

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

RESUMO DAS DISCUSSÕES

Capacidades Institucionais

ATÉ JULHO DE 2016

PONTOS PRINCIPAIS

Capacidades institucionais estão entre as maiores fragilidades que afetam a efetividade da gestão de impactos e também a perspectiva de legado de desenvolvimento local

É preciso equilibrar tanto fatores tangíveis quanto intangíveis, cada qual com necessidades diferentes de tempo de maturação

Embora as instituições públicas sejam foco primordial em vista da sobrecarga de demandas sociais, o fortalecimento da sociedade civil é também indispensável, assim como dos demais atores envolvidos, incluindo os próprios empreendedores

Uma matriz de capacidades institucionais estratégicas ao longo do tempo pode localizar e orientar o planejamento da implementação de grandes obras

Nos projetos públicos e privados de grande impacto no território é muito comum ouvir-se queixas sobre uma suposta baixa “capacidade técnica” das instituições locais. No entanto, poucos são os exemplos de projetos que analisam adequadamente tais contextos na perspectiva de atuar no fortalecimento das capacidades institucionais onde serão implementados os grandes empreendimentos, incluindo-se ações ainda incipientes no terreno do licenciamento ambiental.

A possibilidade institucional de agir satisfatoriamente, tanto sobre os investimentos trazidos por um projeto de grande porte, quanto em relação às demandas sociais extraordinárias que esse contexto representa, é crucial para a efetividade de ações mitigatórias e compensatórias e para um eventual legado de desenvolvimento. A questão perpassa todos os níveis da administração pública e também a própria sociedade civil. Diz respeito ao antes, ao durante e ao depois da obra. Trata de gestão, tecnologia, capacitação técnica, recursos financeiros estáveis, mas também de intangíveis como cultura de planejamento, de articulação institucional e de participação social. Nesse âmbito, políticas públicas e o empreendedor, com modos de operação, normas e planejamento próprios, nem sempre se adequam às reais necessidades locais e ao tempo necessário para que se atinjam resultados efetivos.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Capacidades institucionais: desalinhamento do conceito dificulta planejamento para seu fortalecimento

A ideia de “construção de capacidades” surgiu no final dos anos 80 e começo dos anos 90, quando os países ricos e doadores começaram a dar assistência aos países mais pobres. Inicialmente os auxílios eram pontuais, mas com o passar do tempo observou-se que para garantir melhores resultados era necessário desenvolver capacidades para uma gama de instituições e promover a interação entre elas. Assim, ações e projetos voltados ao desenvolvimento passaram a ser reconhecidos mais como um processo em andamento do que um produto a ser entregue.

Atualmente, essa abordagem vem sendo difundida na gestão pública como um elemento altamente relevante para o sucesso ou fracasso das políticas. Apesar disso, as pesquisas apontam para uma grande variedade de usos do termo e ainda não foi estabelecido um conceito único, o que tende a dificultar o planejamento das ações voltadas às garantias e fortalecimento das capacidades institucionais.

No âmbito da presente iniciativa, e a partir de levantamentos bibliográficos e de discussões técnicas, o fortalecimento das capacidades institucionais foi definido preliminarmente como *“um processo contínuo de revigoração e soma das estruturas, recursos, relações, regras, valores e comportamentos de um conjunto de instituições que atuam numa localidade definida”*. Optou-se por utilizar o termo “fortalecimento” em lugar de

REPLICABILIDADE: O PROGRAMA JUNTOS PELO DESENVOLVIMENTO

O Juntos Pelo Desenvolvimento Sustentável é um programa de aprimoramento da gestão pública municipal, organizado pela organização social Comunitas. As cidades escolhidas para fazer parte do programa recebem o apoio de consultorias especializadas direcionando suas ações para três áreas principais: equilíbrio fiscal, saúde e educação. Em contrapartida, os municípios aderem a pactos de transparência, por meio dos quais comprometem-se a divulgar todas as informações sobre andamento dos projetos de fortalecimento institucional. Além disso, a concepção do Programa usa estratégias capazes de serem reproduzidas em diversos contextos municipais e suas abordagens são difundidas em *Cartilhas de Replicabilidade*, o que torna o caso interessante para inspirar o ganho de escala.

“construção”, como ocorre em alguns países, em função do reconhecimento de que já existem capacidades institucionais em quaisquer localidades, ainda que estas possam ser frágeis.

Fatores tangíveis e intangíveis devem ser considerados em equilíbrio

Para gerar o fortalecimento das capacidades institucionais em um determinado local, não basta apenas aumentar a quantidade de recursos materiais, humanos ou financeiros, ou ainda promover ações pontuais de capacitação profissional a servidores públicos, por exemplo.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Embora relevantes, cursos e oficinas serão de pouca serventia se os participantes não estiverem convencidos do valor daquela ação e comprometidos com sua aplicação na prática. Ou seja, os fatores tangíveis estão relacionados às competências técnicas e à estrutura organizacional, e incluem melhoria na infraestrutura, aprimoramento na formação, adequação de maquinário, execução de aportes econômicos, e estruturação de regulação/normatização, entre outros. Já os fatores intangíveis dizem respeito aos arranjos sociais e incluem as habilidades sociais, experiência, valores, criatividade, coesão social, motivações, hábitos, culturas e tradições.

A articulação institucional também é peça chave para o sucesso de quaisquer soluções para o bem-estar da população local nas circunstâncias de um grande empreendimento. Da mesma forma, enfrenta obstáculos relativos a choques de cultura entre as instituições, ou mesmo quando as práticas e hábitos são similares, mas os atores não estão inseridos num ambiente propício à cooperação e à eficiência integrada.

Acentuadamente se observa baixa capacidade de articulação entre municípios e instâncias estaduais e federais, o que prejudica a análise integrada de impactos e a efetivação do planejamento regional.

Assim, é fundamental conceber e estabelecer processos que provoquem mudanças culturais

BELO MONTE: CAPACIDADES INSTITUCIONAIS COMO FRAGILIDADE SISTÊMICA

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVCes) entre 2014 e 2015 monitorou o processo de cumprimento de um conjunto de condicionantes da UHE Belo Monte, no Pará, e aprofundou o estudo sobre gargalos recorrentes e propôs caminhos de aprimoramento, no projeto Indicadores de Belo Monte. As conclusões da pesquisa apontam para o tema de capacidades institucionais como uma fragilidade sistêmica das medidas de compensação e mitigação de impactos. Podem ser citadas entre as principais dificuldades o inefetivo e tardio planejamento da gestão dos novos sistemas de saneamento básico implantados em quatro cidades, as limitações de recursos humanos e financeiros de órgãos ligados à proteção das populações indígenas e o impasse sobre custeio de novos hospitais que põe em risco a ampliação da capacidade dos serviços de saúde.

BELO MONTE – PLANO DE AÇÃO PARA O CONTROLE DA MALÁRIA

Na contramão da tendência verificada em outras áreas, o Plano de Ação para o Controle da Malária (PACM) executado no âmbito de Belo Monte mostra-se uma experiência bem-sucedida de articulação e fortalecimento institucional local, o que evidencia pistas sobre os fundamentos de um ambiente propício para tanto. Além da participação direta do Ministério da Saúde, uma portaria específica definiu desde 2009 as responsabilidades de cada esfera de governo e também as fontes financiadoras. A realização de reuniões trimestrais, a integração de equipes de vigilância em saúde e de atenção básica, além do aporte de equipamentos e pessoal, resultaram em redução do número de casos da doença. Hoje, os municípios contemplados encontram-se em estágio de pré-eliminação da malária – até 1 caso por mil habitantes.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

e comportamentais nos atores sociais e nas instituições envolvidas em prol da colaboração, buscando-se um constante equilíbrio entre fatores tangíveis e intangíveis, ainda que esses últimos sejam mais difíceis de mensurar.

O processo de fortalecimento do que é intangível comumente demanda mais tempo de maturação para apresentar resultados efetivos. No contexto de grandes obras, tem-se aí um gargalo relevante, haja vista que o aporte mais significativo de recursos costuma ocorrer numa etapa em que já não é mais possível prevenir inteiramente certos impactos negativos, ou sequer mitigá-los adequadamente frente às assimetrias de capacidade entre os empreendedores e as instituições locais, uma vez que não foram enfrentadas a tempo, o que torna o processo decisório excludente, portanto, enviesado.

Cenários e demandas típicas: uma proposta de matriz de capacidades

É no acompanhamento dos impactos no decurso da implementação de grandes obras na Amazônia, bem como na complementaridade de ações necessárias para o pleno funcionamento de novas ou ampliadas estruturas e serviços, que o fortalecimento das capacidades institucionais se mostra crucial. Têm-se em mente, de forma destacada, as instituições públicas de atuação local, o que inclui não apenas as administrações municipais (incluindo câmara

de vereadores), mas também o governo estadual e órgãos federais estratégicos, como aqueles ligados à gestão ambiental e à reforma agrária. Assim, escolas, hospitais, serviços de saneamento básico e aparatos de fiscalização ambiental, por exemplo, introduzidos no território para efeito de compensação e mitigação de impactos, precisarão ser administrados pelo governo local de forma sustentável sob diversos pontos de vista: financeiro, técnico, tecnológico, etc.

Mas a própria sociedade local, suas associações de classe, empresas e movimentos sociais também têm um papel essencial a desempenhar. Notadamente se constata fragilidade do tecido social para participação na governança relativa à gestão de impactos. Para essa situação concorre também a frequente indisponibilidade de informação clara, objetiva e atualizada sobre

ACOMPANHAMENTO IN LOCO: O PROGRAMA CANON, PERU

O Programa Canon, iniciativa da International Finance Corporation (IFC) e do Ministério de Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento do Canadá, é realizado no Peru e visa implementar boas práticas de gestão de investimentos em 30 municípios, de maneira que haja recursos financeiros suficientes para os setores prioritários definidos localmente. O acompanhamento dos consultores in loco ajuda a resolver questões técnicas, mas também gera uma mudança de comportamento nos servidores, fortalecendo as capacidades institucionais nos fatores tangíveis e intangíveis.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

o andamento de medidas ensejadas pelo licenciamento ambiental. Naturalmente que o fortalecimento de mecanismos de participação demanda também capacitação de outros atores para abertura e gestão de diálogos. Nesse sentido, um gargalo central mapeado é o não envolvimento dos potenciais impactados nos diagnósticos iniciais que dão origem a Estudos de Impacto Ambiental (EIA), de modo a fazê-lo convergir para as reais prioridades do território.

Novamente se percebe a relevância premente do planejamento de ações capazes de preparar tanto os atores locais na sua condição de dar resposta às transformações, quanto os níveis mais altos da administração pública e às empresas responsáveis pelo empreendimento para uma articulação institucional eficiente. O diálogo entre o planejamento regional no âmbito das políticas públicas estaduais, federais e intermunicipais e o plano de instalação do empreendimento é um exemplo de articulação que frequentemente falha, sem coordenação ampliada de recursos públicos e privados, em prejuízo das perspectivas de desenvolvimento local nos territórios impactados.

Ações de fortalecimento institucional eventualmente estabelecidas em Planos Básicos Ambientais (PBA) em geral são executadas em etapas incompatíveis com a necessidade de preparação prévia. Do pico

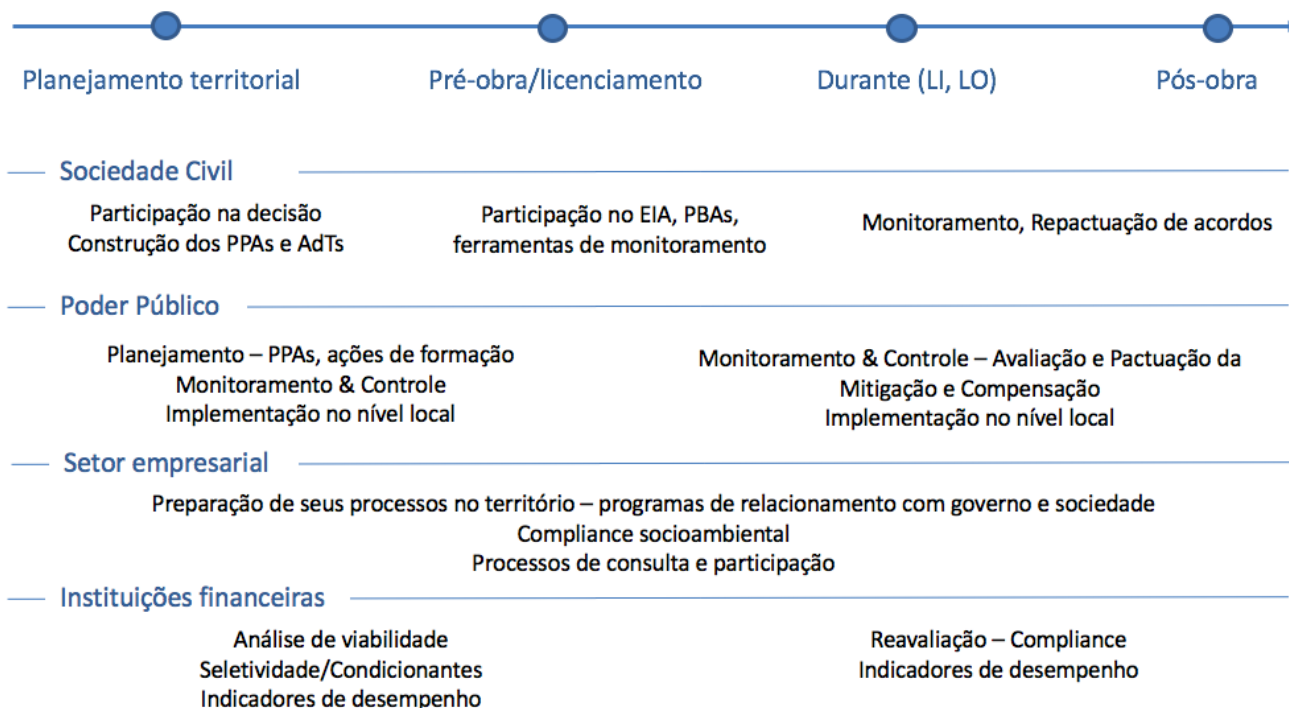
das obras – que geralmente coincide com o pico de fluxos migratórios atraídos pelo empreendimento – em diante, são necessárias soluções inovadoras para custeio destas novas estruturas e serviços, que contemplem também operacionalização e gestão no longo prazo.

De maneira preliminar, uma matriz de mapeamento das capacidades institucionais necessárias às três etapas de inserção de grandes empreendimentos nos territórios amazônicos, por atores envolvidos, pode melhor localizar e orientar ações de fortalecimento das capacidades institucionais, conforme diagrama abaixo. Por meio da matriz, é possível mapear padrões de demandas estratégicas de integração e fortalecimento institucional dos diferentes atores, guardadas as necessidades específicas de cada etapa, de modo a orientar o planejamento para grandes empreendimentos em geral, sem prejuízo das incontáveis particularidades presentes nos territórios amazônicos. Trata-se de fornecer um panorama de capacidades essenciais aplicável aos diversos níveis de amadurecimento institucional que se possa constatar em cada caso. A matriz pode ainda identificar momentos de necessária articulação institucional entre os diferentes atores, para a tomada de decisão coletiva.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Matriz preliminar de capacidades institucionais no contexto de grandes obras



Fonte: elaboração própria.

Como a Iniciativa pretende contribuir:

- Proposição de matriz de capacidades institucionais estratégicas que localiza e orienta as demandas de fortalecimento dos atores ao longo de todo o processo
- Concepção de fortalecimento institucional que incorpore fatores intangíveis (valores, hábitos, cultura) em equilíbrio com fatores tangíveis, como pré-condição para a sustentabilidade da ação institucional no longo prazo.
- Análise sobre arranjos de governança que foquem na eficiência da articulação institucional, valorizando-se a interação entre diferentes níveis de governo e a participação das sociedades locais.
- Reforço da relevância do monitoramento contínuo da efetividade de ações voltadas ao fortalecimento institucional.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

Questões para debate – 1º Fórum Integrador – Belém, Agosto de 2016

- Diferentes tipos de empreendimentos – mineração, hidrelétricas, logística e transporte – demandam capacidades institucionais específicas ao longo do tempo? É possível estabelecer padrões?
- Quais mecanismos de fortalecimento seriam mais efetivos nos territórios sob influência de grandes empreendimentos?
 - Fatores tangíveis
 - Fatores intangíveis

Referências para elaboração deste resumo

Encontro GT Capacidades Institucionais: maio de 2016 (Altamira). Participantes: Antônio Carlos Bortoli (Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira – ACIAPA); Gecilda Aparecida Lima (Norte Energia); Hermes Medeiros, Plácido Magalhães e Tatiana Pereira (Universidade Federal do Pará – UFPA); Jackson de Sousa Dias (Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB); Lucimar Souza (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM); Marcelo Salazar (Instituto Socioambiental – ISA); Márcio Hirata (Casa de Governo de Altamira); Marcônio Paiva (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Vitória do Xingu); Maria Augusta da Silva (Sindicato Rural de Altamira – SIRALTA); Taís Silva de Jesus (estudante UFPA); Vilmar Soares (Fort Xingu); além das equipes do GVces e da IFC.

Os participantes não necessariamente representam as visões de suas instituições, mas suas perspectivas individuais.

Pesquisas bibliográficas e entrevistas: realizadas pela Agenda Pública (até dezembro de 2015) e por Fernando Burgos, com apoio de Marinella dos Santos, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), a partir de março de 2016.

Autores

Fernando Burgos (EAESP-FGV), Marinella dos Santos e equipe GVces.

Grandes Obras na Amazônia

Aprendizados e Diretrizes

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 90 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 e Monitoramento do Desenvolvimento; Instrumentos Financeiros; Grupos Vulneráveis e Direitos Humanos (foco em crianças, adolescentes e mulheres e em povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas); Capacidades Institucionais;

Ordenamento Territorial e Biodiversidade; e Supressão Vegetal Autorizada. 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.

Contato

Graziela Azevedo (FGV):

graziela.azevedo@fgv.br

Diogo Bardal (IFC):

dbardal@ifc.org