

ARTIGO TEMÁTICO

Arranjos de governança para a sustentabilidade socioambiental na implementação de grandes projetos de infraestrutura na Amazônia brasileira

ANA KARINE PEREIRA ¹

ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE ²

RAPHAEL MACHADO ²

MARCELA IBIAPINO ³

¹ UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB) / CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, BRASÍLIA – DF, BRASIL

² INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) / DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA, BRASÍLIA – DF, BRASIL

³ UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG) / FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS, GOIÂNIA – GO BRASIL

Resumo

A motivação deste artigo é explorar as condições dos arranjos de governança para atender às demandas socioambientais das comunidades locais no contexto de megaprojetos. Especificamente, investigamos como as condições causais “efetividade da participação social”, “empreendedores políticos”, “coordenação governamental”, “orçamento público”, “prioridade política” e “capacidade administrativa” são mobilizadas em arranjos de governança de planos de desenvolvimento territorial sustentável para atender demandas socioambientais no contexto de megaprojetos de infraestrutura na Amazônia brasileira. Aplicamos o método da diferença de Mill para comparar o papel dessas condições no processamento de cinco demandas socioambientais reivindicadas no contexto da implantação da hidrelétrica de Belo Monte e da pavimentação da BR-163. Os resultados indicam que a relevância dessas condições depende do contexto, e apenas a condição “efetividade da participação social” foi compartilhada por todos os casos de sucesso.

Palavras-chave: Gestão de megaprojetos de infraestrutura. Gestão de sustentabilidade do projeto. Arranjos de governança. Planos de desenvolvimento territorial.

Governance arrangements for socio-environmental sustainability in the implementation of large infrastructure projects in the Brazilian

Abstract

This article explores governance arrangements’ conditions to attend socio-environmental demands from local communities in the context of megaprojects. Specifically, we investigate how the causal conditions “social participation effectiveness,” “political entrepreneurs,” “governmental coordination,” “public budget,” “political priority,” and “administrative capacity” are mobilized in sustainable territorial development plans – governance arrangements to attend socio-environmental demands – in the context of infrastructure megaprojects in the Brazilian Amazon. We applied Mill’s method of difference to compare the role of these conditions in processing five socio-environmental demands claimed in the context of the implementation of the Belo Monte hydroelectric plant and paving BR-163. The results indicate that the relevance of these conditions depends on context, and only the condition “social participation effectiveness” was shared by all the successful cases.

Keywords: Infrastructure megaprojects management. Project’s sustainability management. Governance arrangements. Territorial development plans.

Arreglos de gobernanza para la sostenibilidad socioambiental en la implementación de grandes proyectos de infraestructura en la Amazonía brasileña

Resumen

La motivación de este artículo es explorar las condiciones de los arreglos de gobernanza para atender las demandas socioambientales de las comunidades locales en el contexto de los megaproyectos. Especificamente, investigamos cómo las condiciones causales “eficacia de la participación social”, “empreendedores políticos”, “coordinación gubernamental”, “presupuesto público”, “prioridad política” y “capacidad administrativa” se movilizan en arreglos de gobernanza de planes de desarrollo territorial sostenible para atender demandas socioambientales en el contexto de megaproyectos de infraestructura en la Amazonía brasileña. Aplicamos el método de diferencia de Mill para comparar el papel de estas condiciones en el procesamiento de cinco demandas socioambientales reclamadas en el contexto de la implementación de la hidroelectrica de Belo Monte y la pavimentación de la carretera BR-163. Los resultados indican que la relevancia de estas condiciones depende del contexto, y solo la condición “eficacia de la participación social” fue compartida por todos los casos exitosos.

Palabras clave: Gestión de megaproyectos de infraestructura. Gestión de la sostenibilidad de proyectos. Arreglos de gobernanza. Planes de desarrollo territorial.

Artigo submetido para o Call for Papers “Provisão de infraestrutura e gerenciamento de projetos em economias de baixa e média renda” em 06 de dezembro de 2021 e aceito para publicação em 05 de julho de 2022.

[Versão traduzida]

DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120210073>

INTRODUÇÃO

A motivação deste artigo é explorar as condições para que arranjos de governança atendam demandas socioambientais de comunidades locais no contexto de megaprojetos. Megaprojetos são investimentos massivos em infraestrutura, planejados pelos governos, que possuem altos níveis de complexidade, vida longa útil e impactos sociais (Sun & Zhang, 2011). Eles são ferramentas para fomentar a economia de países e satisfazer necessidades humanas e econômicas (Jia, Yang, Wang, Hong, & You, 2011). Apesar disso, a gestão de megaprojetos é extremamente desafiadora, pois enfrenta intensa pressão para mitigar os impactos sociais e ambientais (Capka, 2004). A gestão de megaprojetos é especialmente complicada em economias emergentes, onde estudos associaram a implementação desses projetos à falta de benefícios locais e à distribuição desigual de impactos negativos (Abers, Oliveira, & Pereira, 2017; Gregory, 2020). No caso da Amazônia brasileira, o investimento em projetos massivos de infraestrutura – como usinas hidrelétricas e estradas – vem causando imenso sofrimento socioambiental nas comunidades locais (Fleury & Almeida, 2013; Gomide, Pereira, & Machado, 2019). Com base nessas evidências, alguns estudos têm reinterpretado o significado de “sucesso do projeto” para incorporar não apenas o cumprimento do escopo, dos prazos e dos custos, mas também a minimização dos impactos socioambientais nas comunidades locais (Bornstein, 2010; Carvalho & Rabechini, 2017; Sabini & Vereador, 2021).

O reconhecimento dos desafios socioambientais causados por megaprojetos e a expansão do conceito de sucesso de projetos fortaleceu dois subcampos dentro deste debate: gestão da sustentabilidade de projetos e governança de stakeholders. Considerando que o primeiro está associado ao “Triple Bottom Line” (CTL), conceito de harmonia entre interesses econômicos, sociais e ambientais (Elkington, 1997; Huemann & Silvius, 2017); a segunda pode ser entendida como a coordenação das demandas dos afetados pelo ciclo de vida da construção do projeto (Maddaloni & Davis, 2017). Ambos estão associados positivamente ao sucesso geral do projeto (Carvalho & Rabechini, 2017; Sabini & Alderman, 2021), e há também uma conexão entre eles, uma vez que abordar a sustentabilidade na gestão de projetos é um ato de equilíbrio entre prioridades e preocupações de diferentes stakeholders (Eskerod & Huemann, 2013; Sabini & Vereador, 2021). No entanto, ainda faltam pesquisas sobre a gestão das partes interessadas no contexto dos megaprojetos, como apontam Mok, Shen, e Yang (2015). Estudos sobre a gestão de stakeholders externos ou secundários – os atores que não possuem vínculo contratual formal com o projeto ou autoridade jurídica direta, como a comunidade local impactada pelo projeto em seu cotidiano (Eesley & Lexonx, 2006) – e mecanismos de arranjo de governança para incluir suas demandas ainda são incipientes (Carvalho & Rabechini, 2017; Derakhshan, Turner, & Mancini, 2019; Maddaloni & Davis, 2017). Além disso, do ponto de vista prático, a gestão desses projetos tradicionalmente exclui as demandas da comunidade local (Maddaloni & Davis, 2017).

Nosso objetivo é contribuir para esse debate, estudando novos arranjos de governança para garantir a sustentabilidade e a gestão dos stakeholders no contexto da implantação de dois megaprojetos na Amazônia brasileira: a Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a pavimentação da rodovia BR-163. Por arranjos de governança, indicamos padrões de interação entre Estado e sociedade, onde são identificados problemas sociais, políticas públicas e onde ocorre a disputa sobre a legitimidade e a implementação de ações públicas (Capano, Howlett, & Ramesh, 2015). Esses arranjos, possibilitados por um conjunto de recursos, são compostos por atores, mecanismos de coordenação e instrumentos políticos (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, Steurer, 2013).

Para processar as demandas socioambientais da comunidade local afetada pelos dois megaprojetos mencionados, exploramos os arranjos de governança de dois planos de desenvolvimento territorial sustentável: o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), no âmbito do planejamento de Belo Monte, e o Plano Sustentável da BR-163. Com eles, o governo federal planejou tanto mitigar os impactos dos megaprojetos de infraestrutura quanto, ao mesmo tempo, permitir que o Estado utilizasse esses projetos como vetores de desenvolvimento regional em territórios periféricos, de difícil penetração pelo poder público (Pereira, 2014; Pereira & Gomide, 2019). Especificamente, o Plano Sustentável BR-163 foi uma experiência piloto do governo federal, elaborada primeiramente em 2004 por um grupo de trabalho interministerial. O documento formal do plano contém diretrizes estratégicas e prioridades para direcionar políticas públicas socioambientais no território de influência da rodovia BR-163 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004). A gestão do plano contou com a participação formal de atores da sociedade civil e do governo federal e local (Abers et al., 2017). O PDRSX foi criado em 2010, para implementar políticas e iniciativas públicas que visavam promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem em 12 municípios sob a influência da UHE Belo Monte, com base

no Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010 (Presidência da República, 2010). A gestão do plano também envolveu a participação de organizações da sociedade civil, comunidades locais e órgãos governamentais (Rios, 2013).

Focamos na seguinte pergunta de pesquisa: quais são as condições de governança dos Planos que possibilitam o processamento de demandas socioambientais a partir do momento em que elas são formalmente incorporadas como «ações» nos Planos? As «ações» são definidas como um conjunto de políticas consideradas pelos Planos como prioridade para impulsionar o desenvolvimento territorial sustentável. Em particular, verificamos quais são as condições causais suficientes para que as ações dos Planos sejam transformadas em instrumentos, projetos ou programas governamentais que satisfaçam as demandas da comunidade afetada. Ika (2015) e Ika e Donnelly (2017) propuseram três categorias principais de condições para o sucesso do projeto: estrutural, gerencial e institucional. Essas condições são definidas como necessárias¹ pelos autores, pois são “essenciais para o resultado final” (Ika & Donnelly, 2017, p. 48), o que significa que elas precisam estar presentes para que o projeto tenha sucesso. Essas condições são apresentadas também como complementares, o que significa que, em determinado caso, elas devem ser combinadas para que o projeto obtenha sucesso. Neste artigo, focamos em condições suficientes, visto que desempenham um papel causal distinto para produzir o sucesso do projeto. Diferentemente das condições necessárias, condições suficientes são definitas como aquelas que sozinhas produzem o resultado do interesse, embora não precisem estar presentes para que ele ocorra (Beach & Pedersen, 2016). A investigação de condições suficientes é importante porque elas tem sido subexploradas em pesquisas anteriores sobre o sucesso de projetos. Ademais, na medida em que essas condições sozinhas são suficientes para produzir um resultado, testá-las tem implicações práticas para o gerenciamento de projetos, pois indica quais condições são capazes de sozinhas desencadear um resultado em casos específicos.

Este estudo tem como unidade de análise casos de demandas socioambientais apresentadas no contexto da implantação da usina hidrelétrica de Belo Monte e da pavimentação da rodovia BR-163 e formalmente incorporadas como ações no PDRSX e no Plano Sustentável br-163, respectivamente. Essa abordagem foi escolhida porque permite uma análise da eficácia dos Planos, não em termos gerais, como feito por estudos anteriores (como Abers et al., 2017; e Pereira & Gomide, 2019), mas com base na gestão de cinco demandas específicas: proteção ambiental e inclusão produtiva, no âmbito do Plano BR-163; infraestrutura de saúde, proteção ambiental e demandas dos povos extrativistas da Terra do Meio (TM), no contexto do PDRSX. Essa abordagem possibilita o estudo das heterogeneidades internas aos planos sobre sua capacidade de processar demandas específicas. Outrossim, este desenho da pesquisa representa uma contribuição inovadora para estudos sobre a gestão de demandas socioambientais no contexto de grandes projetos, já que estudos anteriores escolheram como unidade de análise projetos de infraestrutura (Abers et al., 2017) ou os próprios Planos (Gomide & Pereira, 2019; Grisotti, Felipe, & Ramos, 2020).

O recorte temporal para os casos do PDRSX é de 2011, que define o início de sua implementação (Rios, 2013), até 2016, um momento de mudanças na gestão do Plano devido a rupturas de lideranças no governo federal. Para os casos do Plano BR-163, focamos nos anos entre 2004 - quando a versão preliminar do plano foi publicada - e 2011, marcados pela sua desmobilização (Leão, 2017). Em ambos, o critério para definir o recorte temporal foi, primeiro, o período inicial de planejamento e implementação de cada Plano; e, segundo, o momento de mudança contextual, que é importante, pois estudos baseados em casos requerem homogeneidade contextual. Os dois planos foram elaborados de forma participativa e, assim, as ações previstas por eles apresentam convergência com as demandas históricas e mais persistentes relacionadas às duas obras. No entanto, segundo Kingdon (1984), os problemas ou demandas inseridos na agenda governamental não são automaticamente traduzidos em políticas específicas. Nesse sentido, Haelg, Sewerin e Schmidt (2020) indicam que o sucesso na elaboração e inserção de objetivos gerais de uma política pode não ser concretizado em políticas específicas ou em instrumentos de viabilização. Traduzir uma demanda/problema em uma política ou projeto específico faz parte de um processo caótico – marcado por negociação, conflito e agência (Bressers & O’Toole, 1998; Engeli & Varone, 2011; Haelg et al., 2020).

¹ Um condição necessária é aquela que precisa estar presente para que determinado resultado ocorra. Ainda assim, ela sozinha não é capaz de produzir tal resultado, apresentando efeitos causais somente quando acompanhada por outra condição (Beach & Pedersen, 2016).

GOVERNANÇA DE STAKEHOLDERS E GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE DE PROJETOS: MAPEANDO CONDIÇÕES RELEVANTES PARA O SUCESSO DE PROJETOS SOCIOAMBIENTAIS

Esta seção tem como objetivo mapear condições relevantes de arranjos de governança para o processamento de demandas socioambientais por planos de desenvolvimento territorial sustentável no âmbito da gestão de megaprojetos. Para isso, combinamos três abordagens centrais: gestão da sustentabilidade de projetos, governança dos stakeholders e estudos prévios sobre falhas de gestão no PDRSX e no Plano BR-163 Sustentável. Considerando que a primeira e a segunda abordagens indicam condições relevantes para o sucesso de projetos sustentáveis, a terceira oferece condições específicas para o sucesso de gestão do PDRSX e do Plano BR-163 Sustentável. Essas condições foram organizadas de acordo com as categorias propostas por Ika (2015) e Ika e Donnelly (2017) (Quadro 1).

Quadro 1
Estrutura conceitual

Condição causal	Definição	Abordagem na literatura que indica condições relevantes para o sucesso do megaprojeto			Categoria das condições
		Gestão de sustentabilidade do projeto	Governança dos stakeholders	Falhas de gestão no PDRSX e no Plano BR-163 Sustentável	
C1- Efetividade da participação social	Aplicado aqui ao momento da deliberação (Avritzer, 2011) e entendido como a legitimidade interna (legitimidade do <i>input</i>), que se refere à qualidade do processo decisório baseado em uma pluralidade (Cunha, Almeida, Faria, & Ribeiro, 2011). Os atributos que caracterizam a legitimidade interna são: a capacidade de engajamento dos atores sociais, possibilitada pelo acesso à informação e ao conhecimento técnico (Lubambo & Coelho, 2005; Tatagiba, 2002); a representatividade da sociedade/comunidade nos espaços de diálogo com o Estado e a inclusão de grupos com menor poder e capacidade organizacional e financeira (Alencar, Cruxên, Fonseca, Pires, & Ribeiro, 2013); e a qualidade da decisão/deliberação, que deve expressar uma pluralidade de interesses (Fuks & Perissinotto, 2006).	Carvalho e Rabechini (2017); Sabini e Vereador (2021)	Bitektine (2011); Bornstein (2010); Derakhshan et al. (2019); Lin, Zeng, Ma, Zeng, e Tam (2017); Maddaloni e Davis (2017); Shiferaw, Klakegg, e Haavaldsen (2012); Van marrewijk e Smits (2016); Xie et al. (2017)	Grisotti et al. (2020); Monzoni, Pinto, Artuso, e Dal Fabbro (2018); Neves (2017); Oliveira (2010, 2015); Pereira (2014); Pereira e Gomide (2019)	Institucional

Continua

Condição causal	Definição	Abordagem na literatura que indica condições relevantes para o sucesso do megaprojeto			Categoria das condições
		Gestão de sustentabilidade do projeto	Governança dos stakeholders	Falhas de gestão no PDRSX e no Plano BR-163 Sustentável	
C2- Presença de empreendedores políticos	São definidos como indivíduos ou um pequeno grupo de pessoas, localizadas dentro ou fora do governo, que investem recursos em defesa de propostas baseadas na expectativa de ganhos pessoais, simpáticos ou intencionais (Kingdon, 1984). Eles têm três características centrais: têm legitimidade, têm habilidades de negociação e estão dispostos a investir recursos pessoais. Para Kingdon (1984), os empreendedores de políticas públicas atuam em defesa de uma ideia e na percepção do momento oportuno para conectar ideias sobre problemas e soluções específicas, promovendo mudanças nas políticas públicas.	–	–	Oliveira (2010, 2015)	Gerencial
C3- Coordenação Governamental	É definido como os instrumentos que visam fortalecer o alinhamento voluntário ou coercitivo das tarefas e esforços das organizações da administração pública para construir soluções compartilhadas para os problemas sociais (Bouckaert et al., 2010). A Coordenação se desdobra em intersetorial (ou horizontal), entre órgãos do mesmo nível governamental; e interfederativa (ou vertical), entre agências localizadas em diferentes níveis governamentais (Lotta & Favareto, 2016).	–	Andersen (2012); Derakhshan et al. (2019); Swärd (2016)	Grisotti et al. (2020)	Gerencial
C4- Orçamento Público	Aqui definida como a disponibilidade de recursos financeiros suficientes e disponíveis para atender às demandas.	Silvius, Kampinga, Paniagua e Mooi (2017); Sabini e Vereador (2021)	Bourne e Walker (2005); Johnson, Scholes, e Whittington (2005)	Pinto, Monzoni, e Ang, 2017 (2017)	Estrutural

Fonte: Elaborado pelos autores.

A condição “efetividade da participação social” é baseada na literatura sobre gestão de projetos de sustentabilidade, governança de stakeholders e falhas de gestão no PDRSX e no Plano BR-163 Sustentável. A primeira abordagem afirma que aspectos essenciais do cumprimento dos pilares do *Triple Bottom Line* são transparência, prestação de contas e respeito aos interesses das partes interessadas. Todas elas são habilitadas pela efetividade da participação social (Carvalho & Rabechini, 2017; Sabini & Vereador, 2021). A segunda perspectiva argumenta que a estrutura de governança do projeto deve fornecer espaços para os representantes das partes interessadas gerenciarem seus envolvimento na tomada de decisão e abordarem suas preocupações e demandas para melhorar o desempenho do projeto (Derakhshan et al., 2019; Shiferaw et al., 2012; Van marrewijk & Smits, 2016). No caso dos megaprojetos, a participação social é ainda mais crítica porque sua implementação pode ter impactos severos em seu entorno e na comunidade local (Derakhshan et al., 2019; Maddaloni & Davis, 2017).

A participação pública está associada à redução de potenciais conflitos para a execução facilitada do projeto (Xie et al., 2017) e à intensificação da legitimidade da comunidade afetada (Bitektine, 2011; Lin et al., 2017). A participação da comunidade local também reduz erros de julgamento no planejamento, ao viabilizar megaprojetos mais inclusivos para a comunidade (Bornstein, 2010; Maddaloni & Davis, 2017). Os estudos específicos sobre o PDRSX e o Plano Sustentável BR-163 atribuem suas falhas no atendimento às demandas socioambientais à baixa efetividade da participação social. No caso do PDRSX, há indícios de dificuldades na representação e engajamento de pequenas organizações da sociedade civil no comitê gestor (Pereira, 2014; Pereira & Gomide, 2019). Há evidências de forte centralização da dinâmica do comitê nos atores que representam o governo federal (Monzoni et al., 2018; Neves, 2017). O estudo de Grisotti et al. (2020) destaca que o PDRSX foi desarticulado das instituições participativas já existentes, o que causou sobreposições e vazios. No caso do Plano BR-163 Sustentável, estudos também apontam que a efetividade participativa no planejamento foi comprometida porque apenas órgãos socioambientais se comprometeram com a gestão participativa do plano (Oliveira, 2010, 2015). Consequentemente, a gestão de temas não relacionados às questões socioambientais das agências tradicionais tendeu ao isolamento.

A condição “presença de empreendedores políticos” baseia-se em falhas de gestão no Plano BR-163 Sustentável. Oliveira (2010, 2015) afirma que, quando o projeto rodoviário foi retomado após a paralisação causada pela crise de 2008, grande parte da liderança dos órgãos governamentais responsáveis pela articulação em torno do plano havia se mudado para outros órgãos. Isso teria contribuído para a desmobilização governamental em relação aos aspectos sustentáveis e territoriais do projeto de pavimentação da rodovia. Além disso, as ações exitosas do plano foram lideradas por atores localizados em órgãos cujas agendas apresentaram forte convergência com a proposta do plano, como o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional (Oliveira, 2015).

A condição “coordenação” baseia-se na literatura sobre governança de stakeholders e falhas de gestão no PDRSX. De acordo com a literatura sobre governança de stakeholders, uma vez que geralmente cabe aos governos planejarem megaprojetos, a coordenação dos órgãos estaduais é vital para o sucesso do projeto (Derakhshan et al., 2019). A coordenação está associada à comunicação organizacional e às relações no mesmo nível ou entre diferentes níveis (Andersen, 2012), e é aprimorada por instituições que garantem que o projeto seja orientado cooperativamente (Swärd, 2016). Os estudos específicos sobre o PDRSX também atribuem suas falhas no atendimento às demandas socioambientais às deficiências no pacto federativo brasileiro e à governança intersetorial (Grisotti et al., 2020).

A condição “orçamento público” baseia-se na literatura sobre gestão de sustentabilidade de projetos, governança de stakeholders e falhas de gestão no PDRSX. Em relação à literatura sobre gestão da sustentabilidade de projetos, Silvius et al. (2017) e Sabini e Vereador (2021) afirmam que o custo é uma restrição significativa que limita o número de critérios de sustentabilidade que os gestores de projetos consideram ao tomar suas decisões. A literatura sobre governança de stakeholders conclui que os gestores de projetos nem sempre podem atender à demanda de todos os potenciais stakeholders (Bourne & Walker, 2005; Johnson et al., 2005). Os estudos específicos sobre o PDRSX enfatizam as condições relativas à gestão orçamentária, mostrando que a pulverização do financiamento e a baixa eficiência da operacionalização dos recursos representaram problemas para a efetividade do plano (Pinto et al., 2017).

É importante esclarecer que essas quatro condições foram selecionadas por serem consideradas extremamente relevantes pela literatura revisada. No entanto, elas não são exaustivas. Neste artigo, nosso objetivo é compreender se elas desempenharam um papel causal como condições suficientes, aplicando o método de diferença de Mill, que não requer o mapeamento de todas as condições causais relevantes nem o controle de outras condições.²

² Para obter mais detalhes sobre o método, consulte Beach e Pedersen (2016).

DESENHO DE PESQUISA

A pesquisa foi desenhada a partir do método da diferença de Mill, que é um método comparativo de estudo de caso utilizado para investigar relações causais (Rohlfing, 2012). Esta investigação é conduzida comparando dois ou mais casos com resultados (*outcomes*) diferentes. Quando uma condição causal está presente em diferentes casos com resultados diferentes, ela pode ser descartada como uma condição suficiente (Beach & Pedersen, 2016). Este método foi escolhido porque permite o mapeamento e refutação de possíveis condições causais que produzem o resultado de interesse. Ao contrário da análise comparativa qualitativa (QCA), que investiga configurações de causas (Rihoux & Ragin, 2008), o método de Mill permite um levantamento preliminar amplo e desagregado de possíveis causas, o que é adequado para a atual fase de pesquisa sobre o tema abordado neste artigo. Outros métodos baseados em estudos de caso, como o Process-Tracing e a congruência, não seriam adequados, pois seu foco está no mecanismo causal que conecta uma causa já conhecida ao resultado do interesse (Beach & Pedersen, 2019).

Nesta pesquisa, em um primeiro momento, o método é utilizado para descartar condições suficientes. Em um segundo momento, ele é combinado com análise textual das entrevistas a fim de “construir teorias”, explorando quais são os efeitos causais das condições não descartadas. A análise do texto das entrevistas foi conduzida a partir da estratégia principal conhecida como “codificação de hipóteses”, baseada em uma análise dedutiva na qual os códigos são desenvolvidos antes da análise dos dados (Saldaña, 2009). Para isso, utilizou-se as quatro condições baseadas na revisão da literatura e apresentadas na seção anterior (Seção 2). Também foi aplicada uma abordagem indutiva para, a partir das entrevistas, identificar novas condições.

A seleção dos casos baseou-se em três critérios: 1) relevância histórica, identificada a partir da revisão da literatura sobre empreendimentos de infraestrutura, documentos de órgãos públicos e movimentos sociais e entrevistas exploratórias; 2) reconhecimento da demanda pelos planos de desenvolvimento territorial a partir de sua incorporação como “ação” ou “diretriz”, mapeada a partir da análise de cada plano; 3) heterogeneidade no resultado, dado que o método da diferença de Mill requer variedade na presença do resultado do interesse.

Para a BR-163, foram selecionadas duas demandas (casos): “proteção ambiental” e “inclusão produtiva”. A demanda por proteção ambiental representa uma preocupação histórica, uma vez que a abertura da estrada poderia permitir o acesso de madeireiros e grileiros, produzindo um “corredor de devastação” (Coy & Klinger, 2014; Fearnside, 2006). No contexto da criação do plano, essa demanda também foi impulsionada por taxas alarmantes de desmatamento na região de influência da BR-163. De acordo com a Carta de Santarém, documento produzido em 2004 a partir de uma sólida mobilização social (Oliveira, 2015) – e com as entrevistas, essa demanda englobava reivindicações de fortalecimento da fiscalização ambiental e do planejamento do uso da terra. Para a análise desta demanda, o foco recai na gestão realizada principalmente pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Já a demanda por “inclusão produtiva” foi impulsionada pela ideia de que a obra deveria beneficiar não apenas o grande produtor, mas também a agricultura familiar. Isso seria especialmente importante já que a pavimentação da estrada, ao fortalecer o setor agrícola tradicional, produziria processos de expulsão de pequenos produtores rurais (Scholz, Dräger, Floer, Neher, & Unger, 2004). Para além disso, essa demanda faz parte de uma demanda maior por uma nova economia sustentável baseada no extrativismo e nos sistemas agroflorestais. Segundo a Carta de Santarém e as entrevistas, essa demanda englobava principalmente: assistência técnica; acesso a crédito especial para a agricultura familiar e para comunidades extrativistas; estruturas de processamento de produção; concessões florestais; criação de assentamentos de desenvolvimento sustentável. Para a análise desta demanda, a ênfase foi na gestão realizada principalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Em relação a Belo Monte, escolhemos três demandas (casos) para análise e comparação. A primeira é a demanda por proteção ambiental exigida por organizações não governamentais ambientais e indígenas (ONGs). Essa demanda foi consolidada em documentos da Fundação Nacional do Índio (Funai, 2009), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama, 2010) e Ministério Público Federal (MPF, 2010). Este último associa a usina à uma forte ameaça de pressão antrópica sobre o território, especialmente sobre terras indígenas. Especificamente, essa demanda engloba a reivindicação de fortalecimento das ações de fiscalização ambiental, fortalecimento institucional, planejamento de uso da terra e regularização fundiária. Para a análise desta demanda, nosso foco recaiu na gestão da Câmara Técnica 01 (Fundiária e Ambiental). A segunda demanda é a por infraestrutura de saúde, que foi mobilizada em um contexto de aumento de problemas de saúde provocados pela usina e de forte influxo de pessoas na região de influência da usina, especialmente em Altamira, o que sobrecarregou os serviços de saúde pública. Para a análise desta demanda, analisamos a gestão da Câmara Técnica 07 (Saúde). A terceira

demanda analisada é a da Terra do Meio (TM), região florestal localizada nos rios Xingu e Iriri (Instituto Socioambiental [ISA], 2020). A região abriga um mosaico de áreas protegidas habitadas por ribeirinhos, extrativistas e povos indígenas. Enquanto o Plano Básico Ambiental (PBA), no âmbito do licenciamento ambiental de Belo Monte, contemplava a população indígena da TM, a população extrativista não foi contemplada. Historicamente, a região onde estão localizadas as reservas extrativistas era bastante frágil em termos de presença do Estado, especialmente nas áreas da saúde e da educação, o que foi evidenciado pelo alto índice de analfabetismo – mais de 80% (ISA, 2020). Com a implementação de Belo Monte, a situação desse grupo ficou ainda mais vulnerável devido à desorganização territorial e conflitos sociais – exemplificados pela invasão de Unidades de Conservação (UC) e confrontos relativos à pesca. As reivindicações específicas referem-se principalmente aos serviços de saúde e educação, além da geração de renda. Essas reivindicações foram colocadas principalmente pelas associações³ que representam os moradores das reservas extrativistas. Para analisar essa demanda, estudamos a gestão da Câmara Técnica 06 (Povos Indígenas e Tradicionais).

Os casos selecionados contêm diferentes condições contextuais, já que os Planos possuem características diferentes. Uma condição contextual é entendida como um conjunto de fatores que permitem que uma relação causal funcione da maneira como teorizada, o que significa que, em diferentes contextos, uma mesma condição causal pode produzir efeitos causais heterogêneos (Beach & Pedersen, 2016). Enquanto o início do Plano BR-163 Sustentável é marcado pela priorização das agendas regionais de planejamento e controle do desmatamento na Amazônia, no PDRSX há predominância de investimentos em grandes obras de infraestrutura como estratégia líder de desenvolvimento regional. Há também diferenças na gestão dos planos. O Plano BR-163 contou com um comitê gestor, que incluiu o grupo de trabalho interministerial, coordenado pela Casa Civil da Presidência, e algumas instâncias participativas (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004). O plano BR-163 não tinha recursos próprios, o que significava que cada ministério tinha que encaixar as ações do plano em seu orçamento. O PDRSX, por outro lado, tinha 500 milhões de reais – oriundos da exigência do edital de leilão para a obra (Pinto et al., 2017). Um comitê gestor participativo realizou a gestão desses recursos – Comitê Gestor do PDRS do Xingu (CGDEX) (Presidência da República, 2010). O plano também contava com Câmaras Técnicas (CM), que tinham a função de subsidiar as decisões do comitê gestor e apresentar a lista de projetos prioritários ao plenário da CGDEX (Grisotti et al., 2020; Neves, 2017; Rios, 2013). Assim, como a aplicação de métodos comparativos baseados em estudos de caso requer uma homogeneidade contextual (Beach e Pedersen, 2016), nesta pesquisa, a análise dos casos do Plano da BR-163 e do PDRSX foi realizada de forma separada.

A estratégia conceitual de operacionalização e de mensuração (do resultado e das condições causais) aqui realizada é baseada em Beach e Pedersen (2016) e Goertz e Mahoney (2012), que argumentam que um conceito abstrato deve ser desdobrado em atributos relevantes para a relação causal que se pretende investigar. Quando mais de um atributo é escolhido para a definição conceitual, eles devem estar relacionados pelos operadores lógicos booleanos “ou” (+) ou “e” (*). O conector “ou” descreve uma “disjunção” e aponta para “alternativas lógicas”, indicando que, se pelo menos um dos atributos do conceito estiver presente, os requisitos para a adesão do caso ao conceito são atendidos (Schneider & Wagemann 2012). Enquanto isso, o operador “e” descreve uma “conjunção” e “intersecção”. Para Goertz (2020), o conector “e” deve ser usado quando os componentes forem necessários e todos devem estar presentes.

O resultado de interesse da pesquisa é o processamento efetivo das demandas socioambientais de grupos vulneráveis afetados pelas obras de Belo Monte e BR-163. Para operacionalizar o termo “processamento efetivo”, utilizamos a literatura da administração pública sobre desempenho da ação pública e nos alinhamos à definição restrita de desempenho – que se refere a sua dimensão avaliativa e ao seu caráter substantivo de alcance de objetivos (Roller, 2020). Como atributo conceitual, mobilizamos a perspectiva qualitativa, que se refere aos “resultados satisfatórios” (Verweij, 2014), indicados pela satisfação dos demandantes e gestores em relação ao conteúdo e escopo dos projetos ou programas aprovados.

A estrutura conceitual das condições causais foi definida da seguinte forma:

- A condição causal “participação social efetiva” é composta pela intersecção dos atributos “representação dos demandantes na gestão do plano”, “engajamento dos demandantes na gestão do plano”; “capacidade dos demandantes influenciarem o processo decisório”.

³ Associação dos Moradores da Reserva Extrativista do Riozinho do Anfrísio (Amora); Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Rio Iriri (Amoreri); e, Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Rio Xingu (Amomex).

- A condição “empreendedores políticos” é definida a partir de um atributo: a presença de empreendedores políticos em prol de determinada demanda na gestão do plano.
- A condição “coordenação” é formada pela conjunção de dois atributos: coordenação setorial e federativa.
- A condição “orçamento” é definida a partir de um atributo: disponibilidade de recursos suficientes para a aprovação de projetos que viabilizem as demandas socioambientais.

Além dessas quatro condições causais mapeadas a partir da revisão da literatura, duas outras condições foram identificadas a partir das entrevistas para os casos da BR-163: 1) “prioridade ministerial”, entendida como a centralidade da demanda socioambiental na agenda ministerial; e 2) “capacidade administrativa”, entendida a partir da interseção de dois atributos – a presença de servidores públicos qualificados e em quantidade adequada no ministério líder daquela demanda.

Os dados utilizados para verificar o pertencimento conceitual dos casos nas condições e nos resultados de interesse referem-se à percepção dos gestores centrais do plano e dos demandantes, o que foi captado a partir da realização de 15 entrevistas para os casos da BR-163 e de 14⁴ para os casos de Belo Monte. O guia de entrevistas e um resumo do perfil do entrevistado podem ser encontrados nos apêndices 1 e 2. O mapeamento inicial dos entrevistados foi baseado na análise documental – da Carta de Santarém e das atas das reuniões do comitê gestor do PDRSX – seguida da estratégia de “bola de neve”. As entrevistas foram transcritas e sistematizadas com base na análise textual. A codificação das entrevistas foi feita utilizando-se o software NVivo.

RESULTADOS E ANÁLISES

O plano BR-163 sustentável

As seguintes condições contextuais caracterizam o Plano BR-163 Sustentável. O surgimento do plano a partir de uma forte mobilização⁵ das instituições socioambientais é a primeira condição. A segunda condição contextual é a eleição de um partido de esquerda para o governo federal em 2003, com apoio do movimento ambientalista; e a nomeação de Marina Silva para a pasta do Meio Ambiente, cuja gestão foi marcada pela prioridade do combate ao desmatamento na Amazônia (Abers & Oliveira, 2015). Por fim, a terceira condição é a prioridade que a retomada do planejamento territorial ocupou no início do primeiro governo Lula, aliada à centralidade da Amazônia neste momento. Isso foi motivado pelo assassinato da irmã Dorothy Stang na região de influência da BR-163 e pelas alarmantes taxas de desmatamento na região. Todas essas condições juntas teriam produzido um contexto de sólido ativismo social e intensa abertura governamental a um plano socioambiental nascido na sociedade.

Quanto ao resultado do interesse, a análise de conteúdo das entrevistas indica 76 menções sobre o nível de satisfação em relação às políticas públicas formuladas para atender às demandas socioambientais em questão (Caixa 1).

Tabela 1
Resultado mencionado por caso (Plano BR-163)

Casos	Alta Satisfação	Baixa satisfação	Satisfação Média	Total
Protecção ambiental	25 (71.43%)	5 (14.29%)	5 (14.29%)	35 (100%)
Inclusão Produtiva	14 (34.15%)	18 (43.9%)	9 (21.95%)	41 (100%)
Total	19 (51.32%)	24 (30.2 6%)	14 (18.42%)	76 (100%)

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para o primeiro caso (protecção ambiental), a maioria (71,43%) das menções foram codificadas na categoria “alta satisfação”. O conteúdo dessas menções refere-se a duas estratégias: política de ordenamento territorial e instrumentos de comando e controle. O primeiro é representado pela criação de um mosaico de unidades de conservação na Terra do Meio e ao norte

⁴ Neste caso, 4 entrevistas não foram codificadas por não terem sido gravadas e transcritas.

⁵ Desde o fim da década de 1990, estas organizações vinham produzindo informações sobre áreas de conservação prioritárias. Além disso, nos inícios da década de 2000, eles trabalharam na mobilização local, produzindo uma série de consultas públicas e de expedições para levantar as demandas por municipalização e pela elaboração de uma proposta de um plano inicial, o “Plano de Desenvolvimento Socioambiental da BR-163”.

da Transamazônica, abrangendo cerca de doze milhões de hectares (Silva, Miragaya, & Ximenes, 2008). Isso possibilitou a formação de um “cordão sanitário” eficaz para controlar o desmatamento, interrompendo o circuito que proprietários de terras e pecuaristas estavam estruturando para ampliar o desmatamento. A segunda estratégia ocorreu a partir do fortalecimento da presença de fiscais do Ibama nas regiões mais críticas para o desmatamento, o que permitiu maior poder de alcance do Estado para controlar e punir atividades ilegais. Adicionalmente, foi lançada a portaria MDA/Incrá 10/2004, culminando na suspensão do recadastramento de imóveis localizados em terras públicas na Amazônia. Depois disso, foi emitido o Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007 – pelo Incra, MMA e pela Casa Civil, que determinou o recadastramento de propriedades rurais nos 36 municípios com maiores taxas de desmatamento. Além disso, a Resolução nº 3545, de 29 de fevereiro de 2008 do Incra e do Banco Central introduziu a exigência de apresentação do cadastro de propriedade rural para obtenção de crédito na região amazônica.

Ademais, no caso da “proteção ambiental”, as citações enquadradas como “baixa satisfação” (14,29%) e “satisfação média” (14,29%) referem-se às dificuldades de gestão das UCs criadas. Mais do que isso, o próprio desenho das UCs apresentou fraquezas. No entanto, dado o contexto de desmatamento intenso no período, que ultrapassou 24 mil km² em 2004 (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE), não houve tempo para realizar estudos mais aprofundados. Assim, classificamos o resultado da pesquisa como presente para o caso da “proteção ambiental” (ver Quadro 2).

Apesar de ser muito eficaz na contenção do desmatamento na Amazônia, as estratégias de planejamento e comando e controle do uso da terra acabaram desestruturando a economia local, que deveria ter sido substituída por uma economia de base florestal, criando “um cinturão de produção sustentável que abrangesse as unidades de conservação” (A16, 09/09/2021). No entanto, segundo os entrevistados, as políticas de inclusão produtiva e estímulo a uma nova economia sustentável (referente à segunda demanda estudada) representaram o grande gargalo do plano. Assim, “houve uma lacuna na transição de matriz produtiva desordenada para outra matriz de economia produtiva, que gerou, por um lado, a proibição e, por outro, a falta de alternativa” (A16, 09/09/2021).

Neste segundo caso/demanda, há predomínio de menções na categoria “baixa satisfação” (43,9%). O conteúdo dessas menções aponta que, em termos de políticas de crédito, foram utilizados programas existentes e não muito expressivos:

Ou seja, no campo do crédito e incentivos, nada de novo foi criado. Ele [o governo] tentou aumentar nossas demandas com base nas estruturas que o governo já tinha, nos canais de financiamento. E nós já tínhamos dificuldades para acessar isso” (A13, 23/08/2021).

A implementação de práticas de concessão florestal e assentamentos sustentáveis também foram incipientes. Os entrevistados também relataram a não implementação de polos produtivos sustentáveis – como polos madeireiros; centros de mineração; e integração entre lavoura, pecuária e floresta.

Ainda sobre o segundo caso/demanda, as citações enquadradas como “satisfação alta” (34,15%) e satisfação média” (21,95%) se referem ao fortalecimento do debate sobre manejo e concessão florestal nos órgãos públicos, especialmente no Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Outros avanços foram a elaboração de editais de assistência técnica rural para UCs e assentamentos no âmbito do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) e do Incra. Os entrevistados ainda relatam como pontos positivos nesse caso alguns programas do MDA e Incra que tinham eixos relacionados à inclusão produtiva para a área da BR-163 – como o Arco Verde Terra Legal. Entretanto, na visão de alguns entrevistados, estes programas – especialmente o Pronaf – eram baseados em um modelo pouco adaptado para a região amazônica. Além disso, havia dificuldade de o governo propor políticas concretas que escapassem da lógica do agronegócio. Dessa forma, classificamos o resultado como ausente para o caso da “inclusão produtiva” (vide Quadro 2).

Quanto às condições de gestão do plano, a tabela abaixo compara os dois casos a partir de todas as condições causais e suas subcategorias.⁶

⁶ Para as condições elaboradas dedutivamente, para cada atributo de condição, foram criadas categorias. A desagregação dessas categorias em níveis (alto, baixo, médio; presença, ausência) seguiu a estratégia conceitual de operacionalização (ver seção 3). Para as condições elaboradas indutivamente (capacidade administrativa e prioridade ministerial), os níveis de análise foram simplificados. Isso porque essas categorias surgiram espontaneamente e, portanto, o nível de informação sobre elas é reduzido.

Tabela 2
Menções às subcategorias de condições causais por caso (BR-163)

Condição	Subcategoria	Proteção ambiental	Inclusão Produtiva	Total
Coordenação federativa	Alta	0 (0%)	2 (100%)	2 (100%)
	Baixa	7 (77,78%)	2 (22,22%)	9 (100%)
	Média	1 (33,33%)	2 (66,67%)	3 (100%)
Coordenação setorial	Alta	22 (75,86%)	7 (24,14%)	29 (100%)
	Baixa	10 (34,48%)	19 (65,52%)	29 (100%)
	Média	8 (88,89%)	1 (11,11%)	9 (100%)
Empreendedores políticos	Presença	28 (68,29%)	13 (31,71%)	41 (100%)
Orçamento	Alto	5 (38,46%)	8 (61,54%)	13 (100%)
	Baixo	4 (50%)	4 (50%)	8 (100%)
	Média	4 (66,67%)	2 (33,33%)	6 (100%)
Efetividade da participação social	Alta capacidade de influência	4 (66,67%)	2 (33,33%)	6 (100%)
	Baixa capacidade de influência	2 (40%)	3 (60%)	5 (100%)
	Capacidade média de influência	1 (100%)	0 (0%)	1 (100%)
	Alto engajamento	14 (60,87%)	9 (39,13%)	23 (100%)
	Baixo engajamento	3 (33,33%)	6 (66,67%)	9 (100%)
	Engajamento médio	4 (80%)	1 (20%)	5 (100%)
	Alta representação	6 (40%)	9 (60%)	15 (100%)
	Baixo engajamento	0 (0%)	2 (100%)	2 (100%)
Capacidade administrativa	Engajamento médio	2 (33,33%)	4 (66,67%)	6 (100%)
	Presença ou ausência	5 (27,78%)	13 (72,22%)	18 (100%)
Prioridade ministerial	Alto	19 (76%)	6 (24%)	25 (100%)
	Baixo	0 (0%)	1 (100%)	1 (100%)
Total		149 (56,23%)	116 (43,77%)	264 (100%)

Fonte: Elaborada pelos autores.

A condição causal “alta prioridade ministerial” foi mais mencionada no caso da “proteção ambiental” (76%) do que no de “inclusão produtiva” (24%). Entretanto, a análise de conteúdo das citações indica que esta condição está presente nos dois casos. De acordo com os entrevistados, a liderança do plano foi atribuída, pelo então presidente Lula, aos ministros do MMA, MDA e Ministério de Integração Nacional (MIN), o que contribuía para a centralidade do Plano nesses ministérios. No caso da proteção ambiental, os entrevistados mencionaram ainda uma convergência de agendas do Plano e das ações de maior destaque previstas pelo MMA.

A condição causal “empreendedores políticos”, de acordo com as menções, é mais relevante no caso de “proteção ambiental” (68,29%) do que no de “inclusão produtiva” (31,71%). A análise do conteúdo das citações confirma a importância desta condição para a produção do resultado de interesse no primeiro caso: há uma convergência das citações indicando a presença de diferentes atores e de grupos que atuaram mobilizando recursos, ideias e redes para a concretização das demandas de proteção ambiental. No caso dos atores governamentais, os entrevistados citaram vários empreendedores políticos que ocupavam cargos de dirigente público no MMA: a própria ministra Marina Silva e a elite dirigente de algumas secretarias e departamentos, especialmente da Secretaria Executiva e da Secretaria da Biodiversidade e Florestas. No caso específico da Marina Silva, a BR-163 representava um *case* para ela, uma vez que a então ministra utilizava o plano da BR-163 para provar que era possível implementar obras de infraestrutura sem grandes impactos ambientais. De acordo com os entrevistados, ela “militou” pelo plano, utilizando seu capital político para mobilizar o então chefe da Casa Civil – José Dirceu – e o ex-presidente Lula em prol do Plano. Do lado da sociedade civil, algumas organizações, como o Instituto Socioambiental (ISA) e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), também se mobilizaram para propor e até mesmo implementar algumas ações ambientais do plano. No caso da “inclusão produtiva”, os relatos apontam uma atuação menos expressiva de empreendedores políticos: do lado da sociedade civil, havia a atuação da Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP), do movimento de trabalhadores rurais e de associações ligadas à Igreja católica. O IPAM também atuou, mobilizando os agricultores familiares para participarem do Plano. Entretanto, a atuação desses atores se concentrava majoritariamente na região de influência do Xingu, como explica um dos entrevistados: “aquela região de Rurópolis, Novo Progresso e Trairão, aquela região nunca teve organização social sabe por quê? Porque a origem daquilo ali é garimpo e garimpeiro não se reúne” (A17, 09/09/2021). Do lado governamental, não foram mencionados atores de destaque. Assim, classificamos esta condição causal como presente no caso da “proteção ambiental” e ausente no caso de “inclusão produtiva” (ver Quadro 2).

Quanto à capacidade administrativa, a maioria (72,22%) das menções se enquadra no caso de “inclusão produtiva”. Entretanto, ao contrário do caso de “proteção ambiental”, neste caso, quase todas as citações indicam baixa capacidade administrativa. No caso da “proteção ambiental”, além de o plano ser prioritário para o MMA e de Marina Silva ter atuado como uma empreendedora política em sua defesa, a equipe do ministério era extremamente competente – com a presença de um número expressivo de ambientalistas com trajetória prévia em Ongs ambientais, além dos recém concursados provenientes da reestruturação da burocracia ambiental (Abers e Oliveira, 2015; Hochstetler, 2017). Essa combinação de ativismo político em prol do plano e capacidade técnica, permitiu que propostas fossem elaboradas e incorporadas pela elite governamental: “ao que que eu atribuo isso? Ao fato de que a gente [do MMA] tinha propostas. As propostas estavam mais maduras. Então, do ponto de vista técnico, a gente tinha proposta para disputar, e, do ponto de vista político, tinha a Marina que fazia o papel de agente político em favor daquela agenda” (A19, 16/09/2021). Por outro lado, o órgão central ligado à demanda por “inclusão produtiva”, o MDA, se encontrava em uma situação de maior desestruturação, especialmente os órgãos locais que deveriam atuar nas políticas de crédito e assistência técnica rural. Soma-se a isso a complexidade técnica para a viabilização dos instrumentos de inclusão produtiva e ao fato de as estruturas de extensão rural estarem adaptadas a uma dinâmica agrícola e não da agroecologia e do extrativismo sustentável. Tudo isso exigia forte capacidade de inovação da burocracia, o que requer um tempo de maturação e de aprendizagem. A partir disso, classificamos esta condição causal como presente no caso da “proteção ambiental” e ausente no caso de “inclusão produtiva” (ver Quadro 2).

A condição “orçamento” foi pouco mencionada nos dois casos. O conteúdo das citações revela que havia orçamento adequado, pelo menos em termos comparativos com outros governos, para as ações previstas de cada demanda no MMA e MDA, uma vez que o contexto era de expansão orçamentária no governo federal. No caso do MMA, havia ainda recursos provenientes de cooperações internacionais para viabilizar as ações do plano. Assim, consideramos que esta condição está presente nos dois casos (ver Quadro 2).

Quanto à condição “coordenação”, no caso da proteção ambiental, a maioria das menções foi codificada como coordenação setorial alta e, no caso da coordenação federativa, predominam as citações referentes à baixa coordenação. Quanto à coordenação setorial, nos dois casos estudados, ela era realizada pela Casa Civil da Presidência da República e operacionalizada em reuniões periódicas. Entretanto, a capacidade de promover de fato uma coordenação entre os órgãos necessários para produzir as ações de cada demanda foi desigual. No caso de proteção ambiental, houve uma forte concertação entre MMA, Inkra e MDA, especialmente:

O Inkra e o MDA foram essenciais para gente conseguir garantir as ações do MMA no terreno. Eles deram suporte para a criação das Unidades de Conservação. Sem eles a gente não teria criado. Suporte político e também localmente quando a gente ia para as consultas. Então, o MDA era muito importante junto com o Inkra (A19, 16/09/2021).

Grande parte desta ação conjunta se refere à edição conjunta de portarias relacionadas ao ordenamento territorial. Um exemplo neste sentido foi a portaria do Inkra e ICMBio, em que houve a transferência das terras de UCs para a autarquia ambiental a fim de permitir a regularização das comunidades que lá habitavam.

Os entrevistados mencionaram ainda parcerias exitosas do MMA com a Funai, MIN, Inkra, Política Federal, Ministério da Defesa e Receita Federal: “nunca o poder público tinha atuado de uma forma [tão] ordenada: Polícia Federal, Força Nacional, Ibama, ICMBio, era uma operação de guerra, realmente” (A16, 09/09/2021). Essa coordenação era liderada pelo MMA, com forte apoio da Casa Civil.

No caso da inclusão produtiva, a maioria das menções (65,52%) se enquadra em “baixa coordenação setorial”. Isso porque, com exceção do MDA, as pastas ligadas à questão produtiva – como o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério dos Transportes (MT) – atuaram marginalmente no Plano. Isso foi explicitado pelo pequeno número de funcionários públicos dos órgãos que acompanharam as reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela Casa Civil, e pela predominância de burocratas de terceiro escalão. Segundo os entrevistados, o MAPA deveria ter atuado na proposta de uma política agrícola diferenciada, o que não ocorreu. O MME deveria ter desempenhado um papel importante na proposta de planejamento mineral na área de influência da rodovia BR-163, o que também não ocorreu. Além da estrutura da Casa Civil, a coordenação intersetorial também ocorria a partir dos “territórios rurais”, cuja gestão cabia ao MDA. Entretanto, era difícil realizar a coordenação em torno de uma agenda que fugia da abordagem tradicional de desenvolvimento da maioria desses órgãos, pautada pela grande escala e forte financiamento.

Além disso, cooperações importantes entre Inkra, ICMBio, Serviço Florestal Brasileiro, Funai e Fundação Palmares para solucionar conflitos fundiários a fim de viabilizar a concessão florestal só ocorreu tarde demais, no contexto do Programa Terra Legal, a partir de 2013.

Em relação à coordenação federativa, grande parte dos governadores e prefeitos da região se posicionavam como favoráveis à rodovia, mas como contrários ao plano, particularmente às ações de comando e controle e de ordenamento territorial no âmbito da demanda por proteção ambiental. Especialmente os prefeitos defendiam os interesses da elite local relacionada à mineração, agropecuária, extração e comércio de madeira. Ao contrário da coordenação setorial, não havia um arranjo institucional para promover essa coordenação entre governo federal, estadual e municipal:

Era aquela interlocução tipo: ‘Olha, eles estão vindo para Brasília amanhã, tem que marcar reunião. Querem conversar com a ministra’. E aí, a gente tinha que conversar e era muito nessa coisa dos interesses locais que eles defendem, que para eles é desenvolvimento: mineração, agropecuária etc. e tal (A14, 23/08/2021).

No caso da inclusão produtiva, os governos locais eram mais favoráveis às ações desta pauta. Além disso, houve um envolvimento das secretarias estaduais de agricultura nos debates sobre os investimentos oriundos do MDA e os colegiados territoriais dos investimentos. No caso do Pará, o plano plurianual do Estado incorporou várias ações do Plano da BR-163 Sustentável. Como nenhum dos dois casos acumulou os dois atributos de coordenação – setorial e federativa –, esta condição está ausente nos casos estudados (ver Quadro 2).

Quanto à efetividade da participação social, apesar da maioria dos entrevistados avaliarem que a participação, de forma geral, foi enfraquecida após a aprovação do Plano, nos dois casos, a representação de atores da sociedade civil ligados à pauta de proteção ambiental e de inclusão produtiva contou com diversos arranjos participativos: foi constituído o Fórum da BR-163 e um comitê gestor paritário com participação de representantes da agricultura familiar, madeireiros, extrativistas e Ongs e movimento ambiental. Além disso, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), formado por uma rede de ONGs socioambientais, tinha a função de acompanhar o andamento da implementação das demandas do plano e trabalhou em forte articulação com o MMA. No caso da inclusão produtiva, o MDA mobilizou os colegiados territoriais e as comissões específicas de regularização fundiária; e o Departamento de Extrativismo (DEX) do MMA promoveu, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), oficinas participativas denominadas de “ciclo de debates estratégicos de desenvolvimento

sustentável de cadeias produtivas no Oeste paraense”, com os sindicatos de trabalhadores rurais da região e associações indígenas. Para a regularização fundiária, o Grupo Intergovernamental de Acompanhamento do Programa Terra Legal contava com a participação de ONGs, movimento patronal e movimentos sociais.

Entretanto, no caso da inclusão produtiva, não se consolidou uma representação autóctone, uma vez que a maioria das lideranças da sociedade civil eram provenientes das metrópoles. As organizações mais mobilizadas se concentravam na região da Transamazônica, havendo pouca organização nas demais regiões do plano.

Por fim, havia também parcela do setor produtivo – madeireiros, pecuaristas, grileiros e garimpeiros – que era bastante crítica ao plano e que utilizou outras instâncias para colocarem suas demandas: “Eles também trabalhavam na convocação da turma deles. Mas eles tinham outros caminhos. Eles iam para os ministérios, iam para audiências com ministros, e faziam o caminho por cima” (A20, 16/09/2021).

Quanto ao engajamento dos atores representados, também há uma diferença entre os dois casos. No caso de proteção ambiental, algumas ONGs e institutos socioambientais (como o ISA, o Imazon e o IPAM) atuaram produzindo informações técnicas extremamente relevantes tanto para o mapeamento das demandas como para a proposta de soluções, a exemplo do debate sobre a definição dos polígonos das UCs. No caso da inclusão produtiva, apesar de algumas propostas relevantes, não havia propostas sistematizadas e robustas para uma nova economia verde:

Era um povo que não sabia fazer economia. É um pessoal muito mais ligado à gestão social, de enfrentamento, de defesa de território e essas coisas (...). A gente não tinha experiência. A gente tinha experiência de movimento social, campesinato e a pauta ambiental. A gente botou lá [a pauta de nova economia sustentável], mas não sabia fazer (A17, 09/09/2021).

Em relação à capacidade de influenciar o processo decisório, tantos os gestores entrevistados como os atores da sociedade civil relataram a influência destes e a abertura dos órgãos estatais – especialmente do MMA e MDA – para a elaboração de políticas específicas, nos dois casos estudados. Dessa forma, consideramos que todos os atributos da condição “efetividade da participação” estavam presentes apenas no caso de “proteção ambiental”, uma vez que o caso de “inclusão produtiva” apresentou representatividade e engajamento baixos (ver Quadro 2).

O quadro abaixo sistematiza a presença e ausência do resultado e das condições causais da pesquisa, para os casos do Plano BR-163 Sustentável. Com base na aplicação do método da diferença de Mill, é possível descartar as condições disponibilidade orçamentária e prioridade ministerial como condições suficientes para a produção do resultado, uma vez que no caso da inclusão produtiva, as condições estão presentes e o resultado não é produzido. Especificamente, a presença de uma causa suficiente sempre produz o resultado de interesse. Quando isso não ocorre, podemos descartar a causa como suficiente. Quanto à coordenação, não podemos produzir inferências causais em relação a ela, já que nos dois casos ela não está presente. As condições de participação social efetiva, presença de empreendedores políticos e capacidade administrativa apresentam potencial para serem condições suficientes no contexto analisado, o que indica que a presença de uma delas pode garantir a produção do resultado. Contudo, com o método da diferença de Mill só podemos descartar condições, mas não confirmá-las. A análise aprofundada do caso “proteção ambiental” indica que as três condições se relacionam com a mobilização e a produção de propostas concretas para produzir políticas referentes à demanda. Por outro lado, no caso de “inclusão produtiva”, um dos principais impasses se refere justamente à escassez de mobilização e de propostas ligadas à nova economia sustentável, em um cenário em que predominam ideias ligadas ao desenvolvimento econômico tradicional.

Quadro 2
Comparação dos casos do Plano BR-163 utilizando o método da diferença de Mill

Caso	Participação social efetiva	Coordenação	Disponibilidade orçamentária	Empreendedores políticos	Prioridade ministerial	Capacidade Administrativa	Resultado
Proteção ambiental	+	-	+	+	+	+	+
Inclusão produtiva	-	-	+	-	+	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: (+) indica a presença da condição ou resultado, e (-) indica sua ausência.

O plano de desenvolvimento territorial sustentável do Xingu

O PDRSX é caracterizado por três condições contextuais. A primeira delas se refere à elaboração do plano de forma participativa a partir de audiências públicas e sua ativação foi reivindicada por uma comissão de organizações locais, que visitaram Brasília em 2011 – especialmente o então ministro da Secretaria Geral da Presidência da República e o subchefe-adjunto de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil. A segunda é que, diferentemente do Plano da BR-163 Sustentável, que não contava com orçamento próprio, no PDRSX havia recursos exclusivos para viabilizar as ações do plano, o que permitia que a sociedade civil decidisse diretamente com representantes governamentais o destino dos recursos. Finalmente, a terceira condição contextual é a intensa mudança da agenda do governo federal para a Amazônia, que passa a interpretar o desenvolvimento para a região a partir de grandes obras de infraestrutura. Nesse cenário, o plano surge como uma forma de minimizar as críticas em relação à usina e de mitigar seus impactos, mas ele não se insere em uma estratégia robusta de planejamento regional governamental.

Quanto ao resultado de interesse da pesquisa, a análise de conteúdo aponta que houve 51 menções referentes à satisfação dos respondentes em relação às políticas formuladas para atender às demandas (ver Tabela 3).

Tabela 3
Menções de resultado por caso (PDRSX)

Casos	Alta Satisfação	Baixa satisfação	Satisfação média	Total
Proteção ambiental	12 (60%)	6 (30%)	2 (10%)	21 (100%)
Povos extrativistas (TM)	8 (88.89%)	1 (11.11%)	0 (0%)	9 (100%)
Infraestrutura de saúde	18 (81.82%)	3 (13.64%)	1 (4.55%)	22 (100%)
Total	39 (75%)	10 (19.23%)	3 (5.77%)	51 (100%)

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nos três casos estudados, a quantidade de menções classificadas como “satisfação alta” predomina. Entretanto, a análise do conteúdo dessas menções revela algumas diferenças entre os casos. No caso da “proteção ambiental”, a entrevista A09 (01/11/2020) resume a situação: “a Câmara Técnica 01, ela conseguiu avançar no fortalecimento da gestão ambiental, que era um dos tripés da CT, mas nas agendas de regularização fundiária e ordenamento territorial a gente fracassou muito”. Assim, as citações enquadradas como “satisfação alta” se referem principalmente aos projetos de estruturação das secretarias municipais de meio ambiente: como a compra de equipamentos e de softwares, reforma física e investimentos em cadastro rural. Por outro lado, a única ação significativa na agenda de regularização fundiária, considerada como o “maior gargalo da região” (A02, 09/08/2021), aprovada pela CT-01 foi o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEG), que hoje é utilizado pelo Incra em todo o Brasil. Vários entrevistados mencionaram que os projetos da CT-01 foram tímidos para organizar a situação fundiária do território:

Havia um caos fundiário, que era um grande entrave na região e que privava os proprietários, os produtores rurais de ter acesso a crédito. Isso provocou uma instabilidade e gerava conflitos. E esse foi um enfoque colocado de forma muito enfática pela sociedade regional: a necessidade de regularização fundiária. Mas esse objetivo foi se desintegrando, dado o fato de que você não tinha uma política, isso obviamente, de governo, sobretudo governo federal e estadual para fazer a tal da regularização fundiária (A10, 01/11/2020).

Assim, classificamos o resultado da pesquisa como ausente para o caso da “proteção ambiental” (ver Quadro 3).

No caso dos “povos extrativistas da Terra do Meio”, a maioria (88,89%) das menções foram classificadas como “satisfação alta”. O conteúdo dessas menções aponta que os recursos e projetos provenientes do PDRSX foram estratégicos para reestruturar a economia da floresta e fortalecer as cadeias produtivas do extrativismo. Alguns exemplos nesta linha foi a construção de miniusinas e cantinas. Isso permitiu que as associações dos povos tradicionais firmassem contratos com algumas empresas – a exemplo da *Wickbold* e da suíça *Feminich* –, o que movimenta até hoje a renda deste território. Além disso, os projetos do

Plano viabilizaram a construção de uma infraestrutura para serviços na área de saúde, transportes, comunicação e educação⁷. Exemplos nesse sentido foi a construção de 21 escolas, a construção de unidades de saúde e de pistas de pouso para remoção de emergência. Dessa forma, classificamos o resultado da pesquisa como presente para este caso (ver Quadro 3).

Quanto ao caso de “infraestrutura de saúde”, grande parte das menções se enquadram na categoria “satisfação alta” (81,82%). O conteúdo das citações indica que a CT de Saúde foi capaz de aprovar projetos permanentes, que foram importantes para estruturar a rede de atenção à saúde da região Transamazônica Xingu: “foi graças à criação desta CT que nós construímos uma das melhores redes de saúde do estado do Pará” (A04, 11/08/2021). Houve, assim, a criação do Centro de Atenção Psicossocial em municípios da região onde não existia esse tipo de serviço; a construção de hospitais em Altamira e em Brasil Novo; e estruturação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Os recursos do PDRSX foram utilizados para complementar as ações das condicionantes da licença ambiental da usina de BM de duas formas: estruturando a atenção básica em municípios não contemplados pelo licenciamento; custeando os serviços das estruturas de saúde entregues pela Norte Energia no âmbito do licenciamento ambiental. Classificamos, assim, o resultado da pesquisa como presente para este caso (ver Quadro 3).

Quanto às condições causais, houve 105 citações sobre elas, cuja distribuição é sistematizada na tabela abaixo.

Tabela 4
Menções às subcategorias de condições causais por caso (MMC)

Condição	Subcategoria	Ambiental	Comunidades extrativistas (TM)	Saúde	Total
Coordenação federativa	Alta	3 (20%)	4 (26,67%)	8 (53,33%)	15 (100%)
	Baixa	2 (25%)	1 (12,5%)	5 (62,5%)	8 (100%)
	Média	2 (66,67%)	0 (0%)	1 (33,33%)	3 (100%)
Coordenação setorial	Alta	0 (0%)	2 (66,67%)	1 (33,33%)	3 (100%)
	Baixa	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (100%)
	Média	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Empreendedores políticos	Presença	3 (13,64%)	18 (81,82%)	1 (4,55%)	22 (100%)
Orçamento	Alto	1 (25%)	2 (50%)	1 (25%)	4 (100%)
	Baixo	2 (16,67%)	7 (58,33%)	3 (25%)	12 (100%)
	Médio	1 (33,33%)	1 (33,33%)	1 (33,33%)	3 (100%)
Efetividade da participação social	Alta capacidade de influência	1 (12,5%)	4 (50%)	3 (37,5%)	8 (100%)
	Baixa capacidade de influência	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)
	Capacidade média de influência	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
	Alto engajamento	1 (12,5%)	1 (12,5%)	6 (75%)	8 (100%)
	Baixo engajamento	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (100%)
	Engajamento médio	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	Alta representação	3 (30%)	3 (30%)	4 (40%)	10 (100%)
	Baixa representação	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	Representação média	0 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0(100%)
	Total	28 (12,67%)	43 (40,95%)	34 (32,38%)	105(100%)

Fonte: Elaborada pelos autores.

⁷ Para mais detalhes sobre isto, veja ISA (2020).

Há 22 menções à condição “empreendedores políticos”. O maior destaque aqui se refere ao caso dos “povos extrativistas da TM”, que contou com a forte articulação do ISA. O instituto atuava no PDRSX com ênfase nos extrativistas e nas populações indígenas, assessorando as organizações parceiras para que elas conseguissem apresentar seus próprios projetos:

O ISA nunca colocou projetos dentro do PDRS, eles tinham essa premissa. Mas eles apoiavam a gente, ajudavam a gente a organizar as ideias e demandas, transformar aquilo em projeto e ajudava a gente a defender os projetos na Câmara Técnica e no CGDEX (A26, 10/09/2021).

O instituto atuava ainda realizando um planejamento estratégico do território, identificando quais seriam os projetos e ações prioritários para determinado período.

Também foram identificados empreendedores nos outros dois casos: no de “proteção ambiental”, o IPAM, FVPP e ISA coordenavam os votos da sociedade civil em prol desta demanda; na “infraestrutura de saúde”, uma figura histórica da região, militante dos movimentos sociais da área de saúde, mobilizava especialmente seu conhecimento técnico sobre a área para defender projetos estruturantes na área da saúde. Assim, classificamos esta condição causal como presente nos três casos (ver Quadro 3).

Em relação à condição “orçamento”, a maioria das menções se enquadram na categoria “baixa”. De forma geral, os entrevistados apontaram que nenhuma CT tinha recursos adequados, uma vez que o plano deveria dar conta de 12 municípios e de demandas extensas. No caso dos “povos extrativista da TM”, a CT 06 recebia poucos recursos quando comparada a outras CTs. Isso era especialmente grave, uma vez que esses povos não eram contemplados com projetos do Plano Básico Ambiental no âmbito do licenciamento ambiental da usina. Entretanto, os recursos do PDRSX foram combinados com o de outras fontes (ISA, 2020). No caso da saúde, apesar de alguns entrevistados apontarem que a CT 07 era uma das que recebia mais recursos, os seus participantes alegavam que os projetos de infraestrutura de saúde eram extremamente caros. A partir disso, classificamos esta condição causal como ausente nos três casos (ver Quadro 3).

Quanto à condição causal “coordenação”, o caso da “proteção ambiental” concentra suas citações nas classificações “coordenação setorial baixa” e coordenação federativa “média” e “baixa”. Os entrevistados relataram que, apesar da presença ativa de representantes das secretarias municipais ambientais, a atuação dos órgãos estaduais e federais era inconstante. Especialmente, a atuação do órgão estadual (ITERPA) e federal (INCRA) com competência na questão fundiária foi relatada como bastante incipiente. Isso acabava inviabilizando alguns projetos da CT01. Além disso, acabava ocorrendo um predomínio excessivo de projetos das secretarias municipais ambientais em detrimento dos de outros órgãos e entes da federação que teriam maior capacidade técnica de propor medidas na temática de regularização fundiária. Neste caso, classificamos esta condição causal como ausente (ver Quadro 3).

Por outro lado, os outros dois casos concentram suas menções na classificação “alta” no que se refere à coordenação federativa e setorial. Nesses dois casos, foi utilizada uma estratégia semelhante para atrair a colaboração de órgãos governamentais: os recursos do PDRSX eram utilizados para complementar ou iniciar uma ação governamental. No caso da saúde, a reforma do hospital de Senador José Porfírio foi viabilizada com recursos do Plano e uma contrapartida do governo estadual. No caso dos “povos extrativistas da TM”:

Eles [órgãos municipais] alegavam que não tinham condições porque são áreas muito distantes mesmo: nós estamos falando de mais ou menos 500 km da sede do município. Eles sempre alegavam que não tinham recursos para colocar infraestrutura e aí a gente priorizou dentro dos nossos projetos a construção de escolas, postos de saúde e falou: ‘Está aqui. Está pronto. Agora coloque o professor e faça a coisa funcionar’. E foi dessa forma que a gente conseguiu atender todas as demandas educacionais da Terra do Meio (...) e temos 6 postos de saúde funcionando nas Reservas Extrativistas e um na Maribel (A26, 10/09/2021).

Nestes dois casos, há relatos de que as reuniões do comitê gestor do PDRSX eram utilizadas como espaço de articulação política com órgãos dos diferentes entes federativos a fim de destravar uma política específica. No caso dos “povos extrativistas da TM”, isso viabilizou o magistério extrativista, a partir de uma parceria com o Ministério da Educação (MEC), e uma portaria do Ministério da Saúde (MS) para atender a saúde familiar ribeirinha. Assim, classificamos esta condição como presente para estes dois casos (ver Quadro 3).

Em relação à condição causal “participação social efetiva”, nos três casos, todas as menções foram enquadradas em “representação alta”. No caso da “proteção ambiental”, os entrevistados consideram a representação da sociedade civil adequada, por englobar atores de ONGs ambientais, de comunidades extrativistas, dos assentamentos rurais, da federação dos trabalhadores da agricultura e dos sindicatos dos produtores. No caso dos “povos extrativistas da TM”, na CT06, havia uma maioria de populações tradicionais, o que era importante para garantir que as demandas deste grupo não enfrentassem grande competição. Havia sempre a presença de uma das três associações extrativistas da TM, que se alternavam na CT. No caso da saúde, os usuários e atores do movimento da saúde compunham a CT07 e eram escolhidos pelas entidades mais atuantes na área, definidas em plenária exclusiva da sociedade civil.

Em relação ao engajamento, todas as menções no caso da saúde foram classificadas como “alto”, uma vez que a CT07 era formada por atores com forte experiência de atuação nos conselhos de saúde e por “pessoas capacitadas, técnicas e militantes em prol do desenvolvimento do SUS” (A04, 11/08/2021). No caso dos “povos extrativistas da TM”, o engajamento desses povos na CT06 era satisfatório, especialmente porque os entraves de conhecimento técnico eram solucionados a partir do apoio de certas organizações maiores, especialmente do ISA. Por outro lado, a maioria das menções do caso de “proteção ambiental” foi classificada como “baixa”. O conteúdo destas citações indica que, apesar do forte engajamento de algumas organizações, a falta de conhecimento de certas instituições menores sobre conceitos técnicos de regularização ambiental e sobre a legislação ambiental era um entrave para um engajamento mais amplo.

Todas as menções à “capacidade de influência” dos casos “infraestrutura de saúde” e “povos extrativistas da TM” foram classificadas na categoria “alta”. No caso da CT06, como a câmara era exclusiva para povos tradicionais e indígenas, havia certo consenso em torno das ações prioritárias, o que facilitava a aprovação de projetos para atender às demandas dos povos extrativistas da TM. No caso da saúde, os atores da sociedade civil foram caracterizados como “muito respeitados e apoiados” tanto no comitê gestor como na CT07. No caso da “proteção ambiental”, apesar de os entrevistados relatarem que não havia grandes assimetrias entre os atores da sociedade civil para a aprovação de projetos, havia conflitos entre os atores do sindicato dos produtores e aqueles ligados à agricultura familiar. A partir disso, apenas os casos “infraestrutura de saúde” e “povos extrativistas da TM” acumulam os três atributos para a classificação da “participação social efetiva” como presente (ver Quadro 3).

O quadro abaixo sistematiza a presença e ausência do resultado e das condições causais da pesquisa, para os casos do PDRSX. Ao aplicar o método da diferença de Mill, é possível excluir a condição “empreendedores políticos” como possível causa para produzir o resultado, já que no caso da proteção ambiental a causa está presente e mesmo assim o resultado não é observado. Não podemos elaborar conclusões causais sobre a disponibilidade orçamentária, já que nos três casos ela não foi observada. Por outro lado, as condições causais de “participação social efetiva” e “coordenação” podem ser causas suficientes. A análise aprofundada dos casos revela que a coordenação foi especialmente importante, pois muitas das demandas estudadas dependiam da atuação do setor público em áreas de incapacidade histórica do Estado. Nesse cenário, foi necessária a coordenação para aumentar o poder do Estado de oferecer serviços que antes eram negligenciados. A participação social foi uma condição crucial nos casos de sucesso para evitar uma crítica comum ao PDRSX relacionada a baixa capacidade de planejamento territorial a partir de ações estruturantes como consequência da captura de algumas agendas por políticos locais para finalidades eleitorais. Assim, a participação social teve o efeito de neutralizar a atuação desses atores em algumas pautas.

Quadro 3
Comparação de casos de PDRSX do “método diferencial” de Mill

Caso	Participação social efetiva	Coordenação	Disponibilidade orçamentária	Empreendedores políticos	Resultado
Proteção ambiental	-	-	-	+	-
Povos Tradicionais da TM	+	+	-	+	+
Infraestrutura de saúde	+	+	-	+	+

Nota: (+) indica a presença da condição ou resultado, e (-) indica sua ausência.

Fonte: Elaborado pelos autores.

CONCLUSÕES

A investigação conduzida neste artigo foi pautada pela pergunta de pesquisa: quais são as condições de governança dos Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável que permitem o processamento de demandas socioambientais no contexto dos megaprojetos? Os resultados indicam que as peculiaridades dos planos e os contextos políticos em que estão inseridos afetam a relevância e o papel dessas condições. Assim, enquanto nos casos referentes à BR-163 as condições de empreendedor político, capacidade administrativa e participação social efetiva aparecem como possíveis condições suficientes; nos casos de Belo Monte, foram destacadas as condições de coordenação e participação social efetiva. A literatura sobre gestão de projetos corrobora essa conclusão, pois reconhece que os processos internos de um projeto e condições de sucesso de projetos são contingentes ao contexto (Engwall, 2003; Ika & Donnelly, 2016), o que implica que “nenhum projeto é uma ilha” (Engwall, 2003). Isso significa que não há uma única receita para gerenciar com sucesso os aspectos socioambientais dos megaprojetos de infraestrutura. Nos casos da BR-163, as três possíveis condições causais suficientes dizem respeito à elaboração e mobilização de soluções e políticas. Nos casos de Belo Monte, atores externos puderam elaborar e oferecer propostas e projetos, o que poderia explicar por que os dois planos não alcançaram os mesmos resultados. Nos casos de Belo Monte, a coordenação aparece como uma possível condição suficiente, uma vez que o plano não se inseriu em uma estratégia mais ampla de planejamento governamental, exigindo que a coordenação fosse construída durante a implementação. Ainda sobre estes casos, ao contrário dos casos da BR-163, os efeitos causais da participação social no PDRSX foi de evitar a fragmentação e a aprovação de propostas não-estruturantes como resultado das fortes disputas políticas em torno dos recursos do plano.

As conclusões apresentadas são convergentes com estudos anteriores que enfatizaram a relevância das condições institucionais, gerenciais e estruturais para o sucesso de projetos (Ika & Donnelly, 2016). No entanto, a única condição suficiente compartilhada em ambos os planos é a “efetividade da participação”, que destaca a importância da atuação dos atores da sociedade civil no arranjo de governança desses planos. Isso é especialmente relevante no contexto atual da recriação do comitê gestor do PDRSX pelo Decreto nº 10.729, de 23 de junho de 2021 do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que limita consideravelmente o papel da sociedade civil na governança do plano. Os casos bem-sucedidos de atendimento a demandas socioambientais revelam que a participação deve ser baseada na capacidade de influenciar, engajar e representar a comunidade local afetada. A importância da participação da sociedade civil para o atendimento de demandas socioambientais no contexto dos megaprojetos pode ser explicada pelo contexto brasileiro, no qual a gestão isolada de projetos tem sido associada ao excesso de tecnocracia e a uma permeabilidade seletiva do Estado aos interesses de determinados grupos econômicos (Pereira, 2013). Esse isolamento e falta de participação têm sido mobilizados para explicar falhas de gestão para atender demandas socioambientais em megaprojetos anteriores na Amazônia – como as Usinas Hidrelétricas Balbina e Tucuruí (Barrow, 1988; La Rovere & Mendes, 2000; Monosowski, 1990). Ademais, em ambos os megaprojetos estudados, a efetividade da participação provavelmente desempenha um papel causal como condição suficiente, pois, como demonstrado, a mesma desencadeia mecanismos de negociação dos atores, mobilização do conhecimento e das propostas e reconhecimento estatal das demandas sociais. Todos esses processos são cruciais para a capacidade de gestão de projetos de incorporar demandas socioambientais.

Acreditamos que o estudo apresentado representa uma inovação em termos de desenho e de resultados no âmbito das pesquisas sobre planos de desenvolvimento territorial sustentável e gestão de demandas sociais no planejamento de grandes obras, uma vez que os estudos sobre estas temáticas tendem a generalizar a incapacidade de gestão destas demandas pelos arranjos de governança. A pesquisa apresentada aqui ressalta que há variações nessa capacidade que são influenciadas pelo contexto político da obra, pela natureza da demanda e pelas diferentes condições do arranjo de governança.

É importante mencionar que as condições descartadas como suficientes podem apresentar outro tipo de relação causal com o resultado – podendo ser, por exemplo, condições necessárias (Beach e Pederden, 2016). Entretanto, o método utilizado não permite esse tipo de verificação. As condições não descartadas são tratadas aqui como “possíveis condições suficientes”, uma vez que métodos de estudos de caso aprofundados mais robustos, como o método da congruência ou *process-tracing*, precisam ser aplicados para confirmar a relação de causalidade produzida por estas condições. Assim, evidencia-se uma agenda de pesquisa para estudos futuros sobre o tema.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Yasmin de Oliveira Targino e Amanda Martins por ajudarem na coleta de dados.

Agradecemos também a Alvaro Magalhães e Rodolfo Calmon por disponibilizarem o banco de dados.

REFERÊNCIAS

- Abers, R. N., & Oliveira, M. S. (2015). Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opinião Pública*, 21(2), 336-364. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212336>
- Abers, R. N., Oliveira, M. S., & Pereira, A. K. (2017). Inclusive development and the asymmetric State: big projects and local communities in the Brazilian Amazon. *The Journal of Development Studies*, 53(6), 857-872. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/0220388.2016.1208177>
- Alencar, J., Cruxên, I., Fonseca, I., Pires, R., & Ribeiro, U. C. (2013). Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. *Sociologias*, 15(32), 112-146. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S1517-45222013000100006>
- Andersen, E. S. (2012). Illuminating the role of the project owner. *International Journal of Managing Projects in Business*, 5(1), 67-85. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/17538371211192900>
- Avritzer, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In R. R. P. Coelho (Org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (pp. 13-25). Brasília, DF: IPEA.
- Barrow, C. (1998). The impact of hydroelectric development on the Amazonian environment: with particular reference to the Tucuruí project. *Journal of biogeography*, 15(1) 67-78. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2845047>
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2016). *Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Bitektine, A. (2011). Toward a theory of social judgments of organizations: The case of legitimacy, reputation, and status. *Academy of management review*, 36(1), 151-179. Recuperado de <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0382>
- Bornstein, L. (2010, dezembro). Megaprojects, city-building and community benefits. *City, Culture and Society*, 1(4), 199-206. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2011.01.006>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Bourne, L., & Walker, D. H. T. (2005). Visualising and mapping stakeholder influence. *Management decision*, 43(5), 649-660. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/00251740510597680>
- Bressers, H. T. A., & O'Toole, L. J., Jr. (1998). The selection of policy instruments: A network-based perspective. *Journal of public policy*, 18(3), 213-239. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0143814X98000117>
- Capano, G., Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). Bringing governments back in: Governance and governing in comparative policy analysis. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, 17(4), 311-321. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1031977>
- Capka, J. R. (2004). Megaprojects: They Are a Different Breed. *Public Roads*, 68(1), 2-9. Recuperado de <https://highways.dot.gov/public-roads/julyaugust-2004/megaprojects-they-are-different-breed>
- Carvalho, M. M., & Rabechini, R., Jr. (2017). Can project sustainability management impact project success? An empirical study applying a contingent approach. *International Journal of Project Management*, 35(6), 1120-1132. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.02.018>
- Coy, M., & Klingler, M. (2014). Frentes pioneiras em transformação: o eixo da BR-163 e os desafios socioambientais. *Territórios e Fronteiras*, 7(1), 1-26. Recuperado de <https://doi.org/10.22228/rt-f.v7i0.282>
- Cunha, E. S. M., Almeida, D.C. R., Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In R. R. P. Coelho (Org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (pp. 297-322). Brasília, DF: IPEA.
- Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. (2007). Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto no 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6321.htm
- Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010. (2010). Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu, o seu Comitê Gestor e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7340.htm
- Decreto nº 10.729, de 23 de junho de 2021. (2021). Dispõe sobre o Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu e institui o seu Comitê Gestor. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10729.htm
- Derakhshan, R., Turner, R., & Mancini, M. (2019). Project governance and stakeholders: a literature review. *International Journal of Project Management*, 37(1), 98-116. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.10.007>
- Eesley, C., & Lenox, M. J. (2006). Firm responses to secondary stakeholder action. *Strategic management journal*, 27(8), 765-781. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/smj.536>
- Elkington, J. (1997). The triple bottom line. In M. V. Russo (Ed.), *Environmental management: readings and cases* (2a ed., pp. 49-66). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Engeli, I., & Varone, F. (2011). Governing morality issues through procedural policies. *Swiss Political Science Review*, 17(3), 239-258. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1662-6370.2011.02025.x>
- Engwall, M. (2003). No project is an island: linking projects to history and context. *Research policy*, 32(5), 789-808. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00088-4](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00088-4)
- Eskerod, P., & Huemann, M. (2013). Sustainable development and project stakeholder management: What standards say. *International Journal of Managing Projects in Business*, 6(1), 36-50. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/17538371311291017>

- Fearnside, P. M. (2006). Tropical deforestation and global warming. *Science*, 312(5777), 1137-1137. Recuperado de <https://doi.org/10.1126/science.312.5777.1137c>
- Fleury, L. C., & Almeida, J. (2013). The construction of the Belo Monte hydroelectric power plant: Environmental conflict and the development dilemma. *Ambiente & Sociedade*, 16(4), 141-156. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2013000400009>
- Fuks, M., & Perissinotto, R. (2006). Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 67-81. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100004>
- Fundação Nacional do Índio. (2009, setembro 30). *Parecer Técnico nº 21/CMAM/CGPIMA-FUNAI*. Brasília, DF.
- Goertz, G. (2020). *Social Science Concepts and Measurement: New and Completely Revised Edition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). Concepts and measurement: Ontology and epistemology. *Social Science Information*, 51(2), 205-216. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0539018412437108>
- Gomide, A. A., Machado, R. A., & Pereira, A. K. (2019). Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. In R. R. C. Pires (Org.), *Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas* (pp. 179-200). Rio de Janeiro, RJ: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Gregory, J. (2020, outubro). Governance, scale, scope: A review of six South African electricity generation infrastructure megaprojects. *Utilities Policy*, 66, 101103. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.jup.2020.101103>
- 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. Recuperado de <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2020.1.34641>
- Haelg, L., Sewerin, S., & Schmidt, T. S. (2020). The role of actors in the policy design process: Introducing design coalitions to explain policy output. *Policy Sciences*, 53(2), 309-347. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09365-z>
- Hochstetler, K. (2017). Tracking presidents and policies: environmental politics from Lula to Dilma. *Policy Studies*, 38(3), 262-276. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290229>
- Huemann, M., & Silvius, G. (2017). Projects to create the future: Managing projects meets sustainable development. *International Journal of Project Management*, 35(6), 1066-1070. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.04.014>
- Ika, L. A. (2015). Opening the black box of project management: Does World Bank project supervision influence project impact? *International Journal of Project Management*, 33(5), 1111-1123. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.01.005>
- Ika, L. A., & Donnelly, J. (2017). Success conditions for international development capacity building projects. *International Journal of Project Management*, 35(1), 44-63. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.10.005>
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. (2010). *Processo de licenciamento Ambiental – Licença Prévia Ambiental (nº 342/2010)*. Recuperado de <https://www.gov.br/ibama/pt-br>
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (2021). *Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite*. Recuperado de <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>
- Instituto Socioambiental. (2020). *Os Povos Tradicionais da Terra do Meio e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS): caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Recuperado de <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/prov0277.pdf>
- Jia, G., Yang, F., Wang, G., Hong, B., & You, R. (2011). A study of mega project from a perspective of social conflict theory. *International Journal of Project Management*, 29(7), 817-827. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2011.04.004>
- Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2005). *Exploring Corporate Strategy: Text and Cases* (6a ed.). Harlow, UK: Prentice Hall.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- La Rovere, E. L., & Mendes, F. E. (2000). *Tucuruí hydro power complex Brazil*. Cape Town, South Africa: World Commission on Dams.
- Leão, A. S. R. (2017). *Na trilha da estrada:(des) caminhos do Plano BR-163 Sustentável como concepção para o desenvolvimento na Amazônia* (Tese de Doutorado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Lin, H., Zeng, S., Ma, H., Zeng, R., & Tam, V. W. (2017). An indicator system for evaluating megaproject social responsibility. *International Journal of Project Management*, 35(7), 1415-1426. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.04.009>
- Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 49-65. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>
- Lubambo, C. W., & Coelho, D. B. (2005). *Atores Sociais e Estratégias de Participação no Programa Governo nos Municípios*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- Maddaloni, F., & Davis, K. (2017). The influence of local community stakeholders in megaprojects: Rethinking their inclusiveness to improve project performance. *International Journal of Project Management*, 35(8), 1537-1556. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.08.011>
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2004, fevereiro). *Plano de desenvolvimento sustentável para a região de influência da rodovia BR-163*. Recuperado de http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Dossie/BR-163/Documentos%20Oficiais/Plano%20BR163%20Sustentavel%20Proposta%20final_%2029.01.2004.pdf
- Ministério Público Federal. (2010). *Ação Civil Pública* (ICP n. 1.23.003.000500/2010-41). Altamira, PA.
- Mok, K. Y., Shen, G. Q., & Yang, J. (2015). Stakeholder management studies in mega construction projects: A review and future directions.

- International journal of project management*, 33(2), 446-457. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.08.007>
- Monosowski, E. (1990, fevereiro). Lessons from the Tucuruí experience. *Water power and dam construction*, 42(2), 29-34.
- Monzoni, M. P., Neto, Pinto, D. G., Artuso, L., & Dal Fabbro, M. (2018, agosto). *O que a implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu nos ensina? Grandes obras de infraestrutura e mineração na Amazônia*. São Paulo, SP: Fundação Getúlio Vargas. Recuperado de <https://hdl.handle.net/10438/30541>
- Neves, M. B. (2017). *Hidrelétricas na Amazônia e governança territorial: análise da gestão do plano de desenvolvimento regional sustentável do Xingu-2013 a 2016* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Pará, Belém, PA.
- Oliveira, M. S. (2010). *Autonomias relativas: Estado e sociedade civil no eixo da influência da rodovia BR-163* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Oliveira, M. S. (2015). Capacidade estatal e implementação de política de desenvolvimento regional sustentável na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, 18(3), 271-291. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v18i3.1931>
- Pereira, A. K. (2013). *Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira* (Texto para discussão, 1884). Rio de Janeiro, RJ: IPEA.
- Pereira, A. K. (2014). *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Pereira, A. K., & Gomide, A. A. (2019). Os desafios da gestão de projetos de infraestrutura no Brasil contemporâneo: ambiente institucional e novos instrumentos de políticas públicas. In J. Woischnik (Ed.), *Cadernos Adenauer* (Vol. 2: Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil, pp. 9-28). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer. Recuperado de <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/infraestrutura-e-desenvolvimento-no-brasil>
- Pinto, D. G., Monzoni, M. P., Neto, & Ang, H. G. (2017). *Grandes obras na Amazônia: aprendizado e diretrizes* (2a ed.). São Paulo, SP: Fundação Getúlio Vargas. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10438/25936>
- Presidência da República. (2010). *Plano de desenvolvimento regional sustentável do Xingu*. Recuperado de <https://www.gov.br/sudam/pt-br/assuntos/planos-de-desenvolvimento/planodedesenvolvimentoregionaldoxingupdrs.pdf>
- Resolução nº 3545, de 29 de fevereiro de 2008. (2008). Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia. Recuperado de https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2008/pdf/res_3545_v1_O.pdf
- Rihoux, B., & Ragin, C. C. (2008). *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Rios, V. S. C. (2013). *Inovação em Políticas públicas: um Estudo do comitê gestor do plano De Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingú* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Rohlfing, I. (2012). *Case studies and causal inference: An integrative framework*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Roller, E. (2020). Political performance and state capacity. In D. Berg-Schlosser, B. Badie, & L. Morlino (Eds.), *The SAGE handbook of political science*. London, UK: SAGE Publications
- Sabini, L., & Alderman, N. (2021). The paradoxical profession: Project Management and the contradictory nature of sustainable project objectives. *Project Management Journal*, 52(4), 379-393. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/87569728211007660>
- Saldaña, J. S. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. London, UK: Sage.
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Schol, I., Dräger, D., Floer, I., Neher, C. & Unger, J. (2004). *Sociedade civil e política ambiental na Amazônia: os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163*. Bonn, Germany: Instituto Alemão de Desenvolvimento. Recuperado de https://www.idos-research.de/uploads/media/BuG_11_2004_PORT.pdf
- Shiferaw, A. T., Klakegg, O. J., & Haavaldsen, T. (2012). Governance of public investment projects in Ethiopia. *Project Management Journal*, 43(4), 52-69. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/pmj.21280>
- Silva, P., Miragaya, J., & Ximenes, T. (2008). Plano BR-163 Sustentável: Uma avaliação das ações públicas implementadas no sudoeste paraense. *Amazônia: Ciência & Desenvolvimento*, 4(7), 181-195.
- Silvius, A. G., Kampinga, M., Paniagua, S., & Mooi, H. (2017). Considering sustainability in project management decision making; An investigation using Q-methodology. *International Journal of Project Management*, 35(6), 1133-1150. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.01.011>
- Steurer, R. (2013). Disentangling governance: a synoptic view of regulation by government, business and civil society. *Policy Sciences*, 46(4), 387-410. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9177-y>
- Sun, J., & Zhang, P. (2011). Owner organization design for mega industrial construction projects. *International Journal of Project Management*, 29(7), 828-833. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2011.04.005>
- Swärd, A. (2016). Trust, reciprocity, and actions: The development of trust in temporary inter-organizational relations. *Organization Studies*, 37(12), 1841-1860. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0170840616655488>
- Tatagiba, L. (2002). Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In E. Dagnino. (Org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (pp. 47-105). São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Van Marrewijk, A., & Smits, K. (2016). Cultural practices of governance in the Panama Canal Expansion Megaproject. *International journal of project management*, 34(3), 533-544. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.07.004>
- Verweij, S. (2015, janeiro). Achieving satisfaction when implementing PPP transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis of the A15 highway DBFM project. *International Journal of Project Management*, 33(1), 189-200. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.05.004>
- Xie, L. L., Xia, B., Hu, Y., Shan, M., Le, Y., & Chan, A. P. (2017). Public participation performance in public construction projects of South China: A case study of the Guangzhou Games venues construction. *International Journal of Project Management*, 35(7), 1391-1401. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.04.003>

Ana Karine Pereira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7282-6122>

Doutorado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); Professora do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: pereiraanakarine@gmail.com

Alexandre de Ávila Gomide

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7979-8865>

Doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP); Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: alexandre.gomide@enap.gov.br

Raphael Machado

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7500-4485>

Doutorado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Auxiliar de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: raphael.machado@ipea.gov.br

Marcela Ibiapino

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1753-8467>

Mestranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB); Bolsista de pós-graduação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF); Bacharel em Ciências Sociais com Qualificação em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: marcela.ibiapino@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Ana Karine Pereira: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Liderança); Software (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Alexandre de Ávila Gomide: Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Suporte); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Suporte); Software (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Suporte).

Raphael Machado: Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Suporte); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Suporte); Software (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Suporte).

Marcela Ibiapino: Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Suporte); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Suporte); Software (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Suporte).

APÊNDICE 1 – GUIA DE ENTREVISTAS

Versão PDRSX

O questionário a seguir foi desenvolvido como instrumento de coleta de dados para a pesquisa “Arranjos de Governança para Grandes Obras de Infraestrutura: desenvolvimento territorial, sustentabilidade ambiental e inclusão social”. O objetivo da pesquisa é analisar as condições de gestão que permitem que planos de desenvolvimento territorial atendam as demandas socioambientais de grupos afetados por projetos de infraestrutura de grande escala na Amazônia brasileira. Especificamente, gostaríamos de entender quais fatores permitem que os objetivos do plano sejam traduzidos em projetos concretos.

Este questionário destina-se à sociedade civil e aos atores estaduais que participaram da gestão do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), referente à temática X (inserir o tema caso). Especificamente, este tema refere-se a x e y.⁸ A pesquisa tem como foco o período entre 2011 e 2016 e a região de influência do Rio Xingu (municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu). Portanto, quando você responder, tenha em vista esse período e este território.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Plano versão BR-163

O questionário a seguir foi desenvolvido como instrumento de coleta de dados para a pesquisa “Arranjos de Governança para Grandes Obras de Infraestrutura: desenvolvimento territorial, sustentabilidade ambiental e inclusão social”. O objetivo da pesquisa é analisar as condições de gestão que permitem que planos de desenvolvimento territorial atendam as demandas socioambientais de grupos afetados por projetos de infraestrutura de grande escala na Amazônia brasileira. Especificamente, gostaríamos de entender quais fatores permitem que os objetivos do plano sejam traduzidos em políticas concretas.

Este questionário destina-se à sociedade civil e aos atores estaduais que participaram da gestão do Plano BR-163 Sustentável sobre a temática X (insira o tema do caso). Especificamente⁹, este tema refere-se a x e y. A pesquisa tem como foco o período entre 2006 e 2012 e a região de influência da BR-163 correspondente à Transamazônica Oriental (Altamira), Vale do Jamanxim (Novo Progresso) e Médio Xingu/Terra do Meio (São Félix do Xingu). Portanto, quando você responder, tenha em vista esse período e esses territórios.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Seção 2

Informações sobre o respondente

Eu gostaria de saber um pouco sobre sua história de atuar no plano X. Você poderia começar me dizendo em que período você participou/acompanhou a gestão do plano?

Como você se envolveu na gestão do Plano X (que setor você representou)?

Fonte: Elaborada pelos autores.

⁸ Especificação: veja a planilha de “casos” e a análise dos resultados da pesquisa para os projetos aprovados.

⁹ Especificação: veja a planilha de “casos” e a análise dos resultados da pesquisa para os projetos aprovados.

Seção 3

Medição do resultado do interesse da pesquisa

Avalie seu grau de concordância com as seguintes declarações escolhendo um número de 0 a 10, sendo 10 o mais acordado e 0 sendo um acordo menor.
1. Os projetos aprovados pelo ¹⁰ (Ministério da BR-163 e Câmara Técnica para PDRSX) abordaram os impactos significativos causados pela obra X, sobre X (tema de inserção). • Explore a resposta: qual impacto ficou de fora e/ou qual foi privilegiado?
2. Os projetos aprovados ¹¹ pelo (Ministério da BR-163 e Câmara Técnica para PDRSX) tinham potencial para atingir todos os territórios (entre os territórios especificados na apresentação desse questionário – repetir os territórios aqui ¹²) que enfrentaram X impactos (<i>inserir temática</i>) resultante do trabalho X. • Explore a resposta: qual território ficou de fora e/ou qual foi privilegiado?
3. Os projetos aprovados ¹³ pelo (Ministério da BR-163 e Câmara Técnica para PDRSX) tinham potencial para atingir todos os grupos e indivíduos que enfrentassem impactos X (<i>inserir temática</i>) resultantes da obra X • Explore a resposta: qual grupo ficou de fora e/ou qual foi privilegiado?

Fonte: Elaborada pelos autores.

Seção 4

Medição de condições pré-identificadas

Parte I - Participação Social
Avalie seu grau de concordância com as seguintes declarações escolhendo um número de 0 a 10, sendo 10 o acordo máximo e 0 o contrato mínimo, quanto à gestão de X (<i>inserir tema</i>) pelo (Ministério da BR- 163 e Câmara Técnica para PDRSX ¹⁴) em termos de participação social.
1. A gestão de X (<i>inserir tema</i>) contou com a participação de um número significativo de representantes da sociedade civil que trabalharam na área X (<i>inserir tema</i>) ou que foram afetados por X (<i>inserir tema</i>). • Explore a resposta: você pode me explicar sua resposta? Perdeu a participação de algum ator importante da sociedade civil?
2. Representantes da sociedade civil que trabalharam na área X (<i>inserir tópico</i>) ou que foram afetados pelos impactos X (<i>inserir tópico</i>) assumiram papel ativo nas discussões sobre a aprovação de projetos ¹⁵ relacionados à questão X (<i>inserir tema</i>). • Explore a resposta: você pode me explicar sua resposta? Pode exemplificar sua resposta? O que contribui para essa postura ativa/passiva?
1. As principais sugestões de representantes da sociedade civil que trabalharam na área X (<i>inserir tema</i>) ou que foram afetados por X (<i>inserir tema</i>) e que participaram da gestão da edição X foram incorporadas às decisões sobre projetos aprovados. • Explore a resposta: você pode me explicar sua resposta? Pode exemplificar sua resposta? O que contribui para essa baixa/alta incorporação?

Continua

¹⁰No caso da BR-163, substitua “projetos aprovados” por “políticas públicas aprovadas em decorrência do Plano X”.

¹¹No caso da BR-163, substitua “projetos aprovados” por “políticas públicas aprovadas em decorrência do Plano X”.

¹²No caso do PDRSX, coloque apenas “[...] todos os territórios da região de influência do rio Xingu”.

¹³No caso da BR-163, substitua “projetos aprovados” por “políticas públicas aprovadas em decorrência do Plano X”.

¹⁴Use uma planilha com os resultados da centralidade. Há órgãos centrais para cada caso.

¹⁵No caso da BR-163, substitua projetos por “políticas públicas”.

Parte II - orçamento, coordenação e empreendedores políticos
1. O (Ministério da BR-163 e Câmara Técnica do PDRSX) tinha recursos orçamentários próprios e suficientes para a aprovação dos projetos ¹⁶ X (<i>inserir tema</i>). • Explore a resposta: você pode me explicar sua resposta? Pode exemplificar sua resposta? O que contribui para isso?
2. Os projetos ¹⁷ aprovados pelo (Ministério da BR-163 e Câmara Técnica para PDRSX) referentes a X (<i>inserir tema</i>) previam cooperação ou parceria entre órgãos governamentais para sua execução. • Explore a resposta: você pode me explicar sua resposta?
3. A gestão de X (<i>inserir tema</i>) pelo (Ministério da BR-163 e Câmara Técnica para PDRSX) foi marcada pelas ações de indivíduos que mobilizaram atores-chave (como políticos, burocratas e financiadores) e/ou recursos para defender a aprovação de projetos ¹⁸ relacionados ao tema. • Explore a resposta: você pode me explicar sua resposta? Quem eram esses atores? Que recursos eles mobilizaram? Você poderia dar um exemplo da performance desses atos?
4. No caso da gestão de X (<i>inserir temática</i>) com a presença de indivíduos que mobilizaram atores e recursos para garantir a aprovação dos projetos, essa ação foi constante até a aprovação de ¹⁹ projetos relevantes • Explore a resposta: você pode me explicar sua resposta?

Fonte: Elaborada pelos autores.

Seção 5

Identificação e Medição e novas condições

1. Que outros fatores você acredita relevantes para (im)possibilitar a aprovação de políticas/projetos relacionados à demanda X?
--

Fonte: Elaborada pelos autores.

¹⁶No caso da BR-163, substitua projetos por “políticas públicas X (temática) para viabilizar o plano X”.

¹⁷No caso da BR-163, substitua “projetos aprovados” por “políticas públicas aprovadas em decorrência do Plano X”.

¹⁸No caso da BR-163, substitua projetos por “políticas públicas”.

¹⁹No caso da BR-163, substitua projetos por “políticas públicas”.

APÊNDICE 2 – INFORMAÇÕES DO RESPONDENTE

Código de entrevista	Organização	Local de operação	Projeto	Tema de atuação	Data da entrevista
A1	Isa	Sociedade civil	BR-163	Ambiental	10 de agosto de 2021
A2	SIRALTA	Sociedade civil	Bm	Ambiental	09 de agosto de 2021
A3	MMA	Estado	BR-163	Ambiental	11 de agosto de 2021
A4	MMTCC	Sociedade civil	Bm	Saúde	11 de agosto de 2021
A5	FVPP	Sociedade civil	Bm	Ambiental	09 de agosto de 2021
A6	Isa	Sociedade civil	Bm	Terra do Meio	11 de agosto de 2021
A7	Pec	Estado	Bm	Largo	08 de dezembro de 2020
A8	Cc	Estado	BM e BR-163	Geral	03 de novembro de 2020
A9	IPAM	Sociedade civil	Bm	Ambiental	03 de novembro de 2020
A10	Isa	Sociedade civil	Bm	Terra do Meio	02 de novembro de 2020
A11	UFPA	Estado	Bm	Geral	02 de novembro de 2020
A12	IPAM	Sociedade civil	BR-163	Ambiental	13 de agosto de 2021
A13	FVPP	Sociedade civil	BR-163	Inclusão produtiva	23 de agosto de 2021
A14	MMA	Estado	BR-163	Ambiental	23 de agosto de 2021
A15	MMA	Estado	BR-163	Ambiental	25 de agosto de 2021
A16	MMA	Estado	BR-163	Ambiental	09 de setembro de 2021
A17	MMA	Estado	BR-163	Ambiental	09 de setembro de 2021
A18	MMA	Estado	BR-163	Inclusão produtiva	09 de setembro de 2021
A19	MMA	Estado	BR-163	Ambiental	16 de setembro de 2021
A20	Min	Estado	BR-163	Inclusão produtiva	16 de setembro de 2021
A21	IPAM	Sociedade civil	BR-163	Inclusão produtiva	09 de setembro de 2021
A22	MDA	Estado	BR-163	Inclusão produtiva	08 de setembro de 2021
A23	INCRA	Estado	BR-163	Inclusão produtiva	16 de setembro de 2021
A24	FVPP	Sociedade civil	Bm	Saúde	08 de setembro de 2021
A25	Assessoria de saúde	Sociedade civil	Bm	Saúde	08 de setembro de 2021
A26	Isa	Sociedade civil	Bm	Terra do Meio	10 de setembro de 2021
A27	MDA	Estado	Bm	Largo	03 de novembro de 2020
A28	MDA	Estado	Bm	Largo	03 de novembro de 2020
A29	MDA	Estado	Bm	Largo	03 de novembro de 2020

Fonte: Elaborado pelos autores.