

*Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes*

**GT Capacidades Institucionais**

**Relato – Seminário de consulta<sup>1</sup>**

**Altamira, 18 de maio de 2016**

É da realidade de grandes obras na Amazônia o aporte de significativos investimentos nos territórios em que se instalam, seja por força das obrigações previstas no licenciamento ambiental, seja pelo aquecimento econômico propiciado pelas demandas do próprio empreendimento. Ocorre que todo esse cenário depara-se com sério risco de não ser efetivo, tanto do ponto de vista do desenvolvimento local quanto da mitigação de impactos, se não houver plena capacidade das instituições que atuam no território, fazendo frente às novas demandas e dinâmicas.

A questão perpassa todos os níveis da administração pública e também a própria sociedade local. Trata de gestão, tecnologia, capacitação técnica, recursos financeiros estáveis, mas também de intangíveis como cultura de planejamento, de articulação institucional e de participação social. Diz respeito ao antes, ao durante e ao depois da obra. Dialoga com demandas imediatas, às vezes emergenciais, tanto quanto objetivos sociais de longo prazo. E é por encerrar essa característica transversal que o debate em torno das capacidades institucionais, realizado em Altamira, no Pará, também revelou claras conexões com outras frentes de trabalho da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes*. No profícuo contexto de lições propiciadas pela trajetória da UHE Belo Monte, o público reunido no campus da Universidade Federal do Pará ressaltou os desafios de **viabilização de recursos antecipatórios** – tratado também no âmbito do Grupo de Trabalho sobre

---

<sup>1</sup> O GVces e a IFC, com o apoio da Universidade Federal do Pará – UFPA, promoveram encontro de instituições e lideranças sociais em Altamira (PA), durante os dias 17 e 18 de maio, com o objetivo de debater sobre os seguintes temas, no contexto da Usina Belo Monte: Agendas de Desenvolvimento Territorial, Capacidades Institucionais e Ordenamento Territorial.

Instrumentos Financeiros – e de **planejamento territorial** – com o qual se depara o Grupo de Trabalho sobre Agendas de Desenvolvimento Territorial.

O debate foi estimulado pela apresentação de alguns resultados do projeto de monitoramento de condicionantes de Belo Monte realizado pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVCes), entre 2014 e 2015. Discutiu-se o imenso gargalo de custeio dos equipamentos de saúde, entre hospitais e Unidades Básicas de Saúde (UBS) construídos pela Norte Energia, muitos dos quais se encontram fechados ou funcionando parcialmente devido à escassez de recursos para mantê-los. Abordou-se o nó de gestão dos sistemas de saneamento básico, ainda hoje inoperantes, e destacou-se a relevância de um planejamento integrado e de longo prazo, que contemple operacionalização e custeio. Também foram apontadas fragilidades de órgãos federais estratégicos no contexto de grandes obras, como Ibama, Funai e Incra. Defendeu-se o fortalecimento das instituições públicas no local e pontuou-se o desafios de lidar com quadros técnicos reduzidos e de alta rotatividade.

Em uníssono os participantes locais expressaram que, na trajetória de instalação de Belo Monte, todas as medidas e estruturas capazes de agir em favor das capacidades institucionais chegaram tarde. É o caso do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS), que conta com espaço de governança composto pelos diversos setores da sociedade e do poder público e com recursos da ordem de R\$500 milhões oriundos de Belo Monte, institucionalizado em 2010, bem como da Casa de Governo, base do Governo Federal em Altamira dedicado à articulação institucional e de políticas públicas. O próprio Plano de Articulação Institucional (PAI), uma ação atribuída pelo Ibama à Norte Energia, justamente com o intuito de antecipar o necessário fortalecimento institucional local, não foi capaz de gerar resultados satisfatórios no tempo adequado.

A hipótese de um fundo que antecipasse receitas necessárias ao paulatino amadurecimento institucional foi levantada, mas, no entendimento do grupo,

apenas a disponibilidade de recursos é insuficiente se não vier amparada por componentes de planejamento territorial e articulação institucional também prévios ao início da construção. Para alguns, a falta de vocação das empresas empreendedoras para coordenar ações efetivas do ponto de vista do progresso social corrobora essa posição. Muitos ressaltaram a importância da clara definição de papéis entre governo e setor privado e do estabelecimento de mecanismos que garantam que cada um cumpra seu papel. No contexto de Belo Monte, as medidas de mitigação e compensação para as comunidades indígenas foram o exemplo recorrente de insatisfação social e muitos entendem que de fato o empreendedor não está habilitado para lidar com essas questões.

Assim, as contribuições do grupo para formulação de diretrizes concentram-se em políticas públicas. Houve quem aventasse a figura de um “PBA<sup>2</sup> Estatal”, espécie de plano estratégico da concertação entre órgãos públicos, que partiria do fortalecimento do Ibama como mediador e teria o envolvimento direto de ministérios. Lembrou-se que a luta do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) é por um marco regulatório que oriente extensamente as condutas e elementos necessários para a justa realocação, de modo a favorecer o planejamento. Nessa mesma linha, defendeu-se que o Plano Decenal Energético (PDE) e também outras ferramentas de planejamento no âmbito estadual deveriam prever estratégias relativas às capacidades institucionais para o contexto de grandes obras. O PDRS aparece como um modelo recomendável para esse objetivo, desde que instaurado no tempo adequado e com remediação do que alguns entendem como vícios processuais e de planejamento.

Para Belo Monte, o caso de sucesso do Plano de Ação e Controle da Malária (PACM), também determinado via licenciamento ambiental, encontra ressonância com a fala desses participantes. Trata-se de um procedimento cujos parâmetros já estão estipulados por resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente, que conta com supervisão e participação direta do Ministério da

---

<sup>2</sup> Plano Básico Ambiental, peça do licenciamento ambiental que descreve e organiza todas as ações de mitigação e compensação

Saúde, bem como fonte definida de recursos e distribuição clara de responsabilidade e que, naquela região, foi objeto de intensa articulação entre diversas instâncias do poder público, fomentando capacidades tanto de recursos humanos como de infraestrutura operacional. Como resultado, o PACM não só foi capaz de evitar o aumento dos casos de malária como reduziu a incidência da doença.

Por fim, falas recorrentes deram conta de gargalos relativos a informação. No que se refere ao espaço de articulação entre o empreendedor e as autoridades locais – o Gabinete de Apoio à Gestão dos Serviços Públicos – representantes de prefeituras relataram discrepância entre os dados oriundos de monitoramento feito pela empresa e as informações levantadas pelas próprias administrações municipais. Sem uma base de dados pacífica, era impraticável pactuar ações e corrigir rumos de maneira colaborativa. Constata-se também indisponibilidade de dados atualizados de interesse público para a tomada de decisão, seja no PDRS, seja no âmbito do licenciamento ambiental ou do planejamento territorial. Um nó específico diz respeito à fatídica defasagem no cômputo populacional nos territórios que atravessam períodos de intensa flutuação demográfica, não detectados pelo Censo, portanto com consequências para o planejamento e disponibilidade de recursos no âmbito das políticas públicas federais.

### **QUEM PARTICIPOU**

Participaram da reunião representantes das seguintes instituições: Casa de Governo, Instituto Socioambiental (ISA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Sindicato Rural de Altamira (SIRALTA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Associação Comercial Industrial Agro-Pastoril de Altamira (ACIAPA), Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu, Prefeitura Municipal de Anapu, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Norte Energia, além da equipe do GVCEs e IFC.

## **Sobre a iniciativa**

*O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces) e a International Finance Corporation (IFC) partem da convicção de que é possível aprimorar a trajetória de instalação e operação grandes empreendimentos na Amazônia. Com base em um amplo diálogo, no qual já se engajaram mais de 50 organizações, de diversos setores, a iniciativa busca consolidar aprendizados e propor diretrizes orientadas pela promoção do desenvolvimento local.*

*O processo organiza-se em grupos de trabalho temáticos: Agendas de Desenvolvimento Territorial; Instrumentos de Financiamento; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em Crianças, Adolescentes e Mulheres; e em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas); Capacidades Institucionais e Articulação das Políticas Públicas; e Ordenamento Territorial e Biodiversidade.*

*Os grupos vêm produzindo documentos com subsídios para as discussões e para a realização de oficinas temáticas. O acúmulo desses apontamentos será debatido em seminários específicos e fóruns, que devem resultar em um conjunto de orientações com alto grau de aplicabilidade. A contínua articulação institucional e promoção de diálogo almejam que todo o processo possa inspirar aprimoramento das práticas empresariais, bem como das políticas públicas, e fortalecer o debate pela sociedade civil.*

## **Quer participar?**

*Entre em contato:*

[Graziela.azevedo@fgv.br](mailto:Graziela.azevedo@fgv.br)

*(11) 3799-3502*

*Saiba mais:*

[www.gvces.com.br/grandes-obras-na-amazonia](http://www.gvces.com.br/grandes-obras-na-amazonia)