



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério do Desenvolvimento Regional

Exercícios 2019, 2020 e 2021

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano - SMDRU

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 902738

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação da implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) referente aos exercícios de 2019 a 2021.

O escopo da auditoria consistiu na avaliação da implementação do PDRSX no contexto da transição da sua coordenação pela Presidência da República para o MDR, da extinção do Comitê Gestor do PDRSX (CGDEX) e implementação do atual Decreto 10.729/2020, que estabelece a sua nova estrutura de governança.

Os trabalhos foram realizados no período de 01/07/2021 a 31/12/2021, por meio de análise documental (processos, solicitações de auditoria, manifestações do auditado, base legal e normativa, dentre outros), entrevistas com os gestores e aplicação de questionário aos ex-membros do CGDEX.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Esta ação de controle teve como objetivo apurar os riscos envolvidos no processo de transição de atribuições do PDRSX para o MDR e instituição do seu novo arranjo de governança, uma vez que houve paralisação da aplicação de parte dos R\$ 500 milhões em recursos do Plano na sua região de abrangência.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Dentre os principais achados destacam-se prejuízos à implementação do PDRSX em virtude da extinção do seu comitê gestor; limitações na governança provisória; existência de riscos relevantes à efetividade do PDRSX diante do novo arranjo de governança do seu comitê gestor; além de ausência de integração do Plano na pauta da Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional.

Visando agregar valor à gestão, foram emitidas recomendações para o MDR providenciar, junto ao novo Comitê Gestor, deliberações sobre: nova estratégia de desembolso dos recursos; avaliação do custo-benefício nas trocas das empresas gestoras; recursos organizacionais adequados, especialmente quanto à secretaria-executiva do Comitê Gestor; campo de informações sobre o PDRSX no sítio do MDR na internet, permitindo ao público o acompanhamento das ações de implementação; definição de regramento formal sobre atribuições do MDR e avaliação de efetividade, além de revisão do plano fundamentada em diagnóstico atual da sua região de abrangência.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACBM	Associação de Municípios do Consórcio Belo Monte
AGU	Advocacia-Geral da União
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
CGDEX	Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
CGGT	Coordenação-Geral de Gestão do Território
CGU	Controladoria-Geral da União
CRS	Centro Regional de Saúde
DDRU	Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano
DPE/PA	Defensoria Pública do Estado do Pará
DPU	Defensoria Pública da União
DRPS	Departamento de Relações Político-Sociais
FCF	Fundo Constitucional de Financiamento
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IA	Instituto Avaliação
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
PDRSX	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PR	Presidência da República
SAG	Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
SEAS	Secretaria Especial de Articulação Social
SEGOV	Secretaria de Governo
SESPA	Secretaria de Estado da Saúde do Pará
SMDRU	Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano
TCU	Tribunal de Contas da União
UHE	Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Prejuízos à implementação do PDRSX em decorrência da extinção do seu Comitê Gestor: vácuo de governança, fragilidades quanto à gestão de informações e paralisação parcial dos recursos	10
2. Limitações na governança provisória do PDRSX	14
3. O PDRSX não está sendo pautado pela Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional	23
4. Existência de riscos relevantes à efetividade do PDRSX diante do novo arranjo de governança do seu Comitê Gestor	26
RECOMENDAÇÕES	33
CONCLUSÃO	35
ANEXOS	38
I – METODOLOGIA	38
II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	42

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados da avaliação realizada sobre a transição da governança do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – PDRSX da Presidência da República para o Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, ocorrida em 2019, e suas consequências para a implementação do Plano.

O PDRSX é um dos instrumentos de planejamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e tem como finalidade promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população que habita sua área de abrangência. Seu Comitê Gestor foi extinto pelos Decretos nº 9.759, de 11.04.2019, e nº 9.784, de 07.05.2019, os quais também extinguiram vários outros colegiados da administração pública federal sob a justificativa de promover um esforço de racionalização administrativa.

Após a extinção do Comitê Gestor do PDRSX, suas atribuições foram absorvidas pela Presidência da República, órgão original de vinculação do Comitê, que por sua vez as transferiu ao MDR em agosto de 2019 por entender que o PDRSX se vinculava às competências desse Ministério.

Posteriormente, o Comitê Gestor foi recriado em outubro de 2020 por meio do Decreto nº 10.524, de 20.10.2020, o qual foi contestado judicialmente, resultando na edição de um novo decreto em 2021 (Decreto nº 10.729, de 23.06.2021) com alterações pontuais que visavam atender ao comando judicial. Ambos os decretos fizeram modificações¹ relevantes na estrutura e funcionamento do Comitê Gestor, quando comparados ao decreto original de criação do PDRSX de 2010.

Considerando a amplitude das mudanças na governança e os riscos à regular execução dos recursos, que totalizam o valor de R\$ 500 milhões, a CGU selecionou a transição da governança do PDRSX como objeto de auditoria, com a proposta de responder às seguintes questões e subquestões:

1. A partir da publicação do Decreto nº 9.759/2019, foi instituída uma nova governança que tenha permitido a continuidade da execução do PDRSX, com vistas ao cumprimento de sua finalidade?
 - 1.1. Quais as consequências geradas a partir da publicação do Decreto nº 9.759/2019 para a implementação do PDRSX?
 - 1.2. A transição de atribuições quanto ao PDRSX da Presidência da República para o MDR foi acompanhada de informações suficientes, completas e transparentes?
 - 1.3. Com a transição da gestão ocorrida em 2019, o MDR absorveu e exerceu as competências do antigo Comitê Gestor do PDRSX?

¹ Nos dois decretos de recriação do Comitê Gestor do PDRSX, o Plano teve o seu nome alterado para Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu. Com o intuito de facilitar a construção textual e evitar equívocos de interpretação, optou-se por utilizar ao longo de todo o relatório o nome original do Plano, qual seja, Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu e sua sigla correspondente (PDRSX).

2. O Decreto nº 10.729/2021, que estabelece a nova estrutura do Comitê Gestor do PDRSX e o submete à governança da PNDR, propicia melhorias em seu arranjo de governança?

2.1. Há apropriação do PDRSX pela Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional e providências quanto à revisão do Plano?

2.2. A nova regulamentação do Comitê Gestor do PDRSX enseja riscos relevantes à efetividade do Plano?

Assim, a avaliação sobre a transição da governança do PDRSX é dividida em duas partes. A primeira é voltada ao processo da transição em si, apresentando sua condução e os principais impactos para a implementação do Plano. Já a segunda é voltada à recriação do Comitê Gestor, efetivada pelo Decreto nº 10.729, de 23.06.2021, avaliando se o novo arranjo de governança instituído representa um aperfeiçoamento daquele que foi extinto.

Para tanto, a metodologia empregada utilizou diversas fontes, incluindo revisão bibliográfica relacionada ao PDRSX, solicitações de auditoria aos gestores do MDR, consultas (*e-mails*) à Casa Civil e à Secretaria de Governo da Presidência da República, entrevistas estruturadas e semiestruturadas por videoconferências e aplicação de questionário on-line a ex-membros do Comitê Gestor. Um maior detalhamento sobre a metodologia encontra-se no Anexo I.

Vale registrar que a auditoria não teve por escopo verificar a efetividade da aplicação dos recursos do PDRSX, a economicidade das aquisições e contratações realizadas, a qualidade de produtos ou serviços adquiridos em razão de projetos apoiados pelo Plano. Tampouco a seleção dos projetos foi objeto de avaliação.

Visão geral sobre o PDRSX

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu tem origem no contexto da construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte no rio Xingu, no estado do Pará, em resposta aos impactos socioambientais previstos para a obra. O governo federal, por meio do Decreto nº 7.340, de 21.10.2010, instituiu o PDRSX e criou o seu Comitê Gestor no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, com a finalidade de promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população que habita sua área de abrangência², buscando a atenuação e a mitigação dos efeitos socioambientais da construção da Usina.

A elaboração do documento do Plano foi marcada por articulações de diversos atores, tendo sido conduzida por um grupo de trabalho intergovernamental instituído por meio do Decreto

² Conforme o Decreto nº 7.340/2010, a área de abrangência do PDRSX compreende os seguintes municípios do estado do Pará: Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilância, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu.

Presidencial de 19.11.2009, envolvendo 19 órgãos e entidades federais, 27 órgãos do estado do Pará, governos municipais e sociedade civil³.

O PDRSX passou a ser um dos condicionantes do Edital de Leilão nº 06/2009 da Aneel para a concessão da Usina Hidrelétrica Belo Monte, o qual estabeleceu o valor de R\$ 500 milhões a serem destinados ao Plano sob a responsabilidade do empreendedor. O consórcio de empresas Norte Energia S.A. sagrou-se o vencedor do leilão.

O Plano foi institucionalizado oficialmente em 2010, e o seu Comitê Gestor iniciou suas atividades em 2011. O período de desembolso dos recursos do PDRSX foi inicialmente definido para vinte anos (até 2030), tendo sido alterado para dezesseis anos (até 2026) em 2013.

Durante o seu período de atuação até sua extinção em 2019, o Comitê, cuja composição contava com paridade entre Estado e sociedade civil, era responsável por deliberar sobre a aplicação dos recursos destinados ao Plano pela Norte Energia, o que incluía a seleção e o acompanhamento de projetos, propostos pela sociedade civil e governos, que visavam promover o desenvolvimento da região e aumentar a qualidade de vida da população. O Comitê contava com o auxílio de oito câmaras técnicas temáticas⁴, uma coordenação-geral e uma secretaria-executiva, sendo esta última exercida por uma empresa contratada pela Norte Energia que também ficou a cargo de realizar toda a gestão dos projetos financiados.

Ressalta-se que as câmaras técnicas e a empresa gestora tinham papéis centrais no arranjo de implementação do PDRSX. As câmaras técnicas eram compostas de forma paritária entre governos e sociedade, podendo participar delas membros do Comitê Gestor e outros representantes de órgãos e entidades públicos e de organizações da sociedade com afinidade com as temáticas por elas trabalhadas. Seu papel consistia em auxiliar o Comitê na elaboração dos editais, seleção dos projetos a serem apoiados e posterior monitoramento e resolução de demandas sobre os projetos, além de subsidiar as decisões do Comitê quanto aos assuntos que compunham suas respectivas pautas. Suas reuniões sempre precediam as do Comitê Gestor.

Já a empresa gestora concentrava as atividades de secretaria-executiva do Comitê Gestor (organização, facilitação/moderação e relatoria de reuniões, condução da agenda, organização documental, entre outras atividades de apoio ao seu funcionamento), gestão operacional e financeira dos projetos (contratações, aquisição de bens e serviços, gestão de bens e documentos, análise de prestação de contas) e monitoramento e fiscalização dos projetos. Com essa atuação, a empresa gestora realizava os reportes necessários às câmaras técnicas e ao Comitê Gestor para pautar e subsidiar suas decisões.

³ Grisotti, M., Felipe, M. R., & Ramos, A. M. (2020). Desenvolvimento regional e aceitabilidade social de grandes projetos de infraestrutura: o caso da Câmara Técnica de saúde do PDRS do Xingu. *Civitas - Revista De Ciências Sociais*, 20(1), 32-42. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2020.1.34641>.

⁴ 1) Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; 2) Infraestrutura para o desenvolvimento; 3) Fomento às atividades produtivas sustentáveis; 4) Inclusão social e cidadania; 5) Monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no licenciamento ambiental do empreendimento Belo Monte; 6) Povos indígenas e comunidades tradicionais; 7) Saúde; 8) Educação.

A Norte Energia, por sua vez, é quem firma contrato com a empresa gestora e realiza o desembolso dos recursos à medida que surgem as demandas de pagamentos no âmbito dos projetos.

RESULTADOS DOS EXAMES

Como resultado dos exames realizados, foram elaborados quatro Achados de Auditoria em resposta às subquestões de auditoria descritas na Introdução deste relatório.

1. Prejuízos à implementação do PDRSX em decorrência da extinção do seu Comitê Gestor: vácuo de governança, fragilidades quanto à gestão de informações e paralisação parcial dos recursos

O presente registro é resultado do levantamento de informações sobre as principais consequências geradas para o PDRSX a partir da publicação do Decreto nº 9.759, de 11.04.2019, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Em atendimento ao art. 9º do referido Decreto, posteriormente foi editado o Decreto nº 9.784, de 07.05.2019, o qual declara expressamente a revogação dos artigos 2º ao 7º do Decreto nº 7.340, de 21.10.2010, que tratavam da criação e regimento do Comitê Gestor do PDRSX – CGDEX, além de estabelecer que as atribuições dos órgãos colegiados extintos ficam transferidas aos órgãos responsáveis.

Dado que a instância de governança do PDRSX foi extinta, gerando incertezas sobre a continuidade do Plano, seus projetos e saldo disponível de recursos a serem aplicados, utilizou-se como critério de auditoria o Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, especialmente os artigos 4º e 5º, que tratam, respectivamente, das diretrizes e dos mecanismos para o exercício da governança pública.

Além desses critérios gerais relacionados à governança, especificamente no que tange aos recursos, elegeu-se como critério de auditoria o cronograma de desembolso dos recursos do PDRSX que se encontra vigente, constante do Ofício nº 10/2013-CCivil/SAG, de 29.01.2013⁵.

Tendo em vista os critérios selecionados, este Achado tem como objetivo apresentar as principais consequências da extinção do CGDEX para a continuidade da implementação do PDRSX, as quais são abordadas na sequência.

I) Vácuo de governança

De acordo com o seu regimento interno, o antigo Comitê Gestor do PDRSX deveria se reunir ordinariamente, no mínimo, a cada dois meses. Considerando os cinco anos anteriores à sua extinção em 2019, o CGDEX se reuniu com bastante frequência nos anos de 2014 (nove

⁵ Apresentado pela Norte Energia em anexo ao Ofício CE 041/2021 - SRICIOE, de 05.11.2021.

reuniões), 2015 (sete reuniões) e 2016 (oito reuniões), tendo reduzido a frequência em 2017 e 2018 (cinco reuniões em cada ano). A última reunião do CGDEX foi a 59ª Reunião Ordinária, realizada em 12.03.2019 em Altamira/Pará.

Até a sua extinção, o CGDEX estava formalmente vinculado à Casa Civil da Presidência da República, segundo estabelecia o seu decreto de criação (art. 2º do Decreto nº 7.340/2010), embora, na prática, a sua coordenação estivesse situada na Secretaria Especial de Articulação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República – SEAS/SEGOV/PR.

Por meio da Nota Informativa nº 1/2019/DRPS/SEAS/SEGOV/PR, de 17.07.2019, a Secretaria de Governo firmou o entendimento, com fundamento na Política Nacional de Desenvolvimento Regional e na estrutura regimental do MDR, de que cabia ao “MDR coordenar a transição do passivo relativo aos projetos, contratos (de obras e serviços, ainda em execução), documentação, patrimônio e demais ações em andamento referentes ao Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu”, além de que restava evidente a competência do MDR “para rever, monitorar, avaliar, estabelecer diretrizes ou implementar mudanças atinentes ao Plano de Desenvolvimento Regional Xingu, parte integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”. Assim, a SEGOV concluiu que não havia fundamento para que ela continuasse a tratar de demandas relacionadas ao PDRSX, solicitando então a transição do passivo existente ao MDR. Essa Nota Informativa foi encaminhada ao MDR mediante o Ofício nº 333/2019/SEGOV-SE, de 01.08.2019, data em que se considera que houve a transferência formal das atribuições atinentes ao PDRSX da Presidência da República para o MDR.

Visando dar continuidade à implementação do PDRSX, que necessitava de uma estrutura de governança para realizar as deliberações necessárias, o MDR passou a exercer esse papel por meio da realização de reuniões periódicas com a empresa gestora do PDRSX e a Norte Energia, ao que se denominou “governança provisória”. Um maior detalhamento sobre essa atuação do MDR encontra-se no Achado 2 deste relatório.

Considerando que a primeira reunião da governança provisória ocorreu somente em 09.10.2019 e que a última reunião do CGDEX havia sido realizada em 12.03.2019, houve um lapso de sete meses sem qualquer reunião de instância deliberativa para dar andamento às atividades do PDRSX, embora tenha havido atividades de gestão⁶ por parte da empresa gestora contratada à época, o Instituto Avaliação. Neste ponto, importa esclarecer a diferença entre o papel da instância de governança do PDRSX e o papel da empresa gestora: ao atuar no gerenciamento técnico e financeiro dos projetos, a empresa gestora leva ao conhecimento da governança informações que suscitam algum tipo de tomada de decisão, como por exemplo problemas ou desvios verificados ou a necessidade de repactuação dos projetos. Vale destacar que o Comitê Gestor do PDRSX também atuava na supervisão e suplementação do monitoramento e fiscalização realizados pela empresa gestora.

⁶ Apesar de o referido lapso sem governança ter tido cobertura contratual com o Instituto Avaliação, não foram apresentados tempestivamente pela Norte Energia à equipe de auditoria os relatórios de gestão relativos ao período de janeiro a junho de 2019, o que prejudicou a verificação mais detalhada da atuação que o Instituto teve nesse período.

II) Fragilidades quanto à gestão de informações

As análises realizadas indicam que a transição do PDRSX para o MDR não foi acompanhada da transferência do acervo documental referente à atuação pretérita do Comitê Gestor que havia sido extinto ou informações sobre os projetos em execução.

Verificou-se que as informações sobre o PDRSX foram compartilhadas diretamente pela empresa gestora com o MDR através de reuniões tripartites mensais, com participação da Norte Energia, a partir de 09.10.2019. Nessas reuniões foram tratados a governança provisória e o planejamento para reativação do CGDEX.

É importante sublinhar que além da transição de atribuições entre os órgãos, houve também transição entre as empresas gestoras Instituto Avaliação – IA (que finalizava seu contrato com a Norte Energia) e a Equilíbrio Ambiental (que assumia as funções), que faziam o secretariado executivo do Comitê e eram responsáveis pelo acompanhamento e gestão dos projetos contratados no âmbito do PDRSX.

Essa transição foi acompanhada pela recusa do IA em transferir o código fonte do sistema e-PDRSX, responsável pela gestão da informação e pela transparência das atividades e projetos do PDRSX. Como consequência, foram identificados atrasos e retrabalho na recuperação e informatização da documentação. Por conseguinte, o site do PDRSX ficou fora do ar, impedindo a transparência ativa das informações em torno de um ano, até que a nova gestora desenvolvesse um novo sistema, conforme registrado no Achado 2, III, deste relatório.

III) Paralisação parcial dos recursos

Um dos prejuízos causados pela extinção do CGDEX à implementação do PDRSX foi a paralisação dos recursos do Plano. Desde abril de 2019, quando o Comitê foi extinto, nenhum edital foi lançado para selecionar novos projetos.

Excepcionalmente, foi criado o Projeto 355/2020 em cumprimento à decisão judicial proferida no âmbito da Ação Civil Pública nº 1001924-91.2020.4.01.3903, movida pelo MPF, MPE/PA, DPU e DPE/PA em face da União, estado do Pará e Norte Energia, a qual pleiteou a liberação de recursos disponíveis do PDRSX para custear a implementação do Plano de Contingência Regional elaborado pelo 10º Centro Regional de Saúde – CRS da Secretaria de Estado da Saúde do Pará – SESPA para o combate à pandemia do COVID-19 na região do Xingu. Esse Projeto contou com o aporte de R\$ 6.041.550,80 e foi executado exclusivamente pela CRS/SESPA.

Embora não tenha havido seleção de novos projetos desde 2019, cabe informar que eventuais pagamentos foram realizados conforme a necessidade dos projetos vigentes, utilizando os recursos que já estavam reservados a eles, visto que a empresa gestora deu prosseguimento à execução dos projetos durante a governança provisória.

Para dimensionar o volume de recursos que ficou paralisado em decorrência da extinção do Comitê Gestor, realizou-se o cotejamento dos valores aportados com aqueles programados, os quais são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Programação e execução dos recursos do PDRSX

Ano	Valor programado ¹ [a]	Valor aportado (empenhado) ² [b]	% [b]/[a]	Diferença [a]-[b]
2011	25.000.000,00	16.894.622,39	67,6%	8.105.377,61
2012	25.000.000,00	30.614.540,39	122,5%	-5.614.540,39
2013	40.000.000,00	56.113.094,62	140,3%	-16.113.094,62
2014	60.000.000,00	42.562.191,12	70,9%	17.437.808,88
2015	60.000.000,00	64.607.981,86	107,7%	-4.607.981,86
2016	40.000.000,00	8.244.000,00	20,6%	31.756.000,00
2017	30.000.000,00	66.754.648,17	222,5%	-36.754.648,17
2018	30.000.000,00	1.294.000,00	4,3%	28.706.000,00
2019	30.000.000,00	5.772.806,36 ³	19,2%	24.227.193,64
2020	25.000.000,00	6.041.550,80 ⁴	24,2%	18.958.449,20
Total	365.000.000,00	298.899.435,71	81,9%	66.100.564,29

¹ Fonte: Ofício nº 10/2013-CCivil/SAG, de 29.01.2013, encaminhado pelo Ofício da Norte Energia CE 041/2021 – SRICIOE, de 05.11.2021.

² Fonte: Ofício da Norte Energia CE 041/2021 – SRICIOE, de 05.11.2021.

³ Valor referente ao contrato com a empresa gestora.

⁴ Valor referente ao Projeto 355/2020, excepcionalmente criado em cumprimento a decisão judicial, conforme relatado anteriormente.

Considerando o total programado para o período de 2011 a 2020 (R\$ 365 milhões), foram aportados 82% desse valor, ou deixaram de ser aportados R\$ 66,1 milhões para o período. Ao separar os períodos anterior e posterior à extinção do CGDEX, tem-se o seguinte: de 2011 a 2018, foram aportados 92,6% dos R\$ 310 milhões programados, deixando de ser aplicados R\$ 22,9 milhões no período. Já em relação a 2019 e 2020 cumulativamente, foram aportados 21,5% dos R\$ 55 milhões programados, deixando de ser aplicados R\$ 43,1 milhões, o que demonstra a importante contribuição desses dois últimos anos para a disparidade verificada entre os valores totais executado e programado dos recursos do PDRSX.

A execução extemporânea dos recursos do PDRSX é prejudicial não somente por retardar o cumprimento da finalidade do próprio Plano – qual seja, promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população que habita sua área de abrangência –, mas também por haver perda do poder de compra do recurso, que não passa por atualização monetária. É possível calcular a quantia exata dessa perda a partir dos valores que deixaram de ser aportados nos anos de 2019 e 2020, constantes da Tabela 1. Assim, devido à inflação, os valores de R\$ 24.227.193,64 e R\$ 18.958.449,20 que deixaram de ser aportados em 2019 e 2020, respectivamente, possuem em novembro de 2021 o poder de compra equivalente a R\$ 20.792.304,87 e R\$ 16.618.556,45⁷, respectivamente, evidenciando uma perda de R\$ 5.774.781,51.

Causas e considerações finais

⁷ Utilizou-se a fórmula: $X / (taxa\ de\ inflação\ acumulada + 1)$, em que X é o valor a ser atualizado com a perda do poder de compra. Para a taxa de inflação acumulada, utilizou-se a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/jsp/index.jsp>), índice IPCA (IBGE): 07/2019 a 11/2021 – 16,52% e 07/2020 a 11/2021 – 14,08%.

A partir das informações colhidas na presente auditoria, foi possível verificar que não houve um planejamento prévio à extinção do CGDEX visando a uma estruturada e ágil transição de atribuições da Presidência da República para o MDR, fato esse identificado como principal causa para a demora até que a governança provisória se estabelecesse no MDR.

Outro ponto identificado que dialoga com o item III deste Achado consiste na forma como o MDR compreendeu o seu papel frente às atribuições sobre o PDRSX. Embora o Decreto nº 9.784/2019 tenha definido que as atribuições dos órgãos colegiados extintos ficassem transferidas aos órgãos responsáveis, houve o entendimento por parte do MDR de que a sua função era transitória e que o Comitê seria prontamente restabelecido, o que acabou sendo frustrado por eventualidades como a pandemia e a ação judicial que suspendeu o primeiro decreto de recriação do CGDEX (Decreto nº 10.524/2020). Assim, o MDR entendeu que não lhe competia dar continuidade a ações estratégicas como, por exemplo, providenciar novas seleções de projetos para dar continuidade à aplicação dos recursos do PDRSX.

Neste ponto, cabe destacar que não houve uma institucionalização das atribuições específicas do MDR frente à governança provisória. Cumpre registrar que o novo regimento interno do MDR, instituído pela Portaria nº 425, de 11.03.2021, veio a estabelecer de forma genérica à Coordenação-Geral de Gestão do Território a competência de “apoiar a implementação do plano sub-regional de desenvolvimento do Xingu”.

2. Limitações na governança provisória do PDRSX

Os resultados apresentados abaixo são produto de uma investigação pormenorizada sobre como o MDR assumiu as atividades que estavam em curso, no âmbito do PDRSX, e como exerceu a governança diante da interrupção da participação social. Na análise, foram levadas em consideração a complexidade e a variedade de demandas envolvidas no exercício das competências do antigo Comitê Gestor.

Considerando que o art. 2º do Decreto nº 9.784/2019 estabeleceu que as atribuições dos órgãos colegiados extintos ficariam transferidas aos órgãos responsáveis, e que não houve nenhuma posterior institucionalização das atribuições exatas do MDR relativas ao PDRSX, foram selecionados os seguintes critérios de auditoria para a presente avaliação: i) o regimento preexistente que definia as competências do Comitê Gestor (Decreto nº 7.340/2010 e Resolução CGDEX nº 01, de 17.06.2011, que aprova o seu regimento interno); ii) o art. 5º do Decreto nº 9.203/2017, que define os mecanismos para o exercício da governança pública; e iii) o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014), componentes “capacidade organizacional” e “coordenação e coerência”.

Os resultados da avaliação são apresentados a seguir.

I) Estrutura de pessoal no MDR

Desde a transferência formal das atribuições relativas ao PDRSX da SEGOV/PR para o MDR, em agosto de 2019, não foi criada unidade, nem alocada equipe exclusivamente para tratar do tema no Ministério.

Essas novas atribuições foram absorvidas pela Coordenação-Geral de Gestão do Território – CGGT, vinculada ao Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano – DDRU, o qual por sua vez se submete à Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano – SMDRU. Assim, compete à equipe da CGGT, além do apoio à implementação do PDRSX, outras doze atribuições que se encontram elencadas no regimento interno do MDR (Portaria nº 425, de 11.03.2021).

Na prática, verificou-se que, além dos servidores que ocuparam a direção da CGGT e do DDRU, somente dois servidores da equipe da CGGT estiveram à frente das demandas relativas ao PDRSX durante o período da governança provisória, ainda que de maneira não exclusiva.

A própria equipe do MDR à época da transição já visualizava a necessidade de reforço de sua capacidade organizacional para fazer frente às novas atribuições relativas ao PDRSX que estavam por chegar. No entanto, não se concretizou nenhuma providência nesse sentido.

II) Atuação do MDR

A atuação do MDR na governança provisória do PDRSX tem sido pautada pela realização de reuniões com a Norte Energia e a empresa gestora para deliberar sobre temas pertinentes ao PDRSX, principalmente os seus projetos. De forma geral, a partir do acompanhamento e da análise técnica realizados pela empresa gestora sobre os projetos, o MDR delibera os encaminhamentos necessários à sua continuidade ou encerramento.

A primeira reunião ocorreu em 09.10.2019, e as demais seguiram, em média, uma frequência mensal até fevereiro de 2021, quando então houve uma interrupção das reuniões por cinco meses: após a reunião de 26.02.2021, a reunião seguinte da governança provisória ocorreu somente em 02.08.2021. Três principais fatores foram identificados como causadores dessa interrupção, sendo o primeiro deles a mudança na coordenação da CGGT, a qual ficou sem coordenador titular entre março e maio de 2021. Também foi informado pelo MDR que, nessa época, a pauta mais urgente que se tinha sobre o PDRSX era cumprir a decisão judicial de editar um novo decreto em substituição ao Decreto nº 10.524, de 20.10.2020. Soma-se a esses dois fatores a limitada estrutura de pessoal do MDR destinada a acompanhar o PDRSX, apontada anteriormente.

Assim, verifica-se que novamente houve um lapso de meses sem atuação de uma governança no âmbito do PDRSX para realizar as deliberações necessárias ao andamento e resolução dos projetos, contando apenas com a atuação da empresa gestora no período. De forma similar ao apontado no Achado 1 - Item I, que trata do vácuo de governança ocorrido em 2019 na transferência das atribuições sobre o PDRSX da Presidência da República para o MDR, esse novo “vácuo” ocorrido já na gestão do MDR em 2021 afetou diretamente os projetos, o que fica evidenciado a partir da ata da reunião da governança provisória de 02.08.2021, em que consta a seguinte declaração feita pela representante da empresa gestora: “a maior demanda reprimida seria a deliberação de ações que impactam os projetos que estão paralisados aguardando um direcionamento, e responder as demandas do Ministério Público e AGU.”

Considerando as competências do antigo CGDEX definidas no Decreto nº 7.340/2010 e em seu regimento interno, avalia-se que o MDR as exerceu parcialmente, concentrando-se no acompanhamento da execução dos projetos e ações do PDRSX e na deliberação sobre a aplicação dos recursos (somente aqueles já reservados aos projetos em curso, como por exemplo em casos de solicitação de remanejamento de recurso de determinado projeto para outro). A competência de monitorar a execução dos projetos ficou a cargo da empresa gestora.

Já em relação às demais competências, não se verificou a sua execução no período da governança provisória, quais sejam: i) avaliar a efetividade dos projetos; ii) promover a articulação entre os instrumentos de planejamento governamentais e entre os órgãos públicos e, quando necessário, desses com as entidades da sociedade, com a finalidade de implantar as ações do PDRSX de forma eficiente, eficaz, transparente e ágil; iii) promover a revisão e atualização de forma participativa do PDRSX; iv) elaborar relatório anual sobre a execução e a efetividade dos projetos e ações do PDRSX, que será apresentado à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo, ao Conselho Nacional de Política Energética, à Comissão Nacional de Política Indigenista, ao Governo do estado do Pará, ao Consórcio Belo Monte e amplamente divulgado na região de abrangência do PDRS do Xingu; e iv) acompanhar e monitorar a implementação das condicionantes previstas no licenciamento ambiental do empreendimento Belo Monte.

III) Atuação da empresa gestora

A empresa gestora que atuou durante quase todo o período da governança provisória foi a Equilíbrio Ambiental, cujo contrato iniciou em 30.09.2019 com vigência inicial de um ano, tendo sido prorrogado por mais um e encerrado em 30.09.2021, quando então assumiu a nova empresa Synergia Consultoria Socioambiental.

Importa destacar que a política de troca da empresa gestora do PDRSX é definida internamente pela Norte Energia, consistindo em um ano de vigência com a possibilidade de prorrogação por mais um ano, com a finalidade de garantir conformidade com os preços praticados no mercado.

A atuação da empresa gestora corresponde ao nível operacional do modelo de governança, tendo por função gerir os recursos disponíveis, contratar, acompanhar, monitorar, medir e atestar valores a serem pagos com obras e serviços, consultorias especializadas, além de adquirir bens e insumos contidos nos planos de trabalhos apresentado pelos proponentes habilitados de projetos já aprovados.

Nos primeiros meses de execução do contrato, a Equilíbrio enfrentou dificuldades operacionais provenientes da troca de gestão ocorrida com a empresa anterior, o Instituto Avaliação, o qual não cedeu o sistema informatizado de gestão que havia desenvolvido para o PDRX, denominado e-PDRSX, sob a alegação de que o sistema era de sua propriedade e a cessão do seu código fonte não estava incluída no contrato com a Norte Energia. Esse assunto seguiu sendo debatido por alguns meses no âmbito da governança provisória, e somente na reunião de 20.04.2020 o MDR autorizou o desenvolvimento de um novo sistema informatizado de gestão por parte da Equilíbrio, além do ajuizamento de uma ação judicial

por parte da Norte Energia contra o Instituto Avaliação, visando o reconhecimento do seu direito sobre o código fonte do e-PDRSX e consequente pedido indenizatório.

Assim, dado que o sistema informatizado é a principal ferramenta para executar as atividades de gestão relativas aos projetos do PDRSX, como levantamento, inventário e processos de compras e aquisições, houve paralisação da execução dos projetos desde o início do contrato da Equilíbrio até abril de 2020, quando então foi possível iniciar gradualmente a execução dos projetos de forma paralela ao desenvolvimento do novo sistema.

Outra dificuldade apontada pela Equilíbrio na troca das empresas diz respeito à documentação digital recebida do Instituto Avaliação, composta por planilhas *Excel* com as informações exportadas do e-PDRSX, as quais continham inconsistências ou ausência de informações. Assim, considerando essa dificuldade e a não entrega do sistema informatizado de gestão, a empresa gestora, conforme informado pelo MDR,

“(...) priorizou, no início do seu contrato, em fazer um levantamento minucioso das informações financeiras dos projetos, buscando determinar com precisão quais valores haviam sido gastos, e quais produtos já haviam sido adquiridos/executados em cada um dos projetos, exceto os com status FINALIZADOS, a fim de se determinar qual o verdadeiro saldo que cada proponente tem, para então iniciar o trabalho de execução, repactuação e alinhamento de ações. Também foi feito um levantamento documental (checklist) em todas as pastas, a fim de identificar o quantitativo e a tipologia de documentos que existiam em cada pasta física de projeto. No entanto, como não havia a autorização para construir um novo sistema de dados nesta primeira etapa, o trabalho da gestora se deteve apenas em relacionar o quantitativo e a tipologia de documentos, em arquivos individualizados por projeto, denominados checklist, o que também possibilitou regularizar projetos com pendências de doação de bens e equipamentos adquiridos.”

Já a troca da empresa ocorrida em setembro de 2021 foi marcada por uma transição planejada, com a realização de reuniões para repassar as informações, tendo o sistema desenvolvido pela Equilíbrio sido também repassado à Synergia. Embora nessa transição de 2021 tenham-se mitigado alguns dos problemas ocorridos na troca anterior de empresa gestora, há que se ressaltar que a mudança das empresas traz certa interrupção ao processo de gestão, visto que é necessário que a nova gestora firme novos contratos com os proponentes. Além disso, na recente transição, a Synergia absorveu parte da equipe que atuava na Equilíbrio a fim de manter o fluxo de andamento dos projetos, o que demonstra que, caso não tivesse sido possível essa manutenção de equipe – para a qual não se tem garantia de efetivação em futuras trocas –, haveria um maior prejuízo à gestão dos projetos, em razão do tempo que se faz necessário para que a nova equipe adquira o conhecimento prático sobre todo o funcionamento do PDRSX. Dessa forma, visualiza-se o risco de que futuras trocas recorrentes de empresas gestoras possam prejudicar o bom andamento dos projetos.

Sobre esse tópico, embora a vigência dos contratos das empresas gestoras seja definida pela Norte Energia conforme sua política interna, que é a responsável por firmar esses contratos, há que se destacar que o recurso utilizado para custear esse serviço é proveniente dos R\$ 500 milhões destinados ao PDRSX. Assim, considerando que quaisquer decisões sobre a aplicação dos recursos do PDRSX devem envolver o seu Comitê Gestor, avalia-se que aspectos importantes da contratação da empresa gestora devem passar por deliberação do Comitê, como por exemplo a definição da vigência do contrato.

III.1. Monitoramento dos projetos

A atividade de monitoramento foi selecionada para verificação por ser uma das competências do antigo Comitê Gestor, embora ela sempre tenha sido realizada precipuamente pela empresa gestora e, de maneira complementar, pelo Comitê na figura das Câmaras Técnicas. Durante a governança provisória, o monitoramento foi realizado exclusivamente pela empresa gestora.

Conforme informado pela Norte Energia, aplica-se atualmente à gestão do PDRSX o Manual de Prestação de Contas elaborado em 2018 pela antiga empresa gestora Instituto Avaliação, o qual tem por objetivo padronizar os procedimentos de prestações de contas dos repasses financeiros por meio de Termos de Cooperação Técnica e Financeira entre a empresa gestora e os proponentes, conforme disposto na legislação atual e seguindo os padrões da Norte Energia. O referido Manual também inclui algumas poucas orientações gerais sobre o acompanhamento e fiscalização dos projetos, informando quais elementos devem ser verificados nessas atividades. Além desse Manual, não se identificou nenhum outro regramento do PDRSX que trate do monitoramento/fiscalização dos projetos, cuja definição da metodologia fica a cargo da empresa gestora.

No plano de trabalho da empresa Equilíbrio, consta o produto “acompanhamento e fiscalização dos projetos em execução”, cuja metodologia possui a seguinte descrição: “o produto compreende o acompanhamento sistemático dos projetos, monitoramento, análise e preparação de documentação dos projetos em finalização, o acompanhamento técnico dos projetos em execução e a atualização da memória e planilha de status dos projetos”.

Já nos relatórios gerenciais trimestrais apresentados pela Equilíbrio que compreendem o período de outubro de 2020 até setembro de 2021, consta uma melhor conceituação sobre o monitoramento realizado, que foi dividido conforme o *status* do projeto – em execução, em finalização e cancelados e paralisados. Além disso, para cada *status*, foram identificados os projetos monitorados no período de abrangência do relatório e a correspondente data e descrição do monitoramento realizado.

Apesar de essas informações constarem nos relatórios, não se identificaram os critérios utilizados para a seleção dos projetos monitorados em determinado período, visto que o PDRSX conta com muitos projetos em diferentes situações (361 no total). Assim, é importante que haja clareza sobre a existência ou não de uma determinada frequência de monitoramento dos projetos – principalmente para aqueles em execução – e, em caso negativo, quais elementos determinam a seleção dos projetos a serem monitorados.

IV) Transparência

A transparência do processo de transição tem ocorrido de maneira limitada. O MDR não disponibilizou informações do PDRSX em seu sítio oficial desde que assumiu suas atribuições. Por outro lado, a transição das empresas gestoras e o conflito quanto ao e-PDRSX desenvolvido pelo Instituto Avaliação paralisou a alimentação e comunicação das informações durante os exercícios de 2019 e 2020.

No decorrer dos trabalhos de coleta e análise de dados para este relatório ao longo de 2021, não foi possível acessar publicamente qualquer informação no site do PDRSX. Verificou-se que o site, até a reformulação realizada pela Equilíbrio Ambiental, continha informações sobre os editais, os projetos aprovados, os atos de compra, notícias e histórico do PDRSX. Foi identificado também que havia funcionalidade por meio de login e senha para acesso aos documentos e informações no site. No entanto, todos os ícones de acesso estavam travados e não permitiam conhecer os conteúdos.

O conflito explicitado na primeira reunião da governança provisória quanto à transferência do código fonte relativo ao e-PDRSX do IA para Equilíbrio Ambiental foi abordado na reunião de 04.02.2020 com o relato da coordenadora da Equilíbrio de que o site se encontrava inoperante e que não haviam sido entregues as senhas de acesso aos links dos projetos. Verificou-se que o contrato do IA em maio de 2016 estabelecia o exercício de coordenar a produção e divulgação das informações relacionadas ao PDRSX. A proposta do IA, por sua vez, envolveu o foco na informatização e customização do e-PDRSX referente ao que a empresa tratou como linha de ação “Instrumento de Gestão Operacional e Financeira”.

No contrato da Equilíbrio Ambiental foi estabelecida a elaboração de um plano de comunicação por uma equipe especializada em comunicação/publicidade, com foco na organização e geração de informações para compor as ações de comunicação e divulgação do PDRSX, em que deveria ser enviado mensalmente à Norte Energia todas as informações relativas ao andamento dos projetos. Na ata de 19.11.2020, na 16ª reunião, a coordenadora da Equilíbrio informou que o plano de comunicação havia demorado cerca de 5 meses para ser elaborado e que a comunicação estava sendo realizada, diante do 2º aditivo ao contrato, mesmo sem validação do plano. Nessa ocasião ficou acordado que a Equilíbrio faria sua atualização, para posterior validação.

Os módulos do novo sistema informatizado de gestão desenvolvidos pela Equilíbrio Ambiental e a alimentação das redes sociais só foram disponibilizados entre julho e agosto de 2020. A conclusão de todo o sistema, no entanto, estava prevista para agosto de 2021. No momento, o PDRSX já conta com a atuação da nova empresa gestora do PDRSX, a Synergia Consultoria, cuja transição ocorreu sem maiores problemas.

O MDR informou que as publicações do PDRSX estão no site <https://www.pdrsxingu.org.br/>, em que constam os projetos em execução, bem como os atos de compras e outros procedimentos de execução de projetos por meio da empresa gestora. Em 05.08.2021, foi relatado que o resultado do trabalho de recuperação de documentos e informatização pela Equilíbrio Ambiental permitiria disponibilizar as informações recuperadas. Além do acesso para inserção/construção de documentos, pertinentes à rotina dos projetos, que serão

utilizados pela equipe técnica responsável pela condução das ações operacionais cotidianas dos projetos, o sistema também permite a criação ilimitada de perfis de acesso gerenciáveis apenas para visualização de documentos.

Segundo o MDR, esse acesso poderá ser disponibilizado à coordenação do Comitê Gestor a ser institucionalizado. Ainda poderão ser criados perfis individuais para cada usuário, conforme decisão do referido Comitê, considerando que acessos e operações são auditáveis dentro do sistema. Em termos de transparência ativa, quais documentos se tornarão públicos e poderão ir para o site do PDRSX deverão ser objeto de decisão pelo Comitê.

Em termos de transparência passiva, foi verificado que o site do PDRSX, atualmente, disponibiliza o campo Contato, incluindo funcionalidade de preenchimento de formulário para envio de mensagens, e o campo Ouvidoria com espaço para mensagem e dois números de telefones celular para atendimento do PDRSX.

V) Interlocação do MDR com o estado do Pará e os municípios de abrangência do PDRSX

A interlocação do MDR com o estado do Pará e os municípios de abrangência tem ocorrido de maneira pontual, na condução do Projeto 355/2019 referente à decisão judicial de aporte de recursos no enfrentamento à pandemia de COVID-19 e na indicação de representantes para o novo Comitê.

Em relação à interlocação específica com os municípios, o MDR informou ter incluído parte das sugestões da Associação de Municípios do Consórcio Belo Monte (ACBM) nos Decretos nº 10.524/2020 e nº 10.729/2021. Quanto a esse aspecto, verificou-se que a demanda da Associação por ampliação do número de municípios abrangidos na região não foi acatada pelo MDR.

Inclusive, as resoluções⁸ do CGDEX que abarcaram os municípios de Gurupá e São Félix do Xingu no PDRSX foram desconsideradas na elaboração dos decretos de recomposição do Comitê, o que demonstra um conflito latente quanto a esse tópico no PDRSX, no âmbito da sua relação federativa. Destaca-se que a ACBM é composta por 12 municípios associados que replicam a abrangência do PDRSX, acrescidos de Gurupá e São Félix do Xingu.

A inclusão desses municípios fora da abrangência legal do PDRSX, pelas Resoluções do CGDEX, motivou a Norte Energia à uma consulta à Casa Civil em fevereiro de 2018, reiterada em 03.08.2018, quanto à regularidade de repasses para projetos nessas localidades, considerando o Decreto nº 7.340/2010. Em 06.09.2018 foi encaminhada resposta da Subchefia de Assuntos Jurídicos informando que apenas uma mudança no Decreto asseguraria a regularidade do repasse financeiro a projetos nesses municípios, não bastando a mera previsão em Resolução do Comitê Gestor do PDRSX.

⁸ Resoluções nº 19 e nº 20 de 29.04.2016. A inclusão do município de Gurupá na área de abrangência do PDRSX foi aprovada na IX Reunião Ordinária do CGDEX no dia 23.03.2012, e de São Félix do Xingu, na XXXVI Reunião Ordinária do CGDEX no dia 19.06.2015.

Foi identificado que em 21.10.2018 haviam sido encaminhadas à Casa Civil minuta de decreto e exposição de motivos pelo antigo Ministério da Integração visando à atualização do Decreto nº 7.340/2010, a qual incluía, dentre outras alterações, a ampliação da área de abrangência do PDRSX de dez para doze municípios. O processo de aprovação da atualização do decreto no âmbito da Presidência da República teve prosseguimento entre agosto e outubro de 2018. Em 04.01.2019, no entanto, foi devolvido para reanálise dos titulares das pastas responsáveis e não chegou a ser publicado.

Na ata da 16ª reunião da governança provisória, a equipe do MDR explica, em menção à demanda do Senador Zequinha Marinho quanto ao Decreto nº 10.729/2021 não ter incluído Gurupá e São Félix do Xingu, que os referidos municípios não eram abrangidos pelo PDRSX e estão em regiões de integração diferentes. E que será necessária a revisão do Plano para posterior integração ou não dos municípios.

Sob questionamento, o MDR esclareceu que os projetos ainda em curso nesses municípios não serão afetados e terão sua execução concluída, conforme o planejado.

Verifica-se que a devolução da minuta de atualização do decreto, tramitada em 2018, não só encerra uma visão de gestão quanto ao CGDEX, como marca o fechamento do ciclo de discussões e participação ocorrido entre 2011 e 2018. O MDR, ao propor os Decretos nº 10.524/2020 e nº 10.729/2021 sem a inclusão de Gurupá e São Félix do Xingu, optou por interromper as discussões e decisões tomadas anteriormente no âmbito do CGDEX e condicionar o novo Comitê Gestor a lidar com todas as questões que ficaram por se institucionalizar.

VI) Tratativas para a formulação do Decreto nº 10.524/2020

Verificou-se que a equipe do MDR, ao iniciar sua condução quanto ao PDRSX, tratou de maneira prioritária a publicação do Decreto nº 10.524/2020. Essa demanda foi acompanhada pela Casa Civil, em paralelo, e seguindo os ditames dos Decretos nº 9.759/2019 e nº 9.812/2019 que trataram das diretrizes, regras e limitações para os colegiados da administração pública federal. Entre ajustes, complementações e sugestões, em 20.10.2020 foi publicado o Decreto 10.524/2020 recriando o Comitê Gestor do PDRSX. Em 23.10.2020 o MDR iniciou as consultas para indicação dos membros dos governos e o planejamento do processo de seleção dos membros da sociedade civil.

Seguindo as restrições estabelecidas pelo Decreto nº 9.759/2019 quanto aos colegiados da administração pública federal, o Comitê reformulado contava com 13 membros, sendo apenas 4 da sociedade civil. Em contraponto, o Decreto nº 7.340/2010 era composto por 30 membros, sendo 15 da sociedade civil. Além disso, ficou vedada a criação de subcolegiados, o que impedia a continuidade das câmaras técnicas existentes no período de 2011 a 2019.

Com a consideração de que o Comitê Gestor do PDRSX não integra a administração pública federal, tratando-se de um órgão de deliberação democrática composto por representantes de órgãos governamentais (das esferas federal, estadual e municipal) e da sociedade civil

organizada⁹, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública contra a União, em tutela de urgência, pedindo a suspensão de quaisquer providências normativas e/ou administrativas direcionadas à efetiva criação e implantação do Comitê Gestor do PDRSX, nos moldes em que definido por meio do Decreto 10.524/2020.

A Ação ainda requeria, no prazo de trinta dias, sob pena de funcionamento provisório do Comitê Gestor nos moldes estabelecidos pelo decreto anterior (Decreto nº 7.340/2010), a instituição de novo modelo de governança sobre o PDRSX, contemplando: *a) composição paritária entre membros estatais e da sociedade civil; b) composição paritária entre os membros estatais oriundos das esferas federativas federal, estadual e municipal; c) a exigência de diversidade e representatividade adequada dos atores oriundos da sociedade civil, alcançando, no mínimo, povos indígenas, comunidades tradicionais, movimentos sociais e entidades que se dediquem à tutela ambiental; d) a instituição de Câmaras Técnicas que valorizem as experiências locais específicas em matérias de relevância para o PDRSX; e) a ausência de voto de qualidade, coordenadoria nata ou qualquer outra medida que, direta ou indiretamente, comprometa a efetiva igualdade de oportunidades no processo deliberativo.*

Consta ainda em ata da 18ª reunião da governança provisória, ocorrida em 28.01.2021, que além da contestação da Ação Judicial quanto ao Decreto nº 10.524/2020, estava em curso um projeto de Decreto Legislativo visando sustar os efeitos da nova configuração do Comitê Gestor. A equipe do MDR aguardava os desdobramentos judiciais a partir de defesa preparada pela União.

Salienta-se que essas diretrizes causaram debates públicos e críticas da sociedade civil, o que motivou a citada ação judicial movida pelo MPF que culminou na revisão e publicação do Decreto 10.729/2021 de modo a garantir maior pluralidade, representatividade e autonomia do novo CGDEX. A demora na recomposição do Comitê, no entanto, permanece prejudicando a retomada das atividades.

VII) Cumprimento das decisões judiciais relacionadas à continuidade das ações do PDRSX e à publicação do Decreto nº 10.729/2021

Em 07.04.2021, a Justiça Federal decidiu a questão determinando que a União se abstinhasse de adotar quaisquer providências normativas, administrativas ou de qualquer natureza direcionadas à criação e implantação do Comitê Gestor do PDRSX, nos moldes em que definido por meio do Decreto nº 10.524/2020. Além disso, que a nova governança contemplasse composição paritária entre membros de órgãos ou entes estatais e da sociedade civil; a exigência de diversidade e representatividade adequada dos atores oriundos da sociedade civil, alcançando, no mínimo, povos indígenas, comunidades tradicionais, movimentos sociais e entidades que se dediquem à tutela ambiental; a ausência de voto de qualidade, coordenadoria nata ou qualquer outra medida que, direta ou indiretamente, comprometa a efetiva igualdade de oportunidades no processo deliberativo e não interrompesse projetos já aprovados e com execução iniciada ou pendente de início, por já terem ultrapassado a fase de autorização e de liberação de recursos.

⁹ Processo 1000028-76.2021.4.01.3903, Justiça Federal da 1ª Região, Subseção de Altamira/PA.

Em 23.06.2021, então, foi publicado o Decreto nº 10.729 reeditando o Comitê Gestor do PDRSX, seguindo as determinações da Justiça Federal. O novo Comitê ficou com 16 representantes, sendo 8 da sociedade civil, e garantia de representatividade para povos indígenas, comunidades ribeirinhas, movimentos sociais e entidades de tutela ambiental. As câmaras técnicas permaneceram vedadas.

Verificou-se que, logo após a sua publicação, o MDR enviou ofícios aos órgãos federais, à ACBM e ao governo do Pará, os quais possuem representação no Comitê, solicitando a indicação dos representantes. Para a escolha das entidades da sociedade civil está sendo preparado um processo seletivo, observando os critérios de pluralidade exigida no Decreto quanto a pelo menos uma entidade de defesa dos povos indígenas, uma de povos tradicionais, uma de movimentos sociais e uma de tutela ambiental. A seleção está em elaboração e envolve a constituição de uma comissão eleitoral que deverá orientar a publicação de um edital definindo as regras para candidatura e votação. O MDR informou que era prevista a reativação do Comitê até o final do ano de 2021, mas que em função das agendas e do próprio processo de seleção, o seu funcionamento pode ocorrer somente em 2022.

Considerações finais

Cabe registrar que o PDRSX passa por necessidade de atualização e é parte constituinte da PNDR, que por sua vez é competência do MDR, o que não exige o órgão de arbitrar questões postas pelo histórico do Comitê Gestor do PDRSX.

Interrupções na execução dos projetos (decorrentes da falta de governança para tomada de decisão ou da troca de empresa gestora) não somente prejudicam o cumprimento dos prazos planejados, mas também podem acarretar necessidade de atualização dos valores inicialmente orçados, aumentando o custo dos objetos ou demandando a sua modificação, uma vez que os recursos do PDRSX não passam por atualização monetária.

Como resultado desse processo de transição moroso, já se configuram quase três anos de paralisação da participação social e do processo de democracia deliberativa, o que compromete direitos e interesses de grupos vulneráveis a serem beneficiados pelos projetos custeados pelo PDRSX. Avalia-se que a condição encontrada ensejará ao novo Comitê Gestor um acúmulo de decisões a serem tomadas, sem que as mesmas circunstâncias e requisitos da configuração anterior estejam disponibilizados, uma vez que houve o enxugamento desse colegiado.

3. O PDRSX não está sendo pautado pela Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional

A análise realizada envolveu a verificação sobre a apropriação do PDRSX pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e providências quanto à revisão do Plano. O objetivo foi investigar se o Decreto nº 10.729/2021, que institui a governança do Comitê Gestor para o PDRSX e o submete à estrutura de governança da PNDR, propicia melhorias no arranjo de governança. Como critérios, foram estabelecidos o próprio Decreto

nº 10.729/2021, o Decreto nº 9.810/2019, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. A análise permitiu verificar que o PDRSX não está sendo pautado pela Câmara e que a governança da PNDR ainda não está ativa.

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional¹⁰ é a instância máxima de governança da PNDR com competências para articulação federativa e para garantir o funcionamento do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional, ao qual o PDRSX está integrado, conforme o Decreto nº 10.729/2021. O artigo 5º desse Decreto estabelece que as reuniões do Comitê Gestor poderão ser convocadas, extraordinariamente, por solicitação de um dos membros da Câmara. O MDR, no entanto, informou que, na condução da governança provisória do PDRSX e na elaboração do decreto que institui o Comitê Gestor não foi feito qualquer contato com a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. A equipe da Coordenação-Geral de Gestão do Território, inclusive, reportou desconhecer seu calendário de reuniões ou em que condições estavam sendo conduzidas as atividades da Câmara.

A Casa Civil informou que no dia 26.07.2019 foi encaminhado ofício de convocação pelo MDR para a 1ª reunião de instalação da Câmara, contendo na pauta deliberação sobre o PDRSX. No entanto, em 24.10.2019 novos ofícios de agendamento haviam sido trocados, sem que a reunião tenha ocorrido.

É importante destacar que, por ocasião de avaliação realizada no âmbito do Ciclo de Avaliações de 2020 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento¹¹, elaborados pela CGU e pelo IPEA, foi identificada a *Implementação incipiente dos instrumentos de governança da PNDR necessários à adequada operacionalização dos FCF*. O relatório dessa avaliação informa que a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional ainda não estava em funcionamento e que seus membros haviam se reunido uma única vez, em 22.10.2020, mas sem contar com deliberações. Por seu turno, o Comitê-Executivo da Câmara havia se reunido apenas uma vez em 08.10.2020, em caráter extraordinário, após a definição de seus representantes e suplentes pela Portaria nº 3.149, de 27.12.2019.

Nesse contexto, foi formulada recomendação¹² para que a Casa Civil coordenasse a elaboração de um plano de ação para o funcionamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. O monitoramento do cumprimento das recomendações da avaliação dos FCF indica que em 26.10.2021 ocorreu a II Reunião Extraordinária do Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e

¹⁰ A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, estabelecida no art. 8º do Decreto nº 9.810/2019 que trata da PNDR, é composta pela Casa Civil, ME, MDR, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria de Governo e Gabinete de Segurança Institucional e conta com um Comitê Executivo que possui atribuições técnicas e operacionais para subsidiar a Câmara em suas decisões e operacionalizar suas diretrizes.

¹¹ <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2020-fcfs>

¹² <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio-de-recomendacoes-cmas-2020-fcfs>

Desenvolvimento Regional, em que foi estabelecido um Grupo de Trabalho no âmbito do Núcleo de Inteligência Regional, formado por integrantes da área técnica do MDR e Superintendências, que tem como objetivo elaborar um Plano de Ação para a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional e assim fortalecer a governança da PNDR no geral. Tais medidas estão sendo acompanhadas pela equipe responsável pela avaliação dos FCF na CGU.

No entanto, esse relato reforça a constatação de incipiência da governança, já verificada na auditoria dos FCF, que impõe alguns riscos ao PDRSX.

Segundo a PNDR, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional é responsável por aprovar propostas de instituição ou revisão dos planos sub-regionais de desenvolvimento. Por sua vez, nas atas da governança provisória relativa ao PDRSX registradas pelo MDR até 04.06.2020, consta que era intenção da SMDRU a revisão do PDRSX em seus aspectos estratégicos por meio de uma consultoria que abordasse a situação pós UHE Belo Monte. A perspectiva era a de uma contratação externa via termo de referência que envolvesse a revisão do plano, a destinação dos royalties e capacidades organizativas da gestão do território. A contratação deveria ocorrer à conta da empresa gestora com recursos do próprio PDRSX e após a instauração do novo Comitê Gestor.

Em maio de 2021 houve troca da equipe gestora da Coordenação-Geral de Gestão do Território, que estava à frente das atividades do PDRSX. Em entrevista com a equipe e o novo gestor, foi informado que não há mais previsões ou orientações para revisão do plano e que esta ocorrerá apenas após deliberação do novo Comitê. Nesse aspecto, considerando que o artigo 3º do Decreto nº 10.729/2021 estabelece que o Comitê proporá à Câmara a atualização ou revisão do PDRSX, bem como recomendará a adoção de medidas de compatibilização das ações desenvolvidas pelo Comitê Gestor do PDRSX com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional e urbano, há um papel importante a ser compartilhado entre essas duas estruturas de governança.

O PDRSX foi elaborado em 2010 mediante um processo coletivo coordenado por um Grupo de Trabalho Intergovernamental que, com base na metodologia do Planejamento Territorial Participativo, promoveu discussão com a sociedade local, realizando três consultas públicas na região (Altamira, Uruará e Senador José Porfírio) para recolher as contribuições da população, além de um seminário sobre cadeias produtivas em Altamira. Em entrevistas com os ex-membros do Comitê Gestor foi relatado que o Plano, ao longo dos anos, pouco orientava ou era ignorado quando da elaboração das diretrizes definidas para a aplicação dos recursos do PDRSX. Além disso, verificaram-se estudos da FGV¹³ apontando fragilidades na concepção do Plano, que, entre outras lacunas e problemas, não havia definido metas ou indicadores.

Diante dessas informações, e do tempo já decorrido desde a criação do Plano, avalia-se que sua atualização e revisão são fundamentais para a retomada dos investimentos na região. No entanto, as dificuldades no efetivo funcionamento da Câmara de Políticas de Integração

¹³ i) O que a implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu nos ensina? Grandes Obras de Infraestrutura e Mineração na Amazônia. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces), Agosto/2018; ii) Relato – Seminário de Consultas. GT Agendas de Desenvolvimento Territorial. Iniciativa Grandes Obras na Amazônia – Aprendizados e Diretrizes. Altamira/PA, 17 de maio de 2016.

Nacional e Desenvolvimento Regional, aliadas ao desconhecimento da equipe da CGGT quanto à sua agenda e atuação, demonstram que o futuro processo de revisão do PDRSX e a compatibilização de ações entre o Comitê Gestor e as outras políticas desenvolvidas pelo MDR podem ficar comprometidos.

Quanto a esse aspecto, a equipe da CGGT informou em entrevista, quando questionada sobre o planejamento da gestão em relação à interface do PDRSX com o planejamento estratégico do MDR e a PNDR, bem como a continuidade do Plano para além dos recursos da Norte Energia, que a Coordenação tem a perspectiva de olhar o PDRSX atrelado à PNDR e sua revisão atrelada a projetos estruturantes a médio e longo prazo. Entretanto, considera desafiador, uma vez que idealmente a gestão do território deveria ficar a cargo dos planos sub-regionais, mas há uma grande diversidade de pautas sendo tratadas na Coordenação e, no momento, o foco é a reativação da governança do PDRSX. Na visão da equipe serão as articulações formadas pelo Comitê Gestor que balizarão a revisão do Plano.

A assertiva da equipe do MDR ressalta a perspectiva de futuro reiterado que tem caracterizado a efetivação do funcionamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. As articulações necessárias estão frequentemente em processo de se construir.

Verificou-se que a Câmara e o Comitê Gestor do PDRSX permanecem em estruturação desde 2019. Mesmo o PDRSX tendo entrado na pauta da Câmara, na convocação de 26.07.2021, momento que coincide com o início da transição de atribuições da Casa Civil para o MDR, a governança do Plano acabou sendo tratada à revelia da Câmara.

Tanto o PDRSX não estar sendo pautado pela Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional quanto a própria Câmara não ter estado em pleno funcionamento demonstram a dificuldade de articulação, cujo efeito tem sido tanto a inércia e/ou morosidade nas ações, como o não funcionamento pleno das suas estruturas de governança.

4. Existência de riscos relevantes à efetividade do PDRSX diante do novo arranjo de governança do seu Comitê Gestor

Com o objetivo de levantar riscos das mudanças institucionais promovidas no Comitê Gestor do PDRSX a partir do Decreto nº 10.729/2021, foram examinadas as perspectivas e justificativas que balizaram as decisões do MDR, bem como suas repercussões. As análises que se seguem estiveram centradas nas principais diferenças existentes entre o antigo e o atual decreto de instituição do Comitê Gestor do PDRSX. O atual decreto também foi avaliado quanto ao seu potencial de mitigação de fragilidades verificadas no funcionamento do Comitê em sua vigência anterior (2011-2019), as quais foram identificadas a partir de levantamento documental e entrevistas realizadas na auditoria.

Para orientar o trabalho de análise foi utilizado o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU quanto aos componentes "Planos e Objetivos" e "Capacidade

Organizacional e Recursos”, além de artigos científicos que discutem governança e arranjos institucionais de políticas públicas¹⁴.

I) Mudanças trazidas pelo novo Decreto que instituiu o Comitê Gestor – Decreto nº 10.729/2021 – e riscos decorrentes

Em análise comparativa do primeiro Decreto que instituiu o Comitê Gestor do PDRSX em 2010 (nº 7.340/2010) com o atual Decreto em vigor (nº 10.729/2021), foram identificadas as principais diferenças a seguir:

Quadro 1 – Principais diferenças entre os Decretos nº 7.340/2010 e nº 10.729/2021

Assunto	Decreto nº 7.340/2010	Decreto nº 10.729/2021
Órgão de vinculação do Comitê Gestor	Vinculado à Casa Civil da Presidência da República (art. 2º).	Vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional (art. 3º).
Competências do Comitê Gestor a respeito de monitoramento e avaliação de efetividade	Possui as competências (art. 2º) de: <ul style="list-style-type: none"> • monitorar a execução e a efetividade do PDRSX (inciso I); • promover avaliações periódicas sobre a execução e efetividade do PDRSX (inciso III); e • elaborar relatório anual sobre a execução e efetividade do PDRSX, que será apresentado à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo, criada pelo Decreto no 4.793, de 23.07.2003, e ao qual deverá ser dada ampla publicidade (inciso V). 	Possui as competências (art. 3º) de: <ul style="list-style-type: none"> • acompanhar a execução dos programas, dos projetos e das ações em andamento (inciso III); e • elaborar relatório anual sobre a implementação do PDRSX (inciso V).
Papel da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	Revisão do PDRSX: Compete ao próprio Comitê Gestor revisar e atualizar o PDRSX sempre que considerar necessário (art. 2º, IV). Relatório anual: Compete ao Comitê Gestor elaborar relatório anual sobre a execução e efetividade do PDRSX, que será apresentado à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (art. 2º, V). Compatibilização das ações: não consta dispositivo sobre o assunto. Solicitação de reunião extraordinária do Comitê Gestor: não consta dispositivo sobre o assunto.	Revisão do PDRSX: Compete ao Comitê Gestor propor à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional de que trata o Decreto nº 9.810/2019, a atualização ou revisão do PDRSX (art. 3º, IV). Relatório anual: Não precisa ser apresentado à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (art. 3º, V). Compatibilização das ações: Compete ao Comitê Gestor recomendar à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, de que trata o Decreto nº 9.810/ 2019, a adoção de medidas de compatibilização das ações

¹⁴ i) LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, Mar. 2016; ii) LE GALÈS, Patrick. “Policy Instruments and Governance”, in: BEVIR, M. (Ed.) The SAGE Handbook of Governance. 2010; iii) BACH, Tobias; WEGRICH, Kai. “Blind Spots, Biased Attention, and the Politics of Non-coordination”, in: BACH, T; WEGRICH, K. (Eds.) The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination. Palgrave Macmillan, 2019.

Assunto	Decreto nº 7.340/2010	Decreto nº 10.729/2021
		desenvolvidas pelo Comitê Gestor do PDRSX com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional e urbano (art. 3º, VI). Solicitação de reunião extraordinária do Comitê Gestor: O Comitê Gestor do PDRSX se reunirá em caráter extraordinário mediante convocação de seu Coordenador ou solicitação de um dos membros da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (art. 5º).
Composição do Comitê	Comitê composto por 30 membros no total, sendo 15 representantes de órgãos governamentais e 15 representantes de organizações da sociedade civil (art. 3º). Na representação governamental, o governo federal possui um terço das vagas, ou cinco do total de quinze (art. 4º). Definição de maior número de grupos da sociedade civil a serem representados (seis grupos - art. 5º, I, II, III, IV).	Comitê composto por 16 membros no total, sendo 8 representantes de órgãos governamentais e 8 representantes de organizações da sociedade civil (art. 4º). Na representação governamental, o governo federal possui metade das vagas, ou quatro do total de 8 (art. 4º). Definição de menor número de grupos da sociedade civil a serem representados (quatro grupos - art. 4º, §4º).
Subcolegiados	O Comitê Gestor pode instituir câmaras técnicas para implementação do PDRSX e promoção de debates sobre políticas setoriais (art. 7º, §2º).	É vedada a criação de subcolegiados no âmbito do Comitê Gestor do PDRSX (art. 4º, §7º).
Coordenação do Comitê Gestor	Integrada por três membros, sendo um do Governo Federal, um do Governo do Estado do Pará e um escolhido entre os representantes do poder público municipal (art. 6º, §2º).	Coordenador a ser escolhido por processo e período a serem definidos pelo regimento interno do Comitê (art. 4º, §8º).
Formato das reuniões	Não especifica (reuniões eram presenciais em Altamira).	Os membros do Comitê Gestor do PDRSX que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente ou por meio de videoconferência, nos termos do disposto no Decreto nº 10.416/2020, e os membros que se encontrarem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência (art. 5º, §1º).
Custeio da participação dos membros no Comitê Gestor	Não consta dispositivo sobre o assunto.	As despesas decorrentes da participação dos membros no Comitê Gestor do PDRSX correrão à conta dos órgãos e das entidades que representam (art. 6º).
Secretaria-Executiva do Comitê Gestor	O Comitê Gestor pode contar com uma secretaria executiva a ser designada pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República entre os órgãos que integram o colegiado (art. 6º, §3º).	A Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do PDRSX é exercida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (art. 8º).

Fonte: elaboração própria.

A partir dessas mudanças introduzidas pelo Decreto nº 10.729/2021 no arranjo de governança do PDRSX, esta auditoria identificou alguns riscos à efetividade do Plano, os quais passam a ser explanados a seguir.

O primeiro risco está atrelado à exclusão, do rol de competências do Comitê Gestor, do monitoramento/avaliação da efetividade do PDRSX. Embora esse tipo de avaliação nunca tenha sido realizado mesmo com a previsão no Decreto nº 7.340/2010, o novo Decreto exclui formalmente a necessidade de haver avaliações sobre a efetividade da política pública, indo de encontro às boas práticas apresentadas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014) e à diretriz de governança pública constante do art. 4º, inciso VII, do Decreto nº 9.203/2017 (“monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas”). Assim, há o risco de que o PDRSX não seja avaliado quanto ao cumprimento de seu principal objetivo, qual seja, promover a melhoria da qualidade de vida da população que habita em sua área de abrangência.

Outro risco reside na submissão de duas importantes ações à deliberação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional de que trata o Decreto nº 9.810/2019: a aprovação de proposta de revisão do PDRSX e a adoção de medidas de compatibilização das ações desenvolvidas pelo Comitê Gestor do PDRSX com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional e urbano. A referida Câmara possui histórico de inatividade, tendo sido objeto de avaliação e recomendação em outro trabalho da CGU. Assim, se repetido o histórico citado, prevê-se que o Comitê Gestor possa ter dificuldades com a obtenção das deliberações necessárias ao andamento das duas ações citadas.

Relativamente à composição do Comitê Gestor, a redução do número de grupos da sociedade civil a serem representados suscita o risco de desatenção a demandas de determinados segmentos da população da região que não possuam representação no Comitê Gestor, risco esse que é reforçado pela extinção das câmaras técnicas no novo arranjo de governança, as quais possibilitavam uma maior oportunidade de participação da sociedade civil.

A extinção das câmaras técnicas, por sua vez, elimina os espaços onde ocorriam os debates aprofundados sobre cada área temática do Plano, as avaliações dos projetos submetidos à seleção do Comitê e o acompanhamento dos projetos em vigor do PDRSX, de modo a subsidiar as deliberações do Comitê Gestor, bem como elimina a principal arena de participação social do arranjo de governança do PDRSX. Assim, além do prejuízo à participação social em si, há o risco de que o novo formato reduzido do Comitê Gestor não tenha capacidade técnica para cumprir com as suas atribuições de forma satisfatória e fundamentada tecnicamente, principalmente em relação às suas competências de “definir os programas, os projetos e as ações a serem executados” e “acompanhar a execução dos programas, dos projetos e das ações em andamento”.

Cabe ressaltar que, no âmbito da ação judicial que contestou o primeiro decreto de recriação do Comitê Gestor, de nº 10.524/2020, e resultou na edição do Decreto nº 10.729/2021, em que pese o Ministério Público ter argumentado entre seus pedidos para “contemplar a instituição de câmaras técnicas que valorizem as experiências locais específicas em matérias

de relevância para o PDRS-X”, a decisão judicial não o acatou. Assim, permaneceu a observação à diretriz do Decreto nº 9.759/2019 que limitou a existência de subcolegiados.

O MDR afirmou em entrevista que a ausência de câmaras técnicas representa um desafio peculiar ao próximo Comitê. Indicou que foram discutidas alternativas, mas a estratégia será do Comitê Gestor. Verificou-se que a governança provisória fez algumas reflexões na ata da reunião do dia 04.02.2020 aventando a possibilidade de criar auxílios técnicos de representantes dos órgãos e entidades setoriais na medida da necessidade. Destaca-se que o parágrafo 6º do art. 4º do Decreto nº 10.729/2021 estabelece que o Comitê poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e especialistas para participar de suas reuniões, sem direito a voto, para prestar apoio técnico às suas atividades.

A respeito do novo formato das reuniões do Comitê Gestor, há o risco de haver dificuldades no acesso à internet para participar das reuniões por meio de videoconferência, principalmente para os membros residentes na região de abrangência do Plano, o que pode comprometer a estabilidade da participação desses membros.

Em relação ao custeio da participação dos membros no Comitê, apesar de o Decreto nº 7.340/2010 não ter definido regramento sobre o tema, na prática havia o custeio de deslocamento, hospedagem e alimentação com recursos do PDRSX para os membros da sociedade civil participarem das reuniões, ao passo que os membros do governo eram custeados pelo próprio. Por sua vez, o novo Decreto nº 10.729/2021 definiu expressamente que as despesas decorrentes da participação dos membros no Comitê Gestor do PDRSX correrão à conta dos órgãos e das entidades que representam, suscitando o risco de que a participação da sociedade civil seja prejudicada em razão de suas entidades não disporem de recursos suficientes para atender às demandas de participação que surgirem no Comitê. Além disso, a determinação para que as reuniões ocorram por videoconferência não se traduz em solução, uma vez que a região do Xingu possui grandes distâncias internas e dificuldades de conexão e de estabilidade de internet. Tais condições têm potencial para inviabilizar a diversidade e complexidade da participação local.

Uma alternativa a ser avaliada pelo MDR para se mitigar o mencionado risco para a participação é viabilizar a possibilidade de que os membros do futuro CGDEX que residam na região do Xingu possam participar também de forma presencial das reuniões mediante ato do Ministro de Estado do MDR, conforme hipótese da alínea “b” do inciso II, Art. 3º do Decreto 10.416/2020. Com relação ao custeio da participação nessa forma, pode-se avaliar a viabilidade do pagamento à conta dos recursos do PDRSX com fundamento no art. 8º do Decreto 9.830/2019, o qual regulamenta disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Por último, a definição do MDR como secretaria-executiva do Comitê Gestor do PDRSX suscita uma sobreposição de competências, uma vez que, historicamente, a empresa gestora tem exercido essa função na prática. Assim, é preciso que haja clareza e distinção entre as atribuições do MDR nessa função e as da empresa gestora. Vale ressaltar que, apesar da previsão legal do MDR como secretaria-executiva do Comitê, até o momento o Ministério não criou unidade específica em sua estrutura nem alocou equipe exclusiva para tratar do tema.

II) Riscos de reprodução de fragilidades verificadas no arranjo anterior

A partir da documentação colhida e das entrevistas com ex-membros do CGDEX, foram identificadas fragilidades no âmbito da antiga governança que podem ser reproduzidas no novo arranjo em razão de não terem sido formulados, até o momento, dispositivos que visem à sua mitigação. Ressalta-se que a análise do novo arranjo considerou apenas o Decreto nº 10.729/2021, estando ainda pendentes de elaboração o regimento interno do atual Comitê e outros eventuais normativos, os quais poderão sanar esses riscos.

Verificou-se que o antigo Comitê Gestor não possuía regulamentação sobre a renovação dos seus membros, ou seja, não havia mandato formalmente instituído – situação que persiste no atual Decreto –, o que permitiu que alguns representantes da sociedade civil permanecessem por longos períodos no Comitê. Tal fato restringe a pluralidade da participação social e favorece o direcionamento do debate e deliberações para os interesses de determinados segmentos.

Também não houve um regramento formal que definisse os critérios de divisão dos recursos entre os eixos temáticos. Somente os valores já definidos para cada eixo eram divulgados nos editais de seleção de projetos. Além disso, verificou-se que os recursos a serem aplicados nos projetos não seguiam nenhum critério de divisão territorial, o que chama atenção devido ao fato de a região do PDRSX englobar 10 municípios¹⁵. A definição desses critérios é importante para que haja transparência sobre o embasamento que sustenta a forma de distribuição dos recursos conforme os eixos temáticos e os territórios que integram a área de abrangência do PDRSX, de modo a mitigar o risco de que os recursos sejam direcionados por disputas de poder e interesses privados que sobrepõem as reais necessidades da região.

Outra fragilidade identificada a partir das entrevistas com ex-membros está no reconhecimento de que o documento do PDRSX, publicado em 2010, possuía baixa ou nenhuma utilidade direta para a atuação do Comitê Gestor, sendo que os eixos prioritários dos editais de seleção de projetos eram definidos conforme as demandas do momento levantadas e discutidas nas câmaras técnicas¹⁶. A explicação para esse fato pode estar relacionada à constatação feita pelo Fundação Getúlio Vargas em um relatório de 2018¹⁷, que aponta que “uma das primeiras lacunas que se observa na redação do plano original (...) é que não há uma dimensão operativa. O plano propriamente dito não apresenta prioridades claras de curto, médio e longo prazo, tampouco metas específicas ou indicadores e critérios para aferição de efetividade”. Dessa forma, o Plano teria sido em grande parte irrelevante às tomadas de decisão do Comitê Gestor devido às limitações de seu próprio conteúdo.

¹⁵ São 10 municípios segundo os decretos de instituição do Comitê Gestor do PDRSX, porém outros dois municípios – Gurupá e São Félix do Xingu – foram incluídos em 2016 mediante resoluções do Comitê.

¹⁶ Houve editais que informaram que os eixos prioritários foram definidos também com base nos trabalhos realizados pela Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT), nos resultados do Projeto WebCidadania e nas propostas definidas nas Consultas Públicas realizadas nos municípios da região do PDRSX e Seminário de Populações Tradicionais.

¹⁷ O que a implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu nos ensina? Grandes Obras de Infraestrutura e Mineração na Amazônia. Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces), Agosto/2018.

Considerando o tempo decorrido desde a sua publicação em 2010, novos estudos e avaliações são fundamentais para a atualização do PDRSX.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1:

Considerando a necessidade de alinhamento e definição junto ao Comitê Gestor, que o MDR:

- a) Providencie deliberação sobre a nova estratégia de desembolso do saldo de recursos do Plano, de modo que sejam avaliados e definidos, minimamente: i) o novo prazo para aplicação desses recursos e os valores a serem aplicados por exercício; ii) os critérios a serem observados quanto à distribuição dos recursos entre eixos temáticos e os territórios que integram a área de abrangência do PDRSX;
- b) Proponha deliberação sobre o custo-benefício de se continuar com a política de troca da empresa gestora do PDRSX, levando em consideração as consequências para a gestão dos projetos e o histórico das dificuldades já enfrentadas;
- c) Providencie a instituição de regramento formal sobre: i) as atribuições inequívocas do MDR e da empresa gestora na função de secretaria-executiva do Comitê Gestor do Plano, considerando que historicamente a empresa gestora tem exercido essa função e ii) como será realizada a avaliação sobre a efetividade do PDRSX, visto que essa avaliação foi suprimida no Decreto nº 10.729/2021;
- d) Providencie, considerando que o PDRSX faz parte da PNDR e pode continuar vigente mesmo após a aplicação dos recursos decorrentes da construção de Belo Monte, e após deliberação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, a realização de uma revisão do Plano fundamentada em diagnóstico atual da sua região de abrangência, o qual identifique, minimamente:
 - i) os avanços alcançados pelo PDRSX até o momento;
 - ii) as atuais fragilidades e carências da região, contemplando os diferentes grupos sociais e territórios; e
 - iii) as atuais políticas públicas federais, estaduais e municipais existentes para a região.

Também se recomenda que o referido diagnóstico seja realizado com ampla transparência e participação da sociedade civil para garantir-lhe legitimidade. Por fim, recomenda-se que o novo documento do PDRSX contenha as dimensões estratégica, tática e operacional de seu planejamento, com a definição de indicadores e metas que permitam o seu acompanhamento e avaliação;

- e) Avalie a possibilidade de reuniões presenciais para quem residir na região do Xingu, incluindo o custeio com recursos do PDRSX, como forma de contribuir para que o novo CGDEX contemple efetiva oportunidade de participação, especialmente para grupos mais vulneráveis como os indígenas e ribeirinhos.

Achados: 1, 2, 3 e 4.

Recomendação 2: Dimensionar e envidar esforços para alcançar os recursos organizacionais (logísticos, humanos etc.) adequados para cumprir com suas atribuições relacionadas ao

PDRSX, especialmente aquela de secretaria executiva do Comitê Gestor do Plano estabelecida pelo Decreto nº 10.729/2021.

Achado: 2.

Recomendação 3: Providenciar campo de informações sobre o PDRSX no sítio do MDR na internet, permitindo ao público o acompanhamento das ações de transição, tais como devolutiva das determinações judiciais, processos seletivos em curso, cronograma de atividades, resumo de projetos e recursos a aplicar, decisões, portarias, resoluções e legislação envolvida, além de link que permita o direcionamento do usuário ao site do PDRSX.

Achado: 2.

CONCLUSÃO

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu é um instrumento de planejamento que surgiu do contexto específico de construção de um grande projeto de infraestrutura na região do Xingu, no Pará – a Usina Hidrelétrica Belo Monte –, o que foi determinante para o estabelecimento do seu arranjo de governança *sui generis* composto por governos federal, estadual e municipal, sociedade civil e o consórcio de empresas Norte Energia S.A.

A presente avaliação, realizada sobre a transição da governança do PDRSX e seus desdobramentos, resultou na elaboração de quatro Achados de Auditoria que permitem compreender os gargalos e dificuldades que marcaram esse processo, assim como os impactos e riscos para a continuidade da implementação do PDRSX.

A seguir, são apresentadas as conclusões gerais para as duas questões de auditoria propostas neste trabalho, sustentadas nos Achados elaborados em resposta às cinco subquestões de auditoria.

1. A partir da publicação do Decreto nº 9.759/2019, foi instituída uma nova governança que tenha permitido a continuidade da execução do PDRSX, com vistas ao cumprimento de sua finalidade?

Avalia-se que foi instituída uma governança provisória com várias limitações quanto à continuidade da execução do PDRSX.

Com a extinção do Comitê Gestor, as atribuições relativas ao PDRSX foram transferidas da Presidência da República, à qual se vinculava o Comitê, para o Ministério do Desenvolvimento Regional. Esse processo de transição foi moroso, deixando o PDRSX sem qualquer deliberação de governança por sete meses (março a outubro de 2019), prejudicando o andamento dos projetos. O início da governança provisória conduzida pelo MDR também foi marcado por incertezas quanto às suas atribuições e problemas na troca da empresa gestora do PDRSX. O sistema informatizado de gestão que vinha sendo utilizado não foi transferido à nova empresa que assumiu em 30.09.2019, o que prejudicou a execução dos projetos por vários meses (outubro/2019 a abril/2020) até que se iniciasse o desenvolvimento de um novo sistema.

Também houve um vácuo de governança em 2021, quando as reuniões da governança provisória deixaram de ocorrer por cinco meses (março a julho) em razão da mudança do coordenador da área responsável pelo PDRSX no MDR e da priorização que se fez naquele momento para atender ao comando judicial que determinou a modificação de alguns dispositivos do Decreto nº 10.524/2020, que havia recriado o Comitê Gestor do PDRSX.

Apesar dos vácuos de governança apontados e dos problemas operacionais enfrentados pela nova empresa gestora, em 2020 e 2021 foi dada continuidade à execução dos projetos selecionados antes de 2019. Contudo, há que se ressaltar que o MDR presumiu que o seu papel frente ao PDRSX seria transitório, encerrando-se com a recriação do Comitê Gestor em

outubro de 2020, a qual foi efetivada por meio do Decreto nº 10.524/2020 formulado pelo próprio MDR. No entanto, esse Decreto foi contestado judicialmente pelo Ministério Público por, na visão do *parquet*, ferir princípios de paridade, representatividade e participação, o que levou o MDR a reformulá-lo, resultando na publicação de um novo decreto em junho de 2021 (Decreto nº 10.729/2021). Esse evento atrasou a reativação do Comitê Gestor do PDRSX até o presente (dezembro/2021), completando quase três anos de paralisação da participação social e do processo deliberativo junto ao colegiado. No momento, o MDR está providenciando a seleção e nomeação dos membros do Comitê.

Soma-se à morosidade em reativar o Comitê a falta de legitimidade percebida pelo MDR para a tomada de decisões estratégicas sobre o PDRSX, como o lançamento de novos editais para financiar projetos na região e a revisão do Plano.

Esse cenário tem resultado em demora na retomada dos investimentos, já que estes aguardam deliberação do novo Comitê Gestor para utilização do saldo remanescente de R\$ 201 milhões disponibilizados pela Norte Energia, em conformidade ao edital do leilão da UHE Belo Monte. Uma vez que os recursos do PDRSX não possuem atualização monetária nem rendimentos derivados de aplicação financeira, a sua execução tardia reduz o seu poder de compra, trazendo prejuízos diretos ao PDRSX.

A região do Xingu, impactada pela construção da UHE Belo Monte, sofre com a descontinuidade do aporte dos recursos em novos editais do PDRSX, o que limita as possibilidades de mitigação dos problemas gerados nesse contexto.

2. O Decreto nº 10.729/2021, que estabelece a nova estrutura do Comitê Gestor do PDRSX e o submete à governança da PNDR, propicia melhorias em seu arranjo de governança?

Avalia-se que mesmo sob o novo arranjo de governança há riscos à efetividade do PDRSX que precisam ser considerados e tratados pela gestão do MDR.

Das alterações promovidas pelo Decreto nº 10.729/2021 no arranjo de governança do Comitê Gestor do PDRSX, considera-se que as mudanças em sua composição e a extinção das câmaras técnicas são as que mais podem impactar o seu funcionamento. A redução do número de membros do Comitê de 30 para 16 e a conseqüente redução dos segmentos sociais a serem representados denotam uma fragilização da participação da comunidade e o risco de distanciamento do Comitê das demandas locais. Isso é amplamente reforçado pela extinção das câmaras técnicas, que eram compostas por membros além daqueles integrantes do próprio Comitê Gestor, ampliando a participação social. As câmaras eram importantes espaços de debates sobre as áreas temáticas de investimento pelo PDRSX e auxiliavam o Comitê na elaboração dos editais, seleção e acompanhamento dos projetos apoiados. Sem essas estruturas, coloca-se em risco a capacidade de o novo Comitê, já reduzido em sua própria composição, cumprir com suas atribuições de forma efetiva.

Também se avalia que a subordinação de duas importantes ações relativas ao PDRSX à atuação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância estratégica de governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, representa um risco. Compete a essa Câmara autorizar a revisão do PDRSX, assim como a adoção de medidas

de compatibilização das ações desenvolvidas pelo Comitê Gestor do PDRSX com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional. No entanto, verificou-se que, desde a sua instituição pelo Decreto nº 9.810/2019, a referida Câmara possui um histórico de inatividade que, caso persista, poderá impedir ou retardar a consecução daquelas ações.

Outro risco à efetividade do PDRSX diz respeito a algumas fragilidades verificadas no funcionamento do Comitê Gestor em sua vigência anterior (2011-2019), as quais podem reincidir no novo arranjo caso não venham a ser mitigadas. São elas: ausência de regulamentação sobre a renovação dos membros do Comitê e sobre os critérios de divisão dos recursos entre os eixos temáticos e os territórios do Plano; pouca ou nenhuma utilidade direta do documento do PDRSX para a atuação do Comitê Gestor; e a incipiência de instrumentos e práticas que visem à prevenção/mitigação de desigualdades sociais na região.

Por fim, as recomendações formuladas neste trabalho têm por objetivo geral contribuir para o aperfeiçoamento da governança e gestão do PDRSX a partir de fragilidades identificadas que possam ser tratadas e encaminhadas pelo MDR, visto que o novo Comitê Gestor do PDRSX se vincula à estrutura desse Ministério.

ANEXOS

I – METODOLOGIA

A PNDR orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial por meio de instrumentos adequados ao trabalho multiescalar, de modo a facilitar a cooperação federativa e a coordenação horizontal do governo federal para sua efetiva implementação. O PDRSX é um dos instrumentos da PNDR que corresponde ao recorte territorial prioritário da região do Xingu, estabelecido para a atuação estatal coordenada, com vistas a reduzir as desigualdades intrarregionais. O Comitê Gestor do PDRSX, por sua vez, funciona como instrumento de operacionalização da aplicação de recursos nessa região. Ambos se comportam, portanto, como instrumentos de governança voltados ao planejamento e orientação da política pública de desenvolvimento regional.

Considerando tais características, a linha de ação da auditoria definida para esse trabalho foi a de Avaliação, cujo propósito é auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

A análise preliminar do objeto permitiu recortar o período e o escopo da Avaliação – tratar da implementação do PDRSX a partir de agosto de 2019, quando sua coordenação passou para o MDR, de modo a verificar: quais as consequências do Dec. nº 9.759/2019 para a implementação do Plano; como ocorreu o acompanhamento dos projetos então em execução; e avaliar a implementação do atual Dec. nº 10.729/2021 que estabelece sua nova estrutura de governança.

O foco do trabalho, portanto, compreende o período em que o MDR assume a condução das ações do Comitê e prepara uma nova configuração para sua reativação. Essa particularidade exigiu levantar critérios de auditoria que pudessem fundamentar a avaliação dos riscos envolvidos no arranjo de governança a ser desenhado.

Considerando a experiência do IPEA nos temas de arranjos de governança, capacidades estatais e implementação de políticas públicas, foi feito contato visando auxílio teórico para o planejamento das questões de auditoria e bibliografia orientadora para as análises. Assim, além dos normativos de institucionalização do PDRSX, foram utilizados como critérios, em síntese, o Manual de Governança do TCU ¹⁸e o referencial teórico sobre implementação de políticas públicas sugerido pelo IPEA.

Como o período avaliado se resume a uma fase de transição, optou-se por priorizar a identificação de riscos potenciais envolvidos na nova governança do PDRSX institucionalizada. A partir, então, dessas definições, o planejamento dos trabalhos de auditoria para essa

¹⁸ Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014.

avaliação buscou uma abordagem que contemplasse o histórico e o percurso do CGDEX na implementação do PDRSX e que permitisse traçar comparações.

Com o intuito de responder às questões e subquestões de auditoria indicadas na Introdução deste relatório, foi coletada documentação do antigo CGDEX, da governança provisória exercida pelo MDR, bem como os documentos preparatórios do Dec. nº 10.729/2021, disponibilizados pela Casa Civil, MDR, Norte Energia e empresas gestoras Equilíbrio Ambiental e Synergia Consultoria. Adicionalmente foram realizadas entrevistas estruturadas com a equipe do MDR, com o representante da Norte Energia e com a equipe da empresa Equilíbrio Ambiental de modo a esclarecer dúvidas sobre a documentação coletada.

Essa documentação, além de servir como objeto de análise, permitiu identificar os ex-membros do CGDEX e das Câmaras Técnicas. Compreendendo que as inovações no arranjo de governança promovem alterações significativas na atuação do Comitê e diminui a participação dos membros, buscou-se uma apuração qualitativa das impressões dos ex-membros que pudessem contribuir para apontar possíveis riscos.

Assim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas por videoconferência com ex-coordenadores do CGDEX, de todos os períodos de vigência, compreendendo três gestores federais. Como a instância de participação envolvia uma complexidade de segmentos, seria necessário apurar impressões que expressassem sua diversidade.

Na inviabilidade de entrevistar todos os ex-membros e participantes, devido ao seu volume, foi elaborado um questionário composto por 26 perguntas de modo a aferir a pluralidade dos segmentos representados, o envolvimento nas atividades das câmaras técnicas, a avaliação sobre a estrutura de governança vigente até 2019, o conhecimento quanto à transição e a opinião sobre as inovações trazidas pelo Dec. nº 10.729/2021. Esse questionário foi encaminhado a 230 ex-membros do CGDEX, por meio da plataforma *limesurvey*, compreendendo o período de representação e participação de 2011 a 2019. Em retorno, foram obtidas cinquenta respostas completas que permitiram subsidiar a sequência dos trabalhos da avaliação.

Os resultados, além de traçar impressões dos atores que estiveram diretamente envolvidos no cotidiano do Comitê, permitiram selecionar ex-membros de segmentos diversos que pudessem auxiliar a equipe a aprofundar questões do histórico de governança do PDRSX. Desse modo, foram selecionados nove participantes, dos quais apenas cinco foram entrevistados via videoconferência, em função da ausência de retorno dos participantes indígenas.

Essas entrevistas foram semiestruturadas com base nas respostas ao questionário e tinham o objetivo tanto de aprofundar suas respostas, quanto de colocar em perspectiva suas opiniões. A expectativa era cotejar as impressões dos diversos ex-membros de segmentos diferentes com as informações dos ex-coordenadores de modo a conceder maior segurança quanto aos apontamentos realizados.

Os resultados do questionário também foram utilizados para selecionar quatro ex-membros, representantes de cada um dos segmentos do CGDEX, para contribuir com uma análise

complementar e experimental, apoiada em material produzido pelo IPEA que, no âmbito da plataforma de recursos pró equidade em políticas públicas – INCLUA, elabora atualmente um Guia de Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Esse Guia está em fase de publicação e sua minuta foi gentilmente disponibilizada pelo IPEA à CGU para contribuir com a avaliação do PDRSX.

O Guia complementa o material de referência teórica sobre a implementação de políticas públicas que envolve arranjos de governança e propõe roteiros para que sejam avaliados os riscos de reprodução de desigualdades na oferta de serviços públicos. Sua perspectiva é permitir reflexões quanto aos riscos de desatenção, exclusão e tratamento inadequado das pessoas nos processos de provisão de políticas e serviços públicos.

É voltado à experiência de segmentos estruturalmente vulnerabilizados ou desprotegidos (mulheres, negros, indígenas, ribeirinhos, população em situação de rua, pessoas com deficiência, população LGBTQUIA+, entre outros) nas interações com as instituições públicas e pretende oferecer caminhos para a descoberta de recursos e material de apoio para a mitigação ou neutralização dos riscos.

Considerando a fragilidade social que envolve a região do Xingu, à qual o PDRSX se vincula, e a experiência do CGDEX entre os anos de 2011 e 2019 na aplicação dos recursos em diversos projetos, avaliou-se que o preenchimento de um dos roteiros do Guia pelos ex-membros contribuiria para identificar potenciais riscos de reprodução de desigualdades que poderão ser objeto de atenção pelo Comitê Gestor reativado.

O preenchimento do Guia, no contexto da presente Avaliação, foi realizado de maneira adicional e experimental por videoconferência. A seleção dos quatro ex-membros buscou expressar a diversidade étnica e de gênero da região, no entanto, apenas dois ex-membros puderam concluir a sua participação nessa atividade. A atividade foi realizada pelos ex-membros em conjunto, por meio de videoconferência.

O roteiro foi respondido em grupo de modo a investigar sete indicadores de risco: *1.1 Divisão do Trabalho, Coordenação e Conflito Interinstitucional; 1.2. Instrumentos de Gestão Afirmativa/Inclusiva; 2.1 - Representação Institucional; 2.2 - Participação Social e Território; 5.1 - Sistemas De Monitoramento e Acompanhamento; 5.2 - Avaliação de Efeitos Não-Prevididos sobre os Usuários; 5.3 - Envolvimento dos Destinatários.* As perguntas foram feitas com o objetivo de olhar o passado e buscar, nas práticas realizadas, apontamentos sobre riscos encontrados quanto à presença/ausência e o nível de qualidade de processos institucionais relativos à gestão inclusiva, articulações interinstitucionais, monitoramento e avaliação. O grupo chegou a três indicadores de risco mais relevantes: ausência de instrumentos de gestão afirmativa, ausência ou escassez de possibilidades de reconhecimento e escuta de territórios e ausência de monitoramento com focos em segmentos específicos, descritos abaixo:

Indicador de risco 1.2 - Instrumentos de Gestão Afirmativa/Inclusiva: ausência (ou incipiência) de instrumentos de gestão afirmativa e inclusiva contribuem para a invisibilização de desigualdades e reforço a posturas passivas frente às desigualdades sociais já existentes.

O grupo não identificou nenhuma ação de gestão inclusiva, para além das previsões normativas que envolvem o Comitê Gestor como instância de participação. A atribuição de risco foi alta.

Indicador de risco 2.2 - Participação Social e Território: a ausência ou escassez de possibilidades de reconhecimento, escuta e influência de segmentos e territórios específicos do público atendido nos processos de implementação reforça a insensibilidade, a invisibilização e a desatenção às suas necessidades específicas.

Em que pese o Comitê ser uma instância de participação social e estar voltado ao atendimento das vulnerabilidades da região, o grupo avaliador identificou que atender as territorialidades é um ponto frágil. Por isso, considerou que o risco entre moderado e alto.

Indicador de risco 5.1 - Sistemas de Monitoramento e Acompanhamento: a ausência de monitoramento, com foco explícito na experiência de segmentos específicos, pode contribuir para a invisibilização das experiências desses grupos, ocultando possíveis situações de exclusão e desatenção.

O grupo avaliou o risco como elevado, considerando que o monitoramento e a avaliação no PDRSX eram deficientes. Destacaram que a introdução das empresas gestoras iniciaram processos mais adequados de monitoramento dos projetos, mas ainda insuficientes. Houve início de articulação para a realização de uma avaliação geral, bem como a mensuração de impactos que não foi implementada, o que impedia qualquer recorte mais específico.

II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O MDR apresentou sua manifestação por meio da Nota Informativa nº 3, de 14 de fevereiro de 2022, registrando que, durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada entre a equipe de auditoria e os gestores do PDRS Xingu junto ao MDR, restou acordada a redação das recomendações e os prazos iniciais para o monitoramento de implementação, conforme registrado no item “Recomendações” deste relatório. Nesse sentido, a unidade auditada afirmou que:

“Em linhas gerais, os comentários dos representantes do MDR na reunião destacaram que as recomendações são valiosas no sentido de orientarem aspectos relevantes da implementação da nova estrutura de Governança do PSDS do Xingu, ou seja, do novo Comitê Gestor. Estão em curso etapas necessárias para a implantação deste colegiado, em observância ao Decreto nº 10.729, de 23 de junho de 2021, tais como a eleição dos sete representantes da sociedade civil (sendo necessária nomeação de Comissão Eleitoral, publicação de Edital e cumprimento das etapas previstas no Edital de Seleção), bem como a indicação dos demais membros do Comitê Gestor, seja representantes do Governo Federal, do Governo Estadual do Pará, da Associação Consórcio de Municípios de Belo Monte e da Norte Energia S.A. Essas recomendações serão levadas ao Comitê Gestor e, conforme o caso, absorvidas para a própria elaboração de seu Regimento Interno, outra etapa necessária à sua implantação.”

Registra-se, portanto, que não houve questionamentos sobre o conteúdo do relatório e que a redação das recomendações tal como acordado com os gestores já está contemplada nesta versão final do relatório de auditoria.