

Plano Mais Brasil PPA 2012 2015

Dimensão Estratégica

Relatório das Oficinas de Avaliação
- Ano Base 2013

Eixo: Infraestrutura
ESTRATÉGIAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO
DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA
NO TERRITÓRIO E SUAS POPULAÇÕES



Ficha Técnica

Oficina: Estratégias para a implementação dos investimentos em infraestrutura no território e suas populações

Eixo: Infraestrutura.

Data: 20/08/2013, de 10 às 17 horas.

Local: ENAP. SAIS Área 2A, Sala 119, térreo - Setor Policial Sul – Brasília, DF

Secretária da SPI/MP: Esther Bemerguy

Diretor da SPI/MP: André Arantes

Coordenador Geral: Ricardo Bielschowsky

Coordenador Técnico: Antonio Lassance

Relatora: Tatiane Espíndola

Participantes¹: Adriana Melo Alves (Ministério da Integração Nacional); Celso Knijnik (Ministério do Planejamento); Cláudio J. D. Sales (Instituto Acende Brasil); Daniel Pitangueira de Avelino (Secretaria Geral da Presidência da República); Eloísa Machado de Almeida (Fundação Getúlio Vargas); Peter T. Klein (Brown University); Raimunda Nonata Monteiro (Universidade Federal do Oeste do Pará) e Wellington Lourenço de Almeida (Universidade de Brasília) e Fernando Soares (Ministério da Fazenda).

¹ A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) agradece a participação dos debatedores convidados e demais técnicos e colaboradores que estiveram presentes à oficina. O objetivo deste relatório é levantar questões e oferecer subsídios para discussões sobre o tema por governos e pela sociedade. As opiniões aqui contidas não expressam necessariamente posições institucionais da SPI/MP ou das demais instituições representadas, nem refletem obrigatoriamente concordâncias plenas de todos os participantes da oficina.

Questões Orientadoras do debate:

1. Os instrumentos existentes e acionados pelo Estado têm sido suficientes para que as grandes obras de infraestrutura estejam alinhadas com objetivos relacionados aos direitos dos trabalhadores e dos cidadãos das localidades afetadas e às novas perspectivas de Sustentabilidade?

2. Como podemos avaliar a promoção do desenvolvimento regional/local gerada a partir da implantação de grandes obras de infraestrutura e quais possibilidades de aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas a essa questão?

Sugestões para debate:

- Como garantir os direitos trabalhistas e evitar a precarização do trabalho no canteiro de obras?
- Como evitar o desrespeito dos direitos humanos da população local, particularmente de mulheres, crianças e adolescentes?
- Os mecanismos de participação social estão promovendo o fortalecimento da cidadania e aprofundamento da democracia?
- Como tem se dado e como pode ser aprimorada a relação entre o empreendimento e a geração de emprego e renda no local para além da implantação da obra?
- Como tem se dado e como pode ser aprimorada a integração das políticas públicas e a presença do Estado nas regiões dos empreendimentos?

Diagnóstico

Uma nova sociedade, um novo Estado, um outro desenvolvimento

O Brasil, na última década, abriu novas perspectivas de desenvolvimento. Pela ampliação da visão crítica da sociedade, por seu maior ímpeto participativo e pela consistência de suas reivindicações, os governos foram instados a colocar como objetivo central da expansão econômica a criação de oportunidades de bem-estar e de condições para a universalização e institucionalização dos direitos à cidadania – com ênfase na inclusão social das parcelas mais vulneráveis da população – e na melhoria da distribuição de renda para todos os brasileiros.

Essa política de desenvolvimento do país, desde então, tem sido marcadamente assentada em três frentes estratégicas: o crescimento do consumo de massa, a recuperação do planejamento e do investimento em infraestrutura e a abertura de novas alternativas de exploração de recursos naturais, como são exemplo o pré-sal e a energia eólica, em escala industrial, e, em escala comunitária, uma série de inovações, ou tecnologias sociais, que vão das cisternas do semiárido à produção agroecológica integrada e sustentável; do microcrédito produtivo ao reaproveitamento de resíduos sólidos.

O avanço econômico, longe de repetir a experiência do “milagre” econômico dos anos 1970, adquire feições distintas em vários aspectos. Se, por um lado, as taxas de crescimento mostram-se bem mais modestas se comparadas às de 40 anos atrás, seus resultados se mostram mais sustentáveis. Pela primeira vez, o Brasil consegue combinar crescimento contínuo, inflação baixa e redução das desigualdades. O país é o único, dentre os BRICS, que tem conseguido crescer reduzindo a distância entre ricos e pobres. Além disso, a dimensão econômica do desenvolvimento se mostra irmanada com a dimensão social, na medida em que se guia por uma busca de sustentabilidade ambiental e desenvolvimento regional.

Essa estratégia de desenvolvimento tem demandado o fortalecimento do Estado, em sua capacidade de administração, de regulação e de financiamento, e também uma nova agenda de inserção internacional do Brasil. Cidadãos que tiveram uma melhora em seus níveis de renda e escolarização, ao se tornarem

cada vez melhor informados e mais autônomos economicamente (menos sujeitos à miséria), passaram a ser também mais exigentes. O resultado é uma pressão positiva em favor de uma nova moldura institucional das relações entre Estado e sociedade e por uma maior qualidade não apenas dos serviços públicos, mas de nossa democracia.

Pode-se dizer que o processo iniciado com a Constituição de 1988 alcançou um ponto culminante no qual o desenvolvimento econômico é posto cada vez mais a serviço da plenitude da cidadania, com todas as complexidades inerentes a esse desafio.

O novo quadro consolidou a visão de desenvolvimento já não mais associada exclusivamente ao crescimento econômico, tendo como parâmetros fundamentais a redução da desigualdade com sustentabilidade. Tal visão implica em cobranças com um grau cada vez mais elevado de exigência em relação ao papel a ser desempenhado pelo Estado. Espera-se que o Estado se fortaleça em sua capacidade operacional e que se torne mais capacitado a exercer funções que implicam em maior abertura à participação e um protagonismo na articulação, negociação e coordenação de políticas.

Significa dizer que o debate superou a dicotomia entre Estado maior versus Estado menor. A pergunta crucial é sobre que tipo de Estado a sociedade quer e precisa. O requisito de expansão da atividade estatal passa a ser o do fortalecimento da capacidade de administração, de regulação e de financiamento para cumprir objetivos de desenvolvimento que se estabeleçam em um redesenho da relação entre Estado e sociedade. Uma relação que se exige cada vez mais aberta a novos atores, mais transparente nos atos e no passo a passo das decisões de interesse público, mais participativa, para ver, criticar e rever iniciativas que entreguem soluções mais eficazes e duradouras.

A governança participativa passa a ser requisito político do planejamento do desenvolvimento levando em conta a prospecção das posições da sociedade, o mapeamento dos atores sociais, a identificação das oportunidades de consenso e o levantamento dos riscos de divergências.

Oportunidades, passivos e mitigação de danos

A pressão da cidadania brasileira esbarra em obstáculos, alguns deles históricos. São heranças pesadas sobre o presente, difíceis de serem equacionadas em pouco tempo. Outras decorrem de

novas dinâmicas, como no caso das relações federativas, que sofreram variações importantes na última década. Finalmente, há restrições da situação orçamentário-financeira e também da nova agenda de políticas públicas inaugurada mais recentemente.

No processo de implantação de novos investimentos, é preciso harmonizar as oportunidades com as expectativas. Os empreendimentos podem e devem garantir direitos de cidadania, ampliar oportunidades de melhoria da renda e das condições de emprego e permitir que regiões até então excluídas passem a integrar um novo eixo do desenvolvimento nacional. Todavia, as grandes obras são incapazes, por si só, de resolverem problemas estruturais que dizem respeito à dinâmica socioeconômica dos estados e regiões e que dependem de soluções a serem encontradas com o apoio de um novo arranjo concentrado de políticas públicas. Tais obras podem servir de “insumo” para algumas mudanças e ter efeito catalizador em outras, mas jamais serão capazes de tutelar processos de mudança.

A franqueza deve fazer parte desse processo de preparação, negociação e interação permanente na relação entre Estado e sociedade para alinhar expectativas. Os empreendimentos podem abrir novas oportunidades. Se elas serão melhor ou pior aproveitadas pelas comunidades dependerá do discernimento de seus atores sociais, do quadro de pluralidade e democracia de suas organizações, da força de sua participação e da robustez de suas instituições, tanto para a tomada de decisões quanto para a solução de controvérsias.

As obras podem abrir portas e permitir novas trajetórias de desenvolvimento local. Podem superar alguns problemas crônicos, mas certamente criarão outros. É verdade que as obras impactam as localidades de maneira avassaladora. Mas é também verdade que muitas dessas comunidades já vivem problemas graves que, em muitas das vezes, não vieram com as obras, apenas afloraram e tornaram-se mais gritantes e evidentes. Ao carregarem consigo grandes expectativas, os empreendimentos magnetizam problemas e colocam sobre eles um holofote.

O aprendizado obtido da análise de situações reais, de sucesso ou conflituosas, é que os passivos sociais, ambientais e econômicos são uma herança silenciosa que aprisionou os moradores de muitas localidades. A expectativa que essas populações acalentam

é a de terem encontrado uma tábua de salvação, uma chance de alforria em relação ao passado.

Tal expectativa é compreensível, mas impossível de ser equacionada no horizonte curto do cronograma de uma obra de infraestrutura, por mais que ele se estenda, em alguns casos, por quase uma década. O passivo dessas localidades é impossível de ser pago na forma de mitigação de danos.

A garantia de direitos humanos muitas vezes foi tratada na perspectiva de políticas compensatórias, não de direitos fundamentais, e quase como uma moeda de troca. A acomodação a essa visão permanece muito presente e reforça perspectivas de curto prazo, em que a mitigação é confundida com o passivo e os direitos fundamentais são encarados como um problema do desenvolvimento, e não como parte do desenvolvimento.

Dessa curva de aprendizado devem fazer parte os atores locais, residentes ou “forasteiros”, os que permanecerão para sempre naquele lugar ou os que migrarão na trilha da próxima oportunidade. Esse é o principal legado que pode ser transmitido a essas comunidades: o de que os problemas continuam, que as oportunidades estão abertas, mas que os resultados dependem de que os diferentes atores sociais e governamentais e suas instituições se preparem para um longo processo marcado por três fases: o antes, o durante e o depois das obras.

Elementos essenciais do problema

Os problemas e, conseqüentemente, os remédios a serem buscados na formulação das estratégias para a implementação dos investimentos em infraestrutura no território, com o devido respeito às populações e cumprindo a exigência de desenvolvimento da sociedade brasileira, parte de pelo menos três pontos cardeais: as regras definidas, os instrumentos a serem acionados e as estruturas de governança a serem montadas.

Os problemas e suas crises decorrem da ausência ou da ineficiência desses pontos cardeais, seja isoladamente, seja em sua combinação. Um somatório de lacunas ou de desajustes pode mesmo comprometer os projetos, se não forem equacionados a tempo.

A combinação desses três elementos representa o que se entende por *arranjo institucional*. Dizem respeito às regras e aos instrumentos e mecanismos de gestão dessas mesmas regras.

As regras

As regras, em si, constituem os incentivos criados, as restrições e as contrapartidas. Incentivos para estimular empresas privadas a assumir o desafio dos empreendimentos. Mais do que o lucro, o grande incentivo das obras é que as empresas podem sair delas maiores do que entram. Mais experientes, mais capacitadas, mais capitalizadas, enfim, mais preparadas para encarar empreendimentos ainda maiores e mais complexos.

As restrições dizem respeito aos parâmetros legais e contratuais estabelecidos. São as exigências requeridas pelo Poder Público de forma geral, o que inclui o contratante e todas as demais organizações públicas que representam instituições legislativas e que se incumbem de acompanhar as ações de agentes públicos e privados para que zelem pelos princípios da administração pública e pela garantia dos direitos de cidadania.

As contrapartidas são parte de um entendimento de que muitas das restrições não podem, tendo em vista o interesse público, redundar em puras proibições que inviabilizem as iniciativas importantes ao desenvolvimento. Para mitigar seus efeitos negativos ou se antecipar a situações sensíveis ou mesmo críticas, são estabelecidas contrapartidas, na forma de compensações.

O principal problema vislumbrado é o do equilíbrio das regras no que se refere à perfeita combinação entre incentivos, restrições e combinações. Os dilemas surgem quando, ao mesmo tempo, se quer regras absolutamente simples e fáceis de serem compreendidas e cumpridas, ao mesmo tempo em que suficientemente detalhadas para evitar “zonas de sombra” e situações em que as interpretações sejam absurdamente variáveis, conforme o grau de discricionariedade a ser empregado pela autoridade pública mais próxima. Trata-se do dilema que combina burocratização excessiva, de um lado, e insegurança jurídica, de outro – problemas que às vezes se opõem e outras vezes se sobrepõem.

Os instrumentos

As regras são manipuladas por meio dos **instrumentos**, sejam eles de coordenação, de articulação, cooperação, de solução de controvérsias e de planejamento a serem acionados.

Os instrumentos de articulação são aqueles necessários para garantir que todos os atores envolvidos e todas as organizações,

públicas e privadas (empresariais, sindicais, comunitárias) sejam informados e estejam devidamente posicionados para intervirem no processo, na forma e no momento que julgarem mais adequado.

Um dos dilemas explicitados é o da falta de preparação para o arranjo das obras de infraestrutura com a devida antecedência, que pode ser identificado como um dos problemas de articulação, possivelmente o mais sério deles.

Os instrumentos de coordenação se estabelecem no momento seguinte, que pode ser descrito como o das vésperas do início do empreendimento. Em muitos casos, a ausência do processo anterior (de articulação) faz com que a preparação não ocorra ou se faça às pressas, junto com as primeiras ordens de serviço. Quando os problemas de articulação se instalam no mesmo momento da coordenação, sobrepõem-se, sobre um único cronograma, demandas que, já não podendo ser escalonadas e equacionadas previamente, pressionarão os processos de execução.

Os instrumentos de coordenação são aqueles capazes de juntar, em uma mesma mesa, os órgãos que tomam decisão sobre o andamento dos trabalhos e que podem diuturnamente chamar os atores para conversar, entabular negociações e dirimir problemas.

Na eventual ausência desses instrumentos, as reclamações e todas as demandas se voltam contra as empresas construtoras, que acabam, com frequência, assumindo um papel que caberia ao Estado, inclusive no que se refere à implementação de políticas públicas. Essas passam a ser colocadas diante da obrigação de construir equipamentos públicos como escolas, viadutos, sistemas de saneamento, parques, e a atender demandas de diferentes grupos sociais, para além dos portões da obra e do universo de seus empregados.

O mais preocupante e pouco pedagógico para a cidadania é que a principal autoridade “pública” presente no local, capacitada a resolver problemas da população, é uma empresa que, no futuro, não estará mais lá. O Estado, principalmente os órgãos públicos locais, comumente atua como canalizador de demandas, e não como gestor de soluções e empreendedor de políticas.

Os instrumentos de soluções de controvérsias, além dos institucionalmente estabelecidos, como a Justiça, são também aqueles que podem servir à mediação, em alguns casos contribuindo para evitar os processos de judicialização e a eclosão de conflitos.

Os instrumentos de planejamento à disposição do Estado brasileiro são inúmeros, mas nem sempre integrados. Os Planos Plurianuais federal, estaduais, e municipais, o planejamento das várias áreas de infraestrutura (o setor elétrico brasileiro é o exemplo mais significativo), como rodovias, ferrovias e hidrovias, os planos de desenvolvimento regional e mesmo os processos de licenciamento resultam em diagnósticos e objetivos a serem cumpridos em um determinado cronograma de execução. Todavia, os instrumentos normalmente são manejados de forma pouco articulada e integrada. As sobreposições e lacunas são patentes.

O que se verifica é que, embora ainda haja problemas sensíveis no planejamento, houve um avanço significativo em relação ao que se via há uma década, em que a ideia de planejamento foi pouco priorizada e a capacidade de planejamento do setor público foi sucateada.

O aprimoramento do processo ressaltou a importância dos instrumentos, da qualificação dos quadros técnicos e da necessidade de fortalecer as estruturas de governança. A evolução significa avanços, mas o diagnóstico é de que o Brasil ainda está longe de chegar a um resultado satisfatório. Os avanços se mostraram assimétricos entre as diferentes esferas do federalismo brasileiro.

Há ainda um diapasão entre o que se planeja e o resultado dos leilões, em termos de compromissos de execução. As regras estabelecidas pelos leilões dependem, em muito, de processos de planejamento governamental e de governança capazes de superar entraves por meio do uso mais qualificado de instrumentos apropriados de articulação e coordenação.

Para além da dimensão meramente operacional, a complexidade social e institucional associada aos empreendimentos depende de que os projetos, suas vantagens e implicações fiquem claros para todos os envolvidos. Essa é a dimensão participativa e democrática do planejamento.

Outro desafio colocado é o de estabelecer um horizonte do planejamento para além do cronograma das grandes obras de infraestrutura. Os processos que se instalam nessas regiões a partir do momento em que as grandes obras acabam são muitas vezes tão traumáticos quanto aqueles verificados no momento da construção, embora costumem ser mais silenciosos.

Estruturas de governança

As estruturas de governanças envolvem cinco esferas:

- A *Intragovernamental*, no que concerne ao relacionamento entre os órgãos do Governo Federal, responsáveis por diferentes funções e ações, todas elas necessárias de estarem sincronizadas para o bom andamento das obras;
- A *Intergovernamental*, na medida em que União, Estados e Municípios são parceiros do mesmo empreendimento e compartilham responsabilidades e autoridades distintas, todas necessárias à execução das obras;
- *Interinstitucional*, no que tange às instâncias do Executivo, do Legislativo e do Judiciário das mais diferentes esferas da Federação, autônomas e também fundamentais;
- A *Operacional*, no que envolve a relação entre Estado e empreendedores privados; e
- A *Participativa*, que diz respeito aos canais de diálogo e participação com a sociedade.

Um aspecto básico do diagnóstico é o de que as instâncias governamentais ainda conversam pouco entre si e relacionam-se de forma assistemática, sem uma estratégia clara de convergência em sua atuação.

Outro aspecto destacado é a dificuldade em se estabelecer protocolos claros de atuação que sejam aproveitados de experiências anteriores, de forma a sugerir passos e compromissos a serem assumidos por órgãos governamentais, empreendedores, organizações civis e órgãos legislativos e judiciários envolvidos nas questões mais sensíveis relacionadas às obras de infraestrutura.

A perspectiva de aprendizado institucional ainda não foi consolidada e os atores se comportam de modo bastante diferente, a cada experiência, fazendo valer a regra segundo a qual “cada caso é um caso”. As consequências negativas são a insegurança de todos os atores em relação aos processos de execução e suas consequências, a falta de parâmetros melhor definidos para as

reivindicações e os impasses nas negociações e decisões, que aparecem na forma dos atrasos das obras ou de conflitos que conflagram contrariedades.

Como resultado, surge como um problema recorrente a falta de clareza quanto aos passos a serem realizados por cada órgão ou Poder e quanto às consequências práticas e aos custos de decisões pouco compartilhadas e combinadas previamente. As indefinições quanto ao papel do Estado (governo federal, estadual e municipal) e do empreendedor também são constantes e prejudiciais.

O desafio que se coloca é:

Grandes empreendimentos tomam lugar em regiões distantes, historicamente relegadas ao esquecimento pelo Estado e deixadas sob o domínio de relações privadas que insistem em reproduzir-se sob o peso de um passado renitente. A decisão de criar um enclave nem sempre se dá de forma abrupta. Ao contrário, pode ser precedida de longos anos de espera. Todavia, quando são dadas as condições necessárias a seu início, a rapidez do empreendimento é não apenas necessária como desejada para abreviar a parte de seu impacto decorrente da atividade de construção. O tempo breve, porém, é ainda mais exíguo no que tange à necessidade de se construir uma firme presença do Estado na região afetada do dia para a noite.

As estruturas de governança são absolutamente necessárias para estabelecer a articulação prévia, a coordenação operacional e acolher e alimentar a participação de forma positiva. Uma eventual falta de liderança governamental gera, ao invés da participação, pressões mal direcionadas e nem sempre legitimadas nas próprias comunidades. Ainda favorece que as insatisfações se transformem em angústia e revolta, resultando em conflitos de difícil solução amigável e com tendência a recorrerem à violência, sendo em seguida vítimas da repressão.

As comunidades que vivem ou que migram para os locais das grandes obras abrigam diferentes grupos, com visões e expectativas distintas. Eles avaliam suas oportunidades, diante dos projetos, de diferentes formas, com diversos desenhos de futuro. As apostas de futuro e as disputas por ganhos diferenciados estão postas. É um dado da realidade com o qual se tem que lidar na execução dos empreendimentos.

O Brasil optou por um desenvolvimento econômico com desenvolvimento social. A opção pela inclusão social, inscrita em nossa Constituição, torna não apenas qualquer grupo como,

também, qualquer cidadão parte legítima para reivindicar direitos, dotados de instrumentos amparados institucionalmente capazes de, até mesmo, interferirem com vetos sobre empreendimentos governamentais prioritários.

Essa situação fática demanda o diálogo e a participação não só como desejáveis, mas como cruciais para o sucesso das obras e para um avanço das relações entre Estado e sociedade em nível local. O legado participativo é fundamental ao fortalecimento institucional das localidades para que elas se assenhem do processo de construção do Estado de forma positiva, evitando fenômenos perversos de captura.

A dimensão participativa carece de um esforço redobrado de comunicação nas localidades e microrregiões afetadas. O esforço é o de comunicar a chegada do empreendimento, antecipar riscos e benefícios, de maneira mais direta para sociedade, estimular os canais de diálogo e participação, informar sobre os instrumentos à disposição dos cidadãos para fortalecer a transparência e o espírito público. A ausência de uma comunicação para a cidadania é uma lacuna absurda e indesculpável desses processos.

A sociedade como um todo, na localidade e em nível nacional, não pode estar mal informada do que ocorre e mesmo do que está para acontecer, do que está em jogo com a realização das obras e de sua importância para o desenvolvimento do país. Comunicação que não se confunde com propaganda, mas com debate, diálogo, com a exposição de informações e argumentos, a defesa de posições diante de dilemas sobre os quais os cidadãos precisam estar atentos.

Sugestões

Aprimorar e integrar os instrumentos de planejamento e financiamento

As sugestões debatidas na oficina para a atuação do setor público no que se refere aos instrumentos normativos e regulatórios foram menos no sentido de se criar outros instrumentos e mais no esforço por aprimorar e integrar os já existentes.

Nesse sentido, os instrumentos urbanísticos devem ser aprimorados e integrados aos instrumentos de planejamento do

desenvolvimento. Planos elaborados a partir de eixos essenciais, como os da moradia, da inclusão produtiva, da infraestrutura complementar, dos direitos da educação, da saúde e da assistência social precisam apontar na mesma direção e seguir rotas paralelas com pontos de convergência.

Os planos (Plano Plurianual, Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável e os planos diretores, que devem ser elaborados ou revistos quando da ocorrência de uma grande obra de infraestrutura) precisam estar orientados a servirem como um guia da ação prática dos governos e um roteiro para o diálogo com a sociedade. Devem ser instrumentos políticos, no sentido que representem o acúmulo de um processo de participação e uma carta de compromissos, com diretrizes, objetivos, metas e informações úteis aos cidadãos para que propiciem a transparência, a cobrança de responsabilidades e a orientação sobre as medidas a serem tomadas e as responsabilidades compartilhadas. Não podem trazer apenas regras, mas conter concepções, explicitar princípios e direitos que justificam e elucidam as regras conforme uma visão republicana e democrática.

Tais instrumentos devem identificar alternativas de desenvolvimento e apontar derivadas oportunidades a serem aproveitadas pela sociedade, que pode alinhar suas expectativas e esforços na mesma direção.

As fontes de financiamento da implementação desses planos de desenvolvimento, sobretudo a partir da vinculação dos royalties que os empreendimentos proporcionam, podem também ajudar ao debate sobre a inversão de prioridades.

Vale a pena identificar cadeias econômicas e nichos de negócios derivados para que, ao final da grande obra, se tenha um melhor aproveitamento dos trabalhadores na própria localidade.

Um instrumento importante a ser aprimorado é o licenciamento ambiental. A ideia básica do licenciamento é não apenas a de evitar maiores impactos ao meio ambiente. O licenciamento deve ser visto como um instrumento com o qual a sociedade conta para assegurar que todo e qualquer empreendimento seja feito considerando uma equação positiva do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Além do licenciamento, há um conjunto de instrumentos, como o Zoneamento Ecológico Econômico e a Avaliação Ambiental Integrada que deveriam ter a contribuição de outros órgãos além do Ministério do Meio Ambiente e, por sua vez, serem adotados

nos estudos e no planejamento de demais órgãos, como os responsáveis pelas obras de infraestrutura e pela elaboração dos PPAs estaduais e municipais. Isso poderia fortalecer a perspectiva de evitar que a questão ambiental fosse tida apenas como uma política setorial, muitas vezes carente de uma multiplicidade de visões na formulação de suas diretrizes e nem sempre capaz de influenciar outras áreas a contento. As dificuldades de mediação de concepções e visões são fonte de ruídos entre as proposições de políticas e espelham uma precariedade ainda existente no diálogo intra e intergovernamental.

Essa providência talvez evitasse o paradoxo de que os editais, ao mesmo tempo em que não explicitam alguns compromissos básicos com os direitos humanos, trazem detalhes como a obrigação de se asfaltar uma rua – às vezes sem que a obrigação esteja precedida das providências municipais necessárias à própria melhoria.

O licenciamento ambiental pode e deve estar articulado com a previsão nos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC para as localidades e as regiões que recebem grandes obras. Essa conjugação de esforços depende da coordenação federativa, reunindo o Governo Federal, estados e municípios.

Experiências como a da construção das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau no Rio Madeira e do plano da “BR 163 sustentável”, entre outras, serviram de modelo para a implantação de Belo Monte no Rio Xingu. O planejamento pôde se valer da articulação de iniciativas, promovendo a transversalidade dos investimentos.

Mais recentemente, essa conjugação deve envolver também o Plano Nacional de Energia, o Plano de Logística e os investimentos do programa Minha Casa Minha Vida.

É preciso, por fim, avaliar a viabilidade da proposta de que os empreendimentos tenham definido um percentual básico de recursos a serem investidos em um fundo de desenvolvimento local, gerido com controle social da própria comunidade, com o acompanhamento de órgãos estatais (como os tribunais de contas, as controladorias e o Ministério Público) e entidades civis. O mesmo fundo deveria incorporar os recursos dos royalties, em projetos de sustentabilidade.

Criar estruturas especiais de governança, mais robustas e de cooperação federativa

É um desafio importante superar a atual situação na qual, em quase a totalidade dos empreendimentos, a principal autoridade presente no local de uma grande obra seja a empresa, e não o setor público. Preocupante para a relação entre Estado e sociedade, que não pode ser terceirizada, e preocupante para a própria empresa, que acaba arcando com responsabilidades institucionais próprias da autoridade pública, mas não do agente empresarial. As empresas são frequentemente levadas a viabilizar políticas de Estado e construir escolas, viadutos, moradias e promover o saneamento.

Uma das alternativas aventadas é a de se utilizar o modelo da Casa de Governo, presente na região de Belo Monte, em Altamira, no Estado do Pará, que reúne órgãos públicos em um só local. Outra possibilidade é a de se utilizar o formato do consórcio público, instrumento de cooperação federativa, com o intuito de se dispor de uma organização pública especificamente voltada à realização de um determinado empreendimento. O modelo de consórcio público que reúne os governos federal, estadual e municipal, atualmente, tem sido utilizado apenas para o projeto das Olimpíadas, sendo mais conhecido pela denominação de Autoridade Pública Olímpica.

Qualquer que seja a alternativa buscada, o importante é que se crie uma estrutura intergovernamental, localizada junto ao próprio empreendimento, que represente a presença do Estado e tenha autoridade para promover articulações e negociações e, também, capacidade de coordenação operacional e cooperação federativa. Enfim, um organismo único, capaz de tomar decisões, com a participação de diferentes órgãos autônomos, mas coordenados sob um mesmo processo.

A proposta visa vencer a dificuldade acarretada pela existência de uma grande variedade de interlocutores e de canais de negociação e decisão, cada qual com comandos, cronogramas e regras próprias. A harmonização desses processos demanda uma autoridade unificada, um comando único e, ao mesmo tempo, conectado às estruturas governamentais responsáveis por diferentes tarefas do processo de execução.

De todo modo, é necessário também considerar que não basta reunir as organizações governamentais. É preciso capacitá-las. Principalmente, no caso de municipalidades que sejam bastante frágeis em termos de

sua estrutura governativa, com um corpo de servidores reduzido, não estável, de baixa escolaridade e pouco acostumado a gerir políticas em escala ampliada. A solução é criar um programa de capacitação específico para prefeituras que venham a abrigar grandes obras, levando informações e treinando procedimentos que são usuais a esses empreendimentos, mas absolutamente inéditos na experiência daqueles governos municipais.

Alguns órgãos federais também precisam ser fortalecidos para que estejam prontos a integrar forças-tarefa especiais para tais empreendimentos. Especialmente o ICMBio, a Funai, o Ibama e o Incra. Tais órgãos passam a ser demandados em maior volume e precisam estar preparados para atender aos empreendimentos com o grau de prioridade a eles conferido pelo PPA.

Entre os instrumentos de governança, um dos mais importantes são os comitês gestores, que reúnem prefeituras, o governo do estado e o governo federal, periodicamente, para discutir o plano de desenvolvimento para região.

O estímulo à participação da população depende da participação intensa dos órgãos governamentais. A articulação federativa se ressentiu do pouco engajamento dos governos dos estados impactados pelas grandes obras e, em alguns casos, das próprias prefeituras.

A lógica de desenvolvimento deve partir do local. Até porque se sabe que os empreendimentos têm um impacto que pode distorcer todas as lógicas de desenvolvimento local até então constituídas. O desafio é fazer convergir o planejamento local com o regional e o nacional, o que implica em articulação entre as diferentes esferas de governo.

Reforçar as regras é fazer com que sejam cumpridas

A importância das regras está em oferecer uma combinação ao mesmo tempo simples, inteligente e previsível de incentivos e restrições que reforcem dinâmicas virtuosas de desenvolvimento. Eventuais problemas nessa combinação podem e devem eventualmente suscitar aprimoramentos.

O grau de controle deve ser compatível com a busca de resultados, entre eles, o de garantir a provisão adequada de direitos fundamentais; o retorno, no tempo previsto, dos recursos públicos investidos pela sociedade conforme o benefício antecipadamente estimado, os quais foram a justificativa do próprio investimento.

A questão mais corriqueira no que se refere às regras estabelecidas não é sequer o de sua inadequação ou desatualização, e sim o das dificuldades para o seu fiel cumprimento (o chamado *reinforcement*) e a amplitude de suas interpretações.

As regras deveriam estar cada vez mais “manualizadas”, ou seja, serem acompanhadas de roteiros explicativos com uma memória institucional das experiências vividas (dos problemas e sua superação), de forma a estabelecer modelos explicativos dos processos de intervenção e consolidar um entendimento sobre sua aplicação.

As regras favorecem um protagonismo estatal democrático e amigável com os empreendedores privados, deixando claros os ganhos, as contrapartidas, as obrigações e os limites a quem está empreendendo. Nesse sentido, o agente financiador mais importante, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES deve estar envolvido diretamente no desenho regulatório. O ideal seria que as normativas do BNDES considerassem como condicionalidade de seus empréstimos o pleno cumprimento de demais regras pactuadas entre governos e empreendedores privados. No aspecto do financiamento, já se tem avançado muito nas salvaguardas para evitar projetos que violem os direitos humanos e promovam a precarização da mão de obra.

No que se refere à garantia de direitos, há que se implementar e se respeitar essas normas, no âmbito institucional e na realização de políticas públicas.

Embora haja problemas que às vezes estão além da responsabilidade dos empreendedores, há também casos nos quais foram descobertos erros gravíssimos de não cumprimento do que havia sido determinado para o respeito a direitos, constituindo, portanto, obrigações dos empreendedores. Houve ocasiões em que as empresas simplesmente resolveram o problema pagando as multas sobre tais obrigações. A forma cômoda e rápida está prevista na regra, mas significa, na prática, a aceitação de uma ruptura de direitos. Provavelmente, a decisão do empreendedor esteve acompanhada de uma falta de pressão dos órgãos de Estado para que o respeito aos direitos fosse objeto de cobranças sistemáticas, e não uma constatação tardia.

Portanto, parte das violações de direitos humanos cometidas pelas empresas decorre de uma omissão ou falta de um mesmo espírito de urgência na atuação dos órgãos do Poder Público no que se refere a essas violações. Um primeiro passo a ser avaliado

é o de verificar se os editais de licitação das grandes obras estão de fato incluindo salvaguardas relacionadas à proteção de direitos humanos e de consulta à comunidade local afetada. Tais salvaguardas não constituem novas obrigações, descabidas ou exorbitantes em relação ao que diz a lei. São apenas o reforço e a tradução, para o instrumento que normatiza a posterior obrigação contratual a ser firmada, de compromissos que devem estar claros e reiterados.

Um exemplo específico é a exploração sexual infantil, que ocorre na fronteira do canteiro de obras e para a qual existem leis protetivas claras. A história de desrespeito à lei, no entanto, se repete. Trata-se de um retrato real e grave do grau de violação que acontece nesses empreendimentos.

Questões como essa reforçam a necessidade já apontada de criar estruturas mais robustas de governança que consigam, para além da articulação e coordenação, fazer a transição para o momento seguinte, pós-emprego, que precisará de governos mais integrados e instituições mais atuantes e fortalecidas para o cumprimento de suas funções. Retomando o exemplo da exploração sexual infantil, não é o empreendimento quem dará conta do problema, e sim as instituições organizadas em torno do município, do estado e do sistema de Justiça. O importante é que a diretriz de garantir direitos humanos fundamentais tenha continuidade e que a liderança desse processo seja conduzida pelo estado e pelos municípios.

Outro desafio exemplar é o do campo ambiental. O Brasil também tem uma legislação ambiental bastante rigorosa e suficientemente detalhada, que produziu resultados positivos ao longo dos anos. A questão, neste sentido, mais uma vez não é a regra em si, mas a previsibilidade, a razoabilidade a tempestividade e seu reforço (cumprimento). No processo de licenciamento, o nó crítico tem sido a elaboração dos termos de referência. Eles balizam os elementos a serem considerados nos estudos de impacto ambiental e que fundamentarão o projeto básico. Hoje, não temos normas estabelecidas para que esse termo seja elaborado com a brevidade e a razoabilidade necessárias.

Seria desejável que o processo de licenciamento fosse feito com a antecedência e o detalhamento necessários para evitar zonas de sombra, de modo a que, uma vez estabelecido, seja realmente cumprido e nos prazos determinados. Quanto mais objetividade no processo de licenciamento, mais segurança para ambos os lados.

As obras previstas na geração de energia para os próximos dez anos já estão definidas. A maior parte delas fica na região amazônica, tangenciando várias comunidades indígenas, com ritmos de compreensão e envolvimento diferentes. A antecedência para a articulação e o envolvimento das comunidades está garantida, desde que os processos se iniciem desde já.

Um caminho prático para trabalhar tais questões é envolver os atores na construção e discussão desde a fase preliminar, e não só no período de execução. É preciso trazer os atores políticos para construir uma agenda de desenvolvimento territorial. Os PPAs estaduais e municipais são bons instrumentos para isso.

A urgência dos empreendimentos, que é bem-vinda, não pode servir de justificativa para o não cumprimento de obrigações e o desrespeito a direitos. Embora as obras sejam extremamente benéficas pelas oportunidades que carregam para localidades desassistidas, há casos específicos de violações que passam a ocorrer em escala nunca antes vistas, além da precarização dos serviços que já não eram adequados antes da chegada da multidão de trabalhadores. A solução prática e elementar é a de que os estudos de impacto precisam estimar a nova população local, com a vinda dos empreendimentos, e prever a estrutura necessária de serviços públicos locais a ser disponibilizada, em caráter permanente (novos hospitais, novas escolas, delegacias de polícia) ou provisório (hospitais de campanha, escolas que, depois, se desativadas, se tornem equipamentos públicos diversos ou moradias).

Os canais de diálogo e participação também precisam mais de reforço àqueles já existentes do que da criação de novos espaços. Já existe uma ampla rede de participação social e processos massivos de consulta. É preciso evitar a competição e a dispersão dos espaços de participação.

O fundamental é permitir a identificação dos problemas sociais para, depois de reconhecidos, definir suas respostas. É preciso planejar, definir e identificar qual a expectativa que a comunidade pode ter em relação aos empreendimentos e realizar o processamento dessas expectativas e demandas pelos órgãos competentes.

Pensar formas e instrumentos de pactuação, entre governo e sociedade, com a ideia da corresponsabilidade, chamando a comunidade para assumir o papel de protagonista, é fundamental, pois fortalece e qualifica a relação entre governo e sociedade.

Não há mais espaço para um modelo de grandes planejamentos centralizados e de empreendimentos feitos sem transparência, sem debate público e sem ganhos para as comunidades atingidas. Como consequência, há uma pressão por projetos que sejam abertos. Abertos à legitimação, à persuasão, ao diálogo, à construção da confiança. Torna-se necessário dedicar tempo, esforço, articulação e transparência para construir tal confiança.

Conclusões

O debate em torno das estratégias para a implementação dos investimentos em infraestrutura se inseriu na perspectiva de aprofundar o modelo de desenvolvimento com crescimento, inclusão social e econômica e promoção dos direitos humanos.

As obras de infraestrutura abrem uma nova etapa para o Brasil. Os desafios do Estado crescem na medida em que a própria sociedade se agigantou diante do Estado. Seu ímpeto participativo é maior, suas reivindicações são mais incisivas, seu grau de exigência é cada vez maior.

Os problemas experimentados pelo processo de desenvolvimento, conforme a conclusão dos debates, decorrem da ausência ou ineficiência de alguns pontos cardeais, como o do cumprimento e harmonização das regras, o acionamento de instrumentos de planejamento e financiamento e a deficiência dos mecanismos de governança.

As soluções vislumbraram, no que se refere às regras, a importância de seu cumprimento e articulação, de forma a torná-las mais claras, razoáveis e tempestivamente empregadas. As sugestões foram menos no sentido de se criar novas regras e mais no sentido de aprimorar e reforçar as já existentes, detalhando e “manualizando” seu entendimento.

Os instrumentos de coordenação, de cooperação, de articulação, de solução de controvérsias e de planejamento devem, por sua vez, ser acionados por estruturas de governança mais ágeis, mais presentes e mais integradas.

Independentemente das alternativas aventadas a esse respeito, o importante é que se crie uma estrutura intergovernamental,

localizada junto ao próprio empreendimento, que represente a presença do Estado e tenha autoridade para promover articulações e negociações e, também, capacidade de coordenação operacional e cooperação federativa. Enfim, um organismo único, capaz de tomar decisões, com a participação de diferentes órgãos autônomos, mas coordenados sob um mesmo processo.

A grande pergunta para o desenvolvimento brasileiro não é exatamente sobre o tamanho do Estado, e sim sobre qual tipo de Estado a sociedade quer e precisa. Os requisitos exigidos pela sociedade implicam não só no fortalecimento da capacidade de administração, de regulação e de financiamento, mas no redesenho da relação entre Estado e sociedade.

O grande desafio é associar mais fortemente a governança das grandes obras de infraestrutura com a dimensão participativa. A participação, o envolvimento, a cobrança e mesmo o protesto da sociedade devem ser acolhidos no planejamento do desenvolvimento. As divergências que surgem ao longo desses processos melhoram os projetos se a elas o Estado reage de forma democrática e qualificada.

Sem que se acarrete prejuízo à urgência das obras, que não podem atrasar a entrega de seus benefícios ao conjunto da sociedade, a participação e a crítica, quando feitas de forma aberta, direta e honesta, podem fazer com que as iniciativas governamentais devolvam soluções mais eficazes e duradouras.



cgge



Ministério do
Planejamento

G O V E R N O F E D E R A L



PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA