

Contrato nº 003/2016-SEDP/SE/MME

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

---

RELATÓRIO TÉCNICO 06 (RT06) – Formulação do conteúdo básico do PDRS

DEZEMBRO DE 2018 | RELATÓRIO 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>Apresentação .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Introdução ao PDRS vinculado a um empreendimento estruturante.....</b>	<b>9</b>
2.1	Conceitos Operativos .....	9
2.1.1	Conceito de Inserção Regional .....	10
2.1.2	Conceito de empreendimento estruturante .....	11
2.2	Definição.....	13
2.3	O PDRS enquanto política pública de Estado.....	13
2.4	A institucionalidade do PDRS .....	15
2.5	O recorte espacial do PDRS .....	15
<b>3</b>	<b>Objetivos e Princípios Ordenadores do PDRS vinculado a um empreendimento estruturante.....</b>	<b>18</b>
3.1	Adotar uma abordagem territorial .....	18
3.2	Considerar a abrangência e a interconectividade das ações.....	19
3.3	Garantir e promover a colaboração interfederativa e a ampliação dos processos participativos.....	19
3.4	Promover o fortalecimento do capital social.....	20
3.5	Valorização das vocações, saberes, modos de vida e cultura locais .....	20
3.6	Promover o uso sustentável dos recursos naturais .....	20
<b>4</b>	<b>Diretrizes de Conteúdo do PDRS .....</b>	<b>21</b>
4.1	Diretrizes de Ordenamento territorial e gestão ambiental .....	22
4.2	Diretrizes de Retenção, multiplicação e distribuição local de renda.....	22
4.3	Diretrizes de Fortalecimento de Capacidades Locais .....	22
4.4	Diretrizes de Acesso à infraestrutura e serviços de qualidade.....	23
4.5	Diretrizes de Participação social e governança compartilhada .....	23
<b>5</b>	<b>Diretrizes Metodológicas do PDRS .....</b>	<b>24</b>
5.1	Sobre o Diagnóstico do PDRS .....	24
5.1.1	Estrutura Básica do Diagnóstico do PDRS .....	24
5.2	Sobre o Prognóstico e Planejamento do PDRS .....	25
5.2.1	Estrutura Básica do Estudo Prospectivo do PDRS .....	25
5.2.2	Estrutura Básica de Planejamento do PDRS.....	26
<b>6</b>	<b>Diretrizes de Implantação e Condução do PDRS .....</b>	<b>30</b>
6.1	Faseamento e Fluxograma de Processos do PDRS.....	30

<b>7</b>	<b>O Modelo de Governança Administrativa do PDRS</b> .....	<b>33</b>
7.1	Diretrizes de Condução para a Governança do PDRS.....	33
7.1.1	ETAPA 01- Diagnóstico, Prognósticos e Planejamento: .....	34
7.1.2	ETAPAS 02 e 03: Implantação das Iniciativas e Projetos.....	35
7.2	Diretrizes Operacionais para a Governança do PDRS .....	36
7.2.1	O Fórum Comunitário Aberto.....	37
7.2.2	A Instância de Governança do PDRS .....	38
<b>8</b>	<b>O Financiamento do PDRS</b> .....	<b>47</b>
8.1	Diretrizes para o Financiamento do PDRS .....	47
8.1.1	Do Orçamento da União.....	47
8.1.2	Do Orçamento dos Estados e Municípios.....	48
8.1.3	Do Aporte do Empreendimento Estruturante .....	49
8.1.4	Das Demais Fontes Privadas.....	49
<b>9</b>	<b>O Sistema de Monitoramento do PDRS</b> .....	<b>51</b>
9.1	Módulos de monitoramento.....	53
9.1.1	Módulo de Monitoramento #01 .....	53
9.1.2	Módulo de Monitoramento #02 .....	54
9.1.3	Módulo de Monitoramento #03 .....	57
9.1.4	Módulo de Monitoramento #04 .....	59
<b>10</b>	<b>Conclusões e Recomendações</b> .....	<b>60</b>
<b>11</b>	<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>62</b>

## Índice de Figuras

Figura 4-1 Diagrama da abordagem temática do PDRS .....	21
Figura 6-1 Fluxograma de Processos do PDRS .....	30
Figura 7-1 Relação do Modelo de Governança com as etapas do PDRS e com os stakeholders do processo.....	33
Figura 7-2 Funções do Modelo de Governança Administrativa .....	37
Figura 7-3 Estrutura Organizacional da Instância de Governança do PDRS.....	40
Figura 8-1 Diagrama conceitual da distribuição de recursos por fonte no tempo .....	47
Figura 9-1 Etapas do processo de monitoramento de indicadores do PDRS em relação às etapas de implantação do empreendimento.....	52

## Índice de Tabelas

Tabela 5-1 Estrutura Básica de Diagnóstico do PDRS.....	24
Tabela 5-2 Estrutura Básica do Estudo Prospectivo do PDRS .....	25
Tabela 5-3 Estrutura Básica do Plano Prospectivo do PDRS .....	29

## 1 Apresentação

Este relatório é o último de um conjunto de seis relatórios que deverão atender os objetivos do Termo de Referência (TDR) N° 25, elaborado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) no âmbito do financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para o Projeto de Assistência Técnica dos Setores de Energia e Mineral – META, que visa a contratação de serviços técnicos de consultoria para elaboração e desenvolvimento de estudos, que conduzam a proposição de diretrizes básicas para um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) para a região de influência de usinas hidrelétricas estruturantes. O presente relatório sintetiza as proposições técnicas dos relatórios anteriores e tem caráter conclusivo e final. Foi desenvolvido a partir das seguintes diretrizes do TDR N° 25:

*“Termo de Referência: Proposição de modelo de inserção regional para os empreendimentos estruturantes de ocupação socioeconômica da área de influência dos empreendimentos hidrelétricos, mediante formulação de diretrizes básicas de um PDRS para a região de implantação de empreendimentos hidrelétricos no Brasil, com avaliação regional e de sua pertinência em regiões de influência de empreendimentos.*

*Atividades: Formulação das diretrizes básicas de um PDRS; Avaliar a pertinência da implantação do PDRS em empreendimentos estruturantes; Estruturar Relatório Final”*

Destaca-se que este trabalho reconhece o caráter estruturante dos empreendimentos hidrelétricos e a centralidade do poder público enquanto promotor e executor de políticas públicas de desenvolvimento territorial para a proposição de um modelo de inserção regional fundamentado no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS. O TDR N° 25 aborda esses aspectos em sua justificativa:

*“ ... os empreendimentos hidrelétricos na Amazônia representam vetores de ocupação e desenvolvimento regional. Cabe ao poder público, planejar e promover políticas públicas sinérgicas, envolvendo os diferentes níveis de governo, e que reúna recursos orçamentários dentro das competências previstas legalmente, evitando transferência de responsabilidade ao empreendedor sobre situações críticas de carências de oferta de equipamentos e serviços públicos, ... que não tem vinculação direta com o impacto do projeto. Desta forma, será possível maximizar os efeitos multiplicadores dos investimentos setoriais, em prol do equilíbrio e do desenvolvimento regional, bem como promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população que habita a área de abrangência.” (TR-25 – pg 4).*

Para subsidiar o desenvolvimento do conjunto de proposições apresentadas nesse relatório foram realizados estudos de caso de experiências semelhantes – conteúdo elaborado no

Relatório Técnico 02, parte integrante desse trabalho. Foram objeto de análise os casos da UHE Itaipu, UHE Tucuruí, UHE Belo Monte e ADT Tapajós, a partir dos quais foi possível elencar lições aprendidas fundamentais para a formulação da presente proposta de PDRS.

O TDR N° 25 estabelece a elaboração de seis relatórios técnicos, que foram desenvolvidos como produtos específicos, porém de forma encadeada e complementar. Assim, sucintamente a ideia central a ser desenvolvida em cada um dos seis relatórios deverá atender ao que segue:

Relatório 01 (RT01): Contextualização da inserção regional, pesquisa da legislação pertinente e análise de indicadores sociais.

Relatório 02 (RT02): Avaliação dos Estudos de Caso do ponto de vista do planejamento regional associado.

Relatório 03 (RT03): Proposição de parâmetros e indicadores de acompanhamento das ações e dos principais fatores indutores da transformação regional; formulação da Matriz de Indicadores considerando as etapas – antes, durante e após – e a implantação de empreendimentos hidrelétricos.

Relatório 04 (RT04): Formulação do conteúdo básico do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) e o cronograma básico de implantação dos programas.

Relatório 05 (RT05): Proposição de modelo de governança, considerando a articulação institucional, identificação de parcerias, acoplamento das ações aos Planos, Programas e Projetos governamentais e a participação social; e identificação de fontes de financiamento, condicionantes e salvaguardas.

Relatório 06 (RT06): Formulação das diretrizes básicas de um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) para a região de instalação de empreendimentos Hidrelétricos Estruturantes.

O presente relatório sintetiza a produção dos 05 anteriores consolidando a Proposição de Modelo de Inserção Regional para Empreendimentos Estruturantes a partir do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável em acordo com o Termo de Referência n° 25 emitido pelo Ministério de Minas e Energia e Banco Mundial no âmbito do Projeto META.

## 2 Introdução ao PDRS vinculado a um empreendimento estruturante

### 2.1 Conceitos Operativos

A primeira abordagem do trabalho refere-se à questão da Inserção Regional e à visão crítica que pode se estabelecer em relação aos empreendimentos hidrelétricos estruturantes, e ao conceito de região. De acordo com Bourdieu (1988):

*(...) A etimologia da palavra região (regio) ... conduz ao princípio da divisão, ato mágico, quer dizer, propriamente social (...) que introduz por decreto uma descontinuidade decisória na continuidade natural (não só entre as regiões do espaço, mas também entre as idades, os sexos etc.). Regere fines (...) que consiste em traçar as fronteiras em linhas retas, (...) em circunscrever a região, o território, em impor a definição legítima do mundo social. (...) ato de direito que consiste em afirmar com a autoridade uma verdade que tem força de lei é um ato de conhecimento, o qual por estar firmado, como todo o poder simbólico, no reconhecimento produz a existência daquilo que enuncia.*

Neste projeto, enfrentar o conceito de região é propor formas de inserção regional em busca da sustentabilidade, o que significa compreender as noções de região e de sustentabilidade em interdependência, como estratégias que integram o social e o ambiental, sem perder a visão do ambiente como recurso em disputa (fator gerador de conflito). Configurar região é também, ao identificar e compreender o processo cultural e, portanto, específico da relação homem – espaço – natureza. Assim, a razão de propor empreendimentos estruturantes na perspectiva da inserção regional com sustentabilidade é o estabelecimento de normas e procedimentos gerais e locais, podendo estes se configurar como determinação legal, normativa, de modo a caracterizar as especificidades que cercam o processo histórico de ocupação dos espaços e territórios. Assim, em relação a visão crítica apresentada por Bourdieu quanto ao risco de ser a ação do Estado um ato autoritário, pode-se pensar que o primeiro passo para superação deste conflito, é identificar o quadro normativo e legal existente, em relação a como se apresentam as populações atuais, seus modos de vida e as perspectivas em relação às gerações futuras. Enfim, ter a dimensão do Estado como regulador de conflitos, e articulador de políticas de redes de integração de responsabilidades e de atores interessados no desenvolvimento local e regional, efetivamente, pode fazer dos Empreendimentos Estruturantes uma oportunidade para o desenvolvimento local e regional sustentável.

Assim, para fundamentar estas estratégias, o presente relatório constitui-se como primeiro passo, onde buscou-se visualizar os grandes conflitos, lacunas e possibilidades das normas e práticas, como uma ferramenta para indicar elementos que acabaram por configurar diferentes visões e posições institucionalizadas.

O que determina, ou determinou processos de ocupação diferenciados entre regiões do País, seja sul, norte, leste ou centro-oeste não decorre apenas das características físicas e ambientais, mas também do próprio processo histórico de ocupação, acordos, conflitos, e das disputas estabelecidas pelo domínio dos recursos naturais.

No Sul, por exemplo, historiadores relatam o processo de configuração da pequena propriedade como decorrência de uma estratégia de sobrevivência e desenvolvimento econômico das famílias, onde os pais determinavam funções para cada membro, e que ao final cada um tinha direito ao seu quinhão estabelecendo um processo contínuo de minifúndios, incorporando à cultura o valor da propriedade e a visão da posse.

Por outro lado, no Norte, a condição de uso do recurso, disponível em abundância, e a simples possibilidade de perambulação e coleta dos frutos e bens naturais disponíveis reposiciona a condição da propriedade, e de posse colocando-a na condição de uso, de trocas de ocupações não formalizadas – como na cultura dos seringais. Tais fatores interferem diretamente nas posições em disputa, e determinam estratégias e valores.

Dessa forma, considerando as diversidades culturais, devem-se referenciar critérios que poderão determinar as propostas de cooperação, mantendo-se a essência das categorias sociais, de modo a que o estado concilie conflitos numa perspectiva de responsabilidade social. (MME, 2007).

Com base nestas observações e considerações resgata-se a interdependência existente entre os conceitos de inserção regional/escala e localização dos empreendimentos hidrelétricos referenciando a noção de conflito, em consonância com a essência da noção de Inserção Regional.

### 2.1.1 Conceito de Inserção Regional

A Inserção Regional de grandes empreendimentos refere-se ao conflito que se estabelece entre o benefício de suprimento de energia para os grandes centros consumidores e os custos sociais, econômicos e ambientais que ficam circunscritos à região polarizada pela implantação dos empreendimentos.

Vale recordar que o termo Inserção Regional foi apresentado primeiramente no Plano Diretor de Meio Ambiente (PDMA – Eletrobrás, 1999), nos seguintes termos:

- Inserção Regional como uma concepção que implica no reconhecimento de:
  - (i) um contexto de conflitos – interesses nacionais e setoriais, aliados a benefícios diretos da expansão dos sistemas elétricos; frente aos interesses dos grupos sociais e atividades econômicas da região onde se implanta um empreendimento;
  - (ii) uma visão de custo-benefício, relacionando um princípio político e uma noção técnica – definidos como a necessidade de

incorporação no processo de planejamento e implantação de empreendimentos elétricos, de um conjunto de princípios, posturas, estratégias e ações visando minimizar custos, ampliar benefícios e criar e manter as oportunidades de desenvolvimento no âmbito regional.

O conceito de Inserção Regional deve considerar, portanto: a escala do empreendimento; a região onde se insere, seus aspectos culturais, ambientais e atendimento a demandas sociais e de infraestrutura pertinentes; e o planejamento energético e estratégico (Planos de Longo Prazo – 30 anos; Matriz Energética; Planos Decenais; e o Planejamento de Curto Prazo – 5 e 3 anos; e o Sistema Integrado Nacional).

### 2.1.2 Conceito de empreendimento estruturante

A conceituação e caracterização de Empreendimentos Estruturantes para o setor elétrico indicam que deve ser aquele que *determinado no escopo do planejamento setorial, traz segurança energética para o sistema interligado, contribui para a universalização do acesso com modicidade tarifária, e que na sua concepção reconhece e valoriza o uso e a disponibilidade de recursos naturais, considerando para sua implantação e operação as demandas energéticas locais e regionais e contribuindo para a construção de um modelo de desenvolvimento nacional que integre benefícios para o desenvolvimento econômico e social das populações atuais e futuras.*

Nestes termos, deve atender ao modelo de desenvolvimento energético brasileiro, o qual se fundamenta na grande disponibilidade de recursos hídricos existentes no território nacional, sua diversidade climática e de escala. Configurando uma Matriz Energética sustentável e complementar que se atualiza com base num sistema de planejamento eficiente com projeção de cenários de curto, médio e longo prazos e com base em recortes regionais, associando geração, transmissão e distribuição de energia, com fontes de geração complementares.

Com efeito, a matriz existente hoje, é diversificada e complementar, possuindo ainda potencial para ampliar sua diversidade, entretanto, ainda é dependente da base hidrelétrica, tanto para manutenção e ampliação da oferta de energia, como para a própria garantia e segurança do sistema nacional, e promoção da diversificação de fontes, com menor risco de fornecimento para as gerações atuais e futuras.

Como exemplo, toma-se por referência a resolução 03/2011 do Conselho Nacional de Política Energética, que indica os projetos de geração de energia elétrica denominados Aproveitamentos Hidrelétricos São Luiz do Tapajós, Jatobá, Jardim do Ouro e Chacorão como projetos estratégicos de interesse público, estruturantes e prioritários para efeito de licitação e implantação, e dá outras providências.

Caracteriza-se como benefícios estratégicos dos empreendimentos estruturantes, dentre outros aspectos:

- *Gerar energia competitiva e de natureza renovável para a matriz energética nacional, contribuindo para a modicidade tarifária;*

Atualmente, a maior disponibilidade de recursos hídricos inexplorados no Brasil localiza-se na região amazônica. Esta disponibilidade configura-se como estratégica, tanto por sua escala, como por sua localização, e, neste aspecto, em especial no que se refere ao conceito de inserção regional, ou seja, a possibilidade de haver interesses nacionais e setoriais, aliados a benefícios diretos da expansão dos sistemas elétricos, frente aos interesses dos grupos sociais e atividades econômicas da região onde se implanta um empreendimento.

Assim, são extremamente importantes os Empreendimentos Hidrelétricos de caráter estruturante, especialmente em relação a estratégias e ações visando minimizar custos, ampliar benefícios e criar oportunidades de desenvolvimento no âmbito regional. O que se verifica em duas perspectivas: uma, a busca de consolidar uma matriz mais limpa, com a substituição de fontes de geração na matriz com menor consumo de combustíveis fósseis, e outra, pela possibilidade de ampliar integração de políticas públicas, e regulação social e ambiental em áreas de fragilidade e conflito.

Ressaltam-se<sup>1</sup> como vantagens comparativas a serem alcançadas por empreendimentos hidrelétricos estruturantes:

- *A vocação natural para a hidroeletricidade, do Sistema Elétrico Brasileiro;*
- *As usinas hidrelétricas representarem fontes limpas e com reduzido custo de operação;*
- *A Redução do despacho de usinas térmicas por razão de segurança energética;*
- *A socialização dos custos associados à segurança energética, que beneficiam todos os agentes;*
- *A exploração da complementaridade hidrológica entre as regiões do País, minimizando o custo de operação e aumentando a segurança energética.*
- *A possibilidade de indução do desenvolvimento local e regional, junto aos demais agentes inseridos na região;*

Em específico, a configuração de *empreendimentos hidrelétricos estruturantes* indica a proposição de estratégias capazes de considerar em suas etapas de planejamento, implantação e operação aspectos locais e regionais, e integrar diferentes atores interessados, bem como beneficiários destas estratégias públicas e privadas para um desenvolvimento local e regional sustentável.

Nesta perspectiva, considerando o atual estágio de desenvolvimento nacional e os compromissos internacionais com a sustentabilidade global, a proposição de empreendimentos hidrelétricos estruturantes aponta para a busca de viabilização de

---

<sup>1</sup> Retirada da palestra proferida pelo sr. Márcio Pereira Zimmermann, Secretário-Executivo Ministério de Minas e Energia, em Brasília, 25 de junho de 2013.

empreendimentos hidrelétricos, sobretudo na região amazônica, considerando as situações de conflito social latentes e as fragilidades socioambientais existentes naquela região.

## 2.2 Definição

O principal objetivo do PDRS é criação de condições para inserção regional sustentável do empreendimento hidrelétrico estruturante, ou seja, a proposição de elementos técnicos e institucionais que permitam orientar a atuação dos diferentes atores envolvidos com o empreendimento, de modo a promover ações sistêmicas e integradas, nas escalas espacial, temporal e institucional, para gestão da confluência entre os fenômenos derivados ou estimulados pelo empreendimento e os aspectos e vocações locais, visando maximizar os efeitos positivos da implantação do empreendimento estruturante.

Isto dito, o PDRS deve prover base de informação e ambiente institucional para integrar e orientar as intervenções públicas e privadas no território no curto, médio e longo prazos, propiciando novos ciclos de ação e investimento que contribuam para a redução das desigualdades sociais e regionais, de forma ampla e coordenada.

Complementarmente, deve-se configurar o Plano como um processo, sendo sistêmico não apenas em relação às iniciativas do governo e aos atores, mas também em relação ao processo de transformação que deve orientar. Assim, deve ser concebido em etapas ou planos, os quais devem ser revistos e readequados em consonância com objetivos e resultados periodicamente avaliados mediante sistemas de indicadores e monitoramento, em articulação direta com o sistema de monitoramento e governança.

O PDRS é aqui apresentado enquanto política pública de Estado e, portanto, para que se estabeleça nessa condição deve gozar de materialidade legal própria. O presente trabalho pretende ofertar à sociedade a doutrina técnica que precede, provoca e fundamenta a discussão pública para sua implantação enquanto política.

## 2.3 O PDRS enquanto política pública de Estado

O presente trabalho considera o PDRS como instrumento central da estratégia de inserção regional do empreendimento estruturante. Deste modo, no conjunto de proposições apresentadas nesse relatório, tratamos o PDRS como uma política pública de Estado amparado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional e conduzida pelo Governo Federal no âmbito da interseção de competências de entes do poder executivo federal, dentre os quais destacamos o Ministério da Integração Nacional, o Ministério de Minas e Energia e a Secretaria de Governo da Presidência da República.

O Ministério de Minas e Energia se coloca nessa dinâmica enquanto ente originador da motivação de aplicação do PDRS nesse contexto – de desenvolvimento regional a partir da implantação de empreendimento hidrelétrico estruturante – proponente do planejamento energético e responsável pela condução, por parte do governo, do processo de implantação do empreendimento. O Ministério de Integração Nacional, no cumprimento de suas

atribuições de reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, é responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dispõe, portanto, de discricionariedade e competência para integrar o esforço de implantação do PDRS. A Secretaria de Governo da Presidência da República, por sua vez, dispõe, dentre outras, de competência para realizar interlocução com os estados, o Distrito Federal e os municípios, conduzir relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e criar e implementar instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo Federal. Para além dos três entes apontados aqui, há ainda diversos outros ministérios, tais como, Ministério das Cidades, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Transportes, entre outros, com atribuições e competências afins ao propósito do PDRS que podem envolver-se em sua condução.

Assim, ao compreender o PDRS enquanto política pública de Estado conduzida pelo Governo Federal, propomos que a participação dos Ministérios se dê em todas as etapas, em cada instância de governança como protagonistas, indutores do processo e partícipes exclusivos ou de qualidade nas deliberações. Na primeira etapa, de caráter preparatório que inclui diagnósticos e planejamento inicial, os Ministérios compõem, exclusivamente, o Grupo de Trabalho Intergovernamental responsável pela realização dos estudos e planos, assim como pela deliberação sobre a forma final do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável. Já na etapa subsequente, que passa a se repetir em ciclos, os Ministérios passam a integrar o Conselho Gestor da Instância de Governança do PDRS, responsável pela execução das ações e projetos do PDRS, bem como pela realização dos novos ciclos de planejamento.

Considerada ainda sua natureza técnico-institucional, a complexidade de sua realização e a ambição de sua finalidade, o modelo de PDRS aqui apresentado se desdobra quando colocado em prática em um esforço interfederativo com colaboração multissetorial e ampla participação social, sem prejuízo da condução central do governo federal.

Deste modo, entendemos que o processo se desenvolve sob a condução do Ministério da Integração Nacional, Ministério de Minas e Energia e Secretaria de Governo da Presidência da República e envolve demais atores ao longo de seu rito em funções e papéis específicos. Estabelecido nessa condição, é necessário frisar que o PDRS deve contar com dotação orçamentária específica no orçamento da União, a ser utilizado sobretudo na etapa preparatória, assim como deve também exercer função orquestradora e integradora dos orçamentos das esferas estadual e municipal em torno de sua agenda.

Destaca-se ainda nesse aspecto a imprescindibilidade de estruturação da colaboração interfederativa por meio de formas de governança e de instrumentos de formalização de compromisso com prefeituras e governos estaduais, assim como de abertura para participação social das comunidades locais.

Nessa tese, portanto, exclui-se a visão do PDRS enquanto diligência de compensação do empreendimento ou atribuição resultante do licenciamento ambiental, ao passo que se

estabelece como instrumento de política pública de Estado com o devido amparo legal e competência estabelecida. Nesse cenário, a participação do empreendedor estaria circunscrita à contribuição financeira em acordo com os termos levados a compromisso no contrato de concessão e à atuação enquanto partícipe da instância de governança do PDRS, em permanente exercício de corresponsabilidade em conjunto com os demais atores do território. Essa configuração não exclui a hipótese de outras contribuições voluntárias ao PDRS por parte do empreendedor ao longo do tempo.

Por fim, o entendimento do PDRS enquanto política pública estabelece vínculo intrínseco com outras políticas públicas coexistentes no território. O PDRS deve ser, ao mesmo tempo, produto e insumo de políticas, planos e programas presentes. Destaca-se, dentre muitos exemplos, a relação entre o PDRS e os Planos Plurianuais (PPA). O esforço de vinculação dos conteúdos do PDRS aos PPA subsequentes podem ser um passo determinante na efetividade da colaboração interfederativa, uma vez que formaliza a aderência das ações previstas no PDRS às políticas públicas e orçamentos municipais e estaduais.

## **2.4 A institucionalidade do PDRS**

Uma vez considerado, para fins de aplicação no contexto de implantação de empreendimentos hidrelétricos estruturantes, uma política pública de Estado, o PDRS necessita de estrutura de governança própria adequada ao seu desafio e suas características constitutivas. O modelo de governança como um todo está apresentado em detalhe no Relatório Técnico 05, parte integrante desse trabalho, mas cabe esclarecer para fins de entendimento introdutório a abordagem proposta sobre a institucionalidade do PDRS.

A proposição aqui apresentada consiste, em termos gerais, na formação de uma instância de governança central encarregada de funções de deliberação, execução e monitoramento e servida de função consultiva exercida por instância específica formada pela sociedade local. A instância de governança do PDRS pode se manifestar na prática em formatos jurídicos diversos (tema abordado no RT05), mas sempre mantendo estrutura que confira identidade institucional adequada ao exercício de suas funções e resguarde o papel de condução do Governo Federal, representado, ao menos, pelo Ministério da Integração Nacional, Ministério de Minas e Energia e Secretaria de Governo da Presidência da República.

Ao mesmo tempo, a forma jurídica da instância de governança do PDRS deve usufruir de flexibilidade institucional suficiente para desempenhar o papel de ambiente de colaboração interfederativa e multissetorial tanto sob a perspectiva da representação quanto da formalização de acordos e instrumentos de compromisso.

## **2.5 O recorte espacial do PDRS**

As definições acerca da abrangência territorial do PDRS demandam a consideração de diversas dimensões e referências. Em primeiro lugar, é preciso considerar como premissa

que o PDRS é um instrumento de política pública de longo prazo, cujo emprego ao longo do tempo se dá em diferentes contextos e com distintas finalidades. Desse modo, é correto afirmar que, à medida que os contextos e finalidades variam ao longo do processo, o recorte espacial também deve variar.

Estabelece-se, pois que a(s) área(s) de abrangência do PDRS são dinâmicas, que, por exemplo, um determinado conjunto de ações pode se estender a um certo conjunto de municípios atendendo a um critério geográfico (ex.: bacia hidrográfica, bioma, microclima etc.), enquanto outro conjunto de ações se aplica em um outro grupo de municípios em função de um critério administrativo (ex.: distribuição tributária, extensão de determinada política pública etc.), e outro conjunto abrange um novo grupo de municípios obedecendo a critérios socioeconômicos (ex.: IDH, vulnerabilidade social, carências em áreas específicas etc.).

Isso dito, recomenda-se que se tome como ponto de partida na etapa de Diagnóstico do PDRS, incluindo a Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT), uma região de interesse do PDRS formada pela sobreposição de camadas espaciais advindas de diversas origens, tais como:

- Bacia hidrográfica;
- Zoneamento Ecológico Econômico;
- Avaliação Ambiental Integrada do estudo de inventário;
- Definições de área de abrangência do empreendimento estruturante;
- Macrozoneamentos (Mesorregiões, Regiões de Integração, Regiões Metropolitanas, entre outros);
- Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado;
- Planos Diretores Urbanos Municipais;
- Planos de outros setores de investimento (mineração, transporte etc);
- Planos Plurianuais;
- Planos de desenvolvimento Regionais existentes;
- Outros instrumentos de política pública para a região.

Dessa forma, fica definida pelo Diagnóstico do PDRS uma região de interesse que pode conter áreas de abrangência específicas para fenômenos distintos a serem definidas e exploradas nos exercícios de planejamento subsequente.

Como critério geral, é correto afirmar que a centralidade da noção de recorte espacial do PDRS – aqui definida como Região de Interesse – é o empreendimento estruturante e as cadeias de causa e efeito dele derivadas. Deve-se considerar ainda como critério definidor da Região de Interesse a ideia de ‘sistema de cidades’, compreendendo o território sob uma abordagem sistêmica. É necessário, para tanto, reconhecer e considerar a articulação entre estrutura intraurbana e interurbana, com base em critérios demográficos e funcionais, para identificar as relações de interdependência e as dinâmicas sociais, produtivas, urbanas e institucionais subsequentes (TOURINHO,2011).

Os sistemas de cidades são definidos pelas formas que os municípios vizinhos compartilham serviços essenciais, pela dinâmica de fluxos demográficos entre eles, pela forma que as funções urbanas estão distribuídas pelos diferentes municípios de uma região.

A Região de Interesse do PDRS é, portanto, o produto da sobreposição das camadas espaciais definidas por critérios geográficos, político-administrativos, socioeconômicos e ambientais considerando os sistemas urbanos regionais e suas dinâmicas particulares. Na prática, isso significa dizer nenhum desses recortes espaciais define por si a Região de Interesse e tampouco ela é determinada pela soma dessas áreas. Mas sim, que esses contornos e dinâmicas territoriais especificam o espaço de observação dos fenômenos de desenvolvimento territorial no contexto da implantação do empreendimento estruturante e que cada fenômeno define uma área de abrangência específica dentro da Região de Interesse.

### **3 Objetivos e Princípios Ordenadores do PDRS vinculado a um empreendimento estruturante**

São objetivos de um PDRS vinculado a um empreendimento estruturante:

- I - promover a redução das desigualdades regionais e sociais;
- II - promover a geração de renda, trabalho e ampliação da retenção local de riqueza;
- III - promover o crescimento econômico e a distribuição de riqueza mediante o fortalecimento de cadeias produtivas sustentáveis consideradas estratégicas para o desenvolvimento regional;
- IV – Garantir o ordenamento territorial orientado para desenvolvimento equilibrado e integrado das funções social e ecológica da terra e para o desenvolvimento de soluções urbanas sustentáveis;
- V - promover a ampliação, qualificação e aperfeiçoamento dos espaços de participação social, respeitadas as diversidades regionais, gerando senso de pertencimento e apropriação nas comunidades locais;
- VI - aprimorar os mecanismos de controle social e melhoria da gestão, por meio de medidas que incentivem a transparência, a participação e o acesso às informações sobre desempenho, indicadores socioeconômicos e investimentos públicos
- VII – maximizar os efeitos positivos da implantação do empreendimento estruturante.

São princípios ordenadores do PDRS:

#### **3.1 Adotar uma abordagem territorial**

- Que as fronteiras formais dos municípios não sejam o único, mas o principal orientador para a definição espacial do território adotado para o Plano e para o Monitoramento, já que o conceito de território pode ultrapassar essas fronteiras, configurando-se a partir de relações socioambientais estabelecidas, trazendo efeitos diretos e indiretos para toda uma região;
- Que a divisão dos recursos trazidos pela implantação de programas, projetos e ações considere ações diferenciadas e complementares de acordo com as potencialidades dos municípios que configuram a região, mas também de acordo com as vantagens comparativas e as vocações econômicas locais;
- Que a identificação e a consideração dessas condições sejam a base para uma agenda prévia à implantação do empreendimento, que reconheça o desequilíbrio entre a capacidade local de proposição e absorção de recursos e o tempo de definição e implementação das medidas preparatórias do território para receber o empreendimento; e

- O uso do método Tripé do Desenvolvimento Urbano Sustentável (*Three Pronged Approach*), que busca uma abordagem integrada dos vértices espacial (planejamento e desenho urbano), legal (legislação urbana) e econômico (economia urbana e financiamento) do planejamento do território, visando garantir uma urbanização adequada e balanceada e o uso de diretrizes para um planejamento urbano e territorial, de amplitude e legitimidade global, como as adotadas pelo Conselho de Governança da ONU-Habitat e promovida por esta internacionalmente (*International Guidelines on Urban and Territorial Planning*, 2015).

### 3.2 Considerar a abrangência e a interconectividade das ações

- As soluções perseguidas localmente tragam também benefícios para problemas sociais, ambientais e econômicos existentes em âmbito global e, para isso, sejam pensadas considerando as múltiplas escalas em que se manifestam, reconhecendo a interconectividade e a influência recíproca das múltiplas crises vividas pela sociedade atual;
- Os grandes empreendimentos persigam o princípio da “adicionalidade”, que abrange a intenção de que as propostas alavanquem resultados positivos em escala global.

### 3.3 Garantir e promover a colaboração interfederativa e a ampliação dos processos participativos

- As diferentes etapas para implantação de empreendimentos estruturantes sejam permeadas por processos participativos, estruturas e dispositivos de colaboração interfederativa, de modo a promover e amadurecer a troca de conhecimentos e o diálogo entre os diferentes atores sociais e setores presentes no território;
- Haja espaço formal resguardado para participação ativa dos entes federativos locais nos processos de diálogo, deliberação e formação de acordos de implementação das ações do PDRS;
- Sejam consideradas no processo as políticas, planos e programas já instituídos pelos entes federativos locais, respeitadas sua legitimidade e reconhecidos seus compromissos;
- O sistema de proposição de projetos e tomada de decisão sejam equitativos e transparentes e envolvam as perspectivas dos diferentes atores sociais e setores da sociedade, criando corresponsabilidade perante as escolhas e sua implementação;
- A base dos processos participativos seja a comunicação, tanto interna quanto externa. Interna no sentido de alinhar os atores sociais em torno de um objetivo comum; externa no sentido de promover a transparência sobre as decisões tomadas e as informações produzidas ao longo da implantação e da execução do empreendimento.

### 3.4 Promover o fortalecimento do capital social

- As ações destinadas ao incremento do capital social estejam diretamente associadas à garantia do exercício da cidadania e o respeito aos direitos humanos de cada indivíduo e grupos de ações, de modo a protegê-los de ações que interfiram em suas liberdades fundamentais e na dignidade humana, contribuindo para uma sociedade mais justa, equilibrada e equitativa;
- O objetivo de fortalecer o capital social deve permear todas as ações do PDRS;
- O fortalecimento do capital social promova o empoderamento dos atores presentes no território, contribuindo para o fortalecimento do capital político, mediante a participação efetiva de todos os cidadãos nas discussões políticas e para a formação de lideranças técnicas e politicamente preparadas para representar os demais atores na defesa de causas de seus interesses.

### 3.5 Valorização das vocações, saberes, modos de vida e cultura locais

- Reconhecer formalmente no processo do PDRS as identidades culturais, modos de vida e saberes locais e tradicionais;
- Desenvolver medidas protetivas das práticas sociais, sócio-produtivas, culturais e religiosas;
- Orientar esforços de planejamento e ações de fomento específicas para as atividades econômicas e sócio-produtivas locais, arranjos e cadeias produtivas existentes tais como agricultura familiar, pesca, extrativismo, artesanato, turismo, entre muitas outras.

### 3.6 Promover o uso sustentável dos recursos naturais

- O PDRS deve considerar a componente ambiental de forma a promover ações que resultem em conservação e recuperação ambiental, revertendo a tendência de degradação de diversas áreas decorrentes da ocupação desordenada, antes mesmo da chegada de um empreendimento hidrelétrico;
- As atividades produtivas do PDRS devem estar baseadas em uma economia de baixo impacto e em um conjunto de atividades produtivas que resultem na conservação e uso sustentável dos recursos naturais, como sistemas agroflorestais, manejo florestal, reflorestamento, turismo ecológico, entre outras atividades produtivas, que compatibilizem a geração de renda com conservação ambiental;
- Buscar usos sustentáveis das áreas de preservação permanente e áreas de reservas legais, de forma a promover uma apropriação destas áreas, resultando em geração de renda e preservação ambiental.

## 4 Diretrizes de Conteúdo do PDRS

O Modelo do PDRS se estrutura em 05 eixos e seus respectivos temas, considerando componentes voltados para a visão de desenvolvimento e o estado de bem-estar social que se pretende atingir, assim como os componentes orientados para a apropriação local, ganho de autonomia e perenidade. O diagrama da Figura 4-1 **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, a seguir, apresenta as perspectivas temáticas do PDRS:



Figura 4-1 Diagrama da abordagem temática do PDRS  
Fonte: Consórcio Instituto Dialog – EISA – Novante, 2017

Este ordenamento temático guia a estrutura do plano, a forma com que as ações e iniciativas são criadas e priorizadas, assim como a constituição do sistema de

monitoramento e suas respectivas cestas de indicadores e partidos de análise, de tal modo que Plano, Governança e Monitoramento configurem um todo articulado e interdependente. A seguir, a descrição de cada uma delas.

#### 4.1 Diretrizes de Ordenamento territorial e gestão ambiental

- a) Identificar antecipadamente fragilidades na regulação de uso do solo e ordenamento que podem ameaçar e/ou prejudicar o processo de desenvolvimento territorial e a implantação do PDRS;
- b) Zelar pela visão holística do planejamento regional considerando aspectos territoriais e urbanos;
- c) Prover o amparo regulatório para uso do solo e ordenamento urbano;
- d) Empreender ações específicas voltadas para a regularização fundiária com a antecedência adequada ao processo de desenvolvimento regional;
- e) Adotar abordagem protetiva aos ativos ambientais identificados de forma a criar sinergias com os programas do PDRS.

#### 4.2 Diretrizes de Retenção, multiplicação e distribuição local de renda

- a) Ampliar o potencial de multiplicação e indução da renda local fortalecendo cadeias produtivas complementares, infraestrutura produtiva e capacitação dos trabalhadores;
- b) Desenvolver o ambiente empreendedor local e o desenvolvimento das vocações e potencialidades locais.
- c) Ampliar a retenção local da massa salarial gerada pelo empreendimento por meio da contratação de mão de obra local;
- d) Ampliar a participação local nas aquisições de insumos e serviços por meio de políticas de suprimentos que estabeleçam critérios de preferência local assim como de iniciativas de fomento à formação de fornecedores;

#### 4.3 Diretrizes de Fortalecimento de Capacidades Locais

- a) Fortalecer capacidades das lideranças e servidores públicos locais para:
  - Gestão das finanças públicas e busca/manutenção da regularidade fiscal;
  - Ampliação de arrecadação própria;
  - Colaboração interfederativa, formulação e gestão de convênios;
  - Implantação de investimentos, gestão de processos licitatórios e implantação de projetos;
  - Adoção e melhoria de mecanismos de transparência e prestação de contas.
- b) Fortalecer capacidades das lideranças comunitárias para:

- Cooperação associativismo e empreendedorismo;
- Participação social e Representação.

#### **4.4 Diretrizes de Acesso à infraestrutura e serviços de qualidade**

- a) Preparar o território para demanda incremental por serviços públicos e infraestrutura gerada e/ou estimulada pelo empreendimento por meio da implantação de equipamentos e políticas públicas;
- b) Considerar as naturezas distintas dos fluxos migratórios durante os períodos de implantação e operação para definição das ações e respectivos investimentos;
- c) Adotar abordagem integradora de políticas públicas das esferas municipal, estadual e federal;
- d) Adotar visão territorial considerando a lógica regional do sistema de cidades e sua dinâmica de usos dos serviços e equipamentos.

#### **4.5 Diretrizes de Participação social e governança compartilhada**

- a) Garantir a participação dos diversos grupos da sociedade no processo do PDRS, com atenção especial aos grupos mais vulneráveis;
- b) Garantir flexibilidade nos formatos de participação para adaptação aos contextos locais;
- c) Exercitar o diálogo interfederativo e a participação e controle social em uma perspectiva evolutiva, ampliando a colaboração a cada etapa do processo;

## 5 Diretrizes Metodológicas do PDRS

### 5.1 Sobre o Diagnóstico do PDRS

#### 5.1.1 Estrutura Básica do Diagnóstico do PDRS

VERTENTE	CONTEÚDO BÁSICO
Caracterização do Território	<b>Caracterização Socioeconômica:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Levantamento dos aspectos demográficos, estratos populacionais e dinâmicas migratórias existentes;</li> <li>Caracterização dos meios de vida, hábitos e costumes, relações sociais, culturais e de memória dos habitantes com recorte específico para povos e comunidades tradicionais;</li> <li>Identificação e dimensionamento de capacidade dos meios produtivos e de acesso a renda, da mão de obra disponível, caracterização das atividades econômicas e sócio-produtivas, arranjos e cadeias produtivas locais.</li> </ul>
	<b>Caracterização Espacial e Ambiental:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tipificação da morfologia espacial, uso do solo, relevo, hidrografia, cobertura vegetal, aglomerações humanas, malha viária;</li> <li>Caracterização dos biomas, fauna e flora, relevo, geologia e hidrografia.</li> </ul>
	<b>Caracterização de Políticas Públicas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dimensionamento do estado da oferta de infraestrutura e serviços públicos, quantificação dos deficit e carências por município.</li> <li>Identificação das políticas, planos e programas existentes no território (ADT, PAS, ZEE, PRDA, etc...)</li> <li>Desempenho de análises de lacunas e sobreposições entre os elementos identificados.</li> </ul>
Linha de Base	Identificação e seleção de indicadores para monitorar cada uma das vertentes temáticas do PDRS.
	Coleção de séries históricas dos indicadores selecionados prévias à inflexão ocasionada pelo empreendimento.
	Criação de sistema de monitoramento a partir da concepção de partidos analíticos e novos indicadores de análise.

Tabela 5-1 Estrutura Básica de Diagnóstico do PDRS

Fonte: Consórcio Instituto Dialog – EISA – Novante, 2017

## 5.2 Sobre o Prognóstico e Planejamento do PDRS

### 5.2.1 Estrutura Básica do Estudo Prospectivo do PDRS

PERSPECTIVA	CONTEÚDO DOS CENÁRIOS	ANÁLISES
Demográfica	Projeção do crescimento populacional, em horizonte de 15 anos, desagregado por estratos etários e de renda, por município	Identificação de pontos de tensão e sobrecarga de equipamentos e serviços caracterizando as necessidades críticas de investimento ao longo do tempo assim como os gargalos e caminhos críticos para o atingimento do cenário prospectivo.
Infraestrutura e Serviços	Mensuração dos deficit/superavit de equipamentos e serviços públicos atuais por município a partir da comparação dos dados de oferta de equipamentos e serviços com parâmetros nacionais e internacionais de suficiência de oferta;	
	Projeção do deficit/superavit de equipamentos e serviços por município em horizonte de 15 anos em função do crescimento populacional;	
Econômica	Projeção da retenção de massa salarial direta, indireta e induzida por município;	Identificação de setores críticos para fomento e prazos críticos para preparação do território para aproveitamento das oportunidades;
	Projeção das aquisições, diretas, indiretas e induzidas, por município;	Identificação de caminhos críticos para a retenção local de valor econômico;
	Projeção da arrecação municipal e das transferências estaduais e federais por município.	Identificação das disparidades regionais e temporais ao comparar os deficit/superavit e a disponibilidade de recursos nos municípios.
Espacial	Projeção da quantidade de hectares necessários para habitação, uso industrial, infraestrutura pública e espaços públicos;	Identificação de lacunas, pontos de estrangulamento e potenciais em termos de desenho territorial e uso do solo;
		Visualização espacial em mapas das áreas críticas para expansão urbana, riscos de ocupação irregular, ameaças à unidades de conservação etc.

Tabela 5-2 Estrutura Básica do Estudo Prospectivo do PDRS

Fonte: Consórcio Instituto Dialog – EISA – Novante, 2017

### 5.2.2 Estrutura Básica de Planejamento do PDRS

EIXO	DIRETRIZES	AÇÕES CHAVE		
		ETAPA 01	ETAPA 02	ETAPA 03
I. Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental	<p>Identificar antecipadamente fragilidades na regulação de uso do solo e ordenamento que podem ameaçar e/ou prejudicar o processo de desenvolvimento territorial e a implantação do PDRS;</p> <p>Zelar pela visão holística do planejamento regional considerando aspectos territoriais e urbanos;</p> <p>Prover o amparo regulatório para uso do solo e ordenamento urbano;</p> <p>Empreender ações específicas voltadas para a regularização fundiária com a antecedência adequada ao processo de desenvolvimento regional;</p> <p>Adotar abordagem protetiva aos ativos ambientais identificados de forma a criar sinergias com os programas do PDRS.</p>	Regularização fundiária.		<p>Implementação de ciclos de monitoramento e avaliação das ações anteriores, ações de melhoria contínua e novos ciclos de planejamento e ação.</p> <p>Implantação e operacionalização de Edital para projetos da sociedade civil.</p>
		Revisão dos zoneamentos e planejamentos urbanos/territoriais e legislação respectiva.		

EIXO	DIRETRIZES	AÇÕES CHAVE		
		ETAPA 01	ETAPA 02	ETAPA 03
II. Retenção, Multiplicação e Distribuição Local de Renda	Ampliar o potencial de multiplicação e indução da renda local fortalecendo cadeias produtivas complementares, infraestrutura produtiva e capacitação dos trabalhadores;	Qualificação profissional e incentivo ao empreendedorismo.	Estruturação do Sistema Local de Qualificação Profissional	Implementação de ciclos de monitoramento e avaliação das ações anteriores, ações de melhoria contínua e novos ciclos de planejamento e ação.
	Desenvolver o ambiente empreendedor local e o desenvolvimento das vocações e potencialidades locais.	Fortalecimento de entidades de classe, cooperativas, sindicatos e demais órgãos de suporte à atividade produtiva.		
	Ampliar a retenção local da massa salarial gerada pelo empreendimento por meio da contratação de mão de obra local;	Disponibilização e facilitação do acesso a crédito produtivo.	Preparação para Fornecimento Local	
		Suporte técnico e assessoria para os empreendedores.		
	Ampliar a participação local nas aquisições de insumos e serviços por meio de políticas de suprimentos que estabeleçam critérios de preferência local assim como de iniciativas de fomento à formação de fornecedores;	Disponibilização e qualificação da estrutura pública de suporte ao trabalhador e ao empreendedor.	Gestão do processo de desmobilização da obra	Implantação e operacionalização de Edital para projetos da sociedade civil.
		Integração dos programas públicos existentes para esta finalidade.		

EIXO	DIRETRIZES	AÇÕES CHAVE		
		ETAPA 01	ETAPA 02	ETAPA 03
III. Fortalecimento de Capacidades Locais	Fortalecer capacidades das lideranças e servidores públicos locais para: - Gestão das finanças públicas e busca/manutenção da regularidade fiscal; - Ampliação de arrecadação própria; - Colaboração interfederativa, formulação e gestão de convênios; - Implantação de investimentos, gestão de processos licitatórios e implantação de projetos; - Adoção e melhoria de mecanismos de transparência e prestação de contas.	Capacitação da sociedade civil local.		Implementação de ciclos de monitoramento e avaliação das ações anteriores, ações de melhoria contínua e novos ciclos de planejamento e ação.
	Fortalecer capacidades das lideranças comunitárias para: - Cooperação, associativismo e empreendedorismo; - Participação social e representação.	Capacitação da gestão pública local.		
		Preparação para destinação/gestão de recursos		
IV. Acesso à Infraestrutura e Serviços de Qualidade	Preparar o território para demanda incremental por serviços públicos e infraestrutura gerada e/ou estimulada pelo empreendimento por meio da implantação de equipamentos e políticas públicas;	Projetos de Infraestrutura Urbana.		Implantação e operacionalização de Edital para projetos da sociedade civil.
	Considerar as naturezas distintas dos fluxos migratórios durante os períodos de implantação e operação para definição das ações e respectivos investimentos;	Projetos de Infraestrutura Produtiva.		
	Adotar abordagem integradora de políticas públicas das esferas municipal, estadual e federal;  Adotar visão territorial considerando a lógica regional do sistema de cidades e sua dinâmica de usos dos serviços e equipamentos.	Fortalecimento de Serviços Públicos.		

EIXO	DIRETRIZES	AOES CHAVE		
		ETAPA 01	ETAPA 02	ETAPA 03
V. Participaao Social e Governana Compartilhada	Garantir a participaao dos diversos grupos da sociedade no processo do PDRS, com atenao especial aos grupos mais vulneraveis;	Implantaao das estruturas de participaao social e governana do PDRS.	Preparaao para captaao de recursos privados.	Operacionalizaao do Sistema de Governana do PDRS
	Garantir flexibilidade nos formatos de participaao para adaptaao aos contextos locais; Exercitar o dialogo interfederativo e a participaao e controle social em uma perspectiva evolutiva, ampliando a colaboraao a cada etapa do processo;	Preparaao para gestao e integraao de polticas pblicas.		

Tabela 5-3 Estrutura Bsica do Plano Prospectivo do PDRS

Fonte: Consrcio Instituto Dialog – EISA – Novante, 2017

## 6 Diretrizes de Implantação e Condução do PDRS

### 6.1 Faseamento e Fluxograma de Processos do PDRS

O PDRS está estruturado em três Etapas que se relacionam com o rito de implantação de empreendimentos hidrelétricos. A forma com que os processos do PDRS estão organizados está apresentada no diagrama da Figura 6-1 a seguir:

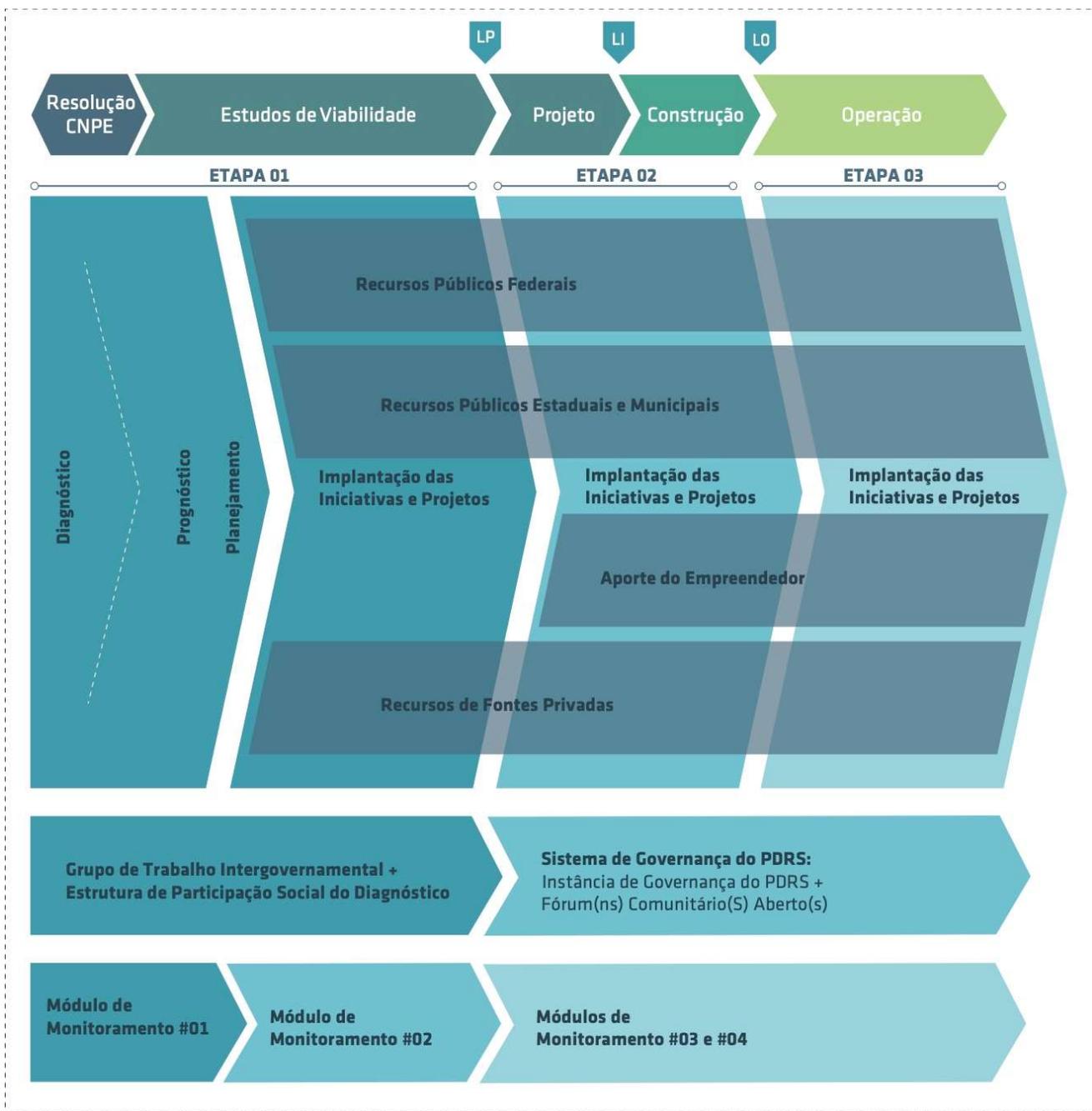


Figura 6-1 Fluxograma de Processos do PDRS  
Fonte: Consórcio Instituto Dialog-Eisa-Novante



As etapas dos processos são encadeadas de modo que o PDRS possa, por um lado, cumprir função estratégica no rito de implantação do empreendimento antecipando ações preparatórias e estruturantes e, por outro, permitir que o território amadureça seu campo de interação social e institucional na direção da apropriação, distribuição de responsabilidades e ganho de autonomia. Cabe a ressalva de que, embora as etapas do PDRS estejam vinculadas conceitualmente ao faseamento da implantação do empreendimento, essa conexão não necessariamente se dá no tempo.

Para o entendimento do faseamento conceitual do PDRS destacamos a importância de três marcos que representam relações de precedência entre etapas e suas respectivas atividades: i) O processo do PDRS tem início quando da publicação de Resolução específica para este fim por parte do CNPE. Este ato concretiza a intenção de implantação do empreendimento estruturante conferindo materialidade ao PDRS. A partir desse momento, deve-se dar início ao Diagnóstico do PDRS e à respectiva estrutura de participação social; ii) O Planejamento do PDRS deve estar concluído anteriormente à realização do leilão do empreendimento e à subsequente assinatura do contrato de concessão, de maneira que seja possível levar a compromisso, no âmbito do contrato, o valor estimado de contribuição do empreendedor para com a Agenda de Projetos Estruturantes do PDRS; iii) O Sistema de Governança do PDRS deve ser implantado após a emissão da licença prévia e ocorrência do leilão, para que se possa dar sequência em sua agenda de projetos e prosseguir com os planos subsequentes;

As iniciativas e projetos do PDRS são implantados, a cada etapa, em acordo com as diretrizes de conteúdo apresentadas neste relatório.

O processo de governança do PDRS se divide em apenas duas etapas e está descrito em detalhes no capítulo respectivo desse relatório.

O processo de “Monitoramento” se inicia com foco no levantamento e tratamento da coleção de dados que servirá de base para todas as etapas do PDRS, funcionando ao longo do processo de seu desenvolvimento desde a fase de diagnóstico, Módulo de Monitoramento#01, até o Módulo de Monitoramento#04 (conforme genericamente indicado na Figura 6-1).

## 7 O Modelo de Governança Administrativa do PDRS

### 7.1 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 de Trabalho 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 de Trabalho Intergovernamental e a evolução do formato do Fórum Comunitário Aberto. A Figura 7-1 que correspondente ao diagrama do processo do PDRS e da sua governança está apresentada a seguir.

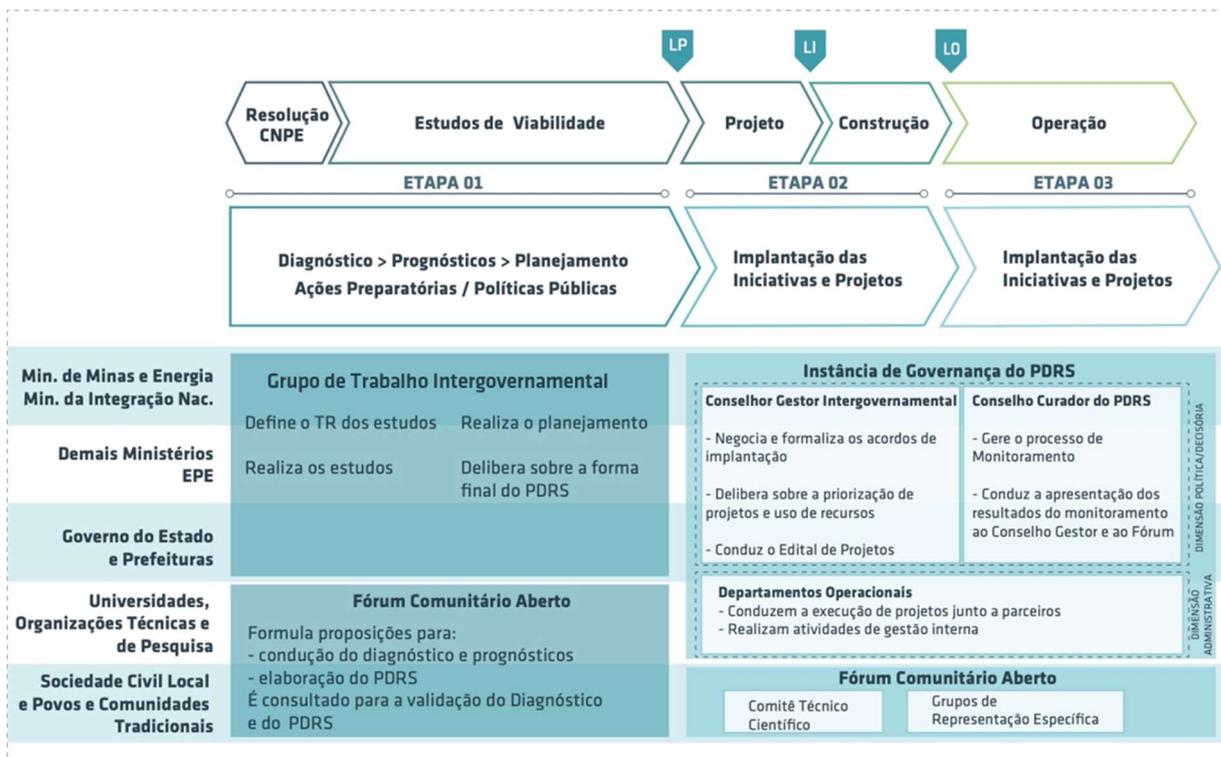


Figura 7-1 Relação do Modelo de Governança com as etapas do PDRS e com os stakeholders do processo  
Fonte: Consórcio Instituto Dialog-Eisa-Novante

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

- i. **Grupo de Trabalho 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.

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.

- ii. **Fórum(ns) Comunitário(s) Aberto(s)** – Os Fóruns operam como oficinas comunitárias e têm caráter consultivo em relação ao Grupo de Trabalho 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.

### 7.1.2 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 se divide 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 de Trabalho 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. 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, captação de recursos e suporte jurídico para projetos e parcerias.
- 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.
- 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.

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.

## 7.2 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 7-2, a seguir:

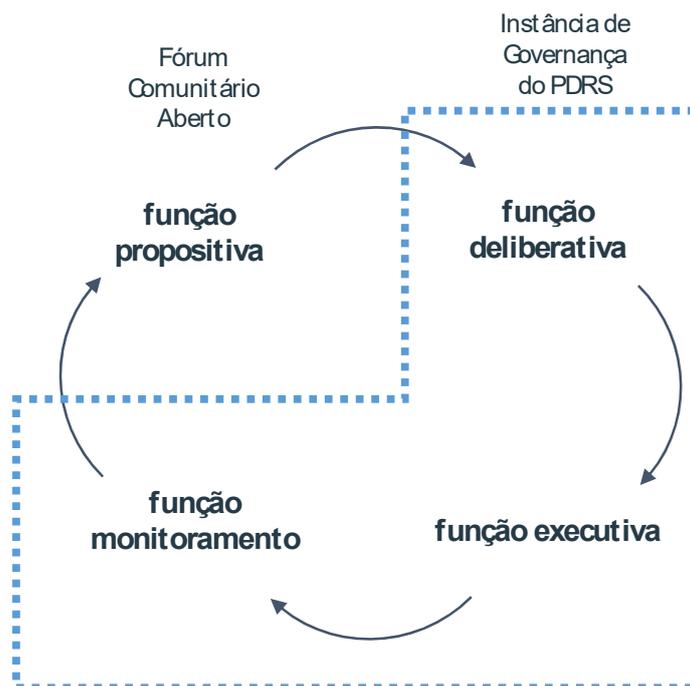


Figura 7-2 Funções do Modelo de Governança Administrativa

Fonte: Consórcio Instituto Dialog - Eisa – Novante

### 7.2.1 O Fórum Comunitário Aberto

O ciclo das funções de governança se inicia com o Fórum Comunitário Aberto, espaço de participação 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.

#### 7.2.1.1 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.

### 7.2.2 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 Relatório Técnico 05 - 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.

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

38

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 de 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.

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

A Instância de Governança do PDRS se organiza internamente conforme o diagrama da Figura 7-3 a seguir:

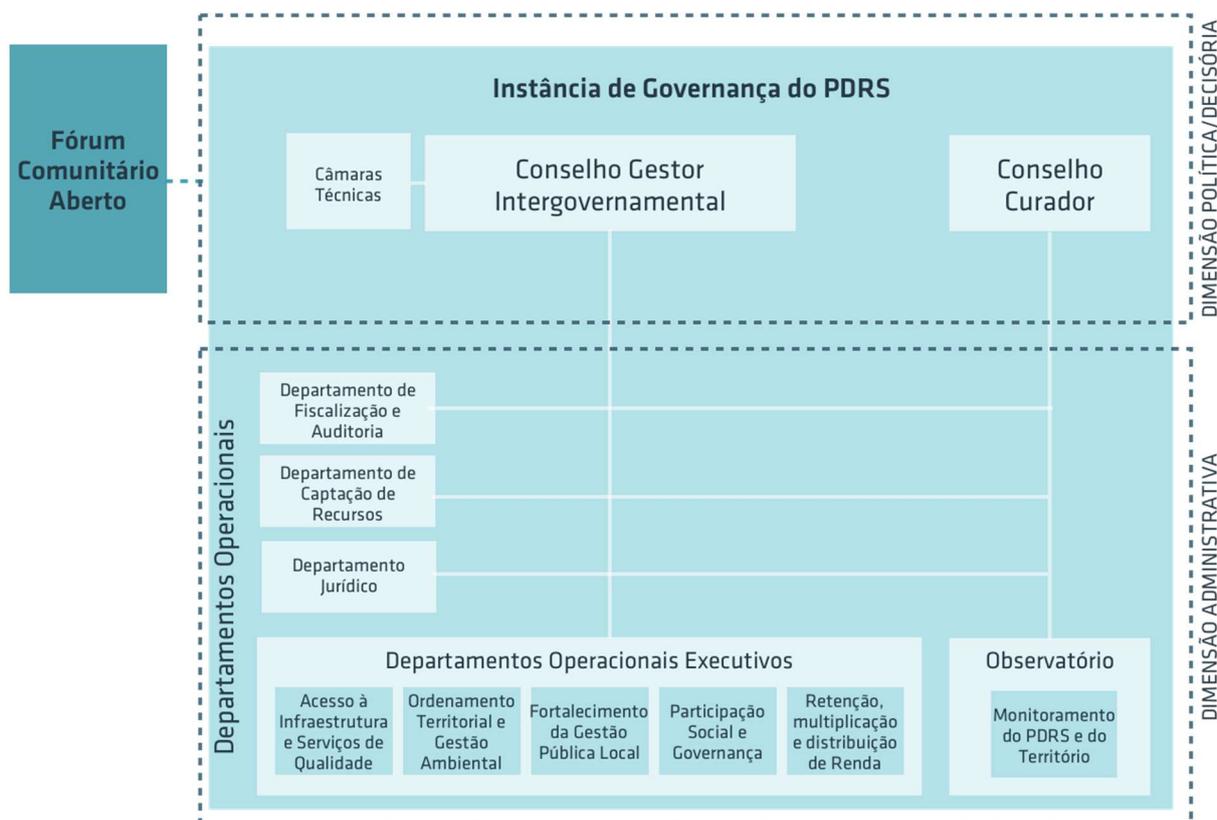


Figura 7-3 Estrutura Organizacional da Instância de Governança do PDRS

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.

#### 7.2.2.2 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.

#### 7.2.2.3 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.

#### 7.2.2.4 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.

#### 7.2.2.5 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.

#### 7.2.2.6 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.

### 7.2.2.7 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*.

## 8 O Financiamento do PDRS

O PDRS é uma política pública de desenvolvimento territorial que requiere alta monta de investimento, segurança jurídica na execução e estabilidade previsibilidade de médio e longo prazos em relação à disponibilidade 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.

O diagrama a seguir da Figura 8-1 apresenta, em termos conceituais a dinâmica de evolução esperada dos recursos por fonte no curso do processo:

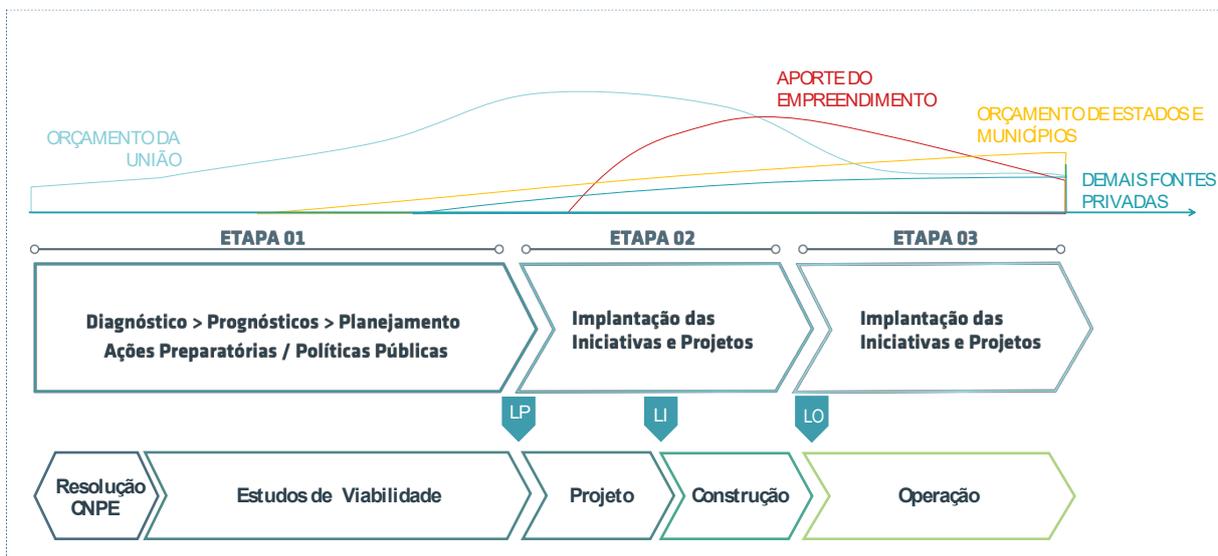


Figura 8-1 Diagrama conceitual da distribuição de recursos por fonte no tempo

Fonte: Consórcio Instituto Dialog-Eisa-Novante

### 8.1 Diretrizes para o Financiamento do PDRS

#### 8.1.1 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;

### 8.1.2 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 elecadas 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;

### 8.1.3 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.

### 8.1.4 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.

## 9 O Sistema de Monitoramento do PDRS

A finalidade do monitoramento no âmbito do PDRS é o acompanhamento, por meio de indicadores e dispositivos analíticos, das ações e dos principais fatores indutores da transformação regional. Desta forma, estabelece-se como premissa sua distinção em relação aos esforços de monitoramento orientados para o processo de implantação do empreendimento. Os processos de monitoramento – da implantação do empreendimento e do PDRS – diferem em propósito e, conseqüentemente, demandam definição conceitual e abordagem metodológica distintas. Cabe ressaltar, entretanto, a relação indissociável entre os processos no campo da prática e a conseqüente e inevitável necessidade de tratamento desta relação nos domínios de monitoramento.

Este capítulo trata da apresentação do Sistema de Monitoramento do PDRS, esclarecendo sua natureza e propósito em cada etapa do ciclo de implantação de uma usina hidrelétrica, bem como sua relação com o processo de implantação do empreendimento.

Isto posto, é correto afirmar que o monitoramento é um dos subprocessos contidos no Modelo de Desenvolvimento Regional Sustentável e, portanto, se integra à sua abordagem conceitual e metodológica e reflete seu faseamento.

O Processo de Monitoramento do PDRS se ampara em uma base de premissas conceituais que configuram uma narrativa central que se estabelecerá, por fim, como o objeto de observação e monitoramento. Apresentamos aqui as premissas que constituem esta narrativa:

- Os territórios podem se encontrar em condições socioeconômicas e ambientais diversas anteriormente à implantação do(s) empreendimento(s). O estado destas condições pode variar em termos de suficiência e/ou adequação às necessidades do território;
- Os territórios vivem em processos constantes de desenvolvimento, com graus distintos de aceleração, apropriação e distribuição de resultados em função dos elementos constituintes de sua economia, cultura, tecido social e político;
- Empreendimentos de grande porte vinculados a territórios provocam mudanças nas relações constitutivas dos meios social, econômico e ambiental locais que podem variar quanto à natureza, escala de intensidade e abrangência; e grau de subjetividade, em função das especificidades das suas características. Não obstante, considera-se que, independentemente das especificidades de cada empreendimento, haverá incidência de mudanças socioeconômicas e ambientais que inflexionam o processo de desenvolvimento em curso na região;
- O porte do empreendimento é variável altamente correlacionada com o grau de inflexão sobre o processo de desenvolvimento por ele gerada;

- A região impactada estará submetida a incremento populacional de caráter extraordinário, advindo dos trabalhadores e migrantes espontâneos, durante os períodos de implantação e operação do empreendimento;
- O crescimento populacional incremental, em relação ao crescimento vegetativo projetado, gera demanda adicional por infraestrutura e serviços públicos;
- A arrecadação tributária incremental, gerada pelo empreendimento e seus efeitos indiretos, ocorre em tempo futuro, atingindo maturidade após a implantação do empreendimento, enquanto a necessidade pelo incremento de infraestrutura e serviços públicos se inicia a partir do anúncio do empreendimento;
- A dimensão da inflexão sobre o processo de desenvolvimento é relativa, ou seja, os mesmos comportamentos e características dos empreendimentos podem gerar inflexões de dimensão e relevância distintas de acordo com o porte e as condições estruturais da região onde se implantam.

Em síntese, o processo de monitoramento do PDRS tem como objeto central de observação o conjunto de fenômenos que constituem o processo de desenvolvimento regional sustentável. Este, por sua vez, entendido como a resultante da inflexão do(s) empreendimento(s) sobre o processo de desenvolvimento em curso anteriormente à sua implantação. A Figura 9-1, a seguir, exhibe as etapas do processo de monitoramento posicionadas ao longo do rito de implantação do empreendimento:

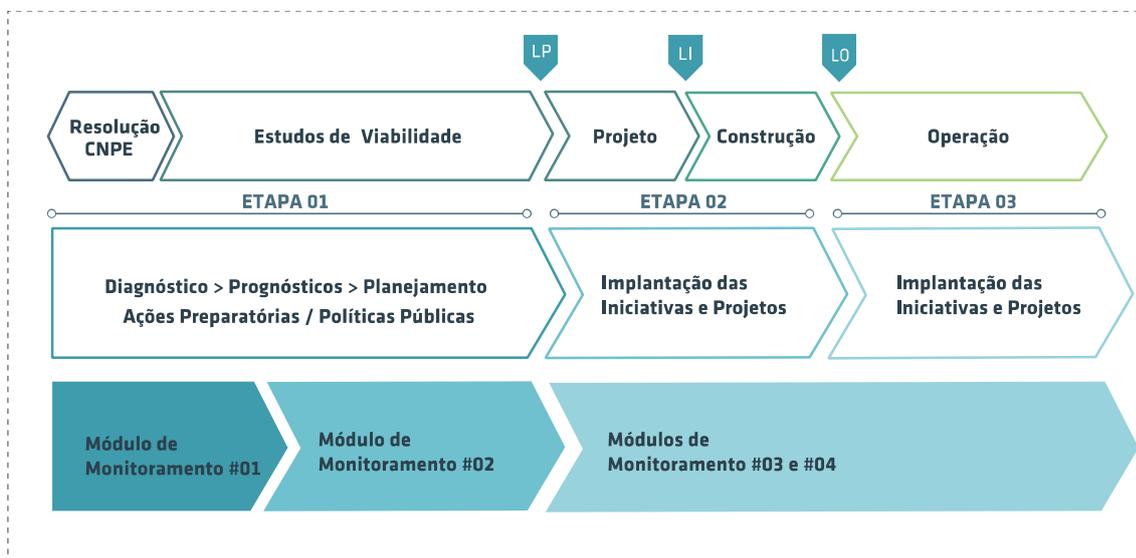


Figura 9-1 Etapas do processo de monitoramento de indicadores do PDRS em relação às etapas de implantação do empreendimento

Fonte: Consórcio Instituto Dialog - Eisa – Novante

## 9.1 Módulos de monitoramento

Todo o processo de monitoramento do PDRS compreende quatro módulos, que estabelecem vínculos com as etapas de implantação do empreendimento, em função de seus diagnósticos, estudos e projetos relacionados. A construção da Linha de Base se dá no módulo 1, enquanto os demais módulos estão orientados para a produção de indicadores analíticos a partir da cesta de indicadores proposta no módulo 1. A descrição metodológica dos módulos que compõem o Sistema de Monitoramento do PDRS está apresentada a seguir:

### 9.1.1 Módulo de Monitoramento #01

*Enfoque: construção de linha de base especializada e analítica e qualificação do estado de oferta de infraestrutura e serviços públicos.*

O Módulo de Monitoramento #01 se dá na primeira fase do PDRS, concomitante à realização dos Estudos de Inventário Hidrelétrico, e cumpre a função de estabelecer a caracterização da região de abrangência no que concerne aos aspectos estruturantes do território que podem ser preponderantes na preparação da região para receber os empreendimentos previstos e as subsequentes transformações sociais, econômicas e ambientais. Apesar da concomitância conceitual, o Módulo de Monitoramento #01 pode ser realizado de forma independente em relação aos Estudos de Inventário Hidrelétrico. Nesta hipótese, o esforço de monitoramento deste módulo estará fundamentado no Diagnóstico do PDRS, que por sua vez, ocorrerá tomando como referências outros instrumentos de avaliação territorial, tais como planos de bacia, zoneamentos ecológicos econômicos, agendas de desenvolvimento territorial, planos diretores e planos setoriais, entre outros.

O monitoramento nesta etapa exerce papel primordial na fundamentação da narrativa de desenvolvimento que se dará no território a partir da implantação do empreendimento. A compreensão profunda e acurada da situação socioeconômica e ambiental do território, anterior à entrada dos empreendimentos, é o primeiro passo para a definição dos contornos do processo de desenvolvimento territorial que se dará a seguir.

Para isso, o Módulo de Monitoramento #01 é composto por dois instrumentos de monitoramento, com funções distintas e complementares, a saber:

#### **Linha de Base:**

Este instrumento constitui a caracterização da região de abrangência a partir de coleções de indicadores representativos do processo de desenvolvimento em curso do território e seus desdobramentos sobre os meios social, econômico e ambiental. A Linha de Base estabelece o alicerce de dados para fundamentar as análises, cruzamentos, projeções e comparações nas etapas subsequentes.

Para tanto, uma linha de base efetiva deve adotar um padrão estruturado e espacializado de organização dos indicadores, o que permite a adoção de partidos analíticos, tais como averiguação de padrões estatísticos, projeções, correlações, relações de causa e efeito entre indicadores, verificação de disparidades demográficas, socioeconômicas e regionais, entre muitos outros. Nesse sentido, a Linha de Base deve ser composta não apenas por uma “fotografia” do momento anterior à chegada do empreendimento, mas por uma coletânea de séries históricas em cada indicador. Somente a partir de séries históricas consistentes, de indicadores previamente qualificados, torna-se possível realizar análises a partir das quais se possa explorar hipóteses e prognósticos e gerar evidências científicas do grau de influência e contribuição do empreendimento para com o processo de desenvolvimento do território.

Orientada pela estruturação do PDRS, a Linha de Base deve compreender temas de caracterização do estado de bem estar socioeconômico da população, bem como do estado dos recursos e serviços ambientais, conforme temas sugeridos apresentados no diagrama da abordagem temática do PDRS, Figura 4-1.

#### **Quantificação do Estado de Oferta de Infraestrutura e Serviços Públicos:**

Um dos aspectos de caráter estruturante na dinâmica de desenvolvimento territorial resultante da implantação de grandes empreendimentos hidrelétricos é a oferta de infraestrutura e serviços públicos. Ao adotar-se o pressuposto conceitual de que haverá necessidade de incremento da oferta de infraestrutura e serviços em função da aceleração do crescimento populacional e pressão sobre a estrutura existente, torna-se primordial a averiguação quantitativa do estado desta oferta anteriormente à implantação do(s) empreendimento(s), para que seja possível prever a necessidade de investimento e, na medida do possível, antecipar discussões na sociedade sobre a viabilização técnica e financeira destes investimentos.

A quantificação do estado de oferta de infraestrutura e serviços deve se dar em cada município da região de abrangência da linha de base a partir da comparação dos indicadores atuais de oferta com parâmetros legais e diretrizes nacionais de qualidade da oferta de serviços e infraestrutura pública (p. ex., vagas escolares/1.000 habitantes, leitos hospitalares/1.000 habitantes, viaturas policiais/1.000 habitantes, entre outros). Esse estudo tem por resultado inicial o déficit ou superávit quantificados em unidades físicas e desagregados por serviço ou equipamento público. Esse exercício pode ainda ser complementado com a monetarização do déficit ou superávit em moeda corrente a partir da utilização de referências de custos unitários.

#### **9.1.2 Módulo de Monitoramento #02**

*Enfoque: realização de projeções e prognósticos a partir da confrontação dos dados do Módulo de Monitoramento #01 com as informações dos Estudos de Viabilidade do*

*aproveitamento hidrelétrico nos temas Infraestrutura e Serviços, Renda e Meio Ambiente.*

O Módulo de Monitoramento #02 ocorre ao longo das etapas de estudos de viabilidade e projeto e se relaciona com os dados produzidos nestas fases buscando complementar e aprimorar as análises do processo de Desenvolvimento Regional Sustentável.

Nesse momento do rito de implantação, há disponibilidade de dados mais precisos sobre as formas de inflexão do empreendimento sobre a dinâmica de desenvolvimento do território, de maneira que torna-se possível confrontar estes dados com aqueles capturados e estruturados no Módulo de Monitoramento #01, produzindo projeções e prognósticos sobre cenários possíveis de desenvolvimento regional.

O trabalho nesse módulo consiste em utilizar dados de projeto sobre o empreendimento produzidos nos estudos de viabilidade, tais como histograma de mão de obra, projeção de contribuição tributária, demanda por infraestrutura direta e indireta de atendimento ao empreendimento, entre outros, para produzir prognósticos em diferentes cenários.

Para o desenvolvimento de tais projeções são necessárias, em antecipado, as seguintes medidas:

- i. construir ou atualizar as Matrizes Insumo-Produto de instâncias nacional, estadual e municipal;
- ii. dimensionar os tributos, o potencial de emprego, renda e compras locais do empreendimento;
- iii. aplicar multiplicadores para averiguação de efeitos indiretos e induzidos na renda;
- iv. fazer projeções de crescimento demográfico;
- v. mapear a evolução no tempo das curvas de arrecadação federal, estadual e municipal e transferências.

Nesse momento do monitoramento, pode-se dedicar esforço para a elaborações em diversos temas. Destacamos aqui dois grupos temáticos de prognósticos cujos resultados podem subsidiar decisões de caráter estrutural na preparação do território para o processo de desenvolvimento e na subsequente construção de acordos de investimento:

#### **Infraestrutura e Serviços Públicos:**

- Estado de oferta (déficit/superávit) de serviços e equipamentos, desagregado por tipo de serviço e equipamento, em cenário tendencial sem a influência do empreendimento;

- Necessidade de oferta incremental de serviços e equipamentos, desagregado por tipo de serviço e equipamento, em cenários exploratórios a partir de diferentes premissas de porte e configuração do empreendimento;
- Evolução da arrecadação municipal e estadual em cenário tendencial e nos cenários exploratórios quantificando a arrecadação incremental em cada hipótese de porte e configuração do empreendimento;

A informação precisa da inflexão do empreendimento sobre a necessidade de infraestrutura e serviços públicos sobre as contas públicas é primordial para as decisões de investimento e para a distribuição de responsabilidades entre empreendedor e poder público. A implantação de um grande empreendimento hidrelétrico tem influência direta nas finanças públicas sob diversas perspectivas. Por um lado, o crescimento demográfico incremental, estimulado pela chegada do empreendimento, pressiona a infraestrutura e os serviços públicos, muitas vezes agravando situações já existentes de déficit de equipamentos e serviços. Por outro, o empreendimento gera efeitos diretos e indiretos de geração de renda e arrecadação de impostos significativos para os territórios. Em princípio, os ganhos incrementais de renda deveriam equivaler às demandas incrementais por infraestrutura e serviços ou superá-las; entretanto, há que se observar alguns aspectos que contribuem para o desequilíbrio dessa equação:

- Desequilíbrio entre a distribuição geográfica do impacto e a distribuição da arrecadação tributária entre os municípios sob impacto;
- Desencontro entre o tempo de ocorrência do crescimento demográfico e consequente pressão sobre infraestrutura e serviços, que tem início praticamente imediato e aceleração rápida, e a curva de arrecadação tributária, que evolui mais lentamente.

Para lidar com as decisões decorrentes dessa balança entre demanda por infraestrutura e recursos com intencionalidade e assertividade, é necessário mensurar cada aspecto que constitui essa dinâmica.

- Quantificação do déficit ou superávit incremental futuro, em horizonte de 10 anos, resultante da comparação do crescimento populacional projetado em cenário tendencial com cenários que levem em conta a inflexão do empreendimento. A curva de quantidades de habitantes ao longo do tempo multiplica os parâmetros de qualidade de serviços e infraestrutura pública e resulta no déficit ou superávit total em moeda corrente a cada ano;
- Quantificação da arrecadação incremental, em horizonte de 10 anos, considerando o pagamento direto de impostos pelo empreendimento, em nível municipal e estimativa dos repasses estaduais e federais, e a arrecadação tributária proveniente dos efeitos indiretos do empreendimento sobre as atividades econômicas locais.

De posse dos resultados de prognósticos dessa natureza, amparados por sólido alicerce técnico-científico, é possível observar as balanças de inflexão das contas públicas em cada município e o resultado regional do somatório das balanças municipais. A averiguação quantitativa da distribuição regional das demandas por infraestrutura e da arrecadação incremental deve tornar-se referência para a definição de uma agenda de projetos de desenvolvimento regional, estabelecendo-se como um arcabouço de fatos e dados confiáveis a partir do qual sejam promovidos os acordos de investimento e gestão das transformações no território.

**Renda:**

- Evolução da renda em cenário tendencial por município e por faixa de renda;
- Evolução dos efeitos da presença do(s) empreendimento(s), nos diferentes cenários de porte e configuração, sobre a renda de forma direta, indireta e induzida;

A gestão da informação sobre a geração e distribuição de renda é um elemento essencial para o entendimento da dinâmica de desenvolvimento territorial. Por isso, o exame antecipado das mudanças potenciais nesse aspecto demanda atenção específica e rigor técnico e metodológico.

Para uma compreensão assertiva dos fenômenos ligados à renda é preciso considerar nas projeções os efeitos diretos, indiretos e induzidos a partir do uso de multiplicadores extraídos das matrizes insumo produto em cada município.

Esse grupo de prognósticos permite compreender a forma com que a contribuição do empreendimento para o incremento da renda ocorre:

- i. espacialmente entre os municípios da região;
- ii. setorialmente pelas atividades econômicas; e
- iii. demograficamente pelos extratos da população e faixas de renda. Isso permite antever tendências de evasão e/ou concentração de renda e antecipar medidas preventivas na tentativa de fomentar a retenção local e distribuição equitativa e justa de renda.

**9.1.3 Módulo de Monitoramento #03**

*Enfoque: acompanhamento dos indicadores dos módulos anteriores e desenvolvimento de camadas de indicadores analíticos para monitoramento da evolução do PDRS, considerando as disparidades e desigualdades demográficas, sociais, econômicas e regionais.*

Esta etapa do processo de monitoramento contempla os esforços de acompanhamento dos indicadores selecionados no Módulo de Monitoramento #01 para fins de

mensuração dos fenômenos ligados ao desenvolvimento territorial e da eficácia das ações do PDRS enquanto eixo de fomento do processo de desenvolvimento.

É preciso, nesse momento, ampliar o entendimento da finalidade do monitoramento para além do acompanhamento de indicadores e, para isso, é necessário compreender a complexa dinâmica de desenvolvimento que se dá em um território que recebe um grande empreendimento hidrelétrico. Há que se levar em conta a sobreposição dos processos de desenvolvimento territorial que ocorrem simultaneamente no espaço e as interações entre eles.

A primeira camada é caracterizada pelo progresso tendencial das curvas de indicadores que ocorreria no território em função de seus elementos endógenos, sem considerar a influência do empreendimento. A segunda camada é definida pela inflexão do empreendimento sobre os comportamentos tendenciais dos indicadores, podendo gerar mudanças na direção e nas acelerações de suas curvas ao longo do tempo. Relacionando-se com as duas anteriores, há a camada de influência do PDRS per si, cujas ações podem fomentar e dinamizar fenômenos positivos e mitigar e amenizar fenômenos negativos.

Ocorre que, à medida que todos esses agentes atuam sobre a dinâmica socioeconômica e ambiental do território ao mesmo tempo, a tarefa de observar o comportamento desta dinâmica por meio de indicadores precisa considerar tal complexidade. Isto posto, consolida-se a premissa de que o monitoramento de indicadores nesse contexto cumpre também o propósito de identificar e esclarecer a forma com que os vetores exógenos exercem influência sobre o processo de desenvolvimento endógeno e, assim, subsidiar as decisões de gestão do desenvolvimento tanto no âmbito do PDRS quanto nas esferas da gestão pública e comunitária.

Para este fim, é necessário criar indicadores analíticos para além daqueles advindos de fontes secundárias que compõem a cesta de monitoramento concebida no Módulo #01. Indicadores orientados para elucidar a intensidade das inflexões por meio de medidas de comparação com a linha de base, bem como seu comportamento espacial e demográfico por meio de medidas de disparidade entre os municípios, estratos demográficos e de renda.

Por fim, cabe destacar a importância das metodologias de agrupamento e regionalização de indicadores para criação dos indicadores analíticos. Para o entendimento correto da forma com que o processo de desenvolvimento se distribui pelo espaço e pelos grupos demográficos e estratos de renda, não se deve trabalhar somente com agrupamentos (geográficos ou temáticos) de indicadores feitos através de médias ou medianas, mas sim considerar as medidas de disparidade. Nesse sentido deve-se utilizar dispositivos estatísticos como desvio padrão, desvio padrão relativo, variância, covariância, entre outros, para criar indicadores de desigualdades regionais, demográficas e de renda, a fim de observar a distribuição dos benefícios do processo de desenvolvimento.

O monitoramento de indicadores analíticos que considerem as relações entre os diferentes eixos de fomento do processo de desenvolvimento, bem como as disparidades na distribuição de seus danos e benefícios, torna-se instrumento de construção de políticas públicas e decisões coletivas mais assertivas e duradouras. O produto desse monitoramento configura-se, portanto, como subsídio objetivo e constante das instâncias de governança pública, dentre elas a governança do próprio PDRS, a partir do qual estes grupos passam a ter condições de compreender a complexidade das narrativas de desenvolvimento e impacto sobre o território e empreender iniciativas de fomento e gestão.

#### 9.1.4 Módulo de Monitoramento #04

*Enfoque: desenvolvimento de camadas de indicadores analíticos para averiguação de causalidade entre os comportamentos e características do(s) empreendimento(s) e os fenômenos do território.*

Da necessidade de observar a evolução dos fenômenos sociais e econômicos potencialmente associáveis à intervenção do empreendimento, surge o desafio de investigar os graus de causalidade entre a presença do empreendimento e a ocorrência e intensidade destes fenômenos. Para isso, é preciso modelar um sistema de indicadores devidamente correlacionados capaz de ilustrar as cadeias de causa e efeito que se originam nos comportamentos e nas características do empreendimento e que geram mudanças nos meios de vida do território. Neste momento, deve-se realizar uma análise da conjuntura socioeconômica, para verificar outros fatores de influência na região, capazes de influenciar o resultado apresentado pelos indicadores.

O Módulo de Monitoramento #04 trata do emprego de inteligência específica para modelagem da base de dados, criando indicadores analíticos baseados no cruzamento dos dados de monitoramento do PDRS com aqueles derivados do licenciamento ambiental. Esse esforço se dá a partir da montagem de matrizes de correlação entre os indicadores das duas cestas – PDRS e Licenciamento – de maneira que seja possível ao longo do tempo mapear a evolução das relações de causa e efeito. Por exemplo, o monitoramento de correlações permitiria observar quando um indicador de emissões locais por fluxo de veículos estivesse correlacionado positivamente com o indicador de partículas em suspensão em determinada estação de coleta, o qual, por sua vez, poderia estar correlacionado ao número de atendimentos por doenças respiratórias nos hospitais locais. Esses indicadores, quando monitorados de forma independente, não têm o poder de evidenciar probabilidades de nexos causal entre a intervenção do empreendimento e a ocorrência dos fenômenos sociais. Já quando observadas suas correlações, torna-se possível construir narrativas de causalidade – sustentadas por sólida fundamentação estatística - confirmando ou descartando hipóteses de nexos causal em fenômenos específicos, e considerando aspectos de sinergia entre diferentes fontes causadores de mudanças positivas e negativas.

As conclusões obtidas por esse esforço de monitoramento são instrumento para as negociações de distribuição de responsabilidades entre empreendedor, poder público e sociedade no processo de implantação do PDRS.

## 10 Conclusões e Recomendações

A partir das informações levantadas e produzidas nos 06 relatórios técnicos, partes integrantes desse trabalho, com destaque para os estudos de caso realizados no Relatório Técnico 02 e para o Seminário realizado junto ao Banco Mundial e representantes do setor elétrico, foi possível compreender o contexto, os desafios e a pertinência da proposta aqui apresentada enquanto política pública de desenvolvimento de territórios a partir da implantação de empreendimentos hidrelétricos estruturantes. Esse trabalho se coloca, primeiramente, em uma perspectiva evolutiva em relação às experiências anteriores, buscando elaborar proposições específicas para áreas avaliadas como sensíveis e oferecer alternativas de melhoria. Ademais, o trabalho revela-se oportuno quando levados em conta os objetivos do Plano Nacional de Energia relativos ao aproveitamento do potencial hidrelétrico brasileiro e o amadurecimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de seus instrumentos. Considera-se também, para efeito de análise da pertinência do PDRS, a favorabilidade da ocasião de implantação dos empreendimentos hidrelétricos para desenvolvimento econômico regional em função de seus efeitos diretos, indiretos e induzidos, assim como a oportunidade de qualificação dos processos de participação social e governança buscando a configuração de um espaço de concertação entre os diferentes grupos da sociedade.

Isto posto, conclui-se que um modelo de inserção regional que inclua o PDRS nas regiões de influência dos empreendimentos hidrelétricos estruturantes é pertinente enquanto política de Estado, é útil enquanto integrador de iniciativas e recursos, é necessário na condição de espaço de governança, participação e controle social e é potencialmente transformador enquanto instrumento de desenvolvimento regional. Nesse sentido, o presente trabalho reúne proposições nos campos do conteúdo, do processo, da governança e do monitoramento do PDRS, contribuindo para o prosseguimento e amadurecimento da discussão entre os grupos da sociedade.

Recomenda-se, por consequência, que a presente série de relatórios técnicos seja tomada como ponto de partida para processos de diálogo sobre o PDRS enquanto política pública de Estado. Tais diálogos podem abranger as perspectivas do poder executivo, legislativo, do setor elétrico, da sociedade civil e se estender a discussões de caráter técnico, político e jurídico a partir das quais pode-se definir os contornos definitivos da Política Pública.

Em adição, destaca-se a possibilidade de implantações parciais das proposições aqui contidas em caráter piloto, seja em situações de empreendimentos já instalados ou de empreendimentos em implantação. Tais práticas permitiriam a observação empírica estruturada das propostas gerando, por conseguinte, matéria de aprendizado que sirva como insumo de novas discussões.

## 11 Referências Bibliográficas

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. **Integrated Environmental and Social Impact Assessment Guidelines**. 2013.

AHMED K., MERCIER J. R. & VERHEEM R. **Strategic Environmental Assessment - Concept and Practice**. Washington: The World Bank, 2005.

ANAND PB. **Extractive Economies and Sustainable Development: An analysis of infrastructure, health and social development**. Paper presented to the United Nations Development Programme and Government of Brazil, 2014.

AVELAR, Sergio, RISÉRIO, Fábio, FREITAS, Viviane e MACHADO, Cristiano. **Gestão de impactos sociais nos empreendimentos – riscos e oportunidades**. Promon Meio Ambiente, 2013.

ARENDR, Hannah. **O que é Política?**, 1950.

ARNSTEIN, Sherry. **Uma Escada da Participação Cidadã**, 1969.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2014. **Dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil**, Brasília, DF, abr 2014.

BARBIER, Edward B. **Rethinking the Economic Recovery: A Global Green New Deal**. UNEP, 2009.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. Decreto nº 4.297, de 10 de Julho de 2002. **Critérios Para O Zoneamento Ecológico-Econômico Do Brasil – ZEE**, Brasília, DF, jul 2002.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**, Brasília, DF, fev 2007.

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

BOURDIEU, Pierre: **O poder simbólico**. 2. Ed. – Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998.

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 1, de 23/1/1986. **Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA**. Acesso em 13/4/2015. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>

EQUATOR PRINCIPLES FINANCIAL INSTITUTIONS. **A financial industry benchmark for determining, assessing and managing environmental and social risk in projects**, 2013.

EQUATOR PRINCIPLES. **The Equator Principles**, 2013. Acesso em 15/4/2015. Disponível em [http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_III.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_III.pdf)

FRANCO, Augusto de. **Capital Social** - Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama. 2001.

FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. **Implementação da PRSA de acordo com Resolução 4.327 e o Normativo SARB 14**. Café com Sustentabilidade, Edição 40, 2014.

FERREIRA, Paulo. **O Sistema de Licenciamento Ambiental e o desafio econômico – Proposta para o Estado de São Paulo**. Tese apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção de Doutor em Engenharia. São Paulo, 2011.

HAILU, Degol, UYANGA, Gankhuyag e CHINPIHOI, Kipgen. **How Does Extractive Industry Promote Growth, Industrialization and Employment Generation?** Paper presented to the United Nations Development Programme and Government of Brazil, 2014.

HIRATA, H; e KERGOAT, D. **Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho**. 2007.

IAIA - INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. **Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impact of projects**. Fargo: International Association for Impact Assessment, 2015.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2013.

IFC - CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL. **Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental**. 2012. Washington: The World Bank. Acesso em 15/4/2015. Disponível em [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/dfa5bc804d0829b899f3ddf81ee631cc/PS\\_Portuguese\\_2012\\_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/dfa5bc804d0829b899f3ddf81ee631cc/PS_Portuguese_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES)

\_\_\_\_\_. **IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability**. The World Bank. 2012.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI) e CENTRO DE ESTUDOS EM SUSTENTABILIDADE DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (GVces). **Políticas para Promoção da Economia Verde: A Experiência Internacional e o Brasil**. São Paulo: IEDI & GVces, novembro, 2010.

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Environment and Safeguards Compliance Policy**. 2006.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. **Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects**. 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook: Uneven Growth—** Short- and Long-Term Factors. Washington. April 2015..

IPCC. Climate Change 2014: Synthesis Report. **Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.** [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2014.

LEWIS, Donald J. **Além da Rio+20: O Futuro que a China Quer.** International Centre for Trade and Sustainable Development, Bridges, Vol. 9 – Number 2, 2013.

LIMA, Paulo César Vicente de e VIEIRA DE VASCONCELOS, Vitor. **Grandes empreendimentos minerários e seus impactos sociais.** Artigo aprovado pelo Ministério Público de Minas Gerais, 2012.

MACEDO, Leonardo Andrade. Artigo 2: **Compensação Ambiental e a ADI 3378-6:** definições e impasses. Anais/Encarte Técnico-científico do Workshop sobre Compensações Ambientais no Brasil. 2012.

MILARÉ, Édís; ARTIGAS, Priscila Santos. **Compensação ambiental: questões controversas.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, 2006; n. 43, p. 101-114.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia – PDRA.** 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Deficiências em estudos de impacto ambiental. Síntese de uma experiência.** 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Brasília –DF, Maio de 2004.

ONU HABITAT. **International Guidelines on Urban and Territorial Planning,** 2015.

\_\_\_\_\_. **ISSUE PAPER: 6- Urban Governance,** 2015.

\_\_\_\_\_. **State of the World's Cities 2012/2013,** Prosperity of Cities. 2013.

\_\_\_\_\_. **State of World's Cities 2012-2013,** Prosperity of Cities. Nairóbi, Quênia, 2012.

\_\_\_\_\_. **Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development.** 2015.

OSTROM, Elinor. **Understanding Collective Action.** In: MEINZEN-DICK, Ruth S. & DI GREGÓRIO, Mônica (orgs.) Collective Action and Property Rights for Sustainable Development. 2020 Focus No. 11. International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2004. Disponível em: <http://www.ifpri.org>.

PBMC. **Contribuição do Grupo de Trabalho 2 ao Primeiro Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas.** Sumário Executivo do GT2. PBMC, Rio de Janeiro, Brasil, 2013.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Aspectos jurídicos da compensação ambiental do art. 36, § 1º da Lei Brasileira das Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000)**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, 2007; n 46, p. 130-145.

SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia A. de, SILVEIRA, Maria Laura. **Território, Globalização e Fragmentação**. 4ª edição São Paulo:Hucitec – Anpur, 1994.

SAWAYA, Ana Lydia, SOLYMOS, Gisela Maria Bernardes, FLORÊNCIO, Telma Maria de Menezes Toledo; MARTINS, Paula Andrea. **Os dois Brasis: quem são, onde estão e como vivem os pobres brasileiros**. Estudos Avançados, São Paulo, 2003; vol.17, no.48 .

SEN, Gita. **Empowerment as an approach to poverty**. Pnud, 1997.

UICN. **Oficina Regional para Mesoamérica: Manual de Derecho en Centroamerica**. ROJAS, Grethel Aguilar, IZA, Alejandro O(eds.). San José, C.R.: UICN, 2005.

UNDP. **Social And Environmental Standards**. 2014.

VANCLAY, Frank. **International Principles For Social Impact Assessment**. Impact Assessment and Project Appraisal, March 2003; volume 21, number 1. ()

\_\_\_\_\_. **Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects**. 2015.

WORLD BANK. **Environmental and Social Framework, Setting Standards for Sustainable Development**. 2016.

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

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

TOURINHO, H., **Estrutura Urbana Das Cidades Médias Amazônicas**, 2011