

Contrato nº 003/2016-SEDP/SE/MME

## **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) e a Implantação de Usinas Hidrelétricas Estruturantes**

---

RELATÓRIO TÉCNICO 05 (RT05) – Proposição de modelo de governança do  
PDRS

DEZEMBRO DE 2018 | VERSÃO FINAL

Pesquisa/Produto/Trabalho executado com recursos provenientes do Acordo de Empréstimo nº 8.095-BR, formalizado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird, em 1º de março de 2012.



## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Fundamentação do Modelo de Governança Administrativa do PDRS.....</b>	<b>8</b>
2.1	O Campo Teórico.....	8
2.2	Propósito e Princípios da Governança .....	9
2.2.1	A ideia de sistema de governança.....	9
2.2.2	Decisão coletiva e cooperação .....	10
2.2.3	Formalidade e vinculação.....	10
2.2.4	Integração e otimização de recursos.....	11
2.3	Sobre o Modelo de Governança Administrativa.....	11
2.3.1	Análise das possíveis configurações organizacionais do Modelo de Governança Administrativa .....	12
2.3.2	Análise dos possíveis formatos jurídicos da Instância de Governança ....	16
<b>3</b>	<b>O Modelo de Governança Administrativa do PDRS.....</b>	<b>23</b>
3.1	Diretrizes de Condução para a Governança do PDRS .....	23
3.2	Diretrizes Operacionais para a Governança do PDRS .....	29
3.2.1	O Fórum Comunitário Aberto.....	29
3.2.2	A Instância de Governança do PDRS .....	30
<b>4</b>	<b>O Financiamento do PDRS .....</b>	<b>39</b>
4.1	Diretrizes para o Financiamento do PDRS .....	40
4.1.1	Do Orçamento da União.....	40
4.1.2	Do Orçamento dos Estados e Municípios.....	41
4.1.3	Do Aporte do Empreendimento Estruturante .....	42
4.1.4	Das Demais Fontes Privadas.....	42
4.2	Governança: formatos, instrumentos e vínculos.....	43
<b>5</b>	<b>Bibliografia de Referência .....</b>	<b>45</b>

## Índice de Figuras

Figura 2-1 Hipótese 1: Funções de governança descentralizadas em diferentes institucionalidades.....	13
Figura 2-2 Hipótese 2: Funções executiva e fiscalizadora unidas .....	14
Figura 2-3 Hipótese 3: Funções deliberativa, executiva e de monitoramento unidas ..	15
Figura 2-4 Pessoas Jurídicas: Definições e Possibilidades .....	17
Figura 3-1 Relação do Modelo de Governança com as etapas do PDRS e com os stakeholders do processo .....	23
Figura 3-2 Ciclos do processo de governança .....	27
Figura 3-3 Funções do Modelo de Governança Administrativa .....	29
Figura 3-4 Estrutura Organizacional da Instância de Governança do PDRS.....	33
Figura 4-1 Diagrama conceitual da distribuição de recursos por fonte .....	39

## Índice de Tabelas

Tabela 2-1 Características dos formatos de Pessoas Jurídicas..... 19

## 1 Introdução

Este quinto relatório técnico (RT05) corresponde à proposição do Modelo de Governança, o qual está estrutural e instrumentalmente vinculado ao relatório anterior (RT04), que trata da *formulação do conteúdo básico para o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS)*.

No TDR 25 aparece a recomendação para atendimento ao escopo do presente relatório, nos seguintes termos: *“Proposição de modelo de governança administrativa, considerando: a articulação interinstitucional entre entes federativos e setores organizados da sociedade local, a partir da identificação de parcerias; harmonização das ações aos Planos, Programas e Projetos governamentais existentes e planejados, contendo sistema de monitoramento e avaliação das ações, indicadores de desempenho e resultados”*.

Novamente, antes de tudo, vale destacar o entendimento que o Modelo de Governança é parte do PDRS e se integra à sua estrutura conforme descrito no Relatório Técnico 04 deste trabalho.

Acredita-se que a proposição de um *‘modelo de governança administrativa’*, como solicitado no TDR 25 deve priorizar a configuração dos espaços de participação e fomentar a instrumentalização do processo de tomada de decisão, permanente e segura, apoiado num eficiente sistema de monitoramento. Nesta perspectiva, plano, governança e monitoramento configuram um todo integrado e sistêmico.

Assim, considerando a governança como receptáculo e espaço que cria condições para a discussão e a tomada de decisão legitimada, entende-se que esta deve criar as condições para o exercício da corresponsabilidade no processo de tomada de decisão participativa e integrada dos agentes públicos e privados, configurando espaços de representação para a sociedade civil.

Espera-se que o espaço da governança se configure como sistema e, desta forma, permita o exercício da cidadania, da participação, da resolução de conflitos e da informação responsável e construtiva para a implementação do plano, sempre em uma visão sistêmica.

Recorda-se do relatório anterior que: o Modelo de Governança resguarda posição de centralidade do Governo Federal enquanto proponente e gestor da política pública ao passo que se estabelece e evolui como espaço de participação e controle social. Seu processo de implantação se divide em etapas, uma relativa à formação de ambientes de participação social e colaboração, que devem funcionar como embriões para o estabelecimento das relações e trocas entre os setores da sociedade, antecipando a identificação e o tratamento de divergências e conflitos; e outra como espaço-ambiente de acolhimento, que deve permitir que a sociedade reúna massa crítica de informação e promova o amadurecimento das formas de negociação e resolução de conflitos.

Esta condição favorável deve ser estabelecida nas diferentes etapas do processo de construção do plano, desde o diagnóstico, durante e para o planejamento e na implementação.

Assim, este espaço da governança é ambiente fundamental para o *processo de gestão do PDRS*, na medida em que *se coloca como eixo central de geração de informação sobre a dinâmica de desenvolvimento do território*. A proposta, nestes termos, estabelece e define contornos para um sistema de instâncias, complementares e integradas. *Estabelece-se, assim, uma dinâmica cíclica na qual o monitoramento encerra um ciclo de diagnose e planejamento e cria um novo patamar de informações e condições de governança, a partir das informações que gera.*

Considerando e integrando aspectos dos relatórios anteriores, se desenvolve este quinto produto com ênfase em três elementos: Um Modelo de Governança para o PDRS, os dispositivos legais e operacionais e o financiamento do PDRS.

## 2 Fundamentação do Modelo de Governança Administrativa do PDRS

### 2.1 O Campo Teórico

O desafio de instituir uma estrutura de governança no contexto do desenvolvimento regional sustentável, apesar de relevante e complexo, não difere em justificativa, natureza e processo de outros contextos da gestão pública.

A ideia da mobilização de capacidade de auto-governança de um grupo descentralizado de atores é particularmente importante para lidar de forma eficaz e eficiente com problemas complexos, ou seja, a governança atua quando há incerteza sobre a causa do problema, ambiguidade ou conflito relacionado à sua definição, divergências sobre como resolvê-lo e/ou dificuldades sobre como avaliar suas consequências e resultados (Rittel e Webber 1973; Rhodes 2000; Klijn e Koppenjan 2004).

Redes de governança podem ser definidas como arenas interativas nas quais atores interdependentes, embora operacionalmente autônomos, formulam e perseguem objetivos negociados (Sorensen 2006). No caso do PDRS esse esforço se faz necessário à medida que os problemas a serem endereçados advêm de origens distintas e suas soluções potenciais, igualmente, encontram-se fragmentadas entre órgãos de governo das três esferas da federação, grupos da sociedade civil e atores da iniciativa privada. Em alguns casos há sobreposição de competências, em outros há lacunas a serem preenchidas.

Esse esforço de criação de um sistema de governança também pode ser entendido e analisado à luz do campo teórico do “design institucional para participação social” enquanto busca de um caminho de inovação nos meios de manifestação e prática da democracia. Nesse sentido, Graham Smith propõe que<sup>1</sup> “as inovações democráticas sejam avaliadas considerando sua extensão em quatro propriedades democráticas: inclusão, controle popular, capacidade de julgamento técnico e coletivo e transparência”. Assim, é certo concluir que os esforços de governança empreendidos no âmbito do PDRS estão orientados para o aumento da inclusão, participação e representatividade, para a distribuição de poder e responsabilidades, para a melhoria do processo de discussão técnica e avaliação e decisão coletiva, assim como para o aumento da transparência, *accountability* e controle social.

Outra dimensão importante a considerar no modelo de governança é a gestão dos recursos. A engenharia financeira necessária para o custeio das soluções demanda alta monta de investimento com a devida segurança jurídica e estabilidade de médio e longo prazos, características improváveis de serem encontradas em uma única fonte dominante, seja ela pública ou privada.

---

<sup>1</sup> Smith, G. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge Press, 2009

A imprescindibilidade de participação interfederativa e intersetorial no financiamento e gestão das soluções estruturantes para o território traz a necessidade, e a oportunidade, de criação de novos paradigmas de governança e ordenamento de recursos. Torna-se preciso integrar os planejamentos territoriais e agendas de projetos subsequentes, estabelecer ambientes estruturados de construção de acordos de investimento entre atores públicos e privados e desdobrar estes acordos em instrumentos e dispositivos formais. Para tanto, é necessário que este esforço integre mecanismos de livre mercado criando alternativas inovadoras de governança e colaboração.

Apresentamos neste trabalho uma proposta de Modelo de Governança para PDRS composta por princípios, desenho e dispositivos funcionais.

## 2.2 Propósito e Princípios da Governança

O propósito da Governança do PDRS é criar espaços de diálogo e cooperação interfederativa e intersetorial capazes de: i) promover acordos consistentes, legítimos e duradouros; ii) promover o efetivo exercício de corresponsabilidade entre órgãos públicos, privados e sociedade civil; iii) resolver conflitos e preencher lacunas de competência entre órgãos públicos e privados; iv) gerar ganhos de escala e evitar desperdício de recursos; e v) integrar e disponibilizar informação sobre o desenvolvimento do território e o monitoramento dos indicadores fortalecendo o controle social.

A implantação e a condução da Governança do PDRS devem estar fundamentadas nos seguintes princípios:

### 2.2.1 A ideia de sistema de governança

A ideia de governança, ou governança compartilhada, tem sido experimentada por governos, órgãos multilaterais, empresas e sociedade civil nas últimas décadas em diversos formatos. Suas aplicações se dão em modelos consultivos e deliberativos tais como fóruns, conselhos, consórcios, agências, entre outros. Em sua maioria, as iniciativas de governança possuem enfoque centralizado em uma instância que agrega atores e competências em torno de um determinado propósito. Muito embora a experiência dessa abordagem em formatos variados tenha mostrado resultados consistentes em alguns casos, sua natureza de concentração e unilateralidade institucional expõe a iniciativa de governança ao risco de esvaziamento, enviesamento e descontinuidade por estar dependente de uma estrutura única usualmente associada a uma liderança e/ou um patrocinador. A noção de sistema de governança se apresenta, em vista disso, como uma evolução dessa abordagem, propondo que se leve em consideração a necessidade de cumprimento de funções de governança – tais como proposição, deliberação, execução e fiscalização – anteriormente à definição de seu formato institucional. Estas funções podem estar reunidas em uma instância única ou distribuídas em instâncias particulares, mas, independente da forma organizacional, é importante compreender o desempenho das atribuições de governança como um

exercício sistêmico no qual cada parte deve ser dotada de condições e autonomia para exercer seu propósito e alcançar sua finalidade. Isso demanda que cada função seja exercida por um grupo de *stakeholders* provido de capacidade técnica e legitimidade social para cumpri-la. Desta forma, as funções equilibram-se por tensão, uma vez que suas atribuições são interdependentes e cíclicas, e exercem colaboração, pressão e fiscalização umas sobre as outras. Nesta hipótese, um conjunto mais abrangente de atores pode fazer parte do sistema, em acordo com suas atribuições de origem, e exercer funções complementares, agregando ao sistema maior potencial de sustentabilidade, legitimidade e autonomia.

### 2.2.2 Decisão coletiva e cooperação

Este princípio se estabelece sobre o fato de que as comunidades, empresas e governos são ao mesmo tempo agentes e alvos das transformações do território, partes de uma complexa rede de cadeias de causa e efeito que trazem mudanças positivas e negativas, riscos e oportunidades. Em meio a esse processo de transformação, a tentativa de evitar os riscos e aproveitar as oportunidades e promover mudanças positivas passa necessariamente por decisões e acordos entre esses atores. Esse conjunto de atores, enquanto partícipes do território em processo de mudança, tem de enfrentar decisões de *trade off* e construir acordos sobre vetores de desenvolvimento econômico, reparação de danos, procedimentos de gestão de impactos, preservação ambiental, entre outros. Para tanto, é preciso reconhecer a imprescindibilidade do caráter coletivo dessas decisões como consequência da natureza coletiva – ainda que não equitativa ou mesmo equilibrada – da responsabilidade sobre as causas e da exposição às consequências das mudanças. Uma vez diante desse desafio, torna-se contundente a adoção de métodos de diálogo e decisão baseados em premissas de cooperação, transparência, inclusão de minorias, proteção contra decisões unilaterais e resolução pacífica de conflitos. A Governança também implica algum grau de *accountability*, de forma que os atores envolvidos no estabelecimento de objetivos e posteriormente na tentativa de alcançá-los, seja por meio de ação pública ou privada, possam responder por sua participação (Van Keesberg a Van Waarden 2004).

### 2.2.3 Formalidade e vinculação

As instâncias de governança podem ser caracterizadas pela natureza de suas atribuições, destacando-se, em particular e definitivo, sua compleição enquanto corpo consultivo ou deliberativo. Essa designação define se uma determinada iniciativa de governança buscará seu propósito por meio da influência sobre as competências e decisões de outrem ou se terá poder de deliberação formalmente instituído sobre algum processo, rito ou decisão. Neste caso, a fim de adequar-se à complexidade do contexto e do desafio, defendemos que o sistema de governança do PDRS seja legalmente estabelecido, com vínculos instituídos com ritos existentes, como o licenciamento ambiental e a elaboração e revisão de planos diretores municipais, por exemplo. Essa proposição se ampara no entendimento de que o sistema de governança, considerados

o seu conjunto de funções e atribuições e sua composição abrangente e representativa, configura-se como corpo relevante da gestão do desenvolvimento sustentável do território, devendo portanto estabelecer-se formalmente como tal. Essa configuração permite que as decisões e acordos produzidos no sistema de governança ganhem efetividade, transparência e perenidade.

#### **2.2.4 Integração e otimização de recursos**

A gestão de recursos no âmbito do PDRS deve estar orientada para a otimização, obtenção de ganhos de escala, de eficiência e de redução de custos e riscos. O sistema de governança permite o exercício antecipado de planejamento de desenvolvimento sustentável regional e seus desdobramentos, tais como planejamento territorial e espacial, infraestrutura, incentivos e restrições econômicas, entre outros. A realização dessas iniciativas de planejamento em um ambiente intersetorial agregador das origens de recursos e dos beneficiários de sua destinação permite a integração de investimentos públicos e privados, potencializados pela atração de recursos adicionais oriundos de políticas públicas nacionais e de outras fontes. Esse ambiente torna-se, por consequência, apropriado e competente para a concepção de estratégias de financiamento das transformações socioeconômicas do território.

### **2.3 Sobre o Modelo de Governança Administrativa**

A proposição do Modelo de Governança Administrativa contida neste trabalho nasce motivada pelos preceitos mais elementares de participação social e democracia. Encontra amparo nos mais diversos campos do saber: desde a filosofia grega de Aristóteles e Platão; os teóricos do espaço público e política, como Jürgen Habermas e Hannah Arendt, entre muitos outros; os autores que versaram sobre o fenômeno do capital social, como Alexis de Tocqueville, Robert Putnam e Jane Jacobs; até os mais recentes escritos sobre a chamada nova sociologia das redes, em publicações de Albert-László Barabási, Joseph Strogatz e Manuel Castells e teóricos contemporâneos da gestão pública como Eva Sorensen, John Donahue e David Levi-Faur.

Esse sistema de governança pretende ser instrumento de gestão efetiva de iniciativas e projetos com participação e controle social, fortalecendo e articulando a dinâmica democrática e descentralizada de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública e a sociedade civil.

No contexto da implantação de grandes empreendimentos hidrelétricos, esse sistema de governança visa contribuir efetivamente para a eficácia e a eficiência das iniciativas e investimentos de desenvolvimento regional, evitando sobreposição de atuação entre os entes federativos, preenchendo eventuais lacunas de competências entre órgãos e evitando conflitos de atribuição. O sistema de governança contribui ainda para a integração dos investimentos em escala regional e para a transparência e o controle social.

### 2.3.1 Análise das possíveis configurações organizacionais do Modelo de Governança Administrativa

Nesta sessão apresentamos a análise comparativa de três diferentes hipóteses de configuração organizacional do Modelo de Governança Administrativa, denominadas de Hipóteses 1, 2 e 3, dentre as quais a opção preferencial indicada para o PDRS, apresentada na Hipótese 3.

Essas cenários de configuração organizacional resultam em modelos de governança que se diferem pelo grau de institucionalização, independência e autonomia da participação social, complexidade na gestão e subsequente necessidade de recursos, dificuldade e tempo de implantação. Em todos os modelos apresentados, permanecem resguardados os princípios e o propósito da governança do PDRS, embora haja sempre, em maior ou menor grau, a necessidade de adaptações nos instrumentos constitutivos – como estatutos e regimentos – para garanti-los.

As três composições analisadas mostram-se possíveis para aplicação no contexto do PDRS, entretanto, todas apresentam restrições e implicações que devem ser observadas, levadas em conta e devidamente geridas no processo de implantação do modelo escolhido. É possível também tomar os modelos em uma perspectiva evolutiva, na qual a configuração das instâncias pode progredir no sentido de maior descentralização ao longo do tempo.

A seguir estão apresentados os modelos de governança, seus pontos fortes, fracos e a indicação de pertinência e aplicabilidade ao PDRS:

# Hipótese 1

Autonomia funcional e equilíbrio por tensão



Figura 2-1 Hipótese 1: Funções de governança descentralizadas em diferentes institucionalidades

Fonte: Consórcio Instituto Dialog – Eisa – Novante

## Pontos Fortes:

Funções de governança descentralizadas em diferentes institucionalidades criam um ambiente de equilíbrio por tensão no qual as instâncias são interdependentes. Assim, há mais espaço para a inovação, transparência, colaboração interfederativa, controle social, participação da sociedade civil e iniciativa privada.

## Pontos Fracos:

Uma estrutura como essa, na qual cada função é representada por uma instância, cria múltiplas institucionalidades, ampliando a complexidade da gestão, a necessidade de recursos e os riscos de descontinuidade. Há maior dependência de lideranças e maior necessidade de maturidade dos participantes em cada instância.

## Pertinência/ aplicabilidade ao PDRS:

Considerando o estado das práticas atuais de governança compartilhada no Brasil, bem como os casos observados no âmbito deste trabalho, concluímos que este cenário seria de difícil aplicação no contexto do PDRS, ao menos no curto prazo. Tal estrutura aumentaria os custos e o tempo de implantação do sistema de governança, além de

demandar que o território disponha de instituições representativas preparadas para exercer participação ativa na gestão das instâncias.

## Hipótese 2

Execução e controle

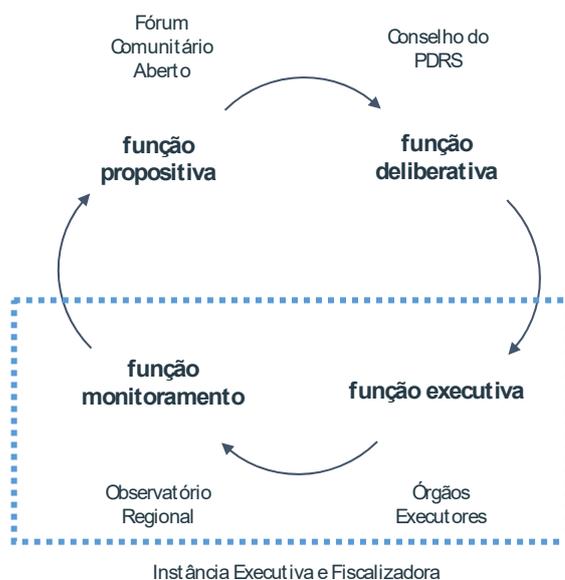


Figura 2-2 Hipótese 2: Funções executiva e fiscalizadora unidas

Fonte: Consórcio Instituto Dialog – Eisa – Novante

### Pontos Fortes:

Nesse cenário, a união das funções executiva e de monitoramento na mesma instância possibilita compartilhamento de custos e ganhos de eficiência na gestão. À medida que estas funções se aproximam, facilita-se a troca de informação favorecendo ciclos de melhoria constante da assertividade e desempenho dos projetos e iniciativas do PDRS. O Conselho, por sua vez, fica fortalecido enquanto instância independente, o que privilegia a participação dos atores do território e o exercício de controle social.

### Pontos Fracos:

A existência de três instâncias independentes ainda representa um alto grau de complexidade de gestão e traz, portanto, riscos e fragilidades semelhantes ao cenário anterior ainda que em menor grau. Ademais, a ideia de equilíbrio por tensão fica prejudicada na origem à medida que uma das instâncias se fortalece mais do que as outras exercendo controle sobre duas funções, o que requereria compensações por meio dos elementos regimentais das instâncias que funcionariam em uma dinâmica de pesos e contrapesos a fim de reequilibrar o sistema.

**Pertinência/ aplicabilidade ao PDRS:**

Muito embora esse cenário seja mais viável em relação ao anterior, sob os pontos de vista operacional e institucional, permanecem as dificuldades apontadas de operar, ao menos no curto prazo, um ambiente deliberativo independente. Isto dito, cabe apontar que essa estrutura se mostra possível para uso no contexto do PDRS, mas com ressalvas relevantes em termos de riscos institucionais.

## Hipótese 3

Autoridade pública

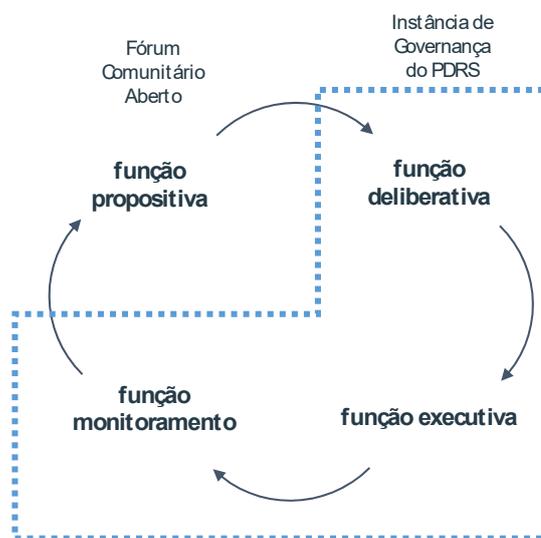


Figura 2-3 Hipótese 3: Funções deliberativa, executiva e de monitoramento unidas

Fonte: Consórcio Instituto Dialog – Eisa – Novante

**Pontos Fortes:**

A reunião das três funções em um único domínio institucional cria uma instância forte dotada das funções necessárias para a implantação do PDRS com maior assertividade, celeridade e eficiência. O fato do Fórum permanecer externo estabelece uma dinâmica de participação da sociedade como ente propositivo com independência e autonomia. Essa estrutura também privilegia a centralidade do Governo Federal enquanto indutor da política pública ao passo que concentra funções em um ente criado sob sua tutela.

**Pontos Fracos:**

A centralização excessiva de funções pode prejudicar a participação e o controle social e a colaboração interfederativa. Para gerir esse risco é preciso que a Instância de Governança do PDRS seja dotada de mecanismos estatutários e regimentais que salvaguardem o direito de participação em suas estruturas de governança interna,

garantindo, não só a representação, mas a possibilidade de exercê-la com qualidade e em uma perspectiva evolutiva.

### **Pertinência/ aplicabilidade ao PDRS:**

Esse cenário se mostra mais adequado e viável em relação aos demais desde que tomadas as devidas providências para garantir a qualidade da participação social, que é um dos pilares fundamentais do PDRS. Essa alternativa favorece a percepção do PDRS enquanto política pública de Estado e mantém a centralidade no Governo Federal. Isto dito, considerando o estágio atual do desafio de desenvolvimento regional a partir da implantação de empreendimentos hidrelétricos estruturantes, é possível afirmar que esse cenário se coloca como preferencial como estratégia de curto prazo, sem qualquer restrição para que possa evoluir no sentido de dar maior autonomia aos espaços de participação da sociedade no futuro.

### **2.3.2 Análise dos possíveis formatos jurídicos da Instância de Governança**

Os desafios do PDRS podem variar de acordo com o contexto, local e momento de sua implantação. As circunstâncias podem demandar características formais específicas para viabilizar ou favorecer a composição de arranjos institucionais e financeiros. Isto levado em conta, é prudente e sensato dispor de possibilidades diversas de formato institucional, devidamente pré-analisadas, a fim de subsidiar esta tomada de decisão em cada aplicação do PDRS.

Apresentamos a seguir um estudo de hipóteses para a formatação institucional do PDRS a fim de compreender seus aspectos legais, vantagens e desvantagens. Cabe ressaltar que há ainda outros arranjos possíveis para além daqueles apresentados nesse trabalho, discorreremos aqui sobre aqueles que, após pré-análise e triagem, se mostraram mais recomendáveis.

Começamos pelo esclarecimento geral do ordenamento legal da personalidade jurídica no Brasil, constante no Código Civil, que versa sobre a tipologia das pessoas jurídicas:

*CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO*

*TÍTULO II - DAS PESSOAS JURÍDICAS*

*CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS*

*Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.*

*Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:*

*I - a União;*

*II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;*

*III - os Municípios;*

- IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;
- V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

A partir dessa fundamentação é possível compreender as famílias e tipos de pessoa jurídica de acordo com o diagrama na Figura 2-4 a seguir:

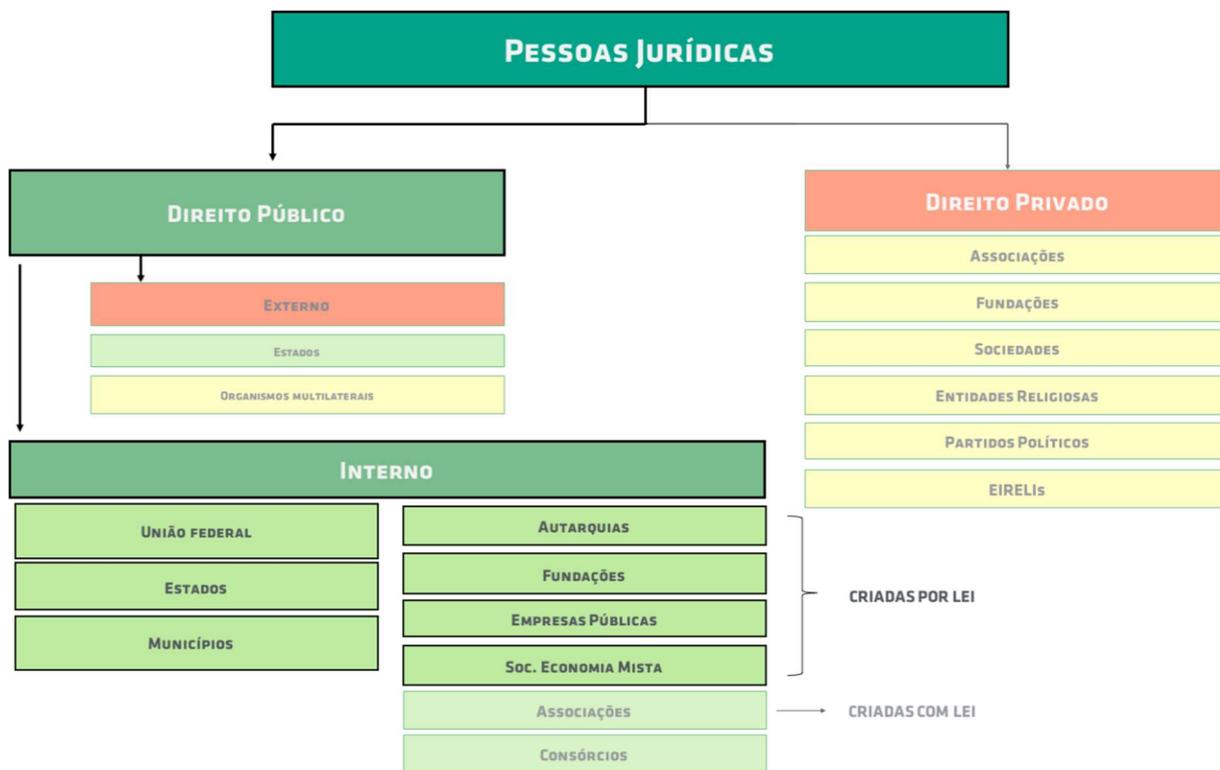


Figura 2-4 Pessoas Jurídicas: Definições e Possibilidades

Fonte: Consórcio Instituto Dialog-Eisa-Novante

Para fins desse trabalho, exploramos a seguir ambas as ramificações, de direito público e privado, bem como alternativas mistas. Apresentamos na sequência a descrição e a análise comparativa dos formatos no âmbito do direito público:

### A. Órgão Governamental

Os órgãos governamentais fazem parte da administração direta, são previstos constitucionalmente e potencialmente criados por ato executivo do chefe do poder competente (executivo, legislativo ou judiciário).

### B. Autarquia

DL 200/67 - Art. 5º

Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da

*Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.*

- *Serviço autônomo;*
- *Criado por lei;*
- *Personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios*
- *Para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.*

### **C. Fundação Pública:**

*Código Civil*

*Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.*

*DL 200/67 – Art. 5º IV –*

*Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.*

### **D. Empresa Pública:**

*DL 200/67 – Art.5º*

*II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.*

### **E. Empresa de Economia Mista:**

*DL 200/67 - Art. 5º*

*III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.*

Destacamos na tabela a seguir algumas características pertencentes a esses formatos:

Órgão Governamental	Autarquia	Fundação Pública	Empresa Pública	Economia Mista
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não tem identidade/personalidade própria</li> <li>• Encontram-se dentro da administração pública tradicional</li> <li>• Empregos por via de concurso público</li> <li>• Licitam</li> <li>• Geralmente podem ser desfeitos/refeitos por via de ato executivo</li> <li>• Atividade desconcentrada (direta e centralizada)</li> <li>• Visa a execução dos poderes típicos do ente público - exercem poder de polícia</li> <li>• Não suportam atividade econômica</li> <li>• Sustentam-se de verbas públicas de origem tributária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração pública tradicional descentralizada, especializada</li> <li>• Poder de polícia, de fiscalização e regulação</li> <li>• Servidores com as mesmas normas da administração direta</li> <li>• Licitação</li> <li>• Composição é vulnerável ao governante em exercício</li> <li>• Não podem ser desfeitas/refeitas por via de ato executivo</li> <li>• Não são criadas para a exploração de atividade econômica</li> <li>• Autonomia decisória</li> <li>• Poder normativo técnico</li> <li>• Autonomia econômica financeira – mas: dependência orçamentária</li> <li>• Posição tributária idêntica: imunidade recíproca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criadas por lei</li> <li>• Atividades não exclusiva do estado</li> <li>• Autonomia administrativa</li> <li>• Atividades não econômicas</li> <li>• Sem exercício de poder</li> <li>• Composição é vulnerável ao governante em exercício</li> <li>• Não podem ser desfeitas/refeitas por via de ato executivo</li> <li>• Podem exercer atividade econômica, subsidiária: não são criadas para a exploração de atividade econômica</li> <li>• Autonomia decisória</li> <li>• Autonomia econômica financeira</li> <li>• Tributação diferenciada (se dir. público ou privado)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criada por lei para exercício de atividade econômica (limitada – ref. Art. 173 CF)</li> <li>• Capital exclusivo do setor público</li> <li>• Direito privado</li> <li>• Submetida às regras do mercado e ao direito privado nas suas relações</li> <li>• Tributação idêntica ao setor privado</li> <li>• Empregados por concurso, mas por regras de direito privado no seu exercício</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criada por lei para exercício de atividade econômica (limitada - ref.Art.173 CF)</li> <li>• Sócio majoritário – público</li> <li>• Captação de parceiros privados</li> <li>• Direito privado</li> <li>• Submetida às regras do mercado e ao direito privado nas suas relações</li> <li>• Tributação idêntica ao setor privado</li> <li>• Empregados por concurso, mas por regras de direito privado no seu exercício.</li> </ul>

Tabela 2-1 Características dos formatos de Pessoas Jurídicas

Fonte: Consórcio Instituto Dialog-Eisa-Novante

No caso do PDRS, a escolha pela criação de uma entidade pública somente poderia ter justificativa se a natureza dos recursos geridos fosse também pública. Contudo, como mencionado nas características gerais do Modelo de Governança Administrativa do PDRS, a ideia é que essa entidade atue também na gestão de recursos oriundos de fontes privadas – a começar, mas não limitado ao aporte do empreendedor – competência esta ausente no âmbito do sistema de investimento e financiamento do Estado.

**Portanto, faz sentido considerar a possibilidade de que a Instância de Governança do PDRS possua o formato de uma organização de natureza jurídica privada,** especialmente pela liberdade e maior flexibilidade de atuação que possuem, em razão de seguirem um regime jurídico de direito privado, o que o que lhe asseguraria vantagens operativas em relação às entidades e aos órgãos públicos.

**Entre as pessoas jurídicas de direito privado adequadas para o exercício da Governança do PDRS, estão as associações civis sem fins lucrativos e as fundações privadas.** Essas configurações aproximam-se do setor privado quanto à eficiência gerencial, ao passo que sua orientação para a atuação em prol de interesses coletivos e públicos e a adoção de uma gestão democrática e independente o aproximam do setor público estatal. É por essas razões que ao terceiro setor costuma ser conferida a capacidade de combinar eficiência com equidade (SOUSA SANTOS, 1999).

As associações e fundações, por sua vez, estão sujeitas ao princípio da livre associação, predominando, assim, a liberdade, vontade e criatividade de seus instituidores. O que as diferencia é a necessidade de existência de um patrimônio a partir do qual se forma a instituição no caso das fundações, tal exigência é dispensada às associações. O fim a que se dedicam, ou seja, a sua finalidade institucional, pode ser alterado por seus associados. Seus estatutos, respeitadas as previsões obrigatórias dispostas no Código Civil, podem prever diferentes mecanismos de controle que garantam o atendimento de sua finalidade institucional, a composição e funcionamento de seus corpos de gestão assim como as premissas de utilização de recursos.

A escolha pela criação de uma associação ou fundação, para atuar como Instância de Governança do PDRS, pode trazer maior eficiência para o sistema e não impede a sua ação na defesa de interesses públicos. Inclusive, essa instituição poderá, futuramente, atendendo a determinados requisitos legais para obtenção de qualificações, integrar a denominada administração associada, como Organização Social (OS) ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), tornando-se parceira reconhecida do Poder Público na prossecução de tais interesses.

Note-se que, desde 2014, foram instituídas pela União “normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos

de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação” (art. 1o da Lei 13.019). A relação entre a Administração Pública e as OSCIP’s possuem marco regulatório específico, instituído pela Lei 9.790/99.

Também consideramos como hipótese de formato jurídico as Sociedades de Economia Mista que, por sua vez, são também dotadas de personalidade jurídica de direito privado, mas possuem uma relação precípua com o Estado que, por meio delas, executa atividades de seu interesse com maior flexibilidade, com menor exposição aos entraves burocráticos impostos pelas regras aplicadas às pessoas de direito público. Quanto à forma, essas entidades constituem-se como sociedades anônimas, tendo seu capital social distribuído entre o Governo e particulares, estes usualmente investidores. As ações com direito a voto pertencem, em sua maioria, à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da Administração Pública indireta e o seu capital pode ser aberto, com ações negociadas em bolsas de valores.

Importa frisar que não podem ser prestados pelas sociedades de economia mista os serviços próprios do Estado, de natureza indelegável, como segurança pública por exemplo, cabendo ao ente estatal a exclusividade em sua execução. Descartam-se também os serviços sociais, como as atividades assistenciais nas áreas médica, de inclusão e apoio social, ambiental e outras do gênero. Sendo, como regra, deficitários, tornam-se mais apropriados para autarquias, fundações governamentais e, em alguns casos, a entidades do terceiro setor. Os serviços a serem prestados pelas sociedades de economia mista são aqueles que poderiam ser executados também pela iniciativa privada, com capacidade de auto-sustentabilidade e geração de lucros.

O Estatuto Jurídico dessas sociedades e das empresas públicas, instituído pela Lei 13.303/16, prevê, expressamente, que a constituição dessas entidades depende de prévia autorização legal, a qual deve indicar, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal. (art. 2º, § 1º). Vale dizer que a vigência da lei por si só não enseja a existência legal dessas entidades. Para que isto ocorra, conforme previsto no artigo 45 do Código Civil, o Estado deve providenciar a elaboração do ato que traduza o seu estatuto ou do ato constitutivo, para a inscrição no registro próprio.

É preciso levar em conta, ainda, que as sociedades de economia mista, embora pessoas de direito privado, integram a Administração Pública indireta. Por isso, acabam possuindo um regime jurídico caracterizado pelo hibridismo normativo. Por um lado, entre outras normas de direito público, estão sujeitas ao controle pelo Tribunal de Contas, ao controle e fiscalização do Congresso Nacional, à exigência de concurso público para seus empregados e à previsão de rubrica orçamentária. Já em outros aspectos, acabam apenas precisando atender a regras de direito privado, como acontece com outras entidades e empresas dessa natureza. Os seus funcionários, por exemplo, são regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), regime este distinto daquele aplicado a funcionários públicos.

Cabe aqui tecer comentários específicos ao regime de compras e contratações aplicados às sociedades de economia mista. Após o seu advento, a Lei 13.303/16 passou a ser o diploma básico regulador dessas entidades, trazendo, assim, normas direcionadas a licitações e contratações realizadas por elas. A lei, por ser especial, prevalece sobre a Lei 8.666/93, que, em relação a ela, se compõe de normas gerais. Nesse sentido, a referida legislação especial, em conformidade com o disposto na Constituição Federal de 1988, prevê expressamente que os contratos a serem celebrados pelas sociedades de economia mista deverão ser precedidos obrigatoriamente de licitação, ressalvadas os casos estabelecidos na própria lei.

A Lei 13.303/16 estabelece dois casos específicos de dispensa de licitação para essas entidades. Um refere-se à comercialização, prestação ou execução direta pelas entidades, “de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais” (art. 28, § 3o, I). É a hipótese, por exemplo, em que uma sociedade de economia mista comercializa produtos que constituem objeto de sua atividade econômica (a venda de bens e produtos). Já o outro consiste nas situações em que a escolha do parceiro esteja atrelada a suas características peculiares, “vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas”, com a necessária justificativa da inviabilidade da licitação (art. 28, § 3o, II).

No tocante às dispensas genéricas, importa frisar que o estatuto das sociedades de economia mista e empresas públicas não se diferencia muito das possibilidades previstas no artigo 24 da Lei 8.666/93, com exceção de algumas adicionalidades, entre estas aquelas que definem limites exatos às dispensas por valor, sendo para obras e serviços de engenharia, limite de R\$ 100.000,00, e para outros serviços e compras, limite de R\$ 50.000,00 (art. 29, I e II). O Conselho de Administração, todavia, pode alterar esses valores para adequá-los à variação de custos, podendo haver valores diversos para cada empresa (art. 29, § 3o). O fundamento da inexigibilidade, por sua vez, permanece sendo o da inviabilidade de licitação, configurada, majoritariamente, na existência de fornecedor ou representante exclusivo e na contratação de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, excluindo-se, porém, os serviços de publicidade (art. 30, I e II).

Nota-se que, embora possuindo natureza privada, as sociedades de economia mista estão submetidas a regras que não possibilitam, amplamente, o alcance da agilidade e flexibilidade desejáveis no âmbito do PDRS. Nesta perspectiva, pode-se dizer que o regime de direito privado aplicado às associações civis e fundações traz maior versatilidade à prática de atividades de *procurement* por essas organizações, sem prejuízo, é claro, da transparência e fiscalização. O regramento dessas atividades só mudaria no caso em que essas entidades estejam realizando a gestão de recursos públicos. Neste, estarão sujeitas a regras previstas na Lei 8.666/93, configurando um regime jurídico híbrido, público e privado, tornando-se tão burocráticas quanto às sociedades de economia mista no tocante a compras e contratações.

### 3 O Modelo de Governança Administrativa do PDRS

#### 3.1 Diretrizes de Condução para a Governança do PDRS

O Modelo de Governança Administrativa do PDRS se divide em duas etapas ao longo do processo de implantação do empreendimento estruturante. A primeira consiste na formação do corpo de governança inicial do PDRS – Grupo Técnico Intergovernamental - e dos ambientes de participação social e colaboração no contexto do desenvolvimento do diagnóstico, prognósticos e planejamento do PDRS. A segunda se estabelece após a conclusão da ETAPA 01 com a formação da Instância de Governança do PDRS a partir do Grupo Técnico Intergovernamental e a evolução do formato do Fórum Comunitário Aberto. A Figura 3-1 que correspondente ao diagrama do processo do PDRS e da sua governança está apresentada a seguir.

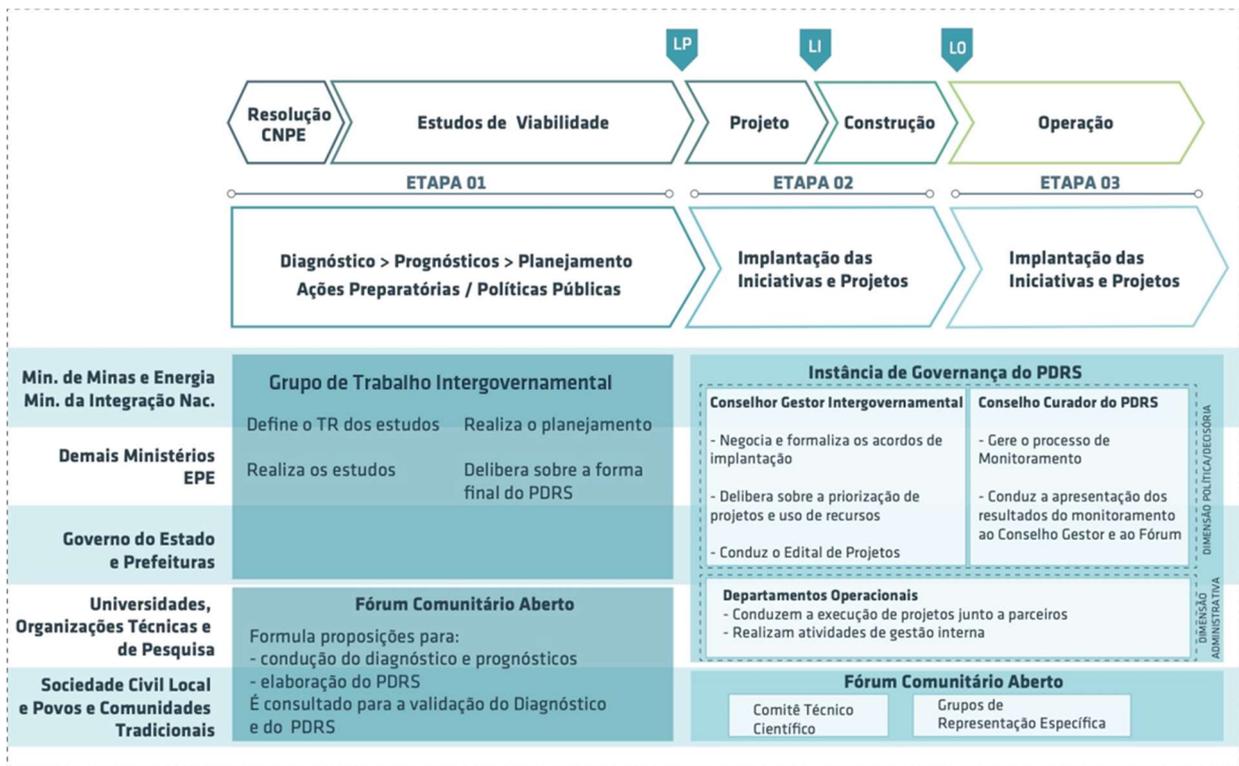


Figura 3-1 Relação do Modelo de Governança com as etapas do PDRS e com os stakeholders do processo

Fonte: Consórcio Instituto Dialog-Eisa-Novante

### 3.1.1 ETAPA 01- Diagnóstico, Prognósticos e Planejamento:

- i. **Grupo Técnico Intergovernamental:** grupo responsável pela condução das etapas de diagnóstico, prognósticos e planejamento do PDRS respondendo pela definição e validação das metodologias e termos de referência respectivos e contratação dos serviços pertinentes, articulação e realização das reuniões comunitárias, condução da representação institucional do PDRS no território, validação dos resultados e deliberação sobre a forma final do PDRS.

O grupo é formado e coordenado por representantes do Ministério da Integração Nacional, Ministério de Minas e Energia e Secretaria de Governo da Presidência da República e pode receber membros de outros ministérios e órgãos públicos a critério de sua coordenação, tais como a Empresa de Pesquisa Energética, Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério das Cidades, Ministério dos Transportes, entre outros, além de representação dos governos estadual(is) e municipais.

A participação dos governos locais configura um sub-grupo orientado para a colaboração interferativa no âmbito dos estudos e planejamento do PDRS. Este sub-grupo tem enfoque na integração de políticas, planos e programas locais ao PDRS, assim como na discussão de pautas regionais que demandam aproximação entre os entes e realização de ações conjuntas. O grupo deve ser formado tão logo esteja definida a Região de Interesse do PDRS e deve, além da representação do(s) Governo(s) de Estado e Assembléia(s) Legislativa(s), contar com representação do executivo e legislativo de todos os municípios contemplados.

O Grupo Técnico Intergovernamental deve ainda: i) identificar ações e projetos que tenham por objeto a área de abrangência do empreendimento e sistematizar informações relativas às ações e projetos em curso na região de desenvolvimento por parte do governos federal, estadual e municipal, organizações da sociedade civil e movimentos sociais voltados ao desenvolvimento socioambiental da população; ii) realizar, quando necessário, reuniões setoriais e públicas para recolher e incorporar ao PDRS as propostas encaminhadas por municípios, instituições de ensino e pesquisa, associações de classe, trabalhadores e outros segmentos da sociedade; e iii) Identificar lacunas e direcionar políticas publicas para o território.

- ii. **Fórum(ns) Comunitário(s) Aberto(s)** – Os Fóruns operam como oficinas comunitárias e têm caráter consultivo em relação ao Grupo Técnico Intergovernamental. Os Fóruns são ambientes de manifestação livre, desprendida de hierarquia formal – institucional ou política – de

representação ou opinião, onde as contribuições podem ser acolhidas e trabalhadas em oficinas técnicas. Aquelas que forem consideradas finais pelo grupo em cada etapa ficam registradas e podem ser acolhidas formalmente pelos realizadores do Diagnóstico, Prognósticos e Planejamento do PDRS.

Esses corpos funcionam também como embriões das instâncias de governança a se configurarem na Etapa 02, estabelecendo as relações e trocas entre os setores da sociedade e antecipando a identificação e o tratamento de divergências e conflitos. Ao passo que a sociedade acompanha o desenvolvimento do Diagnóstico, Prognósticos e Planejamento do PDRS, reúne massa crítica de informação e amadurece o tecido social e as formas de negociação e resolução de conflitos. Esse processo faz com que ao chegar na etapa de implantação das instâncias de governança definitivas, o território tenha acumulado repertório e experiência para conduzi-las de forma mais produtiva e menos conflituosa. Esta etapa – Diagnóstico, Prognósticos e Planejamento – tem duração provável de 01 a 02 anos.

Na Etapa 01, as estruturas de governança aqui descritas ocupam-se também da implantação das ações preparatórias de caráter estruturante derivadas de políticas públicas em acordo com as diretrizes do Relatório Técnico 04.

### 3.1.2. ETAPAS 02 e 03: Implantação das Iniciativas e Projetos

Nesse momento, os ambientes de diálogo evoluem para configurar-se enquanto instâncias do Modelo de Governança Administrativa para que se iniciem as etapas de execução e demais planos. Fazem parte do Modelo de Governança Administrativa, nestas etapas, as seguintes instâncias:

- a. **Instância de Governança do PDRS** – organização formalmente instituída como pessoa(s) jurídica(s) de direito privado responsável pelo exercício das funções deliberativa, executiva e de monitoramento. Para tanto, a Instância de Governança do PDRS de dividir em duas dimensões que podem estar sob a mesma institucionalidade ou em pessoas jurídicas distintas de acordo com o contexto de aplicação de cada PDRS. São elas:
  - i. **Política-decisória:** Esta dimensão é representada pelo Conselho Gestor Intergovernamental composto de forma paritária por representantes do poder público (vindos do Grupo Técnico Intergovernamental) e da sociedade civil, e pelo Conselho Curador do PDRS, composto por representantes do Comitê Técnico-científico. O Conselho Gestor Intergovernamental é responsável pelas negociações e celebrações de acordos de implementação das políticas, iniciativas, programas e projetos do PDRS, assim como pelas deliberações a respeito do uso dos recursos e definição de prioridades. A representação do poder público no Conselho Gestor

Intergovernamental será integrada por membros, titulares e suplentes, do Governo Federal, dos Governos do Estado e dos Municípios, pertencentes à área de abrangência do PDRS. O Conselho Curador do PDRS é encarregado da supervisão do monitoramento, definindo diretrizes, abordagens técnicas e conduzindo apresentações dos resultados do monitoramento ao Conselho Gestor Intergovernamental e ao Fórum Comunitário Aberto.

- ii. **Administrativa:** dimensão composta por departamentos operacionais encarregados da função executiva. Há departamentos operacionais para cada vertente temática do PDRS, bem como, departamentos específicos para as funções de fiscalização interna e auditoria e captação de recursos.

b. **Fórum(ns) Comunitário(s) Aberto(s)** – grupos abertos, amplos e irrestritos de participação comunitária formados em acordo com a divisão territorial mais adequada à região de estudo. Os Fóruns têm caráter consultivo em relação ao Conselho Gestor Intergovernamental e ao Conselho Curador do PDRS. Nesse momento, a formação do Fórum deve manter o caráter de amplitude da etapa anterior amadurecendo seus dispositivos de divulgação, mobilização, convocação e condução, e integrar os grupos de representatividade específica a critério e no formato definido pelos próprios. Fazem parte do Fórum Comunitário Aberto os seguintes sub-grupos:

- i. **Comitês técnico-científicos** – compostos por instituições, acadêmicos, cientistas e especialistas, preferencialmente locais, nos temas configurados como objeto do Diagnóstico. Estes comitês podem ser temáticos e cumprem função de interagir com as equipes técnicas realizadoras dos estudos e planos em cada passo, colaborando com a definição das premissas e criticando os resultados. Os Comitês podem contribuir nas discussões dos Fóruns Comunitários Abertos, intermediando a discussão entre realizadores e público, buscando garantir a acessibilidade da informação técnica a todos os participantes. Os Comitês elegem representantes para compor o Conselho Curador do PDRS.
- ii. **Grupos de representação específica** – espaço dedicado à participação dos povos e comunidades tradicionais com formato e método definidos a partir de Protocolo(s) de Consulta solicitado ao(s) grupo(s) em questão. Além das definições usuais sobre a condução do próprio grupo, este(s) protocolo(s) deve(m) conter orientações sobre como este Grupo de Representação Específica deseja se relacionar com os Fóruns Comunitários Abertos e com o Comitê Técnico-Científico.

O processo do Modelo de Governança Administrativa do PDRS consiste na condução de diálogos estruturados nas diversas esferas de participação acolhendo a contribuição dos setores da sociedade com formato e método adequado em cada etapa. Esse trabalho ocorre em ciclos processuais - de diagnóstico, planejamento e execução – com atribuições específicas aos partícipes em cada um deles configurando um cenário de interdependência e colaboração entre os setores. Cada contexto de aplicação do PDRS demandará desenho específico de processo e facilitação considerando a quantidade de reuniões, divisão e faseamento do trabalho, dinâmica de troca entre as instâncias, etc. O Modelo de Governança Administrativa é perene, em acordo com suas próprias regras de funcionamento e renovação, e deve resguardar no médio prazo a função de lócus de reconstrução e aperfeiçoamento constante dos acordos, mantendo seu caráter de representatividade, espaço de exercício democrático e controle social.

A dinâmica de participação das instâncias ao longo do processo está apresentada no diagrama da Figura 3-2 a seguir:

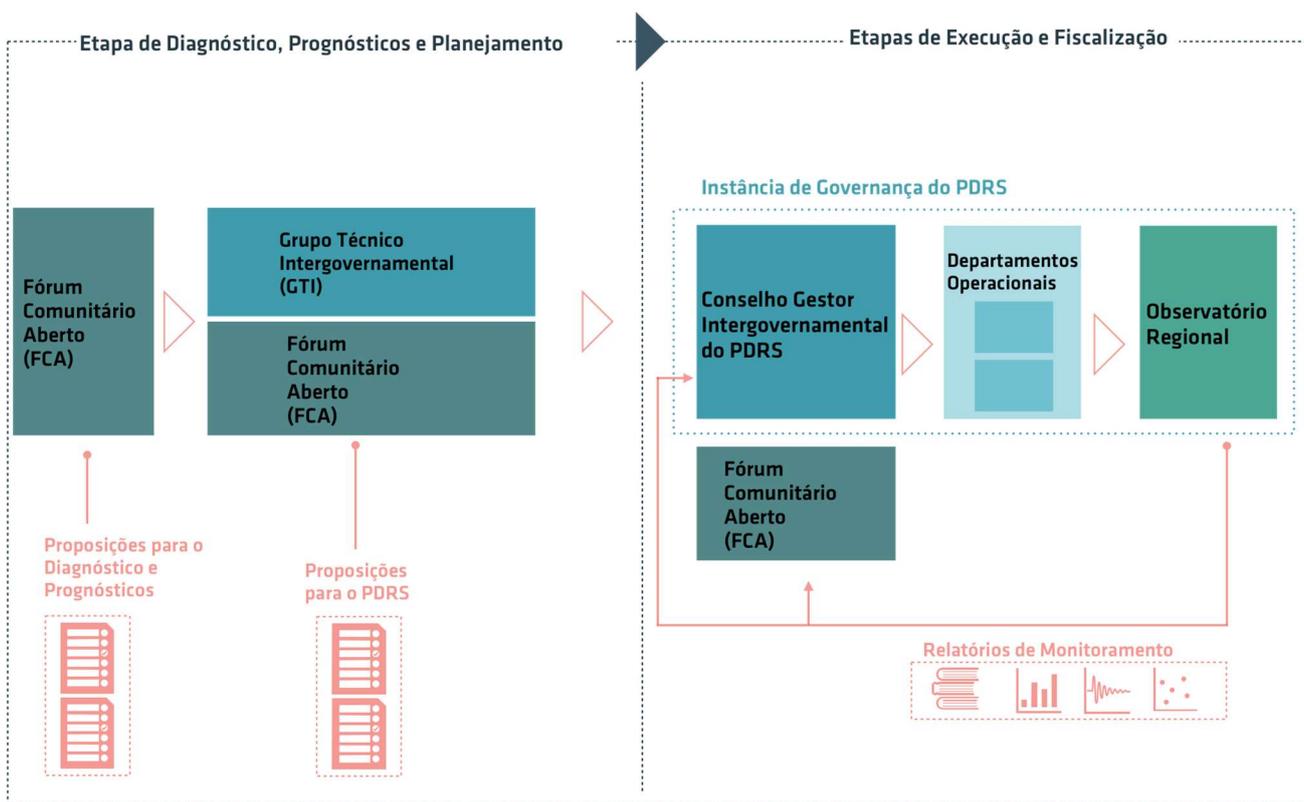


Figura 3-2 Ciclos do processo de governança  
Fonte: Consórcio Instituto Dialog-Eisa-Novante

Na Etapa de Diagnóstico, Prognósticos e Planejamento as instâncias são formadas especificamente para este fim e se extinguem ao cumprir sua finalidade de subsidiar a realização desta etapa do PDRS. Para isso, devem se reunir para acompanhar os resultados parciais e discutir e validar os resultados finais. O Diagnóstico, o Prognóstico

e as Proposições para o PDRS são levadas ao Grupo Técnico Intergovernamental para deliberação sobre a forma final do PDRS. O processo de elaboração do Planejamento pode contar com diversas interações entre GTI e FCA a fim de que as contribuições do Fórum possam abranger a complexidade do plano. Ao concluir a Etapa de Diagnóstico, Prognósticos e Planejamento, as instâncias formadas nesta etapa se reorganizam para a constituição formal do Fórum Comunitário Aberto e da Instância de governança do PDRS que se colocam como uma evolução das instâncias anteriores recebendo seus membros. Os membros dos “Grupos de Representação Específica” têm a prerrogativa de decidir como se integrarão ao Fórum, podendo inclusive manter a estrutura do GRE em paralelo ao Fórum.

O Grupo de Técnico Intergovernamental deverá identificar lacunas e necessidades regionais, além de definir e executar as políticas públicas necessárias à preparação da região e implantação das primeiras ações derivadas de políticas públicas.

Uma vez instalada a Instância de Governança do PDRS (IG), dá-se início ao Ciclo de Execução e Fiscalização com uma sequência de reuniões do Fórum para reflexão sobre os resultados do Diagnóstico, Prognósticos e PDRS e proposição de diretrizes, premissas, iniciativas e projetos para a sequência do PDRS. Estas proposições são levadas ao Conselho Gestor Intergovernamental da IG para que deliberem sobre a incorporação destas contribuições da continuidade do PDRS. Nesse momento do processo pode haver idas e vindas entre Fórum e Conselho, o Conselho pode consultar o Fórum sobre questões específicas, propor novas discussões ou solicitar novas alternativas para temas ou projetos.

Ainda nas Etapas de Execução e Fiscalização, após aprovada a versão final do PDRS, o Conselho discute a construção de Acordos de Implementação que devem definir a distribuição de responsabilidades pela implantação, operação, gestão, manutenção e custeio dos projetos e iniciativas do plano. Os acordos devem versar também sobre as eventuais transferências de responsabilidade ao longo do processo esclarecendo os prazos e condições em que elas devem ocorrer. Os Acordos de Implantação devem ser formalizados a cada celebração. Cabe ao Conselho, nesse momento, definir os formatos adequados para cada operação, explorando um repertório diverso de instrumentos que deem conta de conferir respaldo legal para as configurações público-público, privado-privado e público-privado. Estes instrumentos podem ser mecanismos de formalização entre partes, tais como contratos, convênios ou termos de Compromisso.

Nesse estágio, o Conselho deve buscar garantir segurança institucional e jurídica para cada operação, buscando desta forma manter o engajamento das partes e a confiabilidade no sistema para a manutenção e evolução das ações no longo prazo.

Só após definida a forma final de cada Plano e seus respectivos acordos de implantação inicia-se a implantação das iniciativas, programas e projetos com a atuação dos Departamentos Operacionais e do Observatório Regional em suas funções. O

Observatório deve se dedicar ao acompanhamento dos indicadores do sistema de monitoramento, enquanto o departamento de fiscalização e auditoria se encarrega do acompanhamento dos projetos e recursos. Os produtos do monitoramento e da fiscalização são encaminhados ao Fórum e ao Conselho realimentando novos Ciclos de Planejamento, esse circuito se repete a cada fase do PDRS e permanece posteriormente em ciclos de adaptação e melhoria constante.

### 3.2 Diretrizes Operacionais para a Governança do PDRS

O Modelo de Governança Administrativa é composto por quatro funções, arranjados em duas instâncias, de acordo com a Figura 3-3, a seguir:

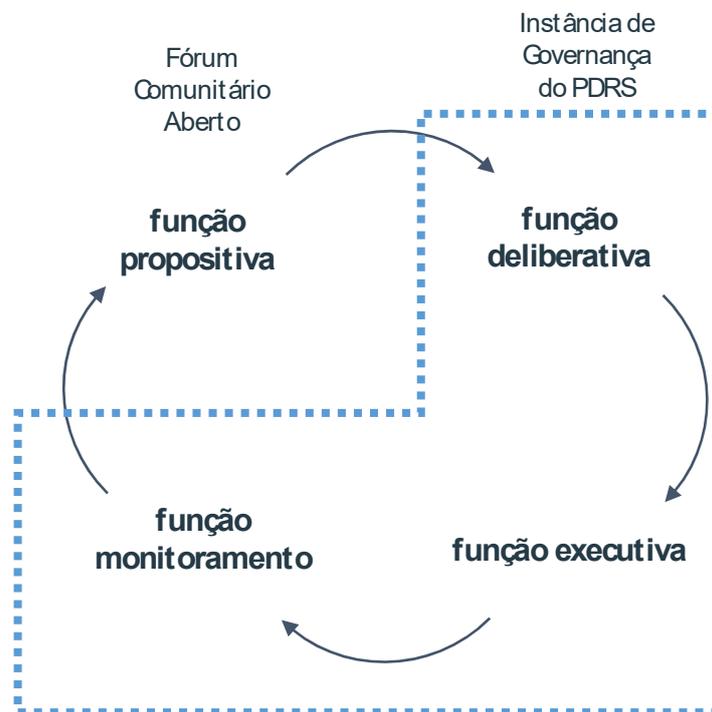


Figura 3-3 Funções do Modelo de Governança Administrativa

Fonte: Consórcio Instituto Dialog - Eisa – Novante

#### 3.2.1 O Fórum Comunitário Aberto

O ciclo das funções de governança se inicia com o Fórum Comunitário Aberto, espaço de participação ampla e irrestrita da sociedade, de acolhimento dos movimentos sociais, representações diversas, grupos e indivíduos não representados. O Fórum se estabelece, portanto, como encarregado da **função propositiva** do sistema de governança e deve ser o lócus das discussões e iniciativas de planejamento de desenvolvimento sustentável, consolidando as aspirações, visões e demandas da sociedade sobre o processo de transformação do território. A condução do Fórum deve ser guiada por princípios de cooperação e construção de consenso com métodos de diálogo e produção coletiva que resguardecam as visões dos grupos minoritários. O Fórum

pode contar com facilitação profissional neutra. À medida que o Fórum esteja estabelecido, esse espaço deve receber reuniões de acompanhamento do PDRS, estabelecendo-se como ambiente de controle e melhoria contínua. A fim de garantir sua legitimidade como ente consultivo, o Fórum deve estar formalmente instituído e vinculado à Instância de Governança do PDRS por meio de dispositivo estatutário em ambos os estatutos.

### 3.2.1.1 Diretrizes operacionais do Fórum Comunitário Aberto

- O Fórum deve receber entidades e pessoas físicas sem qualquer restrição pré-definida;
- Devem ser convidadas as entidades sociais locais sem qualquer restrição;
- Os esforços de mobilização para a composição e realização das reuniões do Fórum deve abranger todas as comunidades da área de abrangência do PDRS;
- Em função de questões geográficas e de logística, as reuniões do Fórum podem ocorrer em mais de um local, bastando que sejam adotadas estratégias específicas de integração dos trabalhos para consolidação das proposições;
- O Fórum é um ambiente de diálogo aberto de acolhimento das divergências e não é um ambiente de consenso. Todas as contribuições, ainda que divergentes, devem ser registradas, sistematizadas e endereçadas ao Conselho Gestor;
- A participação de povos e comunidades tradicionais no Fórum deve ocorrer em acordo com as diretrizes de todo e cada segmento, expressas em seus respectivos protocolos de consulta.

### 3.2.2 A Instância de Governança do PDRS

A Instância de Governança do PDRS (IG) deve ser uma instituição autônoma, responsável pela condução do processo a partir da conclusão do PDRS. A instituição congrega em sua estrutura três das quatro funções do sistema de governança - deliberativa, executiva e de monitoramento – divididas em duas dimensões: política/decisória e administrativa. A IG deve ainda reconhecer formalmente, por meio de dispositivo estatutário, o Fórum como ambiente propositivo mantida sua independência institucional. Há hipóteses diversas para seu formato institucional - conforme explorado no item “2.3.1.2 Análise dos possíveis formatos jurídicos do Sistemas de Governança” - e a escolha pode variar de acordo com o contexto de implantação de cada PDRS observados aspectos como flexibilidade institucional, potencial de captação de recursos, potencial de atração de entes privados, entre outros.

Ademais, esta instituição pode estar vinculada formalmente como partícipe e/ou interveniente em diversos ritos e processos, tais como o plano plurianual, planos diretores municipais, licenciamentos ambientais, termos de compromisso específicos, Termos de Ajuste de Conduta, entre outros.

A seguir encontram-se descritas as dimensões e funções exercidas pela Instância de Governança do PDRS:

**i) Dimensão Política/decisória**

- **Função Deliberativa:** tem a atribuição de realizar interlocução/articulação com as estruturas do governo. Esta função é exercida pelo Conselho Gestor Intergovernamental da IG e é responsável pela definição de prioridades e deliberação sobre a elaboração dos planos e ciclos de replanejamento e revisão do PDRS, pela discussão e formulação dos acordos de implementação, pela aprovação das prestações de contas do PDRS bem como pelas decisões de gestão estratégica da própria Instância. Deve ter representação das três esferas do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil em proporções equilibradas, contando com representantes das instituições constituídas e atuantes da região de interesse do PDRS, indispensavelmente aquelas que detêm competência formal sobre alguma decisão e/ou procedimento ligado processo do PDRS. O Conselho Gestor Intergovernamental deve ser suportado por Câmaras Técnicas de caráter propositivo compostas por especialistas indicados por seus membros votantes. As câmaras assessoram o Conselho na recepção, análise e tratamento das demandas do Fórum Comunitário Aberto. Cabe às Câmaras Técnicas: i) detalhar os planos de ação e metodologias de trabalho para cada eixo temático do PDRS; ii) manifestar-se sobre consultas que lhes sejam encaminhadas; iii) relatar e submeter à aprovação do plenário do Conselho assuntos a elas pertinentes; iv) convidar especialistas e agentes públicos para assessorá-las em assuntos de sua competência; e v) propor a realização de reuniões conjuntas com outras Câmaras Técnicas.

O Conselho deve ter regimento próprio e sistema de decisão claramente estabelecido, os aspectos técnicos da condução do Conselho estão descritos na sessão “3.2.2.2 Diretrizes operacionais do Conselho Gestor da Instância de Governança do PDRS”. O Conselho pode contar com facilitação profissional neutra. A sociedade civil deve estar representada e o Conselho pode evoluir para estrutura de representação paritária entre poder público e sociedade civil, municiado dos devidos dispositivos regimentais de resolução de conflitos, proteção de minorias, entre outros necessários para manter o equilíbrio entre resolutividade e legitimidade no funcionamento do Conselho.

A Dimensão Política/decisória contempla ainda o Conselho Curador do PDRS formado por órgãos técnicos e universidades que é responsável pela definição de diretrizes metodológicas para o monitoramento.

## ii) Dimensão Administrativa

- **Função Executiva:** Para cumprimento da execução dos projetos e investimentos decorrentes das decisões do Conselho Gestor, deve haver uma estrutura executiva com departamentos operacionais temáticos encarregados da implantação dos projetos do PDRS seja por via direta ou indireta. Os departamentos operacionais podem contratar serviços, adquirir produtos e equipamentos, firmar convênios e outros termos de colaboração.

Diante da inevitabilidade de realizar projetos e investimentos que variam da construção de equipamentos públicos à capacitação de pessoas, fazem-se necessários ritos específicos e flexibilidade institucional para a viabilização dos projetos junto a diversos interlocutores operacionais tais como consórcios municipais, parcerias público-privadas, fundos públicos e privados, além dos próprios órgãos da administração pública, organizações da sociedade civil e entes privados. Os departamentos operacionais prestam contas para departamento de fiscalização e auditoria que acompanha a evolução técnica e financeira dos projetos e prestando contas para a sociedade – no Fórum e no Conselho – configurando-se como importante ferramenta de transparência e controle social.

Os departamentos operacionais da Instância de Governança do PDRS devem assumir a execução prática de realização das iniciativas e projetos por meio de: formatação de parcerias - assinatura de compromissos, parcerias, serviços, contratos – e licitação de serviços - acompanhamento e fiscalização de obras, etc.

- **Função de Monitoramento:** Cumpre a função de monitorar os efeitos das ações do PDRS e monitorar a evolução do desenvolvimento regional por meio da coleta, produção e análise permanente de dados. Configura-se como **Observatório Regional**, dentro da estrutura organizacional da IG. Deve estruturar e integrar bases de dados de indicadores de desenvolvimento sustentável regional e manter o monitoramento desses indicadores ao longo do tempo. Cabe ao Observatório extrair inteligência dos dados coletados por meio de análises estatísticas, cruzamentos, correlações e apontamentos qualitativos. Uma vez concentrando essas análises, o Observatório torna-se o lócus de discussão técnica sobre a evolução dos fenômenos socioeconômicos e ambientais regionais e subsidia as demais etapas do sistema de governança realimentando o processo de planejamento, decisão e execução.

### 3.2.2.1 Estrutura organizacional da Instância de Governança do PDRS

A Instância de Governança do PDRS se organiza internamente conforme o diagrama da Figura 3-4 a seguir:

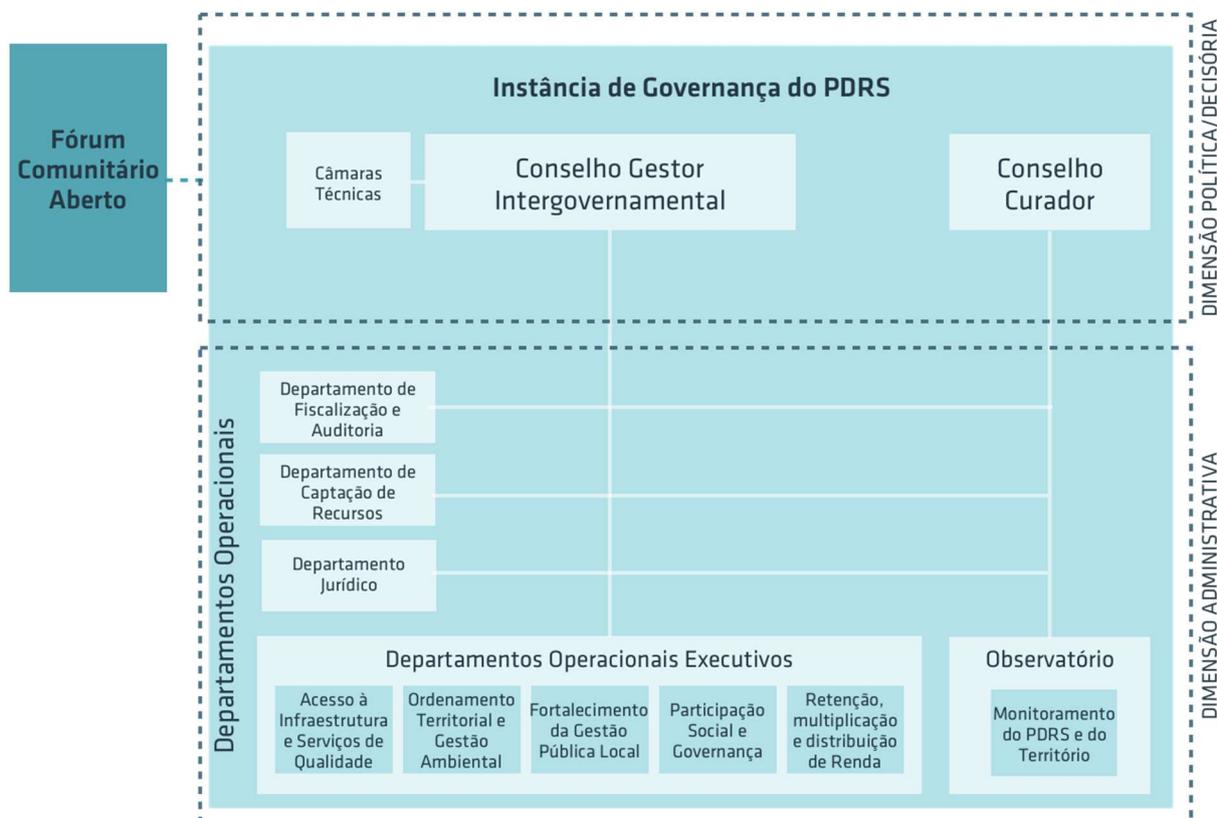


Figura 3-4 Estrutura Organizacional da Instância de Governança do PDRS

Fonte: Consórcio Instituto Dialog-Eisa-Novante

O Fórum Comunitário Aberto é uma instância independente e se relaciona com a IG por meio de vinculação estatutária. Ambos os estatutos, do Fórum e da IG, devem reconhecer a outra instância esclarecendo a natureza da relação de consulta-deliberação-controle social que se dá entre as duas.

A Instância de Governança do PDRS, internamente, se organiza de forma a equilibrar suas finalidades de garantir, de um lado, a representatividade, colaboração interfederativa e participação social, de outro, a eficácia e eficiência na execução dos projetos e, por fim, a transparência, controle social e melhoria contínua a partir do monitoramento. Para tanto, conta com o Conselho Gestor Intergovernamental enquanto esfera de diálogo público, *multistakeholder*, formada e orientada para a tomada de decisões e gestão do processo do PDRS como um todo. Subordinados ao Conselho Gestor estão os Departamentos Operacionais, divididos de acordo com as vertentes temáticas do PDRS a fim de possibilitar atuação especializada na execução de projetos e parcerias para o atingimento dos objetivos em cada vertente.

Em paralelo à atuação operacional da execução dos projetos está o Observatório Regional, composto por duas estruturas com atribuições distintas: i) Conselho Curador, parte da dimensão política/decisória, responsável pela elaboração de diretrizes, definições de escopo e metodologia do processo de monitoramento; e ii) Departamento Técnico, parte da dimensão administrativa, encarregado da realização das atividades de monitoramento de indicadores, pesquisas, análises e relatoria.

### 3.2.2.2 Diretrizes operacionais do Conselho Gestor da Instância de Governança do PDRS

i) Diretrizes de composição, equilíbrio de representação, seleção dos membros, mandatos e agrupamentos:

- O conselho deve ter representatividade equilibrada entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil, nenhum dos 03 setores deve ter menos de 20% dos assentos com direito a voto;
- O Conselho deve evoluir para estrutura de representação paritária, com o mesmo número de assentos com direito a voto para representantes do poder público e representantes civis;
- Dentre os assentos com direito a voto destinados ao poder público deve haver representação da união, estado(s) e municípios;
- Dentre os assentos com direito a voto destinados à representantes civis deve haver representação do empreendedor, da iniciativa privada local, dos movimentos sociais, sociedade civil organizada e universidades;
- Deve haver, dentre os representantes da sociedade civil, assento(s) com direito a voto resguardado(s) para a representação de povos e comunidades tradicionais em acordo com as diretrizes do Decreto Federal 5051/2004;
- Pode haver, a critério dos conselheiros votantes, a criação de assentos sem direito a voto que devem ser destinados à instituições com notória capacidade de contribuição técnica e/ou de representação de grupo relevante;
- A representação é institucional, a cadeira é ofertada à instituição que, por sua vez, indica a pessoa que ocupará;
- As pessoas indicadas para exercer a incumbência de conselheiros ocupam os assentos em mandatos de 6 meses renováveis por mais 6 meses. A renovação fica a critério da instituição detentora do assento. Uma pessoa pode cumprir no máximo 2 mandatos consecutivos. Após um ciclo de 6 meses fora do Conselho a mesma pessoa pode retornar ao assento. O número máximo de mandatos por pessoa é de 4 mandatos;
- Cada conselheiro deve ter dois suplentes;
- A quantidade de assentos e instituições convidadas podem variar de acordo com o contexto de implantação do PDRS e devem estar definidas e registradas em regimento no momento da instalação do Conselho;

- Podem ser criadas Câmaras Técnicas temáticas para endereçar questões específicas com maior profundidade. As Câmaras Técnicas podem receber convidados que não sejam membros do Conselho em sua composição. Todo o material - seja de estudo, análise ou proposição – produzido nas Câmaras Técnicas devem ser apresentados formalmente ao Conselho;
- Instituições e pessoas que não sejam membros do Conselho podem ser convidadas para participações pontuais em reuniões específicas seja por sua competência em tema de interesse da reunião ou representatividade de grupo de interesse. Os convites precisam de aprovação prévia do conselho e os não conselheiros eventualmente presentes terão direito à voz mas não terão direito à voto;

ii) Diretrizes para mecanismos de decisão, sistemas de checagens e contrapesos, arbitragem de conflitos;

- Para as sessões de caráter decisório é necessária a presença de pelo menos a maioria absoluta dos membros votantes, que deliberarão por maioria simples, cabendo ao(a) presidente do Conselho, além do voto pessoal, o de decisão em caso de empate;
- Para decisões relativas a destinação de recursos ou validação de prestação de contas de recursos é necessário quórum mínimo de 75% dos membros votantes;
- Decisões de mudança no regimento devem ter aprovação de 75% do total de membros votantes;
- Ao grupo de quaisquer 03 conselheiros que por ventura tenha sido derrotado, em conjunto, por 05 vezes em votações será concedido o direito à veto a ser exercido em 01 sessão de votação pelo conjunto dos 03 conselheiros em consenso;
- Uma sessão de arbitragem de conflitos pode ser solicitada por qualquer grupo de 03 conselheiros a partir da percepção de divergência relevante, potencial conflito e/ou conflito instalado em um ou mais assuntos específicos. A sessão de arbitragem consiste em uma reunião, ou sequência de reuniões, em separado do Conselho, da(s) qual(is) fazem parte as partes divergentes. A sessão de arbitragem deve contar com facilitação neutra e ser dividida em quatro partes: i) exposição da base de fatos e dados que fundamenta a discussão e esclarecimentos técnicos; ii) exposição dos argumentos das partes; iii) exploração de hipóteses de convergência; e iv) registro dos pontos de convergência alcançados e pontos de divergência remanescentes. O resultado da(s) sessão(ões) de arbitragem devem ser apresentados, ao fim do processo, pelo facilitador neutro ao Conselho;

iii) Diretrizes de condução, papéis e responsabilidades, periodicidade e critérios de extraordinariedade, registro e formalização;

- O Conselho deve ter um(a) Presidente responsável pela pauta, agenda e condução das reuniões. À presidência do Conselho cabe o chamamento das sessões de votação. O(a) presidente detém o voto de desempate;
- Os mandatos da presidência do Conselho obedecem a mesma periodicidade e regras de renovação das demais cadeiras;
- O(a) presidente deve ser eleito(a) pelo plenário do Conselho por maioria simples. O primeiro mandato deve ser exercido necessariamente por um(a) representante do Governo Federal;
- O Conselho deve ter um(a) vice-presidente que exerce as funções do(a) presidente na sua ausência;
- O Conselho deve ter um(a) Secretário(a) Executivo(a) responsável pelas funções de convocação, produção das reuniões, registro e divulgação das atas;
- O Conselho deve se reunir em caráter ordinário a cada 03 meses;
- As reuniões devem ser convocadas formalmente com, pelo menos, 20 dias de antecedência. A pauta da reunião deve ser disponibilizada no ato da convocação;
- Reuniões extraordinárias podem ser solicitadas por qualquer membro em qualquer tempo. Para ocorrerem é necessária aprovação do presidente ou adesão de um terço dos membros votantes do Conselho à solicitação;

#### iv) Diretrizes de atribuição e atuação

- Cabe ao Conselho deliberar sobre o PDRS validando os resultados de seus estudos e decidindo sobre as iniciativas e projetos que compõem sua Agenda;
- O Conselho reconhece o Fórum Comunitário Aberto enquanto ente consultivo e se compromete, portanto, com o tratamento das proposições encaminhadas e com a devolutiva justificada dos encaminhamentos dados;
- O Conselho pode, caso solicitado pelo órgão competente, atuar como partícipe e/ou interveniente em processos de construção dos Planos Plurianuais, em licenciamentos ambientais da região, planos diretores urbanos, termos de compromisso, termos de ajuste de conduta, entre outros instrumentos normativos e/ou definidores de compromisso;
- São atos formais do Conselho: i) Decisões: quando se tratar da aprovação do PDRS, suas partes, subpartes e atualizações, concessão de anuências, aprovação de prestações de contas de recursos a ele submetidas; ii) Resoluções: quando se tratar de diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos ao exercício das iniciativas e procedimentos derivados do PDRS; e iii) Recomendações: quando se tratar de orientações para entes públicos e privados em assuntos da sua competência que se relacionem de alguma forma com o PDRS.

### 3.2.2.3 Diretrizes operacionais dos departamentos operacionais

- As iniciativas e projetos do PDRS devem ser executados sempre por parceiros executores/proponentes. A Instância de Governança do PDRS (IG) atua, por meio de seus departamentos operacionais, gerindo a execução das ações por meio de contratos, convênios entre outros termos de parceria;
- No caso da aquisição de equipamentos a IG pode realizar compras conjuntas para diferentes projetos a fim de viabilizar economias de escala. Nessa hipótese, os equipamentos adquiridos são transferidos aos parceiros executores/proponentes por meio de doação;
- São responsáveis pela elaboração de Relatórios de Execução.

### 3.2.2.4 Diretrizes operacionais do departamento de fiscalização e auditoria

- Devem acompanhar o progresso físico e financeiro dos projetos do PDRS atuando como auditoria interna junto aos departamentos operacionais;
- Devem elaborar relatórios periódicos de prestação de contas que devem ser encaminhados ao Conselho Gestor Intergovernamental.

### 3.2.2.5 Diretrizes operacionais do departamento de captação de recursos

- A Instância de Governança do PDRS (IG) pode captar recursos a fundo perdido por meio de editais de terceiros tais como fundações, empresas privadas, fundos, bancos de fomento e organismos multilaterais;
- As inscrições de projetos em editais de terceiros devem ser aprovadas previamente pelo Conselho Gestor Intergovernamental;
- A IG pode captar recursos a fundo perdido diretamente junto a entes privados. Tais operações devem ser submetidas previamente à aprovação do Conselho Gestor Intergovernamental e formalizadas via instrumento próprio;
- A IG pode mobilizar recursos próprios a serem apresentados como contrapartida em captações externas, desde que com autorização prévia do Conselho Gestor Intergovernamental. Estes recursos devem, necessariamente, estar disponíveis no momento da apresentação formal do projeto de captação de recursos;
- A IG não pode obter recursos junto a fontes externas que caracterizem qualquer tipo de prestação de serviços por parte da IG.

### 3.2.2.6 Diretrizes operacionais do Conselho Curador do PDRS

- Pode haver uma chamada pública para sua composição;

- O Conselho Curador deve eleger representante(s) para apresentar os relatórios de monitoramento ao Conselho Gestor Intergovernamental (que deve aprová-los) e ao Fórum Comunitário Aberto;
- Os critérios para seleção das entidades que farão parte do Conselho Curador devem considerar aspectos técnicos, acadêmicos e com legitimidade local;
- O Conselho Curador deve se reunir a cada seis meses e tem autoridade para definir a pauta de monitoramento, bem como pré-aprovar os relatórios de monitoramento realizados;
- O Conselho Curador pode receber convidados não votantes para suas reuniões, a critério dos seus membros;
- O Conselho Curador deve definir por decisão de seus membros um ou mais representantes para apresentar os relatórios de monitoramento no Conselho Gestor e no Fórum Comunitário Aberto;
- O Conselho Curador é um ente de autoridade técnica e não possui decisão sobre questões administrativas, operacionais ou orçamentárias.

### 3.2.2.7 Diretrizes operacionais do Observatório Regional

- O Observatório Regional é o departamento operacional responsável pela atualização das bases de dados de monitoramento, assim como pelo desempenho de análises e elaboração de publicações específicas a respeito da evolução do desenvolvimento territorial a partir da atuação do PDRS, em acordo com as diretrizes do Relatório Técnico 03, parte integrante deste trabalho;
- O Observatório Regional pode realizar parcerias de pesquisa e colaborações acadêmicas com entidades externas para a realização de trabalhos específicos. As propostas de parcerias e colaborações devem ser submetidas à aprovação pelo Conselho Curador;
- As bases de dados e publicações elaboradas pelo Observatório Regional devem ser públicas e estar disponíveis em meio próprio para consulta e *download*.

## 4 O Financiamento do PDRS

O PDRS é uma política pública de desenvolvimento territorial que requer alta monta de investimento, segurança jurídica na execução e estabilidade previsibilidade de médio e longo prazos em relação à disponibilidade de recursos. Seria pouco razoável supor que essas características estão reunidas em uma fonte única de recursos. Isto levado em conta, partimos do princípio de que deve-se pensar no financiamento do PDRS como um sistema de múltiplas fontes e múltiplos destinos, orquestrado por uma instância central, a Instância de Governança do PDRS.

São fontes de recursos do PDRS: i) o orçamento da União; ii) o orçamento de Estados e Municípios; iii) o aporte do empreendimento estruturante; e iv) demais fontes privadas de recursos.

As fontes de recursos do PDRS comportam-se distintamente quanto ao volume de investimento e distribuição no tempo respeitadas suas potencialidades e limitações em cada momento do processo. O diagrama a seguir apresenta, em termos conceituais a dinâmica de evolução esperada dos recursos por fonte no curso do processo:

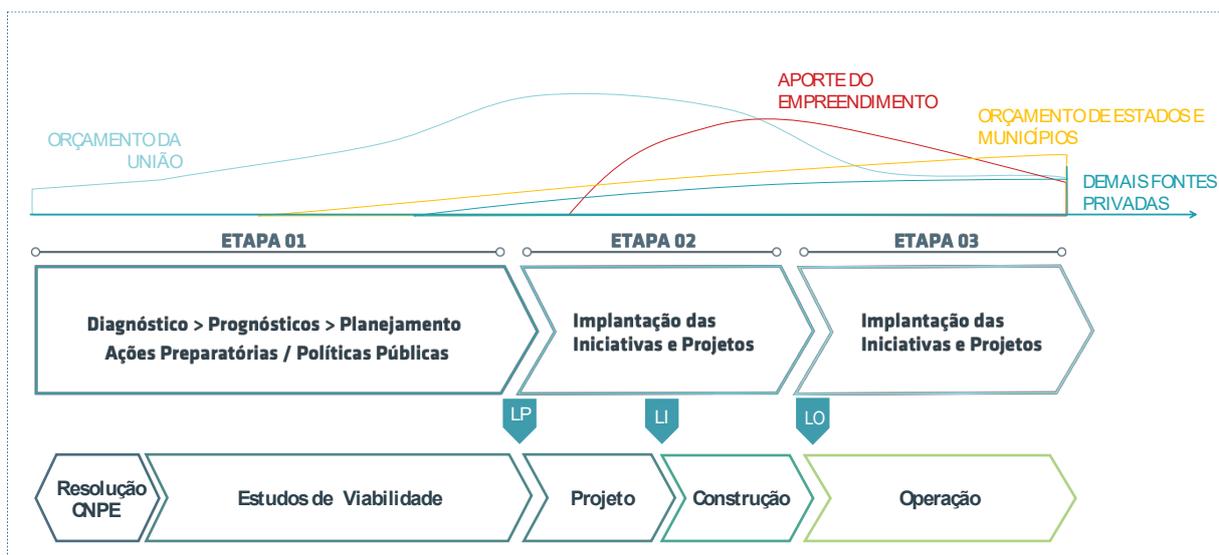


Figura 4-1 Diagrama conceitual da distribuição de recursos por fonte no tempo

Fonte: Consórcio Instituto Dialog-Eisa-Novante

De toda forma, a dotação de recursos para o PDRS, em tudo que envolver recursos públicos, precisa observar as previsões do ciclo orçamentário – aplicável a todas esferas de governo. Inicia-se, portanto, com a previsão de recursos no Plano Plurianual de Investimentos (PPA), faz-se previsões na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, na sequência, na Lei Orçamentária Anual (LOA).

É preciso compreender o desafio do desenvolvimento regional sustentável como complexo, perene e, sobretudo, de caráter público. É imprescindível que o financiamento dessa agenda conte com participação interfederativa e intersetorial a fim

de garantir abrangência, consistência, e, principalmente, autonomia do território em relação ao empreendedor.

O esforço de financiamento do PDRS deve, então, buscar integrar recursos públicos e privados. Para tanto, é necessário que haja uma engenharia financeira que crie alternativas inovadoras de governança e colaboração. Essa engenharia financeira pode ser traduzida em um sistema de financiamento orientado para o investimento em infraestrutura e iniciativas de desenvolvimento sustentável em territórios.

Este sistema se dá no ambiente constituído por múltiplas fontes, fundos e destinatários de recursos, situação na qual pode haver vantagens recíprocas na cooperação entre partes que funcionam autônoma e independentemente. O sistema reconhece que há oportunidades de otimização de recursos, ganhos de escala e redução de riscos nas diferentes naturezas de relação entre seus componentes.

Na prática, a solução do Sistema de Financiamento do PDRS se ergue sobre três premissas, a saber:

- A integração dos planejamentos territoriais e a definição de uma agenda de projetos regionais consistente e socialmente legítima aumenta a assertividade dos investimentos; [SEP]
- A orquestração da construção de acordos de investimentos e distribuição de responsabilidades gera otimização dos recursos e redução mútua de riscos; [SEP]
- A formalização destes acordos por meio de instrumentos que os deem forma legal gera segurança institucional e jurídica;

Para garantir a concretização destes pressupostos, a solução de Sistema de Financiamento do PDRS apresentada nesse documento demanda soluções de governança, regulação e mecanismos de livre mercado.

#### 4.1 Diretrizes para o Financiamento do PDRS

##### 4.1.1 Do Orçamento da União

Uma vez formalizado enquanto Política Pública de Estado o PDRS deve contar com dotação orçamentária específica no orçamento da União. Embora estejam previstos para todas as etapas do processo, os recursos da união cumprem papel estratégico na fase preparatória viabilizando os investimentos na agenda de estruturação do território para as transformações subsequentes.

Essa fonte de recursos deve operar de acordo com as diretrizes a seguir:

- A dotação orçamentária inicial para um PDRS específico deve ser incluída na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- A previsão de ações/recursos do PDRS deve ser revisto a cada final de etapa de acordo com as necessidades. Cada revisão de orçamento gera novo fluxo de previsão orçamentária passando pelas etapas previstas no regramento legal;
- O orçamento do PDRS deve ser revisto a cada final de etapa de acordo com as indicações do Plano. Cada revisão de orçamento gera novo fluxo de previsão orçamentária passando pelas etapas previstas no regramento legal;
- Investimentos de políticas públicas voltados ao PDRS devem ser executados pelo(s) Ministério(s) detentor(es) do orçamento respectivo, podendo ser acompanhados pelo sistema de governança do PDRS;

#### 4.1.2 Do Orçamento dos Estados e Municípios

À medida que o(s) Estado(s) e Municípios da região de interesse são incorporados ao Sistema de Governança do PDRS há oportunidades de integração de investimentos das três esferas em torno da agenda do PDRS. É desejável que o(s) Estado(s) e Municípios incorporem elementos da agenda do PDRS em seus orçamentos evitando sobreposições e otimizando a aplicação de políticas públicas no território. O volume de investimento esperado do(s) Estado(s) e Municípios deve crescer proporcionalmente à arrecadação incremental gerada pelo empreendimento de maneira que não haja sobrecarga dos orçamentos estaduais e municipais.

As diretrizes para essa fonte de recurso estão elencadas a seguir:

- O Conselho Gestor da IG deve, em um de seus primeiros atos quando constituído, emitir Recomendação para integração do PDRS aos orçamentos do(s) Estado(s) e Municípios participantes;
- O(s) Estado(s) e Municípios por sua vez devem, a partir de processo de análise interno e independente, avaliar a pertinência e exequibilidade das recomendações. Caso opte por acatá-las total ou parcialmente, devem dar prosseguimento de inclusão dos elementos em seus ritos de planejamento orçamentário;
- O(s) Estado(s) e Municípios podem aplicar recursos via execução com acompanhamento da IG. Nessa hipótese é desejável que a execução direta por parte de Estado(s) e Municípios, com recursos próprios, de programas, iniciativas e projetos constantes da Agenda do PDRS seja fruto de acordos formais entre a IG e o Estado ou Município específico, tais como Termos de Compromisso;
- O(s) Estado(s) e Municípios podem, a seu critério e caso haja pertinência, realizar convênios e/ou contratos com a IG enquanto executora de projetos;

### 4.1.3 Do Aporte do Empreendimento Estruturante

O investimento proveniente do empreendedor começa a ocorrer após o leilão respectivo e deve se estender ao longo do período de concessão para fomentar as condições estruturantes de desenvolvimento, com o aporte de recursos significativo na fase pós-obra.

Essa fonte de recursos deve operar considerando:

- A Etapa 01 do PDRS poderá sinalizar em linhas gerais o escopo da contrapartida de investimento exclusivo do futuro concessionário;
- O valor da contrapartida e as linhas gerais de escopo devem ser levadas a compromisso no contrato de concessão;
- O saldo não executado da contrapartida do empreendedor deve ser atualizado pelo mesmo fator de atualização da tarifa de energia;
- Os investimentos realizados com recursos desta fonte possuem caráter de alavancagem requerendo contrapartida (financeira e/ou operacional) do parceiro proponente do projeto/ação. O compromisso de gestão e custeio, no caso de infraestrutura e equipamentos que gerem custos recorrentes, será do parceiro proponente.

### 4.1.4 Das Demais Fontes Privadas

Deve-se considerar como recursos de fontes privadas dois tipos distintos de investimentos: i) aqueles que podem ocorrer no território por via direta, tais como a construção de hotéis, condomínios residenciais, instalação de negócios, implantação de projetos, etc. e ii) recursos privados a fundo perdido que podem ser captados pela IG para execução de projetos.

Sobre o primeiro tipo - os investimentos privados diretos - é importante que o PDRS mobilize esforços para estimular esse tipo de investimento como forma de ampliar o potencial de multiplicação local de riqueza, sobretudo na fase de pré-obras (Etapa 01). Pois na Etapa 02 haverá grande dinamismo econômico configurando oportunidade singular para realização dos investimentos privados diretos com maior segurança. O PDRS deve portanto, como medida de ação preparatória, empreender esforço estruturado para estimular ações dessa natureza por meio da sinalização de demandas, fomento do crédito e de ações de fortalecimento do ambiente empreendedor.

Já sobre os recursos privados a serem captados, é desejável e esperado que a Instância de Governança do PDRS amadureça no sentido de atrair novos recursos no curso da implantação do PDRS. Sua estrutura organizacional é dotada de departamento específico de captação de recursos exclusivamente orientado para este fim. Essa relação pode se dar com quaisquer provedores de recursos a fundo perdido tais como empresas privadas, bancos de fomento, fundos privados, associações e fundações, cooperações internacionais, entre outros. A IG deve buscar recursos em qualquer fonte cujo

propósito e missão forem alinhados à agenda do PDRS, contudo cabe ressaltar a necessidade de atenção especial às instituições já instaladas no território, já que, nesses casos, há oportunidade também de integração de esforços, redução de sobreposições e ganhos de escala.

As diretrizes para essa fonte estão a seguir:

- A Instância de Governança do PDRS tem autonomia para montar seus planos de captação de recursos e considerar quaisquer fontes para as quais haja condição de elegibilidade.
- A IG não pode obter crédito em nenhuma circunstância ou condição;
- Independente das exigências de prestação de contas, *accountability* e transparência requeridas pelo financiador, a IG aplicará a estes recursos todos os seus protocolos internos de fiscalização, auditoria e prestação de contas;
- Na hipótese de requerimento de contrapartida por parte do financiador a IG pode apresentar valores e/ou elementos operacionais desde que não haja qualquer prejuízo de atividades previamente planejadas;
- A IG pode captar recursos externos em parceria com terceiros desde que em acordo com suas diretrizes estatutárias.

#### 4.2 Governança: formatos, instrumentos e vínculos

O modelo explorado neste documento apresenta a alternativa de que a função central de orquestração de recursos públicos e privados para o PDRS seja exercida pela Instância de Governança. Nessa função, a IG disporia de versatilidade institucional para relacionar-se com os diferentes atores, contextos e operações do Sistema de Financiamento do PDRS.

Nesse modelo, a IG pode estar formalmente vinculada a toda a função pública, dispondo do amparo legal para participar da gestão de fundos, ou de carteiras específicas, e realizar as operações de financiamento e investimento. Ao mesmo tempo, o formato da IG deve permitir o estabelecimento de vínculos diversos com o ambiente privado. Também são realizáveis diversos tipos de operações conjuntas, utilizando mecanismos de livre mercado a partir das constatações de interdependência, mutualidade na geração de valor e complementaridade entre investimentos e financiamentos de ambas as funções.

Cabe aqui o destaque para a possibilidade de atuação desta estrutura na atração de recursos oriundos de compromissos de investimento no contexto dos licenciamentos ambientais e subcréditos de financiamentos de outros empreendimentos da região. Esses recursos são usualmente volumosos e, não raramente, seu planejamento e execução carecem de legitimidade social, parâmetros claros de priorização, destinação e divisão de responsabilidades entre empreendedores e poder público. É comum, nesse contexto, que os investimentos realizados pelos grandes empreendimentos nos

territórios sejam pontuais, paliativos, desproporcionais ou desalinhados com as capacidades do poder público de investir e, sobretudo, manter o custeio dos investimentos realizados.

O Sistema de Financiamento do PDRS pode ter contribuição definitiva para com este contexto. Uma vez que a Instância de Governança do PDRS pode exercer papel determinante na orquestração da destinação das contrapartidas dos empreendimentos da região de interesse, garantindo seu alinhamento às pautas estratégicas do território, ordenando e otimizando a aplicação de recursos de diferentes empreendedores da região, governo do estado, prefeituras, entre outras possíveis fontes de recursos. Assim, o endereçamento dos projetos leva em consideração a atribuição formal e a competência para execução dos projetos, a disponibilidade de recursos em diversas fontes e os potenciais ganhos de escala, otimização de recursos e prazos. As contrapartidas deixam de ser negociações bilaterais entre governos e empreendedores e passam a fazer parte de um ambiente estruturado de governança e gestão de recursos para o desenvolvimento sustentável do território.

Sob um ponto de vista mais amplo, este sistema composto de um lado por vínculos formais e, de outro, por possibilidades concretas de trocas de valor entre o ambiente público e privado estabelece um tecido complexo de relações e mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*). Neste sistema, há espaço para o exercício pleno das funções públicas e privadas de investimento e financiamento com participação e controle social. O equilíbrio do sistema se dá pelo balanço entre elementos públicos e privados e pela salvaguarda da autonomia dos setores sobre o uso de seus recursos. Cada setor tem resguardada a soberania de decisão sobre seus recursos, sem intervenções ou interferências compulsórias, ao mesmo tempo que é convidado a examinar as oportunidades de integração, ganhos de escala, otimização de recursos e prazos por meio de um processo sistêmico em um ambiente de estabilidade institucional e segurança jurídica.

## 5 Bibliografia de Referência

Cristiano T. de Angelis. **A emergência da reforma do estado brasileiro: A governança compartilhada e o modelo do novo serviço público.** Planejamento e políticas públicas | PPP | n. 45 | jul./dez. 2015;

Klaus Frey, **Governança Urbana e Participação Pública**, RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007;

Luciana Ronconi. **Governança pública: um desafio à democracia.** Editora DOI 10.5212/Emancipação.v.11i1.0002;

Norma Lacerda. Suely Ribeiro. **Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil.** vol 40 | no 121 | septiembre 2014 | pp. 185-262 | artículos | ©EURE;

Relatório Técnico 02 (RT02) – MME: **Avaliação das experiências de planejamento regional associados a empreendimentos hidrelétricos** – estudos de caso;

Rittel, H. W. J. e Webber, M. M. 1973. **Dilemmas in a General Theory of Planning.** Policy Sciences 4:155-169;

Rhodes R. A. W. 2000. **Governance and Public Administration.** In J. Pierre (ed.) Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 54-90;

Klijn, E. H. e Koppenjan, J.F.M. 2004. **Managing Uncertainties** in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making. London: Routledge;

Van Keersbergen, K. e Van Waarden, F. 2004. **Governance as a Bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy.** European Journal of Political Research 43:143-171;

Smith, G. 2009. **Democratic Innovations, Designing Institutions for Citizen Participation.** Cambridge Press;

Peters, B. G. 2006. **Governance as Political Theory.** Oxford: Oxford University Press;

Sorensen, E. 2006. **Governance and Innovation in the Public Sector.** Oxford: Oxford University Press.