conflitos que emergem são democraticamente resolvidos, à luz dos princípios de estado de direito. A capacidade política é cada vez mais robusta, o que culmina com o aumento da capacidade administrativa e o conseqüente melhor desempenho econômico e, ao fim ao cabo, reforça a capacidade estatal e assim se mantém o Estado. São exemplos a Noruega, a Dinamarca. Por outro lado, nas sociedades desiguais o Estado é visto como ilegítimo, pois não é aceite como representante dos legítimos interesses da sociedade. Como resultado, engendra-se um ambiente de desobediência, o que afeta negativamente a capacidade administrativa do Estado e também no desempenho econômico, pois os cidadãos se prestam menos a cooperar, o que a longo prazo pode conduzir à falência do Estado. Para que o Estado se mantenha, neste tipo de Estados, recorre-se muitas vezes à repressão social e à violência. A opinião mais difundida sobre a maioria dos países africanos é a de que pertencem a este último grupo. Daqui pode-se tirar a conclusão segundo a qual para que os Estados africanos possam engendrar o desenvolvimento devem enveredar por reformas importantes, tais como: redução da corrupção e da desigualdade (Acemoglu e Robinson, 2012; EVANS, 2010) e adoção do modelo de estado desenvolvimentista (Evans, 2010; GEQUE et al., 2018; PLUM, 1979; STUDWELL, 2013).

O modelo de Estado desenvolvimentista requer a coordenação do desenvolvimento pelo Estado e a cooperação dos outros atores. Para isso, precisa criar arranjos institucionais, cuja análise se faz a seguir.

1.4.3. Arranjos institucionais para o desenvolvimento

Da análise dos elementos fornecidos pela literatura sobre arranjos institucionais, verifica-se que os arranjos de sucesso possuem leis apropriadas e elas são aplicadas. Além disso, a transparência do governo através da comunicação, transmite confiança nos cidadãos e estes se prestam mais a cooperar com o governo, através das organizações da sociedade civil, contribuindo para a inovação, dentro do setor público. Por outro lado, constatou-se que o não comprometimento do executivo incumbente na continuação dos projetos de interesse nacional ou local implementados pelos antecessores enfraquece a dinâmica de desenvolvimento em curso (AVILA-MARAVILLA e LUNA-REYES, 2018; YU e MU, 2006). Este problema, que tem sido recorrente, pode ser ultrapassado se as decisões forem tomadas de forma

colaborativa entre todos interessados nos projetos, através de criação de comissões de coordenação desses projetos, constituídas pelas partes interessadas, conquanto as decisões do executivo devam ser discutidas aprovadas ou reprovadas pela comissão. Esta medida estaria também a incorporar a questão do envolvimento da sociedade civil, que constitui parte importante nos arranjos institucionais de sucesso. Por essa razão, parece ser pertinente afirmar que os arranjos institucionais podem ser usados como meio para estimular a inovação e não simplesmente para reproduzir ideias.

Quanto ao problema da distinção entre os conceitos de instituições e organizações, parece que estas assumem a posição de atores quando estão em coordenação ou interação com outras organizações ou entidades (podem ser entidades coletivas ou individuais - pessoas). Nesta circunstância, ela tem um comportamento esperado, hábitos e desejos particulares, como se fosse um indivíduo, e ao entrar em coordenação com outros atores-organizações, assumem-se como personalidades indivisíveis, ou seja indivíduos²⁷.

Um indivíduo que vai participar numa reunião em representação da organização, não o faz em seu nome próprio. Ele se torna responsável em transmitir aos demais a posição da organização que representa sobre determinado assunto em discussão. Além disso, existem comportamentos esperados pela globalidade do fórum das organizações ou pelos indivíduos sobre qual deve ser o seu comportamento como ator. Se, por exemplo, os Ministérios de Ciência e Tecnologia, Ministério da Agricultura e o da Indústria e Comércio se reúnem para elaborar uma estratégia de aceleração do crescimento econômico e desenvolvimento, cada um deles agirá como indivíduo e entrará em coordenação com os outros dois atores, para juntos atingirem o objetivo comum. Cada uma das organizações envolvidas esperará um comportamento adequado (haverá obrigações a cumprir). Caso uma dessas partes não execute adequadamente o seu papel, o objetivo comum poderá não ser atingido. É nesta perspectiva que as organizações, como atores, devem ser entendidas.

Por outro lado, as organizações são também instituições, dado que consistem num conjunto de normas, regras e hábitos que os seus atores internos devem moldar os seus comportamentos para que consigam atingir os objetivos da organização. Retomando o exemplo anterior, cada um dos três ministérios envolvidos no projeto de aceleração do crescimento e do desenvolvimento deverá estabelecer normas, regras, obrigações (incluindo recompensas e

²⁷ Indivíduo é definido aqui como tudo aquilo que é indivisível em relação a si mesmo e divisível por todo o resto.

punições) para que as responsabilidades incumbidas pelo fórum das organizações (ministérios) possam ser desempenhadas de forma adequada e que os resultados esperados sejam atingidos.

Olhando para todo o processo de organização e operacionalização de arranjos, alguns conceitos parecem imprescindíveis para que eles sejam bem-sucedidos, como: legislação, comunicação, transparência, coordenação, inclusão.

A base legal constitui o alicerce para todo tipo de arranjo institucional. Sem leis apropriadas, nenhum arranjo institucional pode ser feito. Por exemplo, para a implementação de arranjos institucionais que permitiram a redução da pobreza no Brasil entre os anos 2003 a 2014, foi necessário o reconhecimento da existência de assimetrias regionais de desenvolvimento e aprovação de leis que permitissem uma intervenção em vista a superar o problema. Dado que não havia um marco legal que regulasse intervenções de caráter regional, criou-se a Política Nacional, de Desenvolvimento Regional e mais tarde o Ministério da Integração Nacional, responsável para operacionalizar o projeto (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

A par disso, a comunicação é um dos instrumentos indispensáveis nos arranjos institucionais. Ela permite que diferentes atores interessados estejam informados e possam fazer análises em função dessas informações (Avila-Maravilla & Luna-Reyes, 2018; Yu & Mu, 2006). É preciso enfatizar que comunicar não é fazer publicidade das intervenções feitas. A comunicação implica abertura para análises críticas ao processo e disponibilidade de receber *inputs* sobre a intervenção. É através dessa abertura que se fazem inovações, como aconteceu no arranjo institucional mexicano (AVILA-MARAVILLA e LUNA-REYES, 2018). Para que os envolvidos no arranjo possam fazer análises produtivas, precisam ter informações completas do processo. É daí que ganha relevância a transparência.

Quando o processo é transparente, o papel estatal de coordenação faz mais sentido, dado que desempenha a função de moderador das várias possibilidades que os atores podem apresentar para o direcionamento do arranjo, dentro da visão de custos e benefícios. Encaminhado nesta trilha, haverá a percepção de ter inclusão no processo da governança do arranjo. Por conseguinte, maior disponibilidade em cooperar.

O ciclo da criação e funcionamento de um arranjo institucional deve criar condições para a inclusão de todos atores interessados. É a partir da inclusão que se agregam todos os pontos de vista sobre a intervenção, equacionando-se a melhor e mais econômica forma de se fazer.

Em função do domínio das matérias discutidas e de outras variáveis importantes, como o caso de representantes que são diretamente atingidos pela intervenção, cria-se uma comissão de coordenação, que deve incluir os representantes do Estado.

A presença dos representantes do Estado nos arranjos é imprescindível porque qualquer arranjo deve se inserir dentro dum programa maior de desenvolvimento, planejado pelo Estado. Dessa feita, este elemento passa a viabilizar os interesses estatais no projeto. O interesse do setor privado não é proporcionar o bem comum aos cidadãos, mas sim o lucro (WOOD, 1991). Com a presença do Estado nos arranjos faz com que o objetivo de desenvolvimento social seja integrado em cada um dos arranjos, permitindo que, ao mesmo tempo que se alcança o crescimento econômico, haja melhoria das condições de vida da população, como foi projetado no PDRSX (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010; PDRSX, 2011). O domínio da área do arranjo, assim como a capacidade de argumentação são algumas das qualidades que o representante do Estado deve ter. Isso implica que a sua indicação para o efeito seja por meritocracia e não por confiança política, baseada em fidelidade partidária. Se estes dois elementos não são satisfeitos corre-se o risco de o Estado ser capturado pelo poder econômico (EVANS, 2010). Ao contrário, a coordenação cria instrumentos normativos que atendem tanto os objetivos da classe econômica, como os do Estado, referentes ao desenvolvimento social.

Quando o desenvolvimento de um quadro normativo do arranjo não se coaduna com a base legal, a coordenação deve submeter uma proposta de criação da lei que permita a operacionalização correta do arranjo. A base legal compreende a Constituição da República do país e demais leis e decretos relacionados com a intervenção. Só depois de o quadro normativo essencial do arranjo estar suficientemente pronto é que se pode implementar o projeto. Isso não quer dizer que só se pode implementar o arranjo quando o quadro normativo estiver perfeito. Algumas normas podem advir das constatações baseadas no ato da implementação. É para isso que serve a monitoria e avaliação da intervenção: identificar elementos necessários para melhorar o funcionamento e os resultados do arranjo.

Os resultados da avaliação devem ser divulgados através dos mecanismos de comunicação previamente definidos (pode ser via página da internet do arranjo institucional, dos projetos, jornais, etc.). Com a partilha dos resultados, pode haver novas ideias que possam ajudar na melhoria da intervenção, fazendo com que haja inovação e, em caso de necessidade

comprovada pela comissão, pode culminar com a admissão de mais atores. É esta a forma julgada apropriada para a criação e implementação de arranjos institucionais.

Uma representação gráfica da criação e funcionamento dum arranjo institucional pode ser visualizada conforme a figura 4.

Figura 4 – Esquema de criação e funcionamento de um arranjo institucional



Fonte: Elaborado pelo autor

Fazendo uma abstração das lições tiradas dos arranjos institucionais, percebe-se facilmente que, no processo de coordenação institucional, existem dois níveis principais de coordenação: o nível intra-organizacional (focado no funcionamento da organização) e os arranjos meta-organizacionais, que tratam dos arranjos entre organizações. Os arranjos meta-organizacionais incluem arranjos de primeiro e segundo níveis que podem ser conhecidos como nível interinstitucional de coordenação e nível interinstitucional de proteção, respectivamente.

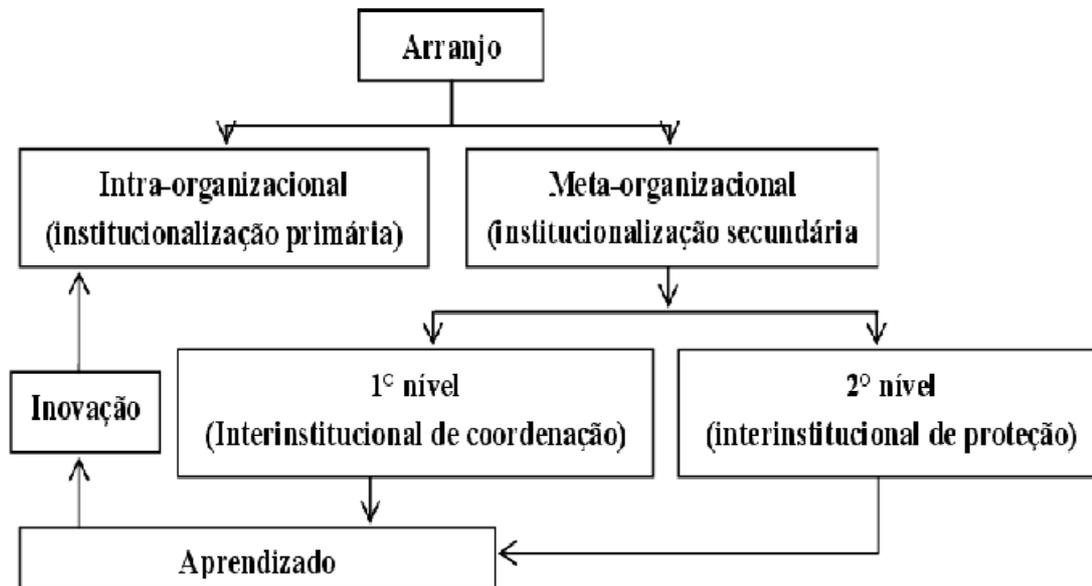
O arranjo intra-organizacional de funcionamento institucional visa compreender, conforme o nome prediz, o funcionamento institucional e como ele introduz mudanças dentro da organização. Esse nível de organização pode ser chamado nível de institucionalização primário. Corresponde ao nível da institucionalização da organização, uma vez que trata das regras comuns, normas, crenças compartilhadas que fazem com que a organização seja o que é. Por via disso, a institucionalização primária imprime a identidade da organização.

O arranjo meta-organizacional ou simplesmente institucionalização secundária acontece quando diferentes organizações se juntam para cooperarem e alcançarem objetivos comuns. A institucionalização acontece quando se assinam contratos, protocolos, aprovam-se normas e

regulamentos de funcionamento e todos outros elementos necessários para o funcionamento do arranjo. Portanto, neste nível centra-se, por um lado, nas estratégias julgadas pelos atores do arranjo como contudentes ao alcance dos objetivos traçados e almejados. Por essa razão o foco do arranjo é na coordenação entre os atores. Ou seja, pode se falar de um nível interinstitucional de coordenação que lida com as intervenções simultâneas ao longo das redes de coalizão e pode ser também chamado de arranjo meta-organizacional de primeiro nível.

Por outro lado, dependendo do contexto e sociedade em que o arranjo é feito, pode haver a necessidade de criação de mecanismos de o arranjo se defender contra relações informais de poder ou políticas predadoras locais ou internacionais. Assim, mostra-se pertinente a criação do nível de institucionalização secundária, o nível interinstitucional de proteção ou simplesmente arranjo meta-organizacional de segundo nível. É neste nível que se devem construir consensos para defender a coalizão de predadores internos e externos e traçar as estratégias de proteção do arranjo contra todos os “males” que podem constituir risco para o alcance dos objetivos do arranjo. A figura 5 representa de forma esquemática estas ideias.

Figura 5 – Classificação dos níveis de arranjos institucionais



Fonte: Elaborado pelo autor

O funcionamento de um arranjo institucional cria oportunidade de as empresas ou organizações interessadas terem a institucionalização secundária, e por via disso cooperarem para o desenvolvimento (socioeconômico). Este fato gera não só resultados positivos para o arranjo, como também pode criar a oportunidade para aprendizado das organizações envolvidas. Por sua vez, elas podem usar o conhecimento adquirido para a melhoria

institucional do nível intra-organizacional ou institucionalização primária, através da inovação.

A observação dos elementos discutidos nesta sessão parece criar condições suficientes para tanto fazer uma avaliação justa de arranjos institucionais em países em desenvolvimento, assim como orientar a criação de novos arranjos institucionais que possam proporcionar não só o crescimento econômico, como também constituir fonte de inovações. Além disso, deve constituir um espaço para a discussão de problemas de desenvolvimento sustentável, conforme visto na revisão e cuja análise crítica se faz a seguir.

1.4.4. Desenvolvimento sustentável e social em países subdesenvolvidos

Depois da análise dos ODMs e das lições aprendidas dos mesmos, é pertinente discutir alguns elementos cruciais para o alcance dos ODSs, até 2030.

No concernente ao desenvolvimento sustentável, ficou claro que a primeira preocupação foi em relação à conservação do meio ambiente, ao mesmo tempo que se acautelava sobre o desenvolvimento social (UNITED NATIONS, 1997). Doravante, a tônica da preocupação sobre a pobreza, doenças, a fome, o analfabetismo e outros males sociais vieram a ribalta, daí a elaboração de objetivos comuns nesta matéria, que culminou com a criação dos ODMs.

A avaliação feita aos ODMs, conforme realçado anteriormente, revelou que a redução dos males aconteceu em todas as regiões do mundo, com a exceção da região subsaariana (THE WORLD BANK, 2017). Este fato expressa alguma realidade da região, que precisa ser esclarecida para que até 2030 os ODSs sejam alcançados, pois, contrariamente, chegar-se-á aos mesmos resultados dos ODMs para esta região. O incumprimento das metas dos ODMs é visto como consequência de não compartilhamento de recursos e não necessariamente da sua ausência (UNDG, 2016; UNDP, 2015). Por outro lado, a análise das teorias de desenvolvimento usadas nas várias regiões, revelam uma diferença importante com as teorias usadas na região subsaariana (GEQUE et al., 2018; MAZZUCATO, 2014; PLUM, 1979; STUDWELL, 2013).

Portanto, a perspectiva do desenvolvimento baseado no equilíbrio do mercado livre constitui um entrave ao desenvolvimento da região. Além disso, a falta de agenda com

comprometimento em desenvolvimento tanto econômico como social, aliado ao problema da corrupção na região representam outros pilares de empobrecimento (CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA, 2016; GEQUE et al., 2018; ACEMOGLU e ROBINSON, 2012; EVANS, 2010; SACKS, 2005). Sendo assim, para que as metas dos ODSs sejam alcançadas, os países da região subsaariana precisam desenhar políticas de desenvolvimento econômico e social adequadas.

Portanto, é necessário que se tomem medidas para a redução da corrupção, para que as políticas públicas de crescimento econômico e social aconteçam em África. Em complementaridade às medidas de combate à corrupção a serem criadas ou reforçadas pelos países, é necessário trabalhar-se mais sobre as bases comportamentais que determinam a ação dos indivíduos, como recomenda o novo institucionalismo econômico (HODGSON, 2006; NORTH, 2008; OSTROM, 2008). A corrupção encontra-se tanto na elite política (CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA, 2016), como na sociedade em geral. É preciso que o pedreiro, por exemplo, perceba que ao desviar o material de construção de uma obra, contribui para o empobrecimento do país. A mesma percepção deve ter o funcionário público e o dirigente que rouba bens públicos para benefício próprio. A mudança de mentalidade que esta revolução de pensamento e de ação requer deve começar pelos altos dirigentes. O comportamento da população é muitas vezes condicionado pelo dos dirigentes. Uma mudança de comportamento da elite política e econômica pode influenciar a mudança do comportamento na base da sociedade (MÉNARD, 2008; PARRA, 2005).

Em síntese, o desenvolvimento sustentável e social na África é possível, porém requer reformas institucionais profundas, encabeçadas pela elite política e econômica.

2. MATERIAL E MÉTODO

2.1. Método de levantamento bibliográfico

O método de levantamento bibliográfico consiste em indicar o processo através do foi identificado e escolhido o material para embasar o estudo, assim como os mecanismos usados para se ter acesso ao mesmo. Dessa feita, a coleção de artigos para embasar este estudo fez-se mediante a busca das palavras-chave dos conceitos considerados fundamentais, em português e inglês, nomeadamente “avaliação de políticas públicas”, “capacidades políticas”, “arranjos institucionais”, “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade social. A bibliografia foi pesquisada com base no critério de artigos revisados por pares, através do portal da CAPES, via intranet da UFRJ, tendo sido acessado o link dos periódicos e achados alguns artigos. Além disso, pesquisou-se também no site russo da *Library Genesis*, através do link: <http://gen.lib.rus.ec/>, que também faz busca de artigos revisados por pares, facilitando o acesso aos artigos mais recentes de vários campos de saber.

Na pesquisa sobre o conceito de avaliação de políticas públicas, foram achados 8.836 artigos. Destes, foram selecionados alguns para embasar o estudo, que constam nas referências (vide Apêndice A). A seleção foi feita mediante a leitura dos resumos e foram baixados os artigos cuja abordagem contribuiria para o desenvolvimento desta tese. Além disso, foram pesquisados documentos de convenções internacionais sobre o desenvolvimento social, na página da internet das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Índice do Progresso social²⁸. Procedimento idêntico foi feito para as outras palavras-chave. A. Além disso, foram pesquisadas teses e dissertações apresentadas por brasileiros e no Brasil sobre o tema, através do link <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/>.

Antes de se fazer a lista dos artigos, foram lidos os seus resumos, um critério que ajudou a conferir a pertinência do artigo em relação ao tema que se pretendia estudar, tendo sido deixados de fora todos os artigos que não tinham uma relação direta com o tema. É de salientar que alguns artigos e obras foram identificados a partir da análise das referências usadas nos artigos a que se teve acesso e pesquisados para enriquecimento das referências deste trabalho.

²⁸ O Índice de Progresso Social é uma nova maneira de definir o sucesso de nossas sociedades. É uma medida abrangente da qualidade de vida real, independente dos indicadores econômicos. O Índice de Progresso Social é projetado para complementar, ao invés de substituir, medidas econômicas como o PIB.

Importa também esclarecer que a seleção das revistas foi feita com base na sua classificação em relação ao ano de 2015, como mostra a tabela 1, a título de exemplo.

Tabela 1 – Classificação de algumas revistas consultadas

Jornal	Nº de citações	Fator de impacto	Fator de impacto sem auto citação	Fator de impacto em 5 anos
Journal of Public Administration Research and Theory	3.121	3.893	3.106	5.545
Energy Policy	26.840	3.045	2.710	3.701

Fonte: Elaborado pelo autor

2.1. Caracterização do método

Este estudo adotou o método qualitativo de recolha e análise de dados. A pesquisa qualitativa visa compreender melhor o fenômeno em estudo a partir do contexto onde se manifesta, demandando por isso uma análise integrada. De acordo com Mack, et al. (2002 p. 1), a pesquisa qualitativa é um tipo de pesquisa científica que consiste numa investigação que:

- busca respostas a uma pergunta;
- usa sistematicamente um conjunto predefinido de procedimentos para responder à questão;
- coleta evidências;
- produz descobertas que não foram determinadas com antecedência;
- produz descobertas que são aplicáveis além dos limites imediatos do estudo.

Além das características acima mencionadas, a pesquisa qualitativa busca entender um determinado problema ou tópico de pesquisa a partir das perspectivas da população local. Ela é especialmente eficaz na obtenção de informações culturalmente específicas sobre os valores, opiniões, comportamentos e contextos sociais de determinadas populações. Portanto, a força da pesquisa qualitativa reside na sua capacidade de fornecer descrições textuais complexas de como as pessoas experimentam um dado problema de pesquisa. Ele fornece informações sobre o lado “humano” de uma questão - isto é, os comportamentos, crenças, opiniões, emoções e relacionamentos dos indivíduos, muitas vezes contraditórios. Métodos qualitativos também são eficazes na identificação de fatores intangíveis, como normas sociais, status socioeconômicos, papéis de gênero, etnia e religião, cujo papel na pesquisa pode não ser imediatamente aparente (MACK et al., 2002).

Portanto, na pesquisa qualitativa, o pesquisador desenvolve o estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, prestando atenção e considerando todos os pontos de vista

relevantes (GODOY, 1995). Chowdhury (2014, p. 1135), enfatiza a pesquisa qualitativa afirmando humoristicamente que "nem tudo o que pode ser contado conta, e nem tudo o que conta pode ser contado", o que demonstra que nem todas pesquisas importantes devem usar o método quantitativo. A pesquisa qualitativa faz uma abordagem holística e interpretativa da noção de que a natureza e existência de cada objeto do mundo social dependem unicamente da subjetividade, consciência e de como ele é compreendido (CHOWDHURY, 2014). Em termos gerais, pesquisa qualitativa é "todo tipo de pesquisa cujos resultados não são obtidos por meio de técnicas estatísticas ou outros meios de quantificação" (GOLAFSHANI, 2003. p. 600). Na mesma ordem de ideias, MacDonald e Headlam (n.d.) realçam que o método qualitativo consiste no completo detalhamento do que está sendo observado, contextualizando-o, interpretando-o e percebendo as perspectivas e a natureza de análise. Por sua vez, "os métodos quantitativos procuram quantificar dados e generalizar os resultados de uma amostra da população de interesse" (McDONALD e HEADLAM, n.d., p. 8). De acordo com os mesmos, o objetivo dum estudo quantitativo é contar coisas, na tentativa de explicar o que está sendo observado, com o propósito de generalizar, prever ou estabelecer relações de causalidade, cujos dados são recolhidos por meio de inquéritos, o que não é objeto de estudo desta tese. Neste estudo, fez-se o levantamento da situação do arranjo institucional no PDRSX, contextualizando o estudo, numa primeira fase. Em seguida, a partir da experiência do arranjo institucional do PDRSX extraíram-se lições que podem ajudar Moçambique a introduzir políticas públicas de desenvolvimento social, com base nos recursos de infraestruturas energéticas. É por essa razão que se escolheu o método qualitativo de pesquisa.

O método qualitativo é o mais adequado para compreender, descrever e caracterizar o funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX e os mecanismos de funcionamento dos arranjos institucionais para a melhoria da vida da população da região de Belo Monte. Por se julgar necessária apresentação de dados relativos ao compartilhamento das receitas do Estado, do lado moçambicano, e da relevância da contribuição do setor elétrico no PIB ou a evolução dos rendimentos no SAPP, recorreu-se a dados estatísticos e documentos oficiais, de modo que se fizessem recomendações baseadas nos fatos do setor elétrico moçambicano. Os dados estatísticos servirão para mostrar o crescimento econômico, por exemplo, sem, no entanto, estabelecer relações de causalidade ou correlação entre variáveis.

Os dados qualitativos foram recolhidos através tanto de documentação indireta, como da direta, por meio da análise documental e de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram

aplicadas aos Membros do Comitê Gestor do PDRSX (CGDEX) e a um consultor de projetos do PDRSX.

Foram entrevistados dez membros do CGDEX, representando cada uma das organizações que compõem o comitê. Estes são identificados no texto por CGDEX 1, 2, 3 até 10. Esta codificação serve para preservar o anonimato dos entrevistados. É de referir que foram inclusos na categoria de membros do CGDEX um entrevistado da organização que faz a gestão do PDRSX e um ex-membro do CGDEX, que esteve nos primeiros momentos da criação do PDRSX. Estes dois indivíduos foram inclusos nesta categoria para que não sejam identificáveis.

Além dos membros do comitê, foi também entrevistado um consultor de projetos, que ajuda alguns proponentes não só a adequar as suas ideias em projetos elegíveis no PDRSX, como também a apresentá-los de forma exequível. No momento em que a entrevista foi feita, ele estava envolvido com dois projetos dentro do PDRSX: uma das artes comunitárias da região e outro do pessoal do cacau. No projeto das artes comunitárias ajudara a elaborá-lo, conforme os padrões do PDRSX e estava ajudando também na execução do projeto. No de cacau, estava ajudando no processo de prestação de contas. Teve outro projeto também da cooperativa do cacau orgânico, que ajudou a repactuá-lo. O projeto esteve parado há 3 anos e eles precisavam fazer uma nova readequação ao projeto para que pudessem submetê-lo de novo na câmara técnica para ser reprovado para poder continuar. Ele ajudou também nesse projeto de 2012 que foi repactuado agora em 2018. O projeto foi reprovado e está sendo implementado. Ele não está participando na sua execução, mas preparou-o para que ele fosse exequível. Com esta experiência achou-se pertinente entrevistá-lo para colher a sua percepção sobre o PDRSX.

As perguntas dirigidas a estes atores foram sobre a sua percepção e avaliação sobre a os arranjos institucionais que permitiram a operacionalização do PDRSX e a sua contribuição no desenvolvimento social.

2.2. Técnicas de pesquisa

Este trabalho é norteado por quatro conceitos-chave, a saber: avaliação de políticas públicas, capacidades políticas, arranjos institucionais e desenvolvimento sustentável (sustentabilidade social). Além disso, analisam-se também os mecanismos da contribuição das infraestruturas

elétricas na arrecadação de impostos e taxas e a distribuição dos recursos, coletados pelo Estado por meio de impostos, no desenvolvimento social. Algumas leis anteriormente mencionadas constituem o marco regulatório que orienta a distribuição dos recursos arrecadados do setor elétrico no Brasil, pois sem ele nenhuma contribuição legal poderia ser feita pelo setor elétrico no desenvolvimento social. Por isso, para se tecerem recomendações para Moçambique foi estudado também o mecanismo de distribuição dos recursos resultantes da contribuição do setor elétrico moçambicano, plasmado no sistema tributário.

Quanto aos pressupostos paradigmáticos da análise, aplicou-se o critério pós-positivista-construtivista (GUBA e LINCOLN, 2011) e a avaliação em profundidade, baseada na trajetória da política (LEJANO, 2012; RODRIGUES, 2008). Portanto, o estudo adotou modelos avaliativos compreensivos, também chamados interpretativos ou hermenêuticos, desenvolvidos através de um processo interativo e negociado envolvendo todos os grupos de interesse. Contrariamente ao paradigma positivista, o paradigma construtivista não concorda com a ideia da existência de verdades objetivas. Para ele, as realidades são construções sociais mentais, o que deixa claro que a verdade é subjetiva. Tal como afirmam Guba e Lincoln (2011 p.53s):

a verdade é uma questão de consenso entre construtores informados e esclarecidos, não de correspondência com a realidade objetiva; os fatos não têm nenhum significado exceto dentro de uma estrutura valorativa. Portanto, não é possível avaliar 'objetivamente' nenhuma proposição; só é possível compreender os fenômenos no contexto em que eles são estudados; os resultados com respeito a um contexto não podem ser generalizados para outro, tão pouco os problemas e as respectivas soluções podem ser generalizados de um ambiente para o outro.

A natureza da análise acima descrita foi denominada, por Guba e Lincoln, 2011, avaliação de quarta geração, tendo sido apresentada como a fase mais avançada de análise de políticas públicas, depois da primeira geração (positivista, baseada em indicadores previamente escolhidos), a segunda que é mais descritiva e baseada em pontos fortes e fracos de um programa (análise FOFA); a terceira geração onde o avaliador é chamado a emitir o seu juízo de valor, depois de percorrido a análise da primeira e segunda gerações.

O paradigma de avaliação em profundidade é baseado na trajetória da política – desenvolvida em quatro passos, nomeadamente: análise de conteúdo do programa com atenção a objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação; análise de contexto da formulação da política; trajetória institucional da política ou programa e espectro temporal e territorial. Por falar em paradigma de avaliação em profundidade, importa lembrar que na discussão sobre o tema acima feita mostrou-se que enveredar a análise somente pelas relações

formais, pode deixar escapar determinantes importantes na elaboração e implementação duma política pública, o que nesse estudo foi chamado “relações informais de poder”. Por isso, este estudo incluiu também esta metodologia, pois permitiu que se capturassem os pré-momentos da política, ou seja, os condicionantes informais que, no entanto, determinam o rumo da política.

Os dados foram recolhidos com recurso ao roteiro de entrevistas em profundidade (vide apêndice C), com base nos indicadores das categorias analíticas do quadro 4.

Quadro 4 – Categorias analíticas do arranjo institucional do PDRSX

	Estágio do PDRSX	Categorias analíticas
1	Processo de criação do PDRSX	Legalidade
		Inclusão e representatividade
2	Implementação	Consideração dos atores
		Responsabilidade
		Cumprimento dos planos e execução de projetos
3	Resultados	Eficácia (cumprimento de metas)
		Efetividade (adequado à realidade social)
		Eficiência (correta implementação)

Fonte: elaborado pelo autor

As entrevistas em profundidade são ótimas para coletar dados sobre as histórias pessoais, perspectivas e experiências dos indivíduos, especialmente quando tópicos delicados estão sendo explorados, como é o caso da experiência dos membros do CGDEX (MACK et al., 2002).

Na análise de dados, novas categorias emergiram e foram inclusas no estudo, nomeadamente: comunicação e transparência; coordenação; cooperação e/ou conflito e fiscalização. Estas categorias foram também analisadas na apresentação de resultados.

2.3. Coleta e análise de dados

O trabalho de campo foi orientado por um roteiro de entrevistas. Este foi reestruturado, ampliado e melhorado depois de a primeira versão ter sido testada numa instituição que de forma indireta participou na criação do PDRSX. As observações sugeridas foram incorporadas no novo roteiro, como o cuidado de não misturar, aspectos das condicionantes da obra (tais como compensações ambientais e royalties) com os condicionantes do leilão que deram origem ao PDRSX.

Em conformidade com o objetivo de capturar o processo da criação do PDRSX e a percepção dos atores envolvidos sobre o seu funcionamento, foram entrevistados membros do comitê gestor, diretamente envolvidos no arranjo. O quadro 5 mostra as organizações dos atores entrevistados, membros do CGDEX.

Quadro 5 – Lista de entrevistadas planejadas e realizadas com membros do CGDEX

	Entidade	Observação
1	Representante da União	Entrevista realizada. Por recomendação de um dos entrevistados, foi entrevistado também um ator que trabalhou na criação do PDRSX até o início do seu funcionamento, como um dos representantes da Casa Civil da Presidência da República.
2	Representante do Governo do Estado	Entrevista realizada
3	Representante dos municípios (Consórcio ACBM)	Entrevista realizada
4	Representante do setor empresarial	Recusou-se a dar entrevista
5	Representante das entidades trabalhadoras	Entrevista realizada
6	Representante dos movimentos sociais	Não foi possível contatá-lo(a)
7	Representante das comunidades indígenas	Entrevista realizada
8	Representante das instituições de ensino	Entrevista realizada
9	Representante da Norte Energia SA	Entrevista realizada
10	Consultor	Entrevista realizada
11	Instituto Avaliação	Entrevista realizada

Fonte; Elaborado pelo autor

O trabalho de campo foi feito em três momentos. O primeiro momento consistiu no deslocamento do pesquisador a Altamira, município paraense onde funciona a Secretaria Executiva do PDRSX e onde o comitê Gestor se reúne, para entrevistar alguns membros do CGDEX. A visita foi feita entre os dias 19 a 28 de Outubro de 2018. Nesta viagem foram feitas sete entrevistas, das quais uma a um consultor de projetos e as restantes aos membros do CGDEX. É de salientar que dois membros residentes em Altamira não foram entrevistados: o representante do setor empresarial, por se ter recusado a dar entrevista e a representante dos movimentos sociais, cujo contato não foi possível, mesmo tendo-se tentado

falar ao telefone e ido até ao seu local de trabalho, pois nunca lá se encontrou. Tentativas de colegas em contactá-la também não tiveram sucesso.

No segundo momento, a entrevista foi feita no dia 15 de janeiro, em Brasília, a um membro do CGDX que representa a Casa Civil da Presidência da República, ou seja, um dos representantes do Governo Federal no PDRSX.

A terceira ronda de entrevistas foi feita nos dias 31 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2019. No dia 31 entrevistou-se um ex-membro do CGDEX, que representava o Governo Federal nos primeiros anos da criação do PDRSX, por indicação do atual representante do Governo Federal no PDRSX. Além de ter participado na implementação do PDRSX, ele foi um dos membros que discutiu, desde cedo, a criação do PDRSX, no grupo interministerial. A outra entrevista, realizada no dia 3 de Fevereiro, foi com a representante da Associação Consórcio Belo Monte (ACBM), a associação dos prefeitos dos 12 municípios contemplados no PDRSX, que também tem assento no CGDEX. A dificuldade que houve em contactar o prefeito que representa a associação no CGDEX, fez com que ele delegasse uma funcionária do órgão, que trabalhou no PDRSX nos primeiros momentos da sua criação e que agora está trabalhando na ACBM. Estas últimas duas entrevistas foram feitas via vídeo conferência, com recurso ao *software* “appear.in”.

No ato das entrevistas, pediu-se permissão para gravá-las, para garantir que as informações não fossem perdidas durante a conversa. Depois disso, foram transcritas de acordo com as categorias analíticas e perguntas correspondentes a essas categorias (vide Apêndice B). A seguir, reuniram-se todas as respostas dos respondentes de cada pergunta, afim de se ter uma visão única sobre a resposta àquela pergunta. As falas que não correspondiam à categoria que estivesse sendo analisada, foram transferidas para as categorias correspondentes. As que não se encaixavam em nenhuma categoria prevista e que foram achadas importantes para o trabalho foram reagrupadas em novas categorias, tendo sido denominadas categorias emergentes, as quais foram mencionadas na subseção anterior.

O passo seguinte foi de análise e interpretação dos dados, com base nas falas dos entrevistados e da experiência adquirida no terreno. É de salientar que foram incluídas neste item observações colhidas nas conversas informais dos moradores de Altamira, que durante o trabalho de campo conversaram com o pesquisador.

Limitações do método

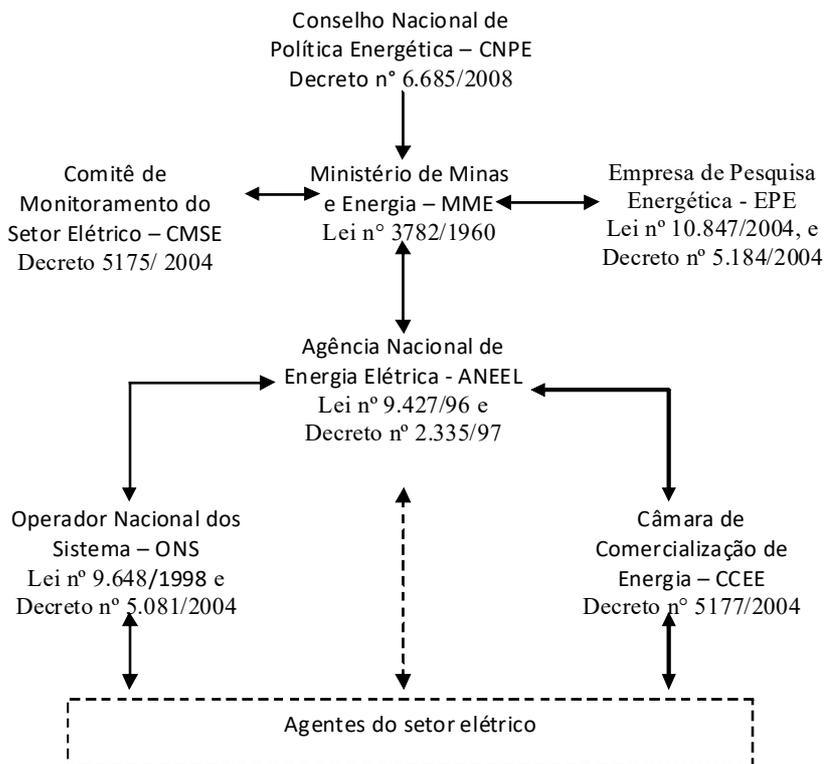
Foram identificadas como limitações do método para o estudo do problema a sua incapacidade de estabelecer relações de causalidade e de correlação entre as variáveis, no arranjo institucional para o desenvolvimento regional sustentável, a fim de assegurar que num processo de construção de infraestruturas do setor elétrico, em países subdesenvolvidos, haja um programa de desenvolvimento regional sustentável. Além disso, a impossibilidade do uso de um modelo econométrico na análise do arranjo para identificar os determinantes do desenvolvimento social na região de Xingu constitui outro viés do método. O fato de não terem sido sistematizados e avaliados os projetos financiados pelo PDRSX, fato descoberto durante a pesquisa de campo, não permitiu a coleta de dados quantitativos para posterior análise sobre o peso do PDRSX no desenvolvimento social da região. Sendo assim, o estudo focou mais no processo em si e não em enfatizar os resultados da política ou identificar a relação de causalidade ou de correlação entre as variáveis intervenientes no processo. Portanto, a falta de dados quantitativos suficientes que pudessem embasar uma análise quantitativa não permitiu avaliação da contribuição do PDRSX na melhoria das condições de vida da população, através de projetos por si financiados. Cabe referir também que os resultados de um estudo feito com base no método qualitativo é limitado ao contexto em que foi realizado, não podendo ser generalizado.

3. O CASO DO PDRSX

3.1. O setor elétrico brasileiro

O setor elétrico brasileiro é estruturado como mostra a figura 6.

Figura 6 – Estrutura do setor elétrico brasileiro



Fonte: elaborado pelo autor com base no ONS, 2017.

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) é constituído por elementos de diferentes ministérios que assessoram a Presidência da República, em matéria relativa à formulação de políticas e diretrizes sobre energia. Este órgão é também responsável em fazer a revisão das matrizes energéticas aplicadas às várias regiões do país; estabelecer diretrizes para programas específicos (uso do gás-natural, álcool, biomassa, carvão e energia termonuclear) e estabelecer diretrizes de importação e exportação de petróleo e gás-natural. As atividades deste setor são guiadas pelo Decreto 6.685/2008.

Quanto ao Ministério de Minas e Energia (MME), foi criado pela Lei nº 3782/1960 de 22 de Julho e cabe-lhe a responsabilidade de operacionalizar as políticas energéticas, ou seja, formula e implementa as políticas do setor energético, em conformidade com as diretrizes definidas pelo CNPE. Além disso, faz o planejamento do setor elétrico e define ações preventivas para restauração da segurança no suprimento, em caso de desequilíbrios conjunturais entre a oferta e a demanda de energia elétrica.

Por sua vez, o Comitê de Monitoria do Setor Elétrico (CMSE), que é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, tem como função compartilhar e avaliar a continuidade e a segurança do suprimento elétrico em todo o país. Ele acompanha o desenvolvimento das atividades de geração, transmissão e exportação de energia elétrica; avalia as condições de abastecimento e atendimento; realiza periodicamente análise integrada de segurança de abastecimento e de atendimento; identifica as dificuldades e obstáculos que afetem a regularidade e a segurança de abastecimento e expansão do setor; e elabora as propostas para ajustes e ações preventivas que possam restaurar a segurança no abastecimento e no atendimento elétrico. este comitê é regulado pelo Decreto 5175/ 2004 de 9 de Agosto.

Os estudos e projeções da matriz energética brasileira; a execução de estudos que propiciem o planejamento integrado de recursos energéticos; o desenvolvimento de estudos que propiciem o planejamento de expansão da geração e da transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos; a realização de análises de viabilidade técnico-econômica e sócio-ambiental de usinas; e a obtenção da licença ambiental prévia para aproveitamentos hidrelétricos e de transmissão de energia elétrica são feitos pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), uma instituição vinculada ao Ministério de Minas e Energia cuja finalidade é a prestação de serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, em conformidade com o estipulado na Lei nº 10.847/2004, e o seu respectivo regulamento (Decreto nº 5.184/2004).

Para a arbitragem do setor elétrico, foi criada a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), cujas atribuições são regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica; zelar pela qualidade dos serviços prestados, pela universalização do atendimento e pelo estabelecimento das tarifas para os consumidores finais, sempre preservando a viabilidade econômica e financeira dos agentes e da indústria. A ANEEL foi instituída pela Lei nº 9.427/96 e é regulamentada pelo Decreto nº 2.335/97.

É de referir que o sector elétrico brasileiro opera num sistema integrado, a nível nacional. Por isso, houve a necessidade de se criar um órgão para gerir o processo. Esse papel coube ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (NOS), que é a instituição responsável por operar, supervisionar e controlar a geração de energia elétrica no Sistema Integrado Nacional - SIN e por administrar a rede básica de transmissão de energia elétrica no Brasil. É sua responsabilidade velar pelo atendimento dos requisitos de carga, a otimização de custos e a garantia de confiabilidade do sistema, para além da definição das condições de acesso à malha

de transmissão em alta-tensão do país. O NOS foi criado pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 5.081/2004, de 14 de Maio.

Por último, existe a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica, a instituição responsável em viabilizar as operações de compra e venda de energia em todo o Sistema Interligado Nacional - SIN. É constituída por empresas de geração de serviço público, produtores independentes, autoprodutores, distribuidoras, comercializadoras, importadoras e exportadoras de energia, além de consumidores livres e especiais de todo o país. A CCEE é responsável pela contabilização e pela liquidação financeira no mercado de curto prazo de energia. É ela quem faz o cálculo e a divulgação do Preço de Liquidação das Diferenças (PLD) utilizado para valorar as operações de compra e venda de energia. O arcabouço legal que regula a câmara é o Decreto nº 5177/2004, de 12 de Agosto.

Este organograma gere uma potência instalada de 136.023.077 Kwh de energia elétrica, cuja fonte é predominantemente hidrelétrica, conforme a tabela 2.

Tabela 2 – Número de usinas e potência instalada por tipo de geração e a respectiva percentagem

Tipo de Usina	Número de usinas	%	Potência instalada (kw)^{1/}	%
Usina Hidrelétrica de Energia - UHE	201	5	84.703.838	62,3
Pequena Central Hidrelétrica - PCH	476	11,8	4.783.058	3,5
Central Geradora Hidrelétrica - CGH^{2/}	496	12,3	326.213	0,2
Usin Termelétrica de Energia - UTE	2291	56,6	38.372.240	28,2
Usina Termonuclear - UTN	2	0	1.990.000	1,5
Central Geradora Elielétrica - EOL	265	6,5	5.832.549	4,3
Central Solar Fotovoltaica - UFV	317	7,8	15.179	0
Total	4048		136.023.077	100

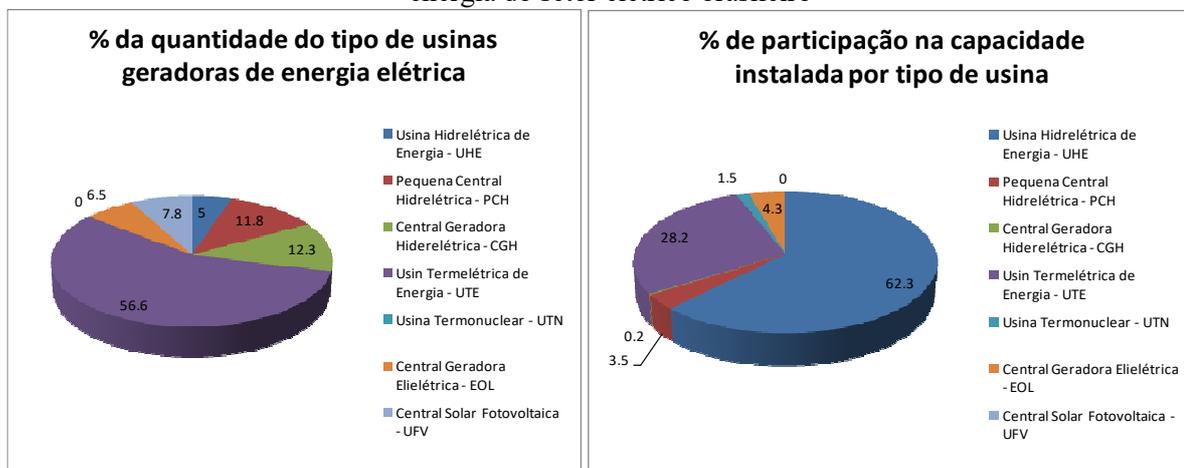
1/ sujeita à fiscalização da ANEEL

2/ potência instalada igual ou inferior a 1 MW

Fonte:ANEEL, 2015 (adaptado)

Relacionando o tipo de usinas geradoras de energia elétrica no Brasil e a sua participação na capacidade instalada, verifica-se que a maior fonte da energia é gerada a partir de usinas hidrelétricas, apesar de corresponder apenas a 5% das usinas do país. Ao contrário, a maior parte das usinas são termelétricas (56,6%), porém contribuem apenas com 28,2%. O gráfico 3 ilustra este fenômeno.

Gráfico 3 – Quantidade e participação na capacidade instalada em função do tipo de geração de energia do setor elétrico brasileiro



Fonte: ANEEL, 2015

O setor elétrico brasileiro está integrado na estrutura tributária brasileira em vista a poder contribuir para a melhoria das condições de vida da população residente nas regiões onde as usinas se localizam, através de compensações financeiras. A seção que se segue apresenta a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que permite a operacionalização legal do objetivo de redução das desigualdades regionais de desenvolvimento.

3.2. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional

As desigualdades sociais cada vez mais profundas na sociedade brasileira, registradas não só entre as classes sociais, como também e principalmente entre regiões, fizeram com que o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva tivesse a iniciativa de se criar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em 2003. A iniciativa foi acolhida e implementada no ano seguinte. Porém, a sua institucionalização viria a ser feita quatro anos mais tarde (em 2007) através do Decreto Presidencial n.º 6.047 de 22 de Fevereiro, cujas especificações se descrevem abaixo.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é legalmente coberta pelo artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil. O artigo observa que “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 9).

A PNDR operacionaliza estes objetivos constitucionais. Assim, o seu objetivo é reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões no Brasil e promover equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, entre os vários entes federais (Estados e Municípios) (Presidência da República, 2007).

Foi neste âmbito que se criou o Ministério da Integração Nacional, pela Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei n.º 10.683, de 28 de Maio de 2003 (Ministério da Integração Nacional, 2017). Em Fevereiro de 2017 foi aprovada a sua estrutura regimental, através do Decreto n.º 8.980/2017 de 1 de fevereiro, tendo sido estabelecidas as seguintes competências para o Ministério:

- *Formulação e condução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR;*
- *Formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento;*
- *Estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;*
- *Estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea "c" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal;*
- *Estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;*
- *Estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais;*
- *Acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;*
- *Proteção e defesa civil;*
- *Obras contra as secas e de infraestrutura hídrica;*
- *Formulação e condução da política nacional de irrigação;*
- *Ordenação territorial; e*

- *Obras públicas em faixas de fronteiras* (Ministério da Integração Nacional, 2017).

A emergência do interesse em abordar a questão de desenvolvimento regional remonta ao ano de 1950, quando o economista Celso Furtado “propôs a criação da Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (SUDENE) e, a partir daí, requalificou o desenho das políticas regionais brasileiras” (Ministério da Integração Nacional, 2010, p. 9). Esta estratégia focava exclusivamente o Nordeste devido às secas cíclicas que afetavam a região e que Celso Furtado estendeu a abordagem da pobreza da região, para além da seca. Foi graças a SUDENE que a região deu os primeiros passos de industrialização entre os anos 1964 e 1984, por meio da política liberal de mercado livre. Todavia, o crescimento econômico registrado na região não alterou a estrutura social de desigualdades sociais. Ou seja, a estratégia gerou crescimento econômico, mas a pobreza manteve-se inalterada na sociedade nordestina. Este fenômeno prevaleceu até os anos de 1990, pois com o fim do governo militar, o Brasil mergulhou-se numa crise econômica devido à inflação, o que fez com que o governo deixasse de focar as políticas de desenvolvimento regional e se concentrasse na estabilização monetária (BIELSCHOWSKY E MUSSI, 2005; MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010).

O interesse em políticas públicas de desenvolvimento regional viria a ser retomado no governo Lula, em 2003, conforme visto anteriormente. As linhas mestras da estratégia se baseavam em três princípios fundamentais, a saber:

- *promoção e integração/articulação das instituições de governo para o esforço de redução das desigualdades regionais;*
- *adoção de estratégias de ação em múltiplas escalas geográficas (em contraposição ao modelo tradicional de olhar para as macrorregiões do país, sobretudo Norte, Nordeste e Centro-Oeste);*
- *consolidação da PNDR como política de Estado (e não apenas de governo, o que não garante sustentabilidade ao processo)* (Ministério da Integração Nacional, 2010).

A nova estratégia de desenvolvimento Regional, mais tarde transformada em Política Nacional de Desenvolvimento Regional, para além de estabelecer planos regionais de desenvolvimento, previa mecanismos de financiamento dos arranjos produtivos, mediante a criação de fundos regionais de desenvolvimento. Foi assim que se identificaram como regiões

alvo da política de desenvolvimento regional as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (SIFERT, Et Al., 2014) e criados os respectivos fundos: Fundos constitucionais de financiamento das Regiões Norte – FNO, Nordeste – FNE e do Centro-Oeste – FCO, como determina o Inciso II do artigo 6º do Decreto nº 6.047/2007 de 22 de Fevereiro (Presidência da República, 2007). Para melhor operacionalização da política nas diferentes regiões, foram identificadas nas regiões, territórios em processo de incorporação à dinâmica nacional, territórios com padrão prolongado de estagnação e territórios com fragilidade econômica, cujas intervenções foram ajustadas às suas características.

É de salientar que o financiamento do desenvolvimento regional é também garantido (por lei) por outros fundos, como o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e fundos provenientes de recursos dos agentes financeiros oficiais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007) e que conta com uma planificação participativa e coordenada entre os atores interessados (SIFERT Et Al., 2014).

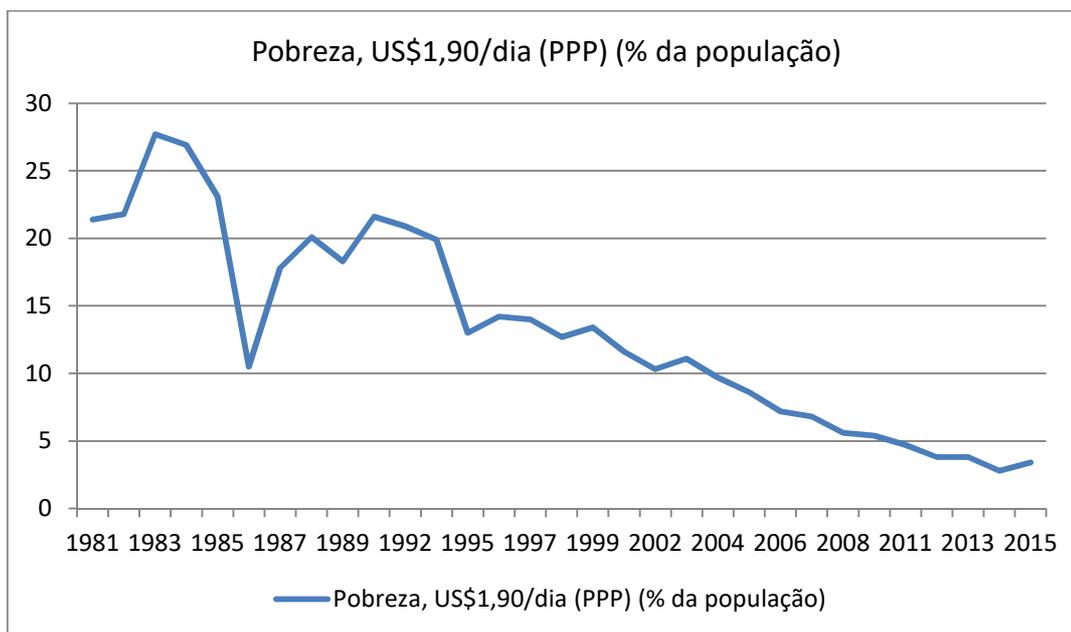
Resultados da PNDR

As medidas da PNDR parece terem tido resultados positivos, como refere o Banco Mundial (World Bank, 2018):

Entre 2003 e 2014, o Brasil viveu uma fase de progresso econômico e social em que mais de 29 milhões de pessoas saíram da pobreza e a desigualdade diminuiu expressivamente (o coeficiente de Gini caiu 6,6% no mesmo período, de 58,1 para 51,5). O nível de renda dos 40% mais pobres da população aumentou, em média, 7,1% (em termos reais) entre 2003 e 2014, em comparação ao crescimento de renda de 4,4% observado na população geral.

De fato, os dados da pobreza no Brasil, ilustrados no gráfico 4, revelam uma queda contínua da pobreza do ano 2003 até 2014. Esta redução é atribuída ao plano estratégico da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e os seus respectivos programas

Gráfico 4 – Evolução da pobreza no Brasil de 1981 a 2015



Fonte: World Bank, 2018²⁹

Para além dos planos de desenvolvimento regionais sustentáveis, a redução da pobreza no Brasil é atribuída também ao programa Bolsa Família, que para além de contribuir para o sustento das famílias de renda baixa estimula a educação das crianças das mesmas (CERATTI, 2018). A seguir, apresentam-se alguns elementos-chave de políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável do Brasil.

3.3. Políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável no Brasil

Uma das aplicações de políticas públicas para o desenvolvimento regional no Brasil, com recurso a projetos de infraestruturas elétricas, foi feito na região de Xingu, em Pará. O projeto da Usina de Belo Monte ganha relevância para análise por ter adotado uma metodologia inovadora na conciliação de projetos de aceleração do crescimento com o desenvolvimento socioambiental. A intervenção foi feita através do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu (PDRSX) que se apresenta a seguir.

²⁹ Dados disponíveis em <https://data.worldbank.org/country/BR?locale=pt>.

3.3.1. Viabilização de projetos hidroelétricos no Brasil

Para se viabilizar uma usina hidrelétrica no Brasil, sete passos essenciais são requeridos para que uma usina hidrelétrica seja instalada e comece a operar, no Brasil, nomeadamente:

1. estimativa do potencial hidrelétrico, onde se analisam as alternativas de divisão e de queda para a bacia;
2. viabilidade do projeto, que visa a otimização técnica, econômica e ambiental;
3. licitação por leilão;
4. elaboração do projeto básico, detalhando o aproveitamento pretendido;
5. elaboração do projeto básico ambiental detalhando as recomendações incluídas no estudo de impacto ambiental e nos condicionantes da licença prévia, para a obtenção da licença de instalação;
6. elaboração do projeto executivo que é o desenvolvimento do projeto básico, onde se passa a incluir os desenhos dos detalhes das obras civis e dos equipamentos eletrônicos necessários para a montagem dos equipamentos;
7. licença de operação, concedida depois da conclusão da obra pelo órgão ambiental e pela ANEEL. Só depois desta fase ocorre o enchimento do reservatório e inicia a operação.

A fase de viabilidade ambiental do projeto é fundamental no processo, pois é neste estágio onde deve haver a interação de todos interessados e envolvidos voluntária ou involuntariamente no projeto. O Estudo de Impacto Ambiental é a avaliação ex-ante dos efeitos prováveis negativos e positivos sobre as diferentes dimensões, como: o meio físico (clima, qualidade de água, recursos minerais e geologia), meio biótico (plantas e animais), meio socioeconômico (atividades econômicas, condições de vida da população, patrimônio histórico-cultural, saúde, educação) e as comunidades tradicionais protegidas (indígenas e quilombolas). O empreendimento de belo Monte ganha relevância para ser estudado pela forma inovadora que este processo foi conduzido, como se verá mais adiante. Neste âmbito, foram identificados cinco municípios que seriam diretamente afetados pela usina, nomeadamente: Vitória de Xingu, Altamira, Senador Porfírio, Anapu e Brasil Novo. Os principais impactos previstos a atingirem estes municípios foram: a inundação de algumas áreas dos seus territórios, redução da água a jusante na Volta Grande de Xingu e o deslocamento involuntário da população urbana e rural.

Para se levar a cabo um programa de desenvolvimento regional sustentável, foram projetadas intervenções nas áreas que iriam ser afetadas pelo empreendimento elétrico, através de planos, programas e projetos. Foi assim que se propuseram dezoito (18) planos, cinquenta e três (53) programas e cinquenta e oito (58) projetos, associados aos eixos de atuação, a saber:

1. plano de gestão ambiental;
2. plano ambiental de construção;
3. plano de acompanhamento geológico / Geotérmico e de recursos minerais;
4. plano de gestão de recursos hídricos;
5. plano de conservação dos ecossistemas terrestres;
6. plano de conservação dos ecossistemas aquáticos;
7. plano de atendimento à população atingida;
8. plano de requalificação urbana;
9. plano de articulação institucional;
10. plano de relacionamento com a população;
11. plano de valorização do patrimônio;
12. plano de saúde pública;
13. plano de gerenciamento integrado da Volta Grande de Xingu;
14. plano ambiental de conservação e uso do entorno dos reservatórios artificiais;
15. plano de fortalecimento institucional e direitos indígenas;
16. plano de requalificação do serviço de educação para a população indígena;
17. plano de saneamento básico para as comunidades indígenas; e
18. plano de sustentabilidade econômica da população indígena.

A maior parte destes planos se desdobraram em vários programas e estes, por sua vez em diferentes projetos em vista a responder as demandas de cada área de atuação.

Importa referir também que o projeto da UHE de Belo Monte levou cerca de trinta e cinco (35) anos para a sua implementação, como mostra o quadro 6.

Quadro 6 – Datas e eventos de preparação para a construção da UHE de Belo Monte

Ano	Evento
1975	início dos Estudos de Inventário para o aproveitamento hidrelétrico da bacia do rio Xingu
1980	conclusão dos Estudos de Inventário e início dos Estudos de Viabilidade da Usina Hidrelétrica Kararaô, posteriormente renomeada UHE Belo Monte
1989	conclusão dos primeiros Estudos de Viabilidade da UHE Belo Monte
1994	revisão dos Estudos de Viabilidade com diminuição da área inundada e não

	inundação das áreas indígenas
1998	solicitação da Eletrobras à Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica - de autorização para realizar, em conjunto com a Eletronorte, novos Estudos de Viabilidade da UHE Belo Monte
2001	aprovação do Conselho Nacional de Política Energética da Resolução nº 2, de 17 de Setembro de 2001, que reconhece o interesse estratégico da UHE de Belo Monte na geração de energia elétrica e recomenda que seja feita a avaliação do potencial do empreendimento na promoção do desenvolvimento regional
2002	apresentação dos Estudos de Viabilidade à Aneel. Ministério Público consegue, por meio de ação na justiça, paralisar os trabalhos e o EIA não pode ser concluído
Julho/2005	autorização do Congresso Nacional à Eletrobras para desenvolver os estudos necessários à implantação da UHE Belo Monte
Agosto/2005	solicitação das empresas Eletrobras, Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Norberto Odebrecht, à Aneel para autorizar a realização dos estudos de revisão do inventário hidrelétrico da bacia do rio Xingu.
Janeiro/2006	solicitação ao Ibama da abertura do processo de licenciamento ambiental prévio.
Julho/2008	definição pelo Conselho Nacional de Política Energética da UHE Belo Monte como o único potencial hidrelétrico a ser explorado no rio Xingu. (Resolução CNPE Nº 06/2008)
Julho/2008	aprovação pela Aneel da atualização do Estudo de Inventário do rio Xingu com apenas a UHE Belo Monte.
Fevereiro / 2009	protocolo do EIA/RIMA no IBAMA.
Março/2009	solicitação da Licença Prévia pela Eletrobrás.
Setembro/ 2009	realização de audiências públicas nos municípios paraenses de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém.
Novembro/2009	instituição do Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI), composto por representantes do Governo Federal e em parceria com o Governo de Estado do Pará, com o objetivo de concluir o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu (Decreto de 19 de novembro de 2009).
Fevereiro / 2010	emissão da Licença Prévia da UHE Belo Monte pelo Ibama.
Março/2010	emissão da Portaria MME nº 98/2010, definindo data de realização do Leilão do AHE Belo Monte, para 20 de abril de 2010.

Fonte: PDRSX, 2010.

Cabe salientar que o projeto Belo Monte não foi implementado conforme o planejado nos anos 1980, devido a demandas sociais e ambientais. Em 1988, realizou-se o Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, que contou com a participação de 3 mil pessoas (sendo 650 índios), onde foi mobilizada a sociedade civil que seria afetada pela usina. A possibilidade de impactos ambientais e sociais, sobretudo atingindo comunidades indígenas e ribeirinhas, foi a tônica de um discurso que uniu movimentos e organizações ambientalistas e sociais nos níveis internacional, nacional e local. Não obstante, Belo Monte continuou fazendo parte dos planejamentos energéticos do Governo Federal.

Após manifestações sociais e a recusa do Banco Mundial em financiar a usina, o projeto inicial foi remodelado em 1994, quando se definiu que a usina alagaria 516 km² de área, para

um aproveitamento energético médio de 4.500 megawatts (MW), com potência instalada de 11.233 MW tornando Belo Monte a terceira maior usina do mundo (Da Fonseca, 2016).

Em resposta às reivindicações da sociedade civil e dos ambientalistas, as áreas previstas para inundação foram reduzidas de 1225 Km² para 516 km², para que não fossem inundadas terras indígenas. Além disso, as várias usinas projetadas na região foram canceladas, tendo sido reduzidas para uma de grande envergadura, para minimizar significativamente os danos socioambientais. Por outro lado, optou-se igualmente por instalar uma usina à fio d'água e uso de tecnologias mais eficientes e com pouco impacto (Da Fonseca, 2016; Mello, 2013). Por outro lado, o edital do leilão da Usina hidrelétrica de Belo Monte, diferentemente dos outros empreendimentos hidrelétricos já concedidos no Brasil, instituiu uma cláusula ímpar que destina recursos para serem aplicados no PDRSX (ANEEL, 2009). O estabelecimento dessa obrigatoriedade pelo Estado brasileiro ao vencedor do leilão demonstrou a importância que se deu à implantação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu em concomitância com a Usina hidrelétrica de Belo Monte (Rios, 2013). O montante de recursos destinados ao PDRSX instituídos pelo leilão da ANEEL é de R\$ 500 milhões (ANEEL, 2009) a serem disponibilizados pelo consórcio vencedor do leilão, neste caso o Consórcio Norte Energia S.A.

Controvérsias sobre o PDRSX

O processo de licenciamento ambiental brasileiro é bastante complexo e considerado, ao menos formalmente, um dos mais rigorosos do mundo, conforme visto anteriormente. Além da complexidade, a experiência do processo de coordenação das atividades referentes ao atendimento dos conflitos socioeconômicos e ambientais entre os vários atores (da União, estaduais, municipais e da sociedade civil) constituiu uma marca específica do empreendimento.

A percepção sobre o empreendimento foi distinta, entre os atores. Isso levou a criação de dois grupos com visões antagônicas, em que um apoiava a construção da usina (membros do governo e a empresa concessionária), enquanto o outro não era favorável à construção da mesma (sociedade civil). Os principais argumentos destes grupos, foram sintetizados por Fonseca (2016), como se segue:

Ala favorável à construção

- a energia hidrelétrica é mais barata e mais sustentável ambientalmente que suas alternativas energéticas, como termoelétricas e usinas nucleares;
- para a promoção do desenvolvimento econômico e social nacional, atendendo à demanda por suprir o uso comercial e residencial de 190 milhões de brasileiros, é necessário ampliar significativamente a oferta de energia no Brasil, em uma taxa de 300 MW por ano entre 2008 e 2015; e
- Belo Monte alagará uma parcela pequena de área (516 km²) se comparado a seu grande potencial hidroelétrico, não atingindo nenhuma terra indígena.

Ala desfavorável

1. A usina terá impactos negativos na biodiversidade amazônica, seja com relação à biodiversidade situada na área alagada, seja quanto às espécies situadas no regime fluvial que a circunda.
2. A construção da obra acarretará danos sociais significativos, tais como o deslocamento de um contingente entre 20 mil e 40 mil pessoas, e impactos diretos nos meios culturais e de subsistência de populações indígenas e ribeirinhas da região.
3. Embora tenha um potencial instalado de 11.233 MW, gerará, em média, apenas 4.500 MW, tornando-se uma das usinas de menor eficiência energética do país. Para melhor aproveitar os mais de 11 mil MW instalados e fazer de Belo Monte uma usina lucrativa, serão construídas outras hidrelétricas na região, com impactos sociais e ambientais maiores.
4. Usinas hidrelétricas não são fontes limpas de energia, mas grandes emissoras de metano, gás que contribui, de forma mais acentuada que o dióxido de carbono, para o advento das mudanças climáticas.
5. A energia gerada pela usina beneficiará prioritariamente grandes indústrias de alumínio instaladas na Amazônia, e seus benefícios não serão socializados de forma ampla para a população brasileira.

Constitui também argumento forte da ala desfavorável ao projeto a percepção de falta de consideração aos povos indígenas, no processo de licenciamento, pelas seguintes razões:

1. Não terem sido dadas informações de impacto confiáveis e em linguagem por si perceptível;
2. Não houve reuniões e audiências para se auscultar a percepção dos índios; e
3. Subestimaram o número de indígenas e residentes na zona de Altamira (indígenas ou não).

Os indígenas têm medo de serem dependentes da concessionária (Norte Energia), como acontece na usina de Tucuruí³⁰.

Outro ponto constatado foi o aliciamento das lideranças mais velhas que criam clivagens internas e o conseqüente desconcerto da sua posição em relação aos projetos. “Isso já acontece lá dentro da nossa aldeia, porque eles ficam indo lá e dando presentinho, só pra eles” (MELLO, 2013, P. 133).

Além disso, os índios não tinham informação sobre o que iria acontecer, de forma detalhada; temiam a possibilidade de contaminação da água com plantas venenosas, porque não haveria prévio desmatamento; havia escassez de informações sobre provável plano de reassentamento da população atingida; diferença do modo de vida das cidades com o levado na zona de origem; os povos indígenas sentem que são expropriados dos seus recursos, em benefício de outros; incertezas devido à falta de clareza nos projetos; receio de a água ser despejada pelo vertedouro sem prévio aviso; receio da eclosão da malária; aumento da densidade populacional na região; importação de vícios; os estudos não são imparciais e distorcem o número real de famílias da região (o EIA fala de 350 famílias enquanto na realidade são 11.700); são nove terras atingidas mas a Eletronorte considera duas (MELLO, 2013).

Apesar destas divergências, o projeto avançou com a obrigatoriedade de a concessionária honrar com os compromissos socioambientais previamente acordadas. E para que o projeto constituísse um vetor de desenvolvimento regional sustentável, criou-se o Plano de

³⁰ Para além de impactos sobre populações indígenas, reassentamento de população deslocada, perda de peixes e de outros recursos para residentes a jusante, e problemas de saúde, tais como a malária, uma praga de mosquitos do gênero *Mansonia*, e a acumulação de mercúrio nos peixes no reservatório e nas pessoas que os comem, a população de Tucuruí foi forçada a se transferir de um lugar para o outro, ora para ceder lugar à construção da usina, ora para dar espaço para a construção da linha de transporte da energia elétrica produzida e ainda pela linha férrea da Companhia Vale do Rio Doce. Além disso, o processo acabou culminando com a extinção do povo indígena os Gavião.

Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu (PDRSX). A seguir, apresentam-se algumas características do PDRSX como vetor de desenvolvimento sustentável.

3.3.2. O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu (PDRSX)

O empreendimento hidrelétrico de Belo Monte localiza-se no Estado de Pará. Situado na região Norte do país. É o 26º Estado com maior área territorial, do 27 estados membros da União, e o 9º em número de habitantes. Faz fronteira com os Estados de Roraima, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins, Maranhão e Amapá. A sua capital é Belém e está subdividido em 143 municípios, numa área territorial de 1.253.164,5km². Até o ano de 2010, tinha 7,58 milhões de habitantes. O seu PIB era de 77,8 bilhões e PIB per capita de 10,2 mil reais. A expectativa de vida era de 72,3 anos e o seu IDH era de 0,65³¹.

O PDRSX foi concebido para conciliar o programa de crescimento econômico, que seria criado com a implantação de geração de energia elétrica, com a diminuição da precariedade das condições de vida da população vulnerável, causada pelo modelo econômico concentrador da riqueza e renda, considerado como principal responsável pela exclusão social. Por outro lado, pesou também o reconhecimento da necessidade de se garantir os direitos de cidadania e sociais, para se melhorar a qualidade de vida do população em geral e especialmente dos grupos vulneráveis.

O plano foi elaborado por uma equipe multissetorial, um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI), com base na metodologia do Planejamento Territorial Participativo (PTP). Este grupo fez três consultas públicas, nos municípios de Altamira, Uruará e Senador José Porfírio, na região de Xingu, onde seria implantada a usina hidrelétrica. Nesse processo, promoveu uma ampla discussão com a sociedade local, a fim de recolher contribuições da população. Além disso, promoveu um seminário sobre cadeias produtivas, em Altamira. No cômputo geral, o GTI reuniu cerca de duas mil pessoas (Casa Civil da Presidência da República, 2010).

O PDRSX insere-se num planejamento mais geral da União, que desejando criar uma base administrativa governamental mais próxima do cidadão e mais eficaz, para adequar as

³¹ Dados colhidos do site de dataviva em <http://www.dataviva.info/pt/location/1pa>.

políticas públicas às necessidades sub-regionais, subdividiu o país em 12 regiões de integração. Portanto, o PDRSX é uma estratégia de desenvolvimento sustentável concebida para atender as demandas da região, em função das suas características peculiares.

É preciso assinalar que com o PDRSX espera-se que as desigualdades regionais diminuam e que se promova o crescimento econômico do Estado de Pará. Para isso, era preciso haver integração dos atores políticos das três esferas do governo (União, Estado e Municípios abrangidos) para construção de uma agenda de políticas sociais públicas intermunicipalizadas nessa região, com o envolvimento da população local.

Por essa razão, foi mobilizada a sociedade civil e conselhos de garantia de direitos para a construção e pactuação de políticas (Conselhos, Fóruns, Consórcios) com os municípios que constituem a Região de Integração do Xingu. Ademais, foram mobilizados serviços financeiros para investimentos produtivos e geração de emprego e renda, a fim de garantir a eficiência e a eficácia na implementação das políticas a partir de um conjunto integrado de ações de iniciativa tanto público, como da sociedade para a oferta e a operação de benefícios, serviços, programas e projetos.

À margem das consultas públicas, o GTI encomendou um estudo à equipe de professores e pesquisadores da Universidade Federal do Pará / Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Estes consultaram e sistematizaram bases documentais importantes, além de ter realizado trabalho de campo sobre os diferentes temas que o compõem, da história e economia aos meios físico e natural. A pesquisa identificou os problemas, limites e potencialidades, para além de ter ajudado na compreensão das principais dinâmicas econômicas, sociais, políticas, étnicas e ambientais fundamentais para se pensar na intervenção do Estado. O estudo retratou situações e singularidades dessa região, nas dimensões do passado e do presente, e permitiu um certo equilíbrio cognitivo na mediação da relação entre o Estado e sociedade civil.

O objetivo do PDRSX é viabilizar a implementação de políticas sociais públicas que possam responder satisfatoriamente às necessidades do povo, num contexto de desenvolvimento sustentável. Para o efeito, houve a necessidade de se monitorar e avaliar a agenda da política pela sociedade, a fim de assegurar que os serviços prestados fossem de qualidade.

3.3.3. O processo da criação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu

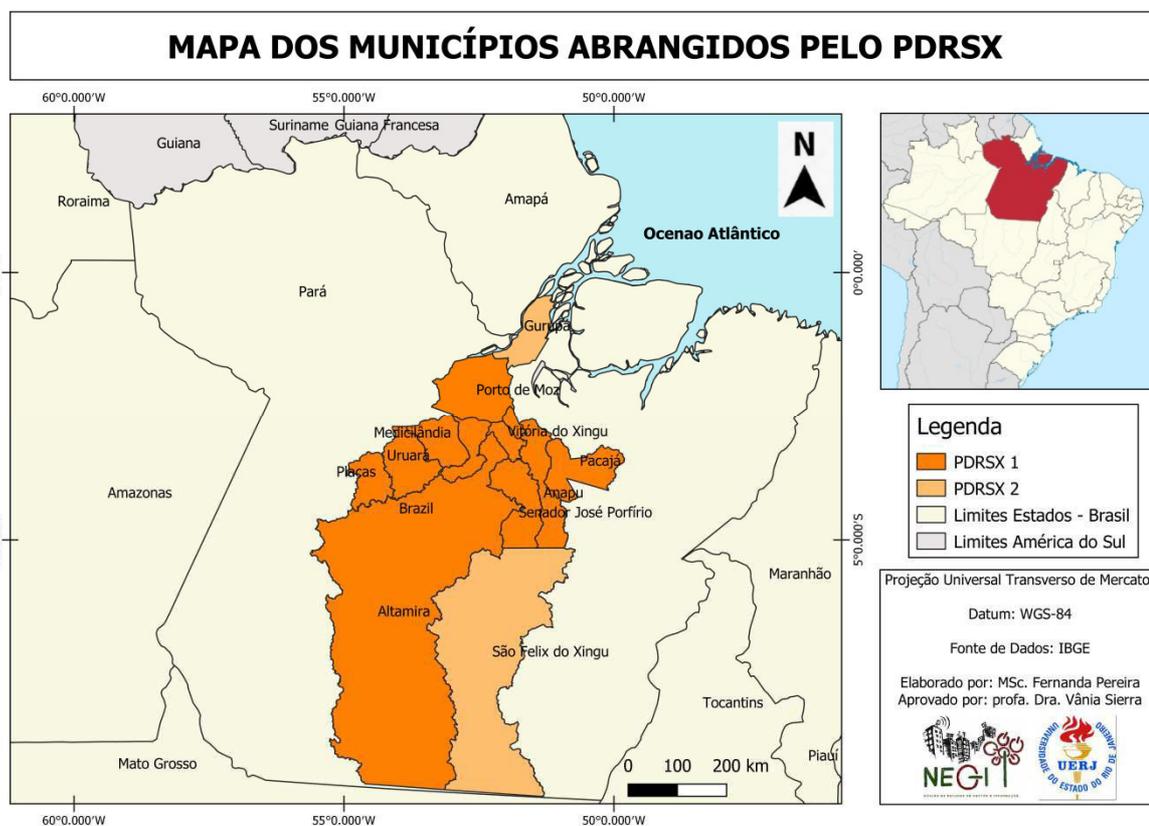
Para que o projeto de hidrelétrica de Belo Monte constituísse um vetor tanto para o desenvolvimento econômico do país, como do desenvolvimento socioambiental, elaborou-se o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu (PDRSX).

O Plano foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental formalizado por meio de Decreto de 19 de novembro de 2009³², envolvendo dezenove órgãos e entidades federais, vinte e sete órgãos do Estado do Pará, governos municipais e sociedade civil, que se manifestou em consultas públicas realizadas nas cidades de Altamira, Senador José Porfírio e Uruará. A metodologia utilizada foi o Planejamento Territorial Participativo (PTP). O planejamento participativo viabiliza uma relação entre Estado e sociedade civil, através do poder local, na busca da definição de ações estratégicas voltadas ao desenvolvimento territorial. Nessa concepção, a gestão pública tem importância fundamental para a resolução dos problemas socioeconômicos e ambientais que afetam os cidadãos nas diferentes municipalidades do estado do Pará, exigindo a pactuação dos planos governamentais, que devem ser estruturados a partir das necessidades sociais identificadas nas demandas da população local (Casa Civil da Presidência da República, 2010). Após sua conclusão, o PDRS do Xingu foi institucionalizado por meio do Decreto nº 7.340, de 21 de Outubro de 2010, uma parceria entre o Governo Federal e o Governo do Estado do Pará e representa mecanismo para a descentralização de políticas públicas (Siffert, Cardoso, Magalhães, & Lastres, 2014).

Para a estruturação do PDRSX, definiu-se, como área de influência do projeto dez municípios da região do Xingu (Altamira, Anapu, Brasil Novo, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Uruará), conforma apresentado na figura 7.

³² Os documentos, tanto do PDRSX, como da Casa Civil não indicam o número do decreto. Vide http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7340.htm.

Figura 7 – Mapa dos municípios abrangidos pelo PDRSX



Para a efetiva implantação do PDRSX, instituiu-se o Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (CGDEX) composto, de forma paritária, por representantes de todas as esferas de governo, além de representantes da sociedade civil, conforme a tabela 3. Conta também com uma Coordenação-Geral integrada por quatro membros: um do Governo Federal, um do Governo do Estado do Pará, o Presidente do Consórcio Belo Monte e um escolhido pelos representantes da sociedade civil (PDRSX, 2017). As atribuições do Comitê Gestor e seu funcionamento são definidas no decreto que o institui e em seu regimento interno – Resolução N° 01/2011 de 17 de Junho (PDRSX, 2011). A sua tarefa é, no geral, compreender a articulação política entre as três esferas de governo e as respectivas esferas setoriais, visando a viabilizar a implementação das ações do Plano, definir as ações prioritárias no território, revisando-as quando necessário e realizar o monitoramento da execução das ações previstas, assim como a sua efetividade (Casa Civil da Presidência da República, 2010).

Tabela 3 – Composição do Comitê Gestor.

INSTÂNCIA		TITULAR	SUPLENTE	TOTAL
PODER EXECUTIVO	GOVERNO FEDERAL	05	05	10
	GOVERNO ESTADUAL	05	05	10
	GOVERNOS MUNICIPAIS	05	05	10
	TOTAL	15	15	30
SOCIEDADE CIVIL	SETOR EMPRESARIAL (1)	04	04	08
	ENTIDADES DOS TRABALHADORES	04	04	08
	MOVIMENTOS SOCIAIS	04	04	08
	COMUNIDADES INDÍGENAS	02	02	04
	INST. ENSINO E PESQUISA	01	01	02
	TOTAL	15	15	30

Fonte: PDRSX, 2010.

(1) Inclui um representante do Consórcio Norte Energia S/A.

Da análise da composição do comitê gestor do PDRSX nota-se que apesar de se ter baseado no princípio paritário, a representação das comunidades indígenas pode ter sido prejudicada em virtude destas serem quiçá as mais afetadas pelo impacto da usina, que outros atores. Aliás, a região de Belo Monte conta com diferentes grupos indígenas como Xipaya, Kuruaya, Juruna, Arara e Kayapó. A sua representação por dois elementos pode não ter sido suficiente para representar os demais. Além disso, a inclusão do setor empresarial na categoria de sociedade civil pode ter constituído outro viés, por ser o principal interessado no projeto e cujos interesses serem contrários aos dos outros membros da sociedade civil, principalmente as comunidades indígenas e os movimentos sociais.

A governança do PDRSX

A governança possibilita uma melhor coordenação e direção dos atores interessados num projeto (Pereira et al., 2017). Por essa razão, a nova tendência do setor público é a adoção deste sistema de gestão da coisa pública. No caso do projeto PDRSX, foram criados cinco eixos temáticos, dentre eles o eixo do modelo de governança a ser adotado pelo plano. Nele lê-se que tem como função:

1. fortalecer a gestão local e territorial na região;

2. *promover, fortalecer e integrar a cooperação técnica e a gestão compartilhada de políticas públicas nas três esferas de governo, com base nos instrumentos existentes (Zonas Ecológico-Econômicas - ZEE, Plano da BR-163 Sustentável, planos diretores municipais, estudos de impacto ambiental, cenários, Plano Plurianual Estadual - PPA, Unidades de Conservação criadas e propostas); e*
3. *efetivar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas na região.*

Além disso, este eixo visa “assegurar o acesso à informação e o fortalecimento de capacidades de todos os indivíduos e instituições que participem do espaço de governança de tal forma que possa minimizar assimetrias de conhecimento e poder na elaboração de planos e agendas de desenvolvimento, e no seu monitoramento” (Fundação Getúlio Vargas, 2017).

Outros eixos temáticos referem-se a ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; infraestrutura para o desenvolvimento; e inclusão social e cidadania (Casa Civil da Presidência da República, 2010).

O comitê gestor é composto pela Coordenação-Geral e por oito Câmaras Técnicas. O CGDEX contara com uma Coordenação-Geral, que tem a função de promover a articulação entre os órgãos e entidades governamentais e entre estes e as entidades da sociedade civil, para fins de efetivação das ações do PDRS Xingu (Art. 13º do Cap. 1 da Resolução N° 01/2011 de 17 de Junho).

A Coordenação Geral é constituída por quatro elementos representantes de cada uma das esferas de governo: da União, do Estado de Pará, representante dos municípios envolvidos no PDRSX e representante da sociedade civil³³, em conformidade com o Art. 14º do Cap. 1 da Resolução N° 01/2011 de 17 de Junho e tem como competências:

I – representar o CGDEX;

II – convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias do CGDEX, ordenando os trabalhos, resolvendo as questões de ordem, apurando as votações e exercendo voto de qualidade;

III – enviar aos demais componentes do CGDEX a pauta das reuniões e a documentação relativa às matérias a serem discutidas além da memória da reunião que a precedeu;

³³ Depois soube-se que este elemento ainda não foi formalizado, dado que não consta no Decreto 7.340/2-10 de 21 de Outubro.

IV – assinar relatórios de reunião e correspondências;

V – coordenar e acompanhar a implantação dos atos do CGDEX;

VI – convidar terceiros para participar de reuniões;

VII - enviar à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo, ao Conselho Nacional de Política Energética, ao Governo do Estado do Pará e ao Consórcio Belo Monte o relatório anual aprovado em Plenário sobre a execução e efetividade do PDRS Xingu;

VIII – Submeter à aprovação da Plenária a memória da reunião anterior; e

IX – Garantir a publicação e divulgação periódica das deliberações e documentos do Comitê Gestor para a região de abrangência do PDRS (Art. 15º da Resolução No 01/2011 de 17 de Junho 2011).

A Coordenação Geral conta com uma Secretaria Executiva³⁴ que tem as seguintes atribuições:

I – informar à Coordenação-Geral sobre as matérias afetas ao PDRS do Xingu;

II – redigir e submeter ao Plenário do Comitê proposta de relatório anual sobre a execução e a efetividade do PDRS do Xingu;

III – exercer as demais funções administrativas e operacionais afetas ao CGDEX;

IV – redigir as memórias de todas as reuniões do PDRS Xingu; e

V – Publicar e divulgar os relatórios, decisões e documentos do CGDEX na região de abrangência do PDRS do Xingu (Art. 17º da Resolução No 01/2011 de 17 de Junho).

O CGDEX conta com a colaboração das câmaras técnicas, cuja tarefa é subsidiá-lo na promoção de políticas públicas que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população da Região do Xingu, com justiça e igualdade, por meio de um novo modelo de desenvolvimento sustentável (Resolução No 01/2011 de 17 de Junho). Assim, constituem seus principais eixos de atuação:

I – Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental;

II – Infraestrutura para o desenvolvimento;

III – Fomento às atividades produtivas sustentáveis;

³⁴ Esta função é atualmente desempenhada por uma empresa contratada.

IV – Inclusão social e cidadania;

V – Gestão territorial;

VI – Monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental do empreendimento Belo Monte (Art. 18º da Resolução No 01/2011 de 17 de Junho) e cabe às Câmaras Técnicas:

I – detalhar o plano de ações e metodologia de trabalho para cada eixo temático do PDRS do Xingu;

II – manifestar-se sobre consultas que lhes sejam encaminhadas;

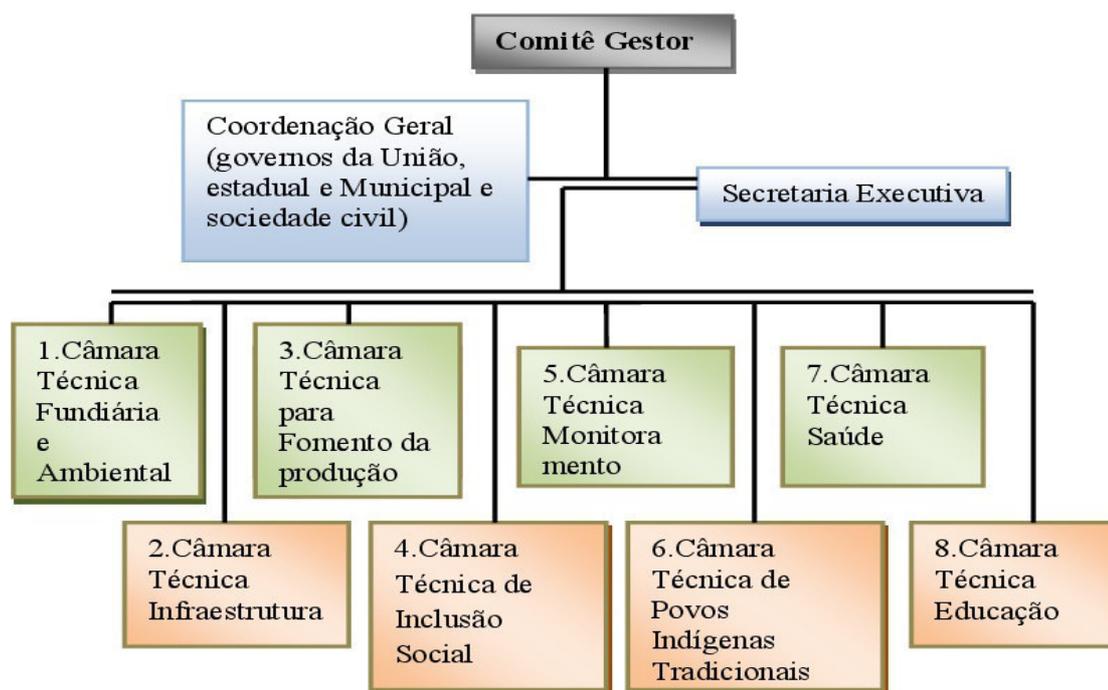
III – relatar e submeter à aprovação do Plenário assuntos a elas pertinentes;

IV – convidar especialistas e agentes públicos para assessorá-las em assuntos de sua competência; e

V – propor a realização de reuniões conjuntas com outras Câmaras Técnicas do Comitê (Art. 20º da Resolução No 01/2011 de 17 de Junho) (PDRSX, 2011).

A coordenação do CGDEX é esquematicamente representada pela figura 8.

Figura 8 – Organograma do CGDEX.



Fonte: adaptado do PDRSX, 2010.

Nesse processo foram criadas oito câmaras técnicas, orientadas para as seguintes áreas de atuação: fundiária e desenvolvimento ambiental, desenvolvimento de infraestruturas, fomento da produção, inclusão social, monitoramento, povos indígenas e tradicionais, saúde e

educação. As câmaras técnicas são responsáveis em identificar as demandas das suas áreas de atuação, conforme documentado pelo PDRSX (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, pp. 157ss). As demandas a serem identificadas e atendidas pelas Câmaras Técnicas, foram classificadas em eixos temáticos, a saber: eixo temático 1: ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental, eixo temático 2: infraestrutura para o desenvolvimento, eixo temático 3: fomento às atividades produtivas sustentáveis, eixo temático 4: inclusão social e cidadania e eixo temático 5: modelo de gestão. Além destes eixos, atenção específica foi dispensada aos assuntos das comunidades indígenas, que não serão desenvolvidos neste estudo, pela necessidade de focar no objeto de estudo³⁵. A seguir, apresentam-se as diretrizes de cada um dos eixos temáticos.

Eixo Temático 1: Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental

1. *valorizar e conservar o patrimônio natural e cultural da região, assegurando os direitos territoriais dos povos e das comunidades tradicionais;*
2. *garantir às comunidades locais e indígenas a proteção do conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético e a repartição, de forma justa e equitativa, dos benefícios resultantes da exploração econômica;*
3. *realizar, antes das concessões florestais, a destinação de florestas públicas às comunidades locais;*
4. *fomentar os usos múltiplos, racionais e sustentáveis dos recursos hídricos em consonância com os planos setoriais, regionais e locais para a região e em benefício das gerações presentes e futuras;*
5. *criar e consolidar unidades de conservação (de uso sustentável e de proteção integral) e garantir os meios para a sua gestão;*
6. *garantir a proteção das terras indígenas e reconhecer o direito de seus povos;*
7. *promover a regularização da terra de comunidades quilombolas;*
8. *Promover o desenvolvimento tecnológico, a capacitação de recursos humanos, a comunicação social e a educação ambiental, com vistas ao uso sustentável dos recursos naturais e à recuperação de áreas degradadas;*
9. *utilizar o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) como subsídio às políticas de planejamento, ordenação e gerenciamento do território, orientando os diversos níveis decisórios para a adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento à região, propondo soluções de proteção ambiental e de desenvolvimento que*

³⁵ Para detalhes deste assunto, vide PDRSX, 2010, PP. 172 – 178.

considerem a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos de perda do patrimônio natural;

- 10. realizar o ordenamento e planejamento das atividades produtivas locais, incluindo os pesqueiros e aquícolas;*
- 11. compatibilizar as intervenções realizadas na região com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas;*
- 12. promover ações que possam estimular o processo de desenvolvimento da região e construir as possibilidades para a reversão do quadro de desigualdades regionais, com base no apoio às atividades inerentes às cadeias produtivas;*
- 13. Promover a regularização fundiária urbana e rural; e*
- 14. Implantar e consolidar projetos de reforma agrária adequados às características ambientais, às aptidões agrícolas, econômicas e às especificidades da região.*

Eixo Temático 2: Infraestrutura Para o Desenvolvimento

Este eixo foi subdividido em cinco áreas distintas, nomeadamente: infraestruturas de energia, de saneamento, de comunicação, de transporte e de armazenamento. Assim, constituem suas tarefas:

Área de energia

- 1. ampliar a oferta e universalizar o acesso à energia elétrica;*
- 2. implementar medidas de conservação e uso racional de energia;*
- 3. incentivar e viabilizar projetos para a utilização de fontes de energia limpas e renováveis;*
- 4. promover o desenvolvimento do potencial hídrico, visando agregação da produção de energia de fonte renovável e seu uso sustentável.*

Área de saneamento

- 5. ampliar a oferta e universalizar o abastecimento de água potável;*
- 6. implementar medidas de conservação e uso racional de água;*
- 7. incentivar e viabilizar projetos para a utilização de fontes alternativas de captação e tratamento de água;*

8. *implantar sistemas alternativos e universalizar o esgotamento sanitário, incluindo a coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;*
9. *implantar sistema de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;*
10. *incentivar estudos e viabilizar projetos para a utilização de métodos alternativos de tratamento e destinação final de resíduos sólidos;*
11. *disponibilizar, em todas as áreas urbanas, os serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado.*

Área de comunicação

12. *universalizar o acesso e melhorar a qualidade dos meios de comunicação;*
13. *fortalecer a utilização de meios de comunicação comunitários.*

Área de transporte

14. *implantar, ampliar e viabilizar infraestruturas de transporte;*
15. *incentivar e viabilizar o sistema intermodal de transporte – hidroviário – rodoviário;*
16. *garantir a trafegabilidade das estradas vicinais;*
17. *promover a pavimentação das principais rodovias;*
18. *ampliar e modernizar a oferta de Aeroportos e aeródromos.*

Área de armazenamento

19. *promover a ampliação e modernização da capacidade de armazenamento e beneficiamento da produção.*

Eixo Temático 3: Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis

1. *desenvolver as potencialidades econômicas locais, buscando a promoção da autonomia, considerando os recursos naturais disponíveis e promovendo o seu uso sustentável;*
2. *estruturar e fortalecer as cadeias e arranjos produtivos que permitam o uso sustentável dos recursos naturais e a agregação de valor;*

3. *promover e viabilizar atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com geração de trabalho e renda;*
4. *valorizar os conhecimentos das populações tradicionais e o uso sustentável da biodiversidade;*
5. *fortalecer a produção familiar ou comunitária e ampliar as iniciativas de economia solidária;*
6. *fortalecer, ampliar e integrar a produção agroextrativista, pesqueira, aquícola e mineral aos processos industriais e de comercialização;*
7. *realizar o ordenamento e planejamento das atividades produtivas locais;*
8. *promover o desenvolvimento regional com base no uso de tecnologias apropriadas às características da região;*
9. *fomentar atividades produtivas que garantam a manutenção de serviços ambientais prestados pelos biomas;*
10. *fortalecer o turismo sustentável na região, em conjunto com a população local;*
11. *aprimorar e adequar a infraestrutura de produção, processamento, armazenamento e comercialização às atividades produtivas;*
12. *qualificar a gestão pública e as instituições prestadoras de serviços de utilidade pública para viabilizar o atendimento adequado à demanda gerada pela implantação de novos empreendimentos;*
13. *fortalecer os sistemas de ATEs³⁶ pela ampliação e capacitação;*
14. *reativar o Programa de Fornecedores Estaduais, promovendo o cadastramento dos fornecedores regionais e incentivando a qualificação dos mesmos;*
15. *promover atividades industriais para uso da prevista produção local de energia elétrica;*
16. *incentivar a modernização da atividade agropecuária em áreas já consolidadas.*

Eixo Temático 4: Inclusão Social e Cidadania

1. *promover o desenvolvimento da região com equidade e atenção às questões de classe social, gênero, geração, raça e etnia;*
2. *promover a capacitação e o treinamento da mão de obra local e dos fornecedores de serviços e matérias primas visando à ocupação dos postos de trabalho;*
3. *valorizar a identidade, a diversidade e as expressões culturais das populações da região;*

³⁶ Assistências técnicas

4. *promover programas de pesquisa científica e de preservação e valorização do patrimônio histórico e cultural, com especial atenção aos sítios arqueológicos;*
5. *garantir os direitos sociais, o exercício da cidadania e o acesso aos serviços públicos;*
6. *garantir o acesso universal (SUS) ao serviço de saúde em todos os níveis de complexidades de atenção;*
7. *promover a ampliação da rede de escolas e universidades públicas na região;*
8. *promover a universalização do acesso ao ensino fundamental e médio de qualidade, com especial atenção ao ensino técnico profissionalizante;*
9. *universalizar o acesso à moradia, com ênfase em habitação de interesse social;*
10. *fortalecer o sistema de segurança pública e os mecanismos de defesa social na região;*
11. *garantir o respeito aos direitos humanos, mitigando impactos causados por grandes projetos;*
12. *apoiar os mecanismos de participação e organização da sociedade civil.*

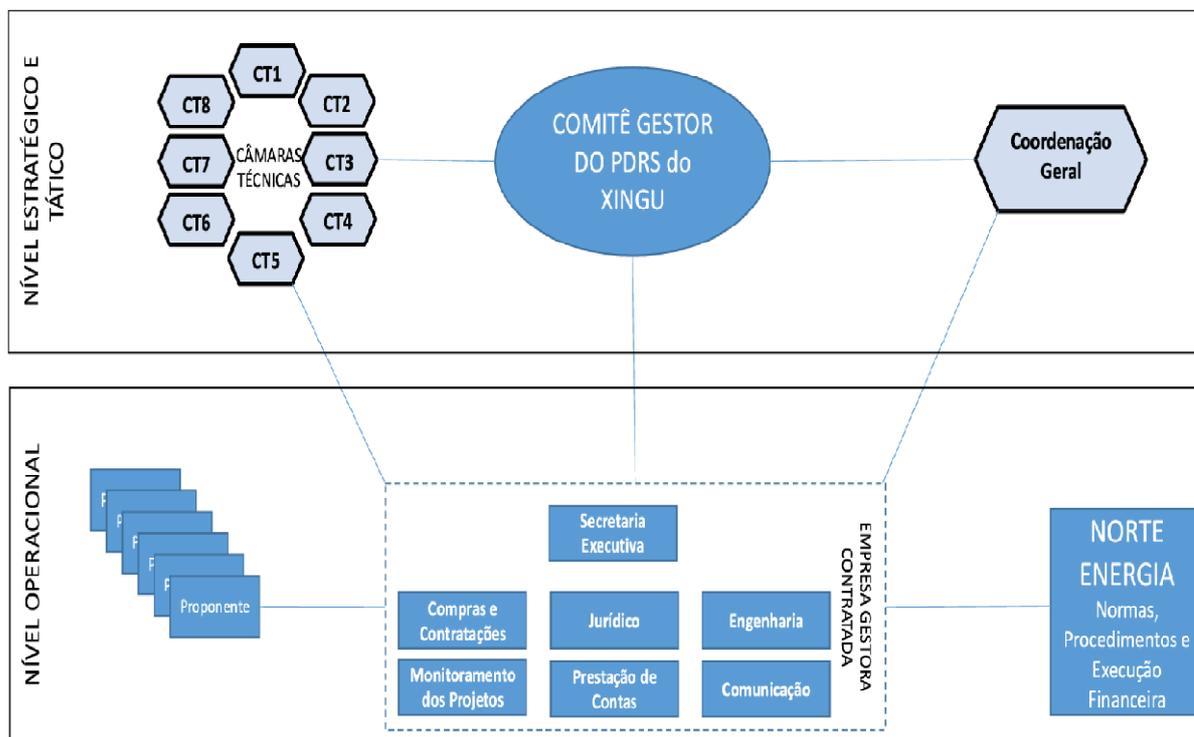
Eixo Temático 5: Modelo de Gestão

1. *fortalecer a gestão local e territorial na região;*
2. *promover, fortalecer e integrar a cooperação técnica e a gestão compartilhada de políticas públicas nas três esferas de governo, com base nos instrumentos existentes (ZEE, Plano da BR-163, planos diretores municipais, estudos de impactos ambiental, cenários, PPA estadual, UC criadas e propostas).*

Como se pode ver, as Câmaras Técnicas (CTs) assessoram o Comitê Gestor nas diversas áreas de atuação, através de mecanismos de coordenação por si constituídos. Por essa razão, as reuniões dos comitês técnicos realizam-se antes das do CGDEX. É importante anotar que os comitês técnicos são compostos por elementos de diferentes esferas sociais (governamentais e da sociedade civil).

A governança do PDRSX foi estruturada em dois níveis de atuação: o estratégico e tático, no topo da estrutura, e o operacional, na base da mesma. O nível estratégico e tático é responsável pela tomada de decisões e inclui as CTs, o CGDEX e a Coordenação-Geral. Por outro lado, o nível operacional é responsável pela execução dos projetos selecionados, com a participação da Norte Energia e da empresa gestora contratada. A figura 9 representa o modelo de governança da PDRSX.

Figura 9 – Modelo de governança do PDRSX



Fonte: (PDRSX, 2018)³⁷

A seleção dos projetos a serem financiados é realizada a cada edital por meio de uma comissão avaliadora formada por deliberação das respectivas CTs. Cada CT indica os nomes dos membros titulares e suplentes para compor uma comissão avaliadora composta por seis (6) ou oito (8) integrantes, respeitada a paridade entre o segmento governamental e sociedade civil na composição da comissão. A documentação dos proponentes habilitados pela empresa gestora na Etapa de Submissão será encaminhada à Comissão Avaliadora da Câmara Técnica indicada pelo proponente, por meio eletrônico, com as devidas certificações de segurança dos dados. Em cada Câmara Técnica, o projeto deverá ser avaliado por todos os membros da Comissão Avaliadora (PDRSX, 2017).

Entre 2011 e 2012, a gestão do PDRSX esteve a cargo da Norte Energia, a empresa concessionária para explorar o potencial hidroelétrico de Belo Monte; no ano seguinte (2013), a gestão do plano foi terceirizada.

O papel fundamental da empresa gestora do PDRSX é garantir a legalidade e a transparência dos editais de seleção de projetos, cumprimento das normas, critérios de análise e avaliação já estabelecidos, tanto para aprovação de novos projetos, assim como para prestação de contas.

³⁷ Disponível em http://www.pdrsxingu.org.br/docs/modelo_gestao/modelo_governanca.pdf.

Este procedimento é importante para que tanto do ponto de vista da importância dos projetos como de suas execuções, todos os proponentes trabalhem dentro de padrões rígidos de contabilidade e obedecendo toda a legislação em vigor. É de referir que os recursos financeiros para o financiamento dos projetos são oriundos da empresa Norte Energia S.A, a concessionária do Projeto da Usina de Belo Monte. “Além dos orçamentos públicos, o PDRS do Xingu conta com a alocação, no prazo de vinte anos, de recursos originários da Norte Energia S.A., no montante de R\$ 500 milhões, decorrentes de exigência inscrita no Edital de Leilão nº 06/2009 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para a UHE Belo Monte”³⁸.

3.3.4. O plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu como vetor de desenvolvimento sustentável

A Constituição Federal de 1988 fala da Compensação Financeira por exploração de recursos minerais e hídricos. A constituição em referência foi aprovada no âmbito da Nova República e é conhecida como a que intensificou o processo de descentralização no Brasil. O parágrafo 1º do artigo 20 refere que

é assegurada, nos termos desta lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo, ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Esta norma é operacionalizada pela Lei nº 7.990/89, de 28 de Dezembro, que institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Em seguida transcrevem-se os artigos relativos às compensações financeiras, por exploração de recursos:

Art. 3º O valor da compensação financeira corresponderá a um fator percentual do valor da energia constante da fatura, excluídos os tributos e empréstimos compulsórios.

³⁸ Vede em <http://www.pdrsxingu.org.br/apresentacao.aspx>. De anotar que os recursos públicos referem-se aos recursos humanos e não financeiros.

§ 1º A energia de hidrelétrica, de uso privativo de produtor, quando aproveitada para uso externo de serviço público, também será gravada com a aplicação de um fator de 6% (seis por cento) do valor da energia elétrica correspondente ao faturamento calculado nas mesmas condições e preços do concessionário do serviço público local.

§ 2º Compete ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE, fixar, mensalmente, com base nas tarifas de suprimento vigentes, uma tarifa atualizada de referência, para efeito de aplicação das compensações financeiras, de maneira uniforme e equalizada, sobre toda a hidroeletricidade produzida no País.

Art. 4º Ressalvado o disposto no art. 2º da Lei nº 12.783, de 11 de Janeiro de 2013, é isenta do pagamento de compensação financeira a energia elétrica.

I - produzida pelas instalações geradoras com capacidade nominal igual ou inferior a 10.000 kW (dez mil quilowatts);

II - gerada e consumida para uso privativo de produtor (autoprodutor), no montante correspondente ao seu consumo próprio no processo de transformação industrial; quando suas instalações industriais estiverem em outro Estado da Federação, a compensação será devida ao Estado em que se localizarem as instalações de geração hidrelétrica;

III - gerada e consumida para uso privativo de produtor, quando a instalação consumidora se localizar no Município afetado.

De acordo com a Agência nacional de Energia Elétrica - ANEEL, a porcentagem correspondente ao valor de *royalties* é de 6,75% do valor da energia elétrica correspondente ao faturamento (ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica, 2007), que é distribuído entre os diferentes órgãos governamentais da União, conforme ilustra a tabela 4.

Tabela 4 – Distribuição dos *royalties* para diferentes órgãos governamentais³⁹

Órgão	% de royalty correspondente
Estados	45%
Municípios	45%
Ministério do Meio Ambiente	3% mais 0,75%
Ministério de Minas e Energia	3%
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	4%
Distrito Federal	recebe o percentual equivalente aos estados e aos municípios

Fonte: elaborado pelo autor com base na ANEEL, 2007.

O cálculo das compensações é feito com base na seguinte fórmula⁴⁰:

Energia gerada x TAR x 6,75%

Onde:

Energia gerada = energia produzida no mês

TAR = Tarifa Atualizada de Referência⁴¹ (TAR) em MWh

6,75% = percentual estabelecido em lei (ANEEL, 2007).

Os mecanismos de compensação financeira para os municípios obedeciam a dois critérios: “a) o repasse por ganho de energia conforme a regularização de vazão do rio, e b) a proporção de área inundada por reservatórios de usinas hidrelétricas” (ANEEL, 2007, § 15). Porém, no ato da construção de Belo Monte, o Deputado José Geraldo, de Pará, do Partido dos Trabalhadores, propôs que os municípios vizinhos de Belo Monte fossem também compensados, apesar de não preencherem os requisitos acima colocados, em virtude dos impactos indiretos que eles sofrem devido ao empreendimento, como o aumento da população que procura trabalho e que aumenta a demanda por residências, a demanda pelo transporte e outros serviços. A sua proposta de lei foi aprovada pelo parlamento através do Decreto 7.340/2010, que institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu e seu Comitê Gestor, e os municípios vizinhos passaram a ser compensados⁴² (TORRES⁴³, sd).

³⁹ Dos 6,75% destinados aos royalties, 0,75 são destinados ao Ministério do Meio Ambiente com a finalidade de implantar a Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

⁴⁰ Vide anexo A.

⁴¹ A TAR é um parâmetro de valor de energia elétrica em reais por megawatt-hora. É revista a cada quatro anos e atualizada anualmente pelo IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

⁴² Foram contemplados no uso dos fundos do PDRSX, mas não na franquia dos *royalties*, que têm critérios próprios.

⁴³ Material em áudio depositado no site da Câmara dos Deputados.

Quanto ao uso do valor dos *royalties*, no princípio, o valor da compensação financeira (ou *royalties*) é de uso livre, em função das necessidades do município ou Estado, desde que orientado para melhorar a vida dos cidadãos. Porém, de acordo com a Lei nº 7.990/89, que criou a compensação financeira, não se pode aplicar os recursos provenientes dos *royalties* para pagamento de dívidas (a não ser que o credor seja a União e suas entidades) e pagamento de salários. De acordo com ANEEL (2007, § 17), em 2001, com a Lei nº 10.195, passou a ser permitido o uso dos recursos para a capitalização dos fundos de previdência dos Estados e municípios. A fiscalização da correta utilização do dinheiro proveniente da compensação financeira cabe ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público de cada Estado.

É de salientar que o aporte de 500 milhões de reais ao PDRSX, resultante do condicionante do leilão, é uma medida complementar para atender às demandas da população local de um conjunto amplo de compensações ambientais (condicionantes da obra) orçadas em 3,5 bilhões de reais, para além dos *royalties* que os municípios abrangidos recebem, em função da energia elétrica comercializada. Estes recursos são desembolsados aos poucos, em função dos projetos socioambientais executados. No âmbito do Projeto Básico Ambiental (PBA), a Norte Energia financiou, até Dezembro de 2014, 117 projetos de cunho ambiental, econômico, social e cultural, nos municípios de influência direta, nomeadamente: Altamira, Anapu, Brasil Novo, Senador José Porfírio e Vitória de Xingu que totalizaram cerca de um bilhão e seiscentos e trinta milhões de reais, conforme mostrado pela tabela 5. Cabe observar que estes recursos foram investidos tanto nos municípios impactados diretamente quanto aqueles que sofreram impactos indiretos, conforme indicado na tabela 5.

Tabela 5 - Valores investidos nos municípios impactados pela UHBM até dezembro de 2014 (em reais)

	Impacto	Município	valor investido (R\$)
1	Direto	Altamira	984.420.808,00
2		Anapu	424.551.122,00
3		Brasil Novo	33.630.411,00
4		Senador José Porfírio	28.627.735,00
5		Vitória do Xingu	123.257.816,00
6	Indireto	Gurupá	4.026.495,00
7		Medicilândia	R\$ 5.596.712,00
8		Pacajá	R\$ 9.376.493,00
9		placas	R\$ 6.350.909,00
10		porto de Moz	R\$ 4.337.717,00
11		Uruará	4.829.080,00
		Total	1.629.005.298,00

Fonte: Norte Energia SA (2014)

Este valor foi distribuído em vários projetos de saúde, educação, habitação, segurança, povos indígenas, entre outros. O quadro 7 apresenta a distribuição dos recursos por áreas.

Quadro 7 - Distribuição dos recursos por áreas até Dezembro de 2014

	Área	Valor investido (em R\$)	Projetos financiados	Observação
1	Saúde	20,319,360.00	Construção de 27 unidades Básicas de Saúde, com capacidade de 12 mil pessoas cada uma, 11 ambulâncias, 4 “ambulanchas” e 4 “Odontomóveis”	As unidades sanitárias foram construídas em todos os Municípios abrangidos
2	Educação	*	74 escolas, 368 salas de aulas e 21.460 alunos (até 2014)	As escolas são equipadas com laboratórios.de informática, salas de leitura, salas de professores, refeitórios e banheiros.
3	Saneamento	485,000.00	8 reservatórios de água potável em Altamira; 170 quilômetros de redes de água potável; 220 quilômetros de obras de drenagem;	-
4	Habitação	*	Construção de moradias de 63 m ² numa área mínima de 300 m ² , para famílias que residiam em áreas historicamente alagadas pelo rio Xingu. Aproximadamente 4.600 famílias beneficiadas.	As construções observam as normas rígidas de segurança e qualidade.
5	Segurança Pública	95,000,000,00	50 veículos para a Secretaria de Segurança, para atender os 12 Municípios da região; Compra de um Helicóptero Para a Polícia militar do Pará; Outros meios circulantes e construção de infraestruturas.	Inclui meios de monitoramento via vídeo, através de câmeras móveis e fixas
6	Ações socioambientais	*	Núcleo de Educação Ambiental, com 476 atividades realizadas e 2.402 pessoas envolvidas; Transporte escolar gratuito para 778 alunos dos novos bairros da Altamira, entre outras; Visitas de mais de 6 mil família.	A equipe técnica realiza visitas domiciliares a famílias em situação de vulnerabilidade social ou risco pessoal

7	Conservação da fauna e da flora	*	5.351 amostras de água superficial; 404 espécies de 51 famílias botânicas catalogadas; 77.577 mudas produzidas para a recuperação de áreas degradadas; 162.575 animais resgatados; 401 peixes e 10 tartarugas-da-Amazônia monitorados.	-
---	--	---	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Norte Energia SA (2014) *não informado.

Como se pode ver no quadro acima, o projeto de Belo Monte constituiu um veículo não só de conservação da fauna e da flora, como também uma oportunidade de mitigação de algumas privações da comunidade local. É preciso assinalar que os valores acima referidos fazem parte dos 3,5 bilhões do Plano Básico Ambiental, que vão sendo liberados à medida que vão sendo executados os projetos determinados pelo PBA⁴⁴. Para se apurar a contribuição do PDRSX (correspondentes a 500 milhões) no desenvolvimento social, apresenta-se a seguir a seção com tal título.

O PDRS e o Desenvolvimento Social na Região do Xingu

Em aditamento ao parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição Federal de 1988, combinado com a Lei 7.990/1989, de 28 de Dezembro, o Governo da União, em coordenação com os Governos Estadual e dos municípios afetados pela construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, introduziu uma nova forma de gestão administrativa que Rios (2013) a apelidou de inovadora: fez-se uma proposta de criação de um plano de desenvolvimento regional sustentável e seu respectivo comitê gestor, que foi aprovado pelo parlamento através do Decreto 7.340/2010, de 21 de Outubro, que Instituiu o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências.

O empreendimento em referência (Usina de Belo Monte) é o maior inteiramente brasileiro e terceiro maior do mundo, com a capacidade de geração de 11.233,1 MWh, depois das três gargantas da China, com 18.200 Mwh e a Binacional de Itaipú (Brasil/Paraguai), com 14.000 MWh (PENNA, 2017).

No concernente aos impactos da construção da usina, os municípios de Altamira, Vitória de Xingu e Brasil Novo, foram diretamente afetados pela usina pela inundação de parte dos seus territórios em 267km², 248 km² e 0,5Km², respectivamente. Porém, os impactos indiretos

⁴⁴ Os 3,5 bilhões são aportados em prestações anuais.

atingem também os municípios de Anapu, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio e Uruará (§ 1º do artigo 1º do Decreto 7.340/2010 de 21 de Outubro).

O comitê gestor do PDRS de Xingu é constituído por servidores públicos das três esferas do governo brasileiro e de representantes da sociedade civil (§ 3º do 1º artigo do Decreto 7.340/2010 de 21 de Outubro) e enquadra-se na estratégia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto nº 6.047/2007 de 22 de Fevereiro (§ 2º do Decreto 7.340/2010 de 21 de Outubro).

Assim, para melhor gestão do processo de desenvolvimento da região afetada pela usina, o comitê gestor criou as oito câmaras técnicas a seguir referidas para cada uma delas cuidar de um assunto técnico considerado importante pelo PDRSX, a saber:

1. Câmara de ordenamento territorial, regulação fundiária e gestão ambiental (para realizar a demarcação física, bem como a organização do entorno das Unidades de Conservação e terras indígenas na região, entre várias tarefas);
2. Câmara de infraestruturas para o desenvolvimento (para cuidar da habitação, saneamento e mobilidade urbana);
3. Câmara de fomento às atividades produtivas sustentáveis (ajuda inicial ao empreendedor para seu desenvolvimento e sucesso, com foco nas atividades que consigam se reestruturar e possam se tornar sustentáveis);
4. Câmara de inclusão social e cidadania (facilitar a inclusão social, por meio de incentivo à cultura, esporte, capacitação técnica);
5. Câmara de monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no licenciamento ambiental do empreendimento Belo Monte;
6. Câmara dos povos indígenas e comunidades tradicionais (receber as demandas dessa população – índios, extrativistas, pescadores artesanais e ribeirinhos);
7. Câmara de saúde (aprimorar o SUS na região do Xingu)
8. Câmara de educação (fortalecer a educação básica, técnica, tecnológica, profissionalizante e diferenciada).

Muitos projetos de desenvolvimento foram implementados e outros até agora continuam sendo executados. Alguns desses projetos começaram a ser aplicados antes do início da construção da usina. A tabela 6 mostra o número de projetos executados e a serem implementados de cada uma das câmaras do Comitê Gestor.

Tabela 6 – Projetos aprovados por Câmara Técnica do PDRSX até Setembro de 2017

Ordem	Câmara técnica	Projetos	A serem implementados	Total
1	Ordenamento territorial	14	4	18
2	Infraestruturas	13	3	16
3	Atividades produtivas	44	12	56
4	Inclusão social e cidadania	36	10	46 + 1 ⁴⁵
5	Monitoramento e acompanhamento	4	0	4
6	Povos indígenas e comunidades tradicionais	45	7	52
7	Saúde	38	0	38
8	Educação	30	0	30

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do PDRSX⁴⁶

A outra forma de investimento no desenvolvimento regional sustentável, com base em infraestruturas do setor elétrico, são as compensações financeiras aos municípios afetados pelos projetos (*royalties*). A UHE de Belo Monte começou compensações financeiras em Junho de 2016, depois de a primeira turbina geradora ter sido acionada e começado a produzir energia elétrica. A tabela 7 mostra os valores das compensações feitas pela concessionária aos municípios diretamente afetados.

Tabela 7 – Compensações financeiras pagas desde Junho de 2016 até Outubro de 2017 (Em reais)

Município	Área alagada	2016	2017	Total (R\$)
Altamira	267km ²	647.659,09	3.599.929,22	4.247.588,32
Vitória de Xingu	248 km ²	626.441,75	3.481.995,36	4.108.437,12
Brasil Novo	0,5Km ²	1.059,45	5.888,83	6.948,28

Fonte: elaborado Pelo autor com base nos dados da ANEEL, 2017 (Anexo A).

Os projetos acima apresentados e financiados pelo fundo do condicionante de leilão contribuíram para a melhoria das condições de vida da população na região.

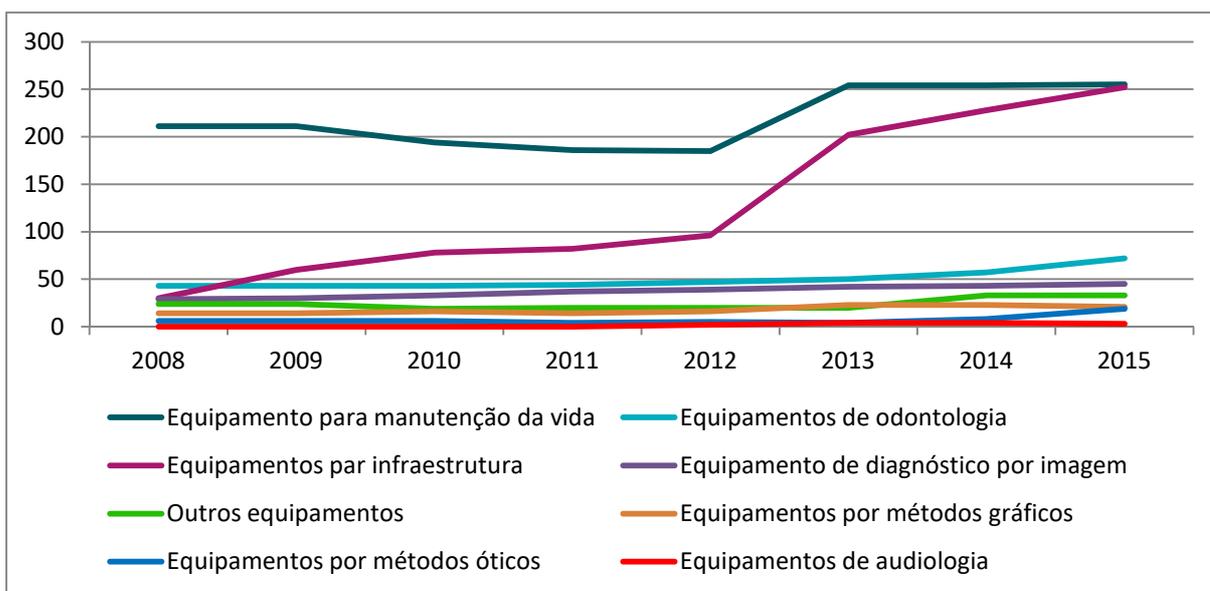
⁴⁵ Um projeto foi cancelado.

⁴⁶ Para mais informações sobre os projetos e documentações correspondentes, vide em <http://www.pdrsxingu.org.br/cts.aspx>.

Como se pode ver, o país criou mecanismos fiscais para que o setor elétrico possa contribuir para o desenvolvimento social, mediante adequação do sistema fiscal para esse fim. No caso de Belo Monte, três rubricas de fundos foram direcionadas para a região, nomeadamente: fundo para a mitigação de impactos socioambientais, orçado em 3,5 bilhões de reais; fundo para o financiamento do Plano de Desenvolvimento regional Sustentável de Xingu, orçado em 500 milhões de reais e o fundo de compensações financeiras por áreas inundadas dos municípios diretamente impactados pela usina, cujo valor depende da energia comercializada no mês anterior (vide Anexo A).

Como resultado dos investimentos feitos na região, por ocasião da construção da UHE Belo Monte, os indicadores da saúde melhoraram a partir de 2012, com a implementação do PDRSX, no Município de Altamira⁴⁷, como mostra o gráfico 5.

Gráfico 5 – Número de equipamentos de saúde adquiridos em Altamira, de 2008 a 2015⁴⁸



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do Data viva⁴⁹

De fato, o índice de saúde⁵⁰ do Município de Altamira aumentou desde o ano de 2012, como ilustra o gráfico 6.

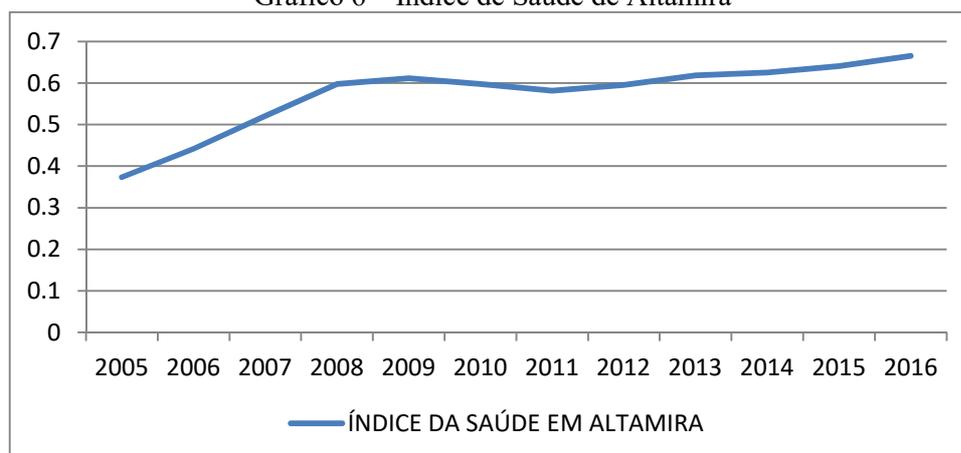
⁴⁷ Escolheu-se o Município de Altamira por ser o mais populoso dos abrangidos pelo PDRSX.

⁴⁸ Não foram encontrados dados importantes sobre os outros municípios abrangidos pelo PDRSX.

⁴⁹ Disponível em http://dataviva.info/pt/location/1pa050000/health?menu=equipments-type-stacked&url=cnes_equipment%2Fequipment_code%2Fequipment_quantity%3Fvalues%3Dequipment_quantity%2Bequipment_quantity_in_use%26depths%3Dequipment_type%2Bequipment_code%26filters%3Dunit_type%2Bbus_availability_indicator%26id_ibge%3D1500602

⁵⁰ Dados extraídos do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). O IFDM é um estudo anual criado para acompanhar o desenvolvimento humano, econômico e social dos municípios do Estado do Rio de

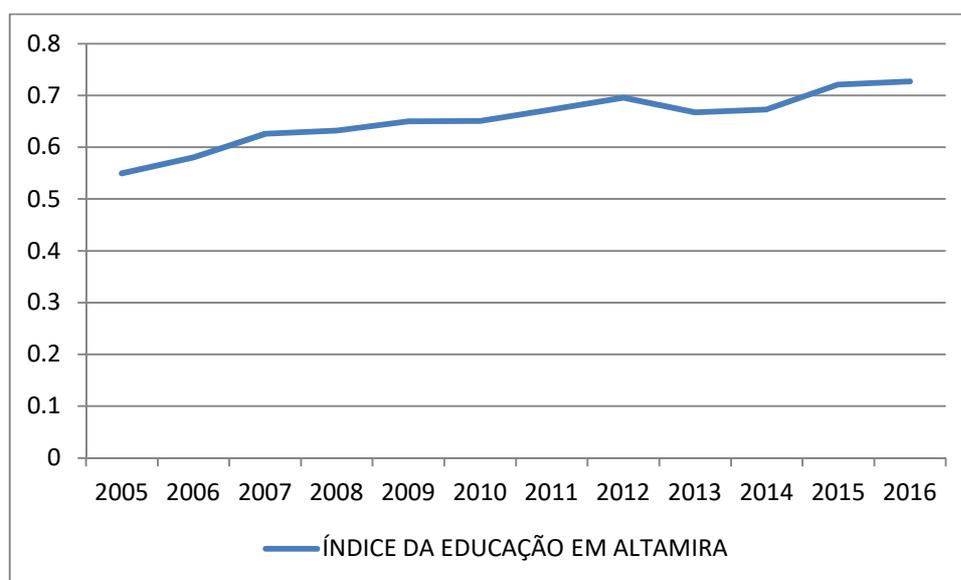
Gráfico 6 – Índice de Saúde de Altamira



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IFDM, 2018

Na educação, até Dezembro de 2014, 52 obras tinham sido concluídas, outras 5 estavam sendo construídas, 3 em fase de contratação e outras 14 na fase de elaboração de projetos. No total foram construídas e ou reformadas 266 salas de aulas, que beneficiam a 21.460 alunos (NORTE ENERGIA SA, 2014). Os dados correspondentes à educação de 2005 a 2016 mostram uma evolução positiva. Todavia, a evolução não pode ser atribuída exclusivamente à intervenção do PDRSX, pois ao longo do mesmo período outros projetos de desenvolvimento foram executados na região. O gráfico 7 apresenta os dados da evolução do índice de educação de Altamira.

Gráfico 7 - Evolução do índice de educação de Altamira de 2005 a 2016

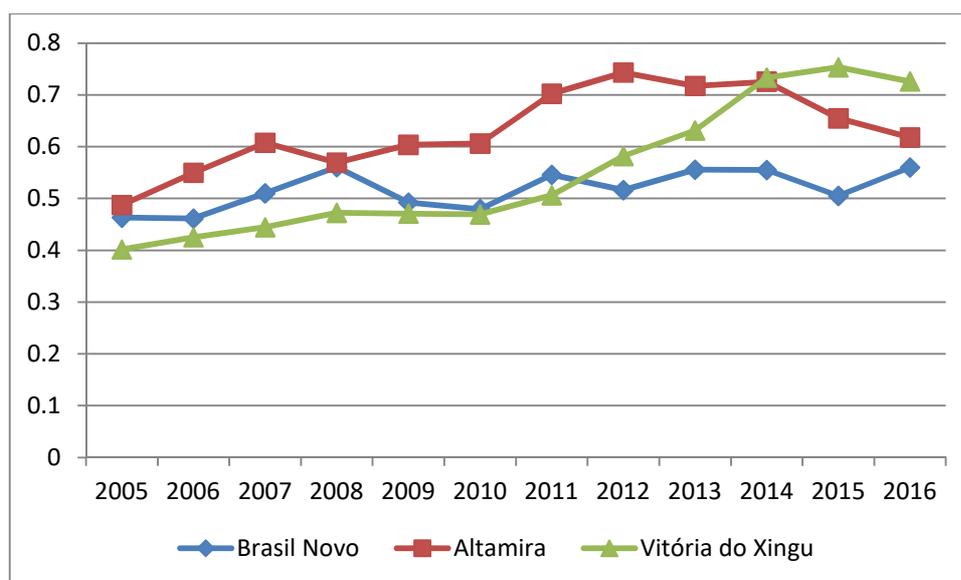


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IFDM, 2018

Janeiro e do Brasil (5.565 no total), com base exclusivamente em estatísticas oficiais. Ele leva em conta três indicadores: emprego & renda, educação e saúde.

Fazendo uma análise retrospectiva do desenvolvimento nos três municípios diretamente impactados pela UHE de Belo Monte, verifica-se que o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal cresceu, nos três municípios, desde 2011, ano em que começaram a ser implementados projetos de desenvolvimento regional, aliados à UHE de Belo Monte. Vale realçar que o IFDM cresceu ainda mais no Município de Vitória de Xingu em virtude de ser um município com menor densidade populacional (aproximadamente 13.431 habitantes, comparado com Altamira que tem mais de 100.000 habitantes) e ter se beneficiado de mais recursos dos *royalties*, por ter a maior área inundada pelo reservatório da usina, em conformidade com a lei das compensações financeiras (vide a tabela 7 e o anexo B). O gráfico 8 mostra a evolução do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal de Altamira, Brasil Novo e Vitória de Xingu.

Gráfico 8 - IFDM de Altamira, Brasil Novo e Vitória de Xingu de 2005 a 2016



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do IFDM, 2018

Como se pode ver, os municípios de Altamira e Vitória do Xingu evoluíram do desenvolvimento regular, em 2005 (com IFDM 0,4874 e 0,4016, respectivamente) de acordo com a classificação do IFDM⁵¹, para a categoria de desenvolvimento moderado em 2016 (com IFDM 0,74 e 0,7259, respectivamente). O Município de Brasil Novo também evoluiu da categoria de município com baixo desenvolvimento em 2005 (IFDM de 0,4795) para categoria de município com desenvolvimento regular, com IFDM de 0,5598 (IFDM, 2018).

⁵¹ I IFDM classifica o desenvolvimento dos municípios de acordo com as seguintes categorias: índice inferior a 0,4 – baixo desenvolvimento; de 0,4 a 0,6 – desenvolvimento regular; de 0,6 a 0,8 - desenvolvimento moderado e superior a 0,8 – alto desenvolvimento (vide em www.firjan.com.br/pagina-inicial.htm).

Porém, cabe assinalar que esta melhoria do IFDM não se pode atribuir exclusivamente ao PDRSX, dado que registrou-se alguma melhoria em anos anteriores da implementação do PDRSX, no município de Altamira. Em 2010, por exemplo, a posição de Altamira no *ranking* do desenvolvimento municipal do Estado de Pará saiu do 28º lugar em 2005 (com 0,4874) para o 11º lugar, com IFDM 0,6060. Em contrapartida, os índices dos municípios de Brasil Novo e Vitória de Xingu haviam baixado do 36º e 62º lugares em 2005 para 65º e 72º lugares em 2010, respectivamente. Neste processo, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e os fundos provenientes de recursos dos agentes financeiros oficiais, que contam com uma planificação participativa e coordenada entre os atores interessados, podem ter contribuído para a melhoria do indicador de Altamira (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007; SIFFERT Et Al., 2014).

Por outro lado, nota-se no gráfico 8 a melhora do IFDM, nos três municípios, desde 2011, o ano em que começou a execução de vários projetos na região, aliados à infraestrutura elétrica de Belo Monte, incluindo os projetos financiados pelo PDRSX. Com efeito, em 2016, a posição dos municípios de Altamira, Vitória do Xingu e Brasil Novo melhorou bastante no IFDM (do 11º, 72º e 65º lugares para 1º, 3º e 49º lugares, respectivamente), o que pode ser associado às intervenções feitas na região, aliadas à UHE de Belo Monte. Sendo assim, parece razoável concluir que as intervenções feitas no âmbito do PBA, das compensações financeiras (*royalties*) e do PDRSX contribuíram para a melhoria da qualidade de vida da população da região de Xingu.

Depois desta breve visualização dos dados estatísticos de Altamira e o IFDM de Altamira, Brasil Novo e Vitória de Xingu de 2005 a 2016, apresentam-se, na seção seguinte, os resultados do trabalho de campo, relativos à aplicação do fundo dos condicionantes de leilão (500 milhões de reais), aportados pela Norte Energia para o financiamento dos projetos na região de Xingu, através do PDRSX.

4. ANÁLISE DO CASO PDRSX

Nesta seção apresentam-se os resultados das entrevistas administradas aos membros do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (CGDEX).

4.1. Apresentação dos resultados

4.1.1. Legalidade

O PDRSX surgiu de uma expectativa que se criou neste território, em relação aos planos de desenvolvimento regionais. Foi inspirado nos planos Amazônia Sustentável, Plano BR nº 3 Sustentável e Plano de Desenvolvimento Territorial, do programa Território da Cidadania, uma política do Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e operacionalizado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Todavia, estes planos não surtiavam os efeitos desejados, devido à escassez do investimento público, pois a SDT precisa receber verbas com rubrica para políticas públicas para o desenvolvimento, o que geralmente não acontece (CGDEX 4). Ora, com o ressurgimento do debate sobre a construção da usina de Belo Monte, houve uma grande expectativa de muitos coletivos, e dentre esses coletivos não estavam às minorias, que um empreendimento como Belo Monte seria solução para os problemas da região, que faria justiça social e a reparação das ineficiências da política pública de desenvolvimento sustentável na região.

Foi assim que por volta dos anos 2007, um grupo de cidadãos organizados, que se autodenominava Fórum da Transamazônica e Xingu, reivindicava por um fundo que contribuísse para o desenvolvimento, para a afirmação e promoção das ações, no âmbito regional (CGDEX 6, 2018). O grupo era constituído por empresários e organizações dos movimentos sociais. É de referir que este movimento se desencadeia ao mesmo tempo em que outro grupo de cidadãos se esforçava em lutar contra a instalação da usina na região, devido aos danos socioambientais que ela causa. Um dos entrevistados que participou do processo, durante a entrevista falou do fracasso dos planos anteriores e a reivindicação da sociedade civil junto da Presidência da República. Todos os planos eram feitos, mas sempre ficavam dependentes do direcionamento de verbas de cada ministério e de cada secretaria para a política pública. Não havia uma verba para o plano. Assim, quando chegou o momento de se construir a hidrelétrica de Belo Monte, os membros dos movimentos sociais, da associação comercial e do governo do partido dos trabalhadores, dos anos 2007 até 2010, tomaram a decisão de elaborar um plano direcionado à questão da transamazônica do Xingu, mas que esse plano tivesse um bilhão de reais direcionado para ser discutido e dinamizado, com

legislação própria, para o PDRSX. E que no plano pudesse contemplar ações que viessem do orçamento governamental, mas que tivesse também essa verba específica para discutir projetos de complementação de políticas públicas através do PRDSX:

Nós não chegamos a ter o bilhão que a gente pediu, mas o governo Lula, junto com a empresa Norte Energia, responsável para construir Belo Monte, no documento de autorização da construção da obra, ficou em decreto assinado que essa responsabilidade da empresa direcionar por 20 anos, quinhentos milhões, distribuído por ano para ações de desenvolvimento, conforme a orientação do plano. (CGDEX 4, 2018).

Para se chegar ao consenso de concessão do valor para financiar atividades para o desenvolvimento da região, o grupo de cidadãos organizados da região teve vários encontros na presidência da república, colocando essa ideia de se encontrar mecanismos de o empreendimento contribuir para o desenvolvimento da região, tanto pelo financiamento de projetos da sociedade civil, como através de fornecimento de bens e serviços à obra pelo empresariado local, como mostra o trecho que se segue:

Havia uma preocupação em fazer esse empreendimento aqui e acabar que as pessoas tivessem dificuldades no desenvolvimento pós-obra. Então, houve essa preocupação. Então, um grupo de pessoas foi até Brasília e cobraram das autoridades e aí tiveram várias discussões sobre isso. O problema nosso aqui sempre foi o problema de investimento público. Essa é a grande dificuldade do povo de Altamira. Então, o governo federal se comprometeu em fazer uma série de obras estruturantes na região, e o PDRSX foi um bônus, onde a concessionária teria que desembolsar quinhentos milhões de reais para investimento nessa área. Então, existia essa boa intenção da sociedade civil em não ficar apenas passiva. Eu acho (...) [que] eles queriam evitar que uma obra dessas, grandes comerciantes vendesse as coisas e acumulassem os recursos e não ficasse nada para a região. (...) O comerciante falou: olha, nós vamos receber esse dinheiro, vai ser investido na região, e quem vai vender as coisas somos nós (CGDEX 2, 2018).

O debate havido em Brasília, entre a Sociedade Civil e a Presidência da República culminou com a criação de um grupo interministerial, encabeçado pela Casa Civil da Presidência da República, cujo objetivo era discutir os impactos socioambientais da usina e de como as reivindicações da sociedade civil da região poderiam ser acomodadas. O debate culminou com a conclusão de que para além da satisfação do Programa Básico Ambiental, que constitui norma para a construção de usinas no Brasil, a concessionária que ganhasse o leilão devia desembolsar quinhentos milhões de reais para o financiamento de projetos do plano de desenvolvimento da região, conforme o pedido da sociedade civil. Assim se elaborou o Decreto nº 7.340 de 10 de Out 2010, que cria o PDRSX.

Foi com base nessa decisão que o Governo do Estado de Pará contratou uma consultoria da Universidade Federal do Pará (UFPA) para fazer a sistematização do PDRSX, inspirado nos outros planos e que foi denominado Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do

Xingu. Para o efeito, foram envolvidas diversas entidades federais e estaduais cuja atividade se relaciona com o desenvolvimento regional, através da Secretaria de Integração do Estado de Pará e dos diversos ministérios e outras entidades (apresentadas abaixo). No processo, a Casa Civil liderou todo o plano até a sua concretização na região (CGDEX 4, 2018).

Assim, o PDRSX (2010) apresenta mais que 10 ministérios envolvidos no processo, para além de outras entidades federais, estatais e da sociedade civil, como mostra o quadro 8:

Quadro 8 – Organizações envolvidas na criação do PDRSX

Entidades federais	Entidades estaduais
Casa Civil da Presidência da República	Casa Civil do Governo do Estado
Secretaria Geral da Presidência da República	Secretaria de Estado de Integração Regional
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República	Secretaria de Estado de Agricultura
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República	Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Secretaria de Estado de Cultura
Ministério da Educação	Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia
Ministério da Integração Nacional	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional
Ministério da Justiça	Secretaria de Estado de Educação
Ministério da Pesca e da Aquicultura	Secretaria de Estado da Fazenda
Ministério da Saúde	Secretaria de Estado de Governo
Ministério das Cidades	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Ministério de Minas e Energia	Secretaria de Estado de Obras Públicas
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
Ministério do Meio Ambiente	Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Secretaria de Estado de Saúde Pública
Ministério do Trabalho e Emprego	Secretaria de Estado de Segurança Pública
Ministério dos Transportes	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
	Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda
	Secretaria de Estado de Transportes
	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
	Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará
	Instituto de Terras do Pará
	Companhia Paraense de Turismo
	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
	Universidade Federal do Pará - UFPA
	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA

Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	
-------------------------------------	--

Fonte: PDRSX, 2010.

O processo foi caracterizado, desde o início, pelo envolvimento e protagonismo da sociedade civil, que interagiu com os órgãos governamentais. O resultado disso foi a criação de um decreto fruto da integração das visões do governo e da sociedade civil. O processo de elaboração foi um documento base olhando no que já se tinha pensado sobre a região, e esse documento base foi consolidado em várias audiências públicas. O momento das audiências públicas é muito importante porque é a oportunidade em que a sociedade se encontra com a ideia do plano de desenvolvimento e ela vai dizer se concorda ou não concorda com aquela forma que ali está colocada. Constituem objeto de debate, por exemplo, como foi pensada a questão da infraestrutura, a questão fundiária, as políticas sociais, a educação, a saúde. Estas demandas viraram, depois da criação do CGDEX, em eixos operacionais, tendo se dado o nome de câmaras técnicas (CTs).

Feitas as audiências públicas, redigiu-se um documento que constituiu subsídio para o presidente Lula, em Belém, ainda em Dezembro de 2010, lançar o plano e assinar o decreto presidencial, obrigando a empreendedora a disponibilizar 500 milhões de reais, e o Leilão, quando foi feito, já previa essa responsabilidade. Em síntese, o PDRSX começou com as discussões da sociedade civil local, passou para o governo estadual e depois da União e foi convertido em decreto presidencial. Este contém todas as regras de como seria formado o colegial responsável pelas deliberações sobre os projetos e gestão do PDRSX (CGDEX 4, 2018).

A percepção da construção conjunta do PDRSX é reforçada por um dos entrevistados que considera o PDRSX um espaço de aprendizado e inovação em políticas públicas, que vem melhorando o seu desempenho, na medida que a experiência foi sendo acumulada: “eu acho que ninguém pensou o PDRSX como ele é hoje. Acabou sendo construído” (CGDEX 2²⁰¹⁸).

Outros entrevistados começaram a análise do PDRSX olhando para as circunstâncias em que ele havia sido criado. Pelo menos três elementos são apontados como tendo sido os determinantes da criação do PDRSX, nomeadamente: escassez de políticas públicas de desenvolvimento na região, o ativismo da sociedade civil da região e a capacidade política de coordenação entre a sociedade civil e os governos locais (municipais), como asseguram as seguinte transcrição:

Primeiro temos de voltar para o período antes do PDRSX, para melhor compreensão sobre o que levou à criação do PDRSX. Então, existia uma grande expectativa de muitos coletivos, e dentre esses coletivos não estavam as minorias, que um empreendimento como Belo Monte seria solução para os problemas, que faria justiça e a reparação das ineficiências da política ou dos direitos políticos, ou sociais. E que isso traria a solução para a economia local, traria solução para a vida das pessoas. E entre todas essas demandas, expectativas, desejos e tudo mais, um coletivo que se autodenominava fórum da transamazônica e Xingu, reivindicava de forma bem política mesmo. Teve a participação de empresários, movimentos sociais, lutavam por um fundo que contribuísse para o desenvolvimento, para a afirmação, para a promoção das ações, no âmbito regional. E essa luta se traduziu no que hoje é o PDRSX (CGDEX 6, 2018).

As experiências vividas nas outras regiões da Amazônia onde se construíram usinas hidrelétricas não eram consideradas favoráveis para a região anfitriã. Por isso, quando se anunciou a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, emergiu a preocupação por parte do empresariado local e da sociedade civil, sobre que vantagens o empreendimento levaria à região. Com base nessa perspectiva, um grupo de pessoas foi até Brasília, cobrou das autoridades e teve várias discussões sobre isso. Essa exigência deve-se à falta de financiamento de políticas públicas para a região. Com a reivindicação dos grupos acima mencionados e das prefeituras dos municípios que seriam abrangidos, o governo federal se comprometeu em fazer uma série de obras estruturantes⁵² na região, e o PDRSX foi um bônus, onde a concessionária teria que desembolsar quinhentos milhões de reais para investimento nessa área. Como lembra um dos respondentes, na altura “existia essa boa intenção da sociedade civil em não ficar apenas passiva. Eu acho que eles queriam evitar que uma obra dessas, grandes comerciantes vendessem as coisas e acumulassem os recursos e não ficasse nada para a região” (CGDRX 2, 2018).

Para quem esteve na etapa inicial dos debates no nível do grupo interministerial, o PDRSX resulta de uma evolução das políticas públicas de desenvolvimento, coordenadas pelo governo, apesar de reconhecer o ativismo da sociedade civil em colaboração com os governos municipais. Portanto, a experiência vivida pelo povo de outras regiões onde foram implantadas usinas hidrelétricas, os problemas sociais levantados, as dificuldades enfrentadas ajudaram na tomada de decisão para o financiamento de projetos de desenvolvimento da região.

⁵² As promessas do Governo Federal foram parcialmente cumpridas. como se referiu um dos entrevistados: “esta região tem uma demanda histórica em investimento,as a gente carece de investimento público. Você vê esta estrada aqui, a transamazônica. Eu nasci aqui e hoje tenho quase 40 anos. Ainda não se conseguiu concluir... uma estrada que corta o país de lado a lado... a parte dos 800 km que atravessa o Pará, algumas partes não têm asfalto, outras não têm pontes e essa foi a promessa do governo. Na época da hidrelétrica disseram que iam entregá-la, mas até hoje não entregou”.

A necessidade de aportar recursos para o desenvolvimento das regiões, com aproveitamento dos recursos privados da concessionária foi também percebida pelo Governo Federal. De acordo com a observação de CGDEX 9, trata-se de uma evolução que vinha acontecendo dentro do governo da época, de tratar a construção de grandes obras de interesse nacional com contrapartidas socioambientais. E no caso do PDRSX, foi aplicado pela primeira vez pelo governo, evoluindo das experiências anteriores. Assim, definiu-se uma alocação de recursos em dinheiro, da concessionária, cuja destinação do valor seria decidida por um comitê, com a participação do governo e da sociedade civil. As experiências anteriores feitas na época, como por exemplo a iniciativa da pavimentação das rodovias Guaíba-Santarém, envolviam todo um esforço de planejamento de levar as políticas públicas, só que tudo dependia da existência de uma grande articulação entre as três esferas do governo e da própria programação dos órgãos de governo. Neste caso de Belo Monte, houve a decisão de que além evidentemente dos programas do governo que deveriam ser incentivados na região, houvesse uma contrapartida financeira da concessionária. Foi a primeira vez que isso aconteceu e de fato a diferença dele dos outros colegiados que cuidaram de outras obras é notória. “Ao contrário dos outros planos, o PDRSX mostra-se muito dinâmico por conta de ser ele a definir a aplicação dos recursos” (CGDEX 9, 2019).

Apesar da unanimidade da importância atribuída ao PDRSX, há divergências na interpretação sobre as razões políticas que levaram à criação do mesmo. Por um lado, existe uma percepção de que foi concebido para minimizar as dificuldades vividas pelo povo da região e, por outro, a de que se tratou de um mecanismo encontrado pelo executivo do dia para flexibilizar a anuência da sociedade civil que se opunha à construção da hidrelétrica, como testemunha o extrato seguinte:

Para o governo federal(...) o PDRSX (...) foi muito importante, porque ele deu uma chupeta para criança. Entendeu? Existia historicamente a hidrelétrica de Belo Monte, ela não agradava a sociedade civil. Tanto é que passaram mais de 30 anos e ela nunca saía. E aí que vem a parte que eu enxergo um pouco diferente das outras pessoas. Era um ano eleitoral, na verdade a discussão tinha acabado de acontecer, em 2010, a eleição da Dilma. A Dilma estava decidida que seria feito... a Lava Jato ela na verdade revelou muita coisa. O que para gente seria apenas uma obra de investimento que o Brasil precisava de energia, ela vai muito além disso. Existia acordo com grandes empreiteiros de fazer essa obra. Era interessante fazer para as empreiteiras. E o governo de certa forma ele arrebanhou parte da sociedade com essas propostas, e o PDRSX é uma delas (CGDEX 2, 2018).

Quanto ao protagonismo na criação do PDRSX, existem duas interpretações. Os representantes governamentais de alto escalão chamam para si a iniciativa de o ter criado, enquanto que os do baixo escalão e a sociedade civil também reclamam ter sido a sua

iniciativa, conquanto se uniram e colocaram as suas reivindicações no Governo Federal, e só depois disso de criou o grupo interministerial para o debate e criação do decreto que cria o PDRSX.

Um dos representantes dos entes governamentais de alto escalão afirmou que desde o ano de 2003, com o governo Lula, foram feitas várias iniciativas para o desenvolvimento regional. Na sua análise, a principal iniciativa foi a decisão de 2003, e que se começou a trabalhar sobre ela em 2004, que consistia na mobilização da sociedade e dos governos locais para fazer o plano da BR nº3, que é a rodovia Cuiabá-Santarém. Desenvolveu-se um diálogo muito importante com toda a sociedade do Oeste do Pará e também havia uma expectativa que o modelo fosse aplicado também para o empreendimento de Belo Monte. A então governadora de Pará também foi destacada, como tendo se preocupado muito para a criação do PDRS Xingu, através de contatos que ela fez com a Presidência da República enfatizando a necessidade de se fazer esse plano, antes do início da construção da hidrelétrica. De acordo com CGDEX 9, havia expectativas da sociedade civil em relação ao empreendimento Belo Monte, mas também teve o movimento do governo estadual. Além disso, os municípios da região já tinham constituído um consórcio de municípios, que era mais um arranjo político, porque o consórcio não se tinha estruturado administrativamente, era mais um arranjo político do que uma estrutura administrativa funcionando. Portanto, teve uma confluência importante que não tinha existido antes ao nível municipal, com consórcio de municípios, o governo estadual e a sociedade. Uma confluência assim com expectativas grandes, de que poderia sair um exemplo melhor de como fazer o desenvolvimento de uma região em torno de uma grande obra na Amazônia (CGDEX 9, 2019). Outro respondente, ressaltando o protagonismo da sociedade civil assegura que “(...) foi na época de Lula que foi feito o Decreto. Mas ele foi feito depois das reuniões que houve em Brasília entre a sociedade civil e o governo. A sociedade civil foi até o governo Lula e colocou as dificuldades que tinha. E depois é que veio o PDRSX” (CGDEX 2, 2018). CGDEX 10 (2019) expressou o seu ponto de vista, como se segue:

Na realidade, o processo do PDRS de Xingu surgiu, (...), como estava tendo muitas e muitas polêmicas, problemas, estava-se discutindo muito porque havia muitos impactos ambientais e sociais, foi feita uma solicitação. Saíram os prefeitos daqui para o governo federal, né?, se reuniram lá com o a bancada, com a presidência. (...) Foi a sociedade civil e as prefeituras. As prefeituras se reuniram com os chefes lá de Brasília e foi criado um decreto.

A sistematização do processo de construção do arranjo feita por um dos entrevistados (CGDEX 4, 2018) parece esclarecer este assunto, ao afirmar que “em síntese, o PDRSX

começou com as discussões da sociedade civil local, passou para o governo estadual e depois da União e foi convertido em decreto presidencial”.

Depois da compreensão da construção do arranjo, apresenta-se, a seguir, a percepção dos atores sobre as leis com base nas quais o PDRSX é gerido, tendo sido feita, para o efeito, a questão sobre a percepção que se tem sobre as leis que regem o PDRSX, cujos resultados são apresentados a seguir.

Percepção das leis

Ao responderem à questão sobre as leis que regem o financiamento do PDRSX, ficou claro que os membros do CGDEX percebem muito bem a importância das leis num arranjo institucional, pois é através delas que a cooperação acontece. Por causa disso, houve unanimidade entre os entrevistados em afirmar a necessidade da revisão regulatória. No seu entender, a primeira lei a ser atualizada é o próprio decreto que cria o PDRSX. Aliás, ele já foi debatido entre os membros e já remetido à casa Civil da Presidência da República para ser analisado, se necessário, corrigido e assinado.

A revisão regulatória é vital para o bom funcionamento de um arranjo institucional. Porém, no concernente à inclusão, parece que no PDRSX ainda há resistência de alguns membros nesse quesito, como se expressou um dos representantes dos povos indígenas da CT 6:

A gente teve uma experiência agora de eleger na CT6 o representante dos quilombolas. Isso é gratificante. Ai te digo que muitos vão olhar de forma medíocre. Vão dizer. Só que uma CT que é de povos indígenas, comunidades tradicionais, que já tem pescadores, ribeirinhos, indígenas e faltava o quilombola. Agora eles estão representados lá. A única coisa que o pessoal precisa entender é que a sua opinião e as suas divergências, discordâncias políticas no coletivo devem ser tratadas lá e as pessoas devem se empoderar de um papel que é muito mais do que só uma identidade, ela é uma representatividade. A lei precisa ser melhor apresentada e compreendida por todos e sempre que necessário ser revisada para corresponder à necessidade do direito e da dignidade humana.

A ideia da necessidade de revisão dos instrumentos legais foi reforçada pelo entrevistado CGDEX 6 (2018). Na sua opinião, a única coisa que se pode criticar em relação à lei é que muitas vezes não é implementada e traduzida da forma justa. Muitos desconhecem a lei e há divergência na sua aplicação. Isso acontece, no seu ponto de vista, porque ela precisa de ser discutida, apresentada. As pessoas precisam se apoderar dela. Portanto, há um grande erro que consiste em se estabelecer uma lei e achar-se que ela não precisa de reforma, não precisa de correção. Não se pode engessar ou até mesmo cristalizar o direito, porque a vida é dinâmica.

Tudo é dinâmico e sendo assim, a lei precisa ser dinamizada também. Ela tem de ser flexível para que adequações sejam feitas de forma menos burocrática. E as mudanças necessárias de modo que ela seja mais equitativa.

Um dos pontos focados pelos respondentes sobre a necessidade da revisão das leis e, em particular do decreto, tem a ver com o número de municípios por ele abrangidos. No decreto vigente são dez municípios. Porém, dois outros municípios não abrangidos pelo decreto, São Félix de Xingu e Gurupá, requereram a sua inclusão no PDRSX, com argumentos políticos e técnicos, provando que eles também foram impactados pelo projeto Belo Monte. Depois da análise dos pedidos e os respectivos argumentos, o comitê gestor acabou deliberando a favor da sua inclusão no PDRSX (Resolução N° 19/2016 de 29 de Abril; Resolução N° 20/2016 de 29 de Abril). “a área de abrangência do PDRSX são 10 municípios. Entretanto, o Consórcio Belo Monte que representa os municípios é composto por 12 municípios. No novo decreto inclui-se São Félix de Xingu e Gurupá” (CGDEX 1, 2018). O CGDEX 4 (2018) fala da necessidade da revisão do decreto e revela as razões que determinaram a inclusão dos dois municípios no PDRSX, nos seguintes termos:

(...) eu vejo o seguinte: nós temos o decreto, que precisa ser aperfeiçoado, porque nós temos dois municípios no PDRSX que não estão previstos no decreto: São Félix de Xingu e Gurupá. Eles estão sendo beneficiados pelo PDRSX, o plenário do PDRSX aprovou, mas a Presidência da República não reformou o decreto para incluí-los. Esses dois municípios foram inclusos porque conseguiram provar, com justificativos técnicos, que também fazem parte do circuito dos municípios que de alguma forma foram atingidos pelos impactos da usina de Belo Monte. Eles estão nas margens do rio Xingu. Eles têm uma série de justificativas de consequências que a obra acabou causando. E Gurupá também fica lá em baixo. Eles estão dentro do mesmo consórcio. Prefeitura solicitou, todo mundo concordou pela inclusão deles e aí foi aprovada a sua inclusão (CGDEX 4).

Para além da inclusão dos dois municípios no decreto, faz parte da aspiração dos membros do CGDEX a inclusão da sociedade civil na coordenação geral do CGDEX. Hoje ela tem representação, por deliberação do CGDEX, mas não foi oficializada pelo decreto. Por isso, espera-se que o novo decreto possa corrigir esta situação, conforme as sugestões já avançadas na revisão submetida a Brasília, como deixou registrado um dos respondentes: “Nesse decreto (o novo) inclui, legitima a sociedade civil na coordenação geral, porque hoje não temos representação da sociedade civil na coordenação geral, ela é composta pelo Governo Federal, Governo Estadual e Governo Municipal. No novo decreto, a sociedade civil incorpora-se como parte integrante da coordenação” (CGDEX 1, 2018). A ideia da revisão do decreto que cria do PDRSX é vista como uma possibilidade de melhoria na gestão do PDRSX, como se pôde perceber na entrevista a CGDEX 1 (2018): “então, essa revisão de meio termo do

PDRSX vai trazer melhorias. Hoje a gente tem instrumentos que necessitam de ser revisados. Conseguimos aprovar agora novo manual de prestação de contas, os termos de doação, a gente está melhorando os instrumentos de gestão”.

A demora da aprovação do novo decreto já está tendo consequências negativas para os municípios visados e essa demora é atribuída à diferença de sensibilidade dos Executivo do nível central, em relação a esse tipo de problema social, como relata o seguinte extrato:

Ultimamente até o CGDEX não quer autorizar financiamento de projetos desses municípios por causa disso. A gente já discutiu o decreto e agora está em Brasília. Já foram sugeridos todos os pontos que deveriam ser revistos no decreto. O governo tem a sensibilidade de ouvir. Só que... a Dilma saiu, o Temer entrou e aí, tu sabe que isso muda alguma coisa, na forma de enxergar as coisas (CGDEX 2, 2018).

É de referir que há instrumentos regulatórios que já foram criados e aprovados e outros ainda em processo. A título ilustrativo, pode-se citar a portaria de 2018⁵³ que legitima o Comitê Gestor do PDRSX. Todavia, falta ainda a portaria que legitime as CTs.

Foram também criados e aprovados vários instrumentos regulatórios, como o regimento interno, aprovado pela primeira vez em 2011, pela Resolução n° 1/2011 de 17 de Junho, que viria a ser atualizado em 2014, pela Resolução n° 8/2014 de 24 de Janeiro⁵⁴.

Outra ideia amplamente defendida pelos membros do CGDEX refere-se à transformação do PDRSX numa fundação. Com base nas respostas, são identificáveis sete razões principais que sustentam a ideia: (i) redução dos custos de gestão; (ii) memória institucional (iii) possibilidade de angariação de mais fundos; (iv) possibilidade de fiscalização dos atos do PDRSX; (v) possibilidade de punição dos infratores; (vi) medição dos resultados e (vii) desagregação de órgãos.

i) Redução dos custos de gestão

Entre os anos de 2011 e meados de 2013 a Norte Energia fazia a gestão do PDRSX. Com o aumento da quantidade de projetos a ser executados, a Norte Energia viu que não estava em condições de continuar a fazer a gestão do PDRSX e houve a necessidade de contratar uma gestora. Foi contratada uma empresa (PM21) que geriu o PDRSX até Abril de 2016. Desde Junho de 2016 o PDRSX está sendo gerido pelo Instituto Avaliação (IA), que assumiu o lugar

⁵³ Portaria sem numeração.

⁵⁴ Vide em <http://pdrsxingu.org.br/legislacao.aspx>

depois de um edital que abria vaga para a gestão do PDRSX (DI-S005/2016⁵⁵). A previsão é de que o IA faça a gestão até que o PDRSX se transforme em fundação, cuja previsão é de Abril de 2019. A fundamentação da necessidade de se criar a Fundação Xingu foi expressada em entrevista com base na perspectiva de análise de custos e benefícios. Assim, a questão do regimento interno foi apreciada positivamente, no sentido de que ela garante o funcionamento normal da organização. Outros documentos, como os editais, vão sendo aperfeiçoados para a melhor gestão possível. Apesar disso, a gestão do PDRSX precisa ser reformulada, para garantir maior eficiência nos gastos. Por isso, está se pensando em constituir uma secretaria executiva interna funcional. Portanto, apesar da apreciação positiva dos serviços do IA, a empresa gestora custa muito caro e a longo prazo, ela não é sustentável para o PDRSX. “Imagina o IA, cobra 7 milhões por ano, para fazer a gestão do PDRSX. Aí, se você, vamos supor que daqui até 2020 tem ano que só vai ter 10 milhões para investir. Você vai gastar 7 milhões para gestora e 3 milhões para investir?” (CGDEX 4, 2018). Dessa feita, deu-se conta de se estar a criar uma estrutura grande para a gestão, sem necessidade, o que vai acontecer como nas instituições do Estado. O entrevistado deu como exemplo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial que gasta 50 milhões para manutenção do órgão, mas durante o ano ela não implementa nem 10 milhões em projetos. E ele observa que “num momento destes de alta inovação tecnológica que a partir de uma sala os caras da Eletrobrás implementam um projeto com duas pessoas e monitoram o projeto no Brasil inteiro, tem uma Secretaria no Estado de Pará que serve para “p.” nenhuma, mas que gasta 50 milhões de reais por ano, para manter aquilo lá”. É por essa razão que acham que o PDRSX não pode optar por esse caminho da burocracia. Assim, estão a trabalhar para a formação de uma equipe de gestão a partir do colegiado, com uma secretaria executiva. Espera-se que o Novo Modelo de Gestão possa tornar mais barata a operação do PDRSX. “O que eles estão a fazer hoje com 7 milhões nós vamos fazer com 1 milhão por ano e aí... são coisas que precisa aperfeiçoar” (CGDEX4, 2018). Outra possibilidade de gestão menos onerosa avançada foi a retomada da gestão do PDESX pela Norte Energia, como foi no primeiro ano da operação do PDRSX. Porém, dado que a Própria Norte Energia achou ineficiente e começou a contratar empresas, é pouco provável que se volte para este modelo.

Mais ainda, o entrevistado considera que a alta qualificação dos membros do IA constitui até certo ponto um obstáculo para criação de consensos no CGDEX e interpreta a integração de

⁵⁵ Vide em <http://pdrsxingu.org.br/publicacao.aspx?n=155>.

vários técnicos especializados em diversas áreas, como até certo ponto um desperdício, como testemunha o trecho a seguir transcrito.

A nossa ideia é encerrar essa estratégia. Primeiro eles criam um grupo de notáveis que pelo domínio do conhecimento, passam a ter uma força muito grande nas decisões e isso é prejudicial para um colegial democrático como o nosso. Entendeu? Então. Ao invés de a gestora ajudar, ela acaba atrapalhando a trajetória democrática do PDRSX. Ao invés de ter uma gestora, Então você pode contratar uma equipa de 10 técnicos para fazer parte da secretaria executiva e você mete os projetos, acompanha, vai lá, ajuda, tira dúvidas, só libera o financeiro quando terminar aquela parcela, então você tem uma vida mais tranquila para os projetos. Não precisa dessa estrutura pesada como está hoje. Ali virou um lugar de geração de emprego, uma mega estrutura para gerir uma mixaria. E cada vez a gestora cria atividades: monitoramento, não sei o quê, ... e ainda cria forças, que puxar nas orelhas das entidades que dão vida ao PDRSX. Isso é um perigo.. (CGDEX 4, 2018).

Portanto, a criação da fundação pode hipoteticamente tornar o custo da gestão seis vezes menos cara.

ii) Memória institucional

A troca de gestores do PDRSX cria dificuldades na conservação da história do Plano. Com efeito, numa das entrevistas, quando se mostrou a dificuldade em compreender sobre as atividades do PDRSX nos primeiros anos, o respondente disse que não era fácil ter a história toda e que mesmo ele que estava dentro há alguns anos ainda havia questões que ainda não tinha entendido todos os pormenores (CGDEX 8, 2019). Todavia, foi ele quem esclareceu que nos primeiros anos tinha sido a Norte Energia a fazer a gestão do PDRSX, que depois ela contratou a PM21 para organizar os eventos do CGDEX e que mais tarde passara a fazer a gestão dos projetos, até o lançamento do primeiro edital para a contratação de uma empresa gestora, em 2016, que viria a ser ganho pelo IA. De fato, na reunião que se teve com o IA, falou-se da ausência de um registro da história do PDRSX, nos seguintes termos: “(...) de lá para cá a gente tem feito todo levantamento, todo resgate histórico do PDRSX”. Outro entrevistado, focou o mesmo assunto afirmando que:

Não é que o IA não faz boa gestão, faz. Mas os que estão lá hoje pode ser que não estejam daqui há um ano. Como já teve outras empresas que geriram. Então, isso cria um problema de descontinuidade muito grande. (...) Por que eu estou a favor da fundação? Porque vai ter continuidade da administração (...) (CGDEX 3, 2018)

De fato, várias vezes em diferentes entrevistas foi referenciada a capacidade de gestão do IA, demonstrada ao longo dos últimos anos, de como a gestão melhorou, incluindo a transparência, que mais tarde será apresentada.

iii) Possibilidade de angariação de mais fundos

A criação da fundação abrirá a possibilidade da sobrevivência do PDRSX depois de se esgotarem os recursos que a Norte Energia tem a obrigação de desembolsar até 20 anos, pois, a fundação terá uma personalidade jurídica e poderá receber pedir ajuda a outras fundações ou a organismos internacionais. Os membros do CGDEX acreditam que com a criação da fundação vai haver investimento, “vai poder captar recursos de outras fontes. A ideia de criação da fundação é consensual para todos os atores envolvidos” (CGDEX 3,2018). Outro entrevistado afirma que:

Existem fundos internacionais de desenvolvimento. O PDRSX poderia se estruturar para solicitar esse fundo. Mas por que isso não acontece? Porque o PDRSX não tem uma personalidade jurídica. Por exemplo, você tem fundações que apoiam determinados tipos de projetos como a fundação Roberto Marinho, Fundação Itaú que aportam dinheiro para determinados projetos. Elas poderiam aportar aqui, mas elas não podem aportar porque não tem personalidade jurídica. Isso também está tentando ser corrigido, com a criação de uma fundação que seria a gestora do PDRSX. Com isso, o PDRSX poderá pleitear recursos no Banco Mundial ou outro tipo de banco ou outro tipo de fundo (CGDEX 7).

O coletivo gestor do PDRSX já está trabalhando para a criação da função, tendo já criado um grupo de trabalho, através da Resolução N° 36/2017 de 8 de Dezembro. Os membros entenderam que ele precisa se tornar uma personalidade jurídica. O grupo de trabalho criado foi denominado grupo de trabalho do “novo modelo de gestão” e está sendo estudada a possibilidade de criação dessa fundação para gerir os recursos de PDRSX. Vários encontros já foram feitos e tem um prazo já estabelecido para a implantação da fundação, até o ano de 2019. Para a gestão do PDRSX até a criação da fundação, foi solicitada a extensão do contrato com o IA, para este fazer a transição da gestora para a fundação (CGDEX 1).

De fato, o “novo modelo de gestão” pode abrir portas para uma nova fase do PDRSX, no concernente à legitimidade de angariar fundos para o seu funcionamento.

iv) Possibilidade de fiscalização dos atos do PDRSX

Há uma percepção quase generalizada de que o PDRSX carece de um órgão fiscalizador dos seus atos. Um dos entrevistados chegou a dizer que o CGDEX tem sido juiz em causa própria. Com essa expressão, postulava a necessidade de desagregação do poder do PDRSX e criação de um órgão fiscalizador. Com a criação da fundação, espera-se que o Ministério Público seja incluso para velar sobre a fiscalização. Um dos respondentes mostrou esta necessidade, nos seguintes termos:

Olha, estou com muita esperança no PDRSX daqui para frente. Porque para gerenciar esse recurso, tinha de contratar uma empresa como o IA, para fazer a gestão desse recurso. Para continuar o trabalho que fazia a Norte Energia. Hoje nós estamos a ponto de criar uma fundação para gerenciar esse recurso. Com a criação da fundação, o ministério público, por exemplo, vai fazer parte da fundação. Ou seja, agora vai ter uma fiscalização interna. Porque até hoje, o ministério público não sabe o que tem que fiscalizar, o federal também não. Com a criação da fundação, não só melhorará a gestão, como também a fiscalização. É boa ideia que haja órgãos de fiscalização, vai ser bom que o ministério público esteja dentro para garantir a eficiência e a implementação das leis” (CGDEX 3, 2018).

O CGDEX 8 (2019) aprofunda a análise afirmando que as leis são insuficientes. Basicamente eles têm um decreto com pouquíssimos artigos e bem vagos. Além disso, têm o regimento interno e a avaliação do cumprimento desse regimento é feita pelo próprio comitê, que, na sua avaliação, está habituado a descumpri-lo. Assim sendo, o comitê, em última instância, é juiz em causa própria. A falta ou insuficiência de normas ela decorre inclusive da natureza muito experimental do arranjo. “Do jeito que está, acabou havendo comodismo no controle, porque até mesmo para a Norte Energia é vantajoso, porque também ninguém poderá cobrá-la sobre isso” (CGDEX 8, 2019).

De fato, toda a estrutura organizacional tem a componente de fiscalização, para zelar pelo cumprimento das normas que norteiam os atos das várias entidades que constituem a organização. A ausência deste órgão no PDRSX pode ter determinado o número de descumprimentos de compromissos assumidos, principalmente nos primeiros anos de vida do PDRSX. A sua criação vai dar uma nova dinâmica tanto nos atos administrativos, como no cumprimento das regras relativas à execução dos projetos aprovados. Caso contrário, poderá o proponente incorrer a sanções, ponto sugerido por alguns respondentes e que se apresenta abaixo.

v) *Possibilidade de punição dos infratores*

Alguns respondentes mostraram preocupação com a falta de punição para quem não honra o compromisso que se comprometeu assumir, no ato da apresentação do projeto, e daqueles que fazem desvio de aplicação do dinheiro. O CGDEX 7 (2018), expressou-se como colocado abaixo: “Eu falei para você que elas precisam ser melhoradas justamente para você ser mais rigoroso na punição àqueles que desviam”.

Outro respondente referiu-se ao mesmo problema tendo-o abordado da seguinte maneira:

Outra questão é sobre as sanções, no caso de tu não concluir o projeto, não aplicá-lo de forma prevista, as sanções não são assim... as pessoas têm trabalhado no sentido de tentar melhorar o projeto para que ele continue. Mas muitas vezes os projetos por terem sido mal elaborados, as vezes não tem jeito para melhorar. E aí o pessoal perde muito tempo tentando resgatá-lo. Mas noutras vezes dá certo (CONSULTOR, 2018).

Além da necessidade de leis que punem os que não cumprem com os compromissos, o CONSULTOR (2018) mostrou-se preocupado com a qualidade dos editais de projetos. No seu entender, alguns deles têm sido ambíguos e isso faz com que os interessados façam interpretação supostamente erradas.

Olha, onde mais entra essa questão jurídica é nos editais, não é? Talvez os editais pudessem ser melhorados. Haver critérios que não dão margem a ambiguidades. Teve um edital aí no ano passado que mais de metade dos projetos não foram aprovados, principalmente os projetos das prefeituras. Teve uma discussão forte aí... e aí ... o pessoal foi por cima do edital. O edital foi mal compreendido e o pessoal alegou que ele dava margem para outras interpretações.

vi) *Medição dos resultados*

Uma das dificuldades que o PDRSX tem hoje é a falta de avaliação tanto do CGDEX, como dos projetos por si aprovados e financiados. E esta constatação foi manifesta pelos entrevistados, como reagiu o CGDEX 7 (2018), quando questionado sobre as leis: “eu falei para você que elas precisam ser melhoradas justamente para você (...) poder mensurar os resultados. Melhora o seu gerenciamento e sua avaliação. Se aquele projeto foi importante para a região ou não”. Mais adiante será retomado o assunto, onde se fala sobre os resultados dos sete anos do PDRSX.

vii) *Desagregação de órgãos*

Na percepção de alguns atores, o CGDEX tem os poderes concentrados. No seu entender, isso leva ao mau funcionamento da organização, conquanto ele se torna, em algumas vezes, juiz

em causa própria. Na opinião do CGDEX 8 (2018), o reforço de leis de fiscalização do órgão e a criação de um órgão externo para avaliar o CGDEX pode ajudar no bom funcionamento do arranjo e proporcionar melhores resultados.

Financiamento dos projetos

Na página da apresentação do PDRSX, lê-se que ele tem duas fontes de financiamento: a governamental e a da Norte Energia. Porém, todas as operações do PDRSX são financiadas somente pela Norte Energia. Ao se analisar a resposta dos entrevistados sobre este assunto chega-se à conclusão de que existe a vontade política de se financiar o PDRSX pelos fundos federais e estaduais, porém ele precisaria satisfazer uma série de requisitos indispensáveis para se ter acesso ao orçamento público. Um desses requisitos é a personalidade jurídica de que se falou anteriormente. Além disso, as contribuições da União, do Estado e dos municípios no PDRSX nunca foram legalmente formalizadas. Sabe-se da ideia pelas conversas, debates havidas no início do processo da construção do PDRSX.

Importa registrar que o fato de se dizer que os órgãos governamentais não contribuem financeiramente para o PDRSX não quer dizer que estejam alheios ao processo. Estes órgãos estão também interessados para o desenvolvimento regional. Por essa razão, estabelecem-se parcerias entre os órgãos governamentais e o PDRSX, conforme esclareceu CGDEX 1 (2018):

Olha, o PDRSX está orçado em 2 bilhões. Sendo quinhentos milhões da Norte Energia, empresa vencedora no leilão, quinhentos milhões do Governo Federal, quinhentos milhões dos Governos Municipais e quinhentos milhões do Governo do Estado. O que é que acontece, existem parcerias propriamente ditas na câmara técnica 7, 8 e 6. Ou seja você consegue ver parcerias com o Ministério da Educação na câmara técnica 7, o Ministério de Saúde, na câmara técnica 8 e o FUNAI na Câmara Técnica 6. Mas valores propriamente ditos de apoio dos outros entes, nós não temos registro dentro do PDRSX. Nos projetos compartilhados, os governos apoiam com mão de obra e não em valores financeiros”.

De fato, em alguns projetos, os órgãos governamentais contribuem com os recursos humanos e/ou materiais e o PDRSX contribui em valores. Um exemplo dessa cooperação entre essas entidades aconteceu no projeto do prédio da medicina, como se pode ler num depoimento: “Na verdade é assim. Existem parcerias. Na construção do prédio de medicina, por exemplo, o terreno vem da UFPA, os custeios da Saúde e Educação (mão de obra custeada pelos

ministérios) e o PDSX entrou com outros recursos. É nesse sentido que há parcerias (CGDEX 4, 2018). Um outro exemplo ilustrativo de parceria é o do projeto Xingu Conectado. Também aqui houve contribuição de ambas partes. Uma parte o Governo Federal disponibilizou, outra parte o Estado. Mas o projeto em si atende uma demanda que ficou entre esses dois entes, mas não é que o Estado coloca o dinheiro no PDRSX. Mas para o projeto estar completo precisa da participação do Estado e uma parte da participação do Governo Federal. Mas no projeto em si do PDRSX não tem a participação dos dois, a não ser dos técnicos (CGDEX 2, 2018).

Além disso, é importante sublinhar que a contribuição do Governo Federal no PDRSX é fortemente defendida pelos representantes daquele órgão no CGDEX junto do Governo Federal, conforme a constatação feita por um dos respondes:

Os nossos países não são ricos. Quando as políticas públicas são definidas, não atendem todas as regiões, né? Então, esse trabalho de tentar... sabe que está tirando de outros lugares, mas esse trabalho de fazer com que os recursos federais das várias políticas fossem destinados num grau um pouco maior para região, esse trabalho, vamos dizer, a representação federal do comitê fazia aqui em Brasília, né? (CGDEX 9, 2019).

Embora os Governos Federal e Estadual não tenham contribuído com valores monetários diretamente para o PDRSX, muitos projetos foram viabilizados pelo esforço destes órgãos, em estrita consonância com as políticas públicas dos órgãos tutelares, como, por exemplo as políticas do Ministério das Comunicações, da Educação, ou da Saúde. Podem citar-se como exemplos, o programa do Ministério das Comunicações em colocar a região como prioritária para oferecer internet de banda larga. Nas políticas públicas de saúde, foram mobilizados para vários programas de saúde do Ministério de Saúde, e este contribuiu com maior aporte de recursos e verbas federais para a região⁵⁶. É de se referir que essa priorização desse aporte de políticas públicas em nível nacional seguiam os padrões, as metodologias existentes em cada um dos sistemas. Por exemplo, as verbas da saúde, embora aumentassem o nível de aplicação na região, seguiram sempre os parâmetros do Sistema Único de Saúde (SUS) e com a participação dos municípios. Nesses moldes, o comitê não se sobrepunha à decisão que o SUS tinha para a região.

A priorização de atendimento das demandas da região pelo governo central é apadrinhada pelos membros do CGDEX representantes da Casa Civil. Estes, conhecendo as condições socioeconômicas da região apelam aos órgãos centrais pela priorização de determinadas

⁵⁶ Não se apresenta aqui a tabela do volume de recursos destinados à região, comparando-os com as outras regiões, para confrontar com esta informação, porque o objetivo do estudo é entender como é feita a articulação entre os atores que constituem o arranjo e não a quantificação de valores aportados do Governo Federal para as várias regiões.

políticas públicas para aquela região, como declarou um dos respondentes: “Nós tínhamos, pela nossa condição, como mobilizar recursos federais para saneamento, para que aquela região fosse contemplada de forma prioritária dos programas federais de saneamento e assim as outras políticas públicas, as ambientais, infraestruturas, por exemplo, pavimentação da transamazônica, a ponte lá sobre o rio Xingu para a travessia da transamazônica” (CGDEX 9, 2019).

Apesar da impossibilidade legal vivenciada no momento para o financiamento do PDRSX por fundos públicos, existe a possibilidade de isso vir a acontecer. Com a criação da fundação e a consequente aquisição de personalidade jurídica, pode-se abrir a possibilidade de os governos federal, estadual e municipais poderem contribuir para os fundos da fundação. São hipoteticamente avançadas como prováveis fontes os *royalties* da energia vendida pela energia, alguma porcentagem dos impostos ecológicos, entre várias. Este assunto constituirá a agenda futura, depois da criação da fundação, dependendo dos consensos que forem alcançados depois dos debates que irão acontecer.

Hoje só existem esses 500 milhões da Norte. Havia uma possibilidade de o valor do PDRSX ser de um bilhão. Existe a possibilidade de se captar outros recursos, como por exemplo... eu já provoquei algumas questões como por exemplo um repasse do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) ecológico, destinar uma parte das prefeituras e do estado para financiar o PDRSX. Os *royalties* de belo monte que uma boa fatia vai para o Estado e uma outra vai para os municípios, destinar parte desses recursos para o PDRSX. Mas a gente vê que os Municípios vão se incomodar com isso e têm o poder de voto de não aceitar isso (CGDEX 6, 2018).

À margem da análise sobre a possibilidade de os governos contribuírem financeiramente para o PDRSX, três demandas relacionadas com o financiamento foram apresentadas.

A primeira tem a ver com a correção monetária do valor determinada por edital para o financiamento do PDRSX. O leilão determina o desembolso de 500 milhões da Norte Energia em 20 anos. Porém, apesar de o período ser longo, não foram definidos os mecanismos da correção monetária. Esta preocupação foi colocada pelo CGDEX 2 (2018), como se segue:

Eu acho que houve um equívoco muito grande do PDRSX em relação ao recurso que foi atribuído, justamente por não ter sido colocada a correção financeira. Você marca 500 milhões e você fala para a empresa que você tem 20 anos para liberar esse dinheiro. 500 milhões em 20 anos não são mais 500 milhões... entendeu? Eu não sei se isso foi de propósito. E 20 anos é muito tempo. 500 milhões não é muito dinheiro para investimento. Você faz três pontes grandes, acabou...

A segunda, diz respeito à demora dos desembolsos dos valores aprovados pelo comitê Gestor, pela Norte Energia e os impactos que isso causa na implementação dos projetos. De acordo com CGDEX 2 (2018), a Norte Energia demora a desembolsar os recursos. Demora a pagar o

fornecedor, o fornecedor não aloca o material solicitado pelos projetos e isso impacta negativamente nos mesmos. Na sua constatação, antigamente ela era muito mais rápida em responder aos pedidos.

Finalmente, a terceira demanda, ligada à segunda, está na dificuldade que o CGDEX tem em exigir da Norte Energia a reparação de qualquer um dos pontos anteriores, por não ter legitimidade para isso. Além da impossibilidade de exigir à Norte Energia a flexibilização do pagamento das faturas dos projetos aos fornecedores, os membros do CGDEX têm a dificuldade de solicitar junto da concessionária o desembolso total do valor remanescente do PDRSX, de uma única vez. No entender dos membros do comitê, isso permitiria a capitalização do valor, passando os juros a serem usados para o financiamento dos projetos. Na reflexão do CGDEX 2 (2018), expressa esta preocupação:

Se esses 500 milhões tivessem sido aplicados assim: empreendedor, você deposita o dinheiro na conta (ou fazer uma fundação) e você vai usar o rendimento para financiar projetos. Você teria um dinheiro para o resto da vida. Mas não foi dessa maneira. Por isso, nós agora vamos fazer uma fundação e cobrar da Norte Energia Esses 230 milhões 270 milhões aí que restam. Mas a Norte Energia não vai querer dar, porque ela não é obrigada a dar, a não ser que mude o decreto. Mas eu acho que esse foi um erro muito grande.

Numa análise mais global, verifica-se que a falta da regulação para várias áreas que dão vida ao PDRSX contribuem negativamente para o desenvolvimento do PDRSX, por isso agora existe enorme quantidade de demandas regulatórias para que se possa imprimir uma nova dinâmica no PDRSX, tanto para a aprovação de projetos estruturantes para a região, como para o funcionamento saudável da organização. Além disso, a falta de personalidade jurídica do PDRSX fez com que não pudesse ter acesso aos fundos governamentais (União, Estado e Municípios), orçados em um bilhão e meio de reais. Como se viu na página 136 desta tese, o PDRSX previa um investimento de 2 bilhões de reais. Assim, fica clara a importância de o arranjo se constituir pessoa jurídica, para poder ter acesso aos fundos governamentais.

4.1.2. Inclusão e representatividade

Para melhor percepção das colocações de alguns atores sobre este assunto, é preciso fazer a contextualização sobre o funcionamento do CGDEX, principalmente nos primeiros anos de vida.

Quando o Grupo Interministerial discutia o Decreto 7.340/2010 de 21 de Outubro, que institui o PDRS Xingu, decidiu que ele fosse compartilhado pela sociedade civil, para além dos governos estadual e municipais da região impactada. Nesse processo, a escolha dos representantes dos governos caberia aos prefeitos da ACBM. Aos governos Estadual e Federal também escolheriam os seus representantes. Aliás, o parágrafo 3º do artigo 1º do referido Decreto diz que *a implementação do PDRS Xingu deverá observar a cooperação entre órgãos e entidades federais e entre estes órgãos e entidades dos demais entes federados, assim como a participação dos setores organizados da sociedade civil.*

Assim, para a escolha dos representantes da sociedade civil a Secretaria do Governo da Presidência da República fez um chamamento público para que as entidades da sociedade civil organizada (ONGs, Associação Comercial, Associação de Empreendedores e outras) pudessem se candidatar a participar no comitê (CGDEX 9, 2019). É de referir que algumas organizações da sociedade civil responderam ao chamamento e começaram a participar, enquanto que outras recusaram-se a participar, como é o caso da Associação “Xingu vivo para sempre” (CGDEX 3, 2018). Outras ainda nem sabem que existe o PDRSX, como nota um dos entrevistados: “muita gente da sociedade civil não participa. Muita gente de Altamira não sabe ainda o que é, não sabe o potencial disso aí, entendeu?” (CGDEX 3, 2018).

Foi assim que a sociedade civil organizada começou a participar nas decisões do CGDEX. Outras associações que se apresentaram tarde, mas com vontade de participar, foram incluídas nas CTs. Portanto, apesar da limitação do número de vagas existentes, houve a inclusão de todos atores que na altura se apresentaram com vontade de participar.

Hoje em dia, as vagas são abertas e substituídas quando necessário, ou seja, se o representante de uma instituição falta três vezes seguidas ou quatro intercaladas, ele é substituído. A substituição é feita mediante apresentação da vontade de entrar na respectiva câmara técnica. O interessado manifesta por escrito a sua vontade na câmara técnica, esta analisa se o pedido é pertinente ou não. Se for aceite, a CT registra a entrada, identificando a organização de que é oriundo e encaminham o expediente para a coordenação geral que é representada pelo Governo Federal, governo do Estado e Governo municipal, e eles autorizam a entrada. Portanto, é a câmara técnica que delibera a admissão de membros de cada câmara técnica (CGDEX 1, 2018).

Inclusão dos atores

Os atores que devem fazer parte do arranjo institucional da região de Xingu estão instituídos no decreto presidencial, conforme visto acima. Porém, vários atores notaram que apesar de haver uma boa representação dos atores, verifica-se o domínio de algumas entidades coletivas ou individuais sobre a sociedade civil. Reforçando a ideia da inclusão, o CGDEX 3 nota que foi dada oportunidade para todos que queriam participar. No início houve instituições que não quiseram participar no processo, por causa das questões de Belo Monte. É preciso registrar que a região de Xingu tem várias organizações, cerca de 300, e é impossível acomodar todas elas no PDRSX que só tem 15 cadeiras. Mas, de modo geral, essas instituições estão representadas. Para além das 15 organizações da sociedade civil que ocupam as 15 vagas do CGDEX, existem pelo menos umas 50 que participam nas câmaras técnicas. Portanto, há um esforço de integrar o maior número de organizações, quanto possível.

Na análise da relação entre os entes governamentais com os da sociedade civil, há a percepção de haver influências. A influência do governo sobre alguns membros da sociedade civil foi expressa nos seguintes termos: “(...) o que acontece obviamente algumas pessoas ou alguns grupos eles dominam também na sociedade civil” (CGDEX 2, 2018). A mesma observação foi avançada por outro respondente, que afirmou que o governo tem muita influência ainda. Por essa razão, ele acha que se se conseguisse prever no decreto uma autonomia da parte da sociedade civil organizada na gestão do processo em si, teria maior legitimidade e o desempenho do PDRSX ficaria menos influenciado pelas oscilações que acontecem dentro do governo. Como referiu um dos respondentes:

Às vezes você tem um governo que é democrático popular, mas às vezes tem, igual esse de Temer, que é um governo picareta, que tem uma visão de desenvolvimento diferente. Tanto é que o mistério que fazia parte do PDRSX tinha pelo menos 5 ministérios que foram aniquilados nesse governo de Temer. Praticamente ficou a educação, a saúde, a integração nacional (CGDEX 3, 2018).

Esta ideia foi também reforçada por outro entrevistado, que identificou redes de influência do segmento governamental a alguns membros sociedade civil.

A representação segue a intenção de uma paridade, uma representação meio que diversa. Mas assim, nem sempre isso garante que vai ser desse jeito. Por exemplo se a prefeitura, o Estado tem uma certa influência, interfere na escolha e na eleição das entidades não governamentais. Eles podem influenciar e colocar pessoas que os representem no fórum. Não necessariamente os interesses do coletivo. Mas uma pessoa que disfarçadamente representa a sociedade civil e acaba na verdade representando interesses governamentais. Mas também tem pessoas no poder público que não se rendem ou não são reféns dos interesses do Estado (CGDEX 6, 2018).

Relacionado às observações acima colocadas, outro respondente avançou com algumas propostas sobre o processo de inclusão e/ou exclusão dos atores no PDRSX. Na sua análise, é possível ultrapassar esse impasse. Para isso, as instituições da sociedade civil que deveriam fazer parte do PDRSX teriam de ser instituições ligadas aos setores da sociedade que representam essa classe social, mas com a cara de sustentabilidade: da agricultura familiar, quilombolas, indígenas, por exemplo. Essas categorias é que de fato constituem a verdadeira representação da sociedade. Como o governo usou uma chamada pública, acabaram entrando instituições de outros setores que na sua avaliação não representam nada do desenvolvimento sustentável. Ele cita como exemplos o sindicato patronal, sindicato da indústria, o sindicato que trabalha com os funcionários da hidrelétrica, a associação comercial. Estes segmentos não têm nada a ver com o PDRSX. Porém ele salvaguarda a possibilidade de a associação comercial participar no PGRDX, caso sejam comerciantes de pequena escala, mas não os de grande escala:

Então, essa parte, para quem vai trabalhar nisso mais na frente, dá para aperfeiçoar. Como o nome é desenvolvimento sustentável, então o plano deve beneficiar essa população mais carente: as comunidades ribeirinhas, povos da floresta, pescadores. etc. no PDRSX tem instituições que não têm nada a ver com sustentabilidade (CGDEX 4, 2018).

Com esta constatação do domínio do segmento governamental sobre alguns representantes da sociedade civil, o consultor de projetos do PDRSX que foi entrevistado fez referência ao fenômeno, tendo sugerido a redistribuição dos assentos no CGDEX baseada numa nova segmentação. Na sua opinião, a divisão paritária entre órgãos governamentais e os da sociedade civil em 50% cada deveria ser melhorada. Para ele,

(...) a parte governamental deveria ser bem menor. Poderia ser 33% órgãos governamentais e 67 da sociedade civil. Desses 67% deveria ser repartido entre as entidades patronais e as organizações dos trabalhadores ou movimentos sociais com 33.5 cada. Dessa forma, criaria equilíbrio na hora de aprovar os projetos e definição de prioridades. Se o PDRSX foi concebido para sociedade civil, então o governo deveria ter um peso menor. Com 33% cada, ninguém estaria em condições de fechar uma maioria, estaria cada um dos grupos negociando com os outros para constituir maioria (CONSULTOR, 2018).

Outra demanda de inclusão que veio à ribalta foi a forma como os projetos são avaliados no CGDEX, um assunto que se retomará mais tarde, pois os proponentes dos projetos são ao mesmo tempo avaliadores. Esta prática evidenciou a falta de imparcialidade e transparência no PDRSX. Como forma de se ultrapassar este obstáculo sugere-se a inclusão de órgãos de

avaliação do funcionamento do CGDEX e fiscalização do mesmo. Aliás, a fiscalização é uma das categorias emergentes, que serão abordadas no fim desta seção. Prova disso é o depoimento do CGDEX 2 (2018): “uma das coisas que gente bateu muito foi que o cara que submetia um projeto analisava o projeto e votava nos outros projetos, acredita?. Então, nós quebramos isso. Os três anos foram muito difíceis, muita luta. Primeiro nós proibimos isso: quem coloca projeto não avalia projeto”.

Apesar das controvérsias que há no PDRSX, existe a inclusão dos atores interessados, que podem fazê-lo ou nas câmaras técnicas ou submetendo projetos de desenvolvimento, pelo menos nos últimos anos. A percepção da existência de dúvidas sobre a legitimidade da inclusão de alguns atores no meio dos da sociedade civil no PDRSX, não foi ocultada. Trata-se da representação das instituições de ensino e da empresa Norte Energia. Questiona-se a quem representam estas duas instituições. Assim há uma discussão se essas duas instituições poderiam participar. No caso das universidades públicas, foi muito mais em função do apoio no início de Belo Monte. Como no poder público, no caso federal, quem seleciona as pessoas que vão participar, antes era a casa civil, hoje é a casa do governo (CGDEX 3, 2018).

No entender de CGDEX 4 (2018), o erro da má representação decorre pelo fato de que quando abriu o edital público para as organizações da sociedade civil se inscrever, para fazer a composição do colegiado que delibera, outros atores entraram no colegiado em nome da sociedade civil:

No meio da sociedade civil tem os intrusos que na realidade representam a escala comercial, agronegócio, a grande pecuária extensiva e tudo. Isso para mim é um erro que pode ser corrigido num outro lugar que quer replicar o PDRSX. Porque a diferença é muito grande: cultural, de visão de desenvolvimento e isso gera um problema dentro do PDRSX que você não imagina o quanto isso é complexo. Mas a gente tem conseguido avançar (CGDEX 4, 2018).

Outro ponto que foi colocado foi a representação da sociedade civil. Como se disse, ela se reúne e escolhe os seus representantes. Em caso de substituição, também as CTs fazem o mesmo. Sendo assim, esperava-se que tal como acontece nos representantes dos governos, houvesse rotatividade entre os representantes da sociedade civil. Este fato faz com que ONGs que sempre estiveram no PDRSX exerçam domínio sobre a outra parte da sociedade civil:

A sociedade civil que está mais organizada, em cima de algumas instituições como a FVPP (Fundação Viver, Produzir e Preservar) eles vão estar a frente. Agora a sociedade civil participa sim. Metade de todas as câmaras técnicas é composta pela sociedade civil. Mas são as mesmas pessoas sempre. Por exemplo, no estado acaba mudando. O estado renova. Na sociedade civil, as pessoas que iniciaram são as mesmas que estão lá até hoje (CGDEX 2, 2018).

Perante estas revelações, questionou-se se a parte da sociedade civil que representa a todos, reunia-se com a parte que não está presente nos órgãos do PDRSX e o entrevistado respondeu afirmativamente, tendo dito que dependendo do segmento de atuação, os representados no CGDEX reúnem com as lideranças das outras organizações não representadas no CGDEX. Ademais acrescentou que, num processo desses, não se consegue incluir todo mundo. Apesar disso, há um esforço de haver uma boa representação. Só que uma parte da sociedade civil é mais organizada que outra. Algumas associações, algumas entidades têm predominância há muito tempo no PDRSX. Elas são mais favorecidas nos projetos, continuam sendo até hoje. Em consequência, ele sugere que se encontre mecanismos de correção dessa situação. “Isso aí tem de ter um jeito de você equilibrar isso aí... como fazer isso se a sociedade civil ela se organiza, ela mesmo se reúne, ela escolhe suas lideranças, ela indica? Mas a gente percebe que tem isso...” (CGDEX 2, 2018).

As organizações da sociedade civil que não estão representadas no CGDEX podem participar no PDRSX mediante submissão de projetos.

Representação dos atores no Comitê Gestor

No geral, a representação dos atores do arranjo é boa. Os entrevistados, no geral, afirmaram que a representação do arranjo é boa, pois envolve os três níveis de governo e vários segmentos da sociedade civil. Tal foi a observação feita por todos entrevistados. Aliás, uma boa representatividade esteve sempre presente desde o momento do desenho da política, dado que os decisores acreditam que a representação da sociedade civil nas políticas públicas constitui vantagem para o sucesso das mesmas, conforme afirmou um dos respondentes que participou na concepção do PDRSX: “eu gosto da solução do colegiado com grande participação da sociedade” (Membro fundador do PDRSX). Em relação à questão da composição e representação, ele deu a seguinte resposta:

Eu acho que essa composição foi mais ou menos o que a gente vinha fazendo no governo Federal, fazendo a representação de três níveis de governo e essa gente fez paritário. Então, três níveis de governo, sendo metade do comitê, era uma demonstração de que gente queria aumentar o envolvimento da representação da sociedade, sabe (membro fundador do PDRSX, 2019)

De fato, há uma percepção de o arranjo ter sido bem constituído, conquanto envolve todas as esferas do governo e várias da sociedade civil. É de lembrar que a composição do comitê Gestor foi definida por decreto presidencial, tendo cabido ao arranjo identificar e incluir as

entidades que representassem os vários segmentos da sociedade civil, papel que ficou ao cargo da própria sociedade civil.

Apesar da apreciação consensualmente positiva da composição do Comitê Gestor, a representatividade não é vista na mesma perspectiva. Alguns atores acham que certas entidades não podiam fazer parte do arranjo. Além disso, o desempenho dos membros no CGDEX também é negativamente avaliado.

O comitê gestor é um pouco do que acontece nas câmaras técnicas. Eu acho que tem pessoas ou organizações que fazem um papel bem representado, outros se posicionam muito pouco. Pessoas vão lá, frequentam, mas poucos contribuem. Algumas pessoas eu acho que podiam contribuir mais. Mas é aquela situação: quem indica os órgãos do Estado é o Estado. E quem indica na sociedade civil é a própria sociedade civil. A questão indígena, por exemplo: você indica um indígena que tem custos enormes de trazer ele de lá para cá. Mas a sua participação só vota o que os da sociedade civil pedem (CGDEX 2, 2018)

Por outro lado, alguns atores acham que tem havido coalizões entre os membros da sociedade civil em tomarem uma certa posição, de modo que se aprove, por voto, o que é do seu interesse. Esse posicionamento é percebido como um dos entraves para a aprovação das iniciativas das prefeituras, conforme se expressou CGDEX 7 (2018), a representatividade no CGDEX é muito boa e nessa esfera o poder também está bem dividido. São cinco membros de cada um dos segmentos governamentais, o que faz com que o poder esteja bem dividido. Na sua análise, a possibilidade de ter um nicho se juntando para se sobrepor ao outro é pequeno. Para ele este equilíbrio quebra-se quando se refere à plenária (dos 30 membros). Nela, a sociedade civil se fecha. Estabelecem acordos de apoio aos projetos uns dos outros. O que não acontece com os órgãos governamentais:

O município tem projeto: vai levar lá? Não passa. Porque ele tem 5 votos. Sociedade civil tem 15. Aí o município não consegue se acertar com o governo Estadual e com o governo federal. Então você fica com 15 contra cinco. Ou outras vezes o Estado apoia a sociedade civil. E aí o município perde ainda mais a chance de aprovar o seu projeto (CGDEX 7, 2018).

Porém a posição de fechamento constatada pelo respondente acima não é partilhada por um outro respondente que julga o contrário. Neste sentido, o CGDEX 6 (2018) nota que “entre as representações governamentais existe certa união entre eles. Enquanto que entre os representantes da sociedade civil existem divergências de opinião, de ideias, de pensamento, o que caracteriza a pluralidade”.

Existe ainda a percepção de que apesar da composição ser boa, a sociedade civil fica em desvantagem pois alguns acham que ela está, em alguns casos, mal representada. Tal foi a posição do CGDEX 4 (2018), que argumentou como se segue:

Acho que é boa. Cinco do Governo Municipal, cinco do Governo Estadual e cinco do Governo Federal e mais 15 suplentes. Eles são 30. A sociedade civil também da mesma forma. Mas a sociedade civil tem um prejuízo, por causa desse conceito de sustentabilidade. Mas nós estamos lá. Temos representante dos indígenas, agricultores. Somos em 15 da sociedade civil, sendo que a Norte Energia ocupa uma vaga, a UFPA ocupou uma vaga da sociedade civil, mas não deveria, deveria estar do lado do governo, a associação comercial. No entanto, nós temos essa diferença de classe. Nós poderíamos estar mais ligados à sustentabilidade representados ali. No entanto lá tem o sindicato patronal, o que eu acho que, na hora de vocês fazerem em Moçambique, podem ser mais categóricos. Ser mais conservador, porque depois vai facilitar o debate. Mas tem sido muito importante. A sociedade tem se envolvido, tem participado, tem elaborado projetos, tem monitorado. Então o resultado da participação tem sido importante. Nestes oito anos de PDRSX o colegiado tem funcionado. Os debates em alguns momentos são calorosos, mas é sempre no sentido de construir entendimento para melhor escolher o caminho a seguir.

As divergências de visões de legitimidade de representações no PDRSX são atribuídas às diferentes concepções que os diferentes atores têm sobre o que é desenvolvimento e do objetivo do PDRSX. No entender do CGDEX 6 (2018), o desenvolvimento deve ser entendido como inclusão, respeito pelas minorias, enquanto outros pensam no desenvolvimento como simples crescimento econômico mas as divergências nem sempre são só a diversidade é uma divergência de entendimento de sustentabilidade, de entendimento de desenvolvimento, porque na sua opinião, tem muitos que pensam que o desenvolvimento está intrinsecamente ligado à sustentabilidade, ao respeito à dignidade humana, enquanto outros pensam que o desenvolvimento é simplesmente destruir, explorar para conquistar, para construir, sem nenhuma ética, pudor ou respeito. Isso gera, em muitas ocasiões, preocupações dentro do PDRSX. Isso também permite que as representações governamentais andem mais unidas e alinhadas. E nessa representação esse coletivo (poder público) acaba tendo certa unidade e também “eles influenciam alguns atores da sociedade civil. Então, o fórum deliberativo, participativo, nem sempre significa o respeito e o desejo e as conquistas sociais, nem sempre. Por que assim, há uma possibilidade de corrupção, de manipulação, de intimidação e de domínio. Então, isso é muito claro” (CGDEX 6, 2018).

Face às divergências de visões e percepções sobre o PDRSX, o respondente adverte sobre os cuidados devem ser levados em conta na hora de se operacionalizar um programa como o PDRSX, em sociedades multiculturais.

O PDRSX é uma proposta muito visionária, mas ela precisa ter alguns cuidados e atenções, em que os interesses de classe, os interesses individuais e os interesses e os vícios da má política, dos capitais e dos poderes corrompam a essência do PDRSX de desenvolver de forma sustentável uma ação que é importante, que é necessária, sabe? Ali, algumas câmaras técnicas são questionadas, como a dos povos indígenas. Todos pregam que devem se enquadrar, devem ser iguais. Como vão ser iguais, sendo diferentes? Então é muito complicado (CGDEX 6, 2018).

Outra constatação que leva à percepção de que os recursos do PDRSX foram mal aplicados é o seu uso para fins políticos, como observa CGDEX 8 (2019): “há uma tendência...inicialmente isso talvez não ficasse tão claro, porque a iniciativa de instituição do comitê foi algo muito carregado de conotação político partidária, ou seja, também para poder incluir a população em algo que afetaria profundamente as suas vidas. Então teve essa conotação logo no início”.

Por conseguinte, os membros da sociedade civil atentos sentem-se enganados nas decisões em que se veicula uma informação e na aplicação do projeto não acontece o que havia sido prometido. Ou seja, há uma interpretação de que não só há desvio de aplicação do fundo PDRSX, como também que os resultados desses projetos beneficiam aos governos e ao setor comercial. Além disso, entende-se que certos projetos financiados pelo PDRSX são da responsabilidade do Estado ou da União, ou dos municípios, mas que os atores governamentais no CGDEX tiram a responsabilidade dos governos, sobrecarregando o PDRSX. Tal é a posição do CGDEX 6 (2018), que percebe que se fez uma propaganda de um grande projeto que beneficiaria e incluiria todos numa realidade virtual, tecnológica e que agora se percebeu que era papel do governo do Estado ou do Governo Federal promover e garantir esse acesso e o PDRSX, de forma influenciada, tirou a responsabilidade do Estado e levou para si, para financiar o papel do Estado, e que agora o sinal de internet de banda larga está sendo comercializado. Os rendimentos vão para o Estado ou para as empresas que ganham as concessões para compartilhar esse sinal. Assim, conclui que houve a transferência de uma política do Estado para o PDRSX e os interesses das empresas que trabalham, que comercializam a internet de banda larga para ganharem dinheiro. Pensava-se que as associações, as escolas, os hospitais, etc. teriam internet grátis, mas isso não aconteceu. Outro exemplo apresentado por CGDEX 6 (2018) diz respeito aos projetos das prefeituras:

Uma corrupção clara que vale o registro é o projeto, por exemplo as prefeituras choram as misérias, só que as prefeituras aqui Altamira, Vitória de Xingú e Brasil Novo recebem os royalties. E o executivo faz o que bem entende, porque não está institucionalizado. Não tem uma lei que diz o que é que tem de ser feito com o dinheiro. Ele usa com bem entende, hoje. A câmara de vereadores geralmente é corrupta. Aprova a prestação de contas.

Existia, no pico da obra de Belo Monte, uma grande arrecadação de ICMS (Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços) pelos municípios. As prefeituras recebiam milhões de impostos pelos serviços, pelas atividades e que, naquele tempo de altas receitas, eles pregavam miséria, diziam que não tinham dinheiro. Choraram a miséria e tiraram do PDRSX um montante de um tanto de milhões que representava mais de 60% dos recursos estipulados

para financiar projetos do PDRSX por um ano. Esse dinheiro era para equipar as prefeituras com máquinas, tratores, combustíveis. No seu entender, tratava-se de uma “farsa”. O pico da obra foi na véspera das eleições e os prefeitos brigaram sobre aqueles recursos para financiar suas campanhas de reeleição ou eleição dos seus candidatos substitutos. Então essas também foram falhas que o PDRSX vivenciou. Em 2017 também houve um projeto da mesma natureza, em que dos 30 milhões, aprovados no CGDEX para financiar projetos do PDRSX em 2018, 19.500 milhões foram destinados para as prefeituras para novamente comprarem equipamentos e combustível. Portanto é preciso ser vigilante para que não se transfiram as responsabilidades do Estado para um plano de desenvolvimento regional. Este fundo serve para promover as políticas e as ações que estão esquecidas, tais como o fortalecimento da agricultura familiar, a promoção da economia verde nas florestas, a melhoria da educação e da saúde nessas comunidades. Essas comunidades são diretamente impactadas e muito mais impactadas e sofrem de forma muito mais direta qualquer tipo de impacto. Elas sempre são vítimas e sempre são esquecidas (CGDEX 6, 2018).

Estas inconsistências em relação à natureza dos projetos a serem aprovados decorre da falta de planejamento de curto, médio e longo prazos. No entender de um dos entrevistados (CGDEX 8, ano), existe predominância do pensamento imediatista entre os atores locais, em relação aos atores estaduais e da União, que, olhando o PDRSX de fora, têm uma visão mais abrangente e de longo prazo, mas que com a prática democrática de construção de consensos e/ou de votação, acabam sendo aprovados projetos imediatistas. Alas, este assunto será retomado mais adiante. Com efeito, o CGDEX 8 (2019), acredita que:

No decorrer das reuniões, parece que os membros que não moram na região tendem a ser mais técnicos na avaliação de projetos e na condução do processo decisório. E os membros mais próximos da região têm uma pressão maior em função dos interesses mais corriqueiros, mais imediatos. Há uma pressão muito grande entre os membros locais em perder o foco no longo prazo. Os membros locais querem resolver os seus problemas do dia-a-dia. Ficou muito claro ao longo das reuniões.

O CGDEX 9 (2019) também comenta que “o Governo Federal realmente tem uma visão mais externa da região e precisa, na minha opinião, precisa contar com os atores locais para entender melhor e propor com mais representatividade as políticas públicas”.

Por último, as entrevistas apontaram o problema da representatividade dos membros da sociedade civil, os quais, na sua maioria, não tem rotatividade. Enquanto os membros dos governos são substituídos sempre que há eleições, os da sociedade civil permanecem os mesmos, o que cria um certo “veteranismo” no PDRSX.

Outro problema das composições que eu acho é que houve muitas trocas. Mas essas trocas se concentraram muito no segmento governamental, em decorrência das eleições. Porém, isso não acontece entre os membros da sociedade não governamental. Então acho que isso também acabou por dificultar a construção de uma visão de longo prazo, porque interesses mais imediatos sempre estiveram presente na mente dos que vivem ali na região (CGDEX 8, 2019).

Em contradição, outros atores entendem que a permanência da sociedade civil no PDRSX ajuda a manter os princípios para os quais ele foi concebido, dado que este grupo tem sido responsável em mostrar aos novos atores o que o PDRSX é de verdade. Nessa perspectiva, o CGDEX 6 (2018) diz que “o pessoal brigou para ter um espaço como esse. Mas ninguém os preparou para isso. Por exemplo, tem muita gente que tem uma ideia do PDRSX e quando chega lá se surpreende porque não é nada do que ela pensou”.

4.1.3. Consideração dos atores envolvidos

A estrutura do PDRSX permite que haja acolhimento de todos os pontos de vista que os atores possam levar para lá. Porém, o fato de haver espaço para a apresentação das ideias não quer dizer que tudo é aprovado. Conforme explica CGDEX 4 (2018), “todas as demandas são tratadas de acordo com o regimento interno do PDRSX, entendeu? Se ele está previsto lá, na câmara técnica, todo mundo segue as mesmas normas de regimento”. Portanto, nenhuma câmara técnica pode desenvolver um projeto no PDRSX fugindo o regimento, que é a decisão do colegiado, o regimento interno, o edital público e mais as resoluções que são tomadas pela coordenação geral e a plenária. A plenária é um órgão soberano. Na mesma ordem de ideias, o CGDEX 1 (2018) assegura que

Não tem imposição de nenhum ente dentro do CGDEX. O ente pode apresentar uma proposta, mas ela é discutida entre os 29 e aí a maioria vence no resultado. Não tem imposição do governo federal, nem do Governo Estadual ou Municipal, nem da sociedade civil. A proposta é apresentada, é discutida, discutida, discutida até chegar a um consenso.

Uma explicação mais pormenorizada deste dado foi avançada por CGDEX 2 (2018), que explica onde a discussão dos projetos começa, como começa, onde termina e quais são as possíveis conclusões, identificando as circunstâncias para cada uma das possibilidades.

As discussões acontecem nas câmaras técnicas. A câmara técnica ela discute os projetos. É responsável em fazer o edital, é responsável em aprovar ou reprovar os projetos. O CGDEX ele é deliberativo. A câmara técnica é orientativa. O que a câmara técnica decidiu leva-se ao CGDEX para votação. Obviamente, quem vai falar vai explicar cada passo, o que foi feito. Porquê está pedindo aprovação ou reprovação do projeto. E se convencer, o pedido é atendido. Agora, se o CGDX disser que “você erraram”! aí acabou. O projeto não vai ser aprovado.

Todas as discussões acontecem principalmente nas CTs. Elas são constituídas por 12 pessoas, seis representantes das esferas governamentais e seis da sociedade civil. Na sociedade civil, geralmente quem participa são sindicatos produtores rurais, sindicato dos trabalhadores. Como para eles é mais interessante discutir os projetos na câmara técnica de fomento à produção, eles vão participar nas discussões dessa câmara técnica. E os órgãos do Estado que estão ligados a essa atividade também vão para essa câmara técnica.

Nos primeiros anos do PDRSX, os atores votavam nos projetos com base em interesses próprios. Esta atitude está sendo superada aos poucos. Pelo menos nos últimos três anos, tem havido melhoria dos instrumentos de gestão, o que permite a inibição de atos de autointeresse, conforme se referiu CGDEX 2 (2018):

No princípio tinha muito interesse em ver o que é bom para mim. Hoje a gente já está no ponto, discute os projetos em conjunto. Qual é o projeto que é estruturante para a região? Essas discussões ocorrem em comum. E aí a gente discute o edital: neste ano gente quer projetos sobre açaí, cacau, pecuária... então essas discussões elas ocorrem em comum. Você coloca quatro tópicos de projetos, tem que respeitar o edital.

A tarefa árdua que os proponentes dos projetos têm é reunir um conjunto suficiente de dados e argumentos técnicos convincentes para a aprovação dos seus projetos. A ideia é de se aprovarem projetos que interessam à região e, principalmente que sejam exequíveis. Portanto, todos os atores do arranjo têm a mesma consideração, ou melhor, tecnicamente não se olha para o proponente da ideia, mas os argumentos por si usados para defender a sua posição. “São tratados muito com base nos argumentos técnicos”, assegura CGDEX 2 (2018).

Para além da consideração das propostas dos atores com base nos argumentos técnicos, nos últimos anos tem havido consideração da opinião dos técnicos que trabalham na empresa gestora – o Instituto Avaliação (IA), como refere o excerto seguinte: “Hoje, a opinião técnica ela é levada em consideração. Anteriormente não se tinha esse olhar mais para a gestora. Hoje a gestora tem uma abertura de apresentar a sua interpretação técnica do assunto em questão”. (CGDEX 1, 2018)

Já que o PDRSX tem como objetivo melhorar as condições de vida da população, perguntou-se como é que a população que não tem instrução suficiente para elaborar um projeto bem estruturado, com argumentação suficiente para ser aprovado no comitê conseguia superar esse “obstáculo”, pelo que foi respondido nos seguintes termos:

Geralmente essas populações se apoiam nos sindicatos da classe deles. Os sindicatos dão o apoio a essas populações. O que acontece muito também é que eles procuram

os órgãos e pedem ajuda para estruturarem os seus projetos. Nos dois últimos editais, o IA ele atendeu inclusive pessoas que iam pedir orientação para fazer o projeto. Mas fazer projetos não é o papel da gestora. Mas eles tiravam aquelas dúvidas principais. Mas geralmente a sociedade ela mesma se organiza e faz procurando os órgãos das suas entidades que os representam (CGDEX 2, 2018).

Além do apoio dos sindicatos, soube-se que existem consultores que têm sido contratados para adequar os projetos aos moldes definidos pelo CGDEX. Trata-se de profissionais que têm experiência suficiente na elaboração de projetos e que já estão familiarizados com os vários passos que devem ser seguidos para elaboração e submissão de projetos no PDESX.

A maior parte dos debates que tem havido no CGDEX tem sido sobre a aprovação de projetos. Um ponto interessante colocado na entrevista é que o fato de os editais serem definidos pelas câmaras técnicas e haver espaço para a discussão sobre os projetos, não quer dizer que são aprovados projetos estruturantes, como veremos mais adiante. De fato, o CGDEX 3 (2018) nota que “tem espaço para o debate. O problema é que não é fácil colocar essas coisas em prática, mas o espaço é dado”.

De fato, esta opinião foi reforçada por um outro respondente. Ele afirma que os pontos de vista dos membros do CGDEX estão divididos em duas alas. Há uma ala com pensamento imediatista, que não pensa no PDRSX a longo prazo e outra que pensa nesse sentido. Por causa disso, aprovam projetos que julgam que vão resolver problemas imediatos. Na sua interpretação, isto acontece porque há um aproveitamento político que se faz por algumas entidades ao CGDEX.

é muito comum que essas opiniões estejam carregadas por intenções político-partidárias. Significa que há prevalência de interesses imediatos, em detrimento do planejamento de longo prazo. Ou seja de favorecer uma parte bem pequena da população bem localizada e ganhar com isso alguma visibilidade para sustentar uma candidatura, alguma eleição, esse tipo de atuação é frequente para alguns membros do comitê. Fica muito visível isso ao se aproximar eleições tanto federais, como municipais. É uma coisa que sempre permeia o processo decisório. Tanto o gasto em si, como a sua divulgação tendem a ser usados para promover a visibilidade dos atores. Não que as duas coisas aconteçam ao mesmo tempo, mas podem acontecer juntas ou separadamente (CGDEX 8, 2019).

Esta constatação de uso do PDRSX para autopromoção ou promoção partidária, foi também aludida por CGDEX 6 (2018), afirmando que tem havido lutas políticas e de princípios, uma vez que alguns atores têm uma visão distorcida da realidade regional e colocam suas posições e argumentos baseados nessa visão. Na sua ótica, é um momento que deveria ser uma congregação. Em alguns momentos ele se torna momento de disputa política, uma disputa de interesses, uma disputa financeira e até foge o mérito dessas discussões e há um descrédito, uma rejeita de alguns posicionamentos de ambas partes. Mas as pessoas não entendem que um

espaço desses deve ser propositivo, construtivo e também consensual. Muita gente tem uma percepção que ele considera distorcida, o que os leva a ter um posicionamento igualmente distorcido sobre a ideia construtiva, do envolvimento participativo, da construção participativa e eles pensam que a sua ideia tem de ser por todos assimilada e aceita como verdade.

Na sua análise, essa atitude existe em todas as esferas, tanto dos governos, como da sociedade civil. As pessoas não conseguem entender que as oportunidades são diferentes:

Ninguém consegue entender. Dizem que todo mundo tem educação, todo mundo tem saúde. Não. Nem todo mundo tem educação, nem todo mundo tem saúde, todo mundo 'não tem direito'. O direito que está no papel precisa ser traduzido, ser executado, implementado. Tem gente que vive uma ignorância, uma distorção dos fatos, pensando que o que está no papel, está resolvido. Não é verdade (CGDEX 6, 2018).

É por essa razão que outro entrevistado considera que há forças dominantes no CGDEX, referindo-se especificamente às prefeituras. Além disso, coloca a questão da dificuldade de planejamento de longo prazo, a julgar pelo tipo de projetos que são submetidos. Apesar disso, descreve que os debates acontecem num ambiente democrático, como o próprio descreve:

(...) e aí naturalmente as prefeituras muitas vezes tentam utilizar a sua força para diminuir o volume de recurso de uma determinada câmara técnica. E isso tem sido motivo de debate, e às vezes a gente ganha e outras a gente perde. Mas no geral é assim: tem a câmara técnica dos indígenas, tem um regramento, um procedimento, o mesmo que é definido na resolução do colegiado que serve para uma câmara, serve para todas. Então, o tratamento é esse. Tem a câmara técnica que decide investir em projetos menores. Muitos projetos mas com valores menores e tem câmaras técnicas que decidem só fazer dois projetos de valor maior. Mas aí é dentro do regramento. (CGDEX 4, 2018).

A ideia da influência dos atores da prefeitura nas escolhas da sociedade civil foi corroborada e explicada por que isso acontece, ao mesmo tempo em que se avançaram soluções. Ademais, desvenda-se a necessidade de haver pactos, coalizões ou contratos para fazer as coisas acontecerem.

Olha, como é um processo que envolve o governo e sociedade civil, é um jogo. É disputado, tem de fazer acordos, tem que estabelecer pactos para poder fazer a coisa acontecer. Então um processo como esse eu diria que é um processo democrático. É um processo que envolve interesses e da forma que está montado, tu tens que estar lá, tem de discutir, conversar até chegar a um acordo. Nesse caso ele é bastante democrático. Mas por causa disso que falei da proporção das entidades. Assim como ele detém 50% facilmente ele faz passar a sua opinião. Por isso que falei da redistribuição das porcentagens entre as entidades (CONSULTOR, 2018).

A posição dos atores no CGDEX é percebida por outro ator como necessidade da prevalência ou consideração das ideias das pessoas com uma visão do interesse regional. “São pessoas qualificadas, é importante isso, que têm uma visão comunitária do interesse da população e

regional. Eles não visam interesse próprio, visam interesse regional. Eles têm uma visão de projetos regionais” (CGDEX 10, 2018).

Portanto, a provável relação de imposição de posição das prefeituras aludida por alguns entrevistados parece ser percebida por alguns como uma necessidade, pois no seu entendimento visa o bem comum da população em geral e da região.

4.1.4. Responsabilidade

Quando se fez o estudo do PDRSX, este estava em plena reestruturação. Os membros do CGDEX entenderam que ele precisa se tornar uma personalidade jurídica, como foi acenado anteriormente. Para isso, já foi constituído um grupo de trabalho chamado de grupo de trabalho do “novo modelo de gestão”. A reestruturação do PDRSX deverá culminar com a criação de uma fundação para gerir os recursos de PDRSX. Vários encontros já foram feitos e tem um prazo já estabelecido para a implantação da fundação, Abril de 2019. Por causa disso, o contrato com o Instituto Avaliação (IA) foi prorrogado até que se faça a transição da gestora para a fundação.

O IA está atualmente gerindo 365 projetos. Em alguns projetos ele faz repasse financeiro, enquanto outros ele faz a requisição junto da Norte Energia e esta faz o pagamento ao fornecedor. Para atender às necessidades do PDRSX, o IA conta com uma vasta gama de profissionais:

Nós temos uma equipe de engenharia, uma equipa técnica, jurídica e autoação de contratos, para acompanhar cada projeto. Cada câmara técnica tem uma monitora específica, de um a quatro temos uma supervisora e de cinco a oito temos outra supervisora e temos uma gerente de projetos que acompanha diretamente os projetos. Temos a engenharia, composta por dois engenheiros e mais a gerente do setor, temos a equipe de monitoramento e outra de monitoramento e resgate que sempre está em campo ou sob demanda ou sob planejamento, para verificar a consistência dos projetos e fazer o resgate da história de PDRSX⁵⁷. Tem uma dos contratos, outra de apoio à secretaria executiva (IA, 2018).

Apesar do organograma do PDRSX contemplar uma Secretaria Executiva, ela nunca chegou a ser efetivamente montada em Altamira. Funcionou no processo de Criação do PDRSZX em Brasília, mas desde que o processo chegou a Altamira a Secretaria executiva funcionou sob tutela das empresas gestoras, primeiro da Norte Energia, depois da PM21 e agora do IA.

⁵⁷ Não existem dados suficientes sobre os projetos aprovados nos primeiros anos da vida do PDRSX. É por essa razão que o IA constituiu a equipa de monitoramento e resgate para precisamente resgatar os projetos dessa época, sistematizá-los e inserir na história do PDRSX. É por essa razão que é muito difícil perceber o PDRSX dessa fase, por escassez de informação, como se referiu um dos entrevistados: “Mesmo entre nós que trabalhamos no PDRSX é difícil ter informações sobre o período da PM21 e anterior a ela. Há muita inconsistência de dados desse período, não só da PM21, como também da Norte Energia” (CGDEX 8, 2019).

A princípio a secretaria executiva é da competência do governo federal, mas nunca veio ninguém assumir essa função então nós apoiamos na secretaria executiva. Agendamos as reuniões, fazemos os convites, damos todo o suporte para que o colegiado possa se encontrar. Nós temos a nossa sede em Brasília, mas o coração do PDRSX está aqui (Altamira). Temos a sala de atuação. nós fazemos o acompanhamento de todos os projetos (IA, 2018).

A contratação do IA como gestor do PDRSX incrementou o dinamismo do PDRSX e fez com que o seu desempenho melhorasse muito. As sugestões de melhoria regulatória e criação de instrumentos de gestão mais eficientes e um novo *modus operandi* da gestora fez com que o PDRSX tivesse melhor desempenho. A respeito disso, o CGDEX 2 reconheceu a dinâmica implementada pelo IA (2018):

Eu acredito que hoje estamos no melhor momento porque a empresa Instituto Avaliação começou a fazer monitoramento mesmo, ou seja, equipe de monitoramento de lá, olhar o que o cara fez, como tem que ser feito... isso não existia na outra gestora, a PM21. A PM21 até iniciou alguns trabalhos lá atrás, mas muito ruins, sabe. Sem passar segurança. Mesmo... O Instituto Avaliação, não, ele é muito bom nisso. Realmente vai lá onde os projetos são implementados, vai tirar fotos, faz relatórios e tudo divulgado na internet, entendeu? Eu acho que hoje nós estamos numa posição boa, de bastante confiabilidade.

Com efeito, o IA sugeriu inovações a ser feitas no arranjo, quando ele assumiu a gestão do PDRSX em 2016. Ele conseguiu convencer os membros do CGDEX a fazer várias reformas que constituíram avanços, pois ele, como empresa gestora do PDRSX, não tem competência para alterar nada, ele trabalha com os instrumentos aprovados pelo PDRSX. Mesmo assim, ao longo dos dois anos, o IA foi mostrando as fragilidades e foi conseguindo melhorias nos instrumentos, como editais, contratos, manual de prestação de contas, entre outros. O IA reconhece haver problemas de execução sobre fornecedores, mas promete que isso está sendo resolvido. Hoje o PDRSX já abriu precedente de judicialização via Ministério Público Estadual e via Ministério Público Federal. Os instrumentos de edital de projetos também foram aperfeiçoados. Os editais agora são completamente online e as exigências são um pouco maiores. Hoje as notas são divulgadas, os avaliadores têm a sua nota divulgada no site, usa-se a transparência. Foi criado um site onde o proponente tem acesso em tempo real o que está acontecendo no seu projeto. Ele tem um *login*, uma senha e sabe tudo o que está acontecendo, como está a questão das aquisições, acompanhamento do projeto em si. E o IA procura dar uma gestão mais transparente.

Outro fator que contribuiu para a melhoria da qualidade do PDRSX foi o nível de instrução dos atores. Parece que a experiência vivida nos primeiros anos ajudou a projetar novas atitudes, em função dos erros cometidos. Conforme notou um dos entrevistados,

Citei esse caso lá do Brasil Novo que deu errado, mas assim... todo mundo acreditou no projeto, na hora que foi aprovado. Ele chegou a ser implementado, chegou a funcionar bem e depois não seguiu. Mas era o que a gente tinha de mais preparo, por parte da sociedade, por parte das lideranças da região e todo mundo acreditou. Então a escolha eu vejo como um processo que foi bem feito, para o nível de capacidade dos representantes que estavam no comitê (CGDEX 9, 2019)

Um outro respondente associou o recente bom desempenho do PDRSX às qualificações dos membros representantes dos governos Federal e da sociedade civil. “(...) e eu me arrisco a dizer que alguns representantes, por exemplo do Governo Federal, que são técnicos e outros da sociedade civil contribuíram muito para essa melhora (CGDEX 6, 2018). Portanto, há uma percepção da importância da formação técnica dos representantes dos vários segmentos com constituem o arranjo, como se expressou o CGDEX 10 (2019): “são pessoas qualificadas, é importante isso, que têm uma visão comunitária do interesse da população e regional”.

Quanto ao desempenho dos atores, há uma percepção de que alguns deles desempenham-nas conforme esperado, enquanto outros o seu nível de desempenho está aquém do esperado. Por essa razão, “há pessoas que não podem participar mais no PDRSX, devido aos problemas que tiveram na execução de projetos: não fez como deveria fazer, não comprovou os recursos como deveria comprovar, não teve êxito” (CGDEX 2, 2018).

Nos primeiros anos do PDRSX, não havia regulação suficiente que normalizasse o uso dos fundos do arranjo. Não havia rigor na aprovação dos projetos, “não tinha que prestar contas, não tinha regras, não tinha nada” (CGDEX 2, 2018). O fato de o Governo Federal ter disponibilizado os recursos sem uma institucionalização suficiente para o seu uso e prestação de contas é interpretado como sendo um sinal evidente que o maior interesse da União era liberar o valor o mais urgente possível para convencer parte da sociedade civil que estava contra a construção da usina e também como forma de propaganda eleitoral para a eleição da Presidente Dilma. Dessa feita, concluindo-se que o PDRSX não foi um processo de construção planejado, mas com o seu aperfeiçoamento no terreno acabou dando certo.

O governo tinha interesse de liberar esse recurso para poder convencer o restante da sociedade que era contra a hidrelétrica, favorecer os grandes empreiteiros, porque eles queriam construir a obra, tinha eleição em 2014, tinha de ganhar, a eleição da Dilma, e isso aconteceu ao mesmo tempo. Entendeu? Mas esse negócio que não foi tão bem planejado, que não tinha só o objetivo de ajudar a região, pois tinha outros interesses por fora, acabou dando certo (CGDEX 2, 2018)

Outro respondente fez uma análise crítica do processo da viabilização do empreendimento Belo Monte, olhando-o sob o ponto de vista de custo e benefício. Para ele, a viabilização do empreendimento pela sociedade civil visava aproveitar os recursos que poderiam ser usados para o desenvolvimento de atividades sustentáveis para a região.

Olha só, a ideia do PDRSX... é o seguinte: uma hidrelétrica não é sustentável. ninguém vai dizer que... para a nossa região, por exemplo, é sustentável, não é. Nós sabemos disso. E por que nós apoiávamos também? Primeiro porque é uma necessidade do país. O país precisa de energia, não tem como... tem de ser feito. Hoje ainda é mais viável. Então, outro fator, como não é sustentável mas através deste projeto nós vamos pegar recursos para fomentar o que é sustentável para a nossa região. Por exemplo, a agricultura familiar para a nossa região é sustentável. precisa ser fortalecida. Outro segmento: nós precisamos verticalizar a produção. Então, a ideia do PDRSX era essa: pegar o recurso para resolver o que é sustentável na nossa região (CGDEX 3, 2018).

Assim, o problema surge não pela viabilização do empreendimento, mas pela insuficiente regulação no acesso e uso desse recurso.

Outro fator que flexibilizou o uso ineficiente dos recursos foi a resolução que determinava que somente os membros do CGDEX poderiam submeter projetos ao PDRSX. Além disso, eram eles os responsáveis em elaborar os projetos, aprová-los para o financiamento e fazer a avaliação, à luz do nº 3 da Resolução nº3/2012 de 24 de Maio. É de lembrar que esta resolução foi aprovada um ano depois do início do financiamento das atividades do PDRSX.

Com efeito, o CGDEX lembra que “muitos projetos de 2011 e 2012 e 2013, tem muitos problemas hoje de prestação de contas”, justamente nos primeiros anos do funcionamento do PDRSX. Outro respondente olha este erro como uma oportunidade de aprendizagem para melhorar tanto o PDRSX, como outros programas similares. “Eu acho que os atores desempenham as suas obrigações em 60%. Já melhorou? Já. Mas no início foi muito ruim. Aí eu atribuo ao pioneirismo. Você idealizou uma coisa, colocou na prática, começou a dar defeito e agora você vai corrigir” (CGDEX 7, 2018).

Portanto, os dados do campo revelam que o PDRSX pode ser entendido como um processo que está sendo construído com tentativas e erros, mas que no geral esses erros têm servido de lição para a melhoria do arranjo. Um dos primeiros problemas vividos pelo PDRSX tem a ver com a secretaria executiva. Esse papel é desempenhado hoje pelo Instituto Avaliação (IA).

Essa atribuição foi delegada e tem sido delegada de uma forma não prevista no decreto, nem no regimento interno que o próprio comitê aprovou. O comitê colocou a necessidade dessa função e ficou a cargo da Norte Energia, nas contratações que faz, com as gestoras, regulamentar em cláusulas contratuais. Mas isso não foi uma atribuição pensada desde o início do comitê. Foi algo que surgiu pela necessidade, pelo caos que se instalou na aprovação de projetos, pela negligência que havia na aprovação de projetos, e na verificação do cumprimento deles.

Ao se deparar com esse caos, a própria Norte Energia tomou a iniciativa de melhorar as suas regras de governança e exigiu uma nova empresa contratada para fazer o monitoramento, no caso para substituir a PM21. A PM21 inicialmente não tinha essa atribuição. Ela surgiu basicamente para organizar os eventos. Porque inicialmente as compras eram feitas pela Norte Energia. Gastavam os recursos para os insumos dos projetos, mas a Norte Energia também não verificava, não controlava nem a compra e muito menos a execução dos projetos. Assim, a PM21 foi promovida, além de empresa de eventos passou para uma empresa de gestão de projetos. Portanto, a PM21 foi contratada pela Norte Energia para inicialmente organizar as reuniões do PDRSX e mais tarde foi-lhe atribuída a responsabilidade de fazer a gestão dos projetos.

A partir desse novo contrato, a PM21 passou a ter a responsabilidade de fazer também a gestão dos projetos, em 2014, até mesmo monitorar a execução dos recursos. Mas em todas as contratações, a PM21 não foi aprovada por um edital (concurso). A primeira vez que se fez a convocação por edital, ela participou e perdeu a favor do IA (CGDEX 8, 2018).

No mesmo período houve o primeiro edital para a aprovação de projetos. Também os projetos não eram publicados por editais nessa época. Quando a PM21 foi promovida de empresa meramente de eventos para gestora de projetos, houve o primeiro edital convocatório para submissão de projetos a serem aprovados no PDRSX. A partir daí o processo de análise e decisão do uso de recursos começou a melhorar, isto é, criou-se um esboço mais ou menos estruturado para a decisão no uso de recursos da Norte Energia. Antes esse processo era realmente caótico.

O caos instalado foi devido à falta de regulação suficiente e falta de clareza sobre os fins dos recursos. Quando o PDRSX foi criado, a responsabilidade de definir o uso dos recursos foi atribuída ao Comitê Gestor. Constituído de forma paritária pelos governos (federal, estadual e municipais) e pela sociedade civil, o Comitê se tornou no centro de disputa, em que cada uma das partes chamava para si o pertencimento dos recursos. De um lado, os representantes dos governos acham que a sociedade civil acha que o dinheiro lhes pertence, como precisou um dos governantes: “quando a sociedade civil começou a pegar esse recurso parecia que era para eles”. Por outro lado, os representantes da sociedade civil também acham o mesmo em relação aos atores governamentais, como elucida CGDEX 4 (2018): “Agora muda muito a prefeitura e o governo por causa das eleições. Já foram três ciclos de prefeitos. Aí cada um que entra, pensa que o PDRSX é só das prefeituras. Mas aí na hora que eles se deparam com a

realidade são obrigados a conversar”. Na mesma ordem de ideias, afirmou-se que a substituição de atores cria perturbações na percepção sobre quais são os objetivos do PDRSX o entrevistado diz que “os prefeitos e alguns membros da sociedade civil que estão lá hoje, não participaram no início do PDRSX. Então, não têm bem clara essa visão. Outros vêem o PDRSX como uma forma de pegar dinheiro para suas instituições” (CGDEX 3, 2018).

Tal como se referiu um dos entrevistados, parece que a percepção do pertencimento dos recursos do PDRSX é notória em ambas as partes, tanto a governamental (prefeituras), como de alguns segmentos da sociedade civil. O CGDEX 3 (2018) observa que:

Alguns acham, por exemplo, que esse recurso veio para os sindicatos. Outros acham que o recurso é nosso, é para bancar as prefeituras, coisa que... não tem recurso de outro lugar, então recorrem ao PDRSX. Por exemplo, projetos da saúde: é uma coisa que é fundamental. Mas teoricamente, não deveria sair desse recurso. Só que a situação é tão precária, que tem que pegar esse recurso para sanear algumas situações que tem aqui na região. Você está entendendo? Então, na verdade, muitas instituições que estão lá não têm essa visão. E é difícil você conseguir fechar isso com todo mundo.

O problema da falta de planejamento orientado para um efetivo desenvolvimento sustentável dos projetos aprovados e financiados pelo PDRSX foi apresentado de forma clara numa das entrevistas. Para ele, os recursos do PDRSX deviam ser usados para financiar projetos estruturantes que ajudassem a região a engendrar um desenvolvimento de longo prazo, contribuindo para industrialização da região, crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população:

Agora nós estamos numa situação que os empregos do Belo Monte reduziram em 90%, então criou uma crise aqui. A ideia dos recursos do PDRSX era justamente para isso: para neste momento nós termos organizado, formado as pessoas no que é sustentável aqui na região. Por exemplo, nós hoje, depois de 8 anos de PDRSX, ainda continuamos comprando manteiga de Goiás, São Paulo ou de Minas Gerais. A nossa ideia era fomentar a cadeia produtiva aqui de vaca leiteira. Que desmata menos do que o gado de corte, assim vai. Então, essa era a ideia do PDRSX. Só que infelizmente, não foi dessa forma. Ou seja, nós deveríamos ter gasto os recursos em projetos sustentáveis mesmo. De geração de emprego na região. Outro fator, esta região toda é muito rica em madeira. Nós deveríamos pegar esses recursos do PDRSX e instalar um polo moveleiro. Com serralheria certificada, os funcionários todos com carteira assinada, terem os direitos garantidos, você está entendendo? Então, eu gostaria que fosse mais nesse sentido. Porque se assim fosse, talvez não tivesse sentido essa crise que está assolando todo mundo (CGDEX 3, 2018).

Portanto, a falta de planos de médio e longo prazos que possam orientar os editais e a aprovação de projetos que realizem os objetivos preconizados nesses planos, parece ser o problema fundamental do PDRSX. Por via disso, projetos com uma visão de longo prazo não colhem consenso no PDRSX. Este fato é explicado porque o plano foi construído de forma participativa, não suficientemente detalhado e prático, do ponto de vista do funcionamento do

comitê. Servia apenas como referência. Ele era mais um conjunto de diretrizes, mas também tinha alguns casos de projetos práticos, como por exemplo, o hospital regional de Altamira. Portanto, o plano compõe as diretrizes e funciona como documento base e sempre se considerou como fundamento das decisões. Quando eventualmente se fazia uma proposta que estivesse fora das diretrizes do plano, tinha de ser bem justificada para ser aprovada (CGDEX 9, 2019).

Porém, nem sempre as escolhas dos CGDEX se conformam com a implementação de projetos de longo prazo. A necessidade de satisfação dos interesses imediatos dos atores locais se sobrepõe aos interesses com potencialidade de induzir um desenvolvimento de longo prazo na região. De fato, esta foi uma das preocupações apresentadas por um dos respondentes, nos seguintes termos:

por falta de clareza normativa parte desse interesse é desviado em função desses problemas mais corriqueiros, mais locais. Então, o trabalho de planejamento ele não consegue se concretizar porque a gente não tem medidas para verificar o cumprimento disso, do que foi planejado inicialmente e se o que foi planejado inicialmente precisa ser alterado. Eu acho que a falta de monitoramento, regras, enfim, controle, acaba por desviar muito o papel inicialmente concebido para o comitê (CGDEX 8, 2019)

O CGDEX 6 (2018) não tem dúvidas que o plano está sendo conduzido de forma errada, contra as expectativas iniciais, devido a priorização de projetos isolados que atendem necessidades imediatas, usados muitas vezes para a autopromoção dos atores, como referido anteriormente:

Se o PDRSX é um plano, todos os projetos deveriam se alinhar ao plano. Mas o PDRSX não é assim. Ele é um plano, mas não funciona como um plano. Os projetos deviam observar os objetivos, o programa e as suas metas. Em cada edital, uma meta deveria ser alcançada, em conformidade com o plano. O PDRSX hoje atende as demandas e os anseios, as expectativas de coletivos de forma isolada. É de governo de forma tendenciosa e contrárias ao plano. Há desvio de finalidade, do propósito da estrutura do PDRSX.

De fato, como se referiu um dos entrevistados, há projetos que são aprovados mesmo se tendo a consciência de que os mesmos não são sustentáveis, ou seja, não contribuem para o desenvolvimento da região, a longo prazo. Ele justifica a opção pelo fato de esses projetos serem indispensáveis como complemento dos projetos sustentáveis, como é o caso de compra de maquinaria para conserto de rodovias:

Por exemplo, no último edital, as prefeituras solicitaram valores para estradas. Não é o objetivo do PDRSX, mas se não tiver estradas, ferra tudo. Então, os prefeitos se organizaram e aprovaram um projeto e 70% dos recursos, mais ou menos, foram para as prefeituras. Para cuidar de máquinas, de combustíveis... é uma coisa legal? É. Mas não era o objetivo principal do PDRSX (CGDEX 3, 2018).

É curioso que estas constatações sejam feitas por membros do CGDEX que, no entanto, não conseguem que suas propostas sejam aprovadas em plenária, apesar de ela se reunir de dois em dois anos para escolher novos representantes. Esse fato é justificado pela prática de coligações dentro do PDRSX. Fecham-se acordos para aprovar determinada ideia e não aprovar uma outra. O CGDEX 7 revela que “falta um regramento mais rigoroso no PDRSX, que evitasse esse tipo de coligações. Como este projeto é o primeiro, servirá para melhorar os próximos ou até dele mesmo”. A mesma constatação foi feita por CGDEX 6 (2018) ao referir que:

Por exemplo, a sociedade civil vai ter assembleia para escolher novos representantes da sociedade civil. Existem grupos da sociedade civil que tentam ocupar esses espaços. E muitos desses grupos estão ligados aos interesses econômicos, políticos e outros. E alguns têm interesses do bem comum, dos interesses coletivos sociais, das minorias sociais. Mas também existe essa briga, essa influência dentro dos próprios representantes dos governos (...) existem pessoas que estão para desempenhar um papel dos interesses do município, do Estado, para a promoção ou autopromoção ou uma captação de recursos.. e essas oscilações são o reflexo dessa disputa, dessas guerras.

Coligações para aprovar ou reprovar determinadas ideias têm repercussão na assiduidade das reuniões, conforme a agenda a ser discutida. Alguns entrevistados manifestaram a preocupação de que nas reuniões de reflexão e análise sobre o funcionamento do PDRSX ou sobre que rumos ele deve tomar no futuro alguns representantes, principalmente das prefeituras, não participam. Ao contrário, quando se trata da definição do uso dos recursos, nesse tipo de reuniões são pontuais, como atestam as seguintes transcrições: “a câmara técnica que eu participo tem associações que estão lá só na hora de colocar o projeto. Coloca o projeto, aprovou o projeto...quase que somem só ficam relatórios e tal...” (CGDEX 2, 2018)

uma outra crítica que eu faço é sobre as reuniões. Quando existem reuniões para discutir, por exemplo, qual é a forma que o PDRSX vai assumir, ser auto gestor do fundo, está se discutindo isso. Nas reuniões técnicas onde se discute isso, poucos representantes do governo, principalmente das prefeituras aparecem. Mas na próxima reunião por exemplo que vai discutir o edital, recurso para o edital, divisão dos recursos entre as CTs. Aí vem todos os políticos: do Estado, do governo federal, do município, enquanto a sociedade civil tem de tentar construir uma forma técnica e melhorada para aquilo ali, que para nós é muito importante, os caras vêm só para roubar, tomar parte do recurso. E tomam com voto (CGDEX 6, 2018).

Uma análise mais geral e exógena ao PDRSX mostra que este tipo de arranjo não consegue superar uma situação que está construída, tanto na tradição política, quanto na Constituição brasileira, que é recente e que deu muita força para o município. Embora não tenha contrapartida de impostos, politicamente, a constituição deu muito mais força aos municípios e aos governos estaduais do que no período anterior à Constituição de 1988. Assim, para operacionalizar um projeto de desenvolvimento regional no PDRSX e este dar certo, a

cooperação de cada um dos atores é exigida, ou seja, cada um tem de abrir mão um pouquinho das suas competências, pois a operacionalização de projetos regionais exige que cada uma das prefeituras abra mão de projetos locais e imediatos para dar lugar a um projeto regional de longo prazo. Isso é muito difícil de se superar. Por essa razão,

os prefeitos ... o prefeito quer saber de construir um hospital na cidade. E, estou dando um exemplo, né?, ele quer construir um hospital na cidade, como uma pessoa eleita provavelmente falou que ia construir um hospital na cidade, ele não quer saber muito sobre o fato de no nosso planejamento da área de saúde, não é para ter um hospital de grande complexidade em todos os municípios. O sistema fica insustentável se tiver um hospital grande em cada município. Mas os prefeitos não querem saber disso. Eles querem ter um grande hospital na sua cidade. Então aparece esse dilema, esse choque entre o planejamento dos três níveis de governo (CGDEX 9, 2019).

Em virtude de ter havido muitas infrações no que diz respeito à aplicação dos fundos nos projetos aprovados, e pela dificuldade que há em responsabilizar as entidades em situação de não cumprimento do previsto nos projetos, surgiu a necessidade de criação de condições legais para responsabilização dos inadimplentes. Para isso, é necessário que o PDRSX e o CGDEX tenham personalidade jurídica e por via disso possa responsabilizá-los, através do Ministério Público ou por outras vias legais, como se expressou o CGDEX 7 (2018):

tem essa deficiência na parte de organização, de personalidade do comitê, ele não tem personalidade jurídica. Por exemplo, ele não propõe uma ação, por não ter personalidade jurídica. Um proponente que não cumpre com as suas obrigações, você não tem como judicializá-lo. Isso está sendo estudado para ter uma correção no próprio decreto presidencial de criação. Como te falei, ele é um projeto piloto que está sendo analisado dentro da sua própria atuação para tentativa de correção dele e dos futuros projetos de natureza.

O que até agora foi exposto mostra que houve um certo desalinhamento no processo da implementação do PDRSX com os seus objetivos, o que pode ter contribuído para a fraca responsabilidade de alguns atores no CGDEX. Além disso, o desempenho das empresas gestoras do PDRSX são vistas, sob ponto de vista de implementação de projetos, como uma entrave, dado que registram-se atrasos no fornecimento dos recursos para viabilizar os projetos.

Existem problemas na implementação, porque na hora de tu entrares com o projeto, tu escreves o projeto, lá no projeto tem todo um estudo técnico, financeiro cronograma, aí o projeto é aprovado só que na hora de execução a gestora não cumpre os prazos de desembolso dos recursos. Assim os projetos acabam ficando prejudicados. Esses problemas não são só com o IA. A PM21 também era assim. O problema tem a ver com a Norte Energia que é quem banca o recurso. Ou seja, a gente faz um projeto, faz um cronograma físico financeiro, só que na hora de cumprir o nosso cronograma, gente não consegue, porque eles não repassam os equipamentos que tem que repassar, nem dão o recurso dentro dos prazos para poder dar continuidade. Então com esses atrasos. Houve um projeto que incluía oficinas. Nós fizemos todas as oficinas sem que o equipamento que havíamos solicitado

tivesse chegado. Mesmo o valor para pagar os professores que orientaram as oficinas, ainda não receberam. O programa previa bolsistas e faz agora 4 meses que os bolsistas não recebem porque não foi repassado o recurso. Então fica difícil implementar um projeto sem recursos, sem valores para bancar os recursos humanos. A gente está fazendo o projeto na coragem. Isso prejudica o andamento do projeto (CONSULTOR, 2018).

O último problema que figura na questão da responsabilidade dos atores é a representatividade dos mesmos, na coordenação geral. Conforme visto anteriormente, a coordenação geral é composta pelos governos Federal, Estadual e municipal, mais o representante da sociedade civil. Porém, o representante da sociedade civil não está legitimado nos estatutos do PDRSX. Ele figura no organograma por reivindicação da sociedade civil, mas que ainda não foi legalizada a sua entrada na coordenação. Além disso, já que a representação dos atores no PDRSX é paritária, entende-se que devia haver paridade também na coordenação geral.

Eu tenho uma crítica. Por exemplo o PDRSX no decreto tem um grave erro de composição e de papéis. No decreto tem três coordenadores e por reivindicação da sociedade civil tem um simbólico quarto coordenador. E os três coordenadores institucionalizados são do poder público. Que é um coordenador dos municípios, outro do Estado e o terceiro do Governo Federal. Simbolicamente e por reivindicação da sociedade civil tem um quarto que não está instituído no decreto. Portanto, não existe paridade. Para isso, deveria haver paridade também na coordenação geral. Eu acho que essa é uma injustiça e um erro que precisa ser reparado (CGDEX 6, 2018).

Em síntese, a atuação dos atores no CGDEX pode ser classificada em dois grupos: os que sentem a responsabilidade de sugerir a implementação de projetos de desenvolvimento de longo prazo e os que se guiam pelas necessidades imediatas dos cidadãos. Estes últimos são vistos como atores que lutam mais pela sua visibilidade na sociedade e autopromoção, menos que induzir o desenvolvimento sustentável na região, pela aprovação de projetos estruturantes, onde eles poderão ser anônimos.

Por outro lado, ficou também patente a necessidade de incremento da regulação, para se ultrapassar problemas relacionados com a criação de um plano com objetivos e metas que sejam operacionalizados pelos projetos, em cada edital.

Funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX

O comitê gestor é um órgão importante. É nele onde ocorrem as deliberações do PDRSX. É um órgão deliberativo através do qual todas as decisões consideradas apropriadas pelos CTs são encaminhadas para serem aprovadas ou homologadas ou reprovadas. Por essa razão, o seu

funcionamento depende do nível de preparação técnica das pessoas que lá estiverem e seu caráter político, se são autointeressadas ou não. O ideal é que para além de serem pessoas altamente qualificadas, sejam pessoas que se preocupam com a melhoria das condições de vida da população e que tenham conhecimento profundo da região. O CGDEX 2 (2018) proferiu a seguinte opinião a respeito disto:

Eu acho que o grande segredo do CGDEX para funcionar bem é você colocar as pessoas mais preparadas intelectualmente e de boa intenção. Porque se você não tiver boa intenção, você não consegue. E de certa forma pessoas que queiram participar. Todas as atividades do PDRSX são de graça. Não são pagas. Mas eu acho que o grande segredo para o comitê, tanto para os representantes do governo, quanto da sociedade civil é você escolher pessoas que tenham boas intenções e a intenção de contribuir. Não precisa nada mais do que isso. Ter o conhecimento da região... eu acho que isso ocorre de certa forma.

Focando especificamente sobre o comitê gestor do PDRSX, há uma percepção de ter havido uma evolução significativa, dos primeiros anos do seu funcionamento a esta data. Hoje em dia, os representantes estão mais conscientes de suas responsabilidades, são mais cuidadosos em deliberar a respeito de um assunto. Anteriormente não havia esse cuidado. Os seus membros estão conscientes de que aquilo que eles deliberam é da sua responsabilidade. Assim sendo, a aprovação de um projeto é bem estudada e a solicitação de recurso extra é bem discutida e fundamentada. Essa ótica leva a concluir que o CGDEX está mais consciente das suas deliberações (CGDEX 1, 2018). De igual modo, o CGDEX 7 (2018) observa que “hoje em dia ele funciona bem. Funciona muito bem. Hoje em dia já se tem a ideia de que se você não fizer uma boa gestão, pode ser responsabilizado pelo ministério público”. Mas no passado não funcionava bem. Esta ideia é também compartilhada por outros respondentes dentre eles o CGDEX 4 (2018), que se expressou da seguinte forma:

Minha opinião é extremamente positiva. É uma experiência ímpar no Brasil. Eu não vejo, não conheço outras experiências nesse sentido. Nós temos muitos resultados positivos que precisam ser sistematizados e colocados à disposição da sociedade. Eu acho que o PDRSX foi capaz de atravessar esse período do golpe e se manter vivo enquanto colegiado e acho que isso é muito importante. E os projetos têm tido resultados. Temos tido muitos resultados bons. Têm sido importantes para as comunidades que nós chamamos minorias, não é? Os extrativistas, os indígenas. Então todas as categorias têm tido acesso aos recursos do PDRSX. Então eu acho que essa democratização do recurso gera um efeito positivo. Mesmo que em algum momento tenha sido puxado para o setor público mas a gente nunca perdeu o Norte principal e isso tem sido muito legal. Para mim tem sido uma experiência muito positiva. Digo que vale a pena ser replicada e o Próprio colegiado em si ele se permite essa inovação por dentro, sem perder a espinha dorsal.

A opinião de funcionamento positivo do CGDEX é extensiva ao CONSULTOR (2018), que afirmou que “o Comitê Gestor tem várias possibilidades de encaminhar discussões. O jogo é duro, mas é feito numa forma discutida e debatida. Acho que funciona”.

Um outro entrevistado (CGDEX 10, 2019) enfatizou o fato de as sessões do CGDEX serem abertas ao público, ou seja, todo o cidadão que quiser participar numa reunião do comitê pode fazê-lo, bastando para isso se inscrever na secretaria. A única restrição acontece na hora de votação de alguma decisão se não ter havido consenso, que só os titulares podem.

O CGDEX 8 (2019) fundamenta a sua apreciação positiva do funcionamento do CGDEX fazendo alusão à periodicidade das suas reuniões e do seu escopo:

Funciona basicamente com um número que acho suficiente de reuniões, uma a cada dois meses, portanto são seis reuniões por ano e isso garante a frequência periódica do governo federal no local, para planejar inclusive a participação da sociedade. Então acho que esse regime de reuniões é satisfatório. Cumpre o seu papel de ouvir a população local a partir dos governos e tentar criar a agenda de política pública de algum órgão em qualquer esfera.

As reuniões do CGDEX acontecem de dois em dois meses. São reuniões plenárias, as principais⁵⁸, que acontecem no último dia de reuniões, que são decididas pelas reuniões das câmaras técnicas ou outros eventos que parte do comitê ou em elemento do comitê possa enquadrar ou juntar na mesma semana. Nessas reuniões fazem-se os planejamentos estratégicos das câmaras técnicas, eventos de segmentos específicos ou de temáticas de políticas públicas específicas como a saúde, educação, a inclusão produtiva, costumam também acontecer na semana da reunião do comitê, ou seja, nos dias anteriores a plenária, que acontece no último dia. A pauta das reuniões é definida pela coordenação geral. Portanto, além dessas reuniões bimensais, a coordenação geral se reúne constantemente, quase exclusivamente por vídeo conferência, para definir as pautas e tomar decisões a respeito de recursos que a coordenação geral é responsável. Porém, muitos recursos para divulgação e realização de eventos que emergem muitas vezes por iniciativa das câmaras técnicas, são deliberados. Portanto, o processo é positivo e funcional, porque há uma mobilização relevante da população local (CGDEX 8, 2019).

Apesar de apreciar positivamente o funcionamento do CGDEX, o CGDEX 8 (2019) afirma:

O único problema que a gente pode identificar aí, mas eu acho que se pode superar com uma maior organização, é inviabilidade de incorporação imediata das discussões das câmaras técnicas na plenária. Há uma tendência de as câmaras quererem trazer pauta para a plenária no dia seguinte, sem que os membros do comitê estejam preparados para poderem decidir, porque nem todos os membros do comitê participam nas câmaras técnicas, ou seja, a participação nas câmaras técnicas é muito mais ampla do que no comitê, é ainda mais diversa. Então, isso dificulta a

⁵⁸ Alguns membros do CGDEX, os que fazem parte da Coordenação Geral, têm tido reuniões regulares mensais ou sempre que a realidade o exigir, para deliberar sobre assuntos corriqueiros. As reuniões têm sido feitas, na sua maioria, por meio de teleconferências, já que o representante do Governo Federal trabalha em Brasília, o do Governo Estadual em Belém e os dos municípios e da sociedade civil num dos 12 municípios da região.

inclusão imediata. A gente pode aprimorar no sentido de incorporar isso mas não imediatamente, mas deixar a discussão para a reunião seguinte.

Por outro lado, CGDEX 6 diz haver oscilações no desempenho do CGDEX. Como ele próprio se pronunciou, achou o CGDEX em alguns momentos muito feliz, muito produtivo. Mas ele voltou a um desempenho que lá no passado já tinha experimentado. Ele acredita que o CGDEX “se torna prolixo de tal forma que nada evolui, nada se desenvolve mais e ele também se torna.... ele perde o sentido quando ele assume um papel, uma vitrine de interesses de politicagem e de uma promoção de uma personalidade política” (CGDEX 6, 2018). Na sua percepção, existem pessoas que usam aquele espaço para se autopromover, como se fosse mais digno ou maior que o próprio PDRSX. Existem conflitos no CGDEX e os conflitos, as guerras e disputas que antecedem esse cenário. Apesar de ele reconhecer a contribuição positiva dos entes governamentais, apela por algumas melhorias, como prova o trecho seguinte:

tem município, tem Estado, Governo Federal, que eles têm um papel muito técnico, Sabe? O que é bom. Qualifica muito o trabalho. Mas o método, a forma de condução é também importante. A pauta precisa ser qualificada, ser traduzida para uma compreensão objetiva e clara. A gente percebe que tem reuniões que a pessoa chega, coloca um assunto lá sem muitas orientações, muitas discussões e tem de se deliberar. E quem não concorda com aquilo ou se abstém ou vota contra. Então, essas discussões precisam ter aprofundadas, usar-se uma linguagem simples e compreensiva para a diversidade, acessível a todos, entendeu? Então, esses métodos, na conjuntura atual, estão comprometidos, estão descaracterizados do foco (CGDEX 6, 2018).

Como se pode ver, o funcionamento do CGDEX é apreciado positivamente pelo nível de abertura nos seus debates e inclusão dos atores interessados, apesar das deficiências também assinaladas.

Processo de seleção dos projetos e comissão avaliadora do PDRSX

Conforme avançado anteriormente, o processo de seleção de projetos melhorou muito dos primeiros anos da vida do PDRSX a esta data. Saiu-se de uma situação não havia nenhum critério estabelecido para a seleção de projetos a serem financiados, para o estágio em que foram estabelecidas algumas normas. A percepção de melhoria foi reconhecida por todos os entrevistados. Um dos respondentes lembra que:

Houve uma época em que não tinha avaliação nenhuma. Até hoje nós colhemos frutos ruins desse período. E passamos por um momento que vimos que tinha de ter critério, porque dessa maneira não podia ser feito. E hoje chegamos num momento que, se não for ideal, estamos num momento em que temos mais transparência, mais controle e mais responsabilidade (CGDEX 2, 2018).

No início da implementação do PDRSX, não só não havia critérios para a seleção dos projetos, como também havia restrições quanto à possibilidade dos cidadãos da região submeterem seus projetos de desenvolvimento. Nesse período, a submissão de projetos era prerrogativa dos membros do CGDEX, como regia o n° 3 da Resolução n°3/2012 de 24 de Maio. Esta cláusula viria a ser alterada de modo a permitir que a sociedade civil não membro do CGDEX pudesse também ter a oportunidade de submeter seus projetos. Esta alteração foi instituída pela Resolução n° 09/2014 de 14 de Agosto. De fato e conforme informado por CGDEX 1(2018), “o processo de seleção de projetos melhorou bastante. Hoje temos bastante diversificação do CNPJ⁵⁹ dos proponentes. Houve uma melhoria. Mas precisa ter um critério maior”. A diversificação do CNPJ nos proponentes de projetos dos últimos anos é o resultado da abertura de espaço de participação via submissão de projetos de organizações não representadas no CGDEX.

Apesar dos avanços aqui sinalizados, existem áreas de penumbra onde melhorias são ainda requeridas. Na reflexão induzida pela entrevista, levantou-se a necessidade de haver alternância dos representantes da sociedade civil nas CTs, tal como acontece com os representantes dos governos federal, estadual e municipais, pois a sua permanência constante no órgão fez com que algumas pessoas se beneficiassem muito, principalmente nos primeiros anos do PDRSX (CGDEX 2, 2018). Além disso, o referido respondente sugeriu que houvesse critérios técnicos para a análise e aprovação dos projetos. Este ponto de vista foi também colocado por outro entrevistado, que sugeriu que os avaliadores dos projetos fossem técnicos externos do CGDEX, para que o processo seja imparcial e mais transparente, como ilustra a seguinte transcrição:

Eu acho que seria muito importante que a banca examinadora dos projetos apresentados fosse uma banca externa, que não fosse nem membros do CGDEX nem membros das câmaras técnicas, mas sim uma banca de avaliadores externos com conhecimento específico da área de cada câmara técnica. Daí sairia uma análise mais apurada do projeto (CGDEX 1, 2018).

De fato, o processo de avaliação e aprovação de projetos não é eficiente. Os membros das CTs não conseguem ter uma análise profunda, bem detalhada dos projetos aprovados. O projeto tem sido bom, quanto aos objetivos. Porém, na hora de observar os detalhes, os analistas se perdem, devido ao cansaço. “Numa câmara que tem muito recurso, como a 3, por exemplo, são dois dias inteiros de apresentações, de discussões sobre projetos e no fim a atenção fica defasada” (CGDEX 8, 2019). Nessas condições, muita coisa que não deveria ser

⁵⁹ O CNPJ é o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

aprovada acaba passando. Isso, obviamente, leva mais tarde à necessidade de alteração do projeto no período de monitoramento. A câmara técnica rediscute os projetos para alterá-los, a fim de corrigir esses erros.

Outro ponto de melhoria foi proposto pela representante do IA, que tem ainda a ver com a análise técnica dos projetos aprovados pela empresa gestora. Dado que a gestora tem acesso aos projetos depois de serem aprovados, isso cria constrangimentos porque alguns projetos, apesar de serem importantes, e, por isso, elegíveis, são mal estruturados. Assim, ela é obrigada a devolvê-los aos proponentes para reestruturá-los e submetê-los de novo. Há também casos em que não é possível melhorá-lo e tem de se acionar mecanismos de cancelamento.

Hoje a gestora ela só tem acesso para o parecer técnico, depois de o projeto ser aprovado. E isso nos causa uma certa demora na gestão de projetos, porque muitas vezes a gente tem de devolver o projeto para ser todo reestruturado, todo repactuado em ações, em valores. Na última reunião quando nós assumimos em 2016, apresentamos um parecer de um projeto de que ele era inexequível, só quase dois anos depois a gente conseguiu cancelar o projeto. Nosso olhar técnico só entra depois de o projeto ser aprovado (IA, 2018).

Também no entender de CGDEX 3 (2018), precisa-se ter um critério mais técnico. Apesar de reconhecer de ter melhorado muito ao longo dos anos, o entrevistado refere que há dificuldades de implementação de alguns projetos depois de aprovados, por falta de critérios técnicos. A câmara técnica não é composta por técnicos. Ele conclui afirmando que “nós estamos numa região em que o nível de formação das pessoas é baixo. Não têm domínio das técnicas de gestão de projeto. Poucas pessoas entendem sobre gestão de projetos e isso dificulta. Mas hoje melhorou bastante em relação a alguns três ou quatro anos atrás”.

Outro respondente atribui a melhoria do processo pela criação e aprovação de regras e que são cumpridas pelos membros. Na sua interpretação, o colegiado procura duas coisas: não ser tão burocrático a ponto de eliminar organizações da sociedade civil não muito bem organizadas, mas também não deixar tão vulnerável a ponto de ter problemas de irregularidades na aplicação de recursos. No entanto, ele observa que:

Se tivesse que dar uma opinião como melhorar, diria o seguinte: no edital em que prevê o acompanhamento da gestão, no processo de implementação do projeto, dando mais autonomia a entidade proponente, em relação à questão financeira, a questão das ações, mas com um grupo técnico monitorando e acompanhando. Hoje praticamente, a entidade não recebe recursos. Ela recebe um conjunto de responsabilidades. É uma imposição da Norte Energia. No início quando gente recebia o recurso rendia mais o projeto. Dava para você fazer mais do que estava previsto no projeto. Quando a gestora interfere muito na implementação do projeto, sacrifica o resultado. Aí a gestora manda o recurso para você pagar o pessoal, que

ela não quer pagar o pessoal. Mas aí o custeio de muita coisa depende dela. E aí corre o risco de ter uma equipa contratada e aquela ação que a gestora iria fazer não ter realizado ainda. Então esse descompasso entre uma coisa e outra, eu acho que o papel da gestora seria acompanhar o processo de implementação dos projetos e não só monitorar depois já ter dado problemas (CGDEX 4, 2018).

Esta constatação foi também feita pelo CONSULTOR, que aponta a falta de uma maior fiscalização da parte do IA, para garantir que os prazos sejam cumpridos. Provavelmente, já que eles não conseguem cumprir a tempo as suas obrigações, não têm coragem de fiscalizar projetos nos quais não houve aquisição dos equipamentos solicitados. Assim acaba afrouxando as exigências do IA e isso causa problemas na hora de prestação de contas. Neste ponto, o CGDEX 7 (2018) foi direto ao afirmar que existem problemas por falta de maior rigor no acompanhamento e por não haver punições aos inadimplentes. Ele atribui a existência de projetos (cerca de 30%) paralisados, inacabados e com má viabilização de recursos a este fator. Na sua observação:

Hoje o processo de seleção de projetos estaria no nível bom. Mas nem sempre foi assim. Lá atrás se aprovaram muitos projetos que não deixaram nada. Hoje em dia também a comissão avaliadora tem mais responsabilidade. Mas nem sempre também foi assim. Hoje quando você aprova o projeto você realmente investiga o projeto, vê se o projeto tem uma boa finalidade, entendeu? Por exemplo eu participei duma câmara técnica e vi no ano passado e tive a oportunidade de reprovar um projeto. Porque a Norte Energia realojou algumas pessoas, não por causa do reservatório. As pessoas moravam em palafitas, como uma contrapartida ambiental, porque aquelas pessoas na palafita não tinham esgoto, a água tratada era de péssima qualidade e pouca quantidade. E o esgoto era direto ao rio. Então a Norte Energia alojou-as num bairro. Aí, se não me engano era o terceiro projeto que iria pesquisar sobre a satisfação das pessoas realojadas. Eu passei lá em 2003 e perguntei: você está feliz? Aí voltei em 2015: você está feliz? E aí voltei em 2018: você está feliz? No fundo era isso, medir o grau de satisfação. Vamos usar o dinheiro para fazer qualquer coisa para as pessoas...

Uma observação muito importante sob ponto de vista do funcionamento de um arranjo institucional, foi colocada pelo CGDEX 8 (2019). A observação é relativa à necessária cooperação num arranjo institucional. Na análise deste entrevistado, no PDRSX tem mais conflito do que cooperação. A resistência se manifesta quando se propõem mudanças para melhorar o funcionamento do PDRSX em geral e na seleção de projetos em particular. Alguns atores não se mostram disponíveis a admitir maior transparência na gestão do PDRSX. Uma das alterações que o comitê aceitou até agora é permitir que o monitoramento não seja feito por pessoas que tomam a decisão, ou seja, membros do CGDEX. Ele é feito pelo IA:

Hoje em dia tem alguma coisa assim minimamente estruturada ou uma ideia de como esse processo deve ser feito. Antes não tinha nem isso. E por conta desse passado, ainda temos muita coisa a se fazer e temos muita resistência. Por parte de querer mudar eles, aperfeiçoá-los. Encontra muita resistência para aumentar a transparência e a responsabilidade sobre a decisão dos projetos. Que até hoje o que temos é conflito de interesses. Como falei para você, os interesses locais imediatos

estão muito presentes. Gente tenta regulamentar através de editais, mas sempre há resistência. A ideia é desvincular a pessoa que é beneficiada da decisão sobre o uso dos recursos. Até hoje gente não consegue. Então, é muito visível, hoje talvez menos, pode acontecer de forma dissimulada, mas para mim é claro que não há essa desvinculação. Muitas pessoas que decidem sobre o uso dos 500 milhões da Norte Energia são as que se vão beneficiar diretamente ou indiretamente das suas próprias decisões. No final das contas querem até dizer sobre o monitoramento. Então no passado era um comportamento generalizado. Ou seja, as pessoas que decidiam eram as mesmas beneficiadas e as que supostamente iriam fiscalizar esse recurso (CGDEX 8, 2019).

A título de exemplo, no edital de 2017, o comitê só permitiu que a própria pessoa participasse no comitê de avaliação de projetos, mas não avaliasse o seu próprio projeto, que ela fosse substituída no momento da avaliação do seu projeto. A proposta do CGDEX 8 (2019) era que uma pessoa que tivesse algum projeto não avaliasse nenhum. Mas o comitê não aceitou essa ideia. Deste ato prova-se que há de fato conflito de interesses no processo de análise e aprovação de projetos no PDRSX.

Desde 2014 com a PM21, gestora de projetos e com maior efetividade com o IA, em 2016, a chamada para a submissão de projetos passou a ser feita por edital. O edital é construído nas câmaras técnicas, em função das necessidades consideradas pertinentes. Portanto, cada CT identifica as áreas prioritárias para as quais os projetos do ano deveram focar. Depois da sua construção e aprovação nas CTs, é encaminhado para o comitê gestor para análise e aprovação ou reprovação. Os membros das CTs que também são membros do CGDEX são responsáveis em apresentar os projetos selecionados nas CTs ao CGDEX (CGDEX 10, 2019). É neste processo que se reclama haver falta de transparência e imparcialidade, ou seja, é aqui onde há conflito de interesse, onde o proponente de um dos projetos avalia projetos dos seus concorrentes.

O conflito de interesse foi muito claro no começo da vida do comitê. Hoje em dia, tem de se tomar muito cuidado ao se fazer esta afirmação, pode ser uma generalização grosseira. Mas no passado era institucionalizado, conforme exposto. Por causa dessa herança histórica, é de se esperar que hoje haja resistência para alguma mudança. Muita gente percebe a necessidade de mudança, mas ainda há pessoas que querem manter o estado de coisas, ou seja, estão acostumadas com as regras de jogo que sempre usaram no passado.

4.1.5. Cumprimento de planos e execução de projetos

A intervenção do PDRSX não foi organizada em programas para com base nos quais se elaboraram projetos que possam permitir que se atinjam os objetivos traçados. Como se viu

anteriormente, os decisores optaram em deixar ao critério do Comitê Gestor do Plano a sua operacionalização. Por sua vez, este não definiu, cedo, uma série de programas que pudessem dar corpo ao Plano. O que se verificou foi uma corrida para a elaboração de projetos, para se ter acesso aos recursos do PDRSX. Neste momento, o CGDEX está fazendo a revisão de meio termo do plano, e alguns atores projetam colocar em discussão a aprovação de projetos estruturantes.

A omissão de planejamento de curto, médio e longo prazos dificulta agora a medição dos resultados. Como também mostrado anteriormente, os projetos aprovados não se encaixam num processo de observação do plano. Eles são definidos anualmente em função das necessidades julgadas pertinentes no momento pelas CTs.

A ausência de critérios de submissão e aprovação de projetos, principalmente nos primeiros anos do PDRSX, e a falta de registro das operações do CGDEX obrigou a atual gestão a criar um plano de resgate dos primeiros anos da vida do PDRSX. Só para se ter uma ideia, dos 365 projetos aprovados até 2018, havia 287 aprovados de 2011 a 2016 sobre os quais não se tinha informações claras sobre o seu ponto de situação. Sabia-se somente o ponto de situação dos 78 projetos aprovados em 2017, cuja implementação, execução e aquisições foram acompanhadas pelo IA em tempo real. Por essa razão, perguntada que avaliação a gestora fazia do cumprimento dos planos e execução de projetos, a empresa gestora respondeu como se transcreve:

Tem muito ainda a se analisar para melhorar. Hoje eu não posso te dar certeza da plenitude de todos os 365 projetos. A gente ainda está fazendo um levantamento in loco para ver a efetividade dos 287 projetos. A equipe apresentou 78 projetos aprovados em 2017. Esses projetos tiveram acompanhamento em tempo real: a implantação, a execução, as aquisições, a gente está fazendo acompanhamento em tempo real. Os anteriores, a gente está fazendo o resgate desses projetos. Na fase de elaboração de relatórios finais. Vários projetos foram encerrados e a gente não tem o parecer. Então está se fazendo todo esse levantamento, todo esse resgate (IA, 2018).

A percepção da dificuldade em apresentar os resultados do PDRSX foi manifesta também por outros atores. CGDEX 8 (2019), afirmou que “a gente não sabe direito o que dizer se foi satisfatório, que impactos a gente teve para a região”.

A preocupação em se apresentar resultados do PDRSX é legítima. Oito anos depois do início do PDRSX foi gasto mais que metade dos recursos (290 milhões de reais) e o ritmo de gasto de aprovação de projetos se acelerou muito, desde os primeiros anos até 2015, época na qual a maior parte dos projetos com problemas de implementação hoje foram aprovados. Ademais, a maior parte dos gastos hoje em dia diz respeito aos projetos aprovados antes de 2015. Antes

desse período, como foi dito oportunamente, o controle dos recursos era muito ineficiente ou mesmo nulo.

O quadro acima descrito retrata uma impressão de o desempenho dos projetos aprovados nesse período no PDRSX ter sido pouco satisfatório: .

Não tiveram êxito. Muita coisa foi desperdiçada, muita coisa não conseguiu ter sucesso sobre os objetivos iniciais. Hoje, de 2015 para cá, a gente começou a fazer um aperfeiçoamento e há muita expectativa muito grande sobre os projetos que estão em andamento que consigam trazer uma justificativa à existência do comitê perante a população. Então, existem projetos que até me causam um pouco de preocupação pelo volume e por essa nossa deficiência no controle. Mas são projetos que podem fazer alguma diferença, não é? Tem o projeto de banda larga para a região, está sendo finalizado, então acho que isso vai dar uma maior visibilidade ao comitê. A gente tem de atuar sempre com projetos desse volume. Projetos dessa magnitude tendem a trazer maior atenção e gente poder divulgar os melhores resultados que tivemos nesse período (CGDEX 8, 2019).

Todavia, a falta de dados sistematizados a serem apresentados como resultados da intervenção do PDRSX não quer dizer que ela não tenha produzido bons frutos. Tal como notou um dos respondentes, eles têm muitos resultados positivos que precisam ser sistematizados e colocados à disposição da sociedade (CGDEX 4, 2018). Por exemplo, o CGDEX 8 (2019) aponta a cadeia produtiva de cacau como uma das áreas cujos resultados são considerados positivos, apesar de não ter sido mensurada ainda:

A gente pode destacar algumas áreas que tiveram maior visibilidade pelo trabalho do comitê. Acho que hoje em dia, assim do passado, muita coisa ficou visível sobre a cadeia produtiva do cacau. Eu acho que foi um ramo da atividade econômica da região que teve maior visibilidade por conta dos trabalhos comitê. Eu acho a gente conseguiu demonstrar melhor o seu trabalho nesse segmento da cadeia produtiva de cacau (CGDEX 8, 2019).

Como forma de ultrapassar os problemas de implementação dos projetos, o IA diz que “precisa melhorar um pouco mais a qualidade dos projetos a serem apresentados”, para facilitar tanto a implementação, como a monitoria.

Alguns entrevistados acham que os proponentes dos projetos estão mais interessados em sacar os recursos do PDRSX do que realmente induzir mudanças socioeconômicas na região, conquanto recusam-se às mudanças necessárias de redução dos poder do CGDESX (CGDEX 2, 2018), há replicação de projetos que não contribuem para o desenvolvimento sustentável, mas aumentam os gastos dos recursos do PDRSX (CGDEX 7, 2018), e há também supervalorização da mão de obra, em detrimento dos recursos para a implementação do projeto, em detrimento do princípio econômico de custos e benefícios, como prova a seguinte citação: “a gente percebe que a mão de obra é muito valorizada dentro dos projetos, muito

valorizada mesmo. Então, a gente tem um disparate muito diferente da realidade do Brasil, pode até num projeto alguém ganhar até 14 mil reais por mês, deixando poucos recursos para realizar as metas” (CGDEX 1, 2018)

Outro problema apontado é de que os projetos costumam ser muito alterados no decorrer da sua execução. E isso cria o problema em relação ao seu valor efetivo para a região. Eles são alterados por problemas técnicos, por incapacidade do proponente em executá-los, por desvios de recursos. Além disso, acha-se que o processo decisório é também muito concentrado (CGDEX 8, 2018).

Quiçá por causa do acima apresentado, o IA notou que os maiores projetos têm mais dificuldades na prestação de contas do que os pequenos projetos. Estes são ajudados pelos técnicos do IA a melhorar a sua implementação dos projetos, como prova a seguinte transcrição: “por incrível que pareça, as instituições de pequeno porte dão melhores resultados na apresentação dos projetos. A gente está capacitando, ensinando como é que se faz a prestação de contas, e os de grande porte é que têm maiores dificuldades hoje na execução dos projetos” (IA, 2018).

Por outro lado, outros membros do CGDEX apontam a falta de política de formação. No seu entender, “o que falta é uma estratégia de formação, tanto para o governo, quanto para as instituições não governamentais. Uma oficina de formação, seminários de formação ou de orientação. E essa qualificação iria dar a melhoria e a qualidade dos projetos, na gestão da execução” (CGDEX 6, 2018). A falta de monitoramento e avaliação de projetos e a inexistência de cláusulas de punição para os inadimplentes são apontados como prováveis razões de fracasso de vários projetos (CGDEX 7, 2018).

Porém, como notou o anterior membro do CGDEX, a falta de espaço para a formação, tendo em consideração ao nível de formação acadêmica da população local, constitui um entrave nos resultados da política de desenvolvimento regional baseada em projetos implementados pelo povo. É por essa razão que o CGDEX 6 (2018) fez a seguinte observação: “eu acho que ter os mecanismos de monitoramento, são importantes? São. Mas se você não tem um mecanismo de formação e de orientação não adianta cobrar se não ensinou como fazer. Eu acho que é isso que falta”.

Com efeito, o CONSULTOR (2018) entrevistado nota que para que um projeto seja elaborado, precisa fazer uma pesquisa, para fundamentá-lo. No PDRSX não existe uma verba

para cobrir as despesas dessa fase. Em consequência, isso faz com que algumas entidades façam os projetos de forma “empírica” e por falta desse embasamento teórico e contextual, acaba-se prejudicando o projeto. Um projeto bem estruturado, bem fundamentado tem uma execução bem melhor:

A fase de elaboração do projeto devia ser financiada para fazer consultorias, viagens de campo, etc. mas as entidades não têm recursos para bancar essa consultoria. E por conta disso, os projetos acabam sendo aprovados com problemas estruturais. e na hora de executar tu vais encontrar esses problemas, por isso dá problemas na execução. Então devia haver recursos para elaborar o projeto. Se tu tens um projeto bem estruturado, é bem mais fácil de executá-lo.

Numa perspectiva mais geral, conclui-se que há falta de uma visão de longo prazo e, com isso, projetos estruturantes que possam dar uma nova dinâmica de desenvolvimento na região. É isso que está na origem dos fracos resultados da política pública de desenvolvimento regional, conforme as declarações do CGDEX 9 (2019): a gente carece (...) de ter regionalmente propostas de projetos que possam ser seguidos para o desenvolvimento das regiões mais pobres do país”.

Na percepção deste entrevistado, é difícil superar o histórico brasileiro das últimas trinta ou quarenta décadas, em que o desenvolvimento regional não conseguiu ser bem trabalhado. Este fracasso tem a ver com a falta de mecanismos de coordenação do consórcio municipal ou estadual, que na verdade não tem uma boa implementação.

Por sua vez, a dificuldade de coordenação é fundamentada pelo marco legal, que constitui uma âncora muito grande que não se consegue se desfazer, mesmo quando ele está equivocado. A Constituição Federal de 1988, deu muito poder aos municípios que, às vezes dificulta a coordenação de projetos de desenvolvimento pelo Governo da União ou do Estado.

Como exemplo, CGDEX 9 (2019) fala da distribuição dos *royalties* de Belo Monte, no qual o marco legal para a distribuição dos royalties da produção de energia, foi feito há muitas décadas atrás e onde se achou que eles tinham de ser dados aos municípios que tinham a área inundada. No caso concreto da região de Xingu, isso fez com que um município muito pequeno como Vitória de Xingu recebesse muitos recursos, Altamira que é o polo principal, recebesse recursos de ordem mediana e o resto dos municípios não recebesse quase nada. Mas o marco legal foi construído sobre isso e até hoje não se conseguiu trabalhar uma mudança desse marco legal.

Por isso, nas grandes obras, os royalties que elas geram tinham de ter uma outra forma de aplicação. Numa situação onde a região toda sofria com a falta de políticas públicas e Vitória de Xingu podia dar um computador para cada aluno⁶⁰. Um município pequeno na região com abundância de recursos e os demais em penúria, só para se conformar com a lei. Nesse ponto de vista, o marco legal não ajuda. O marco regulatório cria dilemas institucionais que os decisores devem lidar.

A pauta do desenvolvimento regional, a pauta do planejamento regional pouco sensibiliza os governos do Brasil, que se focam nas suas vantagens particulares.

Eu estou super feliz de ter participado do processo do PDRSX, mas eu mudaria, há necessidade de mudar muita coisa, principalmente no marco legal, para permitir... é assim, tem coisas que também funcionam com algum grau de trabalho que o país alcança. Eu acho que existia uma boa tradição no século XX, lá para os meados do século XX de tentar tratar a questão de desenvolvimento regional. Após as três últimas décadas do século XX, já abandonaram isso e a gente não reconstituiu. A gente fez uma..., embora existam as agências regionais, né?, SUDA, por exemplo, mas elas viraram um local de disputa por recursos para fazer projetos, muitos deles questionáveis. Mas é isso que a gente tem. A própria SUDA (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) participou pouco no nosso trabalho. Que é um órgão nacional, dedicado ao desenvolvimento da Amazônia, participou muito pouco. Ao invés de ela trabalhar grande projeto para o desenvolvimento da Amazônia, ficava ocupada com passagem, recurso para alguns projetos que nem sempre são os que realmente vão definir o desenvolvimento futuro da região (CGDEX 9, 2019).

Com base neste depoimento, percebe-se que de fato o conflito sobre o acesso aos recursos que emerge tanto nos consórcios de municípios, como nas agências nacionais de desenvolvimento regional contribui negativamente para o alcance de melhores resultados dos planos de desenvolvimento regionais. E o programa de desenvolvimento da região de Xingu, não escapou a esta cilada, cabendo aos membros do CGDEX fazer as correções necessárias, antes que os remanescentes recursos da Norte Energia se esgotem.

4.1.6. Eficácia (cumprimento de metas)

Ao se fazer a pergunta sobre as metas do PDRSX, pressupunha-se que este, como um plano, havia feito programas através dos quais se elaborariam os projetos, a fim de atingir o objetivo do PDRSX, que é de desenvolver a região socioeconomicamente. Dado que o PDRSX não foi traduzido em programas, não possui metas pré-estabelecidas. Como foi apresentado, as CTs definem a área que querem que os projetos do ano sejam direcionados, que posteriormente é publicado através de um edital. Ou seja, “é em função das demandas apresentadas pelas

⁶⁰ Vide anexo B

câmaras técnicas, que se constrói o edital. O que as câmaras técnicas sugerem, é agregado e forma o edital de um determinado ano” (CGDEX 8, 2019).

Na análise do CGDEX 6 (2018) sobre o cumprimento de metas do PDRSX, ele simplesmente responde que “na verdade é como se ele [o plano] não existisse”. Um outro entrevistado também teve a mesma observação, como documentam as suas declarações:

Não há nenhuma relação entre o PDRSX e os projetos que são aprovados e implementados na região. Não foi feita essa relação durante a aprovação de projetos. O plano em si, desde os primórdios do comitê foi sempre ignorado. Então o aperfeiçoamento daquilo, a derivação do que estava no plano em metas, em indicadores, não temos. Nunca foi feita a derivação disso. Então, não há relação alguma entre os projetos que são aprovados com o PDRSX. O próprio plano é muito superficial no que diz respeito a metas e indicadores (CGDEX 8, 2019).

Sendo assim, as metas a serem analisadas são as dos projetos aprovados, ou seja, verificar se os seus objetivos foram alcançados.

Porém, a fraca monitoria e não avaliação dos projetos aprovados cria dificuldades em conferir se pelo menos os projetos encerrados atingiram os seus objetivos. Nesse sentido, o IA, a empresa contratada para fazer a gestão do PDRSX, está ainda a resgatar as atividades do período anterior à sua admissão como gestora (2011 a 2016). Por essa razão, ele ainda não tem informações gerais sobre todos os projetos financiados, conforme a sua declaração: “nós estamos a reconstruir a história do PDRSX. A gente está reconstruir o passado para registrar a aplicabilidade do recurso comprovado pelas suas ações. Hoje nós não temos algo para lhe falar” (IA, 2018). Além do IA, um membro do CGDEX afirmou também que “não tem nenhuma avaliação. Deveria ter um sistema de avaliação para isso, mas não tem não. Nem dos projetos nem do PDRSX. Você não sabe se o projeto foi implementado na íntegra e quais foram os seus resultados. É uma falha, é uma falha”, concluiu (PDRSX 7, 2018).

“Desde o primeiro edital da PM21, não houve a derivação do que estava lá no plano para ser transformado em projetos. Tanto que logo em seguida aos primeiros editais, houve outras iniciativas de planejamento de longo prazo, para tentar motivar isso” (CGDEX 8, 2019). Portanto, a concepção de projetos estruturantes é vista como saída do PDRSX para definir metas mensuráveis, para os próximos anos. Não só facilitará a medição, como também fará com que os projetos alcancem maior número de pessoas e estimulem ainda mais a economia regional. Um dos membros do CGDEX se pronunciou sobre esta problemática, como se segue:

Eu acho que o maior desafio que nós temos, que não conseguimos alcançar ainda, é discutir projetos estruturantes para a região e sustentáveis. Então a ideia é: o que é que a gente tem como problema grave que pode beneficiar um número enorme de pessoas e que esse projeto siga ao longo do tempo? Eu acho que esse constitui ainda o nosso maior desafio. Eu acho que a gente amadureceu muito, mas como esta região tem uma demanda histórica em investimento, a gente carece de investimento público (CGDEX 2, 2018).

A falta de investimento público na região faz com que haja dificuldades em implementar projetos estruturantes⁶¹ de desenvolvimento, dado que os recursos são usados para suprir as necessidades do dia-a-dia, tanto pelas prefeituras, como pela sociedade civil. Como explica um dos membros do CGDEX:

Existe também outra situação que é a seguinte: você precisa ter resultados positivos menores para continuar avançando os processos. Você precisava ter resultados para todos os municípios, precisava ter resultados em várias entidades das organizações da sociedade que estavam ajudando a gente, então abrir mão de resultados parciais, acho que ninguém abre mesmo, né? (CGDEX 9, 2019)

Portanto, a satisfação das demandas quotidianas sempre esteve no centro das tomadas de decisão sobre os projetos a serem aprovados pelo CGDEX. Satisfazer os dez e mais tarde doze municípios, ou seja, haver projetos em cada um deles e também nos vários segmentos da sociedade civil. Isto, obviamente gerou a pulverização dos recursos.

Aliás, um dos membros do CGDEX, afirmou que as metas do PDRSX estavam sendo atingidas. Para ele, as metas são precisamente ter investimento em todas as áreas. “O que nós estabelecemos como metas do PDRSX, temos conseguido: de ter investimento em todas as áreas previstas no plano, de ter anualmente um investimento em projetos novos, a gente tem conseguido e dentro de cada projeto existem metas que são estabelecidas” (CGDEX 4, ano).

Os outros membros, porém, são da opinião que se faça a revisão do Decreto nº 7.340/2010 de 21 de Outubro, para não só legitimar alguns órgãos do CGDEX, como também criar condições para a implementação de projetos estruturantes. Na segunda fase do PDRSX aprovar-se-iam projetos que contribuíssem de forma mais direta na melhoria das condições de vida da população. Na percepção de CGDEX 3 (2018), a ideia dos recursos do PDRSX era para isso: para neste momento de crise eles se terem organizado, formado as pessoas no que é sustentável para a região. A ideia era fomentar a cadeia produtiva de vaca leiteira na região, que desmata menos do que o gado de corte. Mas, infelizmente, depois de oito anos de implementação de projetos do PDRSX, ainda continuam comprando manteiga de Goiás, São Paulo ou de Minas Gerais. Infelizmente, não foi dessa forma que o PDRSX foi implementado.

⁶¹ Cada um dos projetos de grande porte que pode resolver um problema fundamental para a região toda.

Ou seja, “nós deveríamos ter gasto os recursos em projetos sustentáveis mesmo. De geração de emprego na região” (CGDEX 3, 2018). Outro projeto que poderia ter sido implementado na região é a instalação de um polo moveleiro. A região toda é muito rica em madeira. “Nós deveríamos pegar esses recursos do PDRSX e instalar um polo moveleiro, com serralharia certificada, funcionários todos com carteira assinada, terem os direitos garantidos, você está entendendo? Então, eu gostaria que fosse mais nesse sentido” (CGDEX 3, 2018).

Ainda na perspectiva de projetos estruturantes para a região do Xingu, ele notou que a falta de infraestruturas na região inviabiliza a implementação de outros projetos, como é o caso da cadeia do leite. Para a sua implementação, um outro projeto deverá ser aprovado, que é o da instalação de um frigorífico. Além de poder servir ao projeto da cadeia do leite, este projeto permitiria que os criadores de gado da região abatessem seus bois na região, o que geraria mais emprego.

Por exemplo, melhor do que a cadeia do leite, não temos frigorífico aqui nesta região. Aqui tem criadores de gado. Mas ele é abatido há 300 ou 400 km daqui. Vai gerar emprego em outro lugar. O frigorífico que nós temos aqui, a FREEBOI comprou e fechou. Uma empresa ligada à empresa JBS. Eles compraram e fecharam o frigorífico. O frigorífico era alugado aqui. Mas agora os criadores são obrigados a levar para Marabá, onde o proprietário do frigorífico é o mesmo que comprou o daqui e fechou. Eu acho que com esses recursos do PDRSX, nós podemos implementar o frigorífico aqui. Que beneficiasse couro, e toda a infraestrutura. Pega esse recurso, monta o frigorífico aqui, abate o gado, usa o couro, gera artigos, beneficia aqui. Ver que pelo menos há beneficiados, gerar emprego aqui. A ideia do PDRSX era essa (CGDEX 3, 2018).

Por um lado, sabe-se que os projetos estruturantes dinamizariam ainda mais a economia da região e poderiam contribuir para o bem-estar da população. Por outro lado, existe a dificuldade de aprovar um projeto desta natureza, pelo investimento intensivo que requerem, ou seja, por precisar de mobilizar grandes somas de dinheiro. A dificuldade reside pelo fato de as partes envolvidas, não aceitam sacrificar interesses particulares para beneficiar um projeto de grande porte, como um dos acima mencionados. O cenário ideal, portanto, era o seguinte:

Nós temos 500 milhões. Qual é um ou dois ou três projetos no máximo que gente investiria esses recursos para o desenvolvimento da região? Talvez gente pudesse ter feito menos projetos com investimentos maiores com infraestruturas ou uma coisa que realmente marcasse para sempre ou que alavancasse para muitos anos o desenvolvimento da região. Mas gente não conseguiu, não conseguiu. Ninguém quis saber disso (CGDEX 3, 2018).

Alguns representantes governamentais, assim como outros da sociedade civil não aceitam a implementação de projetos estruturantes, sacrificando os interesses do seu grupo. Para a aprovação de projetos de grandes investimentos, o proponente precisa de conquistar o voto de

outros atores, para poder fazer maioria e aprovar-se o projeto. É assim que tem sido percebida a aprovação dos projetos de manutenção de estradas vicinais nos municípios:

As prefeituras dizem: “ah, eu estou com crise, o PDRSX me dá tanto?”. Aí faz uma articulação que quebra todo protocolo, que vai negociar com o Governo Federal que faz uma articulação, uma mobilização para garantir a aprovação dum repasse maior para essa representatividade. Isso exclui e agride as demandas e as necessidades sociais. Então, é um pouco isso (CGDEX 6, 2018).

É neste entendimento que CGDEX 2 (2018) argumenta que “quando gente entender que esses grupos menores, essas instituições eles podem atingir um público muito maior em conjunto, acho que a gente vai conseguir chegar num lugar melhor”. Porém ele lamenta a existência de muitas instituições pensando em si apenas, pensando no que é bom para si, para a sua instituição ou organização. Assim ele conclui que a perspectiva de desenvolvimento está muito individualizada ainda.

Porém, existem outros pontos de vista que entendem que a implementação de projetos estruturantes é extemporânea e pode pôr em perigo da continuidade de aprovação de projetos de pequeno e médio porte, dado que mais que metade do valor do PDRSX já foi usado ou empenhado. A implementação de grandes projetos implicará na extinção dos projetos de pequeno e médio portes. Do seu ponto de vista, a dinâmica de grandes médios e pequenos projetos, tem que continuar. “Haverá perdas para os projetos de médio e pequeno porte, se se avançar com a ideia de projetos estruturantes. Até pode criar problemas para os próprios projetos de grande porte. Essa ideia teria sido bem-sucedida se se tivesse colocado logo no princípio” (CONSULTOR, 2018).

Em geral há quem perceba que os projetos são implantados conforme a necessidade da região. Há vários projetos que estão tendo sucesso, como, por exemplo, o projeto de criador de peixe, de hortaliças, serviço de ambulâncias nos municípios, equipamentos necessários dentro das Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) (CGDEX 10, 2019).

Melhoria de vida da população

“Acho que ele é muito bonito...”. Esta foi a resposta que CGDEX 8 (2019) humoristicamente deu quando solicitado a se pronunciar sobre o objetivo do PDRSX em melhorar as condições de vida da população.

Outro respondente reconheceu que o PDRSX foi criado com propósito de complementar as políticas públicas, através de manifestações da sociedade civil. Todavia, anotou que são poucos os projetos estruturantes dentro do PDRSX. A maior parte dos projetos aprovados é de projetos específicos para determinados públicos. Não há muitos projetos estruturantes, com a exceção do prédio de medicina que teve aporte do PDRSX, algumas fábricas de polpa e o hospital regional, cujos equipamentos têm manutenção periódica feita pelo PDRSX (CGDEX 1, 2018).

O CGDEX 3 (2018) também é da opinião de que os projetos estruturantes dariam melhores resultados no desenvolvimento socioeconômico. Por isso, para ele o PDRSX ajudou e vem ajudando, mas não na proporção que era esperada. Ele explica que se, por exemplo, forem aprovados num determinado ano trinta milhões de reais em edital, são divididos em 8 câmaras técnicas, o que em média cada câmara receberá dois milhões e pouco. Por outro, um projeto estruturante custaria muito mais que o valor recebido nas CTs, no mínimo dez milhões de reais. Assim, para que possa ser aprovado, terá que ser uma ideia aprovada pelo menos pela maioria dos membros, se não, de todos. Foi isso que os prefeitos fizeram no edital passado (2017): tiraram cerca de vinte milhões para aplicar em estradas. Precisaria no ano que vem, por exemplo, tirar vinte milhões para construir o frigorífico. Mas isso precisaria de um acordo entre as várias câmaras e o CGDEX. Precisaria de alguém que conseguisse convencer no mínimo mais que 50% dos membros do CGDEX a votar num projeto desses.

É de referir de que estas ideias têm sido apresentadas nos fóruns apropriados, mas falta a força política ao proponente, para a sua implementação, como ele próprio nota: “em todas as reuniões eu falo, todo mundo sabe. Sempre que tenho oportunidade de falar eu falo” (CGDEX 3, 2018). Portanto, ele percebe que há pouco compromisso em implementar projetos estruturantes.

A leitura de CGDEX 4 sobre os resultados dos oito anos do PDRSX é de que os problemas são resolvidos de forma paliativa. Dado o volume das demandas da região e a exiguidade de fundos, o PDRSX consegue responder a algumas demandas e não a todas:

Eu te digo assim: é como se você tivesse aqui um copo com várias feridas e eu tenho remédio para algumas partes desse copo. Então, onde o dinheiro do PDRSX chega cura parte dessas feridas. Mas ele não chega em todo corpo, porque ele tem limites. Se você for àquela comunidade onde se fez um projeto de piscicultura, você vai ver as pessoas escolhendo peixe, vendendo peixe, comendo peixe. Se você for a uma região que fizeram um projeto para pagamento de professores, você vai ver que existe que há resultados (CGDEX 4, 2018).

Porque ainda não foi feita a avaliação geral do desempenho do PDRSX, a percepção que se tem é que alguns projetos foram bem-sucedidos e outros não. Por exemplo, o projeto de medir a satisfação da população, recuperação e sinalização de estradas vicinais de terra batida não são projetos sustentáveis. “Você recupera uma vez, choveu, tem de recuperar de novo. Esse de manutenção de estradas se encaixa para escoar os produtos mas ele não é sustentável, porque se acaba o dinheiro, não tem mais manutenção”(CGDEX 7, 2018).

A aprovação de projetos que não são sustentáveis, num plano cuja prioridade é sustentabilidade socioeconômica, leva à conclusão de que o PDRSX é utilizado muitas vezes para substituir o poder público em projetos que são importantes para a região, mas que deveriam ser oferecidos pelo poder público (CGDEX 7, 2018). Esta observação é secundada por outro respondente que nota que não acontece duma maneira minimamente satisfatória porque em virtude de ele ter sido projetado para promover a imagem do partido, em primeiro lugar e, em segundo, apaziguar parte da sociedade civil que se opunha à construção da usina:

(...) temo ou desconfio que esse objetivo muito bonito, na verdade foi usado para outros mais práticos, mais político-partidários. Então essa é a missão sobretudo do ministério da Integração, como órgão público. Mas por causa de todos esses problemas que eu citei e também esses problemas podem ter acontecido por causa disso, se ter uma visão bem partidária sobre a política pública, ou seja da aglutinação de um apoio popular em face do que poderia causar muitos problemas à popularidade de um governante, que é o impacto da construção de uma usina hidrelétrica (CGDEX 2, 2018).

Na sua análise, o foco na popularidade do partido não era só para os impactos na região em si, mas para além da região. Em outras palavras, uma política bem concebida para a região do Xingu com a aprovação da sociedade civil teria impactos políticos para além de região em causa em torno da discussão sobre a população indígena, as populações tradicionais, dos impactos ambientais, de toda a necessidade econômica da existência da obra. Nessa ótica, ele diz que “desconfio que esse objetivo tenha sido desvirtuado para não tratar seriamente essas questões e ter um apoio popular que inicialmente foi bem polêmico. O objetivo de promoção da imagem partidária é muito claro, não que seja só isso” (CGDEX 8, 2019). Na sua interpretação, como o objetivo de promoção política é institucionalizado pelos órgãos públicos e a força na burocracia estatal, quem não está vinculado a esses interesses político-partidários eventualmente vai querer implementar a política pública para melhorar a vida da população. Mas esse outro objetivo (de promoção política) sempre permeia a atuação dos agentes governamentais.

A mesma perspectiva é vista por CGDEX 6 (2018) que acha que a maior parte dos erros e do desvio de finalidade são fruto de um interesse de grupos de executivos (prefeitos, Governo Estadual e até o Governo Federal), quando eles por algum motivo desviam a sua finalidade e o seu objetivo. É importante esclarecer que o desvio de finalidade aqui referido é a aplicação dos recursos do PDRSX para financiar projetos que deviam ser financiadas por recursos públicos.

Em função dessa percepção de desvio de finalidade dos fundos do PDRSX, ele esclarece que “o desenvolvimento (...) não significa obras, ele significa um bem-estar, uma qualificação, uma forma de justiça social. Desenvolvimento seria antes de tudo justiça social” (CGDEX 6, 2018). Porém, esta perspectiva de desenvolvimento é desvirtuada pelo poder público e alguns membros da sociedade civil capturados por ele. O CGDEX 6 (2018) assegura que “quem viola tudo isso na grande maioria são os representantes e governo. Infelizmente, a sociedade civil é vítima porque existem membros da sociedade civil que são cúmplices”.

A influência do poder público nas decisões de alguns membros da sociedade civil foi igualmente mencionada por CGDEX 8 (2019). Segundo este respondente, talvez porque boa parte, na composição dos membros da sociedade civil, foi alvo do objetivo de promoção política, não fizeram um planejamento de longo prazo, porque a maior preocupação era o fim político. No seu entender, é por essa razão que os interesses imediatos sempre foram priorizados, através dessa forma bem subterrânea, obscura, não clara (subjacente), incentivadas pelo poder público. Assim:

(...) parte da sociedade civil lá compactua com isso e não percebe a vantagem do planejamento de longo prazo e das vantagens socioeconômicas e no desenvolvimento da região. Essa é a origem de boa parte dos problemas que a gente tem lá no comitê. Essa eterna guerra entre interesses de curto prazo com os de longo prazo (CGDEX 8, 2019).

O CGDEX 2 é da opinião de que há objetivos políticos por detrás do PDRSX, como afirmaram CGDEX 7 e CGDEX 8. Ele vai ainda mais longe afirmando que o objetivo de melhorar as condições de vida da população foi apenas um objetivo formal. Na verdade, o objetivo principal do PDRSX foi convencer a sociedade local para se construir a Usina de Belo monte. Ele explica a sua posição pela forma apressada com que foi disponibilizado o dinheiro, sem regulação de uso suficiente, o que levou a gastos em projetos não sustentáveis. O PDRSX deveria ter tido maior acompanhamento desde o início, e o Ministério Público

devia ter sido incluso no PDRSX, pois não se pode entregar dinheiro sem ser fiscalizado. Face a este cenário, o diagnóstico que se faz sobre os resultados do PDRSX no futuro é sombrio.

Eu acho que no final do PDRSX gente vai ver que é ineficiente, assim como o Estado é. O meu diagnóstico é que no final vamos dizer: bacana, foi um negócio legal, vocês discutiram, a sociedade participou mais, mas a eficiência da execução de projetos, a eficácia dos projetos, eu acredito que eles vão se igualando ao que os governos fazem. Com algumas diferenças: você pega 500 milhões dá para o governo, ele vai fazer o que ele quer, da maneira que ele quer. Um bom governo ele vai executar um trabalho melhor, um mau governo vai executar um trabalho mínimo. É o que acontece no PDRSX (CGDEX 2, 2018).

Porém, ele admite que com um melhor planejamento o PDRSX pode dar melhores resultados. Boas pessoas lá no CGDEX, pensando coletivamente, com intenção boa, o PDRSX pode ter resultado diferente de um grupo de pessoas que se juntaram obrigatoriamente para gastar um projeto e que só tem interesse pessoal. O dinheiro vai ser mal gasto.

O PDRSX passou por várias fases e hoje encontra-se num nível em que a própria experiência contribui para um arranjo institucional bem-sucedido. “Então, eu acho que a gente passou por todas essas etapas e hoje a gente está um pouquinho mais próximo do que seria ideal ao PDRSX. Mas eu acho que a experiência é fantástica” (CGDEX 2, 2018).

Apesar das falhas que o CGDEX terá cometido, o respondente enaltece a obrigatoriedade de os fornecedores dos insumos dos produtos serem da região:

Agora uma coisa achei interessante (...), que serve para outras experiências: dar oportunidade para que os recursos sejam gastos em nível local. É melhor comprar um carro 10% mais caro aqui, do que comprá-lo em S. Paulo. Ele aqui gera renda, emprego. O consumo local foi uma sacada muito importante no PDRSX” (CGDEX 2, 2018).

Apesar de toda essa controvérsia, acredita-se que o PDRSX tem muita coisa para melhorar, mas isso não significa que tudo está errado (CGDEX 6, 2018). Com efeito, um dos entrevistados afirmou que, com a instalação da usina:

(...) de repente teve um encharco populacional. E muitas mazelas vieram para a região. Mas também muitas coisas boas. Então, eu acredito que os projetos do Xingu gerenciados pela Norte Energia, eles estão sim sendo eficazes. Não tem como atender tudo e todos de uma vez. Mas acredito que com a criação da fundação e os royalties sendo implantados dentro da nossa região, a gente vai crescer sim bastante (CGDEX 10, 2019).

4.1.7. Efetividade (adequação à realidade social)

A reflexão em torno da relação à adequação dos projetos aprovados pelo CGDEX à região do Xingu, reconhece-se que basicamente quatro demandas foram satisfatoriamente atendidas, a

saber: o problema da comunicação, resolvido através do projeto Xingu Conectado; o problema da saúde, com a construção do prédio da medicina e o hospital regional em discussão; o problema da educação, com a construção de escolas e pagamento de salários aos professores; e a promoção da cadeia de cacau, uma das culturas mais produzidas na região.

Quanto à educação, lamenta-se, por outro lado, o fato de ter havido desperdício de dinheiro, pois construiu-se uma escola numa região e mais tarde a população foi reassentada (CGDEX 2, 2018):

Eu acho que a gente atendeu algumas demandas. Por exemplo, tem um projeto “Xingu conectado” que é para ligar, acesso a internet de qualidade, hoje a gente discute sobre o hospital regional. Eu acho que a parte da saúde foi muito beneficiada. Hoje a gente tem uma saúde que se você comparar com cidades do mesmo tamanho de Altamira, com outras regiões parecidas com a nossa, a gente tem uma situação de saúde melhor do que a que a gente tinha antes do PDRSX. Eu acho que esse foi um ganho mesmo, sabe? A educação jogou um pouco de dinheiro fora, porque tem escola construída com o dinheiro do PDRSX, mas não tem alunos porque as pessoas foram retiradas de lá.

Outro entrevistado afirmou igualmente que os projetos, na sua maioria, correspondem às necessidades da região. Correspondem às demandas da população, desde as necessidades de produção, até o projeto de manutenção de estradas, que porém não é sustentável, dado que quando chove as estradas se degradam de novo, para além de substituir uma ação que deveria ser feita pelo poder público (CGDEX 7, 2018).

Na análise sobre a importância social dos projetos aprovados pelo CGDEX, existe a percepção de que existem muitas iniciativas, muitas ações muito bem-sucedidas e que deveriam ser melhor assistidas e financiadas. Porém, tem gente que não presta atenção a essas iniciativas e dá significado e uma importância maior para um projeto de infraestrutura como o da Internet, que não vai ter o retorno e o ganho social necessário ou eficiente (CGDEX 6, 2018).

Com efeito, é preciso distinguir os projetos necessários para a região daqueles que são objeto do PDRSX. Como notou CGDEX 7, alguns projetos financiados pelo PDRSX não deviam ser financiados por ele, mas sim pelo poder público, conforme também defendido por CGDEX 4, CGDEX 2 (2018), CGDEX 6 (2018) e o CONSULTOR (2018). Tanto a saúde, a educação e a comunicação deviam ser financiadas pelo fundo público (CGDEX 2, 2018; CGDEX 7, 2018; CGDEX 4, 2018).

A percepção de que os projetos do PDRSX tendem a substituir o papel do poder público, levou à ilação de que os projetos do PDRSX são parcialmente adequados. “Responde por uma

parte. O PDRSX é apenas uma das coisas que acontecem ou que deveriam acontecer nesta região. Tem muita coisa que é papel do Estado” (CGDEX 4, 2018). Ademais, para demonstrar a ineficiência do poder público, este entrevistado relata que enquanto o PDRSX desenvolve cerca de 20 projetos na região, a Secretaria do Desenvolvimento desenvolve um ou dois. Assim, a instituição que seria responsável pelo desenvolvimento a região faz menos do que uma câmara técnica do PDRSX. Daquilo que cabe ao CGDEX, de discutir projetos, de implementá-los, de acompanhá-los e produzir resultados, estão conseguindo, nota ele. No entanto, assegura que eles nunca irão substituir o papel do município, do Estado e do Governo Federal, ou seja, enquanto eles atendem uma parte das demandas, o poder público devia suprir outras demandas para se complementarem. “Existe uma política pública muito maior que deve ser assumida pelo Estado. O PDRSX não é uma política de substituição, mas de complementação das políticas públicas de desenvolvimento do Estado” (CGDEX 4, 2018).

No entender dos entrevistados o foco devia ser na área produtiva. “Eu acho chegou o momento de você focar na área produtiva. Dar condição para aquele cara que não tem condição para ele produzir. Escolher umas culturas que nós já temos e que são características da região” (CGDEX 2, 2018). Por conseguinte, esta decisão implicaria na redução das câmaras técnicas, como prova o excerto seguinte: “Eu acho que se fosse a focar as 8 câmaras técnicas, eu deixaria umas duas ou três” (CGDEX 2, 2018). Esta redução seria para focar nas áreas produtivas e reduzir a pulverização dos recursos. A distribuição dos recursos em oito câmaras faz com que cada uma das câmaras receba um valor insuficiente para a implementação de um projeto estruturante, por exemplo. A verba anual para cada área técnica varia entre R\$ 3.750.000,00 a R\$6.250.000,00, que por sua vez é redistribuído entre os projetos aprovados na CT, para aquele ano.

É neste contexto que CGDEX 2 fala da necessidade de juntar recursos para implementar projetos estruturantes, assim como CGDEX 3 (2018), cuja opinião é de que os projetos deviam ser mais sustentáveis a longo prazo. A necessidade de se pensar em projetos estruturantes foi expressa por CGDEX 2, nos seguintes termos:

Nós somos os maiores produtores de cacau. Porquê? Tem uma explicação. Tem uma questão logística, a questão de mercado, a questão de clima. Se a gente é melhor produtor de cacau, vamos investir no cacau. Por que a gente é um dos maiores produtores de cacau no mundo hoje? Então, vamos ver, a madeira... o sistema pastoril. Para fazer projetos dessa natureza requer muito recurso. É preciso juntar os recursos. Para fazer algo que dê maior impacto na região, tem de ser algo maior. Eu acho que hoje é um desafio que a gente tem, em conseguir pensar.

Como forma de alavancar a economia da região, o PDRSX deveria focar na manufatura para poder agregar valor aos produtos locais. “Tem uma demanda da região que é muito grande, que é a falta de indústrias. Então, muitos projetos são focados no setor primário. Na agricultura, na pecuária. Então, falta estimular a manufatura para agregar valor aos produtos daqui. Mas de certa forma, o PDRSX não está dando conta disso” (CONSULTOR, 2018). Cabe lembrar que esta ideia já foi anteriormente apresentada veementemente por CGDEX 3 e também por CGDEX 2 (2018).

4.1.8. Eficiência (correta implementação)

De acordo com a observação dos membros do CGDEX, há muita coisa que precisa ser melhorada. Os instrumentos de gestão precisam ser melhorados, o modelo de gestão tem que ser melhorado, a forma de aprovação dos projetos deve ser revista.

Para se dar uma nova dinâmica ao PDRSX, pretende-se terminar com a contratação de empresas para gerir o PDRSX, substituindo-a por uma equipe interna, capaz de levar a bom termo os destinos do plano, a baixos custos, composto por técnicos capacitados para a gestão de projetos, que trabalharão na secretaria da fundação. Para isso, já foi criado um grupo de trabalho (GT), através da Resolução Nº 36/2017 de 08 de Dezembro, para preparar os estatutos da fundação para posteriormente ser analisado, discutido e aprovado (CGDEX, 2017).

Neste sentido o Artigo 2º do projeto de estatuto da fundação diz que “A Fundação é dotada de autonomia administrativa, patrimonial, financeira e operacional” (CGDEX, n.d.). O projeto de estatuto estabelece como objetivo da Fundação Xingu a melhoria da qualidade de vida da população, tal como o PDRSX:

A Fundação tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável da região a partir do financiamento de projetos economicamente eficientes, socialmente justos e ecologicamente equilibrados que resultem na melhoria da qualidade de vida da população impactada pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, a partir de uma gestão democrática e participativa (Artigo 6º do projeto de Estatuto da Fundação Xingu).

Todavia, para se poder criar uma fundação a partir do PDRSX emergiram alguns problemas. Primeiro, o CGDEX precisa solicitar à Norte Energia o aporte do valor remanescente do PDRSX. Mas ele se depara com o problema da falta de legitimidade para solicitar o recurso. Segundo, não é suposto que uma fundação faça gestão do recurso de um plano. De fato, o Decreto Nº 7.340/2010, de 21 de Outubro, cria o Plano de Desenvolvimento Regional

Sustentável de Xingu e não uma fundação. Sendo assim, para se ultrapassar estas barreiras deve-se fazer revisão do decreto, para poder acomodar as novas demandas (CGDEX 2, 2018).

O CGDEX pretende corrigir os erros cometidos na implementação do Plano, visando à aprovação de projetos realmente sustentáveis, com monitoria e fiscalização, entre várias inovações. Será dada prioridade, portanto a projetos estruturantes para a região, instalando uma equipe de monitoria dos projetos e incluindo na sua estrutura organizacional representantes do Ministério Público Estadual e Federal. Este último órgão garantirá a observação da legalidade na fundação e, em caso de violação, sanções. Neste momento, o GT do Novo Modelo de Gestão está ainda na fase de entendimento sobre que procedimentos legais podem ser acionados para a criação da fundação, dado que os recursos são de um fundo.

Para que o PDRSX tenha resultados ainda maiores, alguns membros do CGDEX continuaram a sugerir a redução das CTs para permitir que os fundos sejam concentrados em poucas CTs e para reduzir a sua pulverização (CGDEX 2 (2018); CGDEX 3 (v); CGDEX 4, 2018).

Para mim, tem de ser melhorada a questão de priorização dos investimentos, a quantidade de câmaras técnicas pode ser reduzida, com foco mais definido para determinadas áreas, não adianta querer abraçar o todo com pouco recurso, a questão da gestão também tem de ser aperfeiçoada para ganhar maior autonomia, e mais vida útil e segurança de acompanhamento (CGDEX 4, 2018).

Outra melhoria sugerida ao CGDEX foi o cumprimento dos prazos que ele mesmo estabelece. Esta demora pode ser originada por excesso de burocracia. A Gestora não aloca recursos monetários para os proponentes dos projetos suprirem pequenas necessidades, como a compra de um lápis, tal como se lamenta o CONSULTOR (2018):

Tu tens de comprar um lápis, uma borracha, tu tens de solicitar isso a eles para comprarem e te entregar. E aí eles se enrolam para fazer uma licitação de um lápis, ou uma borracha. Deviam entregar alguma porcentagem do valor do projeto para as entidades apresentarem as notas fiscais. A gestora quer fazer todo o processo de compra e aí é complicado. Isso acaba atrapalhando o desenvolvimento do projeto. Fazer compras de bilhetes de passagem, combustível, etc. aí você deve sempre reajustar o horário dos eventos consoante o bilhete que a gestora comprou ou a hora que disponibilizar o combustível.

O CGDEX 7 reiterou a necessidade do fortalecimento da regulação, para que os proponentes dos projetos sejam punidos quando não cumprem o que prometeram, no ato da apresentação e aprovação do projeto. “O comitê gestor funciona bem. O que falta é o regramento. O decreto não é forte o suficiente. Ele não traz esse regramento. Isso é que precisa ser alterado” (CGDEX 7, 2018). Na mesma linha de ideias, CGDEX 8 (2019) reforça a ideia da mudança regulatória com maior regulação, detalhamento normativo e detalhamento no uso do recurso.

É preciso estabelecer o tipo de fluxo financeiro que se deve obedecer, regulamentar e criar regras que vedem certas condutas no comitê.

A outra demanda apresentada por um dos membros do CGDEX é a necessidade de o PDRSX ter uma sede própria para diminuir os custos da operação do projeto. Por último, constou também no rol das inovações no PDRSX a rotatividade dos membros representantes da sociedade civil no comitê, o que para o entrevistado constitui parte das causas das falhas de desempenho do CGDEX:

O que faltou foi uma rotatividade das organizações da sociedade civil, representadas no comitê. Porque permanecem as mesmas desde 2011. Então, não é razoável que mesmo sendo poucas, que sejam sempre aquelas a representarem toda a sociedade civil que é tão diversa como aquela que gente encontra na região transamazônica. Isso foi algo que contribuiu muito para o desvio da finalidade do comitê. Principalmente pela prevalência dos interesses imediatos e locais. As pessoas ficaram com um poder muito grande e não perceberam onde não conseguiram cumprir com as suas funções de monitoramento, de beneficiar a população na região inteira, então isso faltou desde o começo, essa rotatividade (CGDEX 10, 2019)

Depois de serem feitas as perguntas do roteiro e se ter percebido que caso o financiamento do PDRSX pela Norte Energia terminasse havia a probabilidade de o PDRSX não continuar, perguntou-se sobre o futuro do PDRSX caso o financiamento da Norte Energia cessasse. As respostas foram que o programa poderia terminar: “o PDRSX ele corre o risco de findar e não deixar uma continuidade. Ou seja os quinhentos milhões seriam aplicados e não teria recursos para continuidade do plano” (CGDEX 1, 2018); outro entrevistado disse também o seguinte:

Eu acho que no final do PDRSX a gente vai ver que é ineficiente, assim como o Estado é (CGDEX 2). O meu diagnóstico é que no final vamos dizer: bacana foi um negócio legal, vocês discutiram, a sociedade participou mais, mas a eficiência da execução de projetos, a eficácia dos projetos, eu acredito que eles vão se igualando ao que os governos fazem. Com algumas diferenças. Você pega 500 milhões, dá para o governo, ele vai fazer o que ele quer, da maneira que ele quer. Um bom governo ele vai executar um trabalho melhor, um mau governo vai executar um trabalho mínimo. É o que acontece no PDRSX: boas pessoas lá, pensando coletivamente, com intenção boa ele vai ter resultado diferente de um grupo de pessoas que se juntaram ali obrigatoriamente para gastar um projeto e que só tem interesse pessoal. O dinheiro vai ser mal gasto. Então eu acho que a gente passou por todas essas etapas e hoje a gente está um pouquinho mais próximo do que seria ideal ao PDRSX (CGDEX 2, 2018).

Na mesma ordem de ideias, o CGDEX 10 comentou que houve distração por parte dos membros do CGDEX e que só se lembraram em procurar formas de continuidade do PDRSX depois da percepção de que os recursos estavam acabando. Ele respondeu com a convicção de que o PDRSX não se manteria operativo. “Não. Não. Por isso que há dois anos começou essa observação. Eles estavam tão ocupados em aprovar projetos que se esqueceram dessa situação. Os recursos vão acabar. Aí foi quando eles começaram a pensar num novo modelo

de gestão” (CGDEX 10, 2019). CGDEX 7 (2018) respondeu a questão olhando tanto para o PDRSX como para os projetos por si financiados, tendo concluído categoricamente que o PDRSX não continuaria, mas que alguns projetos financiados por ele poderiam continuar.

A percepção de que com o fim do financiamento da Norte Energia o PDRSX não teria continuidade foi feita depois de mais de metade do valor total (R\$ 295 milhões) ter sido gasto (empenhado). Dado que o recurso somente é gasto e não há mecanismos de captação de capital, obviamente corre o risco de encerrar as portas, quando o recurso da Norte Energia acabar. É por essa razão que se pensou no Novo Modelo de Gestão, que pretende gastar menos com serviços operacionais e encontrar novas formas de financiamento.

São duas formas de financiamento até então cogitadas: a primeira é através de depósito a prazo do recurso remanescente da Norte Energia, cujos juros anuais poderão ser usados para financiar novos projetos. “A lógica do financiamento é a seguinte: tem 500 milhões para 20 anos⁶². Logo no princípio, a empreendedora deve colocar isso num fundo fixo, para ir gerando juros. Mesmo que a empresa possa ter acesso à informação dessa conta” (CGDEX 4, 2018). O CONSULTOR (2018) também notou que

(...) são 500 milhões para serem executado dentro de um prazo, e esses 500 milhões vão acabar. Então, se o PDRSX, fosse um fundo em que se poderia usar os juros para financiar os projetos, seria bom. Com esses rendimentos, que dariam mais ou menos 50 milhões por ano, que é o valor gasto anualmente em projetos (47 a 50 mil por edital).

A segunda opção de financiamento olha para a possibilidade de o PDRSX, como um projeto de desenvolvimento, candidatar-se ao acesso de recursos financeiros alocados por agências de desenvolvimento ou fundações. Como observa CGDEX 7, existem fundos internacionais de desenvolvimento. O PDRSX poderia se estruturar para solicitar esse fundo. Mas isso não acontece porque o PDRSX não tem uma personalidade jurídica. Ele aponta como exemplo as fundações que apoiam determinados tipos de projetos, como a fundação Roberto Marinho, Fundação Itaú que aportam dinheiro para determinados projetos. Elas poderiam aportar recursos ao PDRSX, mas elas não podem fazê-lo porque o PDRSX não tem personalidade jurídica. É neste contexto que a criação da Fundação Xingu ganha relevância, dado que com isso terá uma personalidade jurídica e poderá pleitear recursos no Banco Mundial ou outro

⁶² Esse prazo de 20 anos nunca foi instituído. É apenas um acordo informal, um planejamento informal financeiro colocado pela Norte Energia no começo das reuniões. Mas não há um contrato, não há obrigação de nenhuma parte em relação a isso (CGDEX 8).

tipo de banco ou outro tipo de fundo, ideia também avançada por CGDEX 2 (2018). A destinação de parte dos *royalties* de Belo Monte ao PDRSX é também uma alternativa considerada viável.

4.1. 9. Elementos relevantes para a compreensão e análise do arranjo institucional do PDRSX, para possível replicação

Depois que todas as questões julgadas importantes para a compreensão do PDRSX haviam se esgotado, acreditando-se que poderia haver outros elementos não pensados com antecedência para poderem constar no roteiro, perguntou-se se havia algo mais de relevância para a compreensão e análise da metodologia do PDRSX, para os respondentes darem o seu ponto de vista, não só para a compreensão do PDRSX, como também para elucidar futuras iniciativas de se criar um arranjo institucional similar.

A experiência do PDRSX mostra que um dos principais elementos a serem considerados num arranjo institucional é um estudo da região, para se ter melhor compreensão das características da região. As características a serem consideradas são de origem histórica, cultural, natural, entre outras. Neste sentido, CGDEX 6 (2018) afirma que a pesquisa, estudo, relatórios, diagnósticos, prognósticos são uma amostra de uma realidade temporal e a gente precisa entender que essas atividades são necessárias. Porém, adverte que podem estar engessadas numa documentação de uma realidade temporal. Ela precisa sempre ter uma dinâmica de renovação ou de transformação. Outro pressuposto identificado como imprescindível para a implementação de um PDRS de sucesso, é a necessidade de se compreender de que as pessoas que vivem na região onde se instala a hidrelétrica ou um outro megaprojeto devem se beneficiar dos resultados da exploração do recurso natural. Sobre este quesito, CGDEX 9 (2019) diz que “a principal premissa é de que as pessoas que moram e são atingidas por essas grandes obras tenham uma contrapartida. E ela costuma não ser cara. É um pequeno percentual que ninguém vai sentir falta, né? Eu diria até no orçamento nacional deveria ser destinado para as pessoas do local”. Reforçando esta posição, outro entrevistado defendeu a necessidade de haver sempre um PDRS em todas as obras de hidrelétricas:

Eu gostaria de lhe dizer e fortalecer que o PDRSX é uma ideia muito válida. É a primeira no Brasil também. Outros projetos, na verdade não é o primeiro no Brasil enquanto tal, mas é o primeiro com recursos, que foi implementado. O recurso que vem da Norte Energia é um recurso privado. Quem ganhou o leilão era obrigado a desembolsar 500 milhões. Foi uma experiência muito boa. Eu acho que deveria ser regra. Como falei, uma hidrelétrica não é sustentável. Mas imagina só: se hoje nós tivéssemos um polo moveleiro, exportando móveis, laticínios, uma feccularia, o

frigorífico, esta região estaria “bombando”, importando gente para trabalhar... porque tudo isso que falei para você é sustentável (CGDEX 3, 2018).

Depois destas premissas que focam na importância de criação de PDRSs em cada usina hidrelétrica e outros megaprojetos similares, apresenta-se a seguir os elementos listados como fundamentais na criação de um arranjo institucional com características semelhantes às do PDRSX. Eles estão organizados em três enfoques principais, nomeadamente: a constituição do arranjo, elementos para ótimo funcionamento do arranjo e a agenda do arranjo.

Para além da pesquisa exploratória acima referida, um PDRSX tem de ser baseado numa Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O reconhecimento das diferenças regionais e a tomada de uma posição política, através da criação de políticas públicas de desenvolvimento regional, são importantes para a redução das assimetrias regionais de desenvolvimento. Sem a criação desta entidade não haverá legitimidade de algum órgão de desenvolvimento que se qualifique de regional. Para além deste passo de base, cada uma das regiões deve ter um órgão de planeamento participativo⁶³, que servirá de guia para a orientação dos projetos a serem incluídos nos editais. No PDRSX faltou esse direcionamento. Deixou-se tudo nas mãos da sociedade civil e do governo municipal. Faltou direcionar onde seria mais sustentável (CGDEX 7, 2018). Sobre esta questão, um respondente se pronunciou como se transcreve a seguir:

(...) eu diria assim, antes mesmo de começar a construção, (...) deve criar-se uma entidade governamental regional para planificar o desenvolvimento da região. Nós não tivemos isso e eu senti falta. Eu acho que precisa ter. Se não tem, no nosso caso, se me convidassem de novo num processo desses, eu já não esperaria começar o trabalho para dentro dele definir, que no nosso caso seria uma fundação de direito privado que tivesse o molde do comitê, mas que poderia utilizar os recursos do PDRSX e dos royalties para fazer o desenvolvimento regional (CGDEX 9, 2019).

Outro entrevistado sublinhou a importância de os políticos terem de fato a vontade de desenvolver a região. “A única coisa que acho importante é a real intenção do governo para aquela região, porque ele é que rege isso” (CGDEX 7, 2018). Citou como exemplo o PDRSX, afirmando que Xingu era uma região com dificuldades de infraestrutura, que os produtos eram primários, tendo dado como exemplos de produtos produzidos localmente, mas processados fora da região: o gado bovino, que é retirado vivo da região para ir ser abatido noutra região; e o cacau que também é retirado bruto para ir ser processado e beneficiar com empregos outra região. Com isso, ele notou que “faltou o governo dar uma direção: para onde é que vou? Aonde quero que ele vá? Faltou isso” (CGDEX 7, 2018). Mais adiante, ele mostra como deveria ter sido idealizado o desenvolvimento da região de Xingu:

⁶³ É um órgão soberano na tomada de decisões e não simples órgão de consulta.

(...) assim pela característica da região, eu vou incentivar a produção do cacau, ou a criação de galinhas, não é? De ovos... Faltou isso. O próprio açaí, talvez cânhamo, coisas desse nível. Ou por exemplo, na indústria transformadora, a atividade de beneficiamento da madeira (...). Então, faltou esse direcionamento. Deixou tudo nas mãos da sociedade civil e do governo municipal. Faltou direcionar onde seria mais sustentável (CGDEX 7, 2018).

A legalidade a nível nacional acima referida (criação de órgãos e regionais de desenvolvimento) cria, por seu turno, espaço para a legalidade regional e do arranjo. A nível regional, recomenda-se a criação de uma entidade autônoma com personalidade, com modelo de gestão colegiado. Na visão CGDEX 1, a primeira coisa a ter maior cuidado é a composição do arranjo em si. Ou seja, recomenda-se que o arranjo (plano de desenvolvimento) seja instituído com uma personalidade jurídica e que o aporte financeiro dessa condicionante seja feito de imediato, porque daí criam-se melhores condições para fazer gestão desse recurso. Com efeito, o CGDEX 9 (2019) observa que dentro do marco institucional, deve existir um arranjo legal que permita existir uma entidade, uma agência governamental que se responsabilizasse pelo planejamento do desenvolvimento da região. Tendo participado na criação do PDRSX, ele diz que se fosse de novo convidado a criar um arranjo institucional para o desenvolvimento regional, diria o seguinte: “vamos resolver qual entidade vai se ocupar pelo desenvolvimento. Segundo, (...) no caso da fundação ou agência, eu repetiria a composição do colegiado do comitê. Eu gosto da solução do colegiado com grande participação da sociedade” (CGDEX 9, 2019).

Sobre a composição do arranjo, CGDEX 4 (2018) alerta pela possibilidade de entes que não são da região se aproveitarem para ter acesso aos recursos. Nesse diapasão, ele deixou a seguinte recomendação:

Eu quero enfatizar que a origem da discussão deve provir de instituições legítimas, com histórico de participação naquela determinada região. Porque, quando surge um processo desses aparecem muitos “aviões”, que a gente chama de aviões. Por exemplo, nós temos uma instituição de São Paulo que participa aqui no PDRSX. Eles têm o escritório em São Paulo, mas tem um escritorzinho em Altamira e tem alguns projetos implementando aqui, a partir de editais e tudo e achou um jeito de entrar e faz parte do PDRSX. Então eu acho que a formação, ela tem de se dar com entidades do território, da região, até do Estado (CGDEX 4, 2018).

Foi também fortemente recomendado que na constituição do arranjo deve haver envolvimento de maior número de atores possível, porque isso dará maior visão sobre a percepção que as pessoas têm da realidade e permitirá melhor articulação para o alcance do objetivo comum. Em referência disso, CGDEX 4 (2018) se pronunciou nos seguintes termos: “Então, meu amigo, esse olhar da sustentabilidade e da interinstitucionalidade, não adianta só os agricultores dominarem, deve haver diversidade institucional e social, vai dar grandeza no

debate, vai identificar as diferenças. Isso é interessante”. Na mesma linha e a partir da experiência que CGDEX 2 teve do PDRSX, chegou à conclusão de que “é interessante ouvir muitas pessoas. Cada uma das pessoas vai dando muitas informações”. Além disso, “(...)alguns aspectos que têm a ver com a legalidade, controle social, do dinheiro, a avaliação, a seleção de projetos, (...) a concentração de câmaras técnicas para concentrar os recursos, é possível ter resultados melhores”.

Para o bom arranque do arranjo, recomenda-se que o aporte financeiro seja feito com antecedência, antes do arranque das obras da usina. Isso vai permitir que antes da obra alguns problemas previstos tenham sido mitigados. Como visto anteriormente, a primeira coisa a ter cuidado é a composição do PDRS em si. Ou seja, já instituir o plano com uma personalidade jurídica e que o aporte financeiro dessa condicionante, que deve ser feito de imediato, porque daí se tem mais condições de fazer a gestão desse recurso (CGDEX 1, 2018).

Por outro lado, é importante que haja mecanismos de aumento dos fundos do arranjo. No Brasil, avança-se a possibilidade de redefinição do alcance dos *royalties*, para que beneficiem todos os municípios da região e não somente os diretamente impactados pelo empreendimento, como rege o atual quadro legal (CGDEX 9, 2019). Outra ideia avançada pelo mesmo respondente foi a criação de uma taxa da venda da energia para financiar o arranjo:

Não sei se é possível fazer uma inovação no marco legal (...). Não poderia ter pequeno percentual da cobrança da energia que poderia ser destinado para essa região? Então, pequena parte da tarifa, ser destinada a projetos de desenvolvimento daquela região. (...) as pessoas que vão ser afetadas com a obra, em primeiro lugar ela tinha de dar a contrapartida de melhoria de vida das pessoas que foram diretamente afetadas. E esse recurso que proviria da tarifa, ele deve ser gerido por uma entidade governamental ou não e aí o conselho geriria. Identificar quais são os recursos que poderiam entrar lá. (...). acho que é importante que haja uma contrapartida da geração de riqueza que haverá a partir da construção da hidrelétrica, você ter uma parte dessa riqueza, não é grande. Não vai onerar tanto assim o preço da energia que vai usar ou vender, mas para a região certamente vai ser significativa. Então é uma entidade, uma fonte de recursos e um processo de planejamento participativo acho que é fundamental.

Outra ideia avançada sobre o reforço do fundo do PDRS ou fundação é a de poder se recorrer a fundações que financiam projetos de desenvolvimento, quer nacionais, quer internacionais (CGDEX 7, 2018).

Por fim, mas não menos importante, foi frisada a ideia da necessidade da fiscalização das atividades do PDRS. Neste requisito, recomenda-se fortemente que os órgãos fiscalizadores do setor público devam fiscalizar o projeto para permitir que o recurso seja aplicado de forma

correta, render e dar continuidade (CGDEX 1, 2018; CGDEX 7, 2018; CGDEX 2, 2018; CGDEX 8, 2019).

Quanto ao funcionamento do arranjo, duas recomendações basilares foram dadas: a boa articulação política e a redução da burocracia. Assim, estas duas ideias podem ser resumidas por uma única, a cooperação entre os entes do arranjo. Um dos respondentes recomendou a previsão e inclusão no decreto da articulação política, para poder garantir o início do processo, ao mesmo tempo que facilita o funcionamento do arranjo (CGDEX 4, 2018). Para sublinhar o perigo de excesso de burocracia, baseando-se na experiência do PDRSX, CGDEX 6 (2018) observou o seguinte: “espero que você tenha aprendido de uma forma mais eficiente e menos burocrática, mas que seja eficiente para a vossa demanda”. Portanto, para o sucesso do arranjo, é imprescindível que todos os atores foquem o mesmo ponto de chegada, o de melhoria das condições de vida da população e não nos interesses pessoais ou de grupos. Esse nobre objetivo deve ser alcançado através de meios escolhidos pelo colegiado, cujas vantagens foram acima mencionadas.

As duas últimas frases do parágrafo anterior introduzem o último elemento para um arranjo bem-sucedido, a agenda do arranjo. São considerados o foco fundamental do arranjo a educação e saúde, em primeiro lugar, por se considerar que são elementos fora dos quais não se pode desenvolver nenhuma iniciativa local bem-sucedida. CGDEX 8 (2018), expressa essa ideia com convicção:

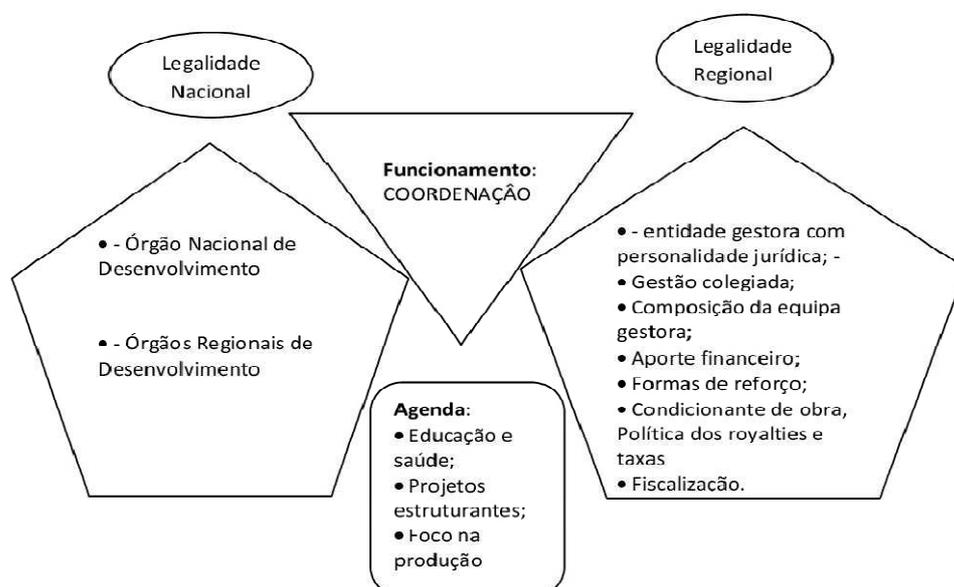
Talvez... perguntar essencialmente o que é desenvolvimento. Eu acho que desenvolvimento é educação e renda, basicamente. O resto é derivado disso. Então, se você quer desenvolver uma região, deve educar as pessoas para conseguirem achar seu espaço na sociedade e, sobretudo e realisticamente, achar seu espaço na sociedade capitalista. Um bom emprego para poder ter renda para a sua família e em função disso gerar renda para uma coletividade que vai permitir a arrecadação de tributos para a (...) sociedade. A entidade legítima para fazer essas políticas públicas, são os órgãos governamentais. Eles é que deveriam cuidar da educação fundamental e da saúde.

Outro ponto de agenda apontado como fundamental num PDRS é o foco em projetos estruturantes (CGDEX 3, 2018); CGDEX 2, 2018; CGDEX 8, 2018). Todavia, deve haver precaução em não se substituir o papel do poder público. Aliás, CGDEX 4 (2018) refere que os projetos do PDRS devem impulsionar o poder público a financiar as políticas públicas complementares dos projetos do PDRS. Nesta visão, os projetos considerados estruturantes são os que são desenhados com base nas potencialidades da região. “se gente tem uma região que tem várias vocações, nós vamos focar numa primeiramente, ver o resultado, ver implicações disso, no sentido de aumentar a arrecadação e o uso dos orçamentos públicos para

políticas públicas fundamentais” (CGDEX 8, 2019). Retomando o exemplo acima dado, as regiões devem identificar as suas potencialidades e elaborar projetos com base nessas potencialidades, como recomendou CGDEX 7 (2018): “(...) pela característica da região, eu vou incentivar a produção do cacau, ou a criação de galinhas, né? De ovos... Faltou isso. O próprio açaí, talvez cânhamo, coisas desse nível. Ou por exemplo, na indústria transformadora, a atividade de beneficiamento da madeira...”.

A seguir apresentam-se os elementos fundamentais de um arranjo institucional para o desenvolvimento sustentável, na percepção dos entrevistados.

Figura 10 - Órgãos fundamentais de um arranjo institucional



Fonte: elaborado pelo autor

Sintetizando, um arranjo institucional deve satisfazer, em primeiro lugar, os condicionantes da legalidade dos atos do arranjo, em segundo lugar, ter mecanismos de participação e agregação de ideias para o desenvolvimento da região e possuir uma agenda de curto, médio e longo prazos a ser observada, com foco em projetos estruturantes de produção.

Categorias emergentes

As categorias aqui denominadas emergentes constituem o conjunto de informações e/ou reivindicações que alguns atores apresentaram ao longo das entrevistas, face à sua experiência particular no PDRSX, mas que não haviam sido previstas no roteiro, dado que se presumia que um arranjo institucional funciona, via de regra, com tais categorias. Assim, o seu

enquadramento nesta seção é pertinente pois mostra, por exemplo, como a comunicação e transparência são importantes e abrem espaço para a inclusão de novos atores no arranjo. Por outro lado, mostra como a insuficiência regulatória e a falta de fiscalização contribuíram para o fracasso de alguns projetos e desvio de aplicação dos recursos do plano.

4.1.10. Comunicação e Transparência

Nos primeiros anos (de 2011 até Agosto de 2014) só os membros do CGDEX podiam submeter projetos, em conformidade com o n° 3 da Resolução n°3/2012 de 24 de Maio (CGDEX, 2012). Eles próprios analisavam-nos e os aprovavam. Depois de aprovados, cabia à Norte Energia alocar os recursos requeridos para a implementação dos projetos. Portanto, os membros do CGDEX elaboravam os projetos, analisavam-nos, aprovavam-nos, executavam-nos e eles próprios os monitoravam. A possibilidade de submissão de projetos de entidades que não participam no CGDEX viria a ser aprovada e regulada em 2014, pelo n° 1.3.1.2. da Resolução 09/2014 de 14 de Agosto (CGDEX, 2014).

Porém, mesmo com a nova resolução, parece que ainda o vínculo do proponente externo com um membro do CGDEX é um requisito importante para a aprovação do projeto, apesar de admitirem que organizações que não fazem parte do CGDEX podem submeter projetos. Um dos membros do CGDEX, falando da existência de ONGs que não quiseram fazer parte do PDRSX e da possibilidade de eles submeterem projetos no PDRSX, pronunciou-se nos seguintes termos:

uma das organizações que não quis participar é a “Xingu vivo para sempre”. Eles até agora nunca quiseram participar. Mas se um dia eles quiserem, serão bem vindos. Querendo eles podem submeter seus projetos desde que sejam de acordo com os anunciados nos editais. Ninguém tem informação sobre a organização. Também tem critérios para serem cumpridos. Quando não se sabe de onde é, é mais complicado. Agora... fazendo parte de alguém, ela pode fazer parte do projeto de alguém que está lá (no CGDEX), que vai poder dizer, dar informação do projeto, pode tranquilamente (CGDEX 3, 2018).

Outra situação relacionada com a transparência é que os projetos eram analisados e atribuíam-se notas, sem se revelar quem foi o avaliador e que nota atribuiu. Com esse procedimento, os avaliadores atribuíam notas altas aos projetos que lhes interessavam e notas baixas àqueles que não lhes interessavam, independentemente da qualidade dos mesmos. Este fato indignou alguns membros do CGDEX, como mostra o trecho que se segue:

as notas atribuídas aos projetos não eram divulgadas. Os avaliadores davam nota zero aos projetos que não lhes interessavam e davam nota dez aos que lhes

interessavam, entendeu? Você como vai dar nota zero se tem critérios de avaliação? Olha só, o cara cumpriu, como vai dar zero? Ai gente pediu para abrir as notas dos avaliadores de projetos do PDRSX. Isso foi uma discussão imensa só se aprovou quando eu fiz essa proposta porque o prefeito novo, que é dos movimentos sociais falou “não, eu concordo”. Se não a proposta não teria sido aprovada. Ele disse, “ele está certo! Por que você é responsável para avaliar. Não pode se responsabilizar pela nota que deu?” E hoje o modelo é esse. Então eu te falo: foi dando certo aos poucos. A gente perdeu um tempo, mas acho que é uma experiência interessante, fazer alguns ajustes (CGDEX 2, 2018).

A decisão de publicar a nota atribuída aos projetos e os respectivos analistas tornou o processo de seleção de projetos mais comunicativo e transparente. Associado a isso, os instrumentos de gestão, tais como edital e mecanismos de comunicação entre os potenciais proponentes e o CGDEX, foram melhorados. Os editais agora são completamente online e as exigências são um pouco maiores, para garantir qualidade dos projetos a serem submetidos. Aprovou-se uma resolução que determina os critérios de avaliação para a classificação de projetos a serem apresentados ao CGDEX em atendimento ao Edital de Seleção de Projetos, através da Resolução No 6/2013 de 19 de Julho (CGDEX, 2013).

Ainda por via da comunicação via internet, os critérios de aprovação e as notas atribuídas aos projetos são divulgadas no site, como forma de tornar o processo transparente. Ademais, aos proponentes de projetos não aprovados são comunicados e a decisão é publicada no site da instituição, para o consumo público⁶⁴. “Hoje nós temos um site onde o proponente tem acesso em tempo real o que está acontecendo no seu projeto. Ele tem um *login*, uma senha e sabe tudo o que está acontecendo, como está a questão das aquisições, acompanhamento do projeto em si. Antes não tinha isso. E a gente procura dar uma gestão mais transparente” (IA, 2018)

Além disso, todas as operações que o IA faz são publicadas na página do PDRSX (<http://pdrsxingu.org.br/>), para o acesso de todos os interessados. Portanto, hoje, a gestão do CGDEX é mais transparente e a comunicação foi melhorada bastante.

4.1.11. Coordenação, Cooperação e/ou Conflito

Há uma expressiva coordenação e cooperação, mas também conflito dentro do PDRSX, como um arranjo institucional. A coordenação geral é feita por um órgão colegial, o CGDEX, que é constituída por um representante do Governo Federal, um do Governo Estadual, um dos municípios. Por reivindicação da sociedade civil, foi também incluso um representante da

⁶⁴ Vide anexos C e D.

sociedade civil⁶⁵. É este grupo que coordena as atividades do PDRSX, e como foi mostrado, reúne mensalmente e sempre que for necessário para tomar decisões sobre o PDRSX.

Quanto à cooperação, parece acontecer de forma condicionada. A condição consiste no interesse que as partes têm ou percebem sobre um determinado projeto. Se um projeto for percebido como sendo importante para a região, existe cooperação. Ao contrário, se uma das partes achar que tal projeto não beneficia o povo, ou então mesmo beneficiando o povo cabe ao poder público fornecer o serviço que o projeto pretende, ele é rejeitado. É neste contexto em que se prevendo a não aprovação do projeto, os proponentes solicitam apoio de outros atores para constituírem maioria e conseguir que o projeto seja aprovado por voto. É este fenômeno que gera conflito e questionamento da legitimidade de alguns atores do CGDEX.

O conflito cinge-se principalmente na representatividade. Há percepção de uma parte dos membros do comitê que alguns Membros do CGDEX não representam o povo, mas sim interesses de grupos particulares. Um dos entrevistados, comentou que:

Eles são 15. A sociedade civil também da mesma forma. Mas a sociedade civil tem um prejuízo, por causa desse conceito de sustentabilidade. (...) Temos representante dos indígenas, agricultores. Somos em 15 da sociedade civil, sendo que a Norte Energia ocupa uma vaga, a UFPA ocupou uma vaga da sociedade civil, mas não deveria, deveria estar do lado do governo, a associação comercial. No entanto, nós temos essa diferença de classe. Nós poderíamos estar mais ligados à sustentabilidade representados ali. No entanto lá tem o sindicato patronal, o que eu acho que, na hora de vocês fazerem em Moçambique, podem ser mais categóricos. Ser mais conservador, porque depois vai facilitar o debate (CGDEX 4, 2018).

Um outro respondente explicou como acontecem os conflitos dentro do comitê gestor, como se segue:

Existem conflitos do CGDEX e os conflitos, as guerras e disputas que antecedem isso. Por exemplo, a sociedade civil vai ter assembleia para escolher novos representantes da sociedade civil. Existem grupos da sociedade civil que tentam ocupar esses espaços. E muitos desses grupos estão ligados aos interesses econômicos, políticos e outros. E alguns tem interesses do bem comum, dos interesses coletivos sociais, das minorias sociais. Mas também existe essa briga, essa influência dentro dos próprios representantes dos governos (CGDEX 6, 2018).

Porém, a ideia de o poder político ocupar espaço da sociedade civil não é por si percebida. Pelo contrário, ele acha que a sociedade civil faz coalizões para impedir que projetos da prefeitura não sejam aprovados, beneficiando apenas seus projetos.

A representatividade é complicada por conta do próprio povo. Você tem uma certa equidade de poder porque aí as classes se fecham. A sociedade civil se fecha, o governo municipal não consegue dialogar bem com o governo federal, o federal com

⁶⁵ Ainda não foi legalmente integrado na coordenação geral. A sua inclusão legal está prevista no novo decreto, que, em princípio, será assinado neste ano.

o estadual. Ai então você perde o equilíbrio entre os poderes. Acaba a sociedade civil na maioria das vezes ganhando. Você tem o governo federal estadual e o municipal. Três órgãos do governo e sociedade civil. São 30 vagas: quinze a quinze. Uns estão sempre fechados e os outros não se entendem (CGDEX 7, 2018).

Estas transcrições revelam claramente a existência de conflitos no CGDEX. Cada uma das partes (governamental e não governamental) se pensa mais legítima no uso dos recursos do PDRSX. Este conflito tem as suas raízes na fraca regulamentação sobre o uso dos recursos do PDRSX, largamente mencionada nas entrevistas, que na hora do desenho da política foi deixado ao critério do comitê.

4.1.12. Fiscalização

A demanda pela fiscalização resulta da constatação de haver projetos que são aprovados, mas cujos resultados não são os esperados, devido ao desvio de fundos. Para evitar fenômenos dessa natureza, pensa-se em tornar rigorosa a monitoria dos projetos e a aplicação de sanções ao proponente de projeto que não cumpre com as suas obrigações. Tal como explica um dos respondentes,

você tem o ator, ele aprova o projeto, mas ele não vai acompanhar a sua implementação. Você não tem a institucionalização do acompanhamento do projeto. É isso que falta. É esse ponto da correção. Você deveria ter judicializado o passo a passo, o que acontece se você não fizer isto, isso não existe. Vamos imaginar: eu peço 50 mil para construir uma escola. Gasto só 10 mil e sumo com os 40. Por enquanto não tem punição para isso. Qual é a solução? É judicializar para o judiciário agir. Volto a dizer: está sendo estudada a correção. Mas hoje não existe (CGDEX 7, 2018).

É por essa razão que se pensa em criar a fundação. Com a criação da fundação, o Ministério Público poderá fazer parte da estrutura da fundação. Ou seja, poderá haver fiscalização interna. De acordo com CGDEX 3 (2018), “até hoje, o Ministério Público não sabe o que tem que fiscalizar, o federal também não. Com a criação da fundação, não só melhorará a gestão, como também a fiscalização. É boa ideia que órgãos de fiscalização, o Ministério Público esteja dentro para garantir a eficiência e a implementação das leis”. Reforçando esta observação e falando de leis GGDEX 7 (2018) afirmou: “eu falei para você que elas precisam ser melhoradas justamente para você ser mais rigoroso na punição àqueles que desviam e poder mensurar os resultados.

A necessidade de haver um conselho fiscal no PDRSX ou na fundação não servirá apenas para punir os inadimplentes, como também, e principalmente, fiscalizar as atividades do CGDEX, no concernente ao cumprimento de prazos. Na percepção do CONSULTOR, falta

uma maior fiscalização da parte do IA, para garantir que os prazos sejam cumpridos. Provavelmente, já que o IA não consegue cumprir rigorosamente as suas obrigações, não têm coragem de fiscalizar projetos em que sabem que não deram os equipamentos solicitados. Assim acaba afrouxando as exigências do IA e isso causa problemas na hora de prestação de contas. Portanto, a fiscalização pode imprimir também uma nova dinâmica no fornecimento dos insumos dos projetos, ajudando no cumprimento de metas. A respeito disto, CGDEX 1 (2018) observa que “os órgãos fiscalizadores do setor público devem fiscalizar o projeto para permitir que os recursos sejam aplicados de forma correta”.

4.1.13. Resumo da apresentação dos resultados

Depois de todo o processo de elaboração do PDRDSX (debates interministeriais, com a sociedade civil, consultoria e a redação e assinatura do Decreto 7.340/2010 de 21 de Outubro) começou a ser implementado em 2011. Logo a seguir da criação do corpo social do arranjo, ou seja, a constituição do comitê gestor e das câmaras técnicas e a coordenação geral, começaram a se submeter os projetos de desenvolvimento. Os projetos são submetidos nas CTs, discutidos e os julgados importantes para a região e exequíveis são encaminhados para o CGDEX, para a sua análise e aprovação, em função do fundo existente para o ano em causa.

Nos primeiros anos (de 2011 até Agosto de 2014) só os membros do CGDEX podiam submeter projetos (nº 3 da Resolução nº3/2012 de 24 de Maio). Eles próprios analisavam-nos e os aprovavam. Depois de aprovados, cabia à Norte Energia alocar os recursos requeridos para a implementação dos projetos. Portanto, os membros do CGDEX elaboravam os projetos, analisavam-nos, aprovavam-nos, os implementavam e eles próprios os monitoravam. A possibilidade de submissão de projetos por entidades que não são do CGDEX viria a ser regulada em 2014, pelo nº 1.3.1.2. da Resolução 09/2014 de 14 de Agosto (RESOLUÇÃO Nº 09/2014 DE 14 DE AGOSTO).

Em julho de 2012, com a constatação de que a Norte Energia estava sobrecarregada com a Gestão do PDRSX, esta contratou uma empresa de organização de eventos (PM21) para a substituir nesta tarefa através da Resolução nº 04/2012 de 27 de Julho (CGDEX, 1989). Basicamente, a PM21 funcionava como a Secretaria Executiva do PDRSX: convocava os membros às reuniões, tramitava expedientes, ou seja. Intermediava entre a Norte Energia, o CGDEX e os proponentes dos projetos.

Com a constatação de que havia mau uso dos recursos e não havia nenhum monitoramento dos projetos aprovados, a Norte Energia fez um novo contrato com a PM21, onde foram acrescidas as suas responsabilidades, passando a funcionar, para além de funcionar como secretaria executiva do PDRSX, passou a exercer as tarefas como empresa gestora de projetos, com a obrigação de monitorar os projetos aprovados pelo PDRSX.

A PM21 desempenhou esta tarefa de 2012 até Abril de 2016. Neste ano, lançou-se um edital para a contratação de uma empresa para gerir o PDRSX. Neste processo, o concurso foi ganho pelo Instituto Avaliação. Este assumiu a gestão do PDRSX em Junho de 2016.

O IA, como gestor, sugeriu várias inovações regulatórias e processuais, que culminaram com a melhoria do desempenho do CGDEX no geral e na qualidade e exequibilidade dos projetos. Os projetos aprovados anteriormente, mas sem condições técnicas para a sua execução foram reestruturados e repactuados. Os que de jeito algum poderiam ser reestruturados até se tornarem exequíveis foram cancelados.

O sucesso do PDRSX na melhoria dos instrumentos de gestão e a qualidade dos projetos é atribuído à alta capacitação técnica dos quadros do IA e dos representantes dos Governos Federal, Estadual e também da sociedade civil.

Neste ano (2019), pensa-se em transformar o PDRSX em uma fundação, para basicamente dotá-lo de personalidade jurídica e, por via disso, conseguir angariar mais fundos para o PDRSX; reduzir os custos de contratação de uma empresa gestora, que consome anualmente sete milhões de reais, através da criação de uma secretaria executiva da fundação e introduzir mecanismos de fiscalização dos atos dentro do PDRSX. A seguir, apresenta-se um quadro síntese dos achados na pesquisa, identificando os pontos positivos e negativos, assim como as respectivas sugestões.

4.2. Análise e discussão dos resultados

4.2.1. Análise do PDRSX à luz da teoria de avaliação de políticas públicas

Da análise dos resultados do campo do CGDEX, à luz da teoria de avaliação de políticas públicas, duas lições podem ser extraídas, uma com foco na concepção do arranjo como política pública e outra sobre a consequência da omissão de elementos importantes no processo.

Quanto à primeira lição, constatou-se que o ativismo da sociedade civil e dos governos municipais e a abertura do governo central em operacionalizar a iniciativa daqueles entes conduziu à criação de um modelo de gestão de desenvolvimento inovador. Em primeiro lugar, foram mobilizadas 48 instituições federais e estaduais para discutir a política, para além de ter sido encomendado um estudo da área, para apoiar na tomada de decisões. Em segundo lugar, houve a consulta aos cidadãos sobre as propostas de intervenção, tendo sido enriquecida com a sua contribuição. Como nota Spink (2001), a disposição dos agentes presentes numa determinada situação em darem prioridade à discussão e ao debate coletivo sobre a atribuição de valor e, por via disso, buscar concretizar uma prática de multideterminação negociada, na qual o poder é redistribuído e barreiras de exclusão e mecanismos de desigualdade são desmantelados e contribuem para criação de condições favoráveis à construção de uma intervenção bem sucedida. Foi o que aconteceu na criação do PDRSX. Foram realizadas várias reuniões e em diferentes municípios, em consultas públicas, para se recolherem os subsídios do ponto de vista do povo em relação ao plano. Foi esse processo que não foi isento de controvérsias, devido principalmente aos impactos socioambientais que levaria à região, que se criou o PDRSX. Por último, o modelo de gestão escolhido para gestão do plano foi o do colegiado, o que proporcionou constantes debates sobre as escolhas a serem feitas para as atividades do PDRSX. A constituição do colegiado do comitê gestor entre entidades governamentais principalmente nacionais e estaduais com a sociedade civil permitiu que as demandas levantadas pelos atores locais fossem ouvidas mais de perto. Esse fato estimulou a sensibilidades dos representantes federais e estaduais sobre as mazelas da região, tendo-os incentivado a mobilizar, junto do Governo Federal, recursos (humanos e/ou financeiros) para o desenvolvimento da região (CGDEX 9; CGDEX 6; CGDEX 4). Ademais, o processo foi e continua sendo caracterizado por debates acesos e muitas vezes em construção de consensos. Nas questões em que não se chega a uma conclusão unânime recorre-se ao voto.

Outro elemento importante a mencionar é a inclusão de contexto, cultura, histórias e normas de pessoas tradicionalmente excluídas ou oprimidas (W.K.K. Foundation, 2017). O PDRSX tem a Câmara Técnica 6, denominada Povos Indígenas e comunidades tradicionais, cujo objetivo é atender as demandas deste segmento da população, representadas pelos povos indígenas, extrativistas, pescadores artesanais e ribeirinhos. Muito recentemente também foi incluída a representação na CT os representantes das comunidades quilombolas. Esta câmara recebe, analisa e seleciona projetos destas comunidades consideradas minorias para a análise e

aprovação no CGDEX. Portanto, o PDRSX também atende as demandas das minorias que em processos normais de investimentos do país são esquecidas.

Apesar de todo este brilhantismo registrado no processo da constituição do PDRSX, o detalhamento do direcionamento do PDRSX foi esquecido, tendo culminado com consequências que se pretendem corrigir, oito anos depois. No Decreto 7.340/2010 de 21 de Outubro, que institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu, não foi institucionalizada a obrigatoriedade de se criar um programa com indicadores e metas a serem alcançados, num planejamento de curto, médio e longo prazos. Deixou-se ao critério do comitê gestor a decisão sobre o uso dos 500 milhões do plano. Esta omissão abriu espaço para disputas no CGDEX, entre as prefeituras e as organizações da sociedade civil, cada uma das partes chamando para si a legitimidade de usos dos recursos. Prova disso é que na terceira reunião ordinária do CGDEX já havia propostas de os 500 milhões serem divididos entre as onze prefeituras que na altura integravam o PDRSX, e foi rejeitada (CGDEX, 2011). É daqui que se extrai a segunda lição da análise do PDRSX: um plano de desenvolvimento regional sustentável tem de ter uma agenda de curto, médio e longo prazos. Com esta estratégia, os projetos a serem financiados pelo plano estariam a realizar cada um dos objetivos constantes no programa. Neste sentido, os projetos poderiam ser monitorados se estão realizando as metas pré-estabelecidas.

A ausência de um instrumento neste sentido faz com que, até hoje, não se saiba que resultados o PDRSX alcançou, nos oito anos de funcionamento, pois os projetos que são aprovados não obedecem a uma agenda previamente aprovada. Eles dependem da decisão *ad-hoc* das câmaras técnicas, que é depois legitimada pelo comitê gestor. Além disso, a falta da avaliação tanto do PDRSX em geral e especificamente do CGDEX, assim como a monitoria e avaliação dos projetos explica a dificuldade enfrentada hoje em medir os resultados do PDRSX. Como alerta Rodrigues (2008), a análise de como decorreu o processo de definição da agenda, formulação da política, tomada de decisão ou escolha de alternativas, a implementação e a monitoria ajudam a identificar os prováveis erros da política, que podem ser objeto de reflexão e melhoria para os programas ou projetos. Este é uma prática que faz falta no PDRSX e que esta pesquisa preenche parcialmente.

Além de abrir espaço de disputa sobre a legitimidade no uso do recurso, a falta de definição de metas do PDRSX fez com que os atores jogassem em função da defesa dos interesses de grupo. É neste contexto em que alguns entrevistados falaram da existência de “fechamentos”

entre os entes governamentais e os não governamentais. Por outro lado, motivou os atores a estabelecer coalizões e influências na tomada de decisão, criando, desta feita, as relações informais de poder, como foi previsto na reflexão sobre avaliação de políticas públicas. Esta influência acontece tanto entre os membros da sociedade civil aos representantes também da sociedade civil, como também entre os representantes das prefeituras a alguns membros da sociedade civil. É também por causa disso que se reclama a legitimidade da Norte Energia e das Instituições do Ensino Superior no PDRSX, dado que a sociedade civil sente que pode estar a perder votos, no momento de aprovar um projeto da sociedade civil, por votação. Se se tivesse estabelecido previamente a natureza dos projetos a serem financiados pelo PDRSX, provavelmente não haveria espaço para relações informais de poder. Os atores ora em questão contribuiriam com os seus conhecimentos para o sucesso dos projetos, já que os membros do CGDEX não são remunerados.

Outro fator importante a mencionar é que, do ponto de vista da administração do PDRSX, a secretaria executiva que consta no modelo de governança do CGDEX nunca foi instalada. Ela funcionou em Brasília, durante a fase da criação do PDRSX, mas desde que o PDRSX começou a operar em Altamira, nunca se criou uma secretaria executiva do PDRSX propriamente dita. Ela foi substituída, em 2011 pela Norte Energia e, nos anos subsequentes pelas empresas PM21 e o Instituto Avaliação. A medida de substituir a secretaria executiva por empresas contratadas criou certa descontinuidade e desorganização da história do PDRSX, de tal forma que hoje está sendo resgatada, principalmente a da dos primeiros seis anos. Além da descontinuidade da história do PDRSX ela é onerosa, conquanto parte significativa do recurso que poderia ser usada para financiar projetos é aplicada para o pagamento de serviços da empresa gestora. É por essas duas razões que se avançou a ideia de criar uma fundação, não só para superar esses problemas, como também para poder dar vida longa ao PDRSX.

Por último, a composição da secretaria executiva ou, no caso atual do PDRSX, a gestora, tem bastante influência no funcionamento do PDRSX. Quanto melhor for a qualificação dos técnicos que a constituem, melhor é o desempenho do PDRSX e, em consequência os seus resultados. Todavia, é preciso ter certo cuidado para não se hipertrofiar o tecnocratismo, em detrimento de construção de consensos. Aliás, esta foi a observação feita por CGDEX 4. Com efeito, os tecnocratas valorizam mais o que “deve ser” que o diálogo e a coresponsabilização coletiva. “É nestes momentos, nestes incidentes críticos da vida diária, que profissionais bem intencionados (e outros menos bem intencionados) produzem e reproduzem os processos de

exclusão, fechando portas e recusando o diálogo” (SPINK, 2001, p. 18). Portanto, é importante que o processo de execução de políticas públicas haja preocupação em incluir todos os atores interessados e atingidos por ela.

4.2.2. Elementos de capacidade política no PDRSX

Já foi dito que a execução de projetos de desenvolvimento depende das capacidades políticas que o executivo tiver, para mobilizar atores apropriados para a criação do arranjo, financiamento e a sua capacidade de coordenação. Foi o que aconteceu no processo da criação do PDRSX. Foram mobilizadas tanto as capacidades políticas, administrativas e estatais. Constituem elementos das capacidades estatais no PDRSX a mobilização de capitais privados para financiar o desenvolvimento da região de Xingu, pois a capacidade estatal se manifesta quando o Estado é capaz de mobilizar apoio social e econômico para o alcance de objetivos públicos, como foi o caso (PAINTER e PIERRE, 2005). De acordo com os mesmos autores, a capacidade política é a habilidade de ordenar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes sobre um conjunto estratégico de direções para alocar os recursos escassos para fins públicos. No PDRSX, foi adotado o modelo de gestão colegiado, o que denota o uso da capacidade política do Governo Federal. Neste modelo acontecem debates e não há domínio de um ponto de vista sobre os outros, incluindo o governamental. Esta forma de gestão faz com se atinjam melhores resultados na intervenção. Além disso, o Governo Federal foi cauteloso em indicar técnicos qualificados para coordenar tanto a criação do PDRSX, como a sua execução⁶⁶. Nesta perspectiva, o Governo Federal aplicou a sua capacidade administrativa. A capacidade administrativa é desenvolvida com o aumento das capacidades dos funcionários e disseminação de metodologias de trabalho, processos, instrumentos e sistemas de informação e comunicação, associados a uma melhor coordenação e planejamento (European Commission, 2014). É isto que os dados de campo revelaram, apesar de ter faltado melhor planejamento. Portanto, o uso das capacidades estatal, política e administrativa por parte dos Governos Federal e Estadual, constituiu um elemento-chave para a criação, financiamento e implementação do PDRSX. Conforme visto no embasamento teórico, a abordagem das capacidades políticas ganha cada vez maior terreno pelo fato de proporcionar desenvolvimento significativo das sociedades, dado que há envolvimento dos interessados e dos recursos (MCKNIGHT e KRETZMANN, 1990).

⁶⁶ Lembrar que alguns membros do CGDEX reconheceram que a presença de técnicos qualificados da União, do Estado e da Sociedade civil contribuiu para a melhoria do desempenho do PDRSX.

A indução do desenvolvimento baseado na gestão colegiada integrando a sociedade civil local supera o tradicional foco no “que é importante”, ao se deter no “como” fazer a intervenção. Ou seja, ultrapassa-se o problema de desenho de políticas públicas ineficientes, que Anderson (2003) chamou “políticas substantivas” ao se substituírem pelas “políticas processuais”. De fato, ao se submeterem projetos de desenvolvimento, fica descrito quem vai fazer a intervenção, como a fará e que resultados são esperados dessa intervenção, pois constituem elementos essenciais para que o projeto seja aprovado.

O modelo de desenvolvimento regional baseado nas iniciativas locais permitiu que projetos orientados para a solução de demandas locais fossem atendidos, como, por exemplo, a produção de hortaliças, peixe e outros produtos, produtos que o poder público jamais ofereceria, no modelo econômico brasileiro. Sem o arranjo, o povo poderia não ter condições de aplicar as suas ideias empreendedoras. Portanto, a estratégia de desenho de política de desenvolvimento regional, a mobilização de recursos privados para financiar as iniciativas locais de desenvolvimento, por meio de um plano e a gestão colegiada do mesmo constituem elementos-chave para o desenvolvimento regional sustentável e a minimização das assimetrias regionais. Conforme visto nos resultados, a região tem hoje um prédio da medicina, que foi impulsionado e financiado pelo PDRSX e está se pensando agora num hospital regional, para atender as demandas de saúde mais complexas da população da região.

De fato, apesar de não ter sido ainda feita a avaliação de impacto do PDRSX, existe uma apreciação positiva do seu desempenho, principalmente nos últimos anos, com a gestão do Instituto Avaliação. Mais uma vez, atribuiu-se esta melhoria ao alto nível de preparação técnica da equipa da empresa. Este dado constitui uma lição para quem pretender replicar a iniciativa: dar primazia à meritocracia, tanto nos integrantes do poder público, como nos dos órgãos não governamentais. As capacidades cognitivas de vários atores, com diferentes formações, abrem um espaço de debates, o que pode culminar com escolhas de intervenções mais apropriadas para o bom termo da intervenção. Como visto na revisão de literatura desta tese, os indicadores de capacidade política estão relacionados com o desenho e a aplicação de um conjunto de sistemas de suporte para o sucesso da potencial política (Karo e Kattel, 2014). Assim, analisando a operação do PDRSX vislumbra-se que tem um sistema de suporte suficiente para proporcionar melhores resultados ao plano, com exceção da falta de planificação de curto, médio e longo prazo. O sistema de suporte emergente tanto da capacidade administrativa, como das capacidades política e estatal.

Na visão de Karo e Kattel (2014), formas específicas de capacidades políticas emergem de três escolhas políticas interligadas, a saber: percepção da natureza e recursos de mudança técnica e inovação; meios de financiamento do crescimento econômico, em particular a mudança técnica; e a natureza da gestão pública em fornecer e implementar o conjunto anterior de escolhas políticas. É o que se pôde observar na experiência do PDRSX. Percebeu-se que o modelo de desenvolvimento regional tinha de ser modificado, mudou-se a natureza de gestão pública para o modelo colegiado, com a participação ativa e por paridade da sociedade civil, além de se executarem as escolhas feitas por esse órgão colegiado. Portanto, cabe reiterar que no PDRSX foram mobilizadas as capacidades necessárias para o desenvolvimento de um arranjo institucional orientado para o desenvolvimento das comunidades locais.

4.2.3. O PDRSX como arranjo institucional para o desenvolvimento

Todo arranjo institucional tem como alicerce a regulação. Na linguagem ostromniana, as regras produzem diferentes tipos de ações situacionais (Ostrom, 2008). Por outro lado, as regras são fruto de acordos entre os interessados (Hodgson, 2006). O conceito regra, na ótica de Hodgson, significa regulação para impor comportamento apropriado aos proponentes de projetos inadimplentes. Os respondentes usam o termo regramento como sinônimo de regulação para punir os infratores. É por este entendimento que os atores entrevistados no PDRSX postulam novo aparato regulatório para alinhar algumas práticas e comportamentos que acham nocivos para o arranjo, por julgarem a atual regulação insuficiente. Além disso, pretende-se acomodar algumas decisões tomadas pelo CGDEX que ainda não foram legalmente enquadradas, apesar de se estar a proceder de acordo com as deliberações feitas. Trata-se da inclusão no decreto dos municípios de Gurupá e São Félix de Xingu, o representante da sociedade civil na coordenação geral, entre várias coisas.

Como já foi referenciada, a construção de regras serve para introduzir mudanças numa situação repetitiva que se enfrenta e para aumentar os resultados do arranjo. De fato, CGDEX 2 e CGDEX 7, entre outros, disseram que os membros do Comitê Gestor são juízes em causa própria e que estão habituados a violar as regras que regem o PDRSX. Por essa razão, é importante que haja uma nova regulação que possa prever punições e outras medidas corretivas. Portanto, as regras em uso no PDRSX não favorecem para o bom desempenho do arranjo, requerendo a sua renovação e/ou criação (OSTROM, 2008). Com efeito, Ostrom

(2008) diz que numa arranjo institucional, se o risco de exposição e sanção for alto, os atores se comportam conforme o esperado (OSTROM, 2008).

Todavia, ao invés de o arranjo ser construído com o alicerce de exposição e punição dos infratores, para inibir comportamentos dos atores, poderia adotar uma base preventiva, dado que se o estado de corrupção tiver atingido o judicial pode não produzir os resultados previstos, uma vez que os que os atores que estiverem aliados ao poder judicial não poderão ser sancionados. Por isso, é preciso escolher uma estratégia que dificulte a infração. Esta consiste em identificar as circunstâncias nas quais ocorre a corrupção, que muitas vezes é na hora de tomadas de decisões sobre o uso de recursos. Neste quesito, a gestão colegiada, constituída de forma paritária entre entes governamentais e da sociedade civil local, parece ser a mais apropriada, porque tanto os atores governamentais como os da sociedade civil podem ser substituídos quando as suas contribuições no arranjo forem consideradas perniciosas para o desenvolvimento da região. O poder de substituição desse tipo de atores reside na própria comunidade (os interessados ou impactados pela intervenção) que ele representa. Desta forma, ao invés de se esperar que o ator cometa uma fraude para ser exposto e sancionado, previne-se que atos de corrupção, nepotismo e outros males anacrônicos ao desenvolvimento ocorram. A exposição e sanção devem ocorrer só em casos em que, mesmo com toda a prevenção, tiverem sido criados mecanismos fraudulentos em que os atores tenham se beneficiado ou beneficiado a outrem indevidamente. É neste contexto que a prevenção se configura mais pertinente que a sanção. Ademais, na estrutura administrativa vigente o decisor público (o chefe) é o único responsável em fazer escolhas sobre o uso dos recursos, o que cria condições para a satisfação do apetite de autointeresse. Por isso, a mudança na estratégia de gestão para a limitação do autointeresse dos atores reduziria a corrupção e impulsionaria a eficiência. E essa estratégia é a gestão colegiada baseada na representação de todos atores interessados e atingidos pela intervenção. Em outras palavras, a gestão deve ser orientada para objetivos coletivos e tem de haver toda precaução necessária para que o objetivo comum seja alcançado. Aliás, hoje em dia o desenvolvimento não é mais visto primariamente como um processo de acumulação de capital, mas antes como um processo de mudança organizacional do *modus operandi* das organizações (EVANS, 2005).

Para além do problema da insuficiência das regras, o PDRSX enfrenta um conflito entre atores, entre as duas alas identificadas no arranjo, nomeadamente: a dos municípios e alguns aliados da sociedade civil e a da sociedade civil. Este é um problema cuja origem deriva da falta de definição clara sobre a natureza de projetos que podem ser financiados pelo arranjo,

como no se referiu anteriormente. Portanto, no PDRSX há um nível considerável de conflito que pode minar os resultados do arranjo, a longo prazo. A construção de uma solução cooperativa e consensual sobre os projetos elegíveis aumentaria as chances de se obter melhores resultados no futuro. Com efeito, as instituições eficazes aumentam os benefícios das soluções cooperativas (NORTH, 1991).

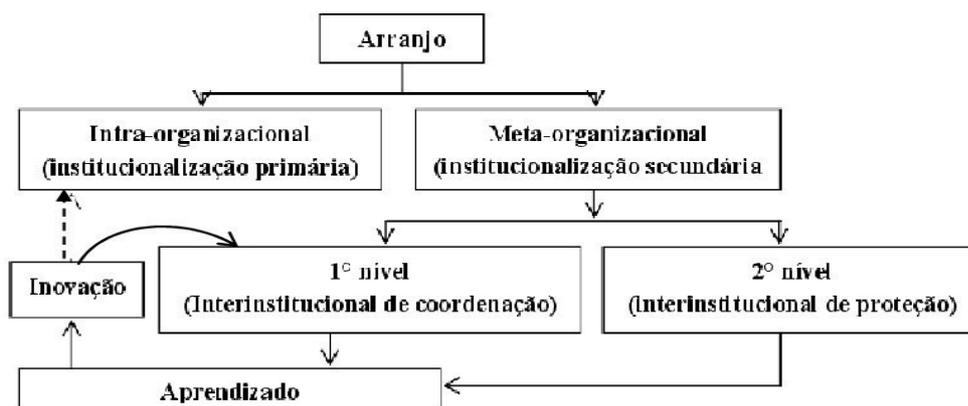
Apesar da eficiência da tomada de decisão cooperativa, existem aspetos negativos que constituem obstáculo para o alcance dos resultados. Trata-se da tomada de decisão coletiva que pode dificultar as vantagens do comando e a existência de indivíduos de má conduta no arranjo (Ménard, 2008). Estas mazelas foram encontradas no PDRSX. Conforme visto na apresentação de resultados, alguns atores quando sugerem mudanças para melhorar o desempenho do arranjo, eles são derrotados através do voto, mesmo que os proponentes sejam da mais alta esfera governamental, por a tomada de decisão ser colegiada. Mais uma vez, reaparece a necessidade de estabelecer ex-ante o escopo do arranjo e toda a regulação que permita o seu funcionamento dentro dos carris. No PDRSX não existem carris a serem seguidos. Como se viu, a decisão sobre a natureza de projetos a serem executados, no ano, não obedece a nenhuma lógica pré-estabelecida. Nesta perspectiva, faltou a criação de mecanismos para que o arranjo seguisse um rumo mais eficiente, como se fez referência ao se avaliar o PDRSX como política pública.

Outro ponto que importa referir é a forma como as decisões são tomadas no PDRSX. Todos os membros do CGDEX têm iguais oportunidades de exporem as suas ideias. Porém, as coalizões existentes no CGDEX para a proteção dos interesses de grupos e não do arranjo em geral condicionam a aprovação das decisões. Em outras palavras, existem arranjos institucionais de proteção, conforme previsto na reflexão sobre os níveis de arranjos institucionais. Porém, eles são usados na sua forma subversiva, em algumas vezes, dado que não contribuem para a evolução do arranjo, antes pelo contrário, ajudam a cristalizar o *status quo* de pouca eficiência do arranjo. Trata-se de um comportamento de auto bloqueio, já que todos perseguem o mesmo objetivo do arranjo, e que por essa via dificulta o alcance do mesmo.

É pela percepção do perigo do *modus operandi* do arranjo se tomou a decisão de rever a regulação que o rege, e nesse processo devem-se acautelar futuras coalizões ou, na linguagem adotada nesta tese, institucionalização secundária do segundo nível (ou simplesmente nível institucional de proteção, neste caso prejudicial ao arranjo). Esta observação levou à ilação de

que os aprendizados nos arranjos, podem conduzir à inovação na institucionalização secundária do primeiro nível ou simplesmente no nível institucional de coordenação. Todavia, isso não anula a percepção de que os mesmos podem induzir inovação na institucionalização primária. Retomando o esquema apresentado na reflexão, esta observação pode ser representada como lustrado na figura 11.

Figura 11 – Esquema de retroalimentação nos arranjos institucionais



Fonte: elaborado pelo autor

Pela via de retroalimentação das regras de jogo do arranjo com base nos erros cometidos, espera-se que haja melhoria no desempenho tanto dos proponentes dos projetos, como do comitê gestor, conforme notou Ostrom (2008).

Outro elemento a debater é a imparcialidade necessária para garantir a tomada de decisões em benefício do arranjo e não dos interesses dos membros individualmente ou de grupo. Só assim se poderá alcançar a sustentabilidade almejada, pois, de acordo com Ostrom (2008), ela se alcança com imparcialidade, eficiência e aplicação de regras. Caso o CGDEX não julgue o destino do PDRSX com imparcialidade aprovando leis que o possam tornar mais eficiente, o futuro do PDRSX será sombrio, como os próprios atores disseram na entrevista.

Podem também ser objeto de revisão os seguintes pontos:

- Critério de submissão de projetos – ficou claro que, apesar da nova regulação sobre os requisitos para a submissão de projetos no PDRSX, que permite que entidades que não fazem parte do CGDEX possam submeter projetos (Resolução nº 09/2014 de 14 de Agosto), parece que ainda o CGDEX não está preparado para receber um projeto de um proponente completamente desconhecido, que não tenha nenhum conhecido no comitê. O extrato da entrevista com CGDEX 3, fundamenta esta visão, pois, observa a

respeito da possibilidade das organizações que não fazem parte do CGDEX submeter projetos, que:

Querendo, eles podem submeter seus projetos desde que sejam de acordo com os anunciados nos editais. Ninguém tem informação sobre a organização (...). Quando não se sabe de onde é, é mais complicado. Agora...fazendo parte de alguém, ela pode fazer parte do projeto de alguém que está lá, que vai poder dizer, dar informação do projeto, pode tranquilamente.

Para imprimir imparcialidade e igualdade de oportunidades a todas as organizações da região, não deveria ser necessária a aproximação com alguém do CGDEX. Essa Prática pode conduzir ao estabelecimento de redes de corrupção, para poder conseguir apadrinhamento do projeto. Se uma organização tiver que conhecer alguém que esteja dentro, que conheça o projeto para o defender diante do CGDEX, ela estará disposta em pagar propina a um desses membros, quiçá com poderes argumentativos suficientes capazes de convencer o colegiado, para poder ter acesso aos recursos. Sendo assim, deveria se criar um mecanismo através do qual a equipa técnica da CT pudesse conhecer a organização, o projeto e as suas capacidades para executá-lo, por meio de visitas técnicas. Desta forma, julga-se que todas as organizações interessadas da região teriam igual oportunidade no acesso ao recurso.

- Critério de seleção de projetos – qualquer ator quer político, quer econômico é autointeressado. Os atores do PDRSX parece terem plena confiança em si mesmos, na tomada de decisão sobre assuntos do seu interesse. Conforme visto, eles submetem os projetos e eles próprios avaliam-nos. Olhando para ao panorama regional, onde existem cerca de 300 associações (CGDEX 3), as associações com representação no CGDEX e nas CTs parecem serem privilegiados, constituindo uma elite com acesso aos recursos do PDRSX, mais do que qualquer associação. Isto se justifica pelo fato de haver a necessidade de conhecimento da associação proponente de um projeto para ser aprovado.

É importante registrar que a Resolução nº 09/2014 de 14 de Agosto tenta superar esta limitante, ao abrir espaço para que entidades não representadas no arranjo possam submeter seus projetos. Porém, numa análise baseada na nova economia institucional, contam mais as regras em uso e não as leis positivas (Hodgson, 2006; North, 1991; Ostrom, 2008). Durante as entrevistas, como também foi registrado, afirmou-se que “se tiver alguém lá dentro facilita o processo” (CGDEX 3), referindo-se à possibilidade de os proponentes não representados no CGDEX contatarem as entidades com representação, para serem apadrinhadas. É por esta razão que um dos respondentes postulou que os projetos fossem avaliados por uma entidade

externa e especializada na área (CGDEX 1). De fato, com a criação da fundação Xingu, pode-se criar uma secretaria executiva competente, que possa avaliar os projetos. A equipa avaliadora deve ser vedada a participar de alguma associação que queira submeter um projeto na fundação. Assim, garantir-se-á que todos os proponentes de projetos concorram em pé de igualdade e, por conseguinte, tenham a mesma chance de os seus projetos serem rejeitados, por a associação não ser conhecida por aqueles que representam as partes interessadas na fundação, naquele momento.

- Modo de financiamento dos projetos – este ponto emerge pela natureza do financiamento do PDRSX. Este foi criado como tentativa de diminuição da precariedade das condições de vida da população vulnerável, causada pelo modelo económico concentrador da riqueza e renda, considerado como principal responsável pela exclusão social (DECRETO N° 7.340/2010 de 21 de Outubro). Todavia, da forma como ele funciona, pode excluir as comunidades que ainda não estão organizadas em associações, para poder ter acesso ao fundo. Por outro lado, tendo-se verificado que o acesso ao fundo foi restrito às entidades com representação no CGDEX e nas CTs, até pelo menos 2014, parece razoável concluir que isso desvirtua o objetivo fundamental do PDRSX, que é alocar o recurso para as comunidades da região tradicionalmente excluídas pelas políticas públicas.

Porém, Parte dessa comunidade não sabe da existência do fundo. Um comerciante de castanhas de Pará, com que se teve uma breve conversa sobre o produto que vendia, no Mercado Municipal de Altamira, disse não saber da existência do PDRSX, quando se queixou da falta de financiamento para ampliar a sua produção. Este fato despertou a atenção sobre a necessidade da divulgação do PDRSX nas comunidades. Por outro lado, prova que parte da população a que os 500 milhões foram direcionados poderá vir, a saber, talvez depois que tiver esgotado o recurso. Sendo assim, para garantir que ele seja usado por outras entidades que até agora não teve acesso, para além da continuidade do PDRSX ou da fundação, deveria ser alocado como empréstimo e não oferta, com uma taxa de juro muito baixa para garantir despesas operacionais da secretaria executiva. Por essa via, poder-se-á emprestar o mesmo dinheiro a outras associações, num ciclo repetitivo. É um assunto polémico, porém justo, dado que o fundo não foi alocado a algumas associações, mas a todas as comunidades da região. Além disso, o financiamento sem necessidade de devolução e sem juros estimula a supervalorização da mão de obra nos projetos submetidos ao PDRSX, como fez saber CGDEX 1 (2018). Se se decidir que as associações devem devolver o dinheiro que o PDRSX dá e com um pequeno juro, vai reduzir a supervalorização da mão de obra que agora

caracteriza muitos projetos do PDRSX e a corrida em esgotar o recurso. Como deixou registrado CGDEX 1, “a gente percebe que a mão de obra é muito valorizada dentro dos projetos, muito valorizada, muito valorizada mesmo, então a gente tem um disparate muito diferente da realidade do Brasil, pode até num projeto ganhar até 14 mil reais, deixando poucos recursos para realizar as metas”. A percepção da corrida pelo gasto dos 500 milhões resulta da observação de que oito anos depois do início das atividades do PDRSX, mais que metade do recurso valor já foi gasto ou penhorado. Como se pode depreender, esta medida poderá reduzir ambas as tendências.

A seguir, apresenta-se a síntese dos achados no trabalho de campo, no quadro 9.

Síntese dos pontos positivos e negativos achados no trabalho de campo

Quadro 9 - Síntese dos achados no trabalho de campo

Categoria	Pontos positivos	Pontos negativos	Sugestões	observações
Legalidade	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicação de normas previamente aprovadas (Decreto e Regimento interno) 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência regulatória 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço da regulamentação dos processos internos 	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns instrumentos regulatórios já foram aprovados e outros estão sendo revistos
Inclusão	<ul style="list-style-type: none"> • Feita em função do Decreto que criou o PDRSX • Todos os estratos sociais representados 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentimento de haver entidades que não deviam ser incluídas na categoria de sociedade civil 		<ul style="list-style-type: none"> • O CGEDX vai discutir sobre este assunto
Responsabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns atores são responsáveis 	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns atores não são responsáveis • Nos primeiros anos (2011 a 2015) houve irresponsabilidade e no uso dos recursos, devido à insuficiência regulatória 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria regulatória; 	<ul style="list-style-type: none"> • Os membros do CGDEX vão incluir o Ministério Público Federal e Estadual no CGDEX para monitorar a violação de normas e aplicar sanções
Cumprimento de planos e execução de projetos	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns projetos financiados pelo PDRSX conseguem atingir os seus objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> • A falta de planejamento de curto, médio e longo prazos dificulta a medição dos resultados • Falta de monitoria e punição dos inadimplentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Foco na qualidade dos projetos • Punição aos inadimplentes 	<ul style="list-style-type: none"> • O Instituto Avaliação está ajudando na melhoria da qualidade dos projetos
Consideração dos atores	<ul style="list-style-type: none"> • Em conformidade com o regimento interno • Foco nas ideias em discussão e não no proponente 	<ul style="list-style-type: none"> • Captura de alguns membros da sociedade civil por atores governamentais • Relações informais de poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia dos entes que constituem o CGDEX 	
Eficácia (cumprimento de	<ul style="list-style-type: none"> • Eixos temáticos do PDRSX 	<ul style="list-style-type: none"> • O PDRSX não foi operacionalizado em metas de 	<ul style="list-style-type: none"> • Reestruturação do PDRSX a fim de incluir metas vinculadas aos seus 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussão orientada para a implementação

metas)		curto, médio e longo prazos a serem alcançadas através dos projetos aprovados	eixos temáticos	o de projetos estruturantes
Efetividade (adequação à realidade social)	Os projetos atendem, no geral, as necessidades locais	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação de projetos insustentáveis 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de CTs • Instalação de indústria transformadora 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussão agendada para este ano (2019)
Eficiência (correta implementação)	<ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento das normas internas (regimento interno) 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência regulatória 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de melhoria de instrumentos de gestão (aprovação de projetos, punições); • Criação de uma secretaria executiva interna; • Transformação do PDRSX em fundação 	<ul style="list-style-type: none"> • Criou-se o GT “novo modelo de gestão” para fazer os estatutos da Fundação Xingu e nela os problemas identificados serão solucionados
Comunicação e transparência	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação dos critérios de aprovação de projetos e atribuição de notas 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentração de poderes no CGDEX 	<ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoar os critérios de aprovação de projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns instrumentos de gestão foram sugeridos pelo IA e foram aprovados pelo CGDEX
Coordenação, cooperação e/ou conflito	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação feita por um órgão colegiado 	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação condicionada e coalizões (depende do projeto) • Conflito (alguns atores são julgados inadequados para representar a Sociedade Civil) 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução das relações informais de poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Agendado para discussão nas próximas sessões do CGDEX
Fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> • Consenso sobre a necessidade de fiscalização dos projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos falidos por desvio de fundos 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilização judicial dos inadimplentes; • Reforçar a monitoria dos projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • Na Fundação Xingu será incluso no CGDEX o Ministério Público Federal e Estadual, para fazer face a este assunto

Fonte: Elaborado pelo autor

Como se pode ver, no quadro acima, os resultados do trabalho do campo apontaram as áreas de sucesso e de fracasso do arranjo, para além das sugestões que os próprios membros da CGDEX apontaram como solução dos problemas que estão enfrentando e outras sugeridas pelo pesquisador que no momento da sugestão foram tornadas claras, ao longo do texto. Um dos pontos positivos a destacar no PDRSX é o modelo democrático de governança, onde as propostas são discutidas em função da razoabilidade dos argumentos e não por categoria hierárquica. Isso faz com que a contribuições dos vários membros do arranjo ajude na tomada de decisões mais acertadas. É neste âmbito em que os próprios membros do CGDEX conseguiram identificar os principais entraves do PDRSX e apontar soluções para os mesmos.

O principal erro constatado foi a não especificação dos critérios de uso dos 500 milhões pelo regulador, o que por sua vez abriu espaço para a disputa dos recursos ao invés da cooperação dentro do arranjo, como também foi comentado ao longo da apresentação dos resultados.

Os elementos destacados nesta tese constituem, tanto sobre os pontos positivos como os negativos podem servir de pontos de referência para quem deseja replicar o modelo estratégico de desenvolvimento regional sustentável implementado na região de Xingu.

5. LIÇÕES PARA MOÇAMBIQUE

5.2. Situação geográfica de Moçambique e dados macroeconômicos

Moçambique situa-se na costa oriental da África Austral e é limitado a Este pelo canal de Moçambique, no Oceano Índico, a Oeste pelo Zimbabwe, África do Sul e a Suazilândia; a Norte faz fronteira com a Tanzânia e a Noroeste com o Malawi e a Zâmbia; a Sul faz fronteira com a África do Sul. O canal de Moçambique é limitado por Madagáscar, Ilhas Comores, a posseção francesa de Mayotte e mais além se situam as Ilhas Reunião, Juan de Nova e Ilha Europa (GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2015).

Quanto aos indicadores macro econômicos, é de referir que o PIB é de US \$ 11.015 bilhões (2018), o PIB per capita é de US \$ 480 e o seu crescimento em 2017 foi de 5,2%, esperando-se que em 2018 cresça a 6,6%. Tem um total de 28.829.476 habitantes (2016) e o rácio de pobreza é de 54,7% (dados de 2008) e a esperança de vida é de 55,371 anos (The World Bank, 2017). A figura 12 mostra a situação geográfica de Moçambique e a tabela 8 os principais indicadores macroeconômicos.

Figura 12 – Situação geográfica de Moçambique

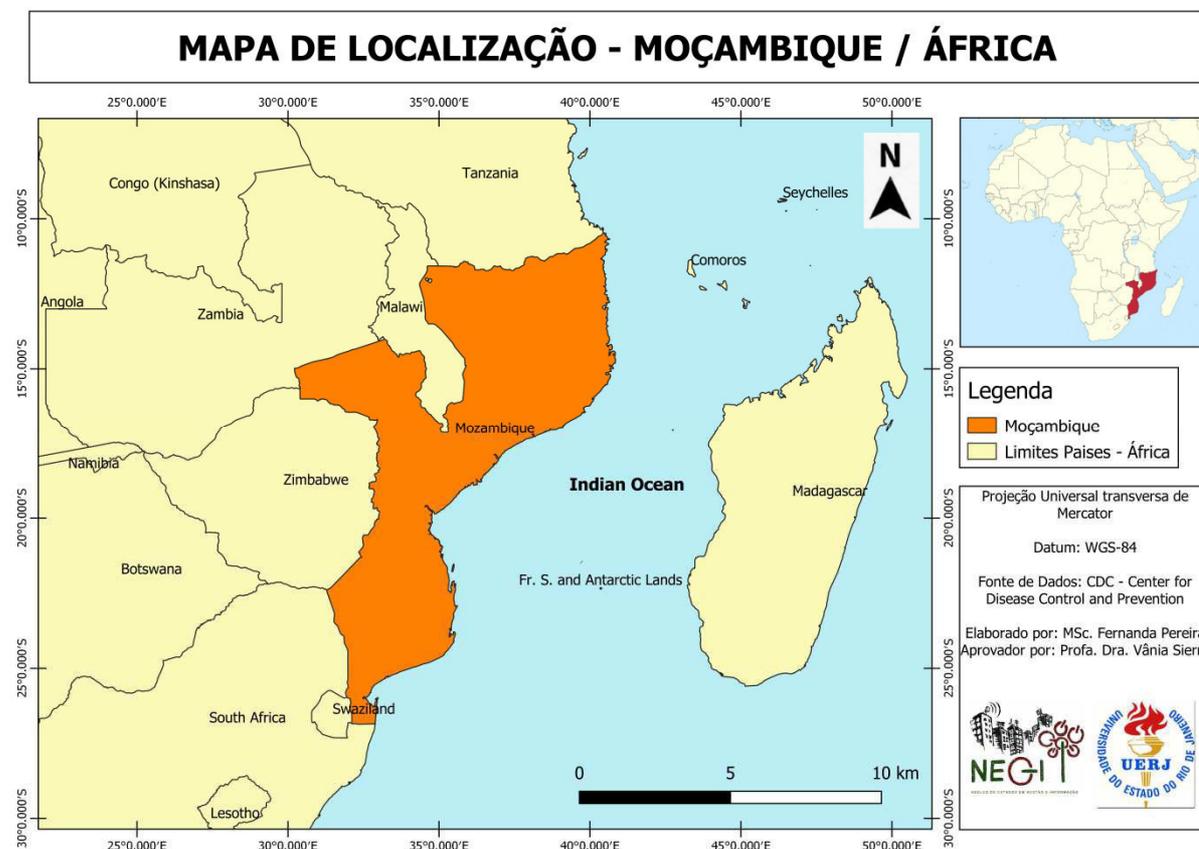


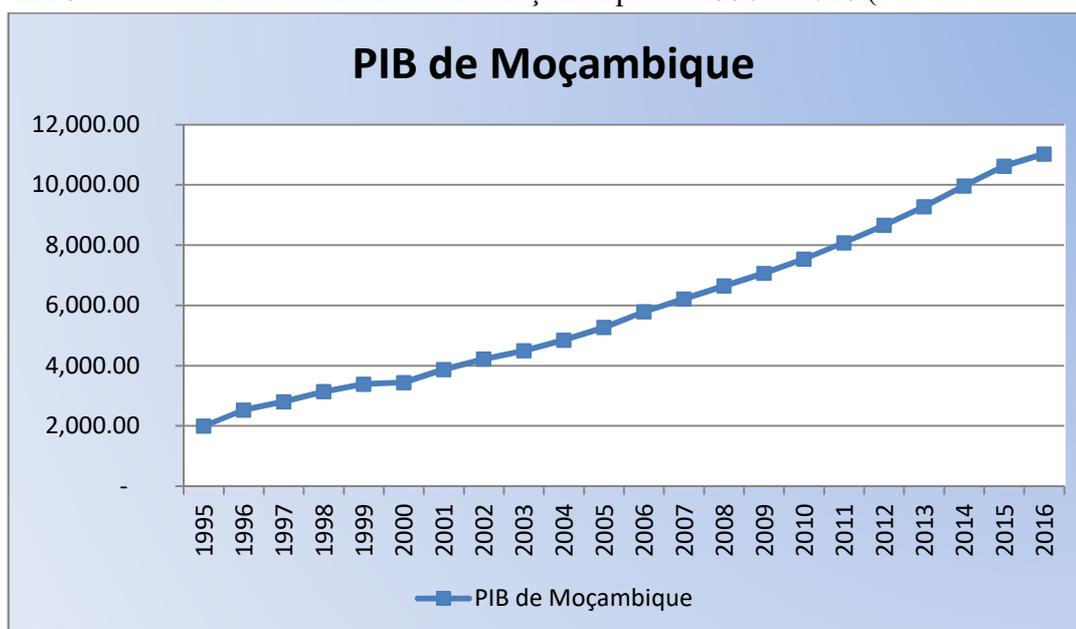
Tabela 8 - Principais indicadores macroeconômicos

População	28.829.476
PIB	11.015 bilhões
Crescimento PIB	3,8%
PIB per capita	480
IDH	0,418 ⁶⁷
Coef. De GINI ⁶⁸	45,6%
Taxa de desemprego	4,7% ⁶⁹
Inflação	12,2
linha de pobreza	46,1

Fonte: World Development Indicators database, 2017.

De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatísticas, a economia moçambicana cresceu a um ritmo de 7% entre os anos 2008 a 2015 (INE, 2018). O gráfico 9 mostra o crescimento econômico de Moçambique de 1995 a 2016, a valores constantes de 1995.

Gráfico 9 – Crescimento econômico em Moçambique de 1995 a 2016 (PIB em Bilhões US \$)



Fonte: INE, 2017

Um dos produtos que mais contribui para tal crescimento é a energia elétrica. De acordo com o Observatório da Complexidade da Economia (Observatory of Economic Complexity - OEC), em 2015, a energia elétrica foi o terceiro produto mais exportado de Moçambique, com US \$ 447 milhões, depois do alumínio cru, com US \$ 1.17 bilhões e alumínio em lingote, com US \$ 911 milhões, respectivamente (OEC, 2017). Portanto, o crescimento, no ano em

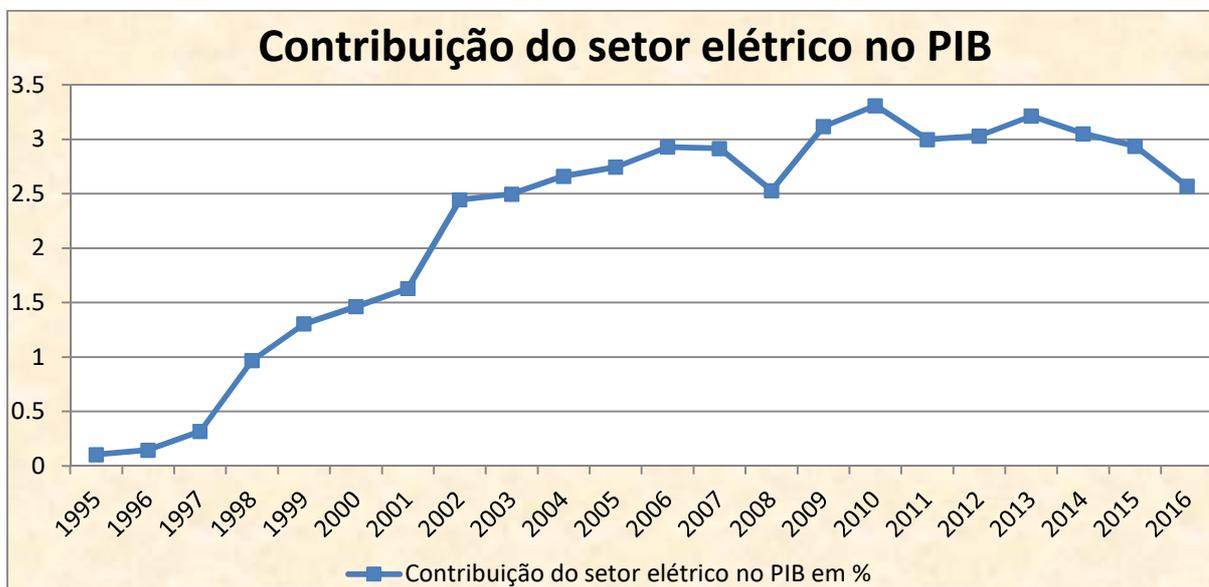
⁶⁷ Tirado do site das Nações Unidas (<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MOZ>)

⁶⁸ Índice de 2008. Não há dados para os últimos anos.

⁶⁹ INE, IV trimestre de 2016.

referência, foi impulsionado principalmente pela indústria de alumínio MOZAL, em primeiro lugar e, em segundo, pelo setor elétrico.

Gráfico 10 - Contribuição do setor elétrico no PIB de 1995 a 2016⁷⁰ (em %)



Fonte: INE, 2017

5.3. Breve histórico do setor elétrico moçambicano

Moçambique teve a independência política de Portugal em 25 de Junho de 1975 e no ano seguinte se mergulhou numa guerra civil que viria a se arrastar até Outubro de 1992. Nos primeiros 22 anos vigorava no país o regime socialista leninista. Portanto as decisões eram centralmente tomadas. Isto leva à compreensão de que o Decreto Lei n° 38/1977 de 27 de Agosto, que cria a empresa Electricidade de Moçambique, foi elaborado e aprovado um ano depois da independência nacional do colonialismo português. Esta lei atribuía a Electricidade de Moçambique (EDM) o serviço de produção, transporte, distribuição de energia elétrica, em conformidade com o Plano de Desenvolvimento Nacional (n° 1 do artigo 2), em regime de monopólio, pois, com a proclamação da independência, a Frelimo⁷¹ estruturou a sociedade e o poder com base num regime monopartidário, como único e legítimo representante do povo (MOSCA, 2005).

Portanto, a empresa Electricidade de Moçambique é uma herança colonial, que passou para as mãos do Estado moçambicano por via da nacionalização. É importante referir que apesar da

⁷⁰ A valores constantes de 1990.

⁷¹ Frente de Libertação de Moçambique, movimento que lutou pela independência de Moçambique.

forte onda de nacionalizações, a Hidrelétrica de Cahora Bassa⁷² não foi nacionalizada. As reais razões não foram tornadas públicas, mas sabe-se que foi uma das exigências do governo português, para conceder a independência a Moçambique. A reversão da hidrelétrica de Cahora Bassa a Moçambique aconteceu no governo do terceiro Presidente de Moçambique independente, Armando Emílio Guebuza, no dia 27 de Novembro de 2007, fruto da negociação entre o governo de Moçambique e o português⁷³.

Com a adoção do regime capitalista, nos anos 1980, abriram-se as portas para o investimento privado e a persecução de interesses individuais ou de grupos de indivíduos. Foi em função desta possibilidade que a Lei 21/97 de 1 de Outubro foi aprovada, no mandato do segundo presidente do Moçambique independente, Joaquim Alberto Chissano, a qual reconhece e destaca a importância da iniciativa privada no desenvolvimento da rede elétrica nacional. Nesta época aconteceu a privatização de várias empresas e criaram-se muitas outras com diversos nichos. É de referir que apesar de a lei ter sido aprovada e promulgada em 1997 só viria a ser regulamentada em 2005. Uma pergunta óbvia, porém difícil de responder é: porque tanta demora para a regulamentar?

É provável que a resposta a esta questão seja porque apesar da mudança das regras de jogo para o regime democrático e capitalista, a máquina governativa e administrava continuou a funcionar nos moldes anteriores, ou seja, a mudança de comportamento numa sociedade não é brusca, o que teria levado os órgãos a funcionarem “normalmente” como vinham funcionando, apesar do vazio legal que regulamentasse a atividade. Por outro lado, a empresa que opera no ramo é a mesma que vinha operando antes da aprovação da Lei 21/97 que abre espaço para a participação privada no ramo. É preciso referir que o Decreto n° 43/2005 29 de Novembro designa a EDM como gestora da rede nacional de transporte de energia elétrica e do centro de despacho. Ele foi aprovado no dia 29 de Novembro de 2005, o mesmo dia em que foi aprovado o Decreto 42/2005 de 29 de Novembro, que regulamenta a lei da EDM, o que permite chegar a ilação de que com a abertura do mercado para a exploração privada do mercado de energia, houve a necessidade de se designar a empresa que iria gerir a eletricidade. Como não se podia nomear a empresa sem o regulamento, aprovou-se o regulamento da lei do setor, através do Decreto 42/2005 de 29 de Novembro e, de seguida aprovou-se o Decreto 43/2005 do mesmo dia, para fechar o *dossier*.

⁷² A maior hidroelétrica do país e membro do SAPP

⁷³ Vide Hidrelétrica de Cahora Bassa, disponível em <http://www.hcb.co.mz/Empresa/Historial/A-Reversao> .

Em síntese, na história recente de Moçambique independente, a lei da eletricidade foi renovada apenas uma vez⁷⁴, devido à nova onda de orientação capitalista do país, forçada por forças externas (Parceiros, doadores, FMI e o BM).

No concernente aos instrumentos legais do Southern African Power Pool, o mercado do setor elétrico da África Austral, a que Moçambique é membro, os aspetos regulatórios dizem respeito à comercialização da energia elétrica e não contemplam nenhum programa de desenvolvimento social das regiões onde os *Independent Power Producers* (IPP) estão localizados, nem sobre as regiões atravessadas pelas linhas de transmissão.

Legislação moçambicana do setor elétrico

O órgão tutelar máximo do setor é o Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME), instituído pela Resolução n° 14/2015 de 8 de Julho. De acordo com esta resolução

o Ministério dos Recursos Minerais e Energia é o órgão central do Aparelho do Estado que (...) dirige e assegura a execução da política do Governo na investigação geológica, exploração dos recursos minerais e energéticos, e no desenvolvimento e expansão das infraestruturas de fornecimento de energia elétrica, gás natural e produtos petrolíferos (artigo 1 da Resolução 14/2015 de 8 de Julho).

As competências específicas para o ramo da energia elétrica são:

- *promover e assegurar o fornecimento de energia elétrica com maior qualidade e fiabilidade;*
- *aprovar estudos e projectos de fornecimento de energia eléctrica;*
- *assegurar condições favoráveis ao investimento e desenvolvimento sustentável da indústria de fornecimento de energia eléctrica;*
- *licenciar as actividades e infraestruturas no âmbito de energia eléctrica; e*
- *assegurar a electrificação rural com prioridade para as zonas com potencial para o desenvolvimento de actividades económicas e de geração de rendimento (alínea d) do artigo 3 da Resolução 14/2015 de 8 de Julho).*

⁷⁴ A atual lei da eletricidade está em revisão. Porém, a direção da recém criada Autoridade Reguladora de Energia (ARENE), criada pela Lei 11/2017 de 8 de Setembro, em substituição do antigo Conselho Nacional de Electricidade (CENELEC), diz não haver informações relevantes que possam ser partilhadas sobre a revisão, por estar ainda na fase inicial.

O Decreto Lei n° 38/1977 de 27 de Agosto - cria a Electricidade de Moçambique (abolida). Esta lei atribuía a Electricidade de Moçambique (EDM) o serviço de produção, transporte, distribuição de energia eléctrica, em conformidade com o plano de desenvolvimento nacional (n° 1 do artigo 2)

Lei n° 21/97 de 1 de Outubro - lei da produção, transporte, distribuição e comercialização de energia eléctrica. Esta lei substituiu o Decreto Lei n° 38/77 de 27 de Agosto que criou a empresa Electricidade de Moçambique e vigorou de Agosto de 1977 a Setembro de 1997, exceto no inciso 44. É a lei que se aplica “à produção, transporte, distribuição e comercialização da energia eléctrica no território da República de Moçambique, bem como a sua importação e exportação para ou do território nacional”. O artigo 42 remete ao conselho de Ministros a regulamentação desta lei.

No que diz respeito às obrigações do concessionário, a lei fala da obrigação de indemnizar pelos direitos ou bens expropriados (alínea c) do n°1 do artigo n° 16), observar a legislação atinente a questões ambientais (alínea h) do n° 1 do artigo n° 16), fornecer energia eléctrica, para contribuir para o desenvolvimento económico e social, entre várias e termina remetendo a uma regulamentação específica.

Decreto n° 42/2005 de 29 de Novembro – regulamento da lei 21/97 de 27 de Outubro. É o regulamento que estabelece as normas referentes a planificação, financiamento, construção, posse, manutenção e operação de instalações de produção, transporte, distribuição e comercialização de energia eléctrica, assim como as normas e os procedimentos relativos à gestão, operação e desenvolvimento global da rede nacional de transporte de energia eléctrica. (artigo 1 do Decreto 42/2005).

Sobre os deveres a serem regulamentados remetidos pela Lei 21/1997 de 01 de Outubro, este decreto não fala da compensação financeira a beneficiar a comunidade local. Aliás, em nenhum momento da lei se faz alusão a algum tipo de benefício da comunidade local onde a geração de energia é feita.

Decreto n° 43/2005 de 29 de Novembro – designa a EDM como gestora da rede nacional de transporte de energia eléctrica e do centro de despacho. No dia 29 de Novembro de 2005, o Conselho de Ministros designou a empresa Electricidade de Moçambique, Empresa Pública, para realizar o serviço público de gestor da rede nacional de transporte de energia eléctrica e do respectivo Centro de Despacho, com as seguintes tarefas:

- *assegurar o livre acesso e não discriminatório ao sistema de transporte de energia eléctrica;*
- *garantir a segurança, estabilidade e fiabilidade do sistema interligado, para que a energia a grosso possa ser transportada dos produtores para a rede de distribuição;*
- *monitorar e controlar as operações do sistema, para assegurar o balanço a todo o tempo;*
- *gerir o congestionamento da rede; e*
- *programar o despacho (artigo 3 da do Decreto 42/2005).*

O Decreto nº 29/2003 de 23 de Junho define as regras e os preços praticados pela Electricidade de Moçambique, EP para a facturação dos fornecimentos de energia ao consumidor no país (artigo 1 do decreto nº 29/2003).

Decreto 01/2010 de 17 de Fevereiro – aprova a tarifa da energia no ramo agrícola da energia de média tensão.

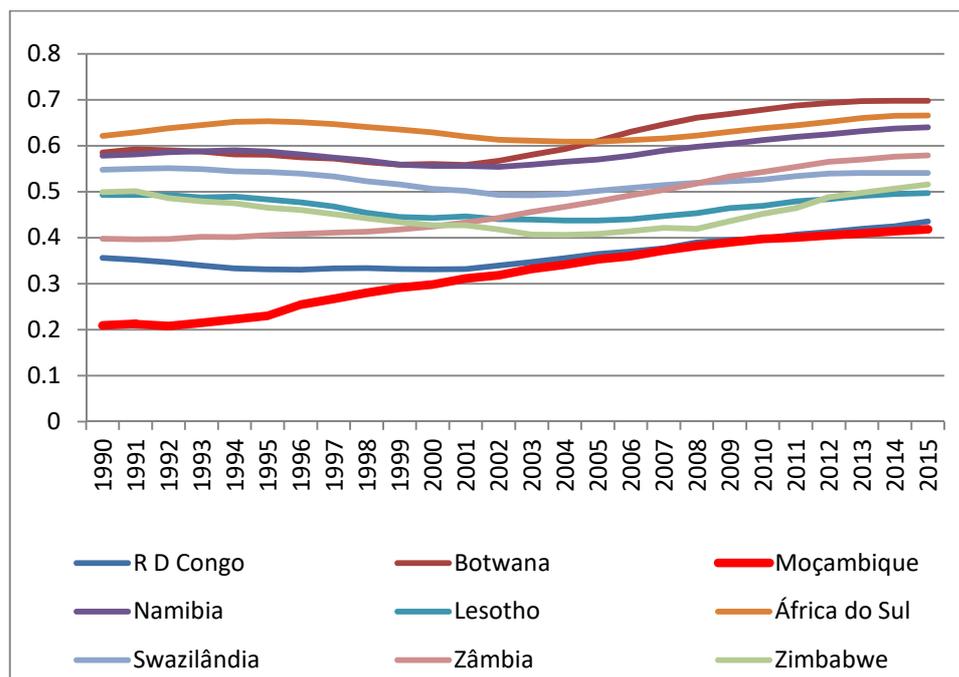
Lei nº 11/2017 de 8 de setembro – cria autoridade reguladora de energia (ARENE) para os subsectores de electricidade, de combustíveis líquidos, de distribuição e comercialização de gás natural.

Revisitadas estas bases legais, analisam-se, na próxima seção, as infraestruturas do setor elétrico moçambicano e a sua contribuição no desenvolvimento social.

5.4. Infraestruturas elétricas e desenvolvimento sustentável em Moçambique

O setor elétrico moçambicano vem crescendo nas últimas duas décadas, conforme visto anteriormente. Todavia, o IDH não acompanha o crescimento do PIB, tal como acontece na região da SADC em geral, como documento o gráfico 11.

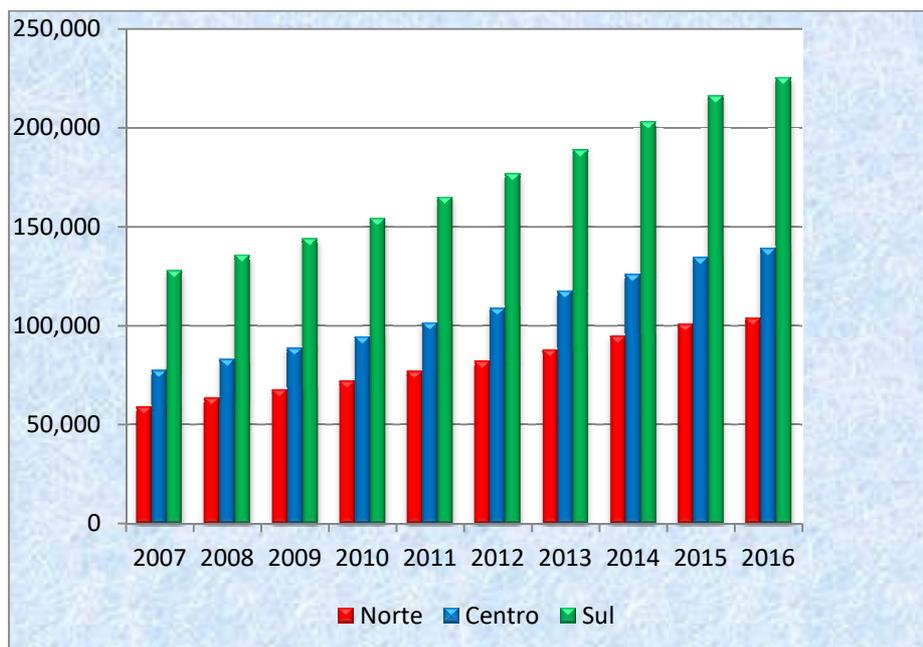
Gráfico 11– Comparação do IDH de Moçambique com o de países membros do SAPP de 1990 a 2015



Fonte: UNDP, 2018.

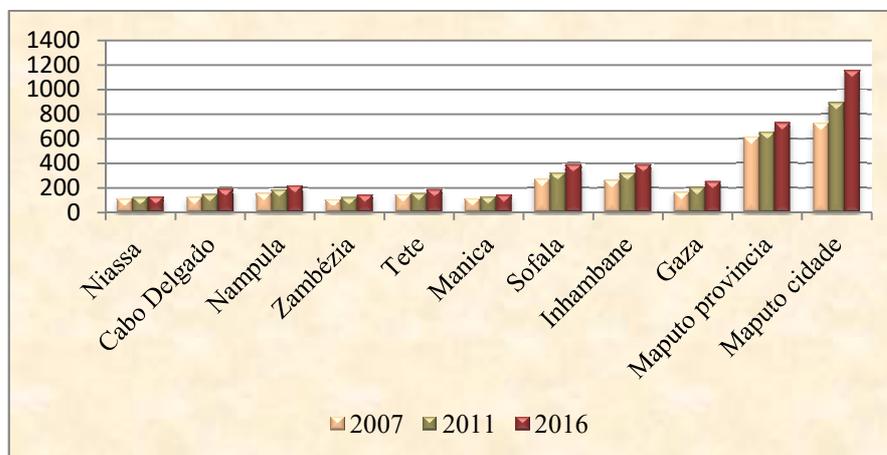
Por essa razão, é recomendável que o Estado intervenha na economia para limar as disparidades entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Ademais a gestão pouco descentralizada das receitas centralmente arrecadadas pelo estado e a sua distribuição não equitativa faz com que haja assimetrias regionais no desenvolvimento. De fato, a distribuição regional da renda em Moçambique é assimétrica. Há maior concentração da renda na capital do país e na província de Maputo, cujo PIB per capita é cinco vezes maior que quase a totalidade das províncias, com exceção da província de Sofala cujo PIB vai pouco além de US \$1 milhão. De fato, a quarta avaliação da pobreza em Moçambique revelou que “os resultados da pobreza de consumo apontam para uma redução substancial dos níveis de pobreza ao longo do período 1990-2015. A redução foi mais acentuada para as áreas urbanas e para o sul, e níveis de pobreza elevados permanecem nas províncias de Niassa, Nampula e Zambézia” (MINISTÉRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS, 2016, p. 1). O gráfico 12 retrata o PIB por regiões, de 2007 a 2016⁷⁵ onde a tendência assinalada é graficamente visível.

⁷⁵ Os dados são apresentados desde o ano de 2007 pela indisponibilidade de dados dos anos anteriores no INE

Gráfico 12 - PIB por regiões moçambicanas, em US\$ milhões⁷⁶

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do INE, 2018.

A tendência da distribuição do PIB per capita segue a mesma do PIB acima referida, como mostra a gráfico 13.

Gráfico 13 – Distribuição do PIB per capita por província 2007, 2011 e 2016 (US\$⁷⁷)

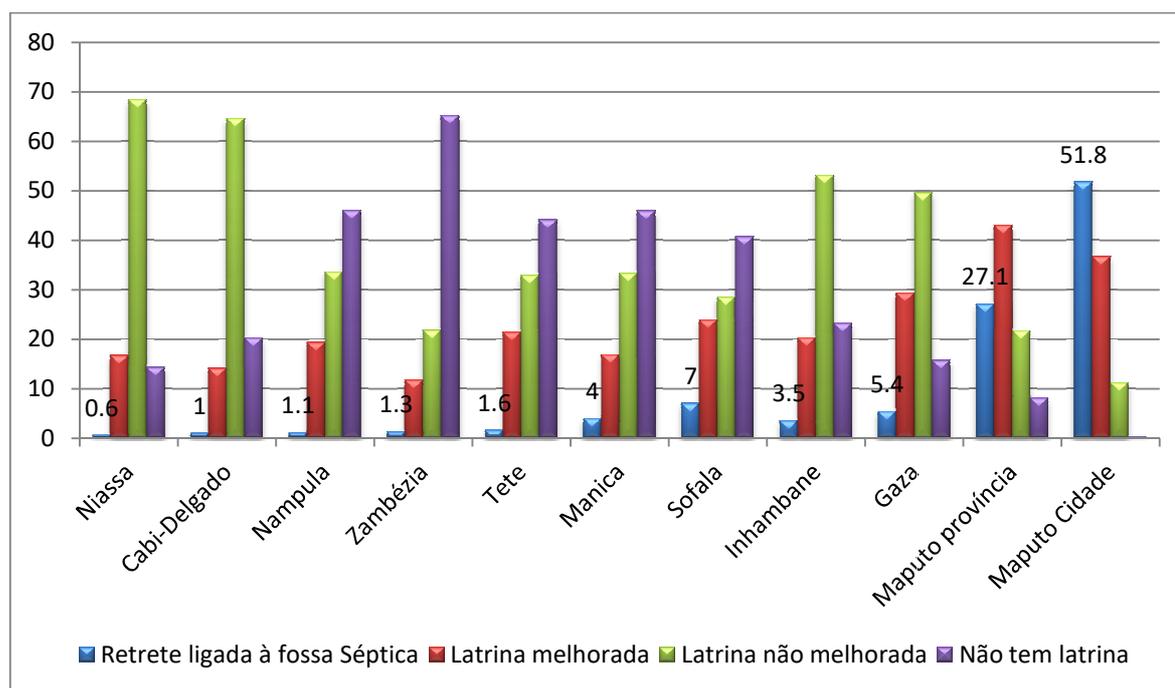
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do INE, 2018

Tal como a distribuição do PIB per capita, os governos provinciais não conseguem desenvolver infraestruturas públicas, como é o caso do saneamento, que também é concentrado na capital do país e na Província de Maputo, onde se situa a referida capital, como ilustra o gráfico 14.

⁷⁶ A valores constantes de 1990.

⁷⁷ Valores constantes de Janeiro de 2018.

Figura 14 – Acesso a infraestruturas melhoradas de saneamento por província 2014/2015 (em %)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do INE, 2015

Com estes dados, é fácil concluir que em Moçambique, não se prioriza a reflexão sobre “como” induzir o desenvolvimento social, na hora de desenho das políticas de desenvolvimento do setor elétrico. O desenvolvimento social é possível na África se os Estados membros desenharem políticas públicas orientadas para o desenvolvimento social e acionarem as capacidades políticas que possuem para o efeito.

O fenômeno ora descrito, em que o desenvolvimento econômico não é acompanhado pelo desenvolvimento social, revela existência de uma lacuna e que o Estado deve prestar mais atenção no processo de desenvolvimento. Uma explicação que pode ser dada sobre esta realidade social é a dependência da ajuda externa de vários projetos implementados no país, que o orienta o Estado a adotar modelos de desenvolvimento baseados na economia do mercado e da livre concorrência. Porém, esta explicação parece não se encaixar no setor elétrico, uma vez que a empresa que opera no setor é do Estado. Sendo assim, a hipótese mais provável é de que a ineficiência dos mecanismos de distribuição das receitas arrecadadas pelo Estado pode estar a gerar esta disparidade entre crescimento econômico e desenvolvimento social.

Em contradição, a estrutura de funcionamento do Southern African Power Pool (SAPP) – o grupo no qual a maior parte de energia elétrica produzida em Moçambique é vendida - os princípios, assim como os objetivos da organização não abordam o problema de

desenvolvimento social, apesar de o objetivo principal da SADC ser a criação conjunta de condições para o desenvolvimento e redução da pobreza na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, 2012). Esta omissão, leva a entender que o SAPP opera simplesmente como um mercado com fins meramente comerciais. Sendo assim, caberia à SADC introduzir mecanismos regulatórios da comercialização da energia elétrica que pudessem contribuir para o desenvolvimento regional das unidades territoriais hospedeiras de infraestruturas energéticas, em geral e elétricas em particular, para que este setor contribua para o desenvolvimento social. Esta mudança poderia custar à SAPP cerca de US\$ 111.984,00⁷⁸, para o funcionamento do subcomitê de desenvolvimento social, mais a porcentagem dos rendimentos que poderia se definir para esse fim, caso os membros da SAPP consintam.

Por outro lado, medidas domésticas podem ser tomadas pelos países membros, como é o caso de Moçambique. Para isso poderia estipular-se uma porcentagem dos rendimentos da empresa para fins de desenvolvimento social, permitindo a distribuição das receitas recolhidas das infraestruturas elétricas. Portanto, da análise da política do setor elétrico moçambicano, conclui-se que está de tal forma estruturado e baseada em princípios de economia de mercado, que não tem bases fiscais que possam contribuir para o desenvolvimento social. Por isso, é imperioso lembrar com Wood (1991, p. 697) que “os homens de negócio não são responsáveis para resolver os problemas sociais. Todavia, eles são responsáveis em ajudar a resolver problemas e questões sociais relacionados com os seus negócios, operações e interesses”. Na mesma linha de ideias, Painter e Pierre (2005, p. 11), asseveram que “atores privados não apoiam projetos que não estão diretamente ligados aos seus interesses, consequentemente capacidade política nesta abordagem é, em certa medida, a capacidade de formular e executar certos tipos de política em vez de outras”. Em outras palavras, é tarefa do Estado encontrar mecanismos de transferência da renda dos autônomos para o desenvolvimento social. A experiência do setor elétrico é a mesma que se vive em outros megaprojetos como o da MOZAL, SAZOL, VALE, ANADARKO, empresas madeireiras, de exploração de pedras preciosas, gás natural, petróleo, areias pesadas, por aí em diante. Com esta evidência, coloca-se a questão que consta como título da seção que se segue.

⁷⁸ Valor estimado com base nos orçamentos dos subcomitês do SAPP de 2016.

5.5. De que maneira o setor elétrico moçambicano pode contribuir para o desenvolvimento sustentável?

A experiência do Brasil mostra que é possível haver ganhos de desenvolvimento social num projeto de infraestrutura elétrica, através das compensações financeiras por danos ambientais que os projetos causam, como visto na experiência de Belo Monte. Porém, a sua viabilidade depende da existência de um aparato legal que acomode essa necessidade. Um dos instrumentos legais e legítimos para operacionalizar o desenvolvimento regional é o sistema tributário. Por essa razão, analisa-se em seguida o sistema tributário moçambicano, principalmente no concernente às transferências intergovernamentais dos ganhos tributários arrecadados pelo Estado.

Sistema tributário e orçamentário em Moçambique (alguns elementos)

O sistema tributário é constituído pelos impostos, taxas e contribuições, cujo valor é usado pelo Estado para financiar suas atividades, para o desenvolvimento do país. Ora, o desenvolvimento de um país é medido em função de bens disponíveis para a população, o que os proporciona um bem estar, através de alocação de recursos. Uma das formas mais importantes de alocação de recursos é gerida pelo sistema fiscal, que materializa a distribuição regional de recursos e diminui as desigualdades regionais. Com efeito, (SHAH, 2007, p. 3) nota que

um número cada vez maior de países está reexaminando os papéis governamentais de vária ordem com seus parceiros e com o setor privado, para aumentar a sua habilidade em servir o seu povo com maior efetividade e eficiência. Esta reflexão fez ressurgir o interesse pelos princípios do federalismo fiscal. Os sistemas federais são vistos como proteções contra o medo da ameaça da exploração centralizada, assim como contra o comportamento dos oportunistas da descentralização, ao mesmo tempo que leva os decisores perto do povo. Os princípios de federalismo fiscal estão relacionados com o desenho das constituições fiscais – fixação de taxas, gastos e como as funções regulatórias são alocadas entre os governos e como as transferências intergovernamentais estão estruturadas. Estes arranjos são fundamentais para a eficiência e provisão equitativa de serviços públicos.

Por peso dessa constatação, várias teorias defendem que a descentralização fiscal está na base constitutiva da eficiência, *accountability* (prestação de contas), gestabilidade e autonomia. Por essa razão, o teorema da descentralização de Oates⁷⁹ diz que cada serviço público deveria ser fornecido em jurisdições geograficamente mínimas que internalizaria os benefícios e os custos dessa provisão (SHAH, 2007). Ademais, há uma percepção consensual de que os serviços

⁷⁹ W. E. Oates escreveu, em 1972, a obra *Fiscal Federalism*, onde enuncia o teorema aqui mencionado.

públicos são oferecidos com maior eficiência quando a jurisdição controla uma área geograficamente mínima, pois os governos locais percebem as preocupações dos seus cidadãos, para além de os decisores locais responderem aos cidadãos aos quais servem, níveis jurisdicionais desnecessários são eliminados e realçam-se a competição e inovação entre jurisdições. Além destas vantagens, a descentralização fiscal proporciona equidade regional, redistribuição do papel do setor público, entre outras vantagens. Neste processo, cabe ao governo central ou federal a estabilização econômica (OSTROM, 2008; SHAH, 2007).

O sistema tributário tem uma função fiscal (operacionalizar a coleta de tributos), mas também não fiscal, cuja finalidade é regular, por exemplo, o mercado, através do tributo (criação de taxas de importação e exportação). Existem também requisitos indispensáveis para um sistema tributário ideal, nomeadamente: neutralidade (não distorcer as decisões sobre alocação de recursos para a produção e consumo); equidade (na distribuição do ônus tributário de forma horizontal e vertical, recomendando-se que os impostos sejam graduados em função da capacidade econômica do contribuinte e que as taxas e contribuições são pagas pela prestação de serviços do Estado ao contribuinte) e simplicidade (leis e procedimentos de fácil entendimento) (GARSON, 2018).

Em síntese, pode-se afirmar que a função fiscal do governo é a arrecadação, alocação, distribuição e estabilização, implementadas por governos de diferentes níveis. Ao governo central cabe a defesa da nação, administração da justiça, a política monetária e fiscal e distribuição de renda aos entes descentralizados. Aos subnacionais cabe a prestação dos serviços urbanos e rurais. No concernente a competências tributárias, a coleta de certos impostos com fins redistributivos cabe ao governo central, enquanto que e aos locais cabe tributar sobre bases imóveis, consumo, etc.

No contexto moçambicano, o capítulo IV da constituição da República de Moçambique (CRM) trata do sistema financeiro e fiscal do país. No artigo 126 fala do sistema financeiro, nos seguintes termos: “o sistema financeiro é organizado de forma a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social do país”. No inciso 1 do artigo 127 fala do sistema fiscal. “o sistema fiscal é estruturado com vista a satisfazer as necessidades financeiras do Estado e das demais entidades públicas, realizar os objectivos da política económica do Estado e garantir uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza”. Para isso, elabora-se o Plano Económico e Social (PES). “O Plano Económico Social tem como

objectivo orientar o desenvolvimento econômico e social no sentido de um crescimento sustentável, reduzir os desequilíbrios regionais e eliminar progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo” (inciso 1 do artigo 128 d CRM). O PES é elaborado pelo governo, com base no Programa Quinquenal do Governo (PQG) e submetido à Assembleia da República para a sua análise e aprovação.

Aprovado o PES na Assembleia da República, elabora-se o Orçamento do Estado. De acordo com o artigo 12 da Lei n.º 9/2002 de 12 de Fevereiro, “o orçamento do Estado é o documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar num determinado exercício económico e tem por objecto a prossecução da política financeira do Estado”. Neste processo, de acordo com o inciso 3 do artigo 130 e a alínea e) do inciso 1 do artigo 204 da CRM, compete ao Conselho de Ministros “preparar o Plano económico e Social e o orçamento do Estado e executá-los após aprovação pela Assembleia da República”.

Quanto às transferências intergovernamentais de valores arrecadados da exploração de infraestruturas do setor elétrico, a Lei 21/1997 de 1 de Outubro, a lei da electricidade, não faz referência a tal ato. Porém, é preciso mencionar que esta lei está em revisão. Possivelmente, a lei em elaboração possa vir a incluir transferências para o desenvolvimento social das zonas de exploração dos recursos hídricos, como aconteceu com as leis recentes de exploração de recursos naturais, como o caso da Lei n.º 20/2014 de 18 de Agosto, a Lei de Minas e a Lei n.º 21/2014 de 18 de Agosto, a Lei dos Petróleos. A título de exemplo, os incisos 1, 2 e 3 do artigo 20 da Lei 20/2014, que trata do desenvolvimento local, diz o seguinte:

- *uma percentagem das receitas geradas para o Estado pela extração mineira é canalizada para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos empreendimentos.*
- *a percentagem referida no número anterior é fixada na Lei do Orçamento do Estado, em função das receitas previstas e relativas à actividade mineira.*
- *a receita é canalizada através do orçamento anual.*

Como se viu anteriormente, no processo orçamentário brasileiro, foi criada a Lei 7.990, de 28 de Dezembro de 1989, que institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras

providências. Nela há clareza sobre a porcentagem em que cada um dos órgãos tem direito, conforme a regulamentação da ANEEL (2007) (vide a seção 3.3.4).

Por conseguinte, na análise do processo orçamentário moçambicano dois pontos podem ser levantados para discussão: (i) a (in)eficiência de um orçamento centralmente definido; (ii) transparência do processo orçamentário. Quanto à (in)eficiência, parece que o processo orçamentário seria mais realista se fosse compilado a partir dos distritos municipais e não municipais⁸⁰, onde os governantes conhecem e vivem as demandas sociais locais, seguido do nível provincial e finalmente, o conjunto dos orçamentos provinciais constituiriam o orçamento geral do Estado. Esse processo permitiria uma aplicação melhor do valor coletado pelo Estado, pois basear-se-ia na vivência e demandas dos cidadãos de cada distrito. Para isso, seria necessário satisfazer o segundo ponto, a transparência. Neste ponto importa referir que, em primeiro lugar, a definição anual da porcentagem da compensação por exploração dos recursos naturais não é clara, na medida em que as leis específicas das áreas em exploração (minérios, petróleo, gás-natural, eletricidade) não fixam a taxa devida, sendo definida anualmente pelo Conselho de Ministros, no ato da composição do Orçamento do Estado. Além disso, a lei orçamentária não apresenta critérios objetivos para a determinação dessa porcentagem pelo Conselho de Ministros. Portanto, as unidades orçamentárias de base (distritos) deviam saber as receitas esperadas, incluindo as compensações financeiras devidas à exploração de recursos naturais nas suas áreas de jurisdição. Para isso as empresas quer públicas, quer privadas deviam tornar público os rendimentos anuais. Com isso, aliado à fixação da porcentagem das compensações pelas leis das áreas em exploração, os governos locais estariam em condições de estimar as receitas, definir as despesas em conformidade com as necessidades locais. Desta forma parece que o Orçamento do Estado passaria a espelhar a capacidade de arrecadação de impostos e taxas e as despesas dos distritos. Este processo permitiria não só uma maior transparência, como também a diminuição da desigualdade na distribuição da riqueza nacional.

Chegado a este ponto, tecem-se algumas recomendações para a indução do desenvolvimento social em Moçambique, com base na experiência brasileira.

⁸⁰ Em Moçambique, os distritos são orientados a elaborarem os seus orçamentos e enviarem ao governo central. Todavia, é o governo central que determina o valor exato do orçamento do ano.

5.6. Lições da experiência brasileira

Esta seção apresenta a síntese das lições aprendidas a partir do arranjo institucional do PDRSX. Não se pretende retomar o debate já feito ao longo da tese, mas identificar os elementos indispensáveis para a implementação de um arranjo institucional para o desenvolvimento regional, financiado por uma infraestrutura do setor elétrico (ou outro tipo de megaprojeto). A principal lição tirada da experiência brasileira é de que a criação de um plano de desenvolvimento regional sustentável, financiado por grandes projetos implementados na região, ajuda na melhoria das condições de vida da população, dado que financia projetos orientados para a satisfação das demandas locais e concebidos pela própria população. Obviamente, não serão apresentados “passos para a criação de um arranjo institucional” devido à sua natureza contingente. Cada arranjo institucional tem suas peculiaridades que no ato da criação devem ser conjugadas, discutidas e encontradas melhores saídas, pelos próprios membros do arranjo. Por isso, apresentam-se, a seguir, alguns elementos básicos de um arranjo, que devem ser tidos em conta tanto no processo da criação, como no do funcionamento.

Da avaliação feita ao arranjo de Xingu, quatro pontos basilares saltaram à vista, como fundamentais para um arranjo institucional de sucesso: (i) existência de uma base legal favorável à criação de arranjos institucionais para o desenvolvimento regional sustentável; (ii) capacidade de coordenação de desenvolvimento do Estado (capacidades políticas); (iii) inclusão e (iv) transparência, que são desenvolvidos a seguir.

Base legal

A base legal constitui o ponto de partida de qualquer arranjo. O Brasil começou com o reconhecimento a existência de assimetrias regionais de desenvolvimento e, com base nessa percepção, criou bases legais que propiciaram a criação de entes regionais de desenvolvimento. Entre as bases legais criadas pode-se destacar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Com ela fez-se o mapeamento das regiões brasileiras e começaram a criar-se entes regionais para o desenvolvimento regional. No Brasil, parece ter sido a Constituição de 1946 que, pela primeira vez, deu relevo a problemas regionais do País (DIÉGUES JÚNIOR, 1973). A partir desse instrumento de regulação foram se identificando as regiões, de acordo com as suas características, e se criando novas formas de intervenção,

como os planos de desenvolvimento regionais. Todavia, a maioria desses planos não tem dado os resultados desejados, devido a falta de financiamento. Assim, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da região de Xingu é o primeiro a beneficiar de um financiamento.

No caso de Moçambique, querendo implementar programas regionais de desenvolvimento, precisaria de fazer alguma renovação regulatória, para acomodar a política. A Constituição da República de Moçambique de 2004 (CRM, 2004), no inciso 1 do artigo 101, abre espaço para a implementação de políticas de desenvolvimento regionais, nos seguintes termos: *O Estado promove, coordena e fiscaliza a actividade económica, agindo directa ou indirectamente para a solução dos problemas fundamentais do povo e para a redução das desigualdades sociais e regionais*. No inciso 2 do mesmo artigo dá orientação sobre o investimento estatal na promoção do desenvolvimento equilibrado, como se segue: *O investimento do Estado deve desempenhar um papel impulsionador na promoção do desenvolvimento equilibrado* (RPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2004, grifos do autor). Portanto, existe uma base constitucional para a criação dos outros instrumentos de políticas públicas regionais, nomeadamente: a Política Nacional de desenvolvimento Regional, órgãos Nacionais de desenvolvimento regional e órgãos regionais de desenvolvimento. Estes serão responsáveis na criação da demais regulação para o desenvolvimento do arranjo, enquanto que aquele se responsabilizará em criar normas a serem seguidas tanto pelos arranjos, assim como pelos órgãos regionais de desenvolvimento⁸¹.

Cabe registrar neste ponto que as leis não devem ser assumidas como verdades irrevogáveis. Elas devem ser tornadas flexíveis, porém eficientes para dar resposta apropriada às demandas da sociedade onde o arranjo é implementado.

Capacidade de coordenação

Na sociedade capitalista hodierna, não há unanimidade sobre o papel do estado na sociedade. Os economistas ortodoxos, liberais e neoliberais apelam à intervenção mínima do Estado tanto na economia, assim como na vida dos cidadãos (De Oliveira, 2010). Todavia, a experiência empírica mostra que “a atuação governamental é necessária para guiar, corrigir e suplementar este mecanismo (econômico) em alguns aspectos, o que torna o tamanho

⁸¹ Estas atribuições são apenas indicativas, pois elas devem ser definidas por um colegiado, constituído por agentes governamentais e os demais atores interessados e atingidos pela política.

apropriado do setor público uma questão técnica ao invés de uma questão ideológica”(De Oliveira, 2010). De fato, vários economistas heterodoxos argumentam, que o Estado deve intervir na economia para poder alcançar o desenvolvimento, como aconteceu com os tigres asiáticos e outras experiências antigas e recentes de desenvolvimento (CHANG, 2013; EVANS, 2010; GEQUE et al., 2018; MAZZUCATO, 2014; STUDWELL, 2013).

Porém, deve-se esclarecer que quando se fala da intervenção do Estado não se está afirmando que deve ser o Estado a fazê-la isoladamente. Ele deve ser o coordenador das atividades de desenvolvimento, criando condições para uma maior motivação e cooperação dos atores para esse propósito. Importa igualmente elucidar que quando se fala na criação de condições ou motivação não significa a captura do setor público pelo setor econômico (EVANS, 2010). Para se esquivar da armadilha de ser capturado pelo setor econômico, o Estado deve ter capacidades políticas, largamente debatidas ao longo desta tese. Portanto, o Estado moçambicano, querendo executar políticas públicas de desenvolvimento regional, deve aperfeiçoar as suas capacidades políticas a fim de obrigar as concessionárias de barragens e outros megaprojetos a financiarem projetos regionais de desenvolvimento, assim como foi capaz o governo brasileiro no empreendimento de Belo Monte. Importa reiterar que a tarefa de desenvolver um país não está na responsabilidade do setor privado, mas do Estado (PAINTER e PIERRE, 2005; WOOD, 1991). É o Estado que deve programar o desenvolvimento e pedir a cooperação dos agentes econômicos e da sociedade civil em geral.

O uso das capacidades políticas do Governo Federal no Brasil permitiu que houvesse financiamento de um plano de desenvolvimento para uma área onde os investimentos públicos são raros. Da mesma forma, Moçambique pode usar as suas capacidades políticas para obrigar, por exemplo, a concessionária da Barragem de Mpanda Nkua a financiar um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável. Além disso, na lei do setor elétrico em revisão, a ARENE (Autoridade Reguladora de Energia) pode aperfeiçoar o seu sistema de compensações financeiras (royalties) para que sirva para o desenvolvimento regional das regiões hospedeiras de empreendimentos do setor energético, como o projeto de gás de Temane e Pande, exploração de carvão mineral em Tete, a exploração de gás e petróleo no Rovuma. Da mesma forma, achando a medida legítima, o Estado pode estender a medida para os projetos de grande porte, como a Mozal, o projeto de produção de rosas na Província de Manica, exploração da madeira em Sofala e todas outras províncias, arreas pesadas de Chibuto e Moma, a exploração de rubis em Montepuez, a exploração de grafite também em Montepuez, entre vários.

As capacidades políticas do governo moçambicano, querendo reverter o cenário atual de pobreza, para além da criação de mecanismos fiscais para que os *royalties* das atividades econômicas beneficiem a população local, deve criar, com o financiamento dos *royalties*, arranjos institucionais locais para o desenvolvimento. Os arranjos devem focar mais as atividades produtivas, que outras áreas. Em complementaridade, o Estado deve financiar políticas públicas complementares às atividades econômicas da sociedade civil, como por exemplo a saúde, a educação, a rede rodoviária e a telecomunicação, incluindo a internet, para facilitar a comunicação tanto entre o governo central com demais arranjos institucionais de desenvolvimento, assim como entre os empreendedores emergentes dessas regiões.

É preciso reter que os arranjos institucionais são um mecanismo de coordenação para o desenvolvimento e não tratam do processo produtivo em si, no sentido de dar subsídios ou assessorar sobre o desenvolvimento de uma atividade econômica concreta. Eles ponderam as condições ideais e técnicos para a execução da ideia proposta por alguma organização da sociedade civil, através dum projeto. Por isso, os arranjos institucionais devem ser complementados com arranjos produtivos locais. Estes ajudam na disseminação de experiências e conhecimentos sobre a produção de um determinado produto, através da inovação de processos e/ou tecnológica (CASSIOLATO e LASTRES, 2005). Neste fórum, os empreendedores de áreas similares e/ou da mesma cadeia encontram espaço para o aprendizado que pode resultar no aumento da produção.

Por outro lado, os produtos manufaturados têm maior valor agregado do que simples *commodities*. Sendo assim, um terceiro campo a merecer a atenção governamental é o setor industrial. Os produtos dos arranjos produtivos devem ser manufaturados localmente para se agregar valor e serem vendidos nas outras regiões ou exportados. Este foi, em parte, o caminho trilhado por quase todos países desenvolvidos (CHANG, 2013; GEQUE et al., 2018; PLUM, 1979; STUDWELL, 2013). Esta foi a demanda também apresentada no PDRX por CGDEX 3, 2018, CGDEX 7, 2018 e CONSULTOR, 2018.

Inclusão

A inclusão é um fator importante na melhoria das condições de vida da população, uma vez que proporciona mobilidade social⁸² (GEQUE E FRAGA, 2018). No processo de exclusão social de qualquer natureza há perda de talentos que poderiam impulsionar a inovação e, conseqüentemente, o aumento da produtividade. No ponto 1.4.2 foram analisadas as conseqüências decorrentes do desempenho estatal quando há inclusão (apresentada como justiça social) e quando há percepção de haver exclusão social (desigualdade). Nesta seção não se vai retomar o debate. Pretende-se reiterar que não existe desenvolvimento numa sociedade com elevado grau de exclusão social, pelo contrário florescem a criminalidade, corrupção, insatisfação popular, guerras, entre vários males (BOYER, 1996; SOUZA, 2019). Aliás, a pesquisa exploratória feita pelo IESE sobre as razões dos insurgentes de Cabo Delgado aponta a pobreza e a exclusão sociopolítica como algumas causas da insurgência (HABIBE et al., 2017).

Muitas vezes, a discriminação e exclusão social é operacionalizada por leis. Uma das leis que estimula a discriminação é a lei orçamentária. O Orçamento é “a peça mediante a qual se administram as receitas, as despesas e as dívidas dos poderes públicos” (De Oliveira, 2010). É por causa disso que ele constitui o centro da inclusão (ou exclusão) social. Conforme discutido na seção 5.4, para que o sistema tributário moçambicano possa contribuir para a aceleração da melhoria das condições de vida da população das diferentes regiões do país (desenvolvimento regional sustentável), e a conseqüente minimização das desigualdades, deve ser aperfeiçoado de modo a atender o conceituado no inciso 1 e 2 do artigo 101 da CRM (2004) (equilíbrio regional no desenvolvimento). A inclusão passa pela valorização e reconhecimento de que viver em melhores condições constitui um direito de todo o homem e que a riqueza nacional deve ser compartilhada por todos os cidadãos, independentemente da sua localização geográfica, como também nota a CRM (2004). A inclusão cria a sensação de aceitação e reconhecimento, cria um ambiente harmonioso e diminui as chances de haver conflitos. Foi com base nessa percepção que o CGDEX deferiu o pedido dos municípios de Guarujá e São Félix de Xingu, no PDRSX.

Conforme visto anteriormente, hoje em dia o número de países que está reexaminando os papéis governamentais para aumentar a sua habilidade em servir o seu povo com maior

⁸² a mobilidade social pode ser entendida como a possibilidade que os indivíduos têm de aumentar ou diminuir a sua posição social e/ou salarial, se comparado com a posição social dos pais ou com o seu nível salarial anterior.

efetividade e eficiência está aumentando cada vez mais (SHAH, 2007). Com efeito, a estratégia adotada por esses países é a descentralização fiscal efetiva. Quando os decisores públicos estão perto do povo, as decisões tomadas tendem a responder os problemas fundamentais da região e resulta em ganhos significativos dessa aproximação. A descentralização fiscal aliada a um plano de desenvolvimento regional proporciona chances cada vez maiores para a melhoria das condições de vida da população, dado à disponibilidade financeira para o financiamento das iniciativas locais de desenvolvimento.

Para além do financiamento de iniciativas locais, num arranjo institucional como um plano de desenvolvimento regional é importante que sejam reguladas as questões de fornecedores das grandes empresas que exploram quaisquer recursos na região. Como visto no caso Belo Monte, as necessidades em serviços da Norte Energia foram, na sua maioria, supridas pelas pequenas empresas locais, o que proporcionou maior coleta de recitas. Portanto, só em casos de incapacidade do mercado local em satisfazer as demandas do megaprojeto pode comprar fora da região. Contrariamente, o projeto irá para a região e saíra de lá sem deixar riqueza alguma, pois os fornecedores normalmente serão das metrópoles, o que poderá não alterar a situação de desequilíbrios no desenvolvimento regional. Porém, olhando para a situação concreta de Moçambique, em que o setor de serviços se concentra principalmente na Cidade de Maputo e na Cidade da Matola, o Estado deve, com antecedência, contatar as regiões que vão hospedar o empreendimento, em consultas públicas ou não, e desenhar um plano de ação em vista a responder localmente as prováveis demandas do empreendimento. Esta tarefa pode ser feita pelo órgão nacional de desenvolvimento regional, em colaboração com o órgão regional de desenvolvimento anteriormente sugerido. Portanto, a inclusão passa também pela criação de oportunidades de as pessoas aprenderem a fazer as coisas, a arriscar, a errar, a aprender. O processo de desenvolvimento se caracteriza por erros e aprendizados. Os erros e as insuficiências de conhecimento que a população local possa ter podem ser minimizados com o apoio da equipe técnica do órgão local de desenvolvimento. É para isso que é criado um órgão regional de desenvolvimento, constituído por técnicos qualificados de diferentes áreas de atuação, incluindo do Ministério Público, para cuidar da legalidade dos atos. Vale reiterar que os técnicos devem ser recrutados por meritocracia e não por outras vias diferentes dessa. Como escreve Ivans (2010), um dos requisitos do Estado desenvolvimentista no século XXI é o recrutamento da mão de obra por meritocracia.

Outro aspecto a debater, é o fato de que num país em que se vivem princípios democráticos, como Moçambique, as decisões são tomadas para satisfazer a vontade da maioria. Todavia, o

princípio de maioria é legítimo, porém injusto, em alguns casos. Numa sociedade desenvolvimentista deve haver inclusão, respeito, consideração das minorias. A diversidade de pensamento e opinião não deve ser vista como antagônica ao desenvolvimento, pelo contrário ela estimula a inovação e, por conseguinte, o desenvolvimento. Para que o processo inclusivo seja eficiente precisa ser reconhecido por todos como tal. Esse reconhecimento se alcança se ele for transparente. Como se viu anteriormente, a transparência é uma das categorias analíticas consideradas chave neste estudo. Por essa razão apresenta-se a seguir as análises sobre esta categoria e os conceitos afins.

Transparência

Um dos requisitos fundamentais para a constituição de um arranjo institucional é a transparência. Mesmo quando se trata de um arranjo institucional entre empresas, elas devem ter pleno conhecimento das atividades e ocorrências do arranjo para poderem ajustar as suas estratégias empresariais individuais. Dito de outra forma, na institucionalização secundária não deve haver assimetrias de informação entre os membros do arranjo.

Os arranjos institucionais para o desenvolvimento regional precisam ser coordenados pelo governo central, que deve ter uma planificação de curto, médio e longo prazo. A coordenação requer a cooperação dos outros atores. E esta é difícil de ser sustentada quando falta informação aos outros jogadores e quando há muitos jogadores. A questão da quantidade de jogadores é relativamente fácil de resolver, pois basta olhar para a natureza do arranjo, os seus fins para estabelecer critérios de seleção objetivos. O problema do fluxo da informação, pelo contrário, não é de fácil solução, a não ser que haja regulação clara e consensual entre os membros do arranjo. Aliás, Ostrom (2008) diz que uma das sete regras de trabalho que afetam a estrutura da situação da ação repetitiva é a informação. Portanto, ela deve ser regrada porque afeta o conjunto de informações contingentes ao conhecimento dos participantes, ou seja, estes agem com base nas informações que têm sobre o arranjo. É por meio dela que a capacidade administrativa é desenvolvida com o aumento das capacidades dos funcionários e disseminação de metodologias de trabalho, processos, instrumentos e sistemas de informação e comunicação, associados a uma melhor coordenação e planejamento (EUROPEAN COMMISSION, 2014).

A falta de transparência estimula a corrupção. Esta constitui um dos maiores pilares do subdesenvolvimento e do atraso. Como ilustrado na revisão por diferentes autores, nas sociedades subdesenvolvidas predominam instituições extrativistas ou espoliadoras, o que veda qualquer possibilidade de desenvolvimento (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012; EVANS, 2010; SACHS, 2005). Por outro lado, os países que se desenvolveram no último quartel do século XX foi graças também à eliminação de instituições dessa natureza (STUDWELL, 2013).

Por essa razão, a primeira tarefa julgada indispensável para a criação de um arranjo institucional para o desenvolvimento regional é a eliminação de todo tipo de extrativismo e da corrupção. Sendo assim, a melhor forma de planejar o desenvolvimento é adotando um modelo de gestão que previne a ocorrência da corrupção⁸³. O modelo de gestão colegiada adotado pelo CGDEX previne atos de corrupção, conquanto todas as decisões são tomadas pelo colegiado, registradas em ata e disponibilizadas para o acesso de todos os interessados. Esta constatação conduz à sugestão de que os arranjos institucionais para o desenvolvimento regional devem adotar o modelo de gestão colegiada por não só proporcionar uma melhor decisão devido à discussão dos assuntos entre especialistas de várias áreas, pois a disseminação da informação mobiliza as capacidades analíticas dos atores, como também faz com que haja maior transparência e se evite a corrupção, porque limita o autointeresse dos decisores. Portanto, O modelo de gestão colegiada diminui a corrupção porque os atores (governamentais e não governamentais) se policiam uns aos outros.

Se houver leis claras sobre a gestão transparente de recursos e serem rigorosamente aplicadas, não será necessário a existência de órgãos anti corrupção que, mais do que produzem, gastam. Um órgão só pode ser mantido se os seus gastos forem inferiores aos resultados do seu trabalho. Só assim se justifica a sua manutenção. Portanto, para que as organizações sejam impulsionadoras do desenvolvimento, devem ser mais transparentes do que são hoje. Seria desejável que o único recurso que pudesse ser gerido centralmente fosse o salário. O resto das outras rubricas, principalmente aquisições e investimentos, fossem geridas colegialmente. O colegiado, constituído por entidades governamentais e da sociedade civil (atores do setor e da região onde vai ser aplicado o projeto), de forma paritária, produz melhores resultados que a gestão governamental centrada no chefe. Se por exemplo O Ministério das Pescas estiver para fazer um investimento, ao invés de o ministro decidir sozinho sobre o uso do recurso, no seu

⁸³ Por corrupção entende-se o uso do poder ou autoridade para conseguir obter vantagens e fazer uso do dinheiro público para o seu próprio interesse, de um integrante da família ou amigo.

gabinete, deve convocar todos atores interessados da área para melhor traçarem estratégias que possam dar melhores resultados à intervenção.

A maior parte dos crimes de corrupção acontecem porque os responsáveis do governo decidem sozinhos o uso dos recursos, bastando para isso agirem em conformidade com a lei. Nesse processo, há superfaturamento⁸⁴ nos bens adquiridos, através de esquemas corruptos com os fornecedores ou empreiteiros, que depois repassam aos governantes corruptos o valor remanescente do custo real do serviço ou insumo. Por exemplo, no fim do ano passado (2018) circulou nas redes sociais uma foto de adjudicação a uma certa empresa de uma obra de construção de um hospital tipo 1, numa das direções provinciais de saúde em Moçambique, cujo valor é de 57.799.764,28 Mt (Meticais), equivalente a 164.203,88 Reais, que causou indignação de todos pelo valor considerado exorbitante do custo de uma pequena obra (tipo 1) e pelo tempo da duração da mesma de 4 anos (48 meses), em função do preço de material de construção praticado no mercado moçambicano de construção civil, como consta na figura 13.

Figura 13 – Retrato de uma placa de adjudicação de uma obra em Moçambique⁸⁵

 REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE GOVERNO DA PROVINCIA DE [REDACTED]		
PROJECTO	CONSTRUÇÃO DE UM CENTRO DE SAÚDE DO TIPO 1	
DONO DA OBRA	DIREÇÃO PROVINCIAL DA SAÚDE	
FINANCIAMENTO	ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO	
FISCALIZAÇÃO	[REDACTED]	
CONTRACTO N°	[REDACTED] UGEA/2018	
EMPREITEIRO	[REDACTED]	
VALOR DA OBRA	57.799.764.28 MT	
ALVARA	[REDACTED] 30N/OP1/2018	
DATA DE INICIO	PRAZO	DATA DE ENTREGUE
14/01/19	48 MESES	14/01/23

Fonte: redes sociais

⁸⁴ “O superfaturamento é caracterizado por um pagamento indevido e dentre as causas principais se enquadram: o preço da fatura ser maior que o preço de mercado de mesmas faturas no mesmo período sendo o resultado de um projeto mal elaborado ou incompleto. O sobrepreço é o preço superior ao praticado pelo mercado, que só gera dano quando é efetuado o seu pagamento que aí se torna o chamado superfaturamento” (Franus, Maikel, 2015, p. 13)

⁸⁵ Existem várias placas desta natureza que têm circulado nas redes sociais. Portanto, esta é apenas uma dentre várias.

A contar com os preços de material de construção na província, se o valor aplicado na construção da minúscula obra fosse alocado aos órgãos governamentais da base e estes gerirem colegialmente com a sociedade civil local, provavelmente poderiam construir mais que um centro de saúde, ou um centro de saúde maior e provavelmente poderiam usar o remanescente para, por exemplo, adquirir alguns meios de transporte de doentes (ambulâncias adaptadas a partir de motorizadas).

Portanto, a gestão colegiada parece ser uma forma mais rápida e eficiente de induzir o desenvolvimento nas sociedades subdesenvolvidas. Recusar-se a adotar estas medidas é uma declaração ao apoio da corrupção e ao subdesenvolvimento, ou seja, é constituir “elite do atraso”, como classificou Jessé Souza em *A Elite do Atraso: da escravidão a Bolsonaro* (SOUZA, 2019). A elite do atraso, no contexto africano, pode ser entendida como os governantes que não fazem, mas também não deixam ninguém fazer, perpetuando a pobreza entre os seus concidadãos, por interesse próprio.

Sendo assim, a transparência dos arranjos institucionais deve ser manifesta mediante a resposta a três questões fundamentais, em relação às suas intervenções: o que está sendo feito? Como está sendo feito? Quem está fazendo? Estas três questões recomendam indiretamente para que ao se planejar a intervenção deve se optar por políticas processuais e não fundamentais. Aquelas não só identificam o que intervenção é pertinente ser feito, mas também como vai ser feito e com quem vai ser feito. Ou, por outra, o planejamento da intervenção deve responder às perguntas: o que está a acontecer? O que deve ser feito? Como deve ser feito? Quem deve fazer?

CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

Esta tese analisou o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu. A análise foi feita com base na metodologia de avaliação de políticas da quarta geração e em profundidade. Além do conceito de avaliação de políticas públicas, foram discutidos os conceitos de capacidades políticas, arranjos institucionais e de desenvolvimento sustentável e social, por estarem ligados ao tema em pesquisa.

O uso da metodologia de avaliação de políticas públicas da quarta geração e em profundidade, aliada ao critério de análise de relações informais de poder, proposto na seção de reflexão sobre avaliação de políticas públicas em países economicamente dependentes desta tese, permitiu a compreensão não só do funcionamento do PDRSX, objeto de estudo principal desta pesquisa, como também das limitações do mesmo. Como visto na fundamentação teórica, a metodologia da avaliação de políticas públicas da quarta geração e em profundidade permite fazer o acompanhamento de como a política foi concebida, compreendida nos diferentes níveis de poder e como foi implementada (GUBA e LINCOLN, 2011; RODRIGUES, 2008). Dessa forma, é fácil perceber se a política teve falhas no ato de ser concebida ou compreender como foi entendida em cada nível operacional.

Da análise do PDRSX pode-se concluir que não se chega ao desenvolvimento por meio de discursos, mas através de um processo logicamente concebido, como os planos de desenvolvimento regionais. Intervenções, ou melhor, o desenho de políticas públicas adequadas e aplicadas de forma democrática podem conduzir à melhoria das condições da vida da população em várias regiões do país. Por outro lado, olhando o PDRSX a partir do ponto de vista referido nos últimos dois períodos do parágrafo anterior, conclui-se que houve falha na concepção da política, por não se ter sido definido um programa ou um plano de execução de curto, médio e longo prazos com metas definidas para orientar as decisões do comitê gestor. Por causa disso, os eixos temáticos definidos no PDRSX, apesar de ambiciosos, são genéricos e não foram operacionalizados em metas objetivas, de modo que os projetos anualmente aprovados fossem a sua materialização. Foi por esta razão que CGDEX 9 (2019) sugeriu que num PDRS deve se criar um órgão de planificação do desenvolvimento regional, que será responsável em fazer a planificação do desenvolvimento da região. Além disso, foi também descoberto que a insuficiência regulatória está por detrás da maior parte das falhas cometidas principalmente nos primeiros anos da vida do PDRSX. Por isso, os próprios atores estão agora criando mecanismos para a correção do erro, melhorando cada vez mais os

instrumento de gestão e sugerindo à Casa Civil da Presidência da República, órgão máximo responsável do arranjo, a melhoria dos instrumentos regulatórios que cabem somente àquele órgão promulgar.

Por outro lado, a não coordenação entre os eixos temáticos do PDRSX e os projetos aprovados nas CTs pode ser explicado como consequência da desarticulação entre os órgãos regionais de desenvolvimento, como a Secretaria do Desenvolvimento do Estado do Pará, entre outras, com o PDRSX. Não há representação do órgão responsável pelo desenvolvimento da região, num arranjo desenhado para desenvolver a região.

Importa igualmente lembrar que a melhoria das condições da população não se deve somente à intervenção do PDRSX. No âmbito ainda da construção da UHE de Belo Monte foram aportados 3,5 bilhões de reais para a mitigação de problemas socioambientais. Portanto, o PDRSX é uma contribuição pequena, mas importante para o financiamento dos projetos de desenvolvimento da população da região, conforme mostrado na seção 3.3.4.

Estas constatações conduziram à sugestão de que nos arranjos de desenvolvimento regional sustentável deve haver clareza nos objetivos do arranjo, estabelecerem-se metas e indicadores e que a definição sobre o uso de recursos não pode ser deixada ao critério do órgão gestor de base, no caso do PDRSX o CGDEX, pois ao invés de ajudar a haver cooperação entre os interessados cria conflito. De fato, esta falha que foi cometida no ato da criação do PDRSX estimulou conflitos de interesse sobre a natureza dos projetos a serem aprovados. Aliás, o recurso está sendo disputado entre as prefeituras e a sociedade civil, pois cada um deles, com razão, chama para si a legitimidade de uso do recurso, por ter se deixado ao seu critério esta importantíssima decisão. Ademais, fica a lição da necessidade de não se confundir a compensação financeira (*royalties*), os condicionantes de obra (para a mitigação dos impactos socioambientais) com o condicionante de leilão. A compensação tem a ver com a taxa cobrada pela exploração do recurso, os condicionantes da obra visam mitigar os impactos que a intervenção causa na sociedade e no meio ambiente, enquanto que o condicionante de leilão é um mecanismo de ajuda à população na melhoria das suas condições de vida, mediante o financiamento de projetos por si propostos e que permitam a indução do desenvolvimento na região.

Outro ponto relevante achado na avaliação do PDRSX como política pública é a falha de não ter personalidade jurídica. Este fato teve como consequência principal a limitação na possibilidade de acesso aos recursos provenientes das esferas governamentais, orçados em um

bilhão e quinhentos reais. Espera-se que com a criação da Fundação Xingu e adquirido CNPJ se consiga mobilizar tais recursos.

No concernente às capacidades políticas, ficou claro que nenhum arranjo institucional pode lograr bons resultados, se o país não tiver capacidades políticas suficientes para mobilizar a sociedade e outros entes não estatais, na persecução dos interesses de desenvolvimento (DAGLIO, 2014; KARO e KATTEL, 2014; PAINTER e PIERRE, 2005). Neste quesito, o governo brasileiro desempenhou exemplarmente o seu papel, tanto em mobilizar (obrigar) um agente econômico a financiar projetos de desenvolvimento da população da região em que ele esteve interessado em explorar o seu recurso (hídrico), como na coordenação do arranjo institucional com inclusão dos vários níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) e dos vários segmentos da sociedade civil.

A estrutura de gestão acima descrita (metodologia de arranjos institucionais para o desenvolvimento socioeconômico) permite que no CGDEX haja debates democráticos fortes e fundamentados, ou seja, com razoabilidade lógica⁸⁶, que iluminam na tomada de decisão. É por causa disso que muitas decisões no CGDEX são tomadas por consenso e só se recorre à votação quando os pontos de vista não são consensuais.

Vale realçar que este processo beneficiou das vantagens de gestão colegiada mencionados neste estudo, mas também teve o viés da dificuldade de aprovação de projetos estruturantes, devido aos conflitos de interesses dos entes locais. As relações informais de poder, tanto entre os entes governamentais com alguns membros da sociedade civil, como entre estes com outros membros da sociedade civil pouco instruídos constituíram também outro viés. Portanto, na relação entre os agentes governamentais e alguns da sociedade civil houve a captura destes por aqueles. Mais uma vez isso aparece como consequência da falta de clara definição sobre o uso dos recursos do arranjo, o que gera conflito. A captura de membros da sociedade civil aparece como garantia da possibilidade de aprovação de projetos do interesse das prefeituras por via do voto, em caso de falta de consenso nas plenárias do CGDEX.

É também importante reportar que o estudo tem a limitação de não quantificar a contribuição do PDRSX na melhoria das condições de vida da população de Xingu. A omissão deveu-se ao fato ainda não terem sido feitas avaliações dos projetos financiados pelo plano, com a

⁸⁶ As decisões que uma organização ou um órgão toma devem ter alguma base lógica que mostre a pertinência da escolha feita, à luz da teoria de custos e benefícios. As decisões tomadas para satisfazer interesses particulares carecem, normalmente, de razoabilidade.

finalidade de quantificar o seu contributo no desenvolvimento, de forma isolada, como se viu anteriormente. Além disso, a implementação de um arranjo institucional, requer muitas vezes, mudanças de comportamento nas instituições. Porém, neste estudo não se debate este tema com a profundidade necessária, para salvaguardar o foco central da tese que é o de entender o processo de concepção, criação, implementação e a avaliação dos membros do CGDEX no seu desempenho. Assim, uma das áreas a serem enquadradas numa futura agenda de pesquisa é a questão das mudanças institucionais no PDRSX, analisando-as com maior profundidade.

Olhando para o contexto moçambicano, vislumbrou-se a necessidade de se incrementar as capacidades políticas, para que se consiga mobilizar agentes não estatais a financiarem projetos de desenvolvimento regional. Sabe-se que Moçambique tem capacidade política para criar entes nacionais e regionais de desenvolvimento, porém, precisa-se averiguar a capacidade de obrigar entes privados a financiar o desenvolvimento regional. Esta realidade deve-se ao fato de o modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado ser de economia liberal. Por isso, constitui um desafio para o Estado moçambicano a mudança paradigmática do modelo de desenvolvimento vigente. Já foi lembrado várias vezes que só o Estado pode planificar o desenvolvimento do país e não os agentes econômicos (PAINTER e PIERRE, 2005; WOOD, 1991). Portanto, com a inúmera quantidade de recursos naturais descobertos e extraídos em Moçambique, o Estado é chamado a reforçar as suas capacidades políticas para que a exploração desses recursos contribua para a melhoria das condições de vida da população, redução das assimetrias regionais de desenvolvimento e aumento da inclusão.

Apesar do aprendizado proporcionado pela experiência do PDRSX, sobre a criação e funcionamento de um arranjo institucional para o desenvolvimento regional, este estudo precisa ser complementado por outros. É preciso que se avalie a contribuição do PDRSX na melhoria das condições de vida da população⁸⁷, com foco somente nas intervenções do PDRSX (sem incluir a intervenção feita em observação ao PBA cujo valor é sete vezes maior

⁸⁷ Existem estudos que fazem a avaliação do projeto Belo Monte no âmbito dos condicionantes da obra. Aliás, no PDRSX, existe uma CT que cuida desse pormenor, a CT 5, Câmara Técnica de monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no licenciamento ambiental do empreendimento Belo Monte, cujo objetivo é acompanhar o processo de cumprimento das condicionantes socioambientais apontadas no PBA da UHE Belo Monte. Os relatórios das avaliações podem ser encontrados nos seguintes links: Monitoramento das Condicionantes da UHE Belo Monte para Câmara Técnica do Monitoramento do PDRS Xingu, publicado em Janeiro de 2016, em <http://indicadoresdebelomonte.eco.br/attachments/9d5ce8e9f5fcab91dc7bcaf569ae4e41d9ad4d82/store/ba79a2c5fb506e7c630027e874b8670abbedbb2955aae9af0a89a2dcf1c4/Relatorio+Final.pdf>. O Relatório Indicadores de Belo Monte: Um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local, está disponível em <http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/indicadores-de-belo-monte-2016.pdf>. O primeiro relata as atividades desenvolvidas pela CT 5, enquanto que o segundo apresenta os dados estatísticos de 2014 de vários indicadores, comparando-os com os do primeiro ano do funcionamento do PDRSX (2011).

que o do PDRSX (R\$ 3.500 milhões), em todos os municípios abrangidos pela intervenção, principalmente nos projetos financiados pelas CTs 3 e 6, Câmara Técnica de Fomento às atividades produtivas sustentáveis e Câmara Técnica dos Povos Indígenas e comunidades tradicionais, respectivamente. Uma pesquisa nestas CTs pode capturar alguns efeitos importantes do PDRSX, como política de desenvolvimento regional sustentável. Além disso, é recomendável que seja feita uma pesquisa sobre possíveis métricas relacionadas aos eixos temáticos que os gestores devem olhar no ato da governança.

No contexto moçambicano, e na África Austral em geral, recomenda-se estudar o mercado do setor elétrico da região, o SAPP, como fator de desenvolvimento regional sustentável, aplicando-se a teoria institucionalista abordada nesta tese e a possibilidade da criação de planos de desenvolvimento regionais sustentáveis em cada um dos países da região, adaptados aos seus contextos socioculturais, a fim de melhorar as condições da população da região mais pobre do mundo.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as Nações Fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. São paulo: Elsevier editora Ltda., 2012.
- ANDERSON, J E. Public policymaking: An introduction. **Public Policymaking: An Introduction**, p. 1–34, 2003.
- ANEEL. **Leilão N.º. 06/2009**. Processo n.º. 48500.005668/2009-85. 2009.
- ANEEL - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **A Compensação Financeira e o seu município**. p. 27, 2007. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/documents/656835/14876406/cartilha_compensacao_financeira_2.pdf/f7f20b3b-829f-42df-a981-1e192418c7f4>.
- ANGUS, John. THE UNITED NATIONS WORLD SUMMIT FOR SOCIAL DEVELOPMENT. **Social Policy Journal of New Zealand**, n. 04, p. 6, 1995. Disponível em: <<https://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj04/04-the-united-nations-world-summit-for-social-developemt.html>>.
- AVILA-MARAVILLA, M.; LUNA-REYES, L. F. The Influence of the Institutional Arrangements on the Success of Government Web Portals. **Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research - dg.o '17**, p. 576–577, 2017. Disponível em: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=3085228.3085251>>.
- AVILA-MARAVILLA, Martha A.; LUNA-REYES, Luis F. Institutional Arrangements in Digital Government Success: The Case of State Government Web Portals in Mexico. *In: Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV '18*. Galway, Ireland: Association for Computing Machinery, 2018, p. 73–80. Disponível em: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=3209415.3209480>>.
- BANCO MUNDIAL. **África Continua a Crescer em Força mas a Pobreza e a Desigualdade Mantêm-se Muito Elevadas**. 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2013/10/07/africa-continues-grow-strongly-poverty-inequality-persistently-high>>.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. *In: Seminário “Brasil-Chile : Una Mirada Hacia América latina y sus Perspectivas”*. Brasília: [s.n.], 2005, p. 74. Disponível em: <<https://www.scribd.com/doc/251823226/O-pensamento-desenvolvimentista-no-Brasil-1930-1964-e-anotacoes-sobre-1964-2005-Ricardo-Bielschowsky-e-Carlos-Mussi-2005>>.
- BOBBIO, Norberto. A democracia e o Poder Invisível. *In: O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6.ª. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, v. 63, p. 171.
- BOHARA, Alok K; GAWANDE, Kishore. More Inequality, More Killings: The Maoist Insurgency in Nepal. **American Journal of Political Science**, v. 55, n. 4, p. 885–905, 2011.
- BOYER, Robert. **The seven paradoxes of capitalism : or is a theory of modern economies still possible?** *In: Paris: Geneva University*, 1996, p. 84.
- CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas Conceitos e Práticas**. Belo Horizonte: CASA DE EDITORAÇÃO E ARTE LTDA., 2008. Disponível em:

<[http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL DE POLITICAS PÚBLICAS.pdf](http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL_DE_POLITICAS_PUBLICAS.pdf)>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituição da República federativa do Brasil**. 53^a. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15261>>.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingu**. p. 178, 2010. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/arquivos/xinguinternet.pdf>>.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação e desenvolvimento as implicações de políticas. **São Paulo em Perspectiva**, v. V. 19. N^o1, p. 35–45, 2005.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993–1016, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000400005&lng=pt&tlng=pt>.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. **Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana**. Maputo, Moçambique: [s.n.], 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/egequ/Documents/A TESE/CIP-Custos_da_Corruptao.pdf](file:///C:/Users/egequ/Documents/A%20TESE/CIP-Custos_da_Corruptao.pdf)>.

CERATTI, Mariana. **Como reduzir a pobreza: uma nova lição do Brasil para o mundo?** World Bank. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2014/03/22/mundo-sin-pobreza-leccion-brasil-mundo-bolsa-familia>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

CGDEX. Ata da III Reunião Ordinária do CGDEX. *In: III Reunião Ordinária do CGDEX*. Altamira: PDRSX, 2011, p. 5.

CGDEX. **ESTATUTO DA FUNDAÇÃO XINGU**. Disponível em: <http://pdrsxingu.org.br/docs/modelo_gestao/estatutofundacaooxingu.pdf>.

CGDEX. **Resolução N^o 3/2012 de 24 de Maio. Aprova o Edital de procedimentos para apresentação e avaliação de propostas de projetos de Desenvolvimento Regional Sustentável em 2012, no âmbito do Comitê Gestor do PDRS do Xingu**. Disponível em: <<http://www.pdrsxingu.org.br/docs/legislacao/1467206091180.pdf>>.

CGDEX. **RESOLUÇÃO No 04, DE 27 DE JULHO DE 2012: aprovado o Termo de Referência para contratação de serviços de suporte à Secretaria Executiva do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS Xingu)**. Disponível em: <<http://epdrsx.pdrsxingu.org.br/content/files-xmles/pjs/331/publicacoes/1467206153103.pdf>>.

CGDEX. **RESOLUÇÃO No 09, DE 14 DE AGOSTO DE 2014. Aprova o Edital de procedimentos para apresentação e avaliação de propostas de Projetos de Desenvolvimento Regional Sustentável em 2014, no âmbito do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável**. Disponível em: <<http://epdrsx.pdrsxingu.org.br/content/files-xmles/pjs/331/publicacoes/1476213847844.pdf>>.

CGDEX. **Resolução n^o 36/2017 de 08 de Dezembro. Aprova o Grupo de Trabalho do Novo Modelo de Gestão do PDRS Xingu**. p. 2, 2017.

CGDEX. **RESOLUÇÃO No 6, DE 19 DE JULHO DE 2013: Aprovar os critérios de avaliação para a classificação de projetos a serem apresentados ao CGDEX em atendimento ao Edital de Seleção de Projetos.** Disponível em:

<<http://epdrsx.pdrsxingu.org.br/content/files-xmlls/pjs/331/publicacoes/1467206308543.pdf>>.

CHANG, Ha-Joon. **23 Coisas que não nos Contaram sobre o Capitalismo.** São Paulo: Editora Cultrix, 2013.

CHOWDHURY, Muhammad Faisal. Coding, Sorting and Sifting of Qualitative data Analysis: debates and discussion. **Science+Business Media Dordrecht**, p. 1135 – 1143, 2014.

CIEGIS, Remigijus; RAMANAUSKIENE, Jolita; MARTINKUS, Bronislovas. The Concept of sustainable development and its use for sustainable scenarios. **Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics**. p. 10, 2009. Disponível em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.491.527&rep=rep1&type=pdf>>.

CRUMPTON, Charles David; MEDEIROS, Janann Joslin; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; *et al.* Evaluation of public policies in Brazil and the United States: a research analysis in the last 10 years. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 981–1001, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600981&lng=en&tlng=en>.

DA FONSECA, Igor Ferraz. Capacidades Estatais e Políticas Ambientais: Uma Análise Comparada dos Processos de Coordenação Intragovernamental para o Licenciamento Ambiental de Grandes Barragens (Brasil, China E Índia). *In: Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.* Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 533.

DA SILVA, Assis Leão; GOMES, Alfredo Macedo. AVALIAÇÃO EDUCACIONAL : CONCEPÇÕES E EMBARES TEÓRICOS. **Estud. Aval. Educ**, v. 29, n. 71, p. 350–384, 2018. Disponível em:

<<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/download/5048/3636>>.

DAGLIO, M.; Gerson D.; Kitchen H. Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact. **Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation Background Paper**, n. November, p. 1–40, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/Background-report.pdf>>.

DAVIS, Gloria. **A History of the Social Development Network in The World Bank, 1973 - 2002.** Washington: [s.n.], 2004. Disponível em:

<<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/214578-1111735201184/20502396/History+of+SD+in+WB.pdf>>.

DE OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura.** São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

DECRETO Nº 7.340/2010 DE 21 DE OUTUBRO. Institui o Plano de desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu, seu Comitê Gestor e dá outras providências. p. 2–4, 2010.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. Os Órgãos de Desenvolvimento Regional e o Processo de Integração. **Revista de Administração Pública**, v. 7, n. 4, p. 117–130, 1973. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/viewFile/59264/57704>>.

EUROPEAN COMMISSION. Programming Period 2014-2020 Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building - Final - June 2014 **Indicators of Public Administration Capacity Building** 1. n. June, p. 1–16, 2014.

Evans, P. (2005). Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, (9), 20–63. <https://doi.org/10.1590/s1517-45222003000100003>

EVANS, Peter. Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. *In*: EDIGHEJI, Omano (Org.). **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges**. Capetown, South Africa: HSRC Press, 2010, p. 37–58.

FIRST NATIONS DEVELOPMENT INSTITUTE. Successful Evaluation: Creating SMART Goals and Objectives. p. 1–6, . Disponível em: <https://firstnations.org/sites/default/files/GrantseekerResources/EvaluationTips_SMARTGoalsObjectives.pdf>.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Grandes Obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes**. 1^a. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas (FGV) e International Finance corporation (IFC), 2017. Disponível em: <<http://diretrizes-grandesobras.gvces.com.br/>>.

GARSON, Sol. **Planejamento, Orçamento e Gasto com Políticas Públicas: Uma metodologia de apuração para Estados e Municípios**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

GEQUE, Eduardo R. Graciano; LA ROVERE, Renata Lèbre; DE CASTRO, Nivalde José. The Evolution of the Public Policy for Sustainable Development in Southern African Development Community: The experience of Mozambique. *In*: **Innovation, catch-up, and sustainable development**. Seoul - South Korea: The International Joseph A. Society, 2018, p. 1–23. Disponível em: <http://iss2018seoul.com/eng/bbs/board.php?bo_table=board&wr_id=2>.

GEQUE, Eduardo R Graciano; FRAGA, Lucas T. Freitas. Políticas públicas de bem-estar da criança em Moçambique em perspectiva comparada – 1990 a 2015. *In*: **“Evidências sobre o Bem-Estar das Crianças e dos Adolescentes em Moçambique: Pesquisas, Políticas e Práticas”**. Quelimane - Moçambique: Universidade Pedagógica, 2018, p. 1–30. Disponível em: <<https://www.up.ac.mz/noticias/473-conferencia-internacional-quelimane>>.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia; GARSON, Sol. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 5^a. Rio de Janeiro: Elsevier editora Ltda., 2016.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20–29, 1995.

GOLAFSHANI, Nahid. Understanding reliability and Validity in Qualitative Research. **The Qualitative Report**, v. 8, n. 4, 2003.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. (2015). Geografia de Moçambique. Retrieved March 31, 2019, from <http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Mocambique/Geografia-de-Mocambique>

GUBA, Egon G; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de Quarta Geração**. São Paulo: Editora UNICAMP, 2011.

HABIBE, Saide; FORQUILHA, Salvador; PEREIRA, João. Radicalização Islâmica No Norte De Moçambique : O Caso Da Mocímboa Da Praia. *In: Conferência internacional realizada conjuntamente pelo IESE, MASC e UCM*. Maputo: IESE, 2017, p. 1–8. Disponível em: <<http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mocímboa da Praia.pdf>>.

HIRATA, Mitsuho. Institutional arrangements for nuclear fuel cycle services. *Energy*, v. 9, n. 9–10, p. 883–888, 1984.

HODGSON, Geoffrey M. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, v. XL, n. 1, p. 1–25, 2006.

IFDM. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

INE. **Estatísticas económicas: contas nacionais**. 2018. Disponível em: <<http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais>>.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. REPORT OF THE WORLD SUMMIT FOR SOCIAL DEVELOPMENT : **earth Negotiations Bulletin**, v. 10, n. 44, p. 1–10, 1995.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. EVALUATION OF TECHNICAL ASSISTANCE TO POST-CONFLICT COUNTRIES: MOZAMBIQUE AND RWANDA Prepared. *Statistics*, p. 1–44, 2009.

KARO, Erkki; KATTEL, Rainer. **Innovation Bureaucracy : Does the organization of government matter when promoting innovation ?**. p. 1–22, 2015.

KARO, Erkki; KATTEL, Rainer. Public management, policy capacity, innovation and development. *Brazilian Journal of political Economy*, v. 34, n. 1, p. 80 – 102., 2014.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para avaliação de políticas: a fusão de texto e o contexto**. São Paulo: Editora Arte escrita, 2012.

MACDONALD, Stuart; HEADLAM, Nicola. **Research Methods Handbook: Introductory guide to research methods for social research**. (CLES). UK.: Centre for Local Economic Strategies, [s.d.].

MACK, Natasha; WOODSONG, Cynthia; MACQUEEN, Kathleen M; *et al.* **Qualitative Research Methods : a Data Colector’s Field Guide**. [s.l.: s.n.], 2002. Disponível em: <<http://eprints.soton.ac.uk/170017/>>.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs setor privado**. São Paulo: Penguin, Portfolio, 2014.

MCKNIGHT, John L; KRETZMANN, John P. **Program on Community Development Mapping Community Capacity**. 1990. Disponível em: <https://mn.gov/mnddc/parallels2/pdf/90s/90/90-MCC-McKnight_Kretzmann.pdf>.

MELLO, C C A. Se houvesse equidade: a percepção dos grupos indígenas e ribeirinhos da região da Altamira sobre o projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. *Novos Cadernos NAEA*, v. 16, n. 1, p. 125–147, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1066/1769>>.

MÉNARD, Claude. A New Institutional Approach to Organization. *In: Handbook of New Institutional Economics*. Berlin Germany: Springer, 2008, p. 281–318.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/c5460640-8b23-43de-ba2a-1fd0ee391aa0>>.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/apresentacao>>.

MINISTRY OF TRAINING COLLEGES AND UNIVERSITIES. **Major capacity Expansion policy framework. Ontário – Canada**. Ontário - Canada: Ministry of Training, Colleges and Universities, 2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.on.ca/pepg/publications/MajorPolicyFramework.pdf>>.

MOSCA, João. **Economia de Moçambique: século XX**. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

MOYO, Dambisa. **Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

MUNDIA, Mwiya. **Organisational capacity assessment An introduction to a tool**. Helsinki - Finland: [s.n.], 2009.

NAHAR, SHAMSUN. **TEXT ANALYSIS OF SOCIAL DEVELOPMENT AS A CONCEPT**. University of Texas at Arlington, 2014. Disponível em: <https://rc.library.uta.edu/uta-ir/bitstream/handle/10106/24942/Nahar_uta_2502M_12925.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

NORTE ENERGIA SA. UHE Belo Monte. **Obras condicionantes**, p. 26, 2014.

NORTH, Douglass C. Cooperation: the theoretical problem. *In: Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Washington: Washinton University, St Louis, 1990, p. 11–16.

NORTH, Douglass C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97–112, 1991.

NORTH, Douglass C. **Institutions**. v. 5, n. 1, p. 97–112, 2008. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1942704>>.

OECD. **Moçambique**. 2017. Disponível em: <<https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/moz/>>.

OECD. Ireland 2008: Towards an Integrated Public Service. **Public Management Reviews**, p. 374, 2008. Disponível em: <[file:///C:/Users/egequ/Downloads/OECD_Public_Ireland\(1\).pdf](file:///C:/Users/egequ/Downloads/OECD_Public_Ireland(1).pdf)>.

OSTROM, Elinor. Doing Institutional Analysis: Digging Deeper than Markets and Hierarchies. *In: Handbook of New Institutional Economics*. Berlin Germany: Springer, 2008, p. 819–848. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-3-540-69305-5_31>.

PAINTER, MARTIN E PIERRE, Jon. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In:*

Challenges to State Policy Capacity. Houndmills, UK.: Palgrave Macmillan, 2005, p. 1–18.

PARRA, José Francisco. Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político. **Política y Cultura**, v. Núm. 24, p. 31–61, 2005.

PDRSX. **Edital nº 2/2017.** 2017. Disponível em:
<http://www.pdrsxingu.org.br/edital_2_2017.aspx>.

PDRSX. **Novo Modelo de Gestão.** Disponível em:
<http://www.pdrsxingu.org.br/novo_modelo_gestao.html>. Acesso em: 11 jul. 2018.

PDRSX. **Plano de Desenvolvimento Regional sustentável de Xingu.** p. 179, 2010.

PDRSX. **Resolução No 01/2011 de 17 de Junho: regimento interno do comitê gestor do plano de desenvolvimento regional sustentável do xingu.** p. 8, 2011. Disponível em:
<<http://www.pdrsxingu.org.br/docs/legislacao/1467205653040.pdf>>.

PEREIRA, F N; FILHO, C A; QUELHAS, O; *et al.* New public management and New public governance: A conceptual analysis comparison [Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa]. **Espacios**, v. 38, n. 7, 2017. Disponível em:
<<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85013794999&partnerID=40&md5=917f5e5ca2f07777d331958fe0359c16>>.

PLUM, Werner. **Promoção da Indústria na Alemanha: Contribuições para a Política de Desenvolvimento na Primeira Metade do Século XIX.** [s.l.]: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1979.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto n.º 6.047, de 22 de Fevereiro de 2007 - institui a Política Nacional de S Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências.** p. 8, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm>.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 6.685/2008 de 10 de Dezembro –** Dá nova redação aos arts. 2o e 4o do Decreto no 3.520, de 21 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, e dá outras providências.

RIOS, Verônica Sánchez Da Cruz. **Inovação em Políticas públicas: um Estudo do comitê gestor do plano De Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.** Universidade de Brasília – UnB, 2013.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **ARTIGOS INÉDITOS**, p. 8–15, 2008. Disponível em:
<http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22510/1/2008_art_lcrodrigues.pdf>.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique.** Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2004.

SACKS, Jeffrey D. **The End of Poverty: economic possibilities for our time.** New York: The penguin Press, 2005.

SADC. **Declaration and Treaty of the Southern African Development Community.** p. 17, 2012. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/trtdocs/en/sadc/trt_sadc.pdf>.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2^a. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHAH, Anwah (editor). **The Practice of Fiscal Federalism: comparative perspectives**. [s.l.]: McGill-Queen's University Presss, 2007.

SIFFERT, Nelson; CARDOSO, Marcos; MAGALHÃES, wasley de Assis; *et al.* **Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento: Amazônia**. Rio de janeiro: BNDES, 2014.

SOARES, Ricardo Pereira. **Avaliação Do Financiamento Do Banco Mundial Ao Programa De Apoio Ao Pequeno Produtor Rural Do Nordeste (Papp)**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1997. Disponível em: <www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/125/127>.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso: da escravidão a Bolsonaro**. Edição Rev. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SPINK, Peter. **Avaliação democrática: propostas e práticas**. Fundamento. Rio de janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2001. Disponível em: <http://www.abiaids.org.br/_img/media/colecao_fundamentos_avaliacao_N3.pdf>.

STEPHANOU, Michelle C. Análise Comparativa das Metodologias de Avaliação das Agências de Fomento Internacionais BID e BIRD em Financiamentos de Projetos Sociais no Brasil. **Civitas**, v. 5, n. 1, p. 127–160, 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/eduar_000/Downloads/Artigo Banco Mundial.pdf>.

STUDWELL, Joe. **How Asia Works: success and failure in the world's most dynamic region**. New York: Grove Press, 2013.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK. **Getting Started with the Sustainable Development Goals: A Guide for Stakeholders**. [s.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/12/151211-getting-started-guide-FINAL-PDF-.pdf>>.

THE WORLD BANK. **Regional aggregation using 2011 PPP and \$1.9/day poverty line**. 2017. Disponível em: <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx>>.

UNDG (UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP). **The Sustainable Development Goals Are Coming To Life**. p. 41 (impressas), 52 pdf, 2016. Disponível em: <<https://undg.org/wp-content/uploads/2016/12/SDGs-are-Coming-to-Life-UNDG-1.pdf>>.

UNDP. **Human Development Data (1990-2015)**. 2017. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/data>>.

UNDP. Sustainable Development Goals. p. 24, 2015.

UNITED NATIONS. **MEASURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT Report of the Joint UNECE/OECD/Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable Development**. New York and Geneva: [s.n.], 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/greengrowth/41414440.pdf>>.

UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. Oslo: [s.n.], 1997. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>.

UNITED NATIONS. **Sustainable Development. United Nations Conference on Environment & Development.** Rio de Janeiro, Brazil: [s.n.], 1992.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development : Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.** New York: [s.n.], 2015. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>.

UNITED NATIONS. **World Summit for Social Development Copenhagen Declaration on Social Development Annex I Copenhagen Declaration on Social Development.** Copenhagen: [s.n.], 1995. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.166_9_Declaration.pdf>.

VEDUNG, Evert. Process Evaluation and Implementation Theory. *In: Public Policy and Program Evaluation.* NJ and London: [s.n.], 1997, p. 209–245.

W.K.K. FOUNDATION. **The Step by Step guide to Evaluation. How to become savvy evaluation consumers.** p. 251, 2017. Disponível em: <<https://www.wkkf.org/who-we-are/overview?#mission-vision>>.

WOOD, Donna J. Corporate Social Performance Revisited. **The Academy of Management Review**, v. Vol. 16, N, p. 691–718, 1991.

WORLD BANK. **Brasil: aspectos gerais.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 2015.

YU, Yunjun; MU, Yongtong. The new institutional arrangements for fisheries management in Beibu Gulf. **Marine Policy**, v. 30, n. 3, p. 249–260, 2006.

Apêndice A

Trabalhos escolhidos para embasar a revisão de literatura da tese¹.

Revista	Artigo	Autor	Ano
Energy Policy	A comprehensive analysis of china's regional energy saving and emission reduction efficiency: from production and treatment perspectives	Jie WU, Lin LV, Jiasen SUN, Xiang JI	2015
	Thinking big: politics, progress, and security in the management of asian and european energy megaprojects	ThijsVandeGraaf a,n, BenjaminK.Sovacool	2014
	Quantifying thelong-termeconomicbenefits ofeuropeanelectricity systemintegration	Eva Schmid, Brigitte Knopf	2015
	Electric-systems integration in the andes community: opportunities and threats	Enzo Sauma, Samuel Jerardino, CarlosBarria, Rodrigo Marambio, Alberto Brugman, Jose Meji	2011
	Energy market integration and regional institutions in east asia	Pami Aalto	2014
	The integration of chinese and european renewable energy markets: the role of chinese foreign direct investments	Ping Lv a,n, FrancescaSpigarelli	2015
	The promotion of regional integration of electricity markets: lessons for developing countries	Musiliu O. Oseni, Michael G. Pollitt	2016
Boletim de Economia e Política Internacional	A integração brasil – venezuela e o Eixo amazônia – orinoco	Pedro Silva Barros, Raphael Padula e Luciano W. Severo	2011
Revista Brasileira de Energia	Integração energética na américa latina	Jacques Marcovitch	Vol. 1 No 3
Cadernos PROLAM/USP	O brasil e a américa latina: opções Políticas e integração regional	Shiguenoli Miyamoto	2009
Briefing Note For up-to-date knowledge relating to healthy public policy	A framework for analyzing public policies: practical guide	Florence Morestin	2012
IES research colloquium	A framework for public policy analysis	M. Theo Jans	2007

¹ Alguns destes estudos não fazem parte das referências, por terem sido descartadas durante a orientação da pesquisa e outros ainda foram acrescentados às referências.

	And policy evaluation		
Asian Affairs	Challenges of policy formulation and Implementation of primary education in Bangladesh: a conceptual analysis	Mohammad Shafiqul Islam Mahbubur rahman	2008
<i>Sample chapter</i>	Classics in public policy	Shafritz/Layne/Borick	2005
The Economist	Enabling efficient Policy implementation	Economist Intelligence Unit	2010
Energy, Environment, and Resources Centre	Expertise and the policy cycle	Jack Barkenbus	1998
Diagnosis report	Formulation of public policy From line management to strategic function	Florin Bondar	2004
IIEP Occasional Papers	From policy analysis to policy formulation and policy Implementation: the perspective of the national education Council, thailand	Sanghirun Uraiwan	1984
	Guide for the formulation of National employment policies guide	International Labour Office	2012
	Handbook of public policy analysis: theory politics and method	Trank Fisher, Gerald J. Miller e Mara S. Sidney	2007
	Introduction to public policy	Desconhecido	sd
	Introduction to public policy -101	David M. Mirvis	1998
	Macro-policy formulation process: challenges for the legislature for enhancing pro-poor policy making and implementation	Desconhecido	sd
GoJ-CIDA Capacity Building Project	A manual for policy analysts	Martin Abrams	2002
ppt	Model-based policy formulation Models for national development planning (t21)introduction to system dynamics	Desconhecido	sd
	Models of policy making	Verne W House	sd
www://.scribd.com/doc / 41289471/pulic policy	Public policy: models of policy-making and their critique; processes of conceptualization,		

	monitoring, evaluation and review and their limitations; state theories and public policy formulation		
Step by Step – Evaluating Violence and Injury Prevention Policies	Overview of policy evaluation	National Center for Injury Prevention and Control	2011
IUCN – The World Conservation Union	Policy formulation and Implementation processes in Southern Africa	Regional Policy Programme	2002
EU-Funded Urban Transport Research Result	Policy formulation and implementation	European Commission	2003
African Association for Public Administration and Management	Policy implementation: lessons for service delivery	Petrus A. Brynard	2005
	Public policy formulation Role of different Agencies	Anonimo	sd
Asian Affairs	Public policy making: theories And their implications In developing countries	Ferdous Arfina Osman	sd
Journal of Public Administration	Public policy-making and policy analysis in South africa amidst transformation, change And globalisation: views on participants and Role players in the policy analytic procedure	N.L. Roux	2002
Boston: Houghton Mifflin Company	Public policymaking: an introduction	Anderson, J. E.	2003
Faculty of Public Policy Vietnan	Process of public policy formulation in developing countries	Do Phu Hai	sd
	A public policy Statement	The Gordon Commission	sd
Policy Brief	State and non-state actors in South african public policy	Jonathan Oshupeng Maseng1	2014
Alain Paul Martin: Vision in Five – From Mission and Policies to a Balanced Portfolio of Goals (Excerpts)	What is policy? Strategic and operational policies And good governance	Alain Martin	2010
Office of The Prime Minister’s Science	Office of the prime minister’s science advisory committee	Peter Gluckman	2013

Advisory Committee – New Zealand	The role of evidence in policy formation and implementation A report from the prime minister’s chief science advisor		
Pal, Leslie A. Beyond Policy Analysis: 3rd Edition	Understanding and applying basic public policy concepts	Melissa Mackay & Louise Shaxton	2005
Cad. Saúde Pública	Use of research results in policy decision-making, Formulation, and implementation: a review of the literature	Celia Almeida 1 Ernesto Báscolo	2006
Caledon Institute of Social Policy	What is policy?	Sherri Torjman	2005
Australian Public Policy Research Network	What role for citizens in developing and implementing public policy?	Richard Curtain	2003
Oxford University Press	The oxford handbook of Public policy	MICHAEL MORAN, MARTIN REIN, and ROBERT E. GOODIN	2006
Sociologias	Além da “monoculture institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo	Peter Evans	2003
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	O sistema brasileiro de inovação: uma proposta de políticas “orientadas por missões”	MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano	2016
Brazilian Journal of political Economy	Public management, policy capacity, innovation and development	Karo, Erkki e Kattel, Rainer	2014
Palgrave Macmillan	Unpacking policy capacity: issues and themes. In Martin et al. (Eds). Challenges to State Policy Capacity..	Painter, Martin e Pierre, Jon	2005
Sociologia e Antropologia	Desigualdade e política	Lopes, Matias	2014
EURE	Globalização e desafios urbanos: políticas públicas e desigualdade social nas cidades brasileiras.	Pimenta, margareth de C. Afeche e Pimenta, Luíz Fugazzola	2011
EURE	O padrão de mobilidade de São Paulo e o pressuposto da desigualdade	Zandonane, Patrícia e Moretti, Ricardo	2012
Revista de Administração da UFSM	Índice de Theil – T por estratos de renda e por determinantes das desigualdades de remuneração: uma aplicação para o mercado de trabalho de Santa Maria	Soares, et al.	2016

Apêndice B – categorias analíticas e perguntas correspondentes do roteiro de entrevistas

Estágio do PDRSX	categorias analíticas	Questões
Processo de criação do PDRSX	Legalidade	1. O que acha do processo de criação do PDRSX? 2. Como foi o processo de mobilização de fundos para o financiamento dos projetos do PDRSX, para além dos financiamento da Norte Energia?
	Inclusão	3. Como o classifica quanto à inclusão dos atores? 4. O que você acha da composição e representação dos atores no Comitê Gestor?
Implementação	Responsabilidade	5. Qual é a sua opinião sobre a implementação do PDRSX? Os atores desempenharam as suas obrigações como deviam? 6. Como avalia o processo de seleção dos projetos do PDRSX? Como você avalia a comissão avaliadora?
	Cumprimento de planos e projetos	7. Como avalia o cumprimento dos planos e projetos planejados?
	Consideração dos atores	8. Qual é a sua opinião sobre o funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX?
	Eficácia (cumprimento de metas)	9. O que pensa sobre a consideração dos atores envolvidos na implementação do PDRSX? (tratamento das suas opiniões)
Resultados	Eficácia (cumprimento de metas)	10. Que comentários tem a fazer sobre as metas dos programas do PDRSX? 11. O PDRSX foi concebido para conciliar o crescimento econômico com a melhoria das condições de vida da população. Que avaliação faz deste objetivo?
	Efetividade (adequação à realidade social)	12. Que comentário tem a fazer em relação à adequação dos Programa e projetos em relação à região do Xingu?
	Eficiência (correta implementação)	13. Você pode falar um pouco da sua percepção em relação às leis que regem o funcionamento PDRSX?
		14. Tem alguma coisa que você acha que poderia ser melhorado para o bom desempenho do órgão gestor do PDRSX? 15. Qual é a sua opinião sobre o futuro do PDRSX, se o financiamento da Norte Energia terminasse hoje? 16. Gostaria de acrescentar algo mais que acha relevante para a compreensão e análise da Metodologia do PDRSX?

Apêndice C – Roteiros de entrevistas

Roteiro - entrevistas ao Comitê gestor do PDRSX

Apresentação

Esta entrevista faz parte do projeto de doutorado que realizo junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento, vinculado ao Instituto de Economia da UFRJ. O objetivo principal da tese é analisar os mecanismos de compensação financeira em projetos de infraestruturas elétricas no Brasil, para posterior comparação com Moçambique. Neste momento, é de suma importância colher a percepção de membros da equipe gestora do fundo deste município sobre os resultados da atividade da equipe gestora do fundo, no desenvolvimento social.

Destaco que as informações fornecidas serão usadas exclusivamente para fins acadêmicos, sem a sua identificação.

1. Questões principais

Ordem	Pergunta
1	. O que acha do processo de criação do PDRSX?
2	Como foi o processo de mobilização de fundos para o financiamento dos projetos do PDRSX, para além dos financiamento da Norte Energia?
3	Como o classifica quanto à inclusão dos atores?
4	O que você acha da composição e representação dos atores no Comitê Gestor?
5	Qual é a sua opinião sobre a implementação do PDRSX?
6	Como avalia o processo de seleção dos projetos do PDRSX? Como você avalia a comissão avaliadora?
7	Como avalia o cumprimento dos planos e projetos planejados?
8	Qual é a sua opinião sobre o funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX?
9	O que pensa sobre a consideração dos atores envolvidos na implementação do PDRSX? (tratamento das suas opiniões)
10	Que comentários tem a fazer sobre as metas dos programas do PDRSX?
11	O PDRSX foi concebido para conciliar o crescimento econômico com a melhoria das condições de vida da população. Que avaliação faz deste objetivo?
12	Que comentário tem a fazer em relação à adequação dos Programa e projetos em relação à região do Xingu?
13	Você pode falar um pouco da sua percepção em relação às leis que regem o funcionamento PDRSX?
14	Tem alguma coisa que você acha que poderia ser melhorado para o bom desempenho do órgão gestor do PDRSX?
15	Qual é a sua opinião sobre o futuro do PDRSX, se o financiamento da Norte Energia terminasse hoje?
16	Gostaria de acrescentar algo mais que acha relevante para a compreensão e análise da Metodologia do PDRSX?

2. Como se chama o(a) Sr(a)? _____
3. Que instituição representa no Comitê? _____
4. Que cargo ocupa? _____
5. Há quanto tempo desempenha esse cargo? _____
6. Agradecimentos
7. Contato para pedido de mais informações (caso seja necessário)

ANEXOS

Anexo A

Fórmula das Compensações Financeiras

2/1/2018

COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS



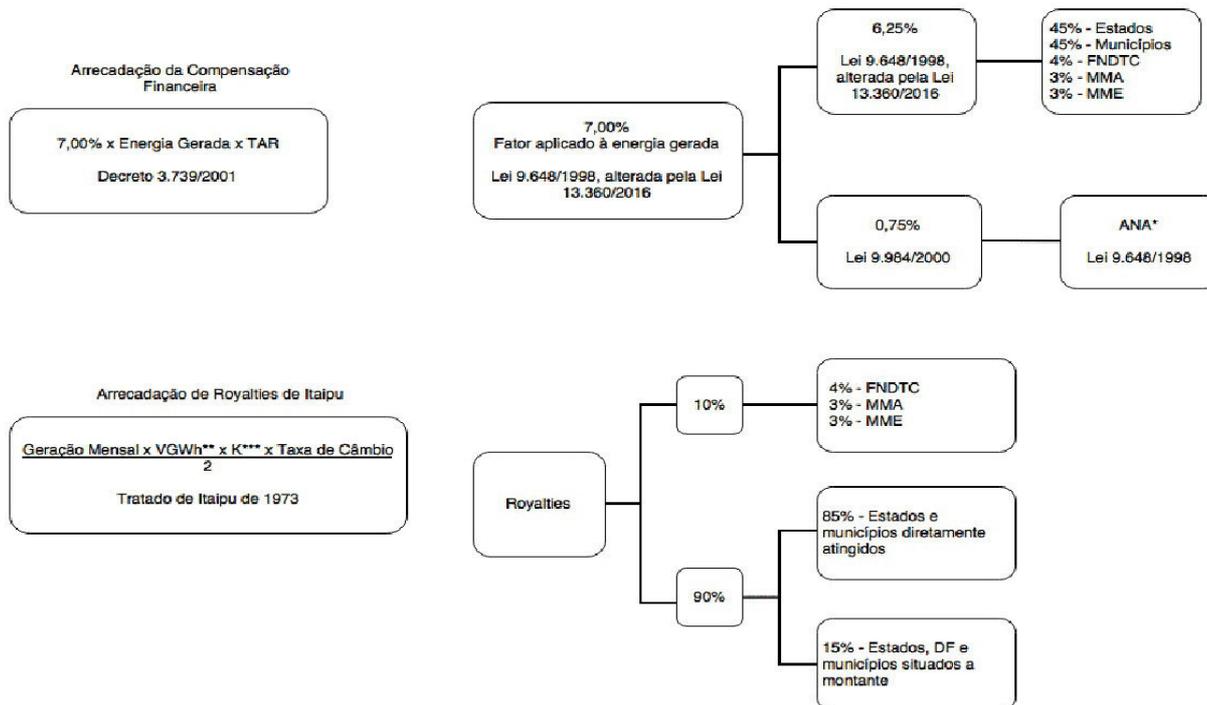
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

(AT20140422)

QUANTIDADE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS	COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO	VALORES GERAÇÃO	VALORES COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	VALORES 'ROYALTIES' ITAIPU	VALORES COMPENSAÇÃO FINANCEIRA Jan/1991 a Mar/1993
Compensação Financeira	% Área Inundada	Geração Mensal	MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS
Royalties de Itaipu	Regiões ou UF	Histórico da Geração	Anual	Anual	*Anual
Compensação Financeira e Royalties	Cascata - Ganho de Energia		Mensal	Mensal	
Só Compensação Financeira			Previsão	Previsão	
Só 'Royalties' de Itaipu			ESTADOS	ESTADOS	ESTADOS
Análise Brasil			Anual	Anual	*Anual

TOTALIS			
GERAL	RESUMO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
QUADRO RESUMO BRASIL REGIÕES BACIAS E SUB-BACIAS	DISTRIBUIÇÃO (anual) USINAS USINAS (anual) EMPRESAS (anual)	ANUAL HISTÓRICO (ROY) HISTÓRICO (CMPF)	MENSAL ANUAL (por estado) HISTÓRICO (ROY) HISTÓRICO (CMPF)

Em decorrência da edição da Lei nº 13.360/2016 que alterou os percentuais de recolhimento da Compensação Financeira, de que trata a lei nº 7.990/1989, os relatórios estão sofrendo ajustes e ficarão indisponíveis até revisão e atualização.



* Percentual destinado ao Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

** Valor definido no Tratado de Itaipu, de 1973

*** Fator de atualização

Anexo B

Royalties dos municípios do Estado do Pará atingidos pela barragem Belo Monte Altamira

2/1/2018

Totais Distribuidos Compensação Financeira e Royalties [MUNICÍPIOS]

[Imprimir](#)[Retornar](#)

Compensação Financeira e 'Royalties' de Itaipu Binacional

(PA) - Altamira

Ano	'Royalties' de Itaipu	Compensação Financeira	Total
2018 *		R\$ 199,239.41	R\$ 199,239.41
2017		R\$ 13,064,921.62	R\$ 13,064,921.62
2016		R\$ 2,260,654.07	R\$ 2,260,654.07
TOTAIS	R\$ 0.00	R\$ 15,524,815.10	R\$ 15,524,815.10

VALORES MENSAIS

Mês/Ano	'Royalties' de Itaipu	Compensação Financeira	Total
12/2018			
11/2018			
10/2018			
09/2018			
08/2018			
07/2018			
06/2018			
05/2018			
04/2018			
03/2018			
02/2018			
01/2018		R\$ 199,239.41	R\$ 199,239.41
Total 2018		R\$ 199,239.41	R\$ 199,239.41
12/2017		R\$ 52,352.65	R\$ 52,352.65
11/2017		R\$ 185,295.99	R\$ 185,295.99
10/2017		R\$ 261,720.03	R\$ 261,720.03
09/2017		R\$ 645,352.80	R\$ 645,352.80
08/2017		R\$ 1,758,353.85	R\$ 1,758,353.85
07/2017		R\$ 1,993,630.56	R\$ 1,993,630.56
06/2017		R\$ 1,438,196.79	R\$ 1,438,196.79
05/2017		R\$ 1,624,856.44	R\$ 1,624,856.44
04/2017		R\$ 1,544,036.51	R\$ 1,544,036.51
03/2017		R\$ 1,659,799.57	R\$ 1,659,799.57
02/2017		R\$ 1,523,285.77	R\$ 1,523,285.77
01/2017		R\$ 378,040.66	R\$ 378,040.66
Total 2017		R\$ 13,064,921.62	R\$ 13,064,921.62
12/2016		R\$ 52,577.53	R\$ 52,577.53
11/2016		R\$ 49,041.73	R\$ 49,041.73
10/2016		R\$ 189,297.13	R\$ 189,297.13
09/2016		R\$ 374,859.36	R\$ 374,859.36
08/2016		R\$ 588,586.33	R\$ 588,586.33
07/2016		R\$ 623,611.41	R\$ 623,611.41
06/2016		R\$ 382,680.58	R\$ 382,680.58
05/2016			
04/2016			
03/2016			
02/2016			
01/2016			
Total 2016		R\$ 2,260,654.07	R\$ 2,260,654.07

Vitório do Xingu

2/1/2018

Totais Distribuidos Compensação Financeira e Royalties [MUNICÍPIOS]

[Imprimir](#)[Retornar](#)

Compensação Financeira e 'Royalties' de Itaipu Binacional

(PA) - Vitória do Xingu

Ano	'Royalties' de Itaipu	Compensação Financeira	Total
2018 *		R\$ 192,712.31	R\$ 192,712.31
2017		R\$ 12,636,914.15	R\$ 12,636,914.15
2016		R\$ 2,186,594.94	R\$ 2,186,594.94
TOTAIS	R\$ 0.00	R\$ 15,016,221.40	R\$ 15,016,221.40

VALORES MENSAIS

Mês/Ano	'Royalties' de Itaipu	Copensação Financeira	Total
12/2018			
11/2018			
10/2018			
09/2018			
08/2018			
07/2018			
06/2018			
05/2018			
04/2018			
03/2018			
02/2018			
01/2018		R\$ 192,712.31	R\$ 192,712.31
Total 2018		R\$ 192,712.31	R\$ 192,712.31
12/2017		R\$ 50,637.58	R\$ 50,637.58
11/2017		R\$ 179,225.68	R\$ 179,225.68
10/2017		R\$ 253,146.07	R\$ 253,146.07
09/2017		R\$ 624,211.01	R\$ 624,211.01
08/2017		R\$ 1,700,750.09	R\$ 1,700,750.09
07/2017		R\$ 1,928,319.13	R\$ 1,928,319.13
06/2017		R\$ 1,391,081.39	R\$ 1,391,081.39
05/2017		R\$ 1,571,626.06	R\$ 1,571,626.06
04/2017		R\$ 1,493,453.80	R\$ 1,493,453.80
03/2017		R\$ 1,605,424.46	R\$ 1,605,424.46
02/2017		R\$ 1,473,382.86	R\$ 1,473,382.86
01/2017		R\$ 365,656.03	R\$ 365,656.03
Total 2017		R\$ 12,636,914.15	R\$ 12,636,914.15
12/2016		R\$ 50,855.09	R\$ 50,855.09
11/2016		R\$ 47,435.12	R\$ 47,435.12
10/2016		R\$ 183,095.74	R\$ 183,095.74
09/2016		R\$ 362,578.95	R\$ 362,578.95
08/2016		R\$ 569,304.21	R\$ 569,304.21
07/2016		R\$ 603,181.87	R\$ 603,181.87
06/2016		R\$ 370,143.95	R\$ 370,143.95
05/2016			
04/2016			
03/2016			
02/2016			
01/2016			
Total 2016		R\$ 2,186,594.94	R\$ 2,186,594.94

Brasil Novo

10/6/2017

Totais Distribuidos Compensação Financeira e Royalties [MUNICÍPIOS]


[Imprimir](#)
[Retornar](#)

Compensação Financeira e 'Royalties' de Itaipu Binacional

(PA) - Brasil Novo

Ano	'Royalties' de Itaipu	Compensação Financeira	Total
2017		R\$ 5,888.83	R\$ 5,888.83
2016		R\$ 1,059.45	R\$ 1,059.45
TOTAIS	R\$ 0.00	R\$ 6,948.28	R\$ 6,948.28

VALORES MENSAIS

Mês/Ano	'Royalties' de Itaipu	Compensação Financeira	Total
12/2017			
11/2017			
10/2017			
09/2017		R\$ 302.44	R\$ 302.44
08/2017		R\$ 824.05	R\$ 824.05
07/2017		R\$ 934.31	R\$ 934.31
06/2017		R\$ 674.01	R\$ 674.01
05/2017		R\$ 761.49	R\$ 761.49
04/2017		R\$ 723.61	R\$ 723.61
03/2017		R\$ 777.86	R\$ 777.86
02/2017		R\$ 713.89	R\$ 713.89
01/2017		R\$ 177.17	R\$ 177.17
Total 2017		R\$ 5,888.83	R\$ 5,888.83
12/2016		R\$ 24.64	R\$ 24.64
11/2016		R\$ 22.98	R\$ 22.98
10/2016		R\$ 88.71	R\$ 88.71
09/2016		R\$ 175.68	R\$ 175.68
08/2016		R\$ 275.84	R\$ 275.84
07/2016		R\$ 292.25	R\$ 292.25
06/2016		R\$ 179.34	R\$ 179.34
05/2016			
04/2016			
03/2016			
02/2016			
01/2016			
Total 2016		R\$ 1,059.45	R\$ 1,059.45

Anexo C – Critérios de aprovação de projetos no PDRSX



RESOLUÇÃO Nº 6, DE 19 DE JULHO DE 2013

○ **COMITÊ GESTOR DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU (CGDEX)**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos incisos I e II do art. 2º do Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010, considerando seu regimento interno publicado em 17 de junho de 2011, **RESOLVE**:

Art. 1º Aprovar os critérios de avaliação para a classificação de projetos a serem apresentados ao CGDEX em atendimento ao Edital de Seleção de Projetos, aprovado em 14 de junho de 2013 na XIX Reunião Ordinária do CGDEX, conforme Anexo a esta Resolução.

Art. 2º Aprovar a seguinte repartição, entre as Câmaras Técnicas do CGDEX, do valor de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), a ser aplicado, sob as regras estabelecidas no Edital de Seleção de Projetos, de 14 de junho de 2013, em projetos de desenvolvimento regional para a área de abrangência do PDRS do Xingu no ano de 2013:

I – R\$ 5.528.571,00 (cinco milhões, quinhentos e vinte e oito mil, quinhentos e setenta e um reais) para cada uma das seguintes Câmaras Técnicas:

- a) CT-1: Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental;
- b) CT-3: Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis;
- c) CT-4: Inclusão Social e Cidadania;
- d) CT-5: Monitoramento e Acompanhamento da Implementação das Condições Previstas no Licenciamento Ambiental do Empreendimento Belo Monte;
- e) CT-6: Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais; e
- f) CT-7: Saúde;

II – R\$ 6.828.571,00 (seis milhões, oitocentos e vinte e oito mil, quinhentos e setenta e um reais) para a Câmara Técnica de Infraestrutura para o Desenvolvimento.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua aprovação.

Coordenação-Geral

ANEXO À RESOLUÇÃO CGDEX Nº 6, DE 2013

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO PARA A CLASSIFICAÇÃO DE PROJETOS A SEREM APRESENTADOS EM ATENDIMENTO AO EDITAL DE SELEÇÃO DE PROJETOS APROVADO EM 14.6.2013 NA XIX REUNIÃO ORDINÁRIA DO CGDEX

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	Pontuação	Peso	Pontuação Máxima
1. AVALIAÇÃO TÉCNICA			30
1.1. Estruturação da proposta.	0 a 2	1	2
1.2. Contribuição da proposta para a solução do problema.	0 a 2	2	4
1.3. Alinhamento com a política pública relacionada.	0 a 2	1	2
1.4. Consistência e adequação do orçamento.	0 a 2	1	2
1.5. Impacto social do Projeto. *	0 a 2	2	4
1.6. Sustentabilidade ambiental. **	0 a 2	2	4
1.7. Grau de atendimento às diretrizes estratégicas e prioridades definidas pela CT.	0 a 2	2	4
1.8. Sustentabilidade do investimento ao longo do tempo. ***	0 a 2	1	2
1.9. Parcerias com instituições diversas e qualificadas na execução da proposta com explicitação da responsabilidade de cada parceiro e descrição da contrapartida.	0 a 2	3	6
2. METODOLOGIA			10
2.1. Metodologia das atividades.	0 a 2	2	4
2.2. Monitoramento e avaliação.	0 a 2	3	6
3. PROPONENTE			10
3.1. Comprovação de realização de projetos na região.	0 a 2	2	4
3.2. Descrição e qualificação da equipe técnica no contexto da proposta.	0 a 2	3	6

* **Impacto social do Projeto:** Os projetos devem trazer benefícios capazes de fortalecer o público alvo do projeto de forma integrada às demais políticas públicas alinhadas ao processo de inclusão social. Devem ser claras as ações de responsabilidade na busca da promoção do público beneficiário e da melhoria da qualidade de vida da população. No caso de territórios tradicionais e de povos indígenas e de projetos de assentamentos, deve ser considerada a abrangência geográfica e aspectos culturais da população beneficiada.

** **Sustentabilidade ambiental:** Apresentar elementos concretos que contribuam para a valorização dos recursos ambientais, melhoria da qualidade de vida da sociedade e otimização dos custos para a implementação e manutenção da proposta.

*** **Sustentabilidade do investimento ao longo do tempo:** O proponente deverá demonstrar a forma de manutenção e operação do investimento realizado, quando for o caso. Por exemplo, para escolas e unidades de saúde, deverá ser demonstrado como serão contratados professores, médicos e outros profissionais, como será mantida a operação etc.

Anexo D – Projetos aprovados para o financiamento em 2018 pelo PDRSX



RESOLUÇÃO Nº 02, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2017

A COORDENAÇÃO GERAL DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010 e pelo item 13.1 do Edital de Seleção de Projetos nº 01/2017, de 07 de novembro de 2017,

RESOLVE:

Art. 1º Homologar o resultado final do processo de avaliação das propostas submetidas às Comissões Avaliadoras e Comissões Recursais, conforme relação em anexo.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor em 07 de dezembro de 2017.

Coordenação Geral



Projetos Aprovados Edital 02.2018 PDRS Xingu

CÂMARA TÉCNICA 01: Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária e Gestão Ambiental		
PROJETO	PROPONENTE	Valores
APOIO ÀS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AMBIENTAL NA REGIÃO DA TRANSAMAZÔNICA E XINGU ETAPA III	FVPP	R\$ 1.096.962,00
I AMOSTRA XINGU SUSTENTÁVEL DE CINEMA	AMATA- ALTAMIRA	R\$ 315.453,60
TRANSAMAZÔNICA REGULARIZADA – TERRA LEGAL	SINDICATO RURAL DE ALTAMIRA – SIRALTA	R\$ 968.000,00
TOTAL		R\$ 2.380.415,60

CÂMARA TÉCNICA 03: Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis		
PROJETO	PROPONENTE	Valores
ESTRUTURAÇÃO DO LABORATÓRIO DE BIOPROSPECÇÃO DE PRODUTOS VEGETAIS	UFPA	R\$ 150.000,00
CONSOLIDAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA DE POLPA DE FRUTAS DA ASCRAN	ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA RURAL ANAPUENSE – ASCRAN	R\$ 80.870,00
APOIO AO FORTALECIMENTO DE SISTEMA AGROFLORESTAL NO TERRITÓRIO DA TRANSAMAZÔNICA E XINGU	FVPP	R\$ 831.212,52
VALORIZANDO A AF	SINDICATO DOS TRAB RURAIS DE SÃO FELIX DO XINGU	R\$ 360.215,00
TOTAL		R\$ 1.422.297,52

CÂMARA TÉCNICA 04: Inclusão Social e Cidadania		
PROJETO	PROPONENTE	Valores
PROGRAMA PATERNIDADE RESPONSÁVEL	UFPA	R\$ 850.115,81
SOMOS TODOS DAIRCE	CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA DAIRCE PEDROSA TORRES	R\$ 147.494,00
MULHER CIDADÃ	CREAX	R\$ 582.593,00
TOTAL		R\$ 1.580.202,81

CÂMARA TÉCNICA 05: Monitoramento e Acompanhamento da Implementação das Condições Previstas no Licenciamento Ambiental do Empreendimento Belo Monte		
PROJETO	PROPONENTE	Valores
CENTRO DE INFORMAÇÃO E FORMAÇÃO DO XINGU (CEFORM – XINGU)	UFPA	R\$ 1.143.752,66
MONITORAMENTO DOS NÍVEIS DE MERCÚRIO DOS PEIXES E DO RIO XINGU, COM ÊNFASE NAS ÁREAS MAIS VULNERÁVEIS POR BELO MONTE E POR BELOSUN	UFPA	R\$ 216.555,99
TOTAL		R\$ 1.360.308,65



PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU

CÂMARA TÉCNICA 06: Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais		
PROJETO	PROPONENTE	Valores
MENOS CUSTO + RENDA Á PESCA ARTESANAL DO BAIXO XINGU.	ASPAR	R\$ 210.000,00
SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES DA REDE DE ASSOCIAÇÕES DA TERRA DO MEIO	AMORERI-ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA RESEX	R\$ 441.400,00
IMPLEMENTAÇÃO TECNOLÓGICA DE EXTRAÇÃO DE ÓLEO DE BABAÇU NAS ALDEIAS DO ALTO RIO BACAJÁ	ASSOCIAÇÃO BEBO XIKRIN DO BACAJA	R\$ 135.801,00
APICULTURA COMO FONTE DE RENDA FAMILIAR	ARQMG	R\$ 149.830,00
ESPAÇO CULTURAL KURUAYA/XIPAYA	ASSOCIAÇÃO NATIVA KURUAYA	R\$ 350.000,00
APOIO A PRODUÇÃO DE ARTEFATOS CULTURAIS, UMA ALTERNATIVA ECONÓMICA PARA AS MULHERES ARTESÃS DA TERRA INDÍGENA ARARA	ASSOCIAÇÃO UGOROGMO – ASSOCIAÇÃO DO POVO INDIGENA ARARA	R\$ 72.408,00
CAPACITAÇÃO DE GUARDA PARQUES INDÍGENAS	AKANEMÂ	R\$ 147.500,00
TOTAL		R\$ 1.506.939,00

CÂMARA TÉCNICA 07: Saúde		
PROJETO	PROPONENTE	Valores
PROJETO DE FORTALECIMENTO DA RAS TRANSAMAZONICA/XINGU	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ALTAMIRA	R\$ 770.000,00
REFORMA E ADEQUAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE DE BELO MONTE	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE VITORIA	R\$ 114.439,41
REFORMA E AMPLIAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE DO CENTRO DE VITÓRIA DO XINGU	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE VITORIA	R\$ 234.879,68
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA O HOSPITAL MUNICIPAL DE MEDICILÂNDIA	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MEDICILÂNDIA-PA	R\$ 250.000,00
REFORMA DE 17 UBS DO MUNICIPIO DE ALTAMIRA	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ALTAMIRA	R\$ 396.950,00
PROJETO DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA O HOSPITAL MUNICIPAL DE BRASIL NOVO	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE BRASIL NOVO	R\$ 250.000,00
AQUISIÇÃO DE AMBULÂNCIA PARA SIMPLES REMOÇÃO DE PACIENTES DO MUNICIPIO DE MEDICILÂNCIA	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MEDICILÂNDIA-PA	R\$ 210.000,00
ATENDIMENTO Á POPULAÇÃO RIBEIRINHA E POVOS TRADICIONAIS DA RESERVA VERDE PARA SEMPRE	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO DE MOZ	R\$ 380.000,00
TOTAL		R\$ 2.606.269,09



CÂMARA TÉCNICA 08: Educação		
PROJETO	PROPONENTE	Valores
CLIMATIZAR, INCLUIR E ENSINAR.	UEPA	R\$ 174.780,66
ENERGIA É VIDA NA CÂMARA	CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA DAIRCE PEDROSA TORRES	R\$ 144.392,94
PRATICANDO A TEORIA	CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA NAIR DE NAZARÉ LEMOS	R\$ 167.604,00
18° SEMANA DE INTEGRAÇÃO DAS CIÊNCIAS AGRÁRIAS	UFPA	R\$ 90.975,00
CASAS FAMILIARES RURAIS – FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL	FVPP	R\$ 593.000,00
CONSELHO ESCOLAR NA BUSCA DA MELHORIA DA INFRAESTRUTURA E DOS RESULTADOS EDUCACIONAIS.	CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA FRANCISCO DE ASSIS PEREIRA SILVA	R\$ 955.760,00
TOTAL		R\$ 2.126.512,60

Altamira(Pa), 07 de dezembro de 2017.