



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL NA AMAZÔNIA

MARJORIE BARROS NEVES

**HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA E GOVERNANÇA TERRITORIAL: Análise da
Gestão do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – 2013 a 2016**

Belém – PA

2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL NA AMAZÔNIA

MARJORIE BARROS NEVES

**HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA E GOVERNANÇA TERRITORIAL: Análise da
Gestão do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – 2013 a 2016**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia, do Programa de Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará na área de Interdisciplinar.

Orientador: Prof. Dr. Gilberto Rocha

Coorientador: Prof. Dr. André Farias

Belém – PA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N511h Neves, Marjorie

HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA E GOVERNANÇA TERRITORIAL: Análise da Gestão do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu 2013 - 2016 / Marjorie Neves. - 2017. 115 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM), Núcleo do Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Gilberto Rocha

Coorientação: Prof. Dr. André Farias.

1. Inserção Regional. 2. Governança Territorial. 3. Relações Institucionais. I. Rocha, Gilberto, *orient.* II. Título

CDD 621.312134

MARJORIE BARROS NEVES

**HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA E GOVERNANÇA TERRITORIAL: Análise da
Gestão do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – 2013 a 2016**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia, do Programa de Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará.
Área: Interdisciplinar.

Data da defesa: 19 de dezembro de 2017

Banca Examinadora:

Prof.º Dr. Gilberto Miranda Rocha (Orientador)
PPGEDAM/UFPA

Prof. Dr. Philippe Plas (Examinador Interno)
PPGEDAM/UFPA

Profa. Dra. Maria Amélia da Silva Rodrigues Enriquez (Examinador Externo)
FACECON/UFPA

Prof. Dr. Marco Antônio Silva Lima (Examinador Externo)
DFCS/UEPA

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, José Neves e Maria José Neves, os maiores amores da minha vida, a quem dedico todas as minhas vitórias.

Ao Roterdan Marinho, companheiro de todos os momentos, pela compreensão, carinho e apoio ao longo do período de elaboração deste trabalho.

Aos meus irmãos, Joselane Neves e Joselan Neves, e sobrinhos Layla Neves, Júlia Eduarda Neves e José Lohan Neves, seres especiais que preenchem minha vida de amor e motivação.

À minha amada avó, Maria de Lourdes Neves Barros (*in memoriam*), que me traz paz e um sorriso especial de onde quer que esteja.

AGRADECIMENTOS

À admirável Prof^a. Dra. Maria Amélia Rodrigues da Silva Enriquez, pela motivação em dar continuidade a minha vida acadêmica, pela inspiração na escolha do tema e pela competência e dedicação ao trabalho desenvolvido na Região do Xingu.

Ao orientador e amigo, Prof. Dr. Gilberto Rocha, pela competência e respeito com que conduziu este processo, do amadurecimento da ideia até a sua síntese.

Aos professores e amigos Dr. André Farias, Dr. Marco Antônio Lima e Dr. Phillip Plas, pelas valiosas contribuições na construção deste trabalho e no Exame de Qualificação.

Aos meus amigos e membros do PDRS do Xingu que contribuíram com a realização deste trabalho e que vivem uma luta diária em busca de dias melhores através da aprendizagem coletiva pelo desenvolvimento regional sustentável do Xingu.

Aos colegas, professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA pela condução do curso de mestrado.

RESUMO

Esta pesquisa aborda os aspectos e princípios da governança territorial como exercício da gestão social, ancorados na mobilização e relações institucionais em torno da construção de projetos hidrelétricos na Amazônia, tomando-se um estudo de caso do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS do Xingu), como estratégia de inserção regional, do setor elétrico, a partir da implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no estado do Pará. A pesquisa analisa a gestão do PDRS do Xingu por dentro, a fim de identificar as instituições e suas relações no desenho de uma governança territorial no modelo que está concebido, de forma a investigar como as relações institucionais entre os membros constituintes produzem uma governança territorial para absorção de benefícios para o desenvolvimento regional. A abordagem neo-institucionalista e a abordagem territorial permitem a análise da gestão do PDRS do Xingu, a partir da construção de uma matriz de avaliação da governança territorial utilizada por Valdir Dallabrida (2015), para identificar quais princípios da governança territorial estão presentes nesta experiência de gestão social e quais precisam ser aprimorados. Esta é uma pesquisa participante que utilizou a metodologia de aplicação de questionários semi-estruturados para coletar o perfil e a percepção dos membros das instâncias consultivas e deliberativas sobre a gestão do PDRS do Xingu. Os resultados da pesquisa demonstram que as relações institucionais oportunizadas pelas reuniões do PDRS do Xingu, ancoradas em espaços de negociação, têm promovido aprendizado social e territorial, condição indispensável para o alcance de definições de diretrizes sólidas para o processo de desenvolvimento regional, mas também expressam assimetrias de conhecimento técnico e do quadro regional, o que interfere diretamente no alcance das ações e de seus efeitos sinérgicos na região.

Palavras-chave: inserção regional, governança territorial, relações institucionais.

ABSTRACT

This research deals with the aspects and principles of territorial governance as an exercise in social management, anchored in the mobilization and institutional relations around the construction of hydroelectric projects in the Amazon, taking a case study of the Sustainable Regional Development Plan of the Xingu (Xingu PDRS), as a strategy for the regional insertion of the electric sector, from the implementation of the Belo Monte Hydroelectric Power Plant in the state of Pará. The research analyzes the management of the Xingu PDRS inside, in order to identify the institutions and their relations in the design of a territorial governance in the model that is conceived, in order to investigate how the institutional relations between the constituent members produce a territorial governance to absorb benefits for the regional development. The neo-institutionalist approach and the territorial approach allow the analysis of the management of the Xingu PDRS, from the construction of a matrix of territorial governance evaluation used by Valdir Dallabrida (2015), to identify which territorial governance principles are present in this experiment and which need to be improved. This is a participant research that used the methodology of application of semi-structured questionnaires to collect the profile and the perception of the members of the advisory and deliberative instances on the management of the Xingu PDRS. The results of the research show that the institutional relations provided by the Xingu PDRS meetings, anchored in negotiation spaces, have promoted social and territorial learning, an indispensable condition for the definition of sound guidelines for the regional development process, but also express asymmetries of technical knowledge and the regional framework, which directly interferes with the scope of actions and their synergistic effects in the region.

Key words: regional insertion, territorial governance, institutional relations.

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 – Usinas Hidrelétricas na Amazônia brasileira.....	25
Mapa 02 – Hidrelétricas no estado do Pará.....	27
Mapa 03 – Usinas Hidrelétricas e as Unidades de Conservação no Pará.....	28
Mapa 04 – Área de abrangência do PDRS do Xingu.....	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – As maiores UHE's na Amazônia.....	26
Quadro 02 – Grau de disciplinamento da regulação de UHE no Brasil.....	32
Quadro 03 – Dimensões, princípios e critérios para avaliação da governança territorial	51
Quadro 04 – Lista de órgãos governamentais que elaboraram o PDRS do Xingu.....	53
Quadro 05 – Consultas Públicas sobre o PDRS do Xingu	56
Quadro 06 – Instituições membros do CGDEX - 2013 a 2016.....	72
Quadro 07 – Dimensões e princípios para análise de governança territorial	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Respostas obtidas por segmento.....	69
Gráfico 02 – Membros entrevistados por instâncias do PDRSX.....	69
Gráfico 03 – Origem dos membros entrevistados do PDRS do Xingu.....	70
Gráfico 04 – Nível de escolaridade dos membros do PDRS do Xingu.....	71
Gráfico 05 – Média anual de participação do CGDEX - 2013 a 2016.....	79
Gráfico 06 – Média anual de participação da CT-01 - 2013 a 2016.....	80
Gráfico 07 – Média anual de participação da CT-02 - 2013 a 2016.....	81
Gráfico 08 – Média anual de participação da CT-03 - 2013 a 2016.....	82
Gráfico 09 – Média anual de participação da CT-04 – 2013 a 2016.....	82
Gráfico 10 – Média anual de participação da CT-05 – 2013 a 2016.....	83
Gráfico 11 – Média anual de participação da CT-06 – 2013 a 2016.....	84
Gráfico 12 – Média anual de participação da CT-07 – 2013 a 2016.....	84
Gráfico 13 – Média anual de participação da CT-08 – 2013 a 2016.....	85
Gráfico 14 – Relação da média de participação e projetos aprovados por CT – 2011 a 2016.....	87
Gráfico 15 – Análise da dimensão de atores, poderes e relações.....	91
Gráfico 16 – Análise da dimensão de processo de decisão.....	93
Gráfico 17 – Análise da dimensão de coordenação de políticas.....	95
Gráfico 18 – Análise da dimensão de resultados dos processos de governança territorial.....	96
Gráfico 19 – Matriz de percepção dos membros dos PDRS do Xingu em relação às dimensões da governança territorial.....	97
Gráfico 20 – Análise das Dimensões da Governança Territorial no PDRS do Xingu.....	98
Gráfico 21 – Opinião de satisfação quanto à gestão do PDRS do Xingu (2016).....	99

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Processo de governança na dinâmica territorial do desenvolvimento.....	48
Figura 02 – Linha do tempo da UHE Belo Monte.....	57
Figura 03 – Organograma da estrutura organizacional do PDRS do Xingu.....	61
Figura 04 – Composição do CGDEX.....	62
Figura 05 – Matriz de percepção dos membros do PDRS do Xingu em relação às dimensões de governança territorial.....	91
Figura 06 – Proposições para Governança Territorial na Amazônia.....	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Projetos aprovados no PDRS do Xingu – 2011 a 2016.....	66
Tabela 02 – Situação dos projetos aprovados no PDRS do Xingu – 2011 a 2016.....	67
Tabela 03 – Situação dos projetos aprovados no PDRS do Xingu por instância – 2011 a 2016.....	68
Tabela 04 – Número de instituições no CGDEX por ano.....	75

LISTA DE SIGLAS

ADT – Agenda de Desenvolvimento Territorial
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF – Constituição Federal
CGDEX – Comitê Gestor do PDRS do Xingu
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CT – Câmara Técnica
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
GPI – Grandes Projetos de Investimentos
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDEFLORBio – Instituto de Desenvolvimento Florestal e Biodiversidade
IDESP – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
ITERPA – Instituto de Terras do Pará
MAPA – Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento
MDA – Ministério da Defesa Agrária
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação
MI – Ministério da Integração
MMA – Ministério de Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas de Energia
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NAEA – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NESA – Norte Energia Sociedade Anônima
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento
PAS – Plano Amazônia Sustentável
PBA – Plano Básico Ambiental
PDRS – Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
PIN – Programa de Integração Nacional
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

RI – Região de Integração

SEDEME – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia

SEDUC – Secretaria de Estado de Educação

SEGUP – Secretaria de Estado de Segurança Pública

SEIR – Secretaria Estadual de Integração Regional

SEJUDH – Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos

SEMAS – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade

SEPOF – Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças

SESPA – Secretaria de Estado de Saúde Pública

UHE – Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1 – GRANDES PROJETOS HIDRELÉTRICOS NA AMAZÔNIA E A INSERÇÃO REGIONAL.....	22
1.1 Energia para o desenvolvimento.....	23
1.2 O setor elétrico e a regulação de aproveitamentos hidrelétricos.....	29
1.3 Usinas Hidrelétricas e a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável.....	34
CAPÍTULO 2 – RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA TERRITORIAL.....	41
2.1 Mecanismos de governança territorial e suas possibilidades concretas de benefício ao desenvolvimento.....	46
CAPÍTULO 3 – PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU.....	55
3.1 Inovação estratégica de Belo Monte.....	55
3.2 A estrutura organizacional do PDRS do Xingu.....	60
3.2.1 FUNCIONAMENTO DO PDRS DO XINGU.....	63
3.2.2 PERFIL DOS MEMBROS DO PDRS DO XINGU.....	68
3.2.3 PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NO PDRS DO XINGU.....	72
3.2.4 MATRIZ DE PERCEPÇÃO DOS MEMBROS QUANTO À GESTÃO DO PDRS DO XINGU.....	88
3.3 Proposições para Governança Territorial na Amazônia.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
REFERÊNCIAS.....	108
APÊNDICE.....	112

INTRODUÇÃO

As atividades produtivas e o aumento da população produzem um aumento das demandas por geração de energia e, no Brasil, estas estimulam a constituição de conglomerados institucionais, a fim de oportunizar projetos que venham a atender estas demandas com o planejamento e a implantação de empreendimentos hidrelétricos.

A implantação de projetos hidrelétricos na Amazônia tem sido objeto de inúmeros estudos e de crescente intervenção política, cabendo ao Governo Federal o poder decisório sobre a implantação destes Grandes Projetos de Investimentos (GPI), os quais têm sido utilizados estrategicamente em discursos políticos com a promessa de desenvolvimento e crescimento econômico na produção de energia.

A construção de grandes projetos hidrelétricos na Amazônia representa um grande desafio aos governos, ao setor elétrico e, principalmente, às populações impactadas, pois é imposta a necessidade de construir estratégias que venham ao encontro do desenvolvimento territorial, dados os profundos impactos e transformações políticas, sociais e ambientais provocadas pelos empreendimentos hidrelétricos.

Desde a década de 1970, o planejamento da construção de projetos hidrelétricos na Amazônia impulsionou vários movimentos sociais voltados para o alerta aos impactos negativos que estes empreendimentos poderiam causar. Estes movimentos foram reafirmados pelas experiências negativas da implantação das Usinas Hidrelétricas (UHE) de Tucuruí, no Pará (1984), e UHE de Balbina, no estado do Amazonas (1989), que provocaram profundas transformações culturais, impactos ambientais e socioeconômicos. Cita-se, como um exemplo sensível, o realocamento de comunidades e de povos tradicionais para novas áreas devido ao alagamento gerado pela barragem da hidrelétrica (FEARNSIDE, 2015).

A história se repete com a construção da UHE Belo Monte, no Pará, onde diversas iniciativas institucionais tentam interagir com objetivos comuns ao desenvolvimento regional do Xingu. Desde seu planejamento, quando conhecida como UHE de Kararaô (nome da comunidade indígena que mora ao lado), a UHE Belo Monte é acompanhada de muitos estudos científicos, publicações, documentários e pesquisas que retratam a trajetória de sua construção e, conseqüentemente, seus conflitos e impactos socioambientais. Entretanto, ainda são poucos os estudos com enfoque nos atores responsáveis por construir um modelo de gestão com vistas ao desenvolvimento regional, paralelo a este projeto hidrelétrico no coração da Amazônia.

Percebe-se que, com a implantação de grandes projetos hidrelétricos, ao invés da redução das disparidades regionais, com a desconcentração industrial e a abertura de frentes de trabalho nas regiões deprimidas, o que tem restado às regiões de implantação são os graves efeitos desses projetos, tais como a desestruturação de atividades preexistentes, o crescimento populacional desordenado e a degradação ambiental (BORTOLETO, 2001).

Não cabe aqui aprofundar sobre os impactos e conflitos provocados pelos grandes projetos hidrelétricos e, sim, identificar os movimentos institucionais que já estão em curso, em um processo de amadurecimento organizacional forçado, na busca de estratégias que visem a superar esses impactos no enfrentamento de novos desafios que chegam como avalanches.

A UHE Belo Monte foi construída na região do Xingu e assumiu, além do desafio de ser a maior hidrelétrica, em potencial, genuinamente brasileira, também apresenta um diferencial sob a ótica da proposta institucional de desenvolvimento. Assim, como mecanismo que envolvesse as instituições para discutir o desenvolvimento regional, à luz das imposições legais, além dos condicionantes do licenciamento ambiental, foi criado o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS do Xingu).

Essa dinâmica institucional é vista como uma estratégia de inserção regional do setor elétrico no âmbito de sua estrutura organizacional e de gestão, pois, desde sua constituição, prevê a interação entre órgãos e entidades de todas as esferas de governo e da sociedade civil em um ambiente sociopolítico “polêmico” por apresentar uma diversidade de interesses, aliada à autonomia dos indivíduos e dos grupos que demandam estratégias capazes de criar oportunidade de desenvolvimento territorial em função dos efeitos do projeto hidrelétrico da UHE Belo Monte.

Com uma base referencial institucionalista, ou neo-institucionalista, enfatiza-se os acordos, regras e organizações criados pelos atores envolvidos para se protegerem contra os riscos enfrentados pela implantação dos projetos hidrelétricos. Outra preocupação presente nesta pesquisa é entender o processo das relações institucionais, tentando perceber como os atores envolvidos compreendem e se adaptam aos contextos em transformação para que as políticas públicas estratégicas atendam às demandas regionais.

Atualmente, a análise dos processos de desenvolvimento territorial passa, cada vez mais, a considerar a existência de “redes de articulação” de atores, instituições e programas no processo da política pública, buscando caracterizar suas formas de construção, sendo importante identificar seus participantes, estratégias de ação coletiva e suas condições de reprodução ao longo do tempo (DELGADO et al., 2007).

Considerando que as estratégias de inserção regional de grandes empreendimentos visam a resolver tradicionais conflitos de apropriação desigual de benefícios e custos entre diferentes áreas geográficas e setores econômicos (MME, 2015), esta pesquisa tem um enfoque na dimensão organizacional, com vistas a analisar o PDRS do Xingu por dentro, como estratégia de inserção regional, na formatação de modelos de governança territorial por meio dos aspectos da participação, relação institucional e interação dos atores envolvidos na tomada de decisões, em busca do desenvolvimento em regiões impactadas por projetos hidrelétricos.

O arcabouço teórico da pesquisa está baseado nas literaturas de governança territorial, relações institucionais e gestão social. Entretanto, também serão considerados os conceitos de instituições, desenvolvimento territorial e aprendizagem territorial por suas inter-relações com a discussão principal.

A metodologia desta pesquisa descritiva se baseia em levantamento documental, bibliográfico, aplicação de formulários e questionários, análise de dados qualitativa e quantitativa, a partir da metodologia estatística da Escala de Likert (MARTINS e THEÓPHILO, 2007), oportunizando a construção de uma matriz de percepção dos participantes quanto à gestão do PDRS do Xingu em relação aos aspectos da governança territorial.

A gestão organizacional do PDRS do Xingu é analisada como um estudo de caso de estratégia de inserção regional do setor elétrico, já que se constituiu a partir da construção da UHE Belo Monte, perpassando pela caracterização das instituições pertencentes a este mecanismo de gestão, bem como pela análise de dados da dimensão organizacional nos aspectos da participação e percepção dos membros em relação à governança territorial, com vistas a arrolar as relações institucionais aos resultados do PDRS do Xingu no desenvolvimento territorial.

A pesquisa levanta o perfil dos representantes das instituições constituintes da governança, bem como mapeia a percepção dos membros constituintes do PDRS do Xingu, analisando as variáveis de governança territorial propostas por Dallabrida (2015), sendo as dimensões: a) atores, poderes e relações institucionais; b) processo de decisão; c) coordenação de políticas; e d) resultados do processo de governança territorial.

Dessa forma, este estudo analisa a governança do PDRS do Xingu quanto à participação e relações institucionais, com base na percepção dos membros constituintes, em que permita identificar contribuições efetivas desta governança ao desenvolvimento territorial do Xingu. O estudo de caso foi escolhido por representar um espaço de interação institucional

diversificada, instituído legalmente, com recurso financeiro finito destinado a implementar políticas públicas e iniciativas que promovam o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida de pessoas que habitam os municípios impactados pela UHE Belo Monte.

Até o final de 2016, o comitê gestor do PDRS do Xingu realizou 50 reuniões, cuja interação de cerca de 60 instituições forma um arranjo institucional em que, diante a missão de atuar frente às transformações de um grande projeto hidrelétrico na Amazônia, se elegeu a questão central que norteia esta pesquisa, sendo ela: como as relações institucionais entre os membros constituintes da gestão do PDRS do Xingu produzem uma governança territorial para absorção de benefícios para o desenvolvimento regional?

Parte-se da hipótese de que as relações institucionais, oportunizadas pelo encontro periódico de organizações, promovem aproximação institucional, aprendizagem e construção coletiva para uma gestão social dentro de um espaço de mediação, que se materializam por meio de um fórum participativo que viabiliza projetos e ações para o desenvolvimento regional. Mas também é possível que as relações institucionais no âmbito do PDRS do Xingu expressem assimetrias de conhecimento técnico e de estratégias políticas que condicionem e/ou oportunizem a retenção diferenciada de benefícios regionais e locais.

Para isso, o primeiro capítulo é dedicado a uma exposição temporal sobre os grandes projetos hidrelétricos na Amazônia e sobre os aspectos políticos e sociais que levaram à criação de mecanismos de inserção regional, por parte do setor elétrico. São abordados marcos legal, políticos e institucionais que vão ao encontro da relação do empreendimento do setor elétrico e sua intervenção na transformação socioeconômica e ambiental na Amazônia, com destaque para a elaboração de planos de desenvolvimento regional.

O segundo capítulo, com uma abordagem neo-institucionalista, analisa os conceitos de relações institucionais e governança territorial, buscando compreender os comportamentos das representatividades institucionais, a partir das dimensões da governança territorial, com base nos estudos de Dallabrida (2015). Também é identificado como estas dimensões estão inseridas no processo de desenvolvimento, considerando a existência de uma diversidade institucional no PDRS do Xingu, estimuladas à participação política, tendo em vista a construção de consensos dentro de uma governança territorial.

O terceiro capítulo traz um estudo de caso sobre o comitê gestor e as câmaras técnicas do PDRS do Xingu, os quais apresentam uma dinâmica interinstitucional como atuação inovadora da política de desenvolvimento regional. Este capítulo apresenta o levantamento do histórico de criação do comitê gestor e a estrutura organizacional, destacando o

funcionamento da governança e perfil dos membros para uma análise da participação e percepção dos membros quanto à gestão do PDRS do Xingu, no período de 2013 a 2016.

Para a realização desta pesquisa, foram aplicados 129 questionários para membros do Comitê Gestor (CGDEX) e das oito Câmaras Técnicas (CT's) do PDRS do Xingu, em que se alcançou uma amostra de 27% do universo da pesquisa. O questionário foi aplicado presencialmente, durante as reuniões ordinárias do CGDEX, no município de Altamira, e por meio digital, entre os meses de fevereiro e maio de 2017.

A coleta de dados obteve informações para análise quantitativa da participação dos membros da governança e qualitativa para a identificação de perfil dos representantes institucionais e percepção dos membros quanto à gestão do PDRS do Xingu.

A pesquisa aponta que o perfil dos representantes institucionais da governança territorial praticada no Xingu é assimétrico quanto à origem e, principalmente, quanto ao nível de escolaridade, não menos importante do que os saberes tradicionais, o que pode influenciar na tomada de decisões, considerando que o funcionamento da governança permite uma atuação compartilhada de atores de diferentes segmentos para tomada de decisões sobre projetos importantes com vistas ao desenvolvimento da região.

Mesmo com a assimetria dos representantes, o que caracteriza a pluralidade institucional existente no Xingu, a percepção dos membros transborda as inquietações e desafios coletivos, ocasionados pela fragilidade de alguns princípios da governança territorial, em que a descontinuidade da gestão e dos representantes é um dos pontos que provoca insegurança institucional e aumenta os desafios para a implementação de políticas públicas, principalmente por ser uma área profundamente impactadas pelo projeto hidrelétrico.

A pesquisa constata que as dimensões da governança territorial estão presentes na gestão do PDRS do Xingu, embora ainda precisem de aprimoramento, pois a pesquisa demonstra que as relações institucionais envolvem rede de poder, atores, processo de decisão e coordenação de políticas. Essas dimensões precisam estar internalizadas nas percepções dos membros que constituem a governança territorial, de forma que alcancem um equilíbrio, respeitando as peculiaridades da realidade local para que as relações institucionais possam absorver benefícios concretos para o desenvolvimento regional.

Por fim, com base nos resultados desta pesquisa, são feitas proposições a serem levadas em consideração no aprimoramento da governança territorial no Xingu, que, no entanto, podem ser observadas com atenção também para a construção de outras estratégias de inserção regional semelhantes na Amazônia.

CAPÍTULO 1 – GRANDES PROJETOS HIDRELÉTRICOS NA AMAZÔNIA E A INSERÇÃO REGIONAL

O presente capítulo tem como objetivo explorar como ocorre o processo de instalação de grandes projetos hidrelétricos na Amazônia, considerando de fundamental importância à compreensão histórica do uso do recurso hídrico para fins de geração de energia do Brasil e para o desenvolvimento da Amazônia. Será debatida a importância da geração de energia para o desenvolvimento, relacionando o conceito de Grandes Projetos de Investimentos, instrumentos de regulação de aproveitamentos hidrelétricos e a concepção do que é entendido sobre inserção regional para o setor elétrico.

A discussão sobre grandes projetos na Amazônia requer uma visão mais ampla sobre o que eles significam, numa visão além de grandes obras físicas, pois deve considerar as conexões com os aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Santos (1995) identifica os grandes projetos como sistemas técnicos e sistemas de ações, os quais exigem uma unidade de comando. E é importante mencionar que todos os grandes projetos na Amazônia são planejados e comandados por instituições que não estão na Amazônia.

O termo de Grandes Projetos de Investimentos (GPI), segundo Vainer (1992), caracteriza projetos que mobilizam com intensidade os elementos de capital, força de trabalho, recursos naturais, energia e território. Estes elementos descrevem o processo de instalação dos Grandes Projetos Hidrelétricos – sistemas técnicos – que ganharam espaço em todo o território brasileiro.

Os sistemas de ações, isto é, a tomada de decisões políticas e econômicas (SANTOS, 1995), historicamente, conduzem o setor elétrico, a regulação de empreendimentos hidrelétricos e as estratégias de inserção regional, destacando a elaboração de planos de desenvolvimento (VAINER, 1992).

Para compreender como os sistemas de ações promovem os sistemas técnicos é necessário resgatar as justificativas econômicas, sociais e ambientais para geração de energia e as dinâmicas institucionais. Moretto et al.(2012), Fearnside (2015), Bortoleto (2001), Vainer (1992) e outros autores permitem resumir este histórico do setor elétrico e sua relação com o desenvolvimento regional, fazendo referência à construção da UHE Belo Monte.

1.1 Energia para o desenvolvimento

A opção pela priorização de geração de energia hidrelétrica na matriz energética no Brasil é justificada devido ao grande potencial disponível de recursos hídricos no país. Segundo Moretto et al.(2012), o Brasil possui um potencial hidrelétrico de 260 mil MW, sendo que na Amazônia este potencial é de 132 mil MW (51%).

Discorrer sobre a necessidade de geração de energia no Brasil requer compreender como as demandas e as tomadas de decisão ocorreram ao longo do tempo, considerando as transformações políticas e econômicas, como pilares fundamentais para o desenvolvimento regional (DINIZ, 2009).

A partir da década de 1950, após a era industrial, constata-se a necessidade política do Governo Federal de promover o desenvolvimento regional para controle de todo território nacional (BORTOLETO, 2001). Estudos sobre o desenvolvimento regional proporcionaram muitas teorias, as quais tiveram e ainda têm grande influência no processo decisório de desenvolvimento regional brasileiro.

Nesse período, dá-se início ao planejamento de investimentos em grandes projetos estruturantes nas diferentes regiões do país, com vistas a complementar a matriz produtiva nacional e/ou reduzir as desigualdades espaciais. Vêm daí os grandes projetos de infraestrutura em geração de energia, construção de estradas e aeroportos.

A década de 1960, com a execução dos planos de nacionalização da produção como o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-66) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED, 1968-70) foi um período em que o setor elétrico se desenvolveu e se expandiu nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, sendo necessária a existência de instituições que pudessem conduzir e regular o setor elétrico no Brasil (IPEA, 2014).

Neste mesmo período, no ano de 1962, foi criada a Eletrobrás, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), com as atribuições de planejar e coordenar o setor; desempenhar as funções de *holding* de várias concessionárias, além de administrar os recursos financeiros destinados às obras de expansão da base produtiva do setor, papel esse antes desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com isso foram realizados inventários para identificar o potencial hidrelétrico em todo território brasileiro com recursos do Fundo Especial das Nações Unidas e do Banco Mundial (BIRD), chamado Plano Decenal 2010.

Das 57 hidrelétricas instaladas entre os anos de 1950 e 1979, 55 foram construídas nas regiões Sul e Sudeste, onde estariam mais próximas aos centros consumidores industriais e

com impactos socioambientais com pouca reverberação à época, já que neste período não havia legislação ambiental que pudesse amparar tal preocupação. Neste período o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil era pautado pelo crescimento econômico tradicional “a todo custo” (PIKE et al., 2006).

Com o objetivo de integrar as estratégias de ocupação da Amazônia e a estratégia de desenvolvimento do Nordeste, o Programa de Integração Nacional (PIN), instituído pelo Decreto nº 1.106/1970, rompeu um quadro de soluções limitadas a ambas as regiões, mas a elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972) reforçou a visão política de que o território nacional devia ser visto como um todo, e não fragmentado em regiões.

Entretanto, segundo Moretto et al.(2012), o aproveitamento hidrelétrico serve a um modelo característico de desenvolvimento baseado na construção de megaprojetos para ampliação da oferta de energia elétrica e atendimento às indústrias, prioritariamente, do Sul e Sudeste, sendo oportuno o planejamento do uso e aproveitamento do potencial hidrelétrico da região amazônica para suprir esta necessidade nacional.

Assim, na década de 1970, em meio às discussões internacionais sobre a questão ambiental com a Conferência de Estocolmo (1972), foram elaborados o primeiro e o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND – 1972/1974) com ênfase na industrialização do setor de bens de consumo duráveis para o setor da indústria siderúrgica (BORTOLETO, 2001). A busca pela autonomia em insumos básicos foi fortalecida pelas pressões internacionais e incorporadas pelo Banco Mundial, principal financiador das hidrelétricas.

Na década de 1980, foi revelado o Plano Decenal 2010 da Eletrobrás com a previsão de 79 barragens na região amazônica, a maioria delas nos rios Amazonas, Xingu, Tocantins, Araguaia e Tapajós, o que provocou muitas críticas, e que perduram até os dias de hoje (FEARNSIDE, 2015).

As primeiras hidrelétricas instaladas na Amazônia foram: a UHE Coaracy Nunes, no Amapá, com potência de 40 MW, inaugurada em 1975, e a UHE Curuá-Una, no estado do Pará, com potência de 30 MW, inaugurada em 1977, sendo importante destacar que nesse período havia um baixo disciplinamento quanto à regulação ambiental para a construção de projetos hidrelétricos (MORETTO et. al., 2012) e as questões sociais não eram consideradas.

Mesmo que a Amazônia tenha passado a figurar no cenário nacional como região de excelentes oportunidades e investimentos com um grande potencial hidrelétrico a região foi e ainda é alvo de impactos sociais e ambientais destes grandes projetos de investimentos.

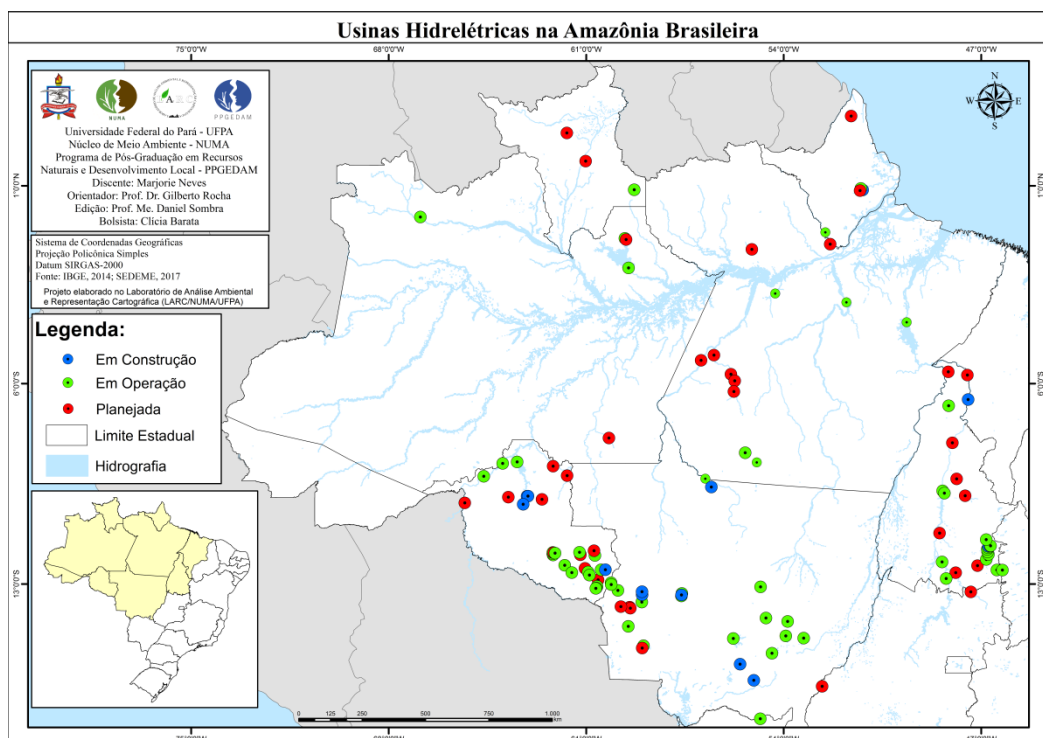
As contradições do desenvolvimento nacional mostram grandes dificuldades enfrentadas para o desenvolvimento da Amazônia, tais como a ocupação econômica

desregrada, tensões socioambientais, degradação ambiental, problemas fundiários, entre outros, que são desafios complexos para os governos federais, estaduais e municipais. Estes fatos evidenciam a controvérsia do setor elétrico brasileiro entre a alternativa favorável economicamente em função do grande potencial hidrelétrico e a significativa degradação ambiental na Amazônia (MELLO-THERY, 2016).

O Decreto nº 96.944/1988 que criou o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistema da Amazônia Legal reforça a importância da região amazônica diante do planejamento do uso de recursos naturais, mas, ainda na década de 1980, houve grandes impactos ambientais causados pela construção da UHE de Balbina no Amazonas (1989) e UHE de Tucuruí no Pará (1994), em que problemas de ordem técnica marcaram a década e a história da gestão ambiental com o alagamento de cerca de 2500 m² de floresta amazônica (MORETTO, 2012).

Estas duas hidrelétricas foram motivadas pelo abastecimento de centros consumidores industriais com a implementação da Zona Franca de Manaus no estado do Amazonas e o processamento de minério de ferro no estado do Pará. Importante lembrar que a política para a Amazônia nesse período era de “Integrar para não entregar”, compreendendo o “papal” econômico da Amazônia como catalizador de recursos naturais.

Mapa 01 – Usinas Hidrelétricas na Amazônia brasileira



Fonte: IBGE (2016) / SEDEME (2017).

Na Amazônia brasileira, há mais de 20 empreendimentos hidrelétricos em operação, entre Usinas Hidrelétricas (UHE) e Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), de até 30 MW. As cinco maiores hidrelétricas existentes são UHE Tucuruí I e II (Pará), UHE Balbina (Amazonas), UHE Samuel, UHE Santo Antônio e UHE Jirau (Rondônia); e mais recentemente construídas: UHE Teles Pires (Pará na divisa com Mato Grosso) e UHE Belo Monte (Pará), sendo que esta última é a maior hidrelétrica em termos de potencial e impactos socioambientais (Quadro 01).

Quadro 01 – As maiores UHE’s na Amazônia.

Usina Hidrelétrica (UHE)	ANO	POTENCIAL	ESTADO
UHE Curuá-Uma	1977	30 MW	Pará
UHE Tucuruí	1984	8.340 MW	Pará
UHE Balbina	1989	275 MW	Amazonas
UHE Santo Antônio	2012	3.568 MW	Rondônia
UHE Santo Antônio do Jari	2014	373 MW	Pará/Amapá
UHE Teles Pires	2015	1.820 MW	Pará/Mato Grosso
UHE Belo Monte	2016	11.233 MW	Pará

Fonte: Moretto et al. (2012) / SEDEME (2017). Organizado pela autora.

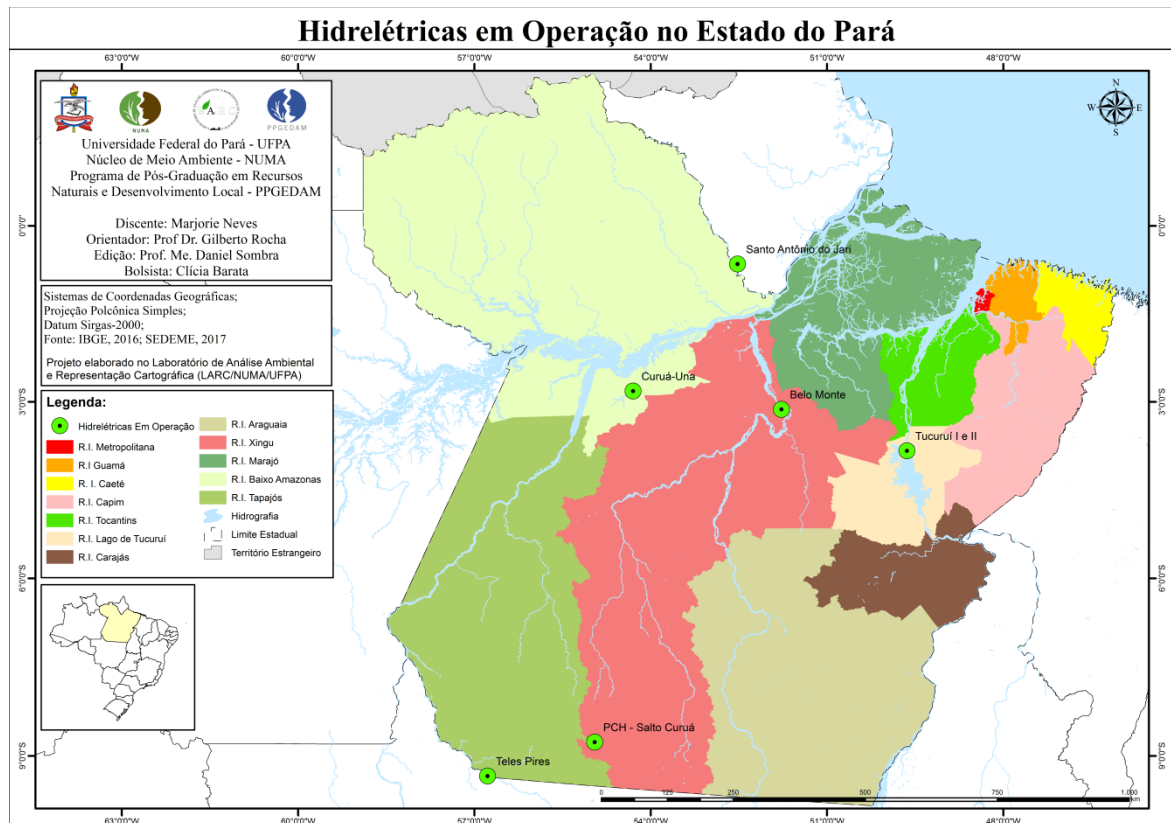
A UHE Belo Monte teve sua operação iniciada em 2016, com capacidade de geração de 11.233 KW, maior que a binacional UHE de Itaipu, no rio Paraná, inaugurada em 1982, com capacidade instalada de 6.300 MW (do lado brasileiro).

A partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, a UHE Belo Monte assume um papel estratégico como alternativa para combater a “crise do apagão¹”. Além de sua magnitude em capacidade e tecnologia para oferecer estabilidade energética aos grandes centros consumidores, provocou repercussão internacional, por causar riscos à biodiversidade do rio Xingu e da Região Amazônica como um todo, o que mobilizou a atenção de várias entidades governamentais e institucionais.

O estado do Pará abriga a maioria das UHE do Norte brasileiro e ainda tem nove projetos hidrelétricos previstos no Plano Decenal 2019 (MME, 2010). Os projetos de UHE’s no estado do Pará estão localizados nas Regiões de Integração (RI) do Lago Tucuruí, Xingu e Baixo Amazonas, totalizando quatro UHE’s em operação (Mapa 02).

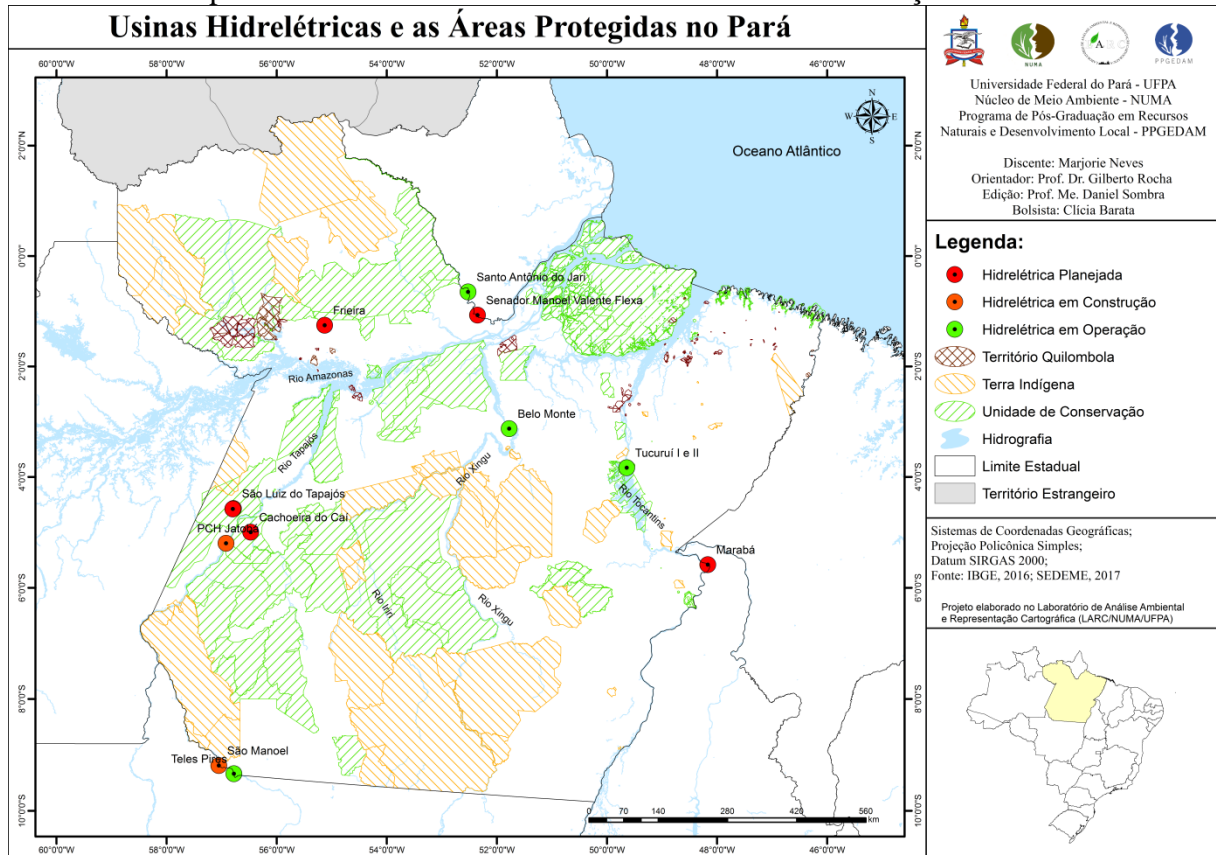
¹ A crise do apagão ocorreu durante nos anos de 2001 e 2002, após uma década sem grandes investimentos no parque gerador de energia do Brasil.

Mapa 02: Hidrelétricas no estado do Pará



O território do estado do Pará tem 68,61% de áreas especialmente protegidas, somando as Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, terras indígenas e quilombolas (Mapa 03). Um cenário multiétnico com muitas restrições históricas de políticas públicas, que revelam um triste cenário de índices de baixo desenvolvimento social a ser confrontado com a chegada desses GPI's. Importante mencionar que há o planejamento de novas PCHs e um complexo hidrelétrico na RI Tapajós, de acordo com o *site* da ANEEL (2017).

Mapa 03: Usinas Hidrelétricas e as Unidades de Conservação no Pará



Fonte: IBGE (2016) / SEDEME (2017).

Esta pesquisa destaca a Região de Integração do Xingu no estado do Pará que é composto por 70% de área protegida, havendo nove Unidades de Conservações e 14 terras indígenas.

A RI do Xingu ocupa 21% da área do Estado e é composto por dez municípios com 400 mil habitantes, equivalente à 5% da população do Pará, com baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico, a exemplo do Indicador de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Antes da implantação da UHE Belo Monte, a região do Xingu apresentou IDH-M de 0,57, em 2010, bem abaixo da média do estado do Pará, de 0,64 que, por sua vez, está aquém da média nacional de 0,72 (IPEA).

Além de se tratar de uma região multiétnica e com baixos índices de desenvolvimento, o Xingu recebeu a construção da UHE Belo Monte acompanhada de muitas polêmicas e impactos socioambientais, mesmo com todo arcabouço legal para o licenciamento ambiental atual. Essa construção foi e ainda é um cenário que envolve interferência de elementos políticos, institucionais e socioambientais relacionados à sua regulação.

1.2 O setor elétrico e a regulação de aproveitamentos hidrelétricos

Nos últimos 50 anos, os desafios enfrentados pelo estado, pelo mercado e pela sociedade em buscar do desenvolvimento passaram pela evolução da elaboração de políticas públicas e regulação de aproveitamentos hidrelétricos, que passaram a exigir o acompanhamento da dinâmica das questões socioambientais. É importante compreender os instrumentos e os processos de regulação que condicionam o grau de disciplinamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico.

Um dos primeiros instrumentos legais de normatização do uso de recursos hídricos do Brasil foi o Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), que orientou a construção das primeiras hidrelétricas, mas a partir da década de 1970, houve um declínio das vantagens comparativas brasileiras baseadas na disponibilidade de recursos naturais em função de novas exigências no controle da poluição industrial (MORETTO et al., 2012).

Para atender às novas exigências estabelecidas pelo Banco Mundial foi criada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), por meio da Lei 6.938 de 1981, como principal marco regulatório, que passou a amparar o planejamento e a gestão ambiental brasileira a partir de importantes instrumentos de política ambiental no plano nacional, tais como o zoneamento ambiental, o licenciamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental, as áreas especialmente protegidas, os padrões, entre outros. (SOUZA, 2000; SANTOS, 2004; SÁNCHEZ, 2006) identificado por Moretto et al.(2012).

A PNMA estabeleceu que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

A Resolução CONAMA 01/1986 (Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1986), apresenta com maior clareza sobre os procedimentos técnicos e burocráticos para a execução destes instrumentos, entretanto, a ausência de adequada regulamentação específica, a implantação dos instrumentos de política ambiental, durante a década de 1980, deu-se a um ambiente de grande incerteza institucional.

A nova Constituição Federal de 1988 trouxe outras novidades institucionais, como a competência municipal em planejamento e a gestão ambiental. Mais tarde, a resolução CONAMA 237/1997 (Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997) deu mais clareza sobre critérios para a definição de competência para o exercício da gestão ambiental entre União, estados e municípios.

Uma questão que mostra a complexidade da gestão pública do meio ambiente no Brasil e que tem implicações no licenciamento ambiental é o fato dos três níveis da federação terem competência legal para legislar sobre a matéria, conforme estabelecido nos artigos 23º, 24º, e 225º da Constituição Federal de 1988 (CF 88).

Sobre a gestão compartilhada do meio ambiente, o artigo 6º da PNMA estabelece que os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, bem como as fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Com isso, desde 1981, os estados e os municípios estão habilitados a criar entidades e leis que possam interferir na execução de empreendimentos e conseqüentemente no licenciamento ambiental. Os incisos V e VI complementam a redação do 6º artigo da PNMA. O Banco Mundial (2008, p. 27), em estudo sobre os problemas recorrentes no licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas no Brasil, aponta que essa gestão compartilhada do meio ambiente é uma das questões que devem ser esclarecidas para melhor andamento dos processos e para redução de incerteza por parte dos empreendedores. O estudo recomenda a formulação e adoção de Lei Complementar, esclarecendo as responsabilidades da União e dos estados em relação ao licenciamento ambiental.

O artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, atribui competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Ele também determina a publicação de Lei Complementar, que deve estabelecer as regras de cooperação entre os entes federais responsáveis.

Segundo o parágrafo único do Artigo 23 da CF 88, “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Conforme aponta o Banco Mundial, enquanto não houver promulgação dessas leis complementares, o licenciamento ambiental enfrentará as conseqüências da falta de definição das normas para a cooperação entre os entes da Federação. A respeito da competência compartilhada entre os entes da federação de legislar sobre o meio ambiente é dado pelo parágrafo 1º do inciso VIII da resolução CONAMA 237.

No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes (MEDAUAR, 2006, p. 641).

Essa resolução está de acordo com a CF 88 e com a PNMA e demonstra como os empreendedores devem lidar com um conjunto amplo de atores (entes da Federação) que têm a competência legal de legislar sobre a matéria ambiental e, por fim, interferir no processo de licenciamento.

Para executar a atribuição de regulação ambiental de grandes projetos hidrelétricos foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) pela Lei nº 7.735/1989, a saber:

O inciso XI do Artigo 2º da Resolução do CONAMA 01/86 diz que o licenciamento ambiental dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), a ser submetido à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW.

O desenvolvimento do setor elétrico com um novo procedimento de licenciamento ambiental, também contou com uma instituição para proporcionar condições favoráveis para o mercado de energia elétrica, sendo criada a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, visando ao equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade. Assim, houve a criação de normas regulamentadoras e estudos econômicos do setor energético para atender às demandas do país.

No ano seguinte, foi criada a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/97, que determina em seu artigo 11 que:

O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água e que estão sujeitos à outorga pelo Poder Público os direitos dos usos de recursos hídricos por meio de aproveitamentos dos potenciais hidrelétricos.

Em 2011, a atribuição do IBAMA de regulação ambiental foi reforçada com a publicação da Lei Complementar nº 140, que diz que serão licenciados pelo órgão ambiental federal competente os empreendimentos ou atividades, tais como sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, quais sejam usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatts. A capacidade da UHE Belo Monte é de onze mil MW, sendo uma obra de utilidade pública conforme a Lei 12.651/2012.

Moretto et al.(2012) consideram o grau de disciplina e rigor do uso e ocupação do espaço uma variável que se incrementa no tempo para o caso específico do planejamento de empreendimentos hidrelétricos, considerando os principais eventos que ocorreram nos quatro períodos apresentados por apresentados por Santos (2004) e Sánchez (2006), identificado por

Moretto et al.(2012), evidenciando as estratégias de desenvolvimento nacional em cada período e considerando o contexto econômico e político, sendo:

- 1950 a 1979: administração dos recursos naturais por meio de códigos que disciplinavam os usos das águas, florestas, minas, pesca etc., dos primeiros planos de uso do solo e de legislações de controle da poluição industrial;
- 1980 a 1999: criação e regulamentação de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como o licenciamento ambiental, avaliação de impacto ambiental, áreas especialmente protegidas, zoneamentos, planos de gerenciamento costeiro e marinho etc.;
- 2000 a 2010: fortalecimento do zoneamento ecológico-econômico (ZEE), criação e regulamentação do Estatuto das Cidades e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC);
- 2011 a 2020: período recém-iniciado que acumula o histórico anterior de disciplinamento do uso e ocupação do espaço.

Quadro 02: Grau de disciplinamento da regulação de UHE no Brasil.

Período	Grau de Disciplinamento	Instrumentos legais	Estratégias de Desenvolvimento	UHE instaladas	Região Amazônica
1950 - 1979	Baixo	Código de águas	Planos de nacionalização da produção e distribuição de energia elétrica.	57	02
1980 – 1999	Moderado	PNMA e PNRH	Banco Mundial – instrumentos de planejamento e gestão ambiental – Primeiros EIA/RIMA	28	05
2000 – 2010	Alto grau	ZEE, Estatuto das Cidades e SNUC	Controle do “Apagão” – PAC I	31	10
2011 – 2020	Alto grau	LC 140	PAC II - O Plano Decenal de Expansão Energética 2011-2020	30 planejados	18 planejados

Fonte: Moretto et al.(2012) adaptado pela autora.

Observa-se que houve um aumento do grau de disciplinamento e regramento da regulação de aproveitamentos hidrelétricos (Quadro 02), o que se pode atribuir ao aumento das preocupações ambientais. O acúmulo de regramentos, orientações e normativas, somado ao acúmulo de impactos socioambientais, força todos os atores envolvidos – governo, empresas, sociedade – a pensar sobre as alternativas energéticas para manter o crescimento econômico do país.

O aumento dos empreendimentos hidrelétricos na região amazônica até 2020 significa aumento dos impactos socioambientais na região, o que estimula mais realização de debates, estudos e estratégias políticas e tecnológicas com vistas a identificar ações corretivas para a não repetição de impactos negativos na região amazônica.

Mello Théry (2016) destaca que os projetos de infraestrutura na Amazônia provocam impactos socioambientais permanentes, tais como fluxos migratórios, adensamento ocupacional, mudanças no uso da terra, desflorestamento, alteração das comunidades biológicas, perda de espécies de fauna e flora, conflitos de terras e outros. Mesmo com um grau de regramentos e exigências para evitar ou minimizar todos esses impactos, Fearnside (2015) reforça os impactos sociais profundos nas populações tradicionais e indígenas, destacando as transformações sociais e ecológicas.

Segundo Saraiva (2006) a ação corretiva é uma das características que define uma política pública. No Brasil, a resolução CONAMA nº1/86 estabelece que sejam realizadas medidas mitigadoras de impactos ambientais negativos decorrentes de um empreendimento. Percebe-se que há um aspecto de correção na PNMA, no processo de licenciamento ambiental porque visa a realizar essas medidas como forma de evitar a repetição de experiências passadas, nas quais inúmeras indústrias causaram externalidades negativas ambientais e sociais. É uma forma de corrigir a maneira como se conduziam os empreendimentos no Brasil, ou seja, mudar o modelo em que setores da sociedade não eram compensados pelas suas perdas.

A reestruturação institucional impulsionada pelo modelo de geração de energia e seus impactos socioambientais é percebida nas recomendações da PNMA e reproduzida nas relações demandadas nas questões sociais, ambientais e econômicas, que levam o Governo Federal à tomada de decisões de estratégias fundamentais com vistas ao desenvolvimento, como a criação de planos e programas.

As mudanças dos processos de regulação de aproveitamentos hidrelétricos deixaram marcas e aprendizados.

1.3 Usinas Hidrelétricas e a elaboração de Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável

A estratégia oficial de desenvolvimento do país, pautada na implantação de Grandes Projetos de Investimento, levou estes GPI's a serem provedores de “novas” regiões, pois provocaram uma nova ocupação territorial atraída pela ilusão da interiorização do desenvolvimento econômico (BORTOLETO, 2001).

A diversidade de mecanismo e instrumentos entre governo e sociedade tem sempre um pano de fundo, neste caso os projetos hidrelétricos, em que um dos grandes efeitos da inserção regional dos projetos hidrelétricos nos espaços e na sociedade é a complexidade das relações entre as instituições, pois mobilizam recursos, pessoas, organizações e instituições.

Para o setor elétrico as Usinas Hidrelétricas são caracterizadas como empreendimentos estruturantes, entendendo o conceito de projeto estruturante aquele que, em seu escopo do planejamento setorial, trazem segurança energética para o sistema interligado, reconhecem e valorizam o uso e a disponibilidade de recursos naturais, considerando as demandas energéticas locais e regionais, e contribuindo para a construção de um modelo de desenvolvimento nacional que integre benefícios para o desenvolvimento econômico e social das populações atuais e futuras (MME, 2017).

Esta concepção está voltada ao modelo de desenvolvimento energético brasileiro, considerando a matriz existente hoje – diversificada e complementar –, possuindo ainda potencial para ampliar sua diversidade. Entretanto, ainda é dependente da base hidrelétrica para garantia e segurança do sistema nacional (MME, 2017).

A resolução 03/2011 do Conselho Nacional de Política Energética cita os projetos Aproveitamentos Hidrelétricos São Luiz do Tapajós, Jatobá, Jardim do Ouro e Chacorão como projetos estratégicos de interesse público, estruturantes e prioritários, considerando a matriz energética atual.

O Ministério de Minas e Energia (2017) concebe como benefícios estratégicos dos empreendimentos estruturantes a geração de energia competitiva e de natureza renovável para a matriz energética nacional, contribuindo para a modicidade tarifária, isto é, acessível para todos os cidadãos.

Também são concebidas como vantagens comparativas a serem alcançadas por empreendimentos hidrelétricos estruturantes, segundo relatório do MME (2017):

- A vocação natural para a hidreletricidade, do Sistema Elétrico Brasileiro;
- As UHEs representarem fontes limpas e com reduzido custo de operação;

- A redução do despacho de usinas térmicas por razão de segurança energética;
- A socialização dos custos associados à segurança energética, que beneficiam todos os agentes;
- A exploração da complementaridade hidrológica entre as regiões do país, minimizando o custo de operação e aumentando a segurança energética.
- A possibilidade de indução do desenvolvimento local e regional, junto aos demais agentes inseridos na região;

Assim, o primeiro relatório sobre a Contextualização da Inserção Regional, Pesquisa da Legislação Pertinente e Análise de Indicadores Sociais do MME (2017) ressalta que a configuração de empreendimentos hidrelétricos estruturantes indica a proposição de estratégias capazes de considerar em suas etapas de planejamento, implantação e operação aspectos locais e regionais, e integrar diferentes atores interessados, bem como beneficiários destas estratégias públicas e privadas para um desenvolvimento local e regional sustentável.

Nota-se que a definição de hidrelétricas estruturantes busca um equilíbrio entre justificativas pela escolha nacional da matriz energética e a necessidade de elaboração de estratégias de inserção regional do setor elétrico. Vainer (1992) enaltece que o ponto de vista regional dos GPI's é altamente negativo, o que se deu historicamente por um padrão de planejamento que exclui a visão regional de sua pauta.

Contudo, o reconhecimento do setor elétrico como provedor de impactos negativos levou à criação do primeiro (1986/1987) e segundo (1990/1992) Plano Diretor de Conservação e Recuperação do Meio Ambiente nas obras e serviços do Setor Elétrico (I e II PDMA), quando o termo Inserção Regional foi utilizado, pela primeira vez, (PDMA – Eletrobrás, 1999), com uma concepção que implica o reconhecimento de: (i) um contexto de conflitos – interesses nacionais e setoriais, aliados a benefícios diretos da expansão dos sistemas elétricos; frente aos interesses dos grupos sociais e atividades econômicas da região onde se implanta um empreendimento; (ii) uma visão de custo-benefício, relacionando um princípio político e uma noção técnica – definidos como a necessidade de incorporação no processo de planejamento e implantação de empreendimentos elétricos, de um conjunto de princípios, posturas, estratégias e ações, visando a minimizar custos, ampliar benefícios, criar e manter as oportunidades de desenvolvimento no âmbito regional.

Segundo Vainer (1992), essa compreensão não é percebida unanimemente pelas concessionárias do setor elétrico como princípio básico ao aderir à atuação de um novo empreendimento. Apenas o II PDMA 1990/1992 trouxe em suas diretrizes noções de inserção

regional, no qual Vainer (1992) aponta que a dimensão socioambiental estava inserida como uma tomada de consciência por parte do setor elétrico. Esta “consciência” foi impulsionada por conta das imposições dos financiadores como o Banco Mundial, e da forte pressão da sociedade civil organizada, concorrendo entre os elementos externos; e da legislação e a pressão dos movimentos sociais como os elementos internos, sendo as experiências de impactos negativos do setor.

A análise de Vainer diz que, com os elementos de inserção regional, o setor elétrico passou a ter novo significado de “viabilidade socioambiental e processo decisório”, com vistas ao desenvolvimento regional, o que remete ao conceito de gestão social utilizado por Cançado et al.(2013), sendo a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo.

Nesta análise temporal, atualmente, a disponibilidade de recursos hídricos na região amazônica se configura como estratégica e, no que se refere ao conceito de inserção regional, há interesses nacionais e setoriais, aliados a benefícios diretos da expansão dos sistemas elétricos, frente aos interesses dos grupos sociais e atividades econômicas da região.

Assim, são extremamente importantes os empreendimentos hidrelétricos de caráter estruturante, especialmente em relação a estratégias e ações visando a minimizar custos, ampliar benefícios e criar oportunidades de desenvolvimento no âmbito regional, possibilitando a ampliação e integração de políticas públicas, e regulação social e ambiental em áreas de fragilidade e conflito. Para que haja o desenvolvimento no âmbito regional, são necessárias que as estratégias de inserção regional do empreendimento venham a compreender as características do local de onde irá se instalar.

O conceito de inserção regional deve considerar, portanto, a escala do empreendimento, a região onde se insere, seus aspectos culturais, ambientais e atendimento a demandas sociais e de infraestrutura pertinentes; e o planejamento energético e estratégico.

A inserção regional pode ser interpretada como a existência de fundos, planos ou programas de desenvolvimento regional, mas segundo Vainer (1992), há muitas estratégias desse tipo por parte de empreendimentos do setor elétrico que tentam promover formas mais inclusivas e deliberativas de interação entre o cidadão e o Estado, em uma dinâmica fundamentalmente institucional que, segundo North (1999), é responsável pelo desenvolvimento econômico de uma sociedade.

Vainer (1992) identifica que há dificuldade interna do setor elétrico em compreender o papel do empreendimento hidrelétrico na inserção regional, sendo apenas um indutor do desenvolvimento ou um ator engajado, juntamente com as instituições para promover o

desenvolvimento regional dentro do território. Esta dificuldade ainda se reflete nos tempos atuais.

A inserção regional dos empreendimentos hidrelétricos pressupunha a “articulação interinstitucional com os demais órgãos públicos atuantes na região”, a partir dos princípios da participação social e sua institucionalização (WUNDER, 2003).

É nesta perspectiva que a proposição de empreendimentos hidrelétricos estruturantes, sobretudo na região amazônica, considerando as situações de conflito social latentes e as fragilidades socioambientais existentes naquela região, deve ir ao encontro da definição de estratégias de desenvolvimento territorial, de formas de instauração de concertação social e construção de uma visão prospectiva de futuro, considerando o atual estágio de desenvolvimento nacional e os compromissos internacionais com a sustentabilidade global.

A partir da década de 2000, nota-se uma forte valorização das políticas públicas no enfoque territorial, oportunizando instrumentos de desenvolvimento, e é neste momento que o setor elétrico apresenta iniciativas de inserção regional em áreas de influência com a presença de uma governança específica, sendo considerada como um aspecto que define institucionalmente um território (DALLABRIDA, 2010).

No panorama estratégico de desenvolvimento regional, se fortalecem as instituições com as premissas de inserção regional, em escala nacional, com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), criada pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que evidencia a estratégia nacional de redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no território nacional.

O PAC, criado também em 2007, promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

Em 2008, atrelado ao PAC, foi lançado o Plano Amazônia Sustentável (PAS), em estaca macrorregional, com as diretrizes estratégicas que estabelecem a ampliação e melhoria da infraestrutura como um de seus pilares e condição para impulsionar o pleno desenvolvimento econômico e social da Amazônia, tendo necessariamente como pressuposto, o planejamento estratégico das obras.

Os objetivos específicos do PAS foram identificados em função dos problemas enfrentados na Amazônia brasileira com destaque para o objetivo de “subsidiar o planejamento, a execução e a manutenção das obras de infraestrutura nos setores de energia, transportes, comunicações e na instalação de equipamentos urbanos, visando à maximização

dos benefícios socioeconômicos e minimização e mitigação dos impactos negativos dessas intervenções na região”.

O PAS é considerado um plano estratégico, pois apresenta um elenco de diretrizes gerais com ações específicas se materializando mediante planos operacionais sub-regionais, tais como o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém); o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, alvo desta pesquisa.

Em escala estadual, em 2007, o Governo do Estado do Pará criou a Secretaria de Estado de Integração Regional (SEIR) pela Lei nº 7.024 de 24 de julho de 2007 com a missão de combater as desigualdades regionais por meio da descentralização regional e do fortalecimento das relações entre níveis de governo e a sociedade, assumindo a responsabilidade de estabelecer relações institucionais com as prefeituras, associações de municípios e consórcios intermunicipais, e passou a implantar a Política Estadual de Integração Regional (PEIR).

Amparada pela PNDR, a PEIR tinha como um dos seus instrumentos a formulação de Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS's) para as 12 regiões de integração do Pará, no entanto, foram concluídos apenas quatro planos: PDRS do Xingu, PDRS do Tocantins, PDRS do Lago de Tucuruí e PDRS do Marajó.

No âmbito da PEIR do Pará, a estratégia de elaboração dos PDRS's objetivou orientar as políticas públicas, identificando pontos de estrangulamento do desenvolvimento, potencialidades regionais e necessidades de ações e investimentos setoriais, além de fornecer um horizonte de planejamento de médio e longo prazo, contendo cenários, para cada uma das 12 regiões de integração.

Os PDRS's visaram a integrar as ações das três esferas do governo e orientar a participação da iniciativa privada no Estado do Pará, pautados na redução das desigualdades inter-regionais, na valorização de atividades econômicas que gerem emprego e renda e no uso sustentável dos recursos naturais considerando a diversidade cultural das regiões.

Costa (2008) observa que os PDRS's representam um instrumento de planejamento do desenvolvimento regional, que congregam e articulam as ações previstas pelos governos municipal, estadual e federal nas RI, com a participação de diversas organizações da sociedade civil em todas as etapas: diagnóstico, consultas públicas, validação, controle social e modelo de gestão.

A elaboração dos PDRS's foi estruturada em cinco eixos temáticos, seguindo as diretrizes do PAS: ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; fomento às atividades produtivas sustentáveis; inclusão social e cidadania; infraestrutura para o desenvolvimento; e modelo de gestão.

O PDRS do Xingu foi criado em meio a um movimento de desafios do setor elétrico e grandes transformações socioambientais na Amazônia, como uma estratégia de inserção regional atrelado à construção da UHE Belo Monte e, atualmente, é o único PDRS que está em plena operação no Pará, devido aos interesses em torno da UHE de Belo Monte (DIAS & FARIAS, 2015).

O Ministério de Minas e Energia (MME), com financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), contratou, em 2016, serviços técnicos de consultoria para elaboração e desenvolvimento de estudos, que conduzam a proposição de diretrizes básicas para um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) para a região de influência de usinas hidrelétricas estruturantes.

A efetividade de um PDRS depende de um elevado grau de coordenação institucional, de cunho político e técnico, capaz de assegurar a cooperação na relação entre uma quantidade diversificada de organizações governamentais e não-governamentais que compõem o mosaico institucional capazes de exercer uma governança.

A União, como responsável última da organização socioprodutiva e do equilíbrio macroeconômico no território nacional, deve se agregar aos demais entes federativos numa ação pública conjunta, catalisando e potencializando as ações públicas compartilhadas, para um desenvolvimento regional equilibrado.

O Ministério da Integração Nacional, como responsável pela implementação da PNDR, tem a missão de articular a constituição de arranjos federativos entre União, estados e municípios, e faz parte de um novo pacto federativo cooperativo, coordenado ou articulado, que potencializaria a ação pública conjunta com repercussões locais relevantes na redução das desigualdades socioeconômicas e no estímulo ao desenvolvimento regional e nacional.

Mesmo com um olhar regionalizado ainda há grandes desafios para que estas relações institucionais promovam o desenvolvimento regional. O PDRS do Xingu se caracteriza como uma experiência única de gestão social como inserção regional que foi criado com o discurso de antever e implementar políticas públicas para o desenvolvimento regional.

Os Planos de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial que estão ativos, atualmente, no sítio do Ministério da Integração são:

- Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 - Cuiabá – Santarém;
- Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte (PDSRT);
- Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Lago de Tucuruí;
- Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago de Marajó;
- Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu.

Do ponto de vista governamental, percebe-se um esforço para uma articulação institucional de políticas que venham a direcionar, orientar e desenvolver mecanismos para envolver os atores locais e regionais no processo de desenvolvimento regional. Por outro lado, o setor elétrico, por mais que apresente documentos com interesse de promover a inserção regional, ainda se configura como um ente que precisa atender à legislação vigente, definida pelos órgãos competentes, principalmente para não perder fontes de financiamentos. São entraves históricos, específicos e contemporâneos para os quais as relações institucionais precisam encontrar mecanismos a fim de que haja o alcance do desenvolvimento regional e o desenho de uma governança territorial que reúna atores, interesses e estratégias.

A elaboração dos planos de desenvolvimento regional sustentável é um desses mecanismos para que a inserção regional seja internalizada pelo setor elétrico, no entanto, para isso, é preciso que haja uma gestão consistente, permanente e atuante desses planos. O PDRS do Xingu, sendo o único em execução plena, no Pará, pode representar uma experiência de gestão e governança territorial para empreendimentos hidrelétricos na Amazônia.

CAPÍTULO 2 – RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA TERRITORIAL

Após a identificação de planos de desenvolvimento regional como mecanismo de envolvimento de atores no processo de desenvolvimento regional este capítulo busca analisar como as relações institucionais permitem a articulação e organização social para o desenvolvimento territorial, além de refletir e apontar algumas possibilidades de como a gestão territorial pode contribuir para o exercício da governança territorial, como estratégia de inserção regional, com vistas ao desenvolvimento de territórios impactados por grandes projetos hidrelétricos.

Quando se fala em desenvolvimento de territórios, não significa somente a um espaço físico, divisão política ou de interações e uso dos recursos naturais, mas também um espaço de movimentos de participação política e social, sendo um ambiente de conexões, onde permeiam as relações entre pessoas, instituições e práticas políticas.

Delgado et al. (2007) compreendem que a construção de uma institucionalidade democrática é bastante conflitiva e que o território remete para uma questão fundamental da necessidade de construção hegemônica, além da existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados por atores do Estado e da sociedade civil.

A partir de uma abordagem neo-institucionalista baseada na “Teoria Geral” de Douglass North (1990) compreende-se as instituições como um contínuo de regras formais e informais que se formam com diferentes graus de eficiência, variando de sociedade para sociedade para promover a cooperação entre os agentes, por meio de interação institucional.

Soma-se a este conceito de instituição o elenco de normas, princípios éticos, morais e comportamentais que, sob a forma de restrições, orientam o relacionamento entre membros de uma sociedade, em que o ambiente institucional - sendo empresa, organizações ou órgãos - pode ser compreendido como estruturas institucionais em que as transações são efetivamente realizadas ou decididas (WILLIAMSON, 1996).

Tomando o argumento de que as instituições podem ser tratadas como atores políticos, March & Olsen (2008) consideram que a atuação das instituições políticas, econômicas e/ou sociais é considerada, atualmente, mais complexa e cheia de recursos, além de ser tomadora de decisão, a coerência das instituições varia, pois se deve considerar a coletividade.

Dada esta coletividade e a composição organizacional dentro da institucionalidade territorial alvo desta pesquisa, entende-se que a governança é definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, que atende a premissa de

resolução de problemas inéditos, isto é, o aparato institucional permite um espaço mais refinado para lidar com os conflitos (PIRES et al., 2006).

Compreende-se, portanto, que devido à pluralidade institucional presente no território, a visão institucionalista permite a identificação das organizações envolvidas, o conhecimento empírico, bem como todo o processo de construção da governança territorial.

As relações institucionais se apresentam em várias formas de compreensão e nomenclaturas por vários autores, mas todas expressam a participação política de instituições locais e a valorização da escala local, que para Rocha (2016) tem possibilitado novos processos alternativos de desenvolvimento.

Compreender as relações institucionais é muito apropriado para o momento sociopolítico atual e tornam-se cada vez mais claras a necessidade e a importância dessas relações em territórios que recebem densas influências exógenas de grandes projetos hidrelétricos, polemizando grandes pressões sociais, ambientais e políticas.

De acordo com Delgado et al.(2007), os temas dos obstáculos existentes para a articulação entre políticas, e entre políticas e instituições, e das estratégias que podem ser definidas para superá-los podem ser explorados levando em conta precisamente esses três componentes: (a) os programas governamentais de distintas procedências; (b) as arenas decisórias e os espaços públicos existentes no território; e (c) a questão do empoderamento dos distintos atores e agências institucionais nos espaços públicos existentes e seus efeitos sobre as possibilidades de articulação das políticas e das instituições.

Os programas governamentais de caráter ambiental, social e econômico em torno da construção dos projetos hidrelétricos, enquadram-se como elementos fundamentais e norteadores para as instituições envolvidas, as quais direcionam as tomadas de decisão dos espaços públicos. A questão desafiadora está no empoderamento dos distintos atores, no caso, da região amazônica.

Na Amazônia, a instalação de projetos hidrelétricos convive com realidades que, até então, marcavam a paisagem apenas dos centros urbanos como aumento populacional, criminalidade, prostituição, marginalização, etc. (VAINER, 1992). Estes fatores acumularam a necessidade de políticas públicas, nas quais os municípios e estados têm restrita capacidade de barganha, sendo iniciado também um processo de institucionalização no campo, dado o avanço dos impactos nos espaços rurais (CANÇADO, 2013).

Diante das crescentes demandas, das necessidades da sociedade e de uma história de ausência de institucionalidade voltada para a articulação de atores diversos, Dallabrida (2011) identifica que há um processo de superação da lógica distributiva de localização dos

investimentos para uma lógica territorial e de projetos, o qual só é possível pela presença de uma institucionalidade que articule os diferentes atores, de acordo com suas expectativas de desenvolvimento e formas de gestão.

Ademais, Corrêa (2009) considera que esse tipo de institucionalidade é adequado para políticas públicas dirigidas a combater a desigualdade, na medida em que: *i*) se estabelecem territórios para o foco da ação do Estado, sendo que o ponto de partida é a caracterização de áreas de prioridade de ação do governo federal nos estados; e *ii*) a articulação entre governo local e sociedade local e entre os mesmos e os governos estadual e municipal leva à melhoria da incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento.

A existência de planos participativos, em territórios com projetos hidrelétricos, reflete a promoção da participação que, segundo Vasconcelos Sobrinho (2014), é um aspecto que mudou a estratégia de gestão de projetos para uma aproximação mais ampla e fundamental de governança e intervenção para o desenvolvimento territorial.

Historicamente, os movimentos sociais organizados são os que mais têm demonstrado participação na proteção da Amazônia, principalmente os movimentos sociais contrários aos tais empreendimentos. Estes empreendimentos provocam uma série de dinâmicas institucionais que desencadeiam em impactos socioeconômicos e ambientais. Permite-se reconhecer alguns tipos de problemas recorrentes, admitindo a sistematização de realidades em diferentes fases da obra, sendo antes, durante e depois da obra.

Antes da obra, há um estímulo econômico, gerando expectativas e aumento populacional –, e por consequência, aumento de demandas por serviços públicos, um acelerado aquecimento econômico local, devido à demanda por produtos e serviços oriundos do aumento populacional durante o pico da obra; e depois da obra resulta na significativa alteração da paisagem, encolhimento da dinâmica socioeconômica local e desafios sociais, dadas as transformações como choques de culturas, ineficientes serviços públicos, desemprego e outros.

Estes fatos impactam diretamente a gestão pública municipal e as instituições que atuam no território em diversos setores, sendo incentivada a articulação de movimentos sociais que estimulam a elaboração de mecanismos de respostas na tentativa de serem levadas em consideração diante das decisões políticas e econômicas do governo nacional.

Para identificar e propor soluções advindas dos impactos dos projetos hidrelétricos, Dallabrida (2011) considera necessária a participação de uma diversidade de atores sociais que convivem em um mesmo espaço, chamado bloco socioterritorial.

A atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em redes de poder socioterritorial, seria um exercício da governança territorial (DALLABRIDA, 2011). Entretanto, há uma dinâmica assimétrica institucional, que se soma à desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica.

Para North (1990), nos governos federal, estadual e municipal, o neo-institucionalismo é uma forma horizontal de tomadas de decisão participativa, no qual as relações institucionais são mecanismos que permitem a participação social em ações conjuntas de interesse comum para se orquestrar um meio de direcionar as políticas públicas; mas para haver a participação social, observa-se a necessidade de organização social.

Constata-se, então, que um território produtivo e dinâmico resulta de uma construção dos atores organizados para atingir uma meta, entendido como um recurso específico e o principal ator do desenvolvimento local e regional (PIRES, MÜLLER e VERDI, 2006); uma das principais estratégias de desenvolvimento endógeno a ser compreendida a partir da inserção regional do setor elétrico.

Dada a necessidade de uma maior integração entre as instituições envolvidas em um território, a PNDR, em 2007, objetivou fortalecer a institucionalização do estado nacional na promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos, período em que muitos municípios, no país inteiro, desenvolveram iniciativas baseadas na estratégia de gestão de desenvolvimento.

Nota-se, a partir da implementação da PNDR, um movimento de fortalecimento institucional induzido pela pressão de GPI's e pelo estado nacional, em que as instituições sociais, políticas e econômicas tornaram-se maiores, consideravelmente mais complexas e cheias de recursos e, conseqüentemente, mais importantes para a vida coletiva (MARCH e OLSEN, 2008).

Segundo Fischer et al.(2006), não existe um conceito único de governança, mas diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), estabelecendo constantemente relações institucionais em bases de cooperação, aos moldes do neo-institucionalismo.

Para que haja cooperação, é necessário compreender que as instituições, segundo North (1990), são construídas por pessoas com base em seus interesses no contexto político,

social, cultural e que são passíveis de alterações ao longo do tempo, isto é, que as instituições desempenham o papel de elo entre o individual e o coletivo.

Conforme o jogo de interesses em diferentes territórios as instituições são base para a construção de organizações, em que estas organizações podem ter estratégias de atuação diferentes conforme seus “jogadores”. Este é um ponto muito importante para compreensão de cada território, principalmente em áreas de influências marcadas por projetos hidrelétricos, onde os desafios são multiplicados.

Segundo Pires et al.(2006), o termo governança aparece com bastante força a partir da década de 1970, dentro de um duplo debate: por um lado, associado ao jargão administrativo das boas formas de governar os negócios, com eficiência e transparência; e, por outro, ligado à ideia de partilhar e dividir poderes na gestão pública das regiões, coligando prefeituras, associações empresariais, sindicatos e entidades civis.

A expressão governança pode ser aplicada como governança corporativa, governança política e governança territorial, sendo que Pires et al.(2006) conclui que a governança de um território é uma forma de governança política, pois considera as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais.

Também se pode complementar o conceito de governança sendo um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (Milani & Solinís, 2002) e estão relacionados: (1) à legitimidade do espaço público em constituição; (2) à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; (3) aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e mecanismos de coordenação), e (4) à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Esses pontos podem definir os caminhos para a construção de uma governança territorial, mas dentro de um processo de participação política, em constantes transformações, é necessário identificar parâmetros de avaliação da qualidade da governança.

Dallabrida (2010) atribui à qualidade da governança quando se consegue integrar as instituições com integração regional, contribuindo para qualificar o setor produtivo resultante da potencialização da complexidade operatória dos atores econômicos e institucionais a que dão lugar as redes de cooperação econômicas e sociais, e da dinamização das cadeias de valor, por meio dos processos de inovação coletiva.

Cada instituição pública, privada ou social tem uma estratégia de atuação, trazendo suas diretrizes e interesses. Estas iniciativas pressupõem o início da construção de um espaço de negociação e oportunizam uma proximidade espacial e institucional que pode contribuir para o exercício de aspectos de governança, tomando as características da gestão social como a gestão do desenvolvimento social (FISCHER et al., 2006).

Considerando o aprimoramento das relações institucionais, admite-se a governança como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando a uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LÖFFER, 2001).

A avaliação de uma governança requer conhecimento do território, visto que é no ambiente, onde acontecem as mudanças, as interações, os benefícios e os problemas, considerando todo seu histórico de existência. Ao encontro dos conceitos elencados percebe-se que para se configurar uma governança territorial as relações institucionais permitem uma construção contínua de mecanismos para o desenvolvimento territorial.

2.1 Mecanismos de governança territorial e suas possibilidades concretas de benefício ao desenvolvimento

Com a compreensão de que a institucionalidade permite a construção de governança territorial com envolvimento dos diversos segmentos de atores, é necessário identificar como os mecanismos da governança territorial podem promover benefícios ao desenvolvimento regional.

A partir do conceito de governança territorial apresentados por Dallabrida e Becker (2003) que definem como:

o exercício de poder e autoridade, por parte dos cidadãos, grupos organizados em suas instituições, sugerindo um ambiente onde serão incluídos os objetivos, diagnósticos de sua realidade, como processos que incluem o planejamento de ações, nas dimensões financeiras, materiais e humanas, dinamizando as potencialidades para superação de desafios importantes para o desenvolvimento territorial.

Este conceito sugere a participação dos atores locais, além de levar em consideração o conhecimento da realidade local, envolvendo as instituições de forma harmônica e

democrática, o que ainda é reforçado com base em autores referenciais, em um conceito síntese de governança territorial, sendo:

Um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais, priorizando uma ótica inovadora, partilhada, colaborativa e relações não hierárquicas, em associação entre Estado, entidades sindicais, associações empresariais, centros universitários e de investigação, municípios e representações da sociedade civil, fundamentado num papel insubstituível do Estado, numa concepção qualificada de democracia e num maior protagonismo da sociedade civil, objetivando acordar uma visão compartilhada para o futuro e o desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2011).

No Brasil, o estímulo à gestão territorial ganha maior impulso na implementação de políticas de desenvolvimento regional a partir da década de 2000, quando as visões regionalizadas das instituições públicas e privadas começam se aprimorar e “abrir as portas” para a participação social.

O setor elétrico também se atualiza nesse contexto e propõe novas estratégias de atuação, diante da necessidade de evitar os danos negativos socioambientais, procurando inserir os interesses sociais no processo decisório do planejamento energético regional. Segundo Vainer (1992), a inserção regional deveria rearticular fluxos sociais e econômicos associados a uma nova organização de grupos populacionais e atividades no território regional em decorrência da implantação do empreendimento hidrelétrico.

É nesse contexto que se identifica as estratégias de governança entre instituições, tais como a legitimidade do espaço público em constituição, repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados, processos de negociação entre os atores sociais e descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (DALLABRIDA, 2007).

Os desafios de médio e longo prazo para o desenvolvimento necessitam de um longo processo de diálogo para se obter um consenso entre os interessados na formulação de pactos, que Dallabrida (2006) enfatiza que deve-se à prática da concertação social, por meio de um processo de governança na dinâmica territorial do desenvolvimento, contendo blocos socioterritoriais²; redes de poder socioterritorial³, gestão do desenvolvimento territorial e pacto socioterritorial⁴.

² Consta que Dallabrida (2006) se refere à escolha política de um modelo de desenvolvimento, que determina o tipo de rede industrial e de emprego locais e os rumos do desenvolvimento do território.

³ Dallabrida (2006) refere-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, que assumem posição homogênea, capaz de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento.

⁴ Dallabrida (2006) diz que são acordos e ajustes decorrentes de processos de concertação social, que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente.

Figura 01 – Processo de governança na dinâmica terrotorial do desenvolvimento



Fonte: Dallabrida (2006). adaptado pela autora.

Para Dallabrida (2006) a concertação social é o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada a ponto de constituir pactos socioterritoriais.

Assim, na dinâmica da governança territorial, Dallabrida (2006) define que o bloco socioterritorial refere-se aos diferentes processos de concertação que ocorrem nos grupos de interesse que forjam um conjunto de lideranças que o constituem.

Considerando o conceito de desenvolvimento territorial, adotado pelo Ministério da Integração (2010), sendo a combinação de políticas governamentais com iniciativas de desenvolvimento endógeno, sendo um desenvolvimento local baseado na participação da sociedade civil com objetivo de promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia, o desenvolvimento territorial apoia-se na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização de atributos de uma região.

Apesar do desafio de conflitos presentes na gestão do desenvolvimento territorial entende-se que processos de concertação social são práticas necessárias e podem levar à constituição de pactos socioterritoriais (DALLABRIDA, 2011), ou seja, acordos ou ajustes

entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, na busca da definição de seu desenvolvimento futuro.

Aqui, o pacto socioterritorial é entendido como um processo de definição resultante da escolha política de um padrão de desenvolvimento territorial, capaz de definir os novos rumos para o desenvolvimento de um território ou região.

É nessa perspectiva territorial que a abordagem institucional eleva os conceitos de gestão social a uma visão mais ampla de governança, associada à compreensão do Banco Mundial (2008), sendo a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento.

Assim, os acordos, os resultados das discussões e entendimentos, as definições consensuadas a partir da governança territorial resultam no pacto socioeterritorial. Embora distintos em seu significado – concertação e pacto – trata-se, no fundo, de um mesmo grande exercício de negociação e de conjugação de interesses que se efetua no nível mais elevado das relações sociais, da sociedade de um país ou região, em que um é o processo e o outro é o resultado, em:

Um bom processo de concertação social que resulte num bom pacto requer: (1) a existência de interlocutores apropriados, isto é, representantes dos diferentes segmentos da sociedade, com integral legitimidade; (2) o conhecimento antecipado da pauta das discussões e das expectativas do debate, além do seu conteúdo, bem como o possível risco de colisão; (3) a existência de uma disposição favorável à concertação e, (4) uma clara identificação dos objetivos a serem alcançados. (DALLABRIDA, BECKER, 2003, p. 86).

Considerando a sociedade uma forte fonte de poder a governança territorial caracteriza-se como um esforço simultâneo entre os micro e macro atores, contemplando a perspectiva de afirmação dos interesses e necessidades territoriais de forma igualitária (DALLABRIDA, 2006).

Dentre os aspectos que são frequentemente evidenciados na literatura sobre governança territorial, esta pesquisa destaca a participação e os processos de negociação entre os atores sociais e governos, geradores de relações institucionais em territórios com grandes projetos hidrelétricos. Gaventa (2002) destaca que o relacionamento de pessoas e instituições é um dos principais desafios para o século 21, principalmente, na construção de novas relações entre pessoas comuns e as instituições - especialmente as de governo - que afetam a vida deles.

Essa pesquisa assume inclinação à conclusão de Dallabrida (2010) de que uma prática qualificada de governança territorial é um requisito indispensável para a efetivação da gestão territorial, com vistas ao desenvolvimento territorial. Isto é, a gestão territorial realizada na

perspectiva das estruturas da governança reforçada pelos arranjos formais e informais (OCDE, 2015) que determinam como são tomadas as decisões públicas e como ela são implementadas na perspectiva de manter os valores constitucionais de um território em face de vários problemas, atores e ambientes.

Um dos principais mecanismos de sinergia entre atores públicos e privados e da convergência de ações entre órgãos de governo em todos os níveis da PNDR é a criação de fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional. Estes espaços de permanente diálogo e negociação entre o governo federal, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial têm a responsabilidade para o planejamento, monitoramento e avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento, cabendo-lhes, ainda, a missão de catalisar a organização, participação e mobilização social, especialmente de setores tradicionalmente excluídos das decisões sobre políticas públicas (PNDR, 2007).

Essa complexidade e o desafio organizacional da governança, assumidos pelo setor elétrico em 2009, são definidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2015) como governança multinível sendo:

o compartilhamento, explícito ou implícito, da responsabilidade pela atribuição de formular e implementar as políticas de recursos hídricos pelos diferentes níveis administrativos e territoriais, ou seja: 1) entre diferentes ministérios e/ou órgãos públicos em nível de governo central (superior, horizontalmente); 2) entre as diferentes camadas de governo nos níveis local, regional, provincial/estadual, nacional e supranacional (verticalmente); e 3) entre diferentes atores em nível subnacional (inferior horizontalmente)".

Fuini (2013) incorpora a ideia de que a governança territorial se direciona as características, estratégias e possibilidades inerentes ao processo de desenvolvimento territorial, definindo formas de distribuição de poder em cadeias produtivas, ou outras formas de relacionamento comercial, industrial, institucional, fazendo convergir em torno de um ator central, uma grande empresa, ou compartilhando vários atores articulados por uma instância coletiva.

Portanto, compreende-se o desenvolvimento territorial como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, e que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou região.

Essa mudança social é entendida como capital social, que, para Putnam (1993), é um conjunto de práticas sociais, normas e relações de confiança que existe entre cidadãos de uma

dada sociedade, em que sistemas de participação estimulam a cooperação, e que, por sua vez, reflete no bom desempenho institucional.

Tanto a abordagem de North como a de Dallabrida evidenciam a importância da interação, da cooperação, da rede de poder e do consenso, isto é, as “relações institucionais” que Dallabrida (2011) chama de gestão de arranjos institucionais e North chama de dinâmica institucional e atribui como responsáveis pela evolução institucional e pelo desempenho econômico das sociedades ao longo do tempo.

A condução da governança territorial praticada no Xingu, amparada pela PNDR, é coordenada pelo Governo Federal e traz à tona uma visão de governança utilizada por Dallabrida (2010), que diz que o Estado, em especial, o Estado Nacional, se situa no plano da metagovernança, coordenando, orientando e agindo coerentemente, no nível regional e nacional, na reprodução das redes econômicas e institucionais locais e regionais.

No caso do Xingu, a conquista da atuação da sociedade civil, no processo de governança territorial, compartilhando decisões, juntamente com o governo, se deve a um perceptível protagonismo social, enveredado pelos movimentos sociais, que passam a desempenhar um papel fundamental no processo de desenvolvimento regional.

Dada a composição institucional em torno da realidade existente no Xingu, a pesquisa empregou as dimensões de avaliação da governança territorial, utilizadas por Dallabrida (2015), sendo:

- a. Atores, poderes e relações;
- b. Processos de decisão;
- c. Coordenação de Políticas; e
- d. Resultados dos processos de governança territorial.

Cada dimensão abrange princípios e critérios que dizem respeito aos impactos territoriais das políticas públicas, os quais foram baseados no quadro elaborado por Dallabrida (2015) em sua obra “Avaliação Social” (Quadro 03).

Quadro 03 – Dimensões, princípios e critérios para avaliação da governança territorial

DIMENSÕES	PRINCÍPIOS		CRITÉRIOS
A Atores, poderes e relações	1	Subsidiariedade (vertical e horizontal)	Repartição de atribuições e competências
	2	Interação entre atores	Integração relacional com o outro
	3	Liderança	Liderança descentrada e compartilhada
	4	Protagonismo estatal	Proeminência do Estado, como orientador das redes
	6	Protagonismo empresarial	Ação empresarial responsável socioambientalmente
	5	Protagonismo social	Participação ativa da sociedade civil
	7	Resiliência	Resistência X maleabilidade de atores e instituições em face das mudanças

B Processos de decisão	8	Representatividade	Representatividade dos membros dos setores
	9	Ancoragem democrática	Democratização das decisões
	10	Reciprocidade	Responsabilidade coletiva, com contribuição das partes para fins comuns
	11	Cooperação e interdependência	Gestão de conflitos, com a legitimação das ações pela cooperação, negociação e partilhamento
	12	Transparência	Limpidez, processos e formas de comunicação acessíveis, supervisão e fiscalização
	13	Reflexibilidade	Capacidade de refletir, analisar e revisar rotinas, tecnologias, processos e resultados
	14	Governabilidade	Posse de capacidade de governar em rede
C Coordenação de políticas	15	Descentralização de políticas	Supervisão estratégica para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes
	16	Integração horizontal	Integração intersistêmica entre as políticas com impacto no território
	17	Integração vertical	Integração das políticas de cunho verticalizado, oriundas das diferentes instâncias de governo
	18	Eficácia das políticas	Foco dos resultados nos objetivos definidos coletivamente
D Resultados dos processos de governança territorial	19	Atendimento da pluralidade	Abrangência da variedade de interesses, crenças, tradições e dilemas
	20	Partilhamento de objetivos e metas	Maximização dos efeitos das políticas na sociedade e nos territórios
	21	Aprendizagem interativa	Interação e aprendizagem coletiva
	22	Empoderamento dos atores	Atores como sujeitos da ação coletiva
	23	Territorialização dos processos de desenvolvimento	Território como matriz de referência, com potenciação do capital territorial, sem desconsiderar a multiescalaridade dos processos
	24	Gestão territorial integrada	Foco na melhoria da coesão social e no desenvolvimento socioeconómico-ambiental

Fonte: Dallabrida (2015).

Estas dimensões, princípios e critérios (Quadro 03) foram selecionados para avaliar a governança territorial praticada na região do Xingu, território impactado pela UHE Belo Monte, onde há iniciativas pautadas no desenvolvimento regional e são exercícios contínuos dentro de um espaço de negociação que proporcionam e abrem oportunidades para a democracia a partir da elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS do Xingu).

Importante ressaltar que Dallabrida (2015) realizou a aplicação desta avaliação em outros mecanismos de governança territorial no Brasil e em Portugal, o que reforça os aspectos, princípios e dimensões incorporados por esta pesquisa.

Para a análise da governança territorial praticada no Xingu requer compreender como se deu o processo de construção deste modelo, sua estrutura e funcionamento. Apesar de ter sido um plano elaborado a partir da metodologia participativa, o documento final mostra apenas os órgãos governamentais que participaram institucionalmente da elaboração do PDRS do Xingu (Quadro 04).

Quadro 04 – Lista de órgãos governamentais que elaboraram o PDRS do Xingu

GOVERNO FEDERAL

- Casa Civil da Presidência da República
- Secretaria Geral da Presidência da República
- Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
- Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- Ministério da Educação
- Ministério da Integração Nacional
- Ministério da Justiça
- Ministério da Pesca e da Aquicultura
- Ministério da Saúde
- Ministério das Cidades
- Ministério de Minas e Energia
- Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- Ministério do Meio Ambiente
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Ministério dos Transportes
- Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

- Casa Civil do Governo do Estado
- Secretaria de Estado de Integração Regional
- Secretaria de Estado de Agricultura
- Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social
- Secretaria de Estado de Cultura
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional
- Secretaria de Estado de Educação
- Secretaria de Estado da Fazenda
- Secretaria de Estado de Governo
- Secretaria de Estado de Meio Ambiente
- Secretaria de Estado de Obras Públicas
- Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura
- Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
- Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos
- Secretaria de Estado de Saúde Pública
- Secretaria de Estado de Segurança Pública
- 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

Fonte: PDRS do Xingu (2010).

Observa-se que, no documento publicado, a participação dos municípios e sociedade civil organizada não está evidenciada de forma direta na construção do PDRS do Xingu, cabendo aos governos federal e estadual a responsabilidade de pensar estrategicamente o

desenvolvimento para o território do Xingu. A intenção é observar a quantidade de instituições para exercer a governança territorial, dada a complexidade dos desafios da gestão territorial.

Em resumo, este capítulo mostrou que para reduzir as desigualdades regionais, em 2007, a PNDR, conduzida pelo Ministério da Integração Nacional, apresenta uma agenda de ações dos programas regionais que inclui a organização dos atores sociais e apoio à estruturação de instâncias de representação, bem como de instrumentos e mecanismos de ação sub-regional. É importante frisar que as políticas de desenvolvimento endógeno dependem da mobilização das forças sociais das regiões, fortalecimento do capital social, rede de cooperação, relações institucionais, as quais irão definir, a partir da leitura da realidade regional, as estratégias específicas de ação, por meio de pactuação em fóruns e outras instâncias de concertação social no territorial.

O PDRS do Xingu caracteriza-se como um modelo de nível vertical imposto legalmente a um empreendimento do setor elétrico que permite a participação de representantes de instituições de segmentos públicos, privados e sociedade civil, relacionando pessoas e instituições, como uma proposição de governança territorial participativa, que, para Gaventa (2002), é um modelo de gestão social no território.

Os benefícios aos territórios começam a ser possíveis à medida que a governança territorial executa padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, além de redes sociais informais e associações de diversas (GONÇALVES, 2005).

Para isso é necessário que haja o fortalecimento do capital social que, na perspectiva de Putnam (1993), é entendido como um conjunto de características da organização social – confiança, normas e sistemas – que torna possíveis ações coordenadas que promovam cooperação social, a qual reflete no desempenho das instituições.

A existência de um fórum de desenvolvimento no âmbito da concessão da UHE Belo Monte, na Região de Integração do Xingu no estado do Pará, ressalta a relevância do papel das instituições locais, assumindo junto com o governo o papel de mediadoras na minimização dos impactos da globalização econômica, considerando que os interesses de cada segmento devem convergir em um objetivo comum a todos: o desenvolvimento.

CAPÍTULO 3 – PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU

Este terceiro e último capítulo apresenta o histórico da elaboração e institucionalização do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, analisando sua atuação no período de 2013 a 2016. É enfatizada a composição da sua estrutura organizacional e metodologia de funcionamento da gestão, observando as relações institucionais existentes, por meio da caracterização do perfil dos membros constituintes, níveis de participação e percepção sobre as tomadas de decisão compartilhada, com vistas a investir em propostas de aprimoramento deste modelo, a fim de contribuir para a construção de estratégias de inserção regional do setor elétrico, considerando a necessidade de estruturação de uma governança territorial.

3.1 Inovação estratégica de Belo Monte

A região do Xingu, no Estado do Pará, tem um histórico de ausência de políticas públicas de todas as esferas de governo, o que, conseqüentemente, resulta em baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), cenário desafiador para a construção de uma governança territorial, considerando os conceitos de Dallabrida (2003; 2006; 2007; 2010; 2011) apresentados no capítulo anterior.

Além da justificativa energética, a construção da UHE Belo Monte trouxe no discurso político um elemento novo: a promessa de que a obra produziria o processo de desenvolvimento regional antes mesmo da Licença Prévia analisada pelo IBAMA, o que daria tempo de estruturar a região para se preparar para os impactos socioambientais.

A construção do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável, que seria o instrumento de desenvolvimento, foi pautada nas políticas de integração e de desenvolvimento regional, adotadas pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado do Pará.




Assim, em 2007, a construção a UHE de Belo Monte foi impulsionada pelo PAC e, no mesmo ano, foram estruturadas as Políticas Estadual e Nacional (PEIR e PNDR) com olhares regionalizados e propostas de gestão territorial.

Estes dois instrumentos, somados às diretrizes do Plano Amazônia Sustentável (PAS) foram premissas para a elaboração dos primeiros estudos para a elaboração do PDRS do Xingu pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), em 2008.

E, no ano de 2009, foi formalizado o Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) por meio do Decreto s/nº, de 19 de novembro de 2009, com o objetivo de concluir o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu, envolvendo vinte e dois órgãos e entidades do Governo Federal, vinte e cinco órgãos do governo do Estado do Pará, que promoveram três consultas públicas realizadas nas cidades de Altamira, Senador José Porfírio e Uruará, conforme o Quadro 05, além de realizar Seminários sobre o Desenvolvimento Regional com vistas à elaboração participativa do PDRS do Xingu (SECRETARIA EXECUTIVA DO PDRS do Xingu, 2015).

Quadro 05 – Consultas Públicas sobre o PDRS do Xingu

DATA	MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS CONVIDADOS
16/02/2009	Altamira	Brasil Novo, Anapú e Pacajá
18/02/2009	Senador José Porfírio	Vitória do Xingu e Porto de Moz
20/02/2009	Uruará	Medicilândia e Placas

		
Altamira	Senador José Porfírio	Uruará

Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu (PM21) (2015).

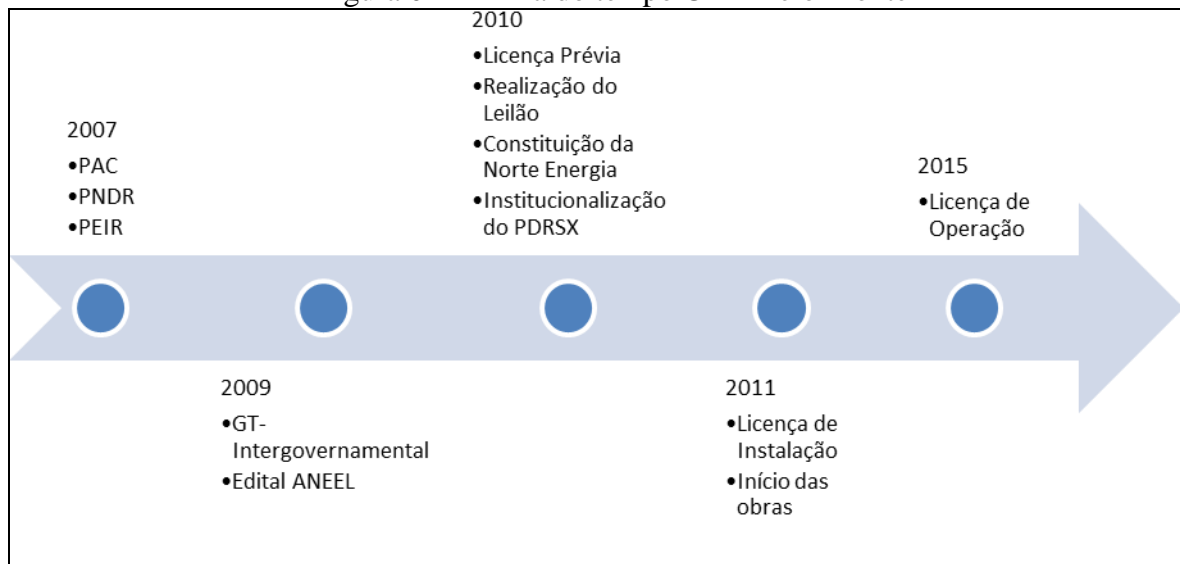
Então, no mesmo ano, houve a abertura do Edital de Leilão nº 06/2009, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), para concessão da UHE Belo Monte e na Folha 2 do Anexo IV, item 1.4, diz que a empresa vencedora do certame deve assumir o compromisso de aportar um montante de R\$ 500 milhões, por um período de 20 anos, para financiar as ações do PDRS do Xingu, que no período se encontrava em elaboração.

O valor do investimento previsto para o empreendimento, que serviu de referência para definição do Preço-Teto do Leilão, conforme estudo conduzido pela Empresa de Pesquisa Energética - EPE e aprovado pelo MME, é de R\$ 19.018.115.000,00 (dezenove bilhões, dezoito milhões e cento e quinze mil reais), dos quais R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) correspondem à parcela do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, de que trata o Decreto s/nº. de 19 de novembro de 2009, sob responsabilidade do empreendedor.

Assim, em 2010, foi constituída a empresa Norte Energia S/A, vencedora do certame e, em fevereiro desse mesmo ano, o IBAMA concedeu a Licença Prévia da UHE de Belo Monte, acompanhada do Plano Básico Ambiental (PBA), em que constam as condicionantes da obra compostas por 14 planos, 54 programas e 86 projetos, orçados em R\$ 3,5 bilhões de reais (ENRIQUEZ, 2015).

No mesmo ano, foi instituído o PDRS do Xingu, por meio do Decreto Presidencial nº 7.340, de 21 de outubro de 2010, com principal objetivo de implementar políticas públicas e iniciativas que promovam o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida de pessoas que habitam em 10 municípios impactados pela UHE Belo Monte.

Figura 02 – Linha do tempo UHE Belo Monte



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

O PDRS do Xingu nasceu como um instrumento de planejamento estratégico com foco no desenvolvimento regional, pautado em políticas nacional e estadual, forjando uma visão de futuro para a região do Xingu. Uma estratégia institucional capaz de estimular o empoderamento da sociedade civil, o fortalecimento da presença do Estado e das relações institucionais, além de orientar investimentos para mitigar impactos indesejados da UHE Belo Monte.

A estratégia inovadora de inserção regional do projeto da UHE Belo Monte foi a promessa de que a obra engendraria o processo de desenvolvimento regional a fim de antever as demandas socioambientais. Assim, as necessidades da sociedade local foram impulsionadas, na tentativa de minimizar as profundas transformações socioeconômicas na região do Xingu.

O PDRS do Xingu nasceu da concepção de que a implantação de grandes obras de infraestrutura – pavimentação da Transamazônica e construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte – fosse uma oportunidade para prover uma região historicamente caracterizada pela presença frágil do Estado de políticas públicas necessárias para seu desenvolvimento, durante e após a construção dessas obras (PDRS DO XINGU, 2010).

Importante reafirmar que o PDRS do Xingu (R\$ 500 milhões) é uma imposição legal do processo de concessão do uso do recurso hídrico e que o PBA (R\$ 3,5 bilhões) é um componente dos condicionantes ambientais para obter a Licença Ambiental, definido pelo IBAMA, tendo diferentes processos administrativos de execução.

O esclarecimento é muito pertinente, pois, mesmo com uma normativa ambiental mais rigorosa, observa-se a persistência dos impactos negativos dos empreendimentos hidrelétricos anteriores, tais como a realocação provisória de comunidades tradicionais, alagamento de áreas não previstas, desmobilização de mão-de-obra desordenada, não utilização do potencial hidrelétrico previsto no projeto inicial, entre outros.

Diante deste turbilhão de problemas sociais multiplicados na região com a chegada do empreendimento, o PDRS do Xingu nasceu com a criação de um espaço de negociação interinstitucional, chamado de Comitê Gestor do PDRS do Xingu (CGDEX), instituído pelo Art. 2º do Decreto nº 7.340/2010, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

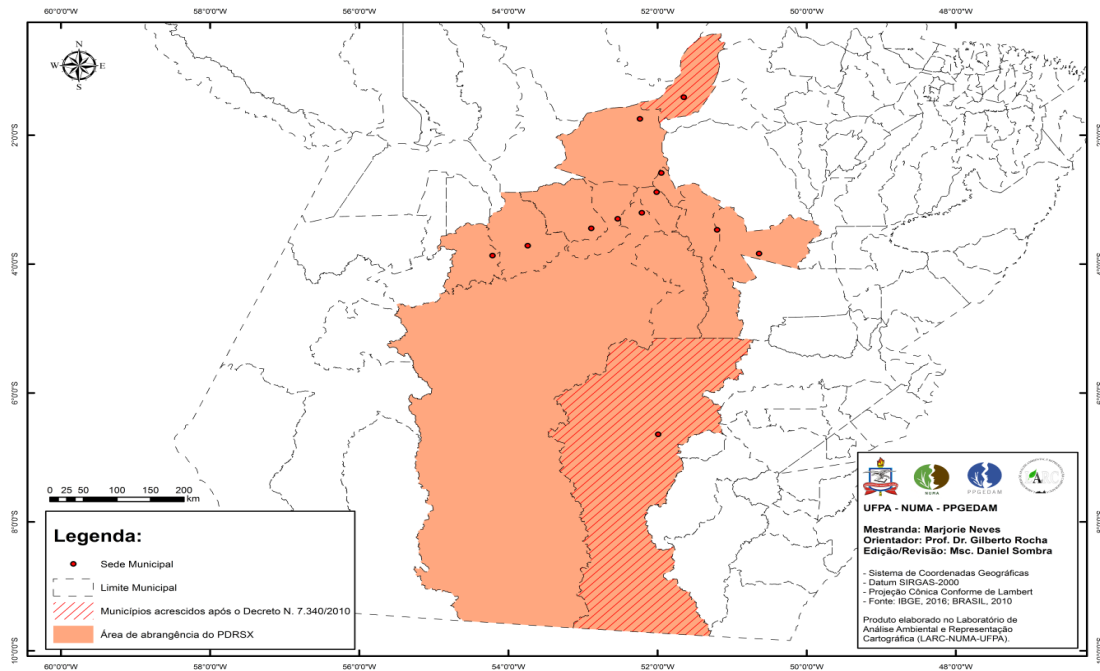
O Decreto nº 7.340/2010 diz no Art. 3º que o CGDEX deverá ser composto de forma paritária por quinze representantes de órgãos governamentais e por quinze representantes de organizações da sociedade civil, sendo um sistema complexo que reúne instituições com interesses múltiplos, interagindo com forças de coesão de forma sinérgica conforme as entropias na região do Xingu.

Assim, o recurso de R\$ 500 milhões destinados ao PDRS do Xingu exerce uma função de amortização de conflitos sociais, no entanto, ao mesmo tempo, oportuniza um espaço de negociação interinstitucional em busca de concertação social, visando a executar as ações do Plano, dessa forma o PDRS do Xingu pode ser considerado um mecanismo de estratégia de inserção regional do setor elétrico, já que está diretamente vinculado à existência da UHE Belo Monte.

O PDRS do Xingu tem a finalidade de promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população que habita. Sua área de abrangência são os municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu, isto é, todos os municípios que compõem a Região de Integração do Xingu.

Os municípios de Gurupá (RI Marajó) e São Félix do Xingu (RI Araguaia), após pleito de inserção como área de abrangência do PDRS do Xingu, alegando serem áreas impactadas pelo empreendimento da UHE Belo Monte, tiveram voto favorável à inclusão desses municípios pelo Comitê Gestor, assim foram incluídos ao modelo de governança territorial do PDRS do Xingu, nos anos de 2012 e 2015, respectivamente, que hoje, tem uma abrangência de 12 municípios (Mapa 04).

Mapa 04 – Área de abrangência do PDRS do Xingu



Fonte: PDRS do Xingu (2010). Atualizado pelo NUMA/UFPA (2017).

O PDRS do Xingu foi criado com foco na melhoria da qualidade de vida dos diversos segmentos sociais, a partir de uma gestão democrática, participativa e territorializada, na busca de um ambiente mais sustentável (PDRS DO XINGU, 2010).

Os objetivos específicos do PDRS do Xingu são: a) Promover o planejamento, o ordenamento e a gestão territorial; b) Fomentar atividades econômicas centradas no uso sustentável dos recursos naturais e na repartição equitativa dos benefícios; c) Subsidiar o planejamento, a execução e a manutenção das obras de infraestrutura, visando à maximização dos benefícios e à minimização das externalidades negativas; d) Garantir a cidadania e a inclusão social; e) Aproximar as relações institucionais visando ao compartilhamento das responsabilidades; e f) Fomentar a capilarização de representações locais dos entes federativos (PDRS DO XINGU, 2010).

Alguns desses objetivos vêm sendo executados pela dinâmica institucional do PDRS do Xingu, seja por meio da sua estrutura organizacional com a criação das Câmaras Técnica ou pela oportunidade de aproximação das relações institucionais promovidas pelo seu mecanismo de funcionamento.

3.2 A estrutura organizacional do PDRS do Xingu

A estrutura organizacional do PDRS do Xingu é composta por um Comitê Gestor (CGDEX) e por oito Câmaras Técnicas (CT's), cuja composição do CGDEX é definida pelo Decreto nº 7.340/2010 que diz que deve ser composto de forma paritária entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil pertencentes à área de abrangência do PDRS do Xingu.

A concepção dos eixos temáticos do PDRS do Xingu foi pautada com base nas diretrizes do PAS (2008), sendo: 1) Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental; 2) Infraestrutura para o Desenvolvimento; 3) Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; 4) Saúde; e 5) Inclusão Social e Cidadania.

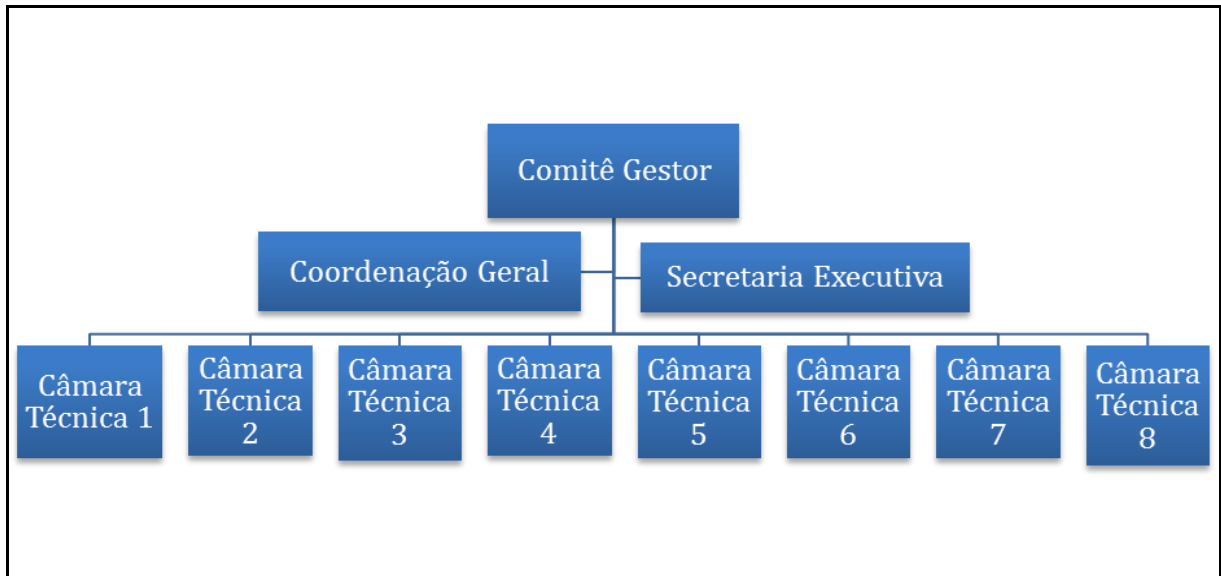
Assim as Câmaras Técnicas foram criadas a partir dos eixos temáticos, sendo criadas novas câmaras mediante identificação de novas demandas dentro do espaço de negociação do PDRS do Xingu, totalizando oito CT's, sendo CT-01 de Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental; CT-02 de Infraestrutura para o Desenvolvimento; CT-03 de Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis; CT-04 de Inclusão Social e Cidadania; CT-05 de Monitoramento e Acompanhamento Implementação das Condicionantes Previstas no Licenciamento Ambiental do Empreendimento Belo Monte; CT-06 de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais; CT-07 de Saúde; e CT-08 de Educação (Esta última criada em 2014).

Na estrutura organizacional também estão presentes a Coordenação Geral e a Secretaria Executiva, que exercem papel de articulação, representação, organização e execução administrativa no âmbito do PDRS do Xingu. O inciso 2º do artigo 6º do Decreto nº 7.340/2010 diz que a coordenação geral é integrada por três membros, sendo um do Governo Federal, um do Governo do Estado do Pará e um escolhido entre os representantes do poder público municipal. Entretanto, na prática, a representatividade da sociedade civil também participa da Coordenação Geral.

Atualmente, a Secretaria Executiva é exercida por uma empresa de consultoria de gestão de projetos contratada pela Norte Energia S/A, com recurso do PDRS do Xingu, por meio de edital público.

Assim, a estrutura organizacional do PDRS do Xingu apresenta quatro instâncias de poder, cada uma com um papel bem definido (Figura 03).

Figura 03 – Organograma da estrutura organizacional do PDRS do Xingu



Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu (2016).

Todas as instâncias, com exceção da Secretaria Executiva, têm uma composição paritária entre representantes do Governo (Federal, Estadual e Municipal) e Sociedade Civil, como precede o debate sobre governança territorial no Capítulo 2.

O CGDEX é composto de sessenta cadeiras e cada Câmara Técnica tem vinte e quatro cadeiras, totalizando 252 cadeiras, embora, na prática, o número de instituições membros é menor, devido à possibilidade de um membro do CGDEX também poder ser ou não membro de uma das CT's.

A instância maior deliberativa é o CGDEX composto por 10 representantes do Governo Federal, designados pela Casa Civil da Presidência da República; 10 representantes do governo estadual, designados pela Casa Civil do Governo do estado do Pará; 10 representantes dos governos municipais, eleitos pelo Consórcio de Municípios Belo Monte; e 30 representantes da sociedade civil, totalizando 60 membros, sendo 30 titulares e 30 suplentes (Figura 04).

Figura 04 – Composição do CGDEX

SEGMENTOS		TITULAR	SUPLENTE	TOTAL GERAL	
Poder executivo	Governo Federal	05	05	10	60
	Governo Estadual	05	05	10	
	Governos Municipais	05	05	10	
	TOTAL	15	15	30	
Sociedade Civil	Setor empresarial	04	04	08	
	Entidade dos Trabalhadores	04	04	08	
	Movimentos Sociais	04	04	08	
	Comunidades Indígenas	02	02	04	
	Institutos de ensino e pesquisa	01	01	02	
	TOTAL	15	15	30	

Fonte: GTI do PDRS do Xingu (2009).

Quanto à representação da sociedade civil, o Decreto nº 7.340/2010, em seu artigo 5º, buscou atender à pluralidade institucional presente e atuante na região do Xingu, definindo um representante de entidades patronais do setor urbano; um representante de entidades patronais do setor rural; um representante do setor pesqueiro; um representante da empresa Norte Energia S/A; quatro representantes das entidades sindicais dos trabalhadores urbanos, rurais e dos pescadores; quatro representantes das entidades representativas dos demais segmentos da sociedade civil (movimentos sociais e organizações ambientais); dois representantes das comunidades indígenas; e um representante de instituição de ensino e pesquisa.

Esta distribuição paritária de segmentos também ocorre na composição das CT's, sendo uma instância colegiada, de natureza consultiva, vinculada ao CGDEX.

Nas CT's são proporcionados debates, propostas, aprendizados e responsabilidades na avaliação e aprovação de projetos, além de abordar temas de desenvolvimento entre os participantes com vistas a articulações para defesa de interesses individuais, institucionais e coletivos.

Este ambiente organizacional pode ser considerado um mecanismo de governança territorial, pautado na gestão social, pois reúne diferentes atores em um espaço de concertação social com a responsabilidade pela gestão compartilhada dos recursos financeiros e aprovação de projetos a serem executados no território do Xingu de acordo com as diretrizes do PDRS do Xingu.

3.2.1 FUNCIONAMENTO DO PDRS DO XINGU

O CGDEX foi instituído pelo Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010, e sua instalação ocorreu em 03 de junho de 2011, com atribuição de monitorar a execução e a efetividade do PDRS do Xingu; promover a articulação entre os instrumentos de planejamento governamentais e entre os órgãos públicos e, quando necessário, desses com as entidades da sociedade, com a finalidade de implantar as ações do PDRS do Xingu de forma eficiente, eficaz e ágil; promover avaliações periódicas sobre a execução e efetividade do PDRS do Xingu; revisar e atualizar o PDRS do Xingu sempre que necessário; elaborar relatório anual sobre a execução e efetividade do PDRS do Xingu, a ser apresentada à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo.

A Resolução nº 01, de 17 de junho de 2011, que aprova do Regimento Interno do CGDEX, também o define como um espaço para discussão, definição de prioridades e acompanhamento da execução de ações para o desenvolvimento sustentável da Região do Xingu e tem como princípios, a democracia, a participação social, a transparência, a garantia do contraditório e o respeito entre os agentes governamentais e a sociedade civil, conforme reforçado pelo artigo 16, alterado pela Resolução nº 08 de 24 de janeiro de 2014, que diz que: “As deliberações do CGDEX terão a forma de Resolução e serão tomadas preferencialmente por consenso, que deverá ser perquirido pela Coordenação-Geral em todas as matérias submetidas à apreciação do Plenário”.

As CT's somente tiveram seu Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 16, de 29 de janeiro de 2016, em que define as competências e atribuições das CT's em:

- I - Detalhar o plano de ações e a metodologia de trabalho referente ao respectivo eixo temático;
- II - Manifestar-se sobre consultas que lhe sejam encaminhadas;
- III - Relatar e submeter à aprovação do plenário do CGDEX assuntos pertinentes ao seu eixo temático;
- IV - Convidar especialistas e agentes públicos para assessoria em assuntos de sua competência;
- V - Propor a realização de reuniões conjuntas com outras Câmaras Técnicas do CGDEX;
- VI - Propor, analisar e recomendar ao plenário do CGDEX projetos a serem financiados com recursos previstos no Edital de Leilão nº 006/2009 e que estejam de acordo com as normativas orientadoras das políticas públicas dos diversos setores.

VII - Elaborar o planejamento anual das prioridades de atuação e de recursos a serem destinados pela Câmara Técnica;

VIII - Realizar verificação *in loco* das ações e instituições que tiveram projetos aprovados pela Câmara Técnica, ou atuação relacionada ao tema tratado pela Câmara Técnica.

Quanto à Secretaria Executiva, o Regimento Interno define suas atribuições de informar à Coordenação-Geral sobre as matérias relacionadas ao PDRS do Xingu; redigir e submeter ao Plenário do Comitê proposta de relatório anual sobre a execução e a efetividade do PDRS do Xingu; exercer as demais funções administrativas e operacionais ligadas ao CGDEX; redigir as memórias de todas as reuniões do PDRS Xingu; e publicar e divulgar os relatórios, decisões e documentos do CGDEX na região de abrangência do PDRS do Xingu.

Essas funções tiveram alternância de responsabilidades, período de 2011 a 2013 não houve uma empresa terceirizada para realizar as funções da Secretaria Executiva, sendo a gestão do PDRS do Xingu conduzida diretamente pela Norte Energia S/A, na aquisição de bens e contratações de serviços dos projetos aprovados pelas instituições membros do PDRS do Xingu seguindo regramentos dos editais públicos.

A partir de fevereiro de 2014, a Norte Energia S.A. contratou, conforme decisão do CGDEX, a empresa PM 21 Consultores Associados Ltda. para exercer a Secretaria Executiva PDRS do Xingu, com as responsabilidades administrativas e contratuais, mas permanecendo os pagamentos sob a responsabilidade da Norte Energia S.A.

Em 2016, a Norte Energia S.A. lançou edital público para contratação de uma nova gestora para assumir a secretaria executiva do PDRS do Xingu, sendo contratado Instituto Avaliação (IA) que é uma entidade privada, credenciada como de interesse público (OSCIP), com atribuição adicional de monitorar todos os projetos aprovados e os anteriores.

Ao longo da criação do PDRS do Xingu, a atuação da Secretaria Executiva conduzida por uma instituição profissional é um fator importante para a gestão, em que as atribuições e responsabilidades dos representantes tenham melhor desempenho, pois o registro de atas, organização da lista de presença e execução dos projetos passaram a ter uma referência institucional, sendo preservado seu histórico documental.

A dinâmica de funcionamento do PDRS do Xingu permite encontros interinstitucionais em reuniões ordinárias permanentes do CGDEX e das CT's e essa dinâmica pode ser caracterizada como inovadora, pois reúne atores de diversos segmentos com a missão comum de discutir e deliberar as ações previstas no Plano com o

direcionamento de recursos financeiros para a região, desde o início das obras da UHE Belo Monte.

Atualmente, o funcionamento do PDRS do Xingu ocorre basicamente por meio da deliberação sobre a alocação do recurso financeiro direcionado ao PDRS do Xingu através da aprovação colegiada pelo CGDEX. Esta deliberação ocorre em função da abertura de editais anuais com uma parcela do recurso financeiro disponível, e oportuniza a aprovação de projetos alinhados às ações e diretrizes contidas no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável, elaborado em 2010, priorizadas a cada edital pelos membros constituintes das CT's.

A cada edital elaborado, foram identificadas novas necessidades e prioridades, identificadas pelos representantes membros das CT's à época, acrescentadas nas diretrizes, a partir de outras iniciativas na região, pois além das diretrizes originais do PDRS do Xingu, os editais incorporam como estratégias as ações da Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT), elaborada com financiamento do BNDES, projetos selecionados no Projeto de Concurso Webcidadania Xingu⁵, Planejamentos estratégicos das CT's, Programa Pará 2030 e outros.

Estas estratégias resultam em movimentos que rebatem no contexto institucional de políticas públicas no nível dos governos (federal, estadual e municipal), juntamente com a sociedade civil, passando a interagir em torno de relações institucionais, pois impactam nas ações em prol do desenvolvimento da região do Xingu, pautando as reuniões ordinárias do CGDEX.

As reuniões ordinárias ocorrem com o mínimo de uma reunião a cada dois meses, sediadas na cidade de Altamira, as quais só tem validade se houver quórum de dois terços dos membros do CGDEX, conforme Regimento Interno aprovado na Resolução nº 01, de 17 de Junho de 2011. No período de 2011 a 2016 ocorreram 48 reuniões ordinárias e duas reuniões extraordinárias.

As deliberações do PDRS do Xingu ocorrem durante reuniões ordinárias que são realizadas no município de Altamira, as quais são organizadas um dia após as reuniões da CT's. Cada CT tem sua pauta independente, de acordo com suas diretrizes, nesse espaço os membros debatem e subsidiam as pautas para serem apreciadas e votadas no CGDEX.

⁵ Resultados do projeto 115/2012 do PDRSX proposto pela SG/PR Secretaria Geral da Presidência da República com objetivo criar oportunidades de colaboração em torno de agendas comuns, ampliando as possibilidades de participação social em temas públicos das comunidades do Xingu (pessoas, sociedade civil, empresas) a partir de metodologias presenciais e potencialidades que convergem para a web colaborativa, possibilitando um local de acesso para registro de informações e permitindo a construção de agendas agregadoras na superação de questões críticas das regiões da região do PDRS do Xingu. Disponível em <http://webcidadaniaxingu.org.br/>

O procedimento de aprovação dos projetos inicia-se com a submissão do projeto, pela instituição ou organização social proponente (ou por um grupo de entidades) que fazem parte do território, ao edital em concorrência territorial. Em seguida, em reunião definida no cronograma do edital, as câmaras técnicas avaliam os projetos conforme o atendimento das diretrizes do edital.

Em geral, é no momento de abertura do edital, apresentação, discussão e avaliação dos projetos que ocorre uma participação mais intensa de diversas organizações e instituições no PDRS do Xingu. No entanto, a ausência de uma gestão consolidada e comum a todos os atores implica concorrência entre as instituições e organizações proponentes.

Os projetos aprovados são aqueles que alcançam a maior pontuação e conseguem estar dentro do saldo de recurso financeiro de cada CT. Então, o CGDEX homologa os projetos aprovados para execução e monitoramento da secretaria executiva.

Desde sua criação, o PDRS do Xingu tem uma rica e complexa experiência limitada aos membros integrantes, já que a divulgação das negociações e correlações dessas estratégias não é internalizada, de forma homogênea, pelas instituições, paralelas às demandas e ações sociais na região em curso.

Mesmo com o envio das memórias das reuniões ordinárias aos membros, a síntese das informações e os materiais de divulgação do PDRS do Xingu têm um enfoque no atendimento de metas dos projetos de forma quantitativa, isto é, entregas de equipamentos e execução de obras ou eventos. Até 2016, foram aprovados 280 projetos, distribuídos pelos temas das Câmaras Técnicas, somando um valor de R\$ 218.790.032,68 (Tabela 01).

Tabela 01 – Projetos Aprovados no PDRS do Xingu – 2011 a 2016

ANO	Nº DE PROJETOS	VALOR
2011	30	R\$ 16.852.266,58
2012	45	R\$ 30.435.246,83
2013	70	R\$ 55.926.411,62
2014	54	R\$ 42.632.107,66
2015	80	R\$ 64.000.000,00
2016	1	R\$ 8.944.000,00
TOTAL	280	R\$ 218.790.032,68

Fonte: Relatório Secretaria Executiva (IA) (2017).

Nota-se que, nas pautas das reuniões ordinárias, não somente o volume do recurso financeiro, mas também a necessidade de identificação sobre os resultados dos projetos começou a causar inquietações em alguns membros do CGDEX, sendo cobrada mais organização sobre o andamento dos projetos e suas efetividades, já que o recurso chegara a quase metade do valor total em menos da metade do ano estipulado pelo edital nº 06/2009 da ANEEL.

Com isso, em 2015, foi criado um Grupo de Trabalho, composto por membros do CGDEX, para estudar e identificar diferentes modelos de gestão existentes para construir a proposta de uma nova governança do PDRS do Xingu, que pudesse aprimorar a sua gestão. Importante ressaltar que, nesse período, a Secretaria Executiva tinha a atribuição de executar, acompanhar e emitir relatórios quantitativos sobre os projetos aprovados e seus valores aprovados e executados (Tabela 02).

Tabela 02 – Situação dos projetos aprovados no PDRS do Xingu – 2011 a 2016.

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	VALOR APROVADO
Projetos a serem iniciados	14	R\$ 16.144.691,99
Projetos em curso	202	R\$ 153.347.678,19
Projetos finalizados	64	R\$ 49.297.662,50
TOTAL	280	R\$ 218.790.032,68

Fonte: Relatório da Secretaria Executiva (IA), (2017).

Os debates nas CT's balizam, subsidiam e direcionam os eixos prioritários que devem ser seguidos pelos projetos, mas é o CGDEX, um espaço institucional democrático, que homologa os projetos aprovados, e em caso excepcionais, são aprovados projetos no âmbito da Coordenação Geral e do próprio CGDEX. Assim cada instância tem um número de projetos aprovados no PDRS do Xingu (Tabela 03).

Tabela 03 – Situação dos projetos aprovados no PDRS do Xingu por instância – 2011 a 2016.

CT/ STATUS	A INICIAR	EXECUÇÃO ATRASADA	EXECUÇÃO NORMAL	FINALIZADO	PARALISADO	TOTAL
CG	0	0	0	2	1	3
CGDEX	1	0	2	1	0	4
CT-01	1	2	10	4	0	17
CT-02	0	3	9	4	0	16
CT-03	2	8	19	9	6	44
CT-04	1	4	23	15	3	46
CT-05	1	0	2	1	1	5
CT-06	2	4	27	9	2	44
CT-07	0	8	43	11	0	62
CT-08	6	2	20	8	3	39
TOTAL	14	31	155	64	16	280

Fonte: Relatório da Secretaria Executiva (IA) (2017).

Nota-se que a situação dos projetos distribuídos pelas CT's reforça a necessidade de compreender os motivos do número alto de projetos com a execução atrasada ou paralisados e de identificar as condições em que os projetos estão sendo executados. Essas informações ficam, na prática, sob a responsabilidade da Secretaria Executiva e nem todos os membros do PDRS do Xingu têm acompanhado o andamento dos projetos.

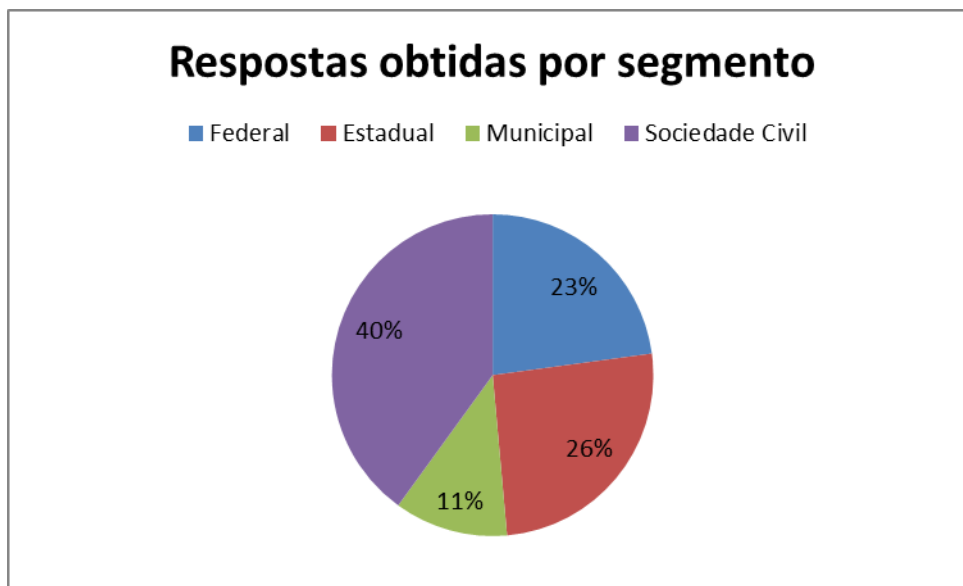
3.2.2 PERFIL DOS MEMBROS DO PDRS DO XINGU

Para identificação do perfil dos membros do PDRS do Xingu, foram aplicados formulários durante o período das reuniões ordinárias do CGDEX e CT's, nos meses de fevereiro a maio de 2017, por meio presencial e virtual, com perguntas de múltipla escolha, considerando os aspectos de representatividade, origem, escolaridade, tempo de participação e papel na instituição representada.

Do universo de 129 formulários aplicados, alcançou-se 27% dos membros que participaram desta pesquisa, o que é uma amostra representativa dos membros do PDRS do Xingu. Dos membros que responderam sobre o segmento institucional dos membros do PDRS do Xingu, 40% disseram ser da Sociedade Civil; 26%, do Governo Estadual; 23%, do Governo Federal; e 11%, do Governo Municipal, isto é, 40% sociedade civil e 60% dos

governos, alcançando a todos os segmentos institucionais presentes no PDRS do Xingu (Gráfico 01).

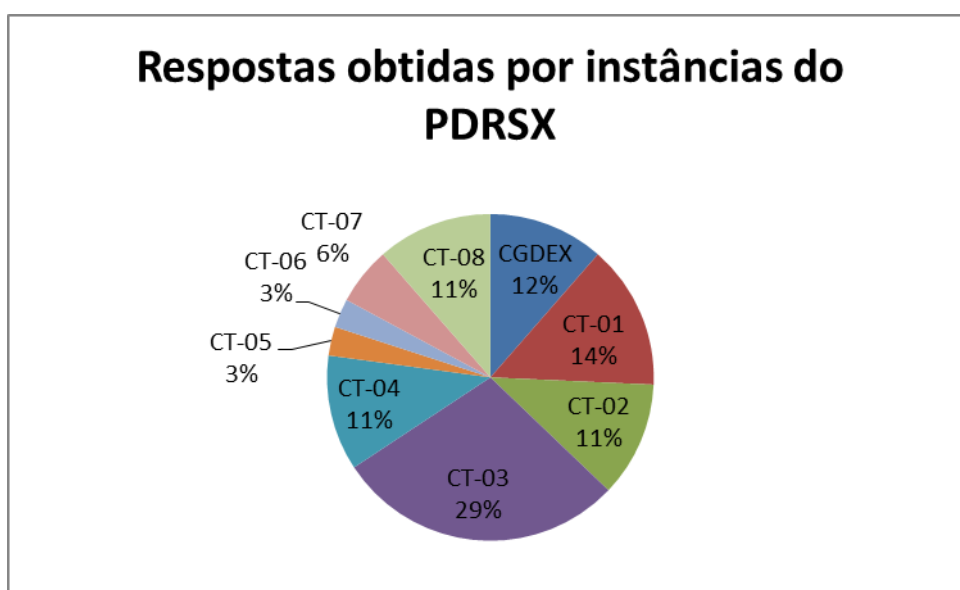
Gráfico 01 – Respostas obtidas por segmento.



Fonte: Questionário de pesquisa, elaboração da autora (2017).

Desse modo, esta pesquisa alcança e se debruça nas percepções dos representantes membros de todas as instâncias das CT's e CGDEX, sendo alcançado êxito na abordagem de uma amostra em cada instância (Gráfico 02).

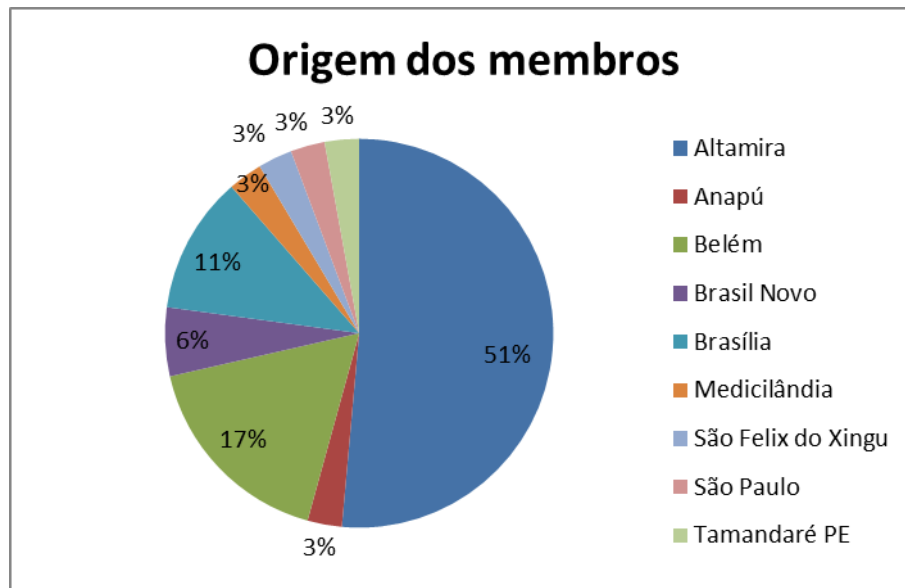
Gráfico 02 – Membros entrevistados por instâncias do PDRS do Xingu



Fonte: Questionário de pesquisa, elaboração da autora (2017).

Quanto ao local de origem dos membros entrevistados 51% declaram ser moradores de Altamira, 17% são moradores de Belém, 11% são de Brasília-DF, 6% de Brasil Novo e 9% distribuído entre os municípios de Anapu, Medicilândia e São Félix do Xingu, e 9% distribuídos entre os estados de São Paulo, Pernambuco e Ceará (Gráfico 03).

Gráfico 03 – Origem dos membros entrevistados do PDRS do Xingu

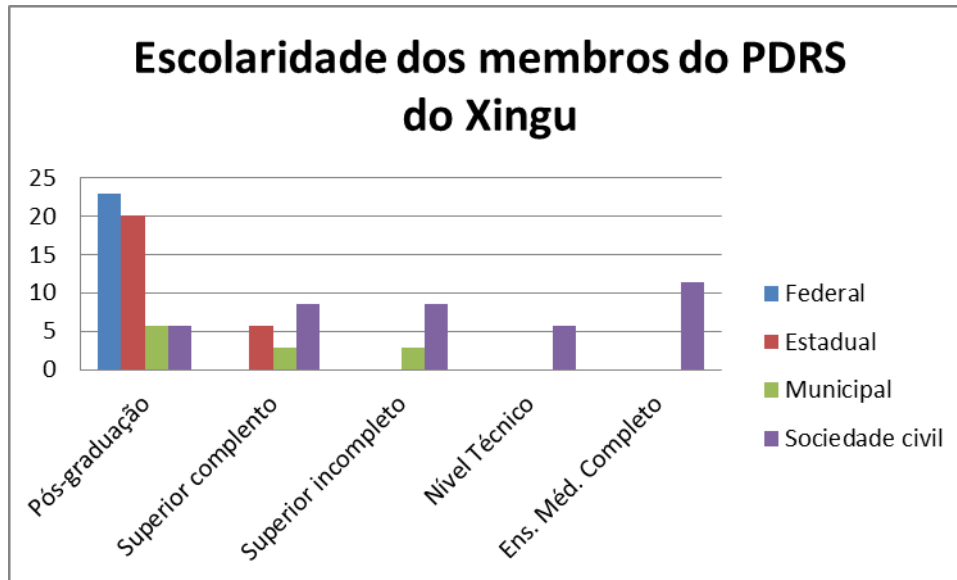


Fonte: Questionário de pesquisa, elaboração da autora (2017).

A pesquisa mostra que 66% dos membros entrevistados são moradores de algum dos municípios da área de abrangência do PDRS do Xingu, portanto representantes de instituições que enfrentam diariamente os impactos da UHE Belo Monte e mostra que, conforme sugerido por Dallabrida (2014) o espaço de negociação e concertação deve envolver as instituições locais.

Quanto à escolaridade, foram identificados 54% dos membros com pós-graduação completa e 17% com nível superior completo, mas quando observa-se a escolaridade por segmento nota-se que a distribuição esparçada da sociedade civil e governo municipal apresenta membros com nível de escolaridade em ensino médio completo, nível técnico e superior incompleto (Gráfico 04). Dado bastante significativo em relação ao desnível de instrução para o debate técnico dentro do PDRS do Xingu. Há de se levar em consideração o conhecimento empírico das lideranças para debater a realidade local a fim de propor projetos para suas áreas de atuação.

Gráfico 04 – Nível de escolaridade dos membros do PDRS do Xingu



Fonte: Pesquisado pela autora (2017).

A identificação do nível de escolaridade, isto é, o capital intelectual dos membros do PDRS do Xingu é relevante no sentido de que os debates técnicos dentro das CT's e a tomada de decisões do CGDEX precisam de atenção qualificada e conhecimento da legislação, além da realidade local, conforme precedem os autores que embasam este estudo. Nota-se que 100% dos representantes do Governo Federal abordados nesta pesquisa têm pós-graduação, já os membros do Governo Estadual, a maioria têm pós-graduação e poucos com nível superior completo.

Os membros dos governos municipais apresentaram um perfil de escolaridade de pós-graduação, superior completo e superior incompleto. O segmento da sociedade civil possui um perfil diversificado que abrange os níveis de escolaridade de pós-graduação, superior completo e incompleto, nível técnico e ensino médio, sendo bastante heterogêneo quanto ao nível de escolaridade.

A identificação do perfil dos membros do PDRS do Xingu em relação à área de atuação, origem e escolaridade permite ter uma visão sobre como é composto estes espaços de negociação, haja vista que, mesmo que a representatividade seja institucional, cada indivíduo traz consigo uma trajetória profissional e uma história que pode influenciar nos debates das CT's e no CGDEX.

É importante destacar que este perfil foi baseado em uma amostra dos membros entrevistados, no ano de 2016, não sendo a totalidade dos membros constituintes do PDRS do Xingu.

3.2.3 PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NO PDRS DO XINGU

A composição do CGDEX e das CT's, definida no decreto de criação, permite a participação de um número limitado de representantes, mas, na sua totalidade, apresenta um *mix* de instituições e entidades importantes para a articulação de políticas públicas e tomada de decisão juntamente com a sociedade civil.

Foram levantadas as listas de presença das reuniões ordinárias e extraordinárias do CGDEX e CT's nos anos de 2013 a 2016, com objetivo de analisar a participação, por meio da frequência, dos membros do CGDEX e CT's nas reuniões do PDRS do Xingu, observando a diversidade institucional envolvida nesta de governança territorial.

A seguir, observa-se a lista de instituições e entidades membros do CGDEX, no período de 2013 a 2016, sendo importante ressaltar, que há alternância de órgãos membros ao longo dos anos (Quadro 06).

Quadro 06 – Instituições membros do CGDEX - 2013 a 2016

	CGDEX 2013	CGDEX 2014	CGDEX 2015	CGDEX 2016
1	Casa Civil da Presidência da República - CC/PR	CC/PR	CC/PR	CC/PR
2	Ministério de Meio Ambiente – MMA	MMA	MMA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA
3	Secretaria Nacional de Articulação Social – SNAS	SG/PR Secretaria-Geral da Presidência	SG/PR	SG/PR
4	Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio - MJ/Funai	FUNAI	FUNAI	FUNAI
5	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG	MPOG	MPOG	MPOG
6	Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA	MDA	MDA	Ministério da Saúde – MS
7	Ministério de Minas e Energias – MME	MME	MME	MME
8	Ministério da Integração Nacional – MI	MI	MI	MI
9	Ministério da Saúde – MS	MS	MS	CASA DE GOVERNO
10	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS	SG/PR Secretaria-Geral da Presidência	MDS	MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
11	Secretaria Extraordinária de Estado para Assuntos de Energia – SEEAE	SEEAE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia – SEDEME	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Tecnologia – SECTET
12	*	*	Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca – SEDAP	SEDAP
13	Universidade Estadual do Pará – UEPA	UEPA	UEPA	UEPA
14	*	SEEAE	EMATER-ALTAMIRA	EMATER-ALTAMIRA

15	Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração – SEICOM	SEICOM	SEPLAN	SEPLAN
16	Secretário de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social – SEAS	SEAS	IDEFLOR - Instituto de Desenvolvimento Florestal	IDEFLORBio
17	Tribunal de Contas do Estado do Pará – TCE/PA	TCE/PA	ITERPA	SECTET
18	Casa Civil Da Governadoria – Secretaria Extraordinária de Estado de Articulação Municipal – SEEAM	SEEAM	SEMAS - Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade – Regional Altamira	SEMAS
19	Secretaria de Estado Saúde Pública – SESP	SESPA	SESPA	SESPA
20	*	*	SESPA	SESPA
21	Altamira	Altamira	Medicilândia	Altamira/CBM
22	Brasil Novo	*	Pacajá	Brasil Novo
23	Vitória do Xingu	Anapu	Anapu	Senador José Porfírio
24	Pacajá	Placas	Placas	Pacajá
25	Porto de Moz	Brasil Novo	Brasil Novo	Uruará
26	Placas	Pacajá	Vitória do Xingu	Vitória do Xingu
27	Uruará	Senador José Porfírio	Senador José Porfírio	Uruará
28	Anapu	Vitória do Xingu	Uruará	Porto de Moz
29	Senador José Porfírio	Uruará	Porto De Moz	Altamira
30	Medicilândia	Medicilândia	Altamira	Anapu
31	Associação Comercial, Industrial, Agro Pastoral de Altamira – ACIAPA	ACIAPA	ACIAPA	ACIAPA
32	Sindicato das Empresas do Comércio Atacadista e Varejo – SINDECOM	SINDECOM	SINDECOM	SINDECOM
33	Sindicato dos Produtores Rurais de Altamira – SIRALTA	SIRALTA	SIRALTA	SIRALTA
34	Sindicato dos Produtores Rurais de Brasil Novo – SINDIBRASIL	SINBRASIL	SINBRASIL	SINBRASIL
35	Associação dos Criadores e Exportadores de Peixes dos Municípios de Vitória do Xingu e Anapu – ASCRIAPEIXE	ASCRIAPEIXE	ASCRIAPEIXE	COL. PESCA Z-64 - Porto de Moz
36	Cooperativa dos Pescadores e Beneficiários de Pescados de Altamira-Xingu – COOPEBAX	COOPEBAX	COOPEBAX	COOPEBAX
37	Norte Energia S/A	Norte Energia S/A	Norte Energia S/A	Norte Energia S/A
38	*	*	Norte Energia S/A	Norte Energia S/A
39	Central Regional de Apoio a Aquicultura e Pesca – CAPESC	CAPESC	CAPESC	CAPESC
40	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pacajá – STTR/Pacajá	STTR/Pacajá	STTR/Pacajá	STTR/Pacajá
41	Sindicatos dos Trabalhadores Rurais - STTR / Altamira	STTR / Altamira	STTR / Altamira	STTR / Altamira
42	*	*	STTR / Altamira	STTR / Altamira
43	Sindicatos dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção Pesada – SINTRAPAV	SINTRAPAV	SINTRAPAV	SINTRAPAV

44	Sindicato dos Trabalhadores na Ind. Mad. da Construção Civil e da Mob de Altamira e Região – SINTICMA	SINTICMA	SINTICMA	SINTICMA
45	Sindicatos dos Hoteleiros e Similares de Altamira – SINHOAL	SINHOAL	SINHOAL	SINHOAL
46	*	Sindicatos dos Empregados no Comer. de Altamira e Região	Sindicatos dos Empregados no Comercio de Altamira e Região	Sindicatos dos Empregados no Comercio de Altamira e Região
47	Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP	FVPP	FVPP	FVPP
48	INSTITUTO HUMANIZA	INSTITUTO HUMANIZA	INSTITUTO HUMANIZA	INSTITUTO HUMANIZA
49	Conselho dos Bairros e Entidades do Município de Altamira – CONBEMAT	CONBEMAT	CONBEMAT	CONBEMAT
50	Associação de Mulheres do Pacajá – ASMUP	ASMUP	ASMUP	ASMUP
51	Instituto Socioambiental – ISA	ISA	ISA	ISA
52	Associação de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento da Transamazônica Altamira – AMATA	AMATA	AMATA	AMATA
53	Associação dos Moradores da Reserva Extrativista do Rio Xingu – AMOMEX	AMOMEX	Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio AMORA	AMORA
54	Instituto de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – INDESAM	INDESAM	INDESAM	INDESAM
55	Tribo Indígena ARARA	TI ARARA	TI ARARA	ASS. INKURI
56	Tribo Indígena PAQUIÇAMBA	TI PAQUIÇAMBA	TI PAQUIÇAMBA	OIB – Organização Indígena do Brasil
57	Associação dos Índios Moradores de Altamira – AIMA	AIMA	AIMA	AIMA
58	Tribo Indígena KURUAYA	TI KURUAYA	TI KURUAYA	TI KURUAYA
59	Universidade Federal do Pará – UFPA	UFPA	UFPA	UFPA
60	Universidade Estadual do Pará – UEPA	UEPA	UEPA	UEPA

Fonte: Secretaria Executiva. Organizado pela autora (2017).

(*) Sem indicação de membro.

A lista revela o peso quantitativo e qualitativo da representatividade institucional em um espaço de negociação da governança territorial. O peso quantitativo se revela no número alto de sessenta organizações membros do CGDEX, o que torna desafiador conciliar agendas, compromissos, consensos e interesses. Já o peso qualitativo se manifesta na pluralidade dos atores representantes de órgãos reguladores, da administração executiva, de prefeituras, de sindicatos, de universidades, de associações e de outros, em uma diversidade institucional com estratégias de articulação e atribuições institucionais bem diversificadas.

Observa-se que a empresa Norte Energia S/A, responsável pela UHE Belo Monte, é um membro da sociedade civil e exerce duas representações na governança do PDRS do Xingu, entretanto, as tomadas de decisão do CGDEX devem estar compatíveis com as orientações jurídicas da empresa, já que a NESA é a contratante da empresa que ocupa a Secretaria Executiva do PDRS do Xingu.

Mesmo com um número alto de instituições membros no CGDEX, há um histórico de indicações que nem sempre contemplou todas as cadeiras do Comitê Gestor, que deveria ter 60 representantes (Tabela 04).

Tabela 04 – Número de instituições no CGDEX por ano

CGDEX	2013	2014	2015	2016
Governo Federal	10	10	10	10
Governo Estadual	07	08	09	08
Governo Municipal	10	09	10	08
Sociedade Civil	27	28	28	28
TOTAL	54	55	57	54

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Como mencionado anteriormente, os órgãos e as entidades que compõem as CT's também podem ser designados a ocupar ou não uma cadeira no CGDEX, de forma que permita uma rotatividade de instituições representantes. Assim, os órgãos e entidades identificadas como membros de, ao menos, uma das CT's, no período de 2013 a 2016, são:

Governo Federal

1. Casa Civil da Presidência da República
2. CEPLAC - Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira
3. EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
4. FUNAI - Fundação Nacional do Índio
5. ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
6. IFPA - Instituto Federal do Pará
7. MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
8. MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
9. MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
10. MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
11. MEC – Ministério da Educação
12. MI - Ministério da Integração

13. MJ/FUNAI - Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio
14. MMA - Ministério de Meio Ambiente
15. MME - Ministério de Minas e Energia
16. MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura
17. MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
18. MS - Ministério da Saúde
19. SNAS - Secretaria Nacional de Articulação Social
20. UFPA - Universidade Federal Do Pará

Governo do Estado do Pará

1. EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
2. FAPESPA - Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
3. IDEFLOR - Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
4. IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
5. ITERPA - Instituto de Terras do Pará
6. NAC – Núcleo de Articulação e Cidadania
7. SEASTER - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda
8. SECTET - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Profissional e Tecnológica
9. SEDAP - Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca
10. SEDEME – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia
11. SEDOP - Secretaria de Estado Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
12. SEEAE – Secretaria Extraordinária de Estado para Assuntos de Energia
13. SEGUP - Secretaria de Segurança Pública
14. SEICOM – Secretaria de Indústria, Comércio e Serviço
15. SEIDURBD - Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano
16. SEJUDH – Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
17. SEMAS – Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade
18. SEPAQ - Secretaria de Pesca e Aquicultura do Estado do Pará
19. SEPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento
20. SEPOF - Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças
21. SESPA – Secretaria de Saúde Pública
22. UEPA – Universidade Estadual do Pará

Municípios

1. Prefeitura de Altamira
2. Prefeitura de Anapu
3. Prefeitura de Brasil Novo
4. Prefeitura de Gurupá
5. Prefeitura de Medicilândia
6. Prefeitura de Pacajá

7. Prefeitura de Placas
8. Prefeitura de Porto de Moz
9. Prefeitura de São Félix do Xingu
10. Prefeitura de Senador José Porfírio
11. Prefeitura de Uruará
12. Prefeitura de Vitória do Xingu

Sociedade Civil

1. ACIAPA - Associação Comercial e Industrial de Altamira
2. AERIM - Associação dos Extrativistas do Rio Iriri Maribel
3. AFACAV – Associação Folclórica Artística Cultural Arara Vermelha / Uruará
4. AFAJA - Associação das Famílias Moradoras do Bairro Jatobá
5. AFATRAX - Associação das Famílias da Transamazônica e Xingu
6. AIMA- Associação dos Índios Moradores de Altamira
7. AIMAT - Associação das Indústrias Madeireira de Altamira
8. AMATA - Associação de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento da Transamazônica
9. AMDOR - Associação de Mulheres Dom Oscar Romero
10. AMORA- Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio
11. ARCAFAR- Associação das Casas Familiares Rurais do Estado do Pará
12. ASCOTRANVI – 09 - Associação de Colonos da Transamazônica Vicinal 09
13. ASCRIAPEIXE - Associação dos Criadores e Exportadores de Peixe
14. ASDECIT – Associação Def. Des. Científico e Técnico da Transamazônica
15. ASMUP – Associação de Mulheres de Pacajá
16. ASPAR- Associação dos Pescadores Artesanais de Porto de Moz
17. Associação Arara Vermelha - Uruará
18. Associação de Agentes de Saúde
19. Associação de Comunidade Indígena Tapietê - T. I. BAÚ
20. Associação Ibkrin
21. Associação Tyoporemô
22. CAPESC - Central Regional de Apoio à Aquicultura e Pesca
23. Casa da Educação Popular
24. CDR- Centro de Desenvolvimento Regional
25. CDS - Comitê de Desenvolvimento Sustentável / Porto de Moz
26. CFR – Casa Familiar Rural de Altamira
27. Colônia de Pesca - Porto de Moz
28. Colônia de Pesca - Senador José Porfírio
29. Colônia de Pesca - Z-57 ATM
30. CONBEMAT - Conselho de Bairros e Entidades do Município de Altamira
31. COOPATRANS - Cooperativa Agroindustrial da Transamazônica / Medicilândia
32. COOPERBAX - Cooperativa dos Pescadores e Beneficiadores de Pescado de Altamira-Xingu

33. CPOTX - Central de Cooperativas de Produção de Orgânicos da Transamazônica e do Xingu
34. DSEI- Distrito Sanitário Especial Indígena de Altamira
35. FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Xingu
36. Fundação Elza Marques
37. FVPP- Fundação Viver, Produzir e Preservar
38. RESEX "Verde para Sempre"- Porto de Moz
39. IDMU - Instituto de Desenvolvimento do Município de Uruará
40. INDESAM - Instituto de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia
41. Instituto Humaniza
42. IPAM - Instituto de Pesquisa da Amazônia
43. ISA - Instituto Sócio Ambiental
44. M.M.C.C. - Movimento de Mulheres Campo e Cidade de Uruará
45. MMTACC - Movimento de Mulheres Trabalhadoras de Altamira Campo e Cidade
46. MSTTR- Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Porto de Moz
47. Norte Energia S/A
48. Oficina Território Livre Altamira
49. SINBRASIL - Sindicato dos Produtores Rurais de Brasil Novo
50. SINDCOMÉRCIO/PA - Sindicato dos Empregados no Comércio do Estado do Pará
51. SINDECOM – Sindicato das Empresas do Comércio Atacadista e Varejista
52. SINHOAL - Sindicato dos Empregados no Comercio Hoteleiros e Similares de Altamira
53. SINPRUR – Sindicato dos Produtores Rurais de Uruará
54. SINTEPP- Sindicato dos Trabalhadores em Educação Publica do Pará / Placas
55. SINTICMA - Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Madeireira, Construção Civil e do Mobiliário de Altamira e Região
56. SINTRAPAV - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Pesada e Afins do Pará
57. SIRALTA - Sindicato Rural de Altamira
58. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Altamira
59. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Anapu
60. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasil Novo
61. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Medicilândia
62. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pacajá
63. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Placas
64. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porto de Moz
65. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Senador José Porfírio
66. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Uruará
67. STTR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Vitória do Xingu
68. UFPA – Universidade Federal do Estado do Pará

Ao longo do período entre 2013 e 2016 participaram 122 instituições como membros na governança do PDRS do Xingu, sendo 20 do Governo Federal, 22 do Governo Estadual,

12 Prefeituras e 68 da Sociedade Civil, as quais são indicadas como membros representantes nas CT's de acordo com sua área de atuação.

Importante observar que a quantidade de entidades da sociedade civil revela o potencial ao capital social existente no Xingu que precisa ser fortalecido para conduzir o processo de gestão social. Já no âmbito governamental, há uma quantidade de órgãos que mudaram de nomenclatura ao longo dos anos.

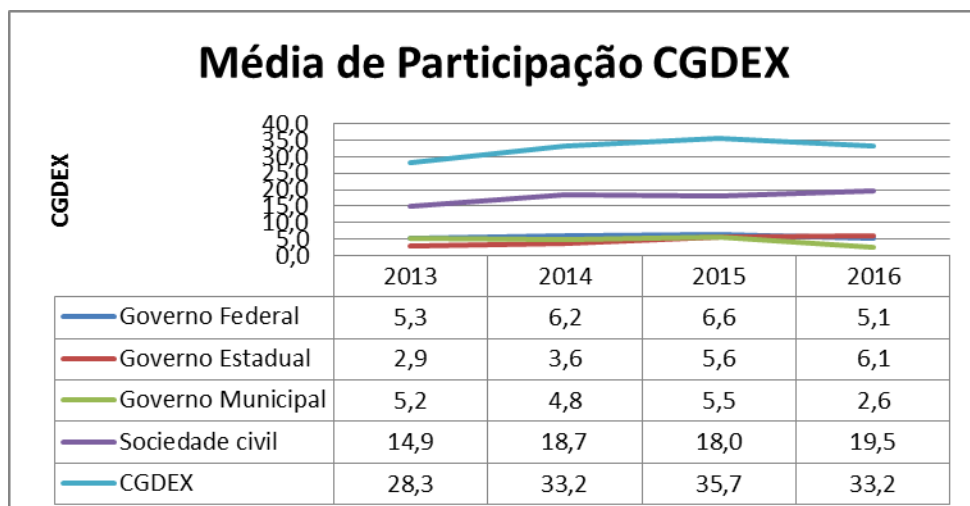
A participação é um dos aspectos importantes destacados pelos autores consultados nesta pesquisa, pois se percebeu a necessidade de analisar como se deu a participação das instituições membros do CGDEX e CT's, com vistas a identificar a relação da participação e a influência institucional dentro da governança territorial do PDRS do Xingu.

Para analisar a participação dos membros constituintes do PDRS do Xingu, foram levantadas as listas de presença da 17ª à 48ª reunião ordinária e duas reuniões extraordinárias, totalizando 34 reuniões, no período de 2013 a 2016, sendo oito reuniões em 2013, oito reuniões em 2014, nove reuniões em 2015 e nove reuniões em 2016.

A somatória das presenças de cada representante nas reuniões, por ano, mostrou a média de participação no período pesquisado, diferenciando as reuniões do CGDEX, que tem um total de 60 membros, e de cada CT, que tem um total de 24 membros. Foi observado o comportamento da média de participação de cada segmento, por ano, em cada instância do PDRS do Xingu.

A média anual de participação dos membros do CGDEX revela que houve um aumento de participação dos representantes, em todas as instâncias, até 2015, quando apresentou uma média de 35,7 presenças de 60 membros (Gráfico 05).

Gráfico 05 – Média anual de participação do CGDEX – 2013 a 2016



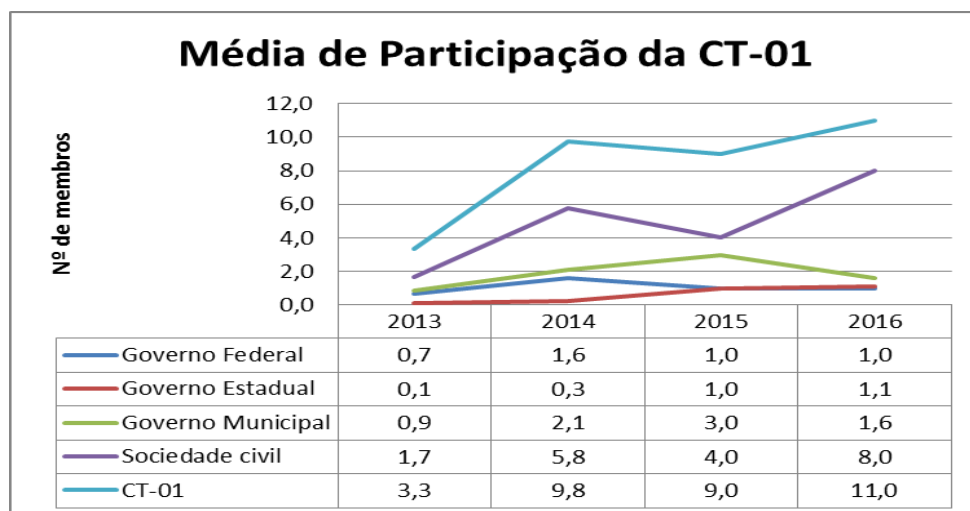
Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu. Org. pela autora (2017).

A partir de 2015, a média de participação dos segmentos dos governos federal e municipal decaiu, o que se pode atribuir às eleições presidenciais e das prefeituras municipais, momento em que há mudanças de representantes institucionais. Importante observar que a média de participação da sociedade civil no CGDEX é maior do que a representatividade governamental em todos os anos, caracterizando um protagonismo social em participação dentro de um espaço de gestão social, pois é onde os órgãos governamentais compartilham a tomada de decisão com a sociedade civil.

Quando se analisa a média de participação nas CT's observam-se dinâmicas variadas em cada CT. Enquanto algumas CT's apresentam aumento da média de participação dos membros, outras apresentam oscilação na participação dos representantes institucionais, o que pode ser um fator que reflete nas relações institucionais, e que podem influenciar para a existência, sucesso ou insucesso dos projetos naquele eixo estratégico.

A Câmara Técnica de Ordenamento territorial, ordenamento fundiário e gestão ambiental (CT-01) apresenta um relevante crescimento na média de participação dos membros, com aumento da participação dos representantes da sociedade civil que dobrou a média da CT, nos anos de 2013 para 2014 e de 2015 para 2016 (Gráfico 06), ao mesmo tempo em que a média de participação dos membros do governo municipal diminuiu. A representação do governo estadual saltou de uma quase ausência para uma representatividade equiparada com os demais segmentos de governo. Essa CT possui 17 projetos aprovados no período de 2011 a 2015.

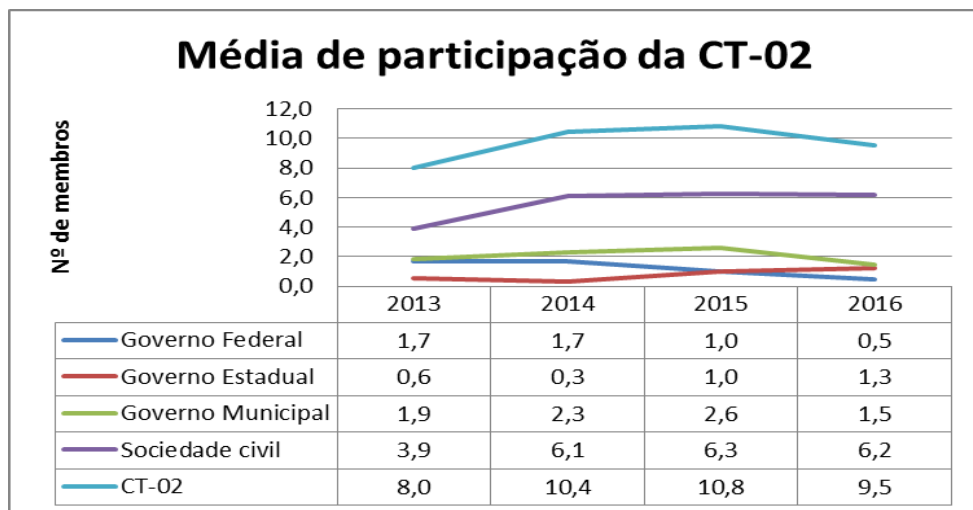
Gráfico 06 – Média anual de participação da CT-01 – 2013 a 2016



Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu. Org. pela autora (2017).

Com uma participação mais estável, a Câmara Técnica de Infraestrutura para o Desenvolvimento (CT-02) manteve média razoável de participação de seus membros nas reuniões de 2013 a 2016, mantendo um equilíbrio entre os representantes da sociedade civil, enquanto os membros do governo municipal e federal apresentam diminuição da média anual, ao contrário da representatividade do governo estadual, que aumentou sua média de participação (Gráfico 07). Essa CT tem 16 projetos aprovados, sendo que os projetos de infraestrutura abrangem a maioria dos municípios envolvidos. Destaque para o projeto de interligação de internet por cabo de fibra ótica entre os municípios, que é considerado como projeto “estruturante”⁶.

Gráfico 07 – Média anual de participação da CT-02 – 2013 a 2016

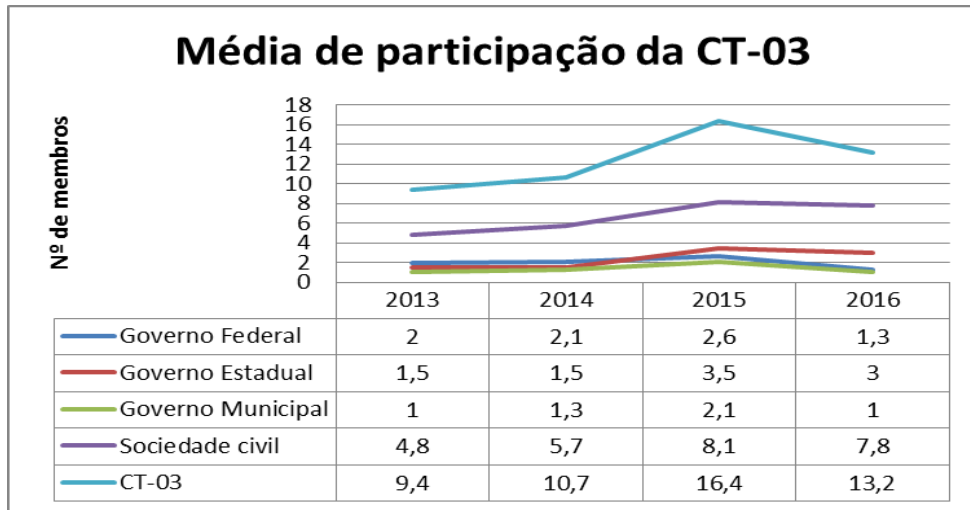


Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu. Org. pela autora (2017).

Com 44 projetos aprovados, até 2016, a Câmara Técnica de Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis (CT-03) apresenta a maior média de participação nas reuniões no ano de 2015, em que todos os segmentos têm uma participação bastante representativa, alcançando as maiores médias de participação nas reuniões (Gráfico 08). A partir de 2015, observa-se uma queda na média de participação anual da CT, isto se justifica pelo período eleitoral, que incide em mudanças de representantes institucionais.

⁶ No contexto deste trabalho, Projeto Estruturante é uma iniciativa específica com prazo finito e bem definido, possuindo as seguintes características: • transforma a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada; • tem efeito multiplicador: capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas; • mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria; • produz a percepção da sociedade acerca da construção da visão de futuro por meio de ações concretas; e • permite um gerenciamento intensivo (Macroplan, 2006).

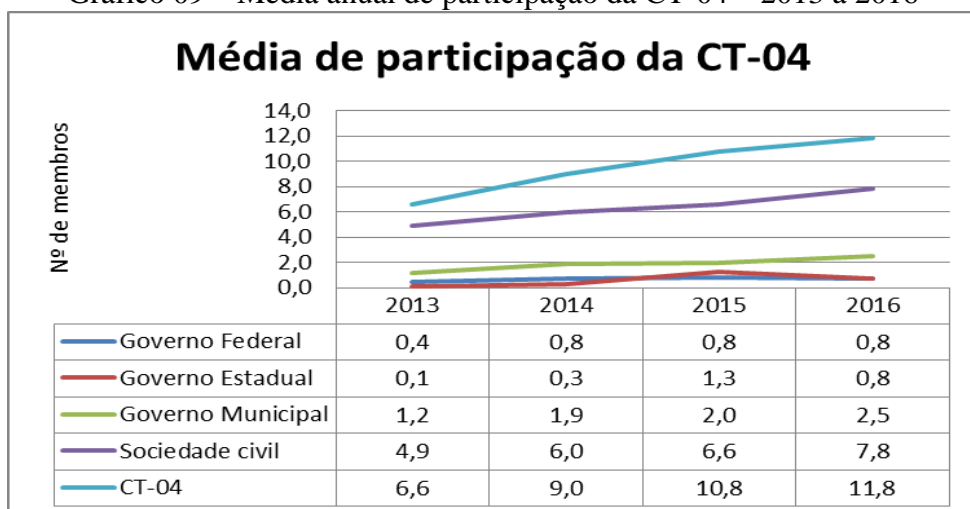
Gráfico 08 – Média anual de participação da CT-03 – 2013 a 2016



Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu. Org. pela autora (2017).

A Câmara Técnica e Inclusão Social e Cidadania (CT-04) apresenta crescimento considerável na participação dos membros, com destaque para a participação da sociedade civil, com um salto de 4,9, em 2013, para 7,8 em 2016, o que demonstra o aumento do interesse na temática de inclusão social e cidadania. Já no segmento governamental, destaque para o governo municipal, que apresentou também um significativo aumento de 1,2, em 2013, para 2,5, em 2015. Esta CT tem 46 projetos aprovados, voltados para inclusão social e cidadania.

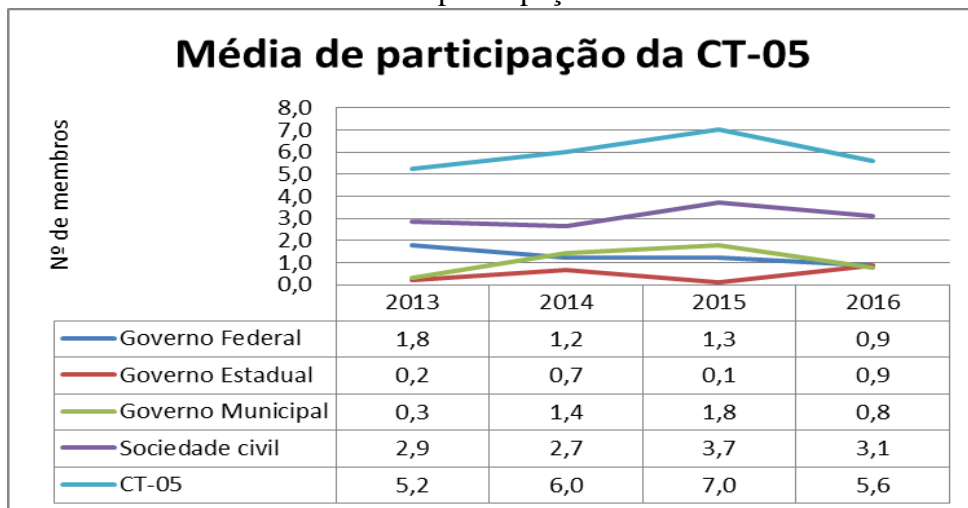
Gráfico 09 – Média anual de participação da CT-04 – 2013 a 2016



Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu. Org. pela autora (2017).

A Câmara Técnica de Monitoramento e Acompanhamento de Implementação das Condicionantes Previstas no Licenciamento Ambiental do Empreendimento Belo Monte (CT-05) apresenta participação oscilante entre os segmentos, mas alcançou maior média de participação nas reuniões do ano de 2015 com uma média de sete presenças de 24 cadeiras. Observa-se que, nas reuniões de 2016, há uma queda da média de participação em todos os segmentos. A CT-05 havia cinco projetos aprovados, até 2015, mas com um cancelamento, o relatório da Secretaria Executiva, em 2017, apresenta apenas quatro projetos voltados ao monitoramento das condicionantes ambientais da UHE Belo Monte (Gráfico 10).

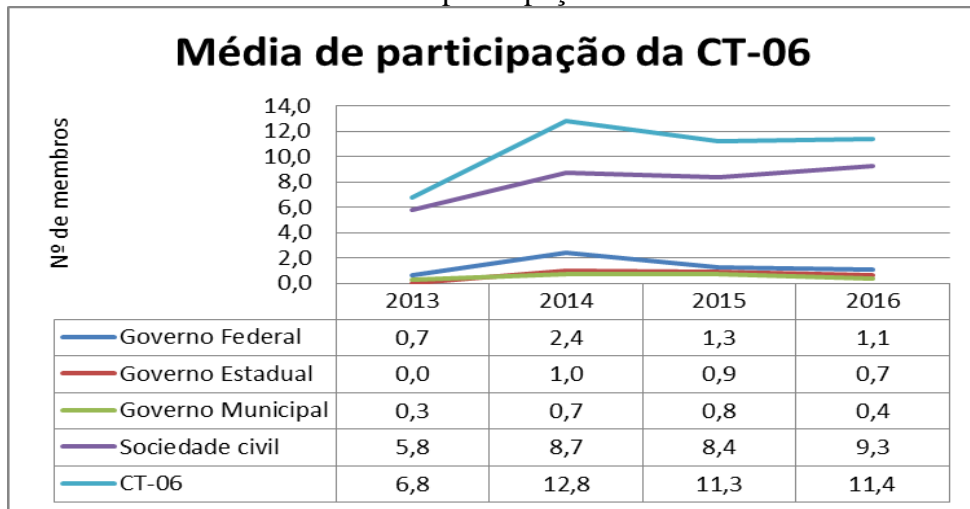
Gráfico 10 – Média anual de participação da CT-05 – 2013 a 2016.



Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu. Org. pela autora (2017).

A Câmara Técnica de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais (CT-06) apresenta crescimento do nível de participação da sociedade civil do período de 2013 a 2014. Nas reuniões de 2014, obteve-se maior média de presenças da CT (Gráfico 11). A partir desse ano, houve queda nas médias de participação de representantes de todas as esferas de governo. A sociedade civil manteve uma boa média de participação, chegando a 9,3, em 2016. Esta CT tem 44 projetos aprovados voltados ao fortalecimento das organizações sociais de povos indígenas e populações tradicionais, o fortalecimento das cadeias produtivas e suas várias etapas dos produtos da sociobiodiversidade, a valorização dos serviços ambientais e valorização cultural.

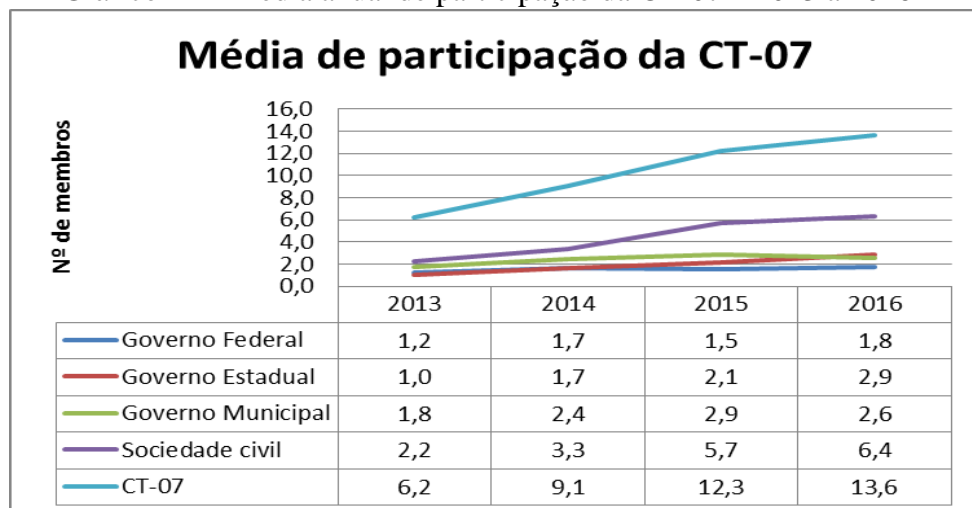
Gráfico 11 – Média anual de participação da CT-06 – 2013 a 2016



Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu. Org. pela autora (2017).

Na Câmara Técnica de Saúde (CT-07), nota-se uma crescente média de participação dos membros ao longo do tempo, a qual tem uma atuação integrada dentro do PDRS do Xingu com uma característica particular de atuar por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), o que auxilia a interação entre os membros e os projetos. É a CT com maior número de projetos aprovados no PDRS do Xingu, com 69 projetos e também é a CT com maior média de participação governamental (Gráfico 12).

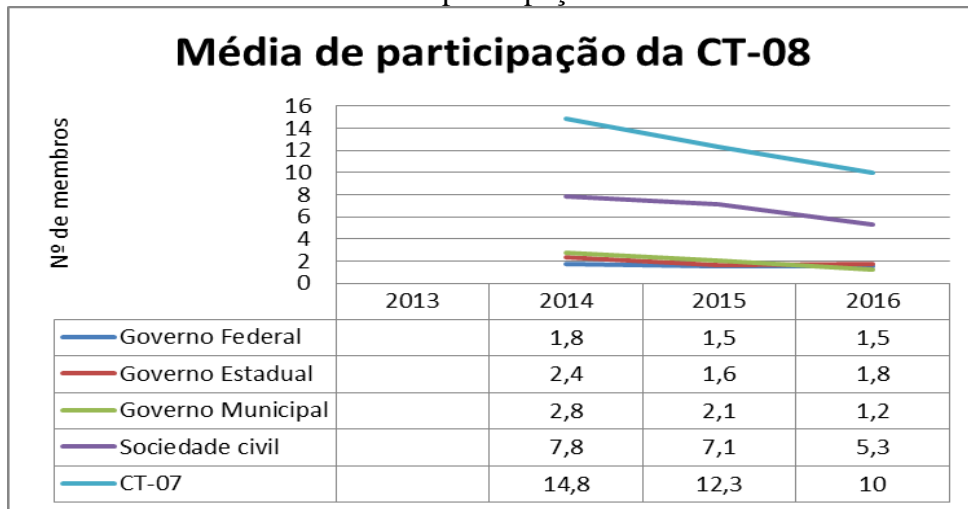
Gráfico 12 – Média anual de participação da CT-07 – 2013 a 2016



Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu. Org. pela autora (2017).

A Câmara Técnica de Educação (CT-08) foi criada apenas em 2014, com a justificativa de que era necessário desenvolver projetos na área da educação, entretanto, observa-se um comportamento de retração da participação dos membros da sociedade civil e do governo municipal ao longo dos anos (Gráfico 13). Esta CT tem 39 projetos aprovados.

Gráfico 13 – Média anual de participação da CT-08 – 2013 a 2016



Fonte: Secretaria Executiva do PDRS do Xingu. Org. pela autora (2017).

As médias anuais de participação dos membros das CT's refletem o comportamento dos membros representantes das instituições, durante as reuniões ordinárias, as quais são responsáveis pelo debate e subsídios técnicos para a tomada de decisão do CGDEX. A análise desse comportamento institucional identifica que a presença ou ausência de representantes, seja de qual for o segmento, pode influenciar na tomada de decisão sobre o eixo temático, pois são órgãos públicos e entidades que desenvolvem ações e responsabilidades conforme a temática da CT e têm condições de fortalecer as políticas públicas na região, conforme o objetivo geral do PDRS do Xingu.

Nota-se também que as médias de presença da sociedade civil lideram nas médias anuais de participação em todas as instâncias e, na maioria das vezes, sobressaem a somatória das médias de participação dos órgãos governamentais, evidenciando o protagonismo social em participação.

O Regimento Interno das Câmaras Técnicas, aprovado em 2016, diz que uma reunião deve conter, no mínimo, um terço de presenças para deliberações. Este instrumento vem auxiliar na gestão e melhores resultados sobre a participação e representatividade a partir de 2016, pois há algumas CT's que apresentaram média de participação menor que seis membros, o que pode prejudicar os debates da CT e, conseqüentemente, nas deliberações do CGDEX.

Vale ressaltar que, no período de 2013 a 2016, a Secretaria Executiva do PDRS do Xingu garantiu ajuda de custo para o traslado e estadia aos representantes da sociedade civil, enquanto que os representantes dos órgãos governamentais dependem dos processos administrativos, autorizações de orçamentos e agendas institucionais, em um processo

burocrático do serviço público, em que, por vezes, dificulta a presença dos representantes dos órgãos governamentais.

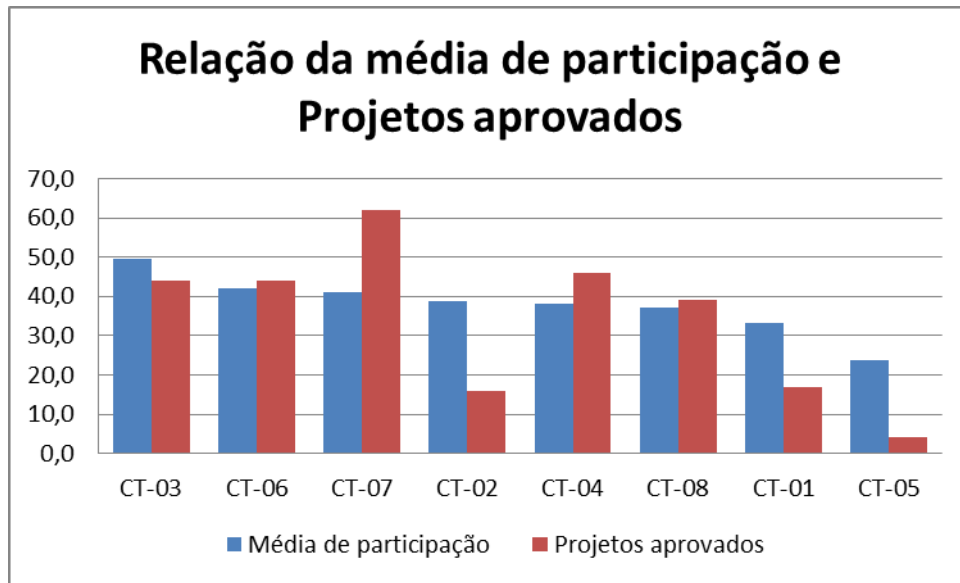
Considerando todas as variáveis que estimulam e dificultam a presença dos membros nas reuniões do PDRS do Xingu e considerando o perfil assimétrico dos membros em relação à origem e escolaridade, observa-se que a participação institucional é um princípio fundamental para cada instância dentro da governança territorial, no qual a presença da sociedade civil e dos governos municipais tem um importante papel de garantir a presença institucional local.

Cada reunião, em que as representatividades estejam presentes, conforme regimento interno, amplia os debates, facilita a tomada de decisões e dinamiza as articulações para que existam mais projetos voltados aos eixos temáticos do PDRS do Xingu, ou seja, quanto mais participação institucional, maior a possibilidade de haver a internalização dos benefícios dos recursos oriundos do PDRS do Xingu, isto é, projetos aprovados nos editais voltados aos eixos temáticos.

O *ranking* das CT's que apresentam maior média de participação no período de 2013 a 2016 são: CT-03, CT-06, CT-07, CT-02, CT-04, CT-08, CT-01 e CT-05, sendo que esta última, por vezes, apresenta média de participação abaixo de um terço de participantes, também possuindo o menor número de projetos aprovados.

Considerando as CT's que possuem o maior número de projetos, no período de 2011 a 2016, temos a seguinte sequência: CT-07 (62 projetos), CT-04 (46 projetos), CT-03 (44 projetos), CT-06 (44 projetos), CT-08 (39 projetos), CT-01 (17 projetos), CT-02 (16 projetos) e CT-05 (04 projetos). Observa-se uma relação tênue entre a participação dos representantes institucionais no processo de governança territorial com aprovação de projetos voltados ao desenvolvimento regional proposto pelo PDRS do Xingu, em que se pode perceber ligação entre a participação e o número de projetos aprovados por CT.

Gráfico 14 – Relação da média de participação e projetos aprovados por CT – 2011 a 2016



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A CT 03 (Produção), a CT 06 (Povos Tradicionais) e a CT 07 (Saúde) aparecem com um número de projetos elevado tanto quanto a média de participação dos membros nas reuniões, enquanto a CT 04 (Inclusão Social) e a CT 02 (Infraestrutura) apontam que esta relação é irrelevante, pois mesmo com uma média considerável de participação institucional a CT-2 tem poucos projetos aprovados e a CT-04, com média de participação menor, tem muitos projetos aprovados. As CT's 01, 05 e 08 estão equiparadas na relação entre a média de participação e aprovação de projetos, sendo destacada a CT-05, que possui menor média de participação e menor número de projetos aprovados.

Constata-se, portanto, que a participação institucional nas CT's é um aspecto que pode influenciar no estímulo da elaboração dos projetos, haja vista que a CT representa um espaço de concertação social e articulação institucional, no sentido de propor e priorizar diretrizes para os editais, bem como para acompanhar a execução dos projetos. A efetividade dos projetos deve ser objeto de outra pesquisa aprofundada. A participação também é um princípio que contribui com o fortalecimento institucional e que, por sua vez, pode auxiliar no fortalecimento do capital social local, isto é, na capacidade dos atores locais em fortalecer as organizações sociais.

3.2.4 MATRIZ DE PERCEPÇÃO DOS MEMBROS QUANTO À GESTÃO DO PDRS DO XINGU

Não apenas a presença representativa dos órgãos e entidades na governança territorial, mas a percepção que cada membro representante tem sobre o processo de governança concebido pelo PDRS do Xingu permite a elaboração da matriz de percepção proposta por este trabalho. Para a análise das percepções, optou-se pela pesquisa em descritiva, que, segundo Gil (2002), tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população, fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis.

Desta maneira, o estudo de caso analisa as relações institucionais das CT's e CGDEX, a fim de se identificar o nível de percepção crítica dos membros em relação à forma de como funciona a gestão do PDRS do Xingu.

A pesquisa quantitativa e a coleta de dados foram realizadas por meio de questionários, sendo um importante e popular instrumento de coleta de dados para uma pesquisa social (MARTINS E THEÓPHILO, 2007).

Para tanto, o referido questionário foi construído com referência na Escala Likert, tendo em vista que tal escala poderia dar uma medida sobre a concordância ou discordância dos participantes sobre os conceitos de utilização dos controles internos no *locus* da pesquisa.

Segundo conceitua Oliveira (2001):

As escalas de Likert são bastante populares, e além de serem confiáveis, são mais simples de construir e permitem obter informações sobre o nível dos sentimentos dos respondentes, o que dá mais liberdade a eles, que não precisam se restringir ao simples concorda/ discordo.

Com base na Escala de Likert, o questionário apresenta uma série de três proposições, das quais o entrevistado deve selecionar uma, podendo estas ser: concorda totalmente, concorda parcialmente e discorda totalmente. Efetuada uma cotação das respostas que varia de modo consecutivo, foi calculada a frequência de cada resposta, utilizando pontuações de 1 a 3.

Supõe-se que a aplicação e o estudo dessa fase, com a Escala de Likert, são de total relevância ao estudo de caso, pois é extremamente útil quando se pretende recolher informações sobre um determinado assunto, possibilitando construir escalas de atitude e de opiniões.

A cada ponto, associa-se um valor numérico. Assim, o sujeito obtém uma pontuação para cada item, e o somatório desses valores (pontos indicarão sua atitude favorável, ou desfavorável, em relação ao objeto, ou representação simbólica que está sendo medida).

As afirmações qualificam positivamente ou negativamente o objeto de atitude que está sendo medido e devem expressar somente uma relação lógica entre um sujeito e um complemento. Sendo assim, na construção do questionário, foram utilizadas pontuações de 1 a 3, em que as opiniões que concordavam plenamente com a afirmativa receberam a maior pontuação (3), concordavam parcialmente (2), e discordavam (1), para fins de análise. Também foi considerada a influência da frequência das respostas a maior e a menor, no valor de 0,5, quando essa resposta ultrapassa 30%.

Tal questionário foi aplicado aos membros do PDRS do Xingu, juntamente com o formulário de levantamento de perfil dos membros, considerados dentro da pesquisa como a população ou universo a ser atingido, sendo um total 129 membros, atingindo-se, assim, um percentual de 27% do universo da pesquisa.

As perguntas sobre a percepção dos membros das CT e CGDEX, em relação ao modelo de gestão adotado pelo PDRS do Xingu, foram baseadas em questionário utilizado por Dallabrida (2015) em pesquisa sobre governança territorial, adaptado para a realidade deste estudo de caso de inserção regional do setor elétrico.

Os grupos de questões abordaram dimensões e princípios da governança territorial, utilizado por Dallabrida (2015), a fim de identificar aspectos relacionados com as situações encontradas no funcionamento do PDRS do Xingu. As dimensões são: atores, poderes e relações institucionais; processos de decisão; coordenação de políticas e resultados dos processos de governança territorial (Quadro 07).

Quadro 07 – Dimensões e princípios para análise de governança territorial

DIMENSÕES	PRINCÍPIOS
A- Atores, poderes e relações	Subsidiariedade (vertical e horizontal)
	Relacionalidade
	Liderança
	Protagonismo estatal
	Protagonismo social
	Resiliência
B- Processos de decisão	Ancoragem democrática
	Reciprocidade
	Cooperação e Interdependência
	Transparência
	Reflexibilidade
C- Coordenação de Políticas	Governabilidade
	Descentralização de políticas
	Integração horizontal
	Integração vertical
D- Resultados dos processos de governança territorial	Eficácia das políticas
	Atendimento da pluralidade
	Compartilhamento de objetivos e metas
	Aprendizagem interativa
	Empoderamento dos atores
	Gestão territorial integrada

Fonte: Elaboração própria, com base em Dallabrida (2015).

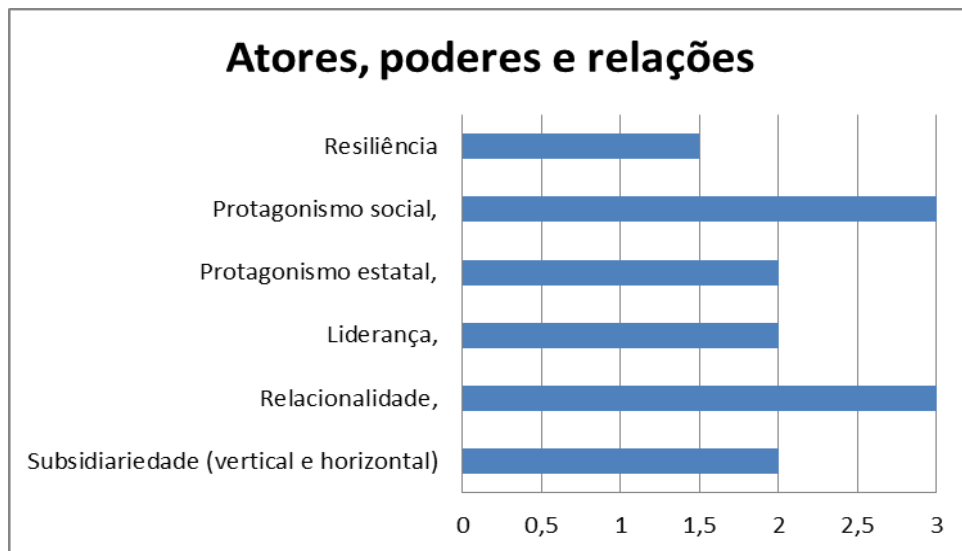
Cada dimensão apresenta princípios que permitiram adaptação do questionário com perguntas elaboradas (APÊNDICE I), oportunizando a formação de situações que vão ao encontro dos aspectos da governança territorial e da atuação do PDRS do Xingu. Assim, análise dos dados obtidos relacionados à percepção dos membros das CT's e do CGDEX permitiu a construção de uma matriz de percepção sobre os aspectos e dimensões da governança territorial no âmbito do PDRS do Xingu.

A) ATORES, PODERES E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS (Questões de 01 a 06)

Nesta dimensão, foram analisadas as repostas de cada entrevistado sobre sua percepção em relação à subsidiariedade (vertical e horizontal), isto é, a repartição de atribuições e competências; à relacionalidade, sendo a interação entre atores; à liderança, observando as lideranças descentradas e compartilhadas; ao protagonismo estatal, isto é, a proeminência do Estado, como orientador das redes; ao protagonismo social, observando a participação ativa da sociedade civil; e à resiliência, se há maleabilidade de atores e instituições em face das mudanças.

O resumo da análise desta dimensão identifica que os princípios que receberam uma melhor avaliação na percepção dos membros são: o protagonismo social e a relacionalidade. Os princípios de protagonismo estatal, liderança e a subsidiariedade obtiveram resultados bons. Já a resiliência obteve um resultado desfavorável, sendo o ponto mais divergente entre os membros, que precisa de aprimoramento na dinâmica da governança territorial do PDRS do Xingu (Gráfico 15).

Gráfico 15 – Análise da dimensão de atores, poderes e relações



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

No protagonismo social foi identificado um consenso de que a sociedade civil está mais organizada do que os segmentos governamentais, somado ao que foi constatado na análise da participação institucional.

Em relação à relacionalidade, observou-se que as respostas retratam que a interação entre os atores de forma horizontal e vertical são percebidas, com acréscimos de percepções parciais, no âmbito dos debates, sendo um cenário com comentários otimistas de que há esforços para que “a articulação entre as CT’s seja fundamental para a discussão de projetos de amplitude e magnitude que o PDRS do Xingu preconiza em sua essência”. Entretanto com comentários mais críticos de que “as definições de pauta e condução das reuniões ainda são muito concentradas no representante do Governo Federal” e que “a articulação é imediatista, só para aprovar os projetos”.

No que diz respeito à subsidiariedade, a pesquisa aponta que há uma repartição de atribuições e competências, considerando a existência dos Regimentos Internos do CGDEX e

das CT's, que precisam ser aprimoradas e obedecidas. Conforme comentários obtidos, “há pouco compromisso de atuação dos membros das CT's, principalmente no sentido de monitorar a execução dos projetos aprovados por eles mesmos. Isso daria mais empoderamento aos membros, possibilidade de ampliação de conhecimentos técnicos e de gestão”.

Quanto à liderança, foi identificado que, devido às “lideranças” estarem pré-definidas no CGDEX, nomeadas pelo decreto de criação, prevalece uma relação de poder em um discurso desfavorável a ações conjuntas. Mesmo que tenha sido identificado que nas CT's, existe um processo diferenciado, em que os participantes têm autonomia de opinião, manifestam e decidem, em conjunto, as deliberações.

Quanto ao protagonismo estatal, constata-se que é um princípio de consenso parcial, pois há a necessidade de atuação dos governos de forma mais proativa, mas que se alterna de acordo com as condições políticas e institucionais, as quais são diretamente impactadas pela descontinuidade de gestão pública. Mesmo que os representantes dos órgãos públicos tentem participar mais efetivamente, ainda há resistência da sociedade civil, conforme percebido no comentário de que “existem agentes externos interferindo no processo de desenvolvimento com um preço muito alto por isso”.

Sobre a resiliência, foi identificado que as relações de poder são muito conservadoras, tendo uma avaliação desfavorável, segundo a pesquisa. Percebe-se que, quando há possibilidade de mudanças, também há uma disputa de poderes e razões em vez de diálogo nas relações institucionais para construção do consenso.

“É uma questão de liderança com autoridade de causa que conheça os problemas da região e tenha o intuito político e técnico na busca de soluções a curto, médio e longo prazo. Assim, estariam em melhores condições de aceitar as mudanças”. O comentário acima reflete a necessidade de liderança para conduzir a resiliência coletiva com diferentes interesses, o que também se pode atribuir a uma carência de capital social para lidar com as mudanças. Pela diversidade e pluralidade de atores que compõem o PDRS do Xingu, este é um dos pontos do debate que apresenta a maior dificuldade.

A percepção pelos membros da governança sobre “atores, poderes e relações” permite concluir que esta dimensão tem consenso parcial com avaliações positivas dos princípios presentes, mas que é identificada uma fragilidade na coordenação dos diversos atores e instituições que participam da gestão do PDRS do Xingu.

B) PROCESSOS DE DECISÃO (Questões de 07 a 12)

A análise desta dimensão considerou os princípios de ancoragem democrática, que ressalta a democratização das decisões; à reciprocidade, isto é, a responsabilidade coletiva; à cooperação e interdependência, que significam a gestão de conflitos, com a legitimação das ações pela cooperação negociação e partilhamento; à transparência, em que os processos de comunicação sejam acessíveis; à flexibilidade, sendo a capacidade de refletir, analisar e revisar processos; e à governabilidade, sendo a capacidade de governar em rede.

A análise revela que os princípios desta dimensão obtiveram as melhores avaliações dos entrevistados, considerando o “processo de decisão” dentro da gestão do PDRS do Xingu positivo em questões relacionadas com a articulação ou o assessoramento dos processos, com destaque para os princípios de ancoragem democrática, reciprocidade e flexibilidade. A governabilidade aparece com uma percepção parcial e os princípios de transparência e cooperação e interdependência tiveram maiores divergências, mas ainda assim com boa avaliação pelos membros (Gráfico 16).

16 –
da

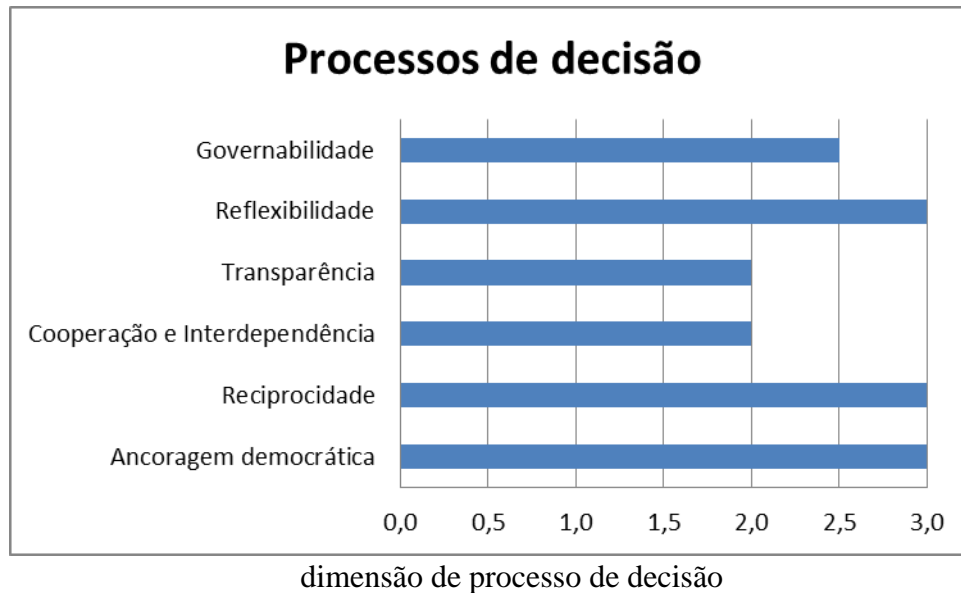


Gráfico
Análise

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Quanto à reciprocidade, flexibilidade e ancoragem democrática, a pesquisa aponta que estes são os princípios com melhores avaliações, o que foi reforçado pelo comentário de que “toda deliberação do comitê gestor é previamente debatida pelas CT’s e vai a plenário para deliberação com base em recomendações de uma das CT’s e/ou Coordenação Geral e

que somente são implementadas quando aprovadas, seguindo o que está previsto nos normativos do comitê”, ou seja, há indícios de reflexão interna sobre os processos de decisão como uma responsabilidade coletiva.

Quanto à governabilidade, ou seja, a capacidade de governar em rede, ainda é um consenso parcial entre os membros constituintes, sendo um princípio a ser aprimorado que está diretamente ligado à dimensão de “atores, relações e poderes”.

Quanto à transparência, cooperação e interdependência, a pesquisa revela que estes, sendo os princípios mais frágeis desta dimensão, apresentam divergências sobre a “ética democrática”, pois a prática de “Eu voto no seu e você vota no meu” despontou prejuízos de confiança institucional e à própria dinâmica existencial do PDRS do Xingu. Foi detectado que a busca por uma nova governança tem despertado um fortalecimento institucional em busca de maior cooperação entre as instituições, como destaca o comentário de que “com uma percepção mais amadurecida a nova gestora está ajudando a desmistificar que a cooperação deve ser técnica e interdependente”.

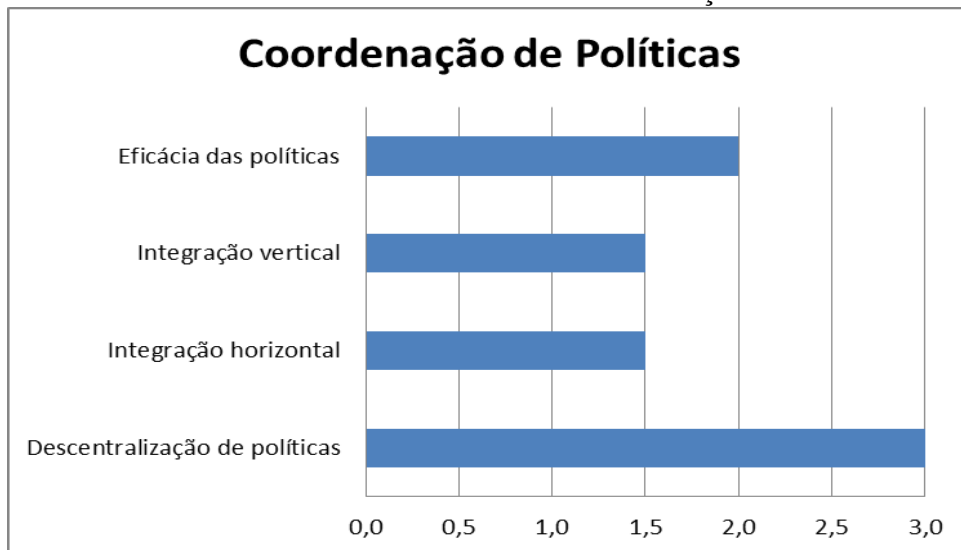
Percebe-se que a alternância de representantes provoca uma descontinuidade na metodologia da gestão, prejudicando o processo de decisão, que é um dos pontos principais para que a governança territorial siga um percurso de aprendizado coletivo, pois é onde as instituições podem colocar em prática o processo decisório democrático, havendo a necessidade e responsabilidades de todos os atores envolvidos e suas respectivas instituições.

C) COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS (Questões de 13 a 16)

Nesta dimensão foram analisados os princípios de descentralização de políticas, sendo a capacidade permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes; eficácia de políticas, com foco nos resultados e objetivos definidos coletivamente; integração vertical, isto é, integração de políticas oriundas das diferentes instâncias de governo; e integração horizontal, sendo a integração entre as políticas com impacto no território.

A análise das respostas revela que o princípio da descentralização de políticas teve o maior consenso, constatando que o PDRS do Xingu permite a agregação de novas temáticas ou políticas relevantes para a governança territorial. O princípio da eficácia das políticas apresenta um consenso parcial, e é possível constatar que esta divergência é decorrente da baixa avaliação quanto à integração vertical e horizontal, necessitando de maior atenção envolvendo as organizações e instituições (Gráfico 17).

Gráfico 17 – Análise da dimensão de Coordenação de Políticas



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Os princípios de integração vertical e integração horizontal apresentam grandes divergências dentro do PDRS do Xingu, sendo que a pouca integração vertical pode ser atribuída ao não exercício do pacto federativo com um olhar regionalizado entre as esferas do poder público com um protagonismo estatal na articulação das redes. A divergência sobre a integração horizontal pode ser atribuída à pouca cooperação entre as organizações sociais, em que as instituições não conseguem atender às demandas setoriais, muito menos gerar integração horizontal com as demais políticas.

Tal como identificado por Dallabrida (2015) em análise social da governança no Brasil e em Portugal, há necessidade de revisão da ação do Estado nos processos de governança territorial no que se refere ao seu papel, avançando na integração das políticas com impacto nos territórios, evitando sobreposições.

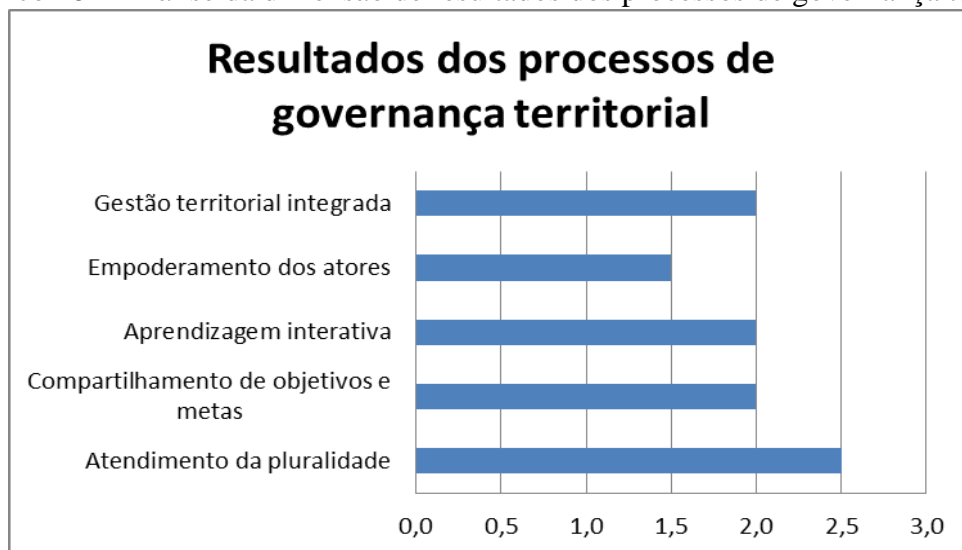
Nos comentários dos entrevistados, foi identificada a “necessidade de mais comunicação, interação e integração entre os setores e órgãos para uma prática mais assertiva. Além da necessidade de um planejamento com que a eficácia e eficiência sejam relativas, priorizando resultados estratégicos acima de interesses políticos nas e entre as organizações da sociedade civil, em que as atuações e objetivos, em alguns casos, são assimétricos”.

D) RESULTADOS DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL (Questões de 17 a 21).

Nesta dimensão, foram analisados os princípios de gestão territorial integrada, empoderamento dos atores, aprendizagem interativa, atendimento da pluralidade e compartilhamento de objetivos e metas.

Os resultados revelam que esta dimensão apresenta uma avaliação de consenso parcial, em que nenhum dos princípios obteve o maior resultado, mas o que mais esteve em consenso foi o atendimento a pluralidade, característica notória no PDRS do Xingu, principalmente pela sua essência de criação. Os princípios de compartilhamento de objetivos e metas; aprendizagem coletiva e gestão territorial integrada tiveram avaliação mediana, revelando que não são consenso entre os membros do PDRS do Xingu (Gráfico 18).

Gráfico 18 – Análise da dimensão de resultados dos processos de governança territorial



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Nesta dimensão, o princípio que apresentou maior divergência entre os entrevistados foi quanto ao empoderamento dos atores, e cabe atribuir este resultado com um comentário extraído da análise de Dallabrida (2015) de que os atores não se sentem sujeitos, pois predomina a ideia de que o Estado é sempre a instituição responsável.

Ademais, os comentários dos entrevistados revelam que muitos projetos são pontuais e acompanhados apenas pelos parceiros, não favorecendo a percepção da importância dos atores envolvidos e seus resultados. Entretanto, entrevistados justificam em seus comentários de que “há necessidade de capacitação das entidades para que alcancem a autonomia e diversificação de instituições”, pois se identificou que este atendimento limita-se a interesses

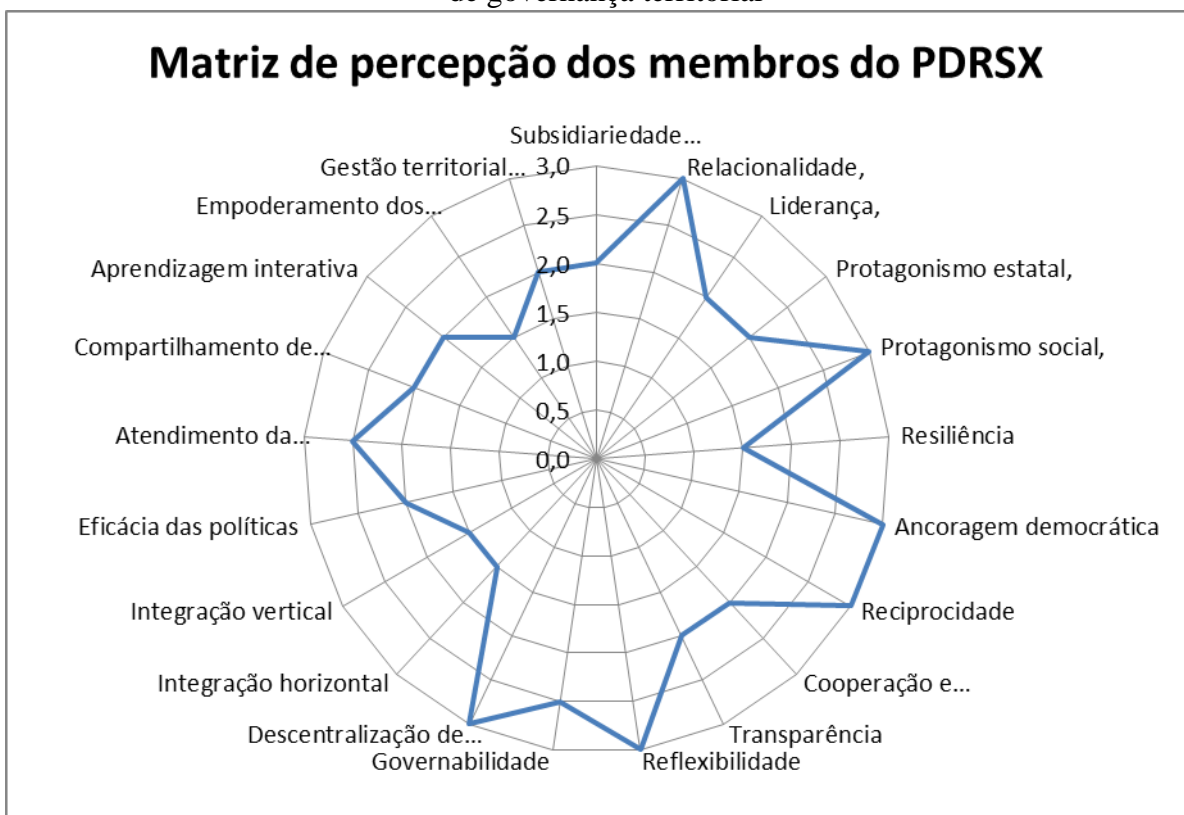
de “alguns grupos”, beneficiando públicos setorizados, com baixo impacto na sociedade como um todo. Esta última constatação rebate na necessidade do fortalecimento do capital social para que as entidades locais se organizem de forma que alcancem a autonomia necessária no processo de gestão social.

E) MATRIZ DE PERCEPÇÃO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

A partir das análises por dimensões, pode-se construir uma matriz de percepção dos membros do PDRS do Xingu que permite visualizar os princípios da governança territorial que estão mais favoráveis e os que apresentam maiores divergências no processo de gestão do PDRS do Xingu.

Nota-se que os princípios de ancoragem democrática, reciprocidade, protagonismo social, relacionalidade, flexibilidade e descentralização de políticas apresentaram resultados de maior consenso, de acordo com as respostas obtidas na pesquisa (Gráfico 19).

Gráfico 19 – Matriz de Percepção dos membros do PDRS do Xingu em relação as dimensões de governança territorial



Fonte: Dados da pesquisa (2017). Elaborado pela autora.

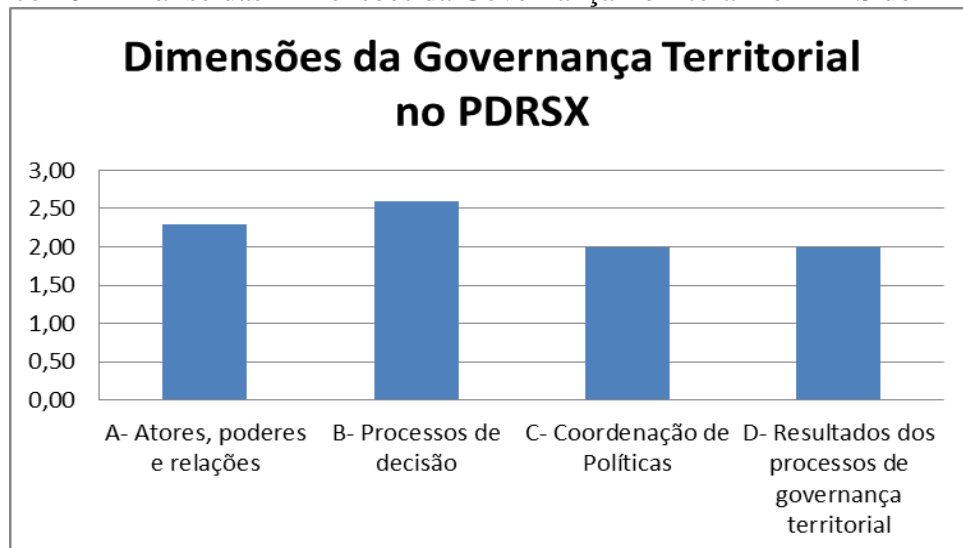
Os princípios que necessitam de maior atenção na gestão do PDRS do Xingu são: a resiliência, a integração vertical, a integração horizontal e o empoderamento dos atores locais,

aos quais se sugere que estejam presentes de forma equilibrada no processo de governança territorial.

Todos os princípios analisados, se incorporados pelos atores do bloco socioterritorial, são caminhos de aprendizagem que podem fortalecer as relações institucionais, para que o território se torne eficiente na condução do processo de desenvolvimento territorial.

A análise geral da gestão do PDRS do Xingu, com base nos resultados, revela que a dimensão que mais está presente é “processo de decisão”, seguido da dimensão de “atores, poderes e relações”. A “coordenação de políticas” e “resultados do processo de governança” são as dimensões que menos obtiveram consenso de positividade. (Gráfico 20).

Gráfico 20 – Análise das Dimensões da Governança Territorial no PDRS do Xingu



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A análise desta pesquisa evidencia que para se construir uma governança, são necessários vários incrementos em dimensões, princípios e critérios identificados da governança territorial. Percebe-se que há uma grande necessidade de mudanças internas para que os benefícios do desenvolvimento regional sejam efetivamente identificados. Essa necessidade expressada nos comentários dos membros entrevistados direciona a uma análise crítica de dentro da experiência que é o PDRS do Xingu.

Esta constatação é reforçada pelo comentário de um entrevistado de que “precisamos ter um modelo de gestão que dê aos proponentes mais agilidade e autonomia nos processos para executar suas atividades e atingir suas metas, gerando assim bons resultados. No modelo atual há uma demora muito grande para a iniciação das atividades e uma dependência maior

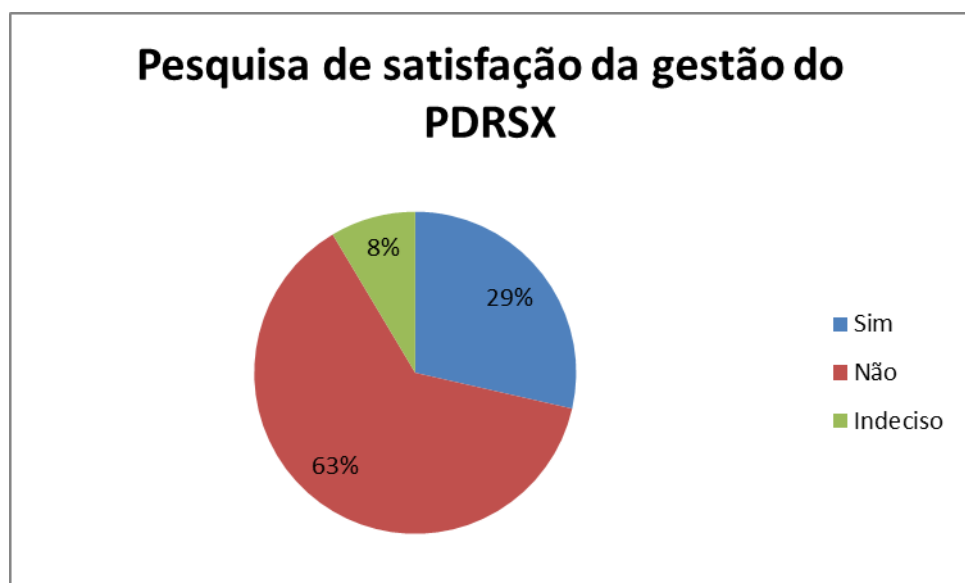
ainda para com o gestor dos projetos, tirando dos proponentes a autonomia de resolver questões muitas vezes simples”.

De um modo geral, esta pesquisa atesta que as dimensões de governança territorial estão presentes no modelo de gestão do PDRS do Xingu e que estes precisam ser identificados pelos membros, haja vista que estes são os atores da governança territorial.

Este resultado também pode caracterizar ausência de estratégias claras de fortalecimento das políticas públicas regionalizadas, além de fortes indícios de que o PDRS do Xingu ainda não conseguiu minimizar, dentro da amplitude esperada, os impactos decorrentes da construção e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Tampouco, sob o ponto de vista do desenvolvimento sustentável (econômico, social e ambiental), estando aberta, até o presente momento, uma janela de oportunidades para os moradores da região.

Para finalizar a entrevista, foi feita uma pesquisa de satisfação em relação ao do funcionamento da gestão do PDRS do Xingu e obteve-se uma porcentagem alta de insatisfação, de 63% (Gráfico 21), sendo importante mencionar que os comentários individuais sobre esse resultado enfatizam os pontos que precisam ser aprimorados. Tais como: “precisa melhorar a transparência”, “agilizar o tempo de execução dos projetos”, “melhorar a comunicação”, “ter um planejamento estratégico”, “oferecer capacitação permanente para a sociedade civil”, “intensificar a interação entre as instituições” e “ter um consenso de projetos estratégicos para o desenvolvimento regional do Xingu”.

Gráfico 21 – Opinião de satisfação quanto à gestão do PDRS do Xingu (2016)



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

De acordo com as respostas obtidas, o segmento governamental apresentou maior número de membros insatisfeitos com a gestão do PDRS do Xingu em relação à sociedade civil. Entretanto, foi possível identificar que ainda há um longo caminho de aprendizado para que esta governança territorial atenda às demandas de uma pluralidade institucional.

Ao questionar sobre as principais dificuldades para o bom funcionamento do PDRS do Xingu, de acordo com a pesquisa, obtiveram-se as seguintes respostas:

- 26% - divergências político-partidárias são um complicador para o bom funcionamento do PDRS do Xingu;
- 21% - pouca interação entre as instituições membros;
- 18% - divergências político-partidária atrelada a pouca participação, pouca interação entre as instituições, baixo conhecimento técnico e/ou comunicação precária.
- 11% - apenas pouca participação dos membros nas reuniões.
- 9% - apenas baixo conhecimento técnico dos membros;
- 9% - apenas comunicação precária; e
- 6% - pouca interação, baixo conhecimento e comunicação precária.

Mesmo com tantos pontos que precisam ser corrigidos dentro da governança do PDRS do Xingu, foram identificados os pontos em que o PDRS do Xingu contribui com o desenvolvimento regional, segundo os membros, revelando o *ranking* de frequência das respostas que o PDRS do Xingu:

- 1º Envolve as lideranças e instituições em temas importantes para o desenvolvimento;
- 2º Fortalece as instituições e organizações sociais;
- 3º Amplia a abrangência e capilaridade das políticas públicas;
- 4º Viabiliza projetos de infraestrutura importantes;
- 5º Oportuniza conhecimentos e aprendizado coletivo para a sociedade local.

Há uma necessidade de mais interação, comunicação, transparência e ações integradas, pontos em que os representantes admitem e percebem que deve ser construído coletivamente, caracterizando um aprendizado territorial, sendo um processo gradativo.

Dessa forma, constata-se que a maior contribuição do PDRS do Xingu ao desenvolvimento regional é o envolvimento das lideranças e instituições, contribuindo para o fortalecimento das instituições e organizações sociais.

3.3 Proposições para Governança Territorial na Amazônia

A região da Amazônia é um território multiétnico, com uma biodiversidade e uma pluralidade cultural que transbordam uma complexidade singular, devido aos seus contextos históricos, políticos, socioeconômicos e ambientais.

O planejamento de implementação de outras UHE's na Amazônia podem desencadear outros processos que exijam esforços institucionais e sociais, como o que ocorre na região do Xingu. Considerando que há urgência em desenvolver estratégias de inserção regional por parte do setor elétrico, bem como por parte do governo e da sociedade pelo desenvolvimento regional, o PDRS do Xingu é compreendido como uma experiência em construção com pontos positivos e negativos para que seja um mecanismo de governança territorial.

Com a experiência de seis anos de PDRS do Xingu, acredita-se que a prática democrática e participativa que dá voz e voto, particularmente, às lideranças locais seja o grande valor agregado desse processo. Obviamente, a curva de aprendizado territorial está presente em todos os processos da participação política e social, embora também necessite de uma gestão permanente e forte que utilize um planejamento estratégico com atualizações periódicas para a construção de um consenso sobre os projetos estratégicos e estruturantes de desenvolvimento regional.

O perfil e as percepções dos atores que compõem o Comitê Gestor e as Câmaras Técnicas permitiram identificar algumas proposições para aprimoramento da governança territorial, com vistas a possíveis ajustes no modelo atual do Xingu, bem como para a construção outros modelos de governança territorial em outros empreendimentos do setor elétrico.

Pautado nos resultados obtidos na pesquisa, pode-se elencar as seguintes proposições para aprimoramento da gestão do PDRS do Xingu, considerando os princípios que tiveram resultados de maiores divergências, sendo a resiliência na dimensão de “atores, poderes e relações institucionais”; integração vertical e horizontal na dimensão de “coordenação de Políticas”; e empoderamento dos atores locais na dimensão de “resultados do processo de governança territorial” (Figura 06).

Figura 06 - Proposições para Governança Territorial na Amazônia.



Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Para maximizar o empoderamento dos atores locais:

- I. **Capacitação permanente:** estimular a permanente capacitação das entidades locais para que alcancem a autonomia e a diversificação de instituições para coordenação de políticas. É sugerido que o empoderamento e a autonomia dos atores, órgãos e entidades da região prevejam a rotatividade de representantes, observando a dinâmica da governança territorial, considerando o planejamento estratégico, estimulando o equilíbrio de forças políticas. A capacitação permanente sugere que os membros mantenham nivelados os conhecimentos técnico e político. Os processos de construção e vivência permitem a aprendizagem territorial e a participação política que podem ser fortalecidos a partir de mecanismos de qualificação e processos pedagógicos de cunho político e geográfico, socioeconômico e cultural.
- II. **Distribuição de responsabilidades:** Sugere-se a distribuição de responsabilidades de forma clara para as instâncias da governança territorial, compreendendo as atribuições das entidades e órgãos membros, o que pode fortalecer as instituições membros da governança territorial e seus resultados institucionais e coletivos.

- III. Compromisso institucional:** sugere-se que os membros nomeados e as instituições assumam compromissos para maior empoderamento local. Este compromisso deve ser institucionalizado, regulamentado e garantir um protagonismo efetivo com a responsabilidade institucional e individual para leitura, estudo, envolvimento, atitude, iniciativa, monitoramento e divulgação de resultados de todos os membros.

Para estimular a integração vertical e horizontal:

- I. **Ações Integradas com projetos estruturantes:** sugere-se que as entidades e as instituições dentro das Câmaras Técnicas criem mecanismos de interação de maneira formal, objetiva e sistemática relacionadas aos temas dos projetos, com vistas à integração de projetos estruturantes para tenham reflexos no desenvolvimento regional e continuidade após execução.
- II. **Sistema de Gestão Integrado:** Sugere-se a criação de um sistema de gestão integrado de forma que se consiga sistematizar banco de dados, processos de acompanhamento e monitoramento das ações e projetos em todas as etapas: planejamento, execução, monitoramento, divulgação de resultados, atualização do planejamento, bem como a composição organizacional das instâncias, a fim de direcionar as ações conforme área de atuação institucional.
- III. **Personalidade jurídica:** Sugere-se que a composição institucional alcance uma personalidade jurídica, que possa exercer autonomia para congregar segmentos de forma paritária, aglutinar novas fontes de recursos e que permita a execução das atribuições de gestão compartilhada de forma ágil compatível com o que já ocorre no PDRS do Xingu, que permita a execução de ações integradas com uma secretaria executiva profissional.
- IV. **Cooperação institucional:** Sugere-se a cooperação entre as instituições de forma transparente e apartidária, com foco nos objetivos e metas do planejamento de ações conjuntas. Sugere-se um planejamento estratégico bem definido com metas claras, métodos de execução, monitoramento e divulgação de resultados dos projetos. Sugere-se que o comitê gestor seja protagonista em conduzir e estimular ações conjuntas entre os órgãos que fazem parte do Comitê e parceiros externos, entendendo que a

governança territorial pode pensar e agir mais amplamente em cooperação institucional com uma visão regional de acordo com o planejamento estratégico atualizado;

Para maximizar a capacidade de resiliência:

- I. **Internalização de objetivos e metas claras:** Sugere-se a definição de estratégias claras de alcance de metas de uma gestão permanente, de forma que o aprendizado territorial amadureça os atores locais e as diretrizes do plano de desenvolvimento regional sustentável dentro das instituições e transbordem nos resultados dos projetos executados;
- II. **Transparência:** Sugere-se método de sistematização de processos e resultados com uma comunicação interna e externa para acompanhamento das deliberações, execuções e resultados. Sugere-se que a transparência possa elucidar o regramento de funcionamento organizacional da governança territorial, sistematizando informações, tais como o planejamento de desenvolvimento territorial, além de organizar o processo administrativo institucional, até os resultados dos projetos.
- III. **Monitoramento das ações e projetos:** Sugere-se que o monitoramento das ações e projetos seja realizado por todos, com compromissos de resultados positivos ao desenvolvimento regional.
- IV. **Comunicação acessível:** Deve haver um canal de diálogo e comunicação livre e de fácil acesso para cada instância, observando as particularidades dos diversos atores e organizações envolvidos no bloco socioterritorial, tanto presencial quanto a distância. A comunicação é sugerida entre os membros da governança, entre as instâncias e a sociedade, entre a Secretaria Executiva e os membros e com os proponentes dos projetos, entre a empresa do setor elétrico, e entre os membros da governança e suas instituições de origem.

Além dos pontos sugeridos para aprimoramento da gestão do PDRS do Xingu, também se propõe que o empreendimento do setor elétrico se envolva mais no processo participativo da governança territorial e encare esse processo como a inserção regional que

integra o corpo técnico do empreendimento à nova dinâmica institucional da região como uma estratégia propositiva e positiva para a região impactada e para o setor elétrico, a fim de minimizar os conflitos socioambientais, bem como tornar ágil a execução das ações propostas de condicionantes ambientais, integradas com as ações de desenvolvimento regional.

A gestão do PDRS do Xingu, diante as relações institucionais proporcionadas, demonstra, no período analisado, um bom caminho percorrido na busca da construção da sua governança territorial, com uma gestão que entenda e atenda as particularidades da região amazônica de forma profissionalizada.

A participação institucional proativa e o conhecimento técnico com ações integradas são verdadeiros eixos transformadores para um autêntico processo de desenvolvimento, mas é necessário que sejam induzidos, principalmente em territórios que tem carência desses recursos.

As proposições sugeridas são pontos a serem observados com atenção pelos órgãos de governo, pelo setor elétrico e pela sociedade civil e podem ser adaptadas em outras experiências de governança territorial a partir da construção de projetos hidrelétricos na Amazônia, a fim de modelar e aprimorar as relações interinstitucionais, com base colaborativa, estreitamento dos laços de confiança e responsabilidades compartilhadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de geração de energia elétrica como estratégia de desenvolvimento do Brasil impõe que as regiões com potencial hídrico, como a Amazônia, sejam alvo de intervenções políticas, econômicas, sociais e ambientais e que sejam impulsionadas a se adaptarem às severas transformações que os grandes projetos hidrelétricos provocam nos territórios.

O setor elétrico, bem como os órgãos governamentais competentes, tem a responsabilidade de antever essas transformações, a fim de formular e aprimorar mecanismos de disciplinamento e regulação em que os empreendimentos possam absorver os princípios da inserção regional para se integrar ao desenvolvimento do território, já que, ao se implantar, passa a ser mais um ator no local.

Contudo, a criação jurídica de uma governança como estratégia de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional em atendimento das demandas históricas da sociedade amazônica, viabiliza, de forma inovadora, a participação social e política dentro de um espaço interinstitucional que proporciona e abre oportunidades para a democracia.

Esses movimentos desencadeiam um processo de fortalecimento institucional e formam blocos socioterritoriais na busca de um espaço de negociações por meio da concertação social, resultando em uma governança territorial. Segundo Rocha (2016), a territorialidade que emerge da relação global-local revela narrativas, atores, pactos e delimitações e que esse processo pressupõe uma aprendizagem. Assim, a dinâmica institucional existente no Xingu, desde 2011, expressa essa aprendizagem territorial como um processo contínuo.

A composição organizacional das instituições em um mecanismo de gestão social é outro ponto que permite dizer que a gestão do PDRS do Xingu é diferenciada, por instituir legalmente uma governança territorial com um espaço de negociação que oportuniza articulações e relações institucionais de forma singular, com a presença de mais de cem entidades governamentais e da sociedade civil de forma frequente em uma região amazônica. Não são todos os municípios Amazônicos que recebem tantos ministérios, secretarias de estado, reúne prefeituras e lideranças sociais periodicamente.

A gestão do processo de governança territorial requer comportamentos e princípios que atendam às dimensões de atores, poderes e relações, processo de decisão, coordenação de políticas e resultados da governança, os quais podem ser exercitados a partir da participação. Entretanto, os resultados da pesquisa apontam que, no período de 2013 a 2016, houve falhas

na gestão do PDRS do Xingu, tais como a falta de transparência, comunicação precária, dificuldade na execução dos projetos, pouca eficiência dos resultados, influenciando diretamente no processo de governança territorial.

É possível considerar que a fragilidade do capital social contribui para poucas ações colaborativas entre os atores locais, o que tende a dificultar a efetivação de um sistema de gestão integrado, participativo e representativo da maioria dos atores locais.

A pesquisa evidencia que, em uma região impactada por um grande projeto hidrelétrico, o exercício da governança territorial com a criação de um ambiente de negociação e participação social são estratégias importantes para o fortalecimento institucional, contudo, para se chegar ao desenvolvimento regional, ainda são necessários aprimoramentos comportamentais das relações institucionais, na formação e fortalecimento do capital social, principalmente no aprimoramento dos aspectos de gestão social e conhecimento técnico.

Esta experiência regional mostra que, além da força política (Ministérios, uma casa de governo federal instalada no local, Secretarias de Estado, Prefeituras, mais de sessenta entidades da sociedade civil etc.), é importante que haja um pacto territorial e formação de concertações permanentes. A inserção regional vai além da disponibilização de recursos, devendo partir para o processo de empoderamento local com um longo percurso de aprendizagem.

Em resposta à pergunta principal desta pesquisa, constata-se que as relações institucionais oportunizadas pelas reuniões do PDRS do Xingu, ancoradas em espaços de negociação, têm promovido aprendizado social e territorial, condição indispensável para o alcance de definições de diretrizes sólidas para o processo de desenvolvimento.

A construção coletiva da gestão do PDRS do Xingu, instituída como um fórum participativo, tem viabilizado um conjunto de projetos e ações importantes para o desenvolvimento territorial, ainda que frágeis, uma vez que carecem de concepções integradas à realidade regional.

As relações institucionais no âmbito do PDRS do Xingu expressam assimetrias de conhecimento técnico e do quadro regional, o que tem interferido diretamente no alcance das ações e de seus efeitos sinérgicos na região.

A descontinuidade administrativa da gestão também influencia nos compromissos e rumos dos projetos e ações públicas definidas e aprovadas pelo PDRS do Xingu. Assim, as relações institucionais analisadas expressam igualmente interesses e estratégias políticas, mas que condicionam e/ou oportunizam a retenção diferenciada de benefícios regionais e locais.

REFERÊNCIAS

ANEEL. **Edital de Leilão nº 06/2009 da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.** 2009.

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate.** Relatório síntese. 2008.

BORTOLETO, E. M. A Implantação de Grandes Hidrelétricas: Desenvolvimento, Discurso e Impactos. **Revista GEOGRAFARES**, Vitória, nº 2, jun. 2001.

BRASIL, **Plano Decenal de Expansão de Energia 2019** / Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE, 2010 2 v.: il. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256592/PDE2019_03Maio2010.pdf/d6bf6183-c8ff-440d-a8e2-2b50ae6c5d15. Acesso em 21 out. 2017.

_____. **Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010.** Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PDRN e dá outras providências.

_____. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) e a Implantação de Usinas Hidrelétricas Estruturantes:** Relatório 01 (RT01) - Contextualização da Inserção Regional, Pesquisa da Legislação Pertinente e Análise de Indicadores Sociais. MME - Instituto Dialog/BIRD, mai. 2017.

_____. **Plano Amazônia Sustentável:** diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Brasileira / Presidência da República. – Brasília: MMA, 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/Tribunal de Contas da União.** Brasília: TCU, 2014.

CANÇADO, A. C; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.** G&DR. Taubaté, SP, Brasil. v. 9, n. 3, p. 313-353, set-dez/2013.

CORRÊA, V. P. **Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a esta Perspectiva.** Grupo de Pesquisa de Novas Institucionalidades e Desenvolvimento Regional da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – DIRUR/IPEA. dez. 2009.

COSTA, E. J. M. **A problemática da superação do subdesenvolvimento e a questão da integração regional.** Ed. IDESP, 2008. Disponível em: http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/problematika_superacao_subdesenvolvimento_integracao_regional.pdf. Acesso em 21 out. 2017.

DALLABRIDA, V. R. e BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Revista Desenvolvimento em Questão.** Editora Unijuí. Ano 1, 2003.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual**. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, segundo semestre de 2007. Artigo submetido em 6 de junho de 2007 e aprovado em 3 de dezembro de 2007.

_____. **A gestão territorial através do diálogo e da participação**. In: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XI, nº. 245, ago. 2007. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>. Acesso em 23/09/2017.

_____. **Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento** - REDES, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165 - 186, set/dez. 2010.

_____. **Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança**. IPEA – Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, 2011.

_____. **Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial**. In: III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2006. Santa Cruz do Sul. Anais do III Seminário Internacional sobre desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. V. 1. p. 1-19. Disponível em: <www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper73.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2017.

_____. **Análise social. Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática**, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa. 2015.

DELGADO, N. G. BONNAL, P. LEITE, S. P. **Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro. dez. 2007.

DIAS, A. & FARIAS, A **Experiência do Planejamento Regional em Bases Territoriais na Amazônia** O Caso da Regionalização do Estado do Pará. Revista Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí. Ano 13, n. 32 - out./dez, 2015.

DINIZ, C. C. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Revista Estante de Economia Política. Nova econ. vol.19 nº 2, Belo Horizonte Mai./Set., 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001 Acesso em: 29/11/2017.

ENRIQUEZ, M. A. R. **Missão do PRDSX ao Parque Tecnológico de Itaipu – impressões e aprendizados**. Apresentação do relatório da visita técnica da GT- Nova Governança do PDRS do Xingu à UHE Itaipu. Apresentação realizada na durante a Reunião Ordinária do CGDEX em dez. 2015. Disponível em: http://www.pdrsxingu.org.br/docs/modelo_gestao/missao_pdrsx.pdf. Acesso em: 04/11/2017.

FEARNSIDE, P. M. **Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras**. V. 2 - Manaus: Editora do INPA, 2015.

FILHO, H. A. A. e FONSECA, P. C D. **Instituições e Cooperação Social em Douglass North e nos Intérpretes Weberianos do Atraso Brasileiro.** Revista Estudos Econômicos. Vol 41, Nº 3 - Jul-Set 2011, 551-571.

FISCHER, T. M. D.; MELO, V. P.; CARVALHO, M. R.; JESUS, A. de; ANDRADE, R. A.; WAIANDT, C. **Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, V 40, nº 5, Set/out. 2006.

FUINI, L. L. **A Governança Territorial e suas manifestações: arranjos produtivos locais (APL's) e circuitos turísticos.** In: Revista da Casa da Geografia de Sobral, Sobral-CE, v. 13, n. 1, p. 9-22, 2013. Disponível em: www.uvanet.br/rcgs. Acesso em 11/09/2017.

GAVENTA, J. **Towards participatory local governance: Six Propositions of Discussion.** Institute of development Studies, 2002.

GIL, A. C.. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, A. **O Conceito de Governança.** Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. 2005. Acesso em: 04 set. 2017.

IPEA. **Cinco décadas de história.** Revista Desafios do Desenvolvimento. Edição 80. Ano 10, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3048&catid=28&Itemid=39 Acesso em 21 nov. 2017.

LÖFFER, E. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung.** In: Verwaltung + Management, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. **Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais Na Vida Política.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEDAUAR, O. (Org). **Coletânea de legislação de direito ambiental.** 5ª ed. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2006.

MELLO THÉRY, N. A. *L'Amazonie entre les myriades d'expériences et les politiques publiques dominantes.* São Paulo/Paris, n. 26, 2016.

MILANI, C. & SOLÍNS, G. **Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro - que regulações para o século XXI.** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291.

MORETTO, E. M, GOMES, C. S, ROQUETTI, D. R, JORDÃO, C. O. Histórico, Tendências e Perspectivas no Planejamento Espacial de Usinas Hidrelétricas Brasileiras: A Antiga e Atual Fronteira Amazônica. **Revista Ambiente & Sociedade.** São Paulo v. XV, nº 3. p. 141-164. set.-dez, 2012.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press. 1990. Acesso em: 28/08/2017.

OECD. **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**. OECD. Publishing, Paris, 2015.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público Brasília** 59 (3): 289-307 Jul/Set 2008.

PIKE, A. RODRÍGUEZ-POSE, A. TOMANEY, J. **Local and Regional Development**. First published. By Routledge, 2006.

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G. e VERDI, A. R. **Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento Preliminar dos Aspectos Teóricos e Morfológicos**. Geografia, Rio Claro, v. 31, p 437-454, set./dez. 2006.

ROCHA, G. M.; SOBRINHO, M. V. e TEISSERENC, P. **Aprendizagem Territorial: dinâmicas territoriais, participação social e ação local**. Belém: NUMA/UFPA, 2016.

SANTOS, M. Os grandes projetos: sistema de ação e dinâmica espacial. In: CASTRO, E.; MOURA, E.; MAIA, M. L. (Orgs.). **Industrialização e grandes projetos: desorganização e reorganização do espaço**. Belém: Ed. Ufpa, p. 13-20. 1995.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública**. Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: ENAP. p. 21-42. 2006.

VAINER, C. B.; ARAUJO, F. G. B. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.

VASCONCELLOS, A. M.; VASCONCELLOS SOBRINHO. *Institutional development for good governance: the role of intermediary NGOs in Pará state, Amazônia*. **Revista Administração Pública** 49 (3), p. 793 – 815. 2014.

WUNDER, R. **O grupo de estudos multidisciplinares da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias: uma avaliação institucional do setor elétrico brasileiro e da legislação ambiental no Brasil, 2003**. 128 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia das Organizações). Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

ZAYTEC BRASIL, **Pesquisa e Consultoria. Pesquisa Quantitativa**. Fortaleza/CE, 2012. Disponível em: <http://www.zaytecbrasil.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2&Itemid=2>. Acesso em 05 jul. 2017.

WILLIAMSON, O. *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press. 1996.

APÊNDICE I

QUESTÕES ORIENTADORAS PARA REALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

Olá, esta entrevista é motivada para identificar a percepção dos membros constituintes do PDRSX sobre as relações institucionais quanto à gestão do CGDEX e CT's do PDRSX para elaboração de dissertação de mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia do NUMA/UFPA.

I- Caracterização da Instituição ou Organização e pessoal

Número de identificação do entrevistado (não precisa preencher):

1. Nome da Instituição ou Organização: _____

2. Profissão/Ocupação: _____

3. Data de nascimento: _____ 4. Cidade/UF que mora: _____

5. Segmento marque "X":

<input type="checkbox"/>	Municipal	<input type="checkbox"/>	Federal
<input type="checkbox"/>	Estadual	<input type="checkbox"/>	Sociedade Civil

6. Seu papel pessoal na Entidade Instituição ou Organização:

<input type="checkbox"/>	Membro dirigente da entidade
<input type="checkbox"/>	Membro participante do setor público (governamental)
<input type="checkbox"/>	Membro participante do setor privado (representando a sociedade civil)
<input type="checkbox"/>	Membro participante do setor privado (representando o setor empresarial)
<input type="checkbox"/>	Assessor técnico ou científico

7. Área de abrangência da Instituição ou Organização:

<input type="checkbox"/>	Altamira	<input type="checkbox"/>	Placas
<input type="checkbox"/>	Anapu	<input type="checkbox"/>	Porto de Moz
<input type="checkbox"/>	Brasil Novo	<input type="checkbox"/>	Pacajá
<input type="checkbox"/>	Medicilândia	<input type="checkbox"/>	Senador José Porfírio
<input type="checkbox"/>	Vitória do Xingu	<input type="checkbox"/>	Gurupá
<input type="checkbox"/>	Uruará	<input type="checkbox"/>	São Félix do Xingu

8. Participa do PDRSX na:

<input type="checkbox"/>	CGDEX	<input type="checkbox"/>	CT-05
<input type="checkbox"/>	CT-01	<input type="checkbox"/>	CT-06
<input type="checkbox"/>	CT-02	<input type="checkbox"/>	CT-07
<input type="checkbox"/>	CT-03	<input type="checkbox"/>	CT-08
<input type="checkbox"/>	CT-04	<input type="checkbox"/>	Não sabe responder

9. Condição do membro:

<input type="checkbox"/>	Titular	<input type="checkbox"/>	Suplente	<input type="checkbox"/>	Não sabe responder
--------------------------	---------	--------------------------	----------	--------------------------	--------------------

10. Membro do PDRSX desde:

<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>	2013	<input type="checkbox"/>	2015
<input type="checkbox"/>	2012	<input type="checkbox"/>	2014	<input type="checkbox"/>	2016

11. Escolaridade:

<input type="checkbox"/>	Fundamental incompleto	<input type="checkbox"/>	Ensino médio incompleto
<input type="checkbox"/>	Fundamental completo	<input type="checkbox"/>	Ensino médio completo
<input type="checkbox"/>	Ensino superior incompleto	<input type="checkbox"/>	Nível Técnico
<input type="checkbox"/>	Ensino superior completo	<input type="checkbox"/>	Pós-graduação

12. Você já compôs a banca de avaliação dos projetos do Edital do PDRSX? () Sim () Não
13. Você já foi ou é proponente de projeto aprovado no Edital PDRSX? () Sim () Não
14. Como você avalia sua participação no PDRSX? () Excelente. Procuro não faltar as reuniões, leio todos os documentos relacionados e articulo os resultados com meus representados. () Bom. Contribuo e participo sempre que posso. () Regular. Gostaria de participar mais.
15. Na sua avaliação, quais são as maiores dificuldades para um bom funcionamento do PDRSX? () Divergências político-partidárias () Pouca interação entre as instituições membros () Baixo conhecimento técnico dos membros () Pouca participação dos membros () Comunicação precária () Outras respostas: _____
16. Na sua opinião, o PDRSX contribui de que forma com o desenvolvimento da região do Xingu? () Oportuniza conhecimentos e aprendizado coletivo para a sociedade local () Amplia a abrangência e capilaridade das políticas públicas () Viabiliza projetos de infraestrutura importantes () Envolve as lideranças e instituições em temas importantes para o desenvolvimento () Fortalece as instituições e organizações sociais () Outra resposta: _____
17. Você está satisfeito com o processo de gestão do PDRSX? () Sim () Não Por que? _____

































II- Questões de Pesquisa







Este grupo de questões pretende aferir sua percepção do que ocorre na CT ou CGDEX quanto aos aspectos relacionados com: ATORES, PODERES E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Favor classificar com um "X" de 1 a 3 as afirmações abaixo, sendo:

1- Concordo totalmente / 2- Concordo em parte / 3- Discordo totalmente

N	Afirmações	1	2	3
1	Na Câmara Técnica ou CGDEX que participo, percebo adequada distribuição de responsabilidades e competências entre os diferentes atores ou instituições envolvidas. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
2	As reuniões e pautas são pensadas e executadas de forma articulada entre atores e instituições, predominando a naturalidade nas relações entre os membros. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
3	O processo de liderança é feito de forma desconcentrada e distribuída entre os seus membros. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
4	Os órgãos públicos tem assumido o papel de orientador principal do conjunto de atores. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
5	Os atores que representam os diferentes setores da sociedade civil possuem uma			

	participação ativa. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
6	Os atores e instituições demonstram facilidade em aceitar as mudanças, conseguindo adaptar-se frente aos novos desafios que se apresentam para o futuro. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
<i>Este grupo de questões pretendem aferir sua percepção quanto aos aspectos relacionados com: PROCESSOS DE DECISÃO</i>		1	2	3
7	As decisões são tomadas de uma forma democrática, respeitando o posicionamento de todos os membros. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
8	Há um comportamento de responsabilidade coletiva entre os diferentes membros, com contribuição de todos para atingir os fins comuns. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
9	O posicionamento dos membros nos processos de decisão, em situações em que não é possível atender os interesses de todos, caracteriza-se pela prática da cooperação e negociação, em pé de igualdade. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
10	Há transparência e formas de comunicação acessíveis a todos, dando oportunidade aos membros de supervisionar e fiscalizar as ações e decisões. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
11	Os membros da sua entidade demonstram capacidade de refletir, analisar e rever práticas habituais (processos e resultados), com vista à avançar nas decisões, caso você seja substituído. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
12	As lideranças ou coordenadores demonstram possuir capacidade de governar em rede, através de decisões negociadas entre os membros. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
<i>Este grupo de questões pretende aferir sua percepção quanto aos aspectos relacionados com: COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS</i>		1	2	3
13	Na CT ou CGDEX que participa, as ações favorecem a agregação de novas temáticas ou políticas. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
14	Ocorre uma adequada integração entre os projetos aprovados com impacto no território, integrando atividades e setores envolvidos. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
15	Ocorre uma prática de integração dos projetos das diferentes instâncias de governo, evitando sobreposição de ações e políticas no mesmo território. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
16	As políticas adotadas produzem os resultados buscados, com base nos objetivos a que a sua entidade se propôs no seu planejamento coletivo no PDRSX. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
<i>Estas questões pretendem aferir sua percepção quanto aos aspectos relacionados a RESULTADOS DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL</i>		1	2	3
17	Os resultados dos projetos realizados atendem à pluralidade de interesses, crenças, tradições e dilemas dos vários grupos envolvidos. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
18	Os projetos favorecem a maximização dos efeitos das políticas na sociedade local, atendendo as expectativas dos membros. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			
19	Os projetos favorecem a interação, a comunicabilidade entre os membros da CT ou CGDEX, a constante aprendizagem coletiva e a adoção de posturas inovadoras. <i>Se preferir, faça seu comentário:</i>			

20	A forma como os projetos foram desenvolvidos, favorece a que todos os atores percebam que sua participação foi decisiva para atingir os resultados alcançados.			
<i>Se preferir, faça seu comentário:</i>				
21	Os resultados dos projetos executados contribuem para a melhoria das condições social, cultural, econômica e ambiental próprias do território local, de forma integrada com as mudanças externas.			
<i>Se preferir, faça seu comentário:</i>				