



# FORTALECER AS INSTITUIÇÕES LOCAIS REQUER PLANEJAMENTO E TEMPO

O tempo é um recurso valioso. Tão valioso que muitos tomadores de decisão têm dificuldade em conseguir fazer bom proveito dele. Mas é na antecipação e no planejamento que estão as ferramentas mais efetivas para se alcançar o desenvolvimento de um **território**. Investir no tempo, além de aumentar a quantidade de recursos e de promover ações de capacitação e de sensibilização, é fundamental para construir as chamadas **capacidades institucionais**.

Essas capacidades representam a soma das estruturas, recursos, relações, regras, valores e comportamentos das instituições que atuam em uma localidade. No fim dos anos 1980 e início da década de 1990, a ideia

de construir capacidades surgiu como um papel dos países ricos em apoiar o desenvolvimento de países pobres. Mais recentemente, e também no campo da gestão pública, o termo “construção” foi substituído por “fortalecimento”, reconhecendo que desenvolver capacidades é um processo contínuo e não a entrega de um “produto” final.

A chegada de projetos grandiosos de infraestrutura em locais remotos no Brasil é mais um campo em que o fortalecimento das capacidades institucionais pode ser um fator decisivo para que essa intervenção resulte também em desenvolvimento local. Nesses casos, a prefeitura é um agente importante da transformação social e uma crítica comumente atribuída a ela é sua baixa capacidade institucional. Mas são poucos os projetos que analisam de perto essa questão.

A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, foi uma experiência acompanhada de perto pelo GVCes, que monitorou o cumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental da obra e o nível de satisfação da população sobre essas mudanças no território. Na publicação **Mapa dos Caminhos – Transparência, Controle Social e Capacidade Institucional**, os pesquisadores analisam como esses elementos estiveram presentes em experiências locais com saneamento básico, deslocamentos compulsórios, controle do desmatamento, controle da malária e a relação com povos indígenas.

No caso do saneamento básico, por exemplo, o GVCes defende que a definição sobre o modelo de gestão a ser adotado pelos municípios deveria ter sido an-

terior ou concomitantemente ao avanço das obras da usina. Dessa forma, teria sido possível planejar e acompanhar as intervenções ao longo da construção da barragem e garantir que o arranjo institucional – passo fundamental para construção das capacidades institucionais – se formasse em tempo para o funcionamento do sistema de saneamento.

Infelizmente, o resultado dessa falta de planejamento foi liberar a licença de operação da usina em novembro de 2015 sem praticamente nenhuma casa da região ligada ao sistema de saneamento. Isso significa que o serviço não funcionou dentro do tempo previsto e, aliás, não funciona até hoje.

A antecipação é necessária porque leva tempo para que os arranjos institucionais possam se fortalecer e passar a integrar o funcionamento de um território. Ações como cursos e oficinas para o poder público são relevantes, mas insuficientes se os participantes não estiverem convencidos do valor dessas ações e comprometidos com sua aplicação na prática.

## FATORES INTANGÍVEIS

Um grande volume de recurso financeiro circulou em Belo Monte durante a construção da usina. Foram R\$ 3 bilhões investidos no processo de atendimento às condicionantes socioambientais e R\$ 30 bilhões na obra da barragem. Mas, entre as entregas feitas durante o empreendimento, algumas, como o sistema de saneamento básico, exigem medidas complexas de gestão, de ampla comunicação e pactos sociais, para além da infraestrutura física. Essas medidas são importantes para ga-

rantir que o município seja capaz de prover o serviço ao longo do tempo e melhorá-lo continuamente e para que a população compreenda a importância de conectar sua residência ao sistema de esgotamento.

Portanto, competências técnicas e estrutura organizacional são alguns fatores tangíveis que devem fazer parte de um plano de atendimento às condicionantes ambientais e, de forma mais ampla, de desenvolvimento local. Mas elas não serão suficientes se estiverem dissociadas de fatores intangíveis. Os arranjos e habilidades sociais, experiência, valores, criatividade, coesão social, motivações, hábitos, culturas e tradições estão no cerne da transformação das dinâmicas de um território.

O controle da malária na região foi uma medida de sucesso no projeto de Belo Monte e é um exemplo de investimento em ações tangíveis e intangíveis. O planejamento foi feito no tempo adequado e a fonte de recursos era prevista em lei. Havia uma legislação própria com responsabilidades de cada agente e as relações entre eles, o que possibilitou uma articulação institucional efetiva. Além disso, instituições executoras, como as equipes do programa federal Saúde da Família da Vigilância em Saúde foram capacitadas e fortalecidas, gerando um legado para a região. A rotina de trabalho das equipes envolvidas no programa foram modificadas, com um olhar mais atento à análise de dados e à efetividade da gestão da saúde.

Essas ações permitiram o chamado fortalecimento das capacidades institucionais e, hoje, todos os municípios contemplados por este programa de prevenção e

controle da malária encontram-se em estado de pré-eliminação da doença, ou seja, a ocorrência de menos de 1 caso em 1 mil habitantes por ano.

Em agosto, o Ibama **arquivou o processo** de licenciamento para a construção da Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, no Pará. Um dos fatores considerados pelo órgão ambiental para tomar essa decisão foi de que a articulação entre União, estados e municípios teria de ser muito anterior à obra e não estava acontecendo. A falta de articulação entre as diferentes esferas e instituições é um reflexo da baixa capacidade institucional. Esse caso revela que, mesmo após a experiência de Belo Monte, ainda temos um longo caminho a seguir se quisermos que os grandes empreendimentos sejam capazes de reduzir seus impactos e trazer mais resultados positivos do que negativos às localidades impactadas.

A iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes, desenvolvida pelo GVCes em conjunto com a International Finance Corporation (IFC), propõe uma matriz de capacidades institucionais para identificar momentos de necessária articulação entre diferentes atores – poder público, sociedade civil, empresas e financiadores (acesse a matriz na página 17 **deste documento**). É uma tentativa de aproveitar os aprendizados de Belo Monte na prática e ajudar os tomadores de decisão a compreender que “gerir capacidades é algo que se constrói com planejamento e tempo”, segundo os autores da publicação.

Saiba mais sobre capacidades institucionais na videoaula **Os Cinco Mitos do Licenciamento Ambiental**.