

*Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes*

**GT Capacidades Institucionais**

**Relato – Reunião de Trabalho**

**Brasília, 22 de setembro de 2016**

Uma das formas de visualizar a complexidade das transformações e a diversidade de demandas que uma grande obra promove nas localidades em que se instala é mapear quais capacidades costumam ser exigidas das diferentes instituições envolvidas no processo. É isso que encerra, em 2016, o Grupo de Trabalho (GT) em Capacidades Institucionais, com um olhar voltado tanto aos órgãos públicos e aos governos, quanto às empresas empreendedoras e a sociedade civil.

Reunidos em Brasília no final de setembro, participantes e convidados debateram ajustes à matriz de capacidades, espécie de linha do tempo que localiza os papéis e as necessidades de fortalecimento típicos para diferentes agentes – antes, durante e depois da instalação de um grande empreendimento. Espera-se que o trabalho, assim como as diretrizes e os aprendizados consolidados nos demais grupos, possa servir de guia para inspirar o aprimoramento do planejamento de futuros projetos, tendo em vista amenizar os impactos negativos e aproveitar as oportunidades socioeconômicas para consolidação de legados de desenvolvimento local.

Diagnóstico semelhante realizou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao avaliar o desempenho do governo federal em seis obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), quanto às suas capacidades administrativas e relacionais. As conclusões do estudo, apresentadas brevemente durante a reunião do GT, dão conta de que os projetos seriam “territorialmente cegos”, ou seja, municípios e localidades são tratados como destinatários das ações do governo

federal, sem conhecimento, planejamento e cooperação com as especificidades de cada lugar, menos ainda em função das aspirações locais de desenvolvimento.

Há pouca interação com outros entes federativos, órgãos de controle externo e a sociedade civil, ao passo em que se articula marcadamente com empresas privadas. Também se observa déficit de coordenação ministerial e baixa autonomia técnica dos servidores federais, sujeitos a interferências políticas nos processos decisórios, sobretudo no que se refere a projetos da área de transporte, segundo o IPEA.

Outra apresentação, desta vez do representante da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), reiterou a necessidade de bons diagnósticos, que identifiquem os atores estratégicos em cada localidade, suas fragilidades e capacidades. Destacou-se que, na concepção mais atual, o fortalecimento de capacidades institucionais não se restringe aos setores público e empresarial, diretamente envolvidos na execução dos projetos e das medidas previstas pelo licenciamento ambiental, mas também se faz necessária para a sociedade civil, no exercício de suas funções de fiscalização e de participação social.

Os comentários do grupo, inclusive de alguns participantes que vivenciaram diretamente o processo de instalação da usina de Belo Monte, no Pará, destacaram a centralidade da articulação institucional. Sobretudo nos momentos de tomada de decisão, entende-se que os municípios são pouco contemplados. E, na implementação de ações definidas entre empreendedores e o governo local, os quadros técnicos municipais existentes não conseguem exercer papel relevante nos acordos, que muitas vezes se limitam a um ambiente político. Adicionalmente, a carência de recursos humanos é bastante mencionada, seja pela rotatividade de profissionais nas administrações municipais, seja pela escassez de concursos públicos para os órgãos federais envolvidos no licenciamento ambiental, como a Funai e a Fundação Cultural Palmares.

Essas e outras fragilidades institucionais comprometem as possibilidades de um efetivo planejamento territorial, que preparasse adequadamente as localidades para um período de instalação e operação menos turbulento. E acabam por favorecer um cenário em que as comunidades recorrem acentuadamente às empresas responsáveis pelos empreendimentos para suprir necessidades públicas.

O grupo se debruçou, por fim, sobre o esboço da matriz de capacidades institucionais que, até o momento, mapeia funções estratégicas de poder público, setor empresarial, agentes financiadores, sociedade civil e instituições de pesquisa. Essas, por sua vez, são distribuídas por etapas: planejamento territorial; pré-obra já na fase inicial do licenciamento ambiental; o período “durante a obra” que se estabelece entre as licenças de instalação e de operação; e, finalmente, o pós-obra. As contribuições mais recorrentes deram conta de aprofundar o detalhamento da matriz. Sugere-se que se especifique, por exemplo, a trajetória de espaços de governança e participação, que não pertencem apenas ao campo de atuação da sociedade civil. De forma semelhante, propõe-se discernir alguns diferentes tipos de instituições de pesquisa e de órgãos do poder público, como órgãos de controle, por exemplo. Além disso, seria recomendável explicitar melhor não apenas os papéis e as necessidades de cada segmento institucional, mas também os resultados esperados com as ações de fortalecimento em cada etapa.

Como encaminhamento, acordou-se que a proposta completa de matriz de capacidades seria encaminhada ao grupo por *email* para comentários e sugestões adicionais com prazo de devolução até 10 de outubro.

## **QUEM PARTICIPOU**

Participaram da reunião representantes das seguintes instituições: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Secretaria de Governo da Presidência da República; Universidade de Brasília (UNB); Ministério Integração Nacional; Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EESP-FGV); Fórum de Defesa de Altamira; Conservation International (CI); Coordenação Nacional de

Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); Associação Internacional Maylê Sara Kalí (Amsk Brasil); Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Vitoria do Xingu; Fundação Cultural Palmares; Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Agenda Pública; Banco Mundial, além da equipe do GVCES e IFC.

### **Sobre a iniciativa**

*O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio 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 120 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: Planejamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em Crianças, Adolescentes e Mulheres; e em Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas); Capacidades Institucionais; Supressão Vegetal Autorizada; 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 e ferramentas práticas. 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.*