

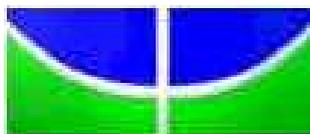
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação
Programa de Pós-Graduação em Administração

INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UM
ESTUDO DO COMITÊ GESTOR DO PLANO
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUSTENTÁVEL DO XINGU

VERÔNICA SÁNCHEZ DA CRUZ RIOS

Orientador: Prof. Dr. Antônio Isidro-Filho

Brasília, 2013



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação
Programa de Pós-Graduação em Administração

INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UM
ESTUDO DO COMITÊ GESTOR DO PLANO
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUSTENTÁVEL DO XINGU

VERÔNICA SÁNCHEZ DA CRUZ RIOS

Orientador: Prof. Dr. Antônio Isidro-Filho

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração. (Programa de Pós-Graduação em Administração).

Brasília, 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação
Programa de Pós-Graduação em Administração

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração. (Programa de Pós-Graduação em Administração).

Inovação em Políticas Públicas: Um estudo do Comitê Gestor do Plano
De Desenvolvimento Regional Sustentável Do Xingu

Verônica Sánchez Da Cruz Rios

Aprovado pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Antônio Isidro-Filho, Universidade de Brasília
Orientador

Prof. Dr. Paulo Carlos du Pin Calmon, Universidade de Brasília
Examinador Interno

Prof. Dra. Denise del Prá Netto Machado
Examinadora Externa

Brasília, 21 de Fevereiro de 2013

DEDICATÓRIA

*A todos aqueles que acreditam que nossas ações e pensamentos podem
transformar o mundo*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo carinho, incentivo e apoio constantes e, em especial, durante o mestrado. Agradeço à minha mãe por acreditar em mim e por sempre me fazer querer mais e ao meu pai pelo seu carinho e estímulo.

Agradeço ao meu marido pela companhia nas inúmeras madrugadas e finais de semana de trabalho que com sua companhia se tornaram divertidas apesar de extenuantes. Agradeço pelo seu amor e presença constantes.

Agradeço especialmente ao Professor Antônio Isidro por me ajudar a transformar uma ideia em uma dissertação de mestrado e ter me mostrado os caminhos que me levaram a um aprendizado consistente e frutífero.

Agradeço aos professores que com seus valiosos ensinamentos me permitiram olhar o mundo a partir de lentes novas e me ajudaram a amadurecer durante a jornada do mestrado acadêmico, em especial ao Professor Paulo do Pin Calmon e à Professora Janann Joslin Medeiros. Agradeço aos professores membros da banca examinadora pelas sugestões e direcionamentos que orientaram o trabalho final e por aceitarem compor a banca de defesa de dissertação.

Agradeço aos colegas do mestrado por compartilharem comigo suas ideias, seus pensamentos, suas alegrias e angústias durante o processo do mestrado e aos funcionários do PPGA pela disposição para ajudar sempre.

Agradeço aos meus chefes e colegas de trabalho que me possibilitaram cursar o mestrado acadêmico. Agradeço às pessoas que participaram das entrevistas realizadas para este trabalho, cujas percepções e experiências enriqueceram este trabalho.

Finalmente agradeço a todos aqueles que me enviaram seus pensamentos e energias positivas que me ajudaram a ter energia para elaborar este trabalho.

EPÍGRAFE

"Watch your thoughts, for they become words. Watch your words, for they become actions. Watch your actions, for they become...habits. Watch your habits, for they become your character. And watch your character, for it becomes your destiny! What we think we become".

Margaret Thatcher

RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo caracterizar o processo de inovação em políticas públicas a partir da análise do caso do Comitê Gestor do PDRSX. Para alcançar esse objetivo foram identificados os serviços prestados pelo Comitê Gestor utilizando o esquema funcional do produto dos serviços, foram caracterizadas as inovações identificadas a partir do funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX e também foi feita a descrição das relações entre os elementos constituintes dos diversos serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX. O estudo do caso do Comitê Gestor do PDRSX foi importante para compreender o processo em que se dá a prestação de serviços públicos e também para entender os processos de inovação a partir da inter-relação entre os elementos constitutivos dos serviços. No referencial teórico discutiu-se a evolução do pensamento sobre a Administração Pública e a prestação de serviços públicos a partir de diversas correntes e abordagens teóricas, dando destaque para a abordagem do Novo Serviço Público. Discutiu-se também a política pública como uma prestação de serviços públicos, analisando os processos de inovação a partir da Abordagem Integradora da Inovação em Serviços. Com relação aos aspectos metodológicos a pesquisa foi caracterizada como exploratória e descritiva na qual se adotou a abordagem qualitativa para estudar o problema, utilizando os procedimentos de estudo de caso. Os dados foram coletados a partir da análise bibliográfica e documental além da realização de entrevistas focadas no problema. A amostra está composta por 15 membros do Comitê Gestor do PDRSX representantes das três esferas de governo assim como também da sociedade civil. Os principais resultados encontrados apontam para o aspecto processual da inovação em serviços destacando as inter-relações entre os elementos constitutivos dos serviços como determinantes para a prestação final dos serviços. Foram identificados os processos de mudança nos elementos constitutivos dos serviços a partir da sua decomposição funcional o que possibilitou identificar seus efeitos na prestação final dos serviços. Como recomendações para estudos posteriores sugere-se compreender de que forma as diferentes competências influenciam a prestação de serviços, estudos que identifiquem o real impacto da inovação em políticas públicas para a sociedade e também estudar mudanças evidentes e concretas decorrentes da implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Serviços Públicos, Inovação em Serviços.

ABSTRACT

This work aimed to characterize the innovation process in public policy from the analysis of the case of the Managing Committee of PDRSX. To achieve this objective the services provided by the Managing Committee have been identified using the functional diagram of the services output, the innovations identified from the operation of the Management Committee were characterized and was also made the description of the relations among the constituent elements of the various services provided by the Management Committee of PDRSX. The case study of the Managing Committee of PDRSX was important to understand the process that occurs in the provision of public services and also to understand the innovation process from the interrelationship between the constituent elements of the services. In the theoretical framework discussed the evolution of thinking on Public Administration and public services from several current theoretical approaches, highlighting the approach of the New Public Service. Public policy as a public service was also discussed by analyzing the innovation processes from the Integrative Approach to Innovation in Services. Regarding methodological aspects the research was characterized as exploratory and descriptive in which a qualitative approach was adopted to study the problem using the procedures of case study. Data were collected from literature and documentary review and also from interviews focused on the problem. The sample is composed of 15 members of the Managing Committee of PDRSX representatives of the three spheres of government as well as civil society. The main findings point to the procedural aspect of innovation in services highlighting the interrelationships between the constituent elements of the services as critical to the final output of services. The transformation processes in the constituent elements of services were identified from its functional decomposition which allowed the identification of their effects on the final output of services. As recommendations for further studies is suggested the study of how different skills influence the provision of services, studies that identify the real impact of innovation in public policy for society and also study concrete and evident changes resulting from the implementation of public policies.

Key-words: Public Policy, Public Services, Innovation in Services

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Representação do produto com base nas suas características	56
Figura 2: Modelo Teórico	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Efeitos imediatos e mediatos da provisão de serviços públicos	45
Quadro 2: Conceitos relações provedor / usuário	49
Quadro 3: Análise funcional do produto de serviços em hospitais	61
Quadro 4: Diferenças entre a inovação no Setor Público e no Setor Privado	67
Quadro 5: Estudos sobre inovação no Setor Público	76
Quadro 6: Sujeitos da pesquisa - Perfil dos entrevistados.	88
Quadro 7: Construto da Pesquisa	93
Quadro 8: Elementos constitutivos dos serviços prestados pelo Comitê Gestor	102
Quadro 9: Análise funcional dos Serviços no Comitê Gestor do PDRSX	103
Quadro 10: Elementos Constitutivos dos serviços, categorias e elementos de análise.	107
Quadro 11: Operações Materiais	108
Quadro 12: Operações Informacionais.	110
Quadro 13: Operações Metodológicas.	114
Quadro 14: Operações Relacionais – Interação do membro do Comitê Gestor com seu órgão / entidade de origem.	118
Quadro 15: Operações Relacionais – Articulação entre os membros do Comitê Gestor.	123
Quadro 16: Competências - Mudanças na forma de atuação dos membros do Comitê Gestor.	125
Quadro 17: Competências - Desenvolvimento de capacidades e competências nos membros do Comitê Gestor.	128

SIGLAS E ABREVIACÕES

AAI - Avaliação Ambiental Integrada

ACP - Ação Civil Pública

AGU - Advocacia Geral da União

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

CNPE - Conselho Nacional de Política Energética

DNAEE - Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

Eletrobrás - Centrais Elétricas Brasileiras S.A

Eletronorte - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A

EPE - Empresa de Pesquisa Energética

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

GTI - Grupo de Trabalho Intergovernamental

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

MPF - Ministério Público Federal

PDRSX - Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu

PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território da Cidadania

Transamazônica Estado do Pará

PTP - Planejamento Territorial Participativo

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

STF - Supremo Tribunal Federal

UHE - Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Problema de pesquisa.....	14
1.2. Objetivos	17
1.2.1. Objetivo Geral	17
1.2.2. Objetivos Específicos	17
1.3. Relevância do estudo e limitações	17
1.4. Estrutura do Trabalho	19
2. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO.....	20
2.1. Contextualização e histórico do empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte).....	20
2.2. O Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu	27
2.2.1. Composição do Comitê Gestor do PDRSX.....	28
2.2.2. Caracterização e funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX	31
3. MARCO TEÓRICO.....	34
3.1. Políticas Públicas como Serviços	34
3.1.1. Papel do Estado e a prestação de serviços públicos	34
3.1.2. O Novo Serviço Público.....	37
3.1.3. Políticas Públicas e Serviços	43
3.2. Inovação em Serviços	52
3.2.1. Abordagens sobre Inovação em Serviços.....	53
3.2.2. Abordagem Integradora da Inovação em Serviços.....	55
3.2.3. Decomposição Funcional do Produto dos Serviços	59
3.3. Inovação em Políticas Públicas.....	66
3.3.1. Estudos sobre inovação no Setor Público.....	70
3.4. Construto Teórico da pesquisa.....	77
4. MÉTODO.....	82
4.1. Classificação da pesquisa.....	82

4.2.	Procedimentos de Coleta de dados	83
4.2.1.	Pesquisa Documental.....	83
4.2.2.	Entrevistas	84
4.3.	Sujeitos da pesquisa	87
4.4.	Procedimentos de Análise de dados.....	89
4.5.	Limitações do método.....	91
4.6.	Construto da Pesquisa	93
5.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	94
5.1.	Antecedentes históricos e contexto.....	95
5.2.	Descrição Funcional dos Serviços do Comitê Gestor.....	96
5.3.	Descrição dos componentes dos serviços prestados pelo Comitê Gestor – M, I, K, R e C 101	
5.4.	Caracterização das inovações identificadas no funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX.....	107
5.4.1.	Operações Materiais (M).....	108
5.4.2.	Operações Informacionais (I).....	109
5.4.3.	Operações Metodológicas (K).....	114
5.4.4.	Operações Relacionais (R).....	117
5.4.5.	Competências (C).....	125
5.5.	Relações entre os Elementos Constituintes dos Serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX.....	131
5.6.	Inovações nos Elementos Constituintes e seus efeitos nos Serviços prestados pelo Comitê Gestor	135
6.	CONCLUSÕES.....	144
7.	REFERÊNCIAS	150
8.	ANEXOS.....	158

1. INTRODUÇÃO

A percepção sobre o papel do Estado em diversos países tem sofrido transformações ao longo do tempo e tem provocado o desenvolvimento de vasta literatura sobre Administração Pública e diversas abordagens teóricas que apresentam as características que predominaram na administração dos Estados nacionais ao longo dos diversos momentos históricos.

Atualmente verifica-se uma complexificação da sociedade em que a pluralidade, a diversidade de interesses e a autonomia de indivíduos e grupos demanda o cumprimento das funções estatais por meio de políticas específicas que atendam a interesses diferenciados. Em alguns casos, características e circunstâncias específicas exigem a formulação e implementação de políticas públicas de maneira diferenciada e inovadora. O atual momento da Administração Pública, segundo Aguilar Villanueva (2007), pode se caracterizar como uma fase de busca por novos equilíbrios entre a atuação do Estado e a participação da sociedade em que a decisão sobre as políticas públicas passa a ter um papel central na Teoria Política e na Administração Pública.

A prestação de serviços públicos de forma eficiente pelo Estado depende do desenvolvimento de novas e melhores formas de responder às necessidades sociais de forma a que se considerem as particularidades e especificidades de grupos e problemas a serem resolvidos. O desenvolvimento de novas formas de agir por parte do Estado significa o desenvolvimento de inovações que podem ajudar a melhorar a capacidade de resposta às demandas sociais e individuais de forma a atender às expectativas e necessidades dos cidadãos (IDEA, 2005; MUGLAN; ALBURY, 2003).

A escolha do estudo de caso deste trabalho se deu em função do seu caráter inovador dentro da política energética nacional. A Usina Hidrelétrica de Belo Monte é um empreendimento estratégico para a garantia da segurança energética brasileira dentro do planejamento do setor elétrico, aliada à importância do ponto de vista energético, este trabalho aborda a forma como se construiu o processo que hoje culmina com o funcionamento do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) que constitui um fato inovador para o setor elétrico.

Tradicionalmente a implantação de grandes empreendimentos é acompanhada pela realização de algumas ações pontuais de mitigação e compensação de impactos ambientais e sociais de acordo com a legislação ambiental vigente. O longo processo de desenvolvimento dos estudos e do projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, descritos na caracterização do objeto de estudo deste trabalho, provocou mudanças significativas na condução da política do setor elétrico das quais podem ser destacadas: a tomada de decisão de implantar um único empreendimento na bacia do rio Xingu, abrindo mão de parte do potencial energético; o aprimoramento do projeto da Usina de Belo Monte, reduzindo os impactos ambientais e sociais; a inclusão de recursos para a implantação de um Plano de Desenvolvimento Regional do Xingu no Edital do Leilão de concessão da usina hidrelétrica pela ANEEL; a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional do Xingu em contraposição às tradicionais ações pontuais decorrentes da implantação de grandes empreendimentos e; a instalação do Comitê Gestor do PDRSX responsável pela operacionalização e execução do PDRSX na forma de prestação de serviços.

Como resultado do processo de amadurecimento da decisão sobre a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, este trabalho analisa com detalhe as características dos serviços públicos prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX através dos elementos constitutivos que compõem os serviços de acordo com a Abordagem Integradora da Inovação em Serviços. Analisa-se a prestação de serviços pelo Comitê Gestor como prestação de serviços públicos que buscam transformar a realidade local.

Na análise dos serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX, destacam-se os processos de inovação em cada elemento constitutivo dos serviços assim como as relações estabelecidas entre os elementos que resultam em mudanças nos serviços finais prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX. A análise das transformações na prestação de serviços públicos pelo Comitê Gestor se dá sob a perspectiva de mudança na forma de atuação da Administração Pública, levando em consideração a abordagem do modelo de governança pública, em especial a abordagem do Novo Serviço Público.

1.1. Problema de pesquisa

A percepção da necessidade de um plano de desenvolvimento regional a ser implementado em concomitância com o empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte constitui um fato inovador para o modelo do Setor Elétrico Brasileiro.

O processo de elaboração dos estudos e projetos da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a tentativa por parte do Estado de promover as condições que permitissem a implantação do empreendimento levando em consideração os aspectos legais, sociais, ambientais e a necessidade de geração de energia para o país foi durou mais de 30 anos. Ao longo desse período foram desenvolvidos inúmeros estudos sobre a região do Xingu e sobre alternativas e soluções tecnológicas que possibilitassem a redução dos impactos ambientais e sociais provocados pela instalação de um grande empreendimento. Também houve inúmeros debates promovidos pela sociedade civil, pelo Estado, nos âmbito dos três poderes, pelos responsáveis pelos estudos no âmbito do processo de licenciamento ambiental e houve também diversas ações judiciais ao longo do processo, algumas das quais perduram até o presente momento.

Esse conjunto de fatores promoveu a construção de um apanhado de informações e decisões que, de forma resumida, levou à percepção da necessidade de adequação da forma de implantar grandes empreendimentos no Brasil no sentido de garantir não só a viabilidade econômica do empreendimento, mas também garantir condições adequadas do ponto de vista ambiental e social à região onde se instala o empreendimento. A decisão de elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu e em seguida, de criar um Comitê Gestor para sua implementação constituem inovações trazidas por esse apanhado construído ao longo de mais de 30 anos.

A concretização dessa percepção se deu a partir da previsão de aplicação de recursos para o PDRSX no Edital do Leilão de concessão da Usina Hidrelétrica de Belo Monte como parte do Preço-Teto do Leilão (ANEEL, 2009), previsto pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e aprovado pelo Ministério de Minas e Energia. A inserção da cláusula que prevê recursos para o PDRSX no edital do leilão de geração de energia indica uma mudança na forma de atuação do Setor Elétrico Brasileiro e indica uma preocupação do país com a implementação de políticas públicas que promovam não só o desenvolvimento econômico, mas também a garantia dos

direitos sociais, a partir da construção de uma perspectiva de desenvolvimento regional sustentável com o PDRSX.

O Comitê Gestor do PDRSX foi instituído em decorrência da implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da previsão de recursos na ordem de R\$ 500 milhões a serem aplicados no PDRSX, conforme definido no Edital de Concessão nº 06/2009 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2009; CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA [CASA CIVIL], 2010).

O objetivo do Comitê Gestor é promover um espaço de diálogo, discussão e participação, em que se busca estabelecer um processo de pactuação entre Estado e sociedade através dos membros do Comitê. Em uma situação marcada por conflitos como a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte na região do Xingu, a criação de uma instância de debate e decisão sobre desenvolvimento regional sustentável que conta com a participação de diversos segmentos sociais constitui uma forma de democratizar as decisões que tradicionalmente são tomadas de forma unilateral pelo Estado. Os ganhos de informação decorrentes de uma melhor percepção da realidade, uma presença mais forte do Estado na região, o desenvolvimento de um senso de responsabilidade e de co-participação nas decisões que são tomadas e a possibilidade de transformação da realidade ajudam a aumentar a legitimidade das decisões complexas e a diminuir a resistência da sociedade (IRVIN; STANSBURY, 2004).

A possibilidade de participar e decidir sobre a melhor forma de aplicar recursos visando a resolução de problemas sociais e a eliminação de gargalos de infraestrutura, além de promover e fomentar o desenvolvimento de atividades econômicas e produtivas é uma forma de promover a cidadania e empoderar as pessoas para a tomada de decisão quanto às políticas públicas, proporcionando um sentido de co-responsabilidade aos participantes do Comitê Gestor. A Abordagem Integradora da Inovação em Serviços escolhida para a elaboração deste trabalho permite analisar as mudanças ocorridas nos elementos que compõe os serviços, em especial os serviços prestados pelo Comitê Gestor e, dessa forma, identificar inovações na forma de prestar serviços públicos e na implementação de políticas públicas.

Considerando o exposto até o momento, formula-se a seguinte questão de pesquisa: Como ocorre a inovação em políticas públicas no setor de energia considerando o caso do Comitê Gestor do PDRSX?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

Caracterizar o processo de inovação em políticas públicas no setor de energia à luz do caso do Comitê Gestor do PDRSX.

1.2.2. Objetivos Específicos

1. Identificar os serviços prestados pelo Comitê Gestor a partir do esquema funcional do produto dos serviços.
2. Caracterizar as inovações identificadas a partir do funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX.
3. Descrever as relações entre os elementos constituintes dos diversos serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX.

1.3. Relevância do estudo e limitações

No Brasil o estudo de inovações no Setor Público tem tido como foco inovações organizacionais e administrativas nas organizações públicas assim como o estudo de processos inovadores decorrentes de iniciativas governamentais voltadas para a promoção de práticas inovadoras em outros setores da economia. Porém, a pesquisa bibliográfica e documental

realizada para este trabalho evidencia que pouca atenção se tem dado ao estudo de processos inovadores em políticas públicas e na prestação de serviços públicos.

Para a realização deste trabalho foi feita pesquisa bibliográfica durante o ano de 2012 em periódicos internacionais indexados nas bases PROQUEST, SCOPUS e WEB OF KNOWLEDGE, no período de 2006 a 2012, com as palavras-chave “*innovation*” e “*public policy*” no título dos artigos. Na busca foram encontrados cinco artigos empíricos e onze artigos teóricos. Foram analisados também artigos recuperados das mesmas bases de dados cuja temática é afim ao tema da inovação em políticas públicas, totalizando nove artigos empíricos. Além da pesquisa nas bases de periódicos internacionais, também foram analisados outros dois artigos publicados no Brasil relacionados à temática da inovação no Setor Público encontrados durante a pesquisa documental e bibliográfica realizada para este trabalho. Os onze artigos recuperados foram separados conforme as práticas de inovação no Setor Público encontradas na literatura e são descritos brevemente no Marco Teórico deste trabalho.

Este trabalho analisa as políticas públicas à luz da inovação em serviços visando compreender como inovações no Setor Público geram mudanças na implementação de políticas públicas e afetam a sociedade. Nesse aspecto, é importante ressaltar que na pesquisa bibliográfica e documental não foram encontrados trabalhos que abordem a prestação de serviços públicos pela ótica da abordagem integradora da inovação em serviços. Tendo em vista que há uma lacuna no estudo sobre inovações na implementação de políticas públicas e na forma como inovações no setor público impactam a forma de prestar serviços públicos e o impacto das inovações em termos de mudanças para a sociedade, este trabalho visa contribuir para a construção de conhecimento nesse campo de estudos.

Este trabalho visa contribuir para a produção acadêmica na área de administração pública, políticas públicas e inovação em serviços a partir do estudo do caso do Comitê Gestor do PDRSX não tendo, porém, a pretensão de fazer juízo de valor com relação à construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e nem com relação às diversas posições ideológicas relacionadas ao tema. O estudo do caso do Comitê Gestor do PDRSX permitirá entender as mudanças provocadas por processos inovadores na forma de implementar políticas públicas e seus efeitos na prestação de serviços públicos assim como nos atores e organizações envolvidas. Cabe salientar que o

acesso a vários documentos utilizados para a elaboração deste trabalho foi possível em razão da atuação profissional da pesquisadora, o que facilitou o contato com membros do Comitê Gestor e também o acesso a documentos e informações relevantes para a pesquisa.

1.4. Estrutura do Trabalho

Este trabalho inicia-se pela apresentação dos objetivos propostos e de uma breve introdução ao tema e ao problema de pesquisa no primeiro capítulo. O segundo capítulo apresenta a Caracterização do objeto de estudo que, para este trabalho, constitui um elemento fundamental para a compreensão do caso, da escolha dos fundamentos teóricos utilizados assim como também para a compreensão dos resultados. O terceiro capítulo apresenta o Marco Teórico do trabalho que é fruto da revisão de literatura sobre políticas públicas e teorias da Administração Pública, serviços e inovação em serviços. O quarto capítulo apresenta o método utilizado para a realização da pesquisa com a descrição de cada etapa do processo e também das limitações do método escolhido. O quinto capítulo apresenta os resultados encontrados pelo trabalho assim como também a discussão dos resultados com base na fundamentação teórica escolhida. Os resultados estão apresentados de maneira a permitir uma melhor compreensão do alcance dos objetivos propostos. No último capítulo são apresentadas as conclusões do trabalho, as principais contribuições, as limitações do trabalho e recomendações para estudos futuros.

2. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

2.1. Usina Hidrelétrica de Belo Monte e o Setor Elétrico brasileiro

O empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte está inserido em um contexto nacional de necessidade de geração de energia para atender ao crescimento socioeconômico do Brasil nos próximos anos, considerando uma previsão de crescimento do PIB e o crescimento demográfico aliado a metas de erradicação da pobreza e de distribuição de renda no país. A necessidade identificada por estudos e projeções realizados pelo Ministério de Minas e Energia e pela Empresa de Pesquisa Energética apontam para uma necessidade de instalação de cerca de 5.000 MW (megawatts) por ano de capacidade adicional nos próximos dez anos. (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011b)

Para atender essa necessidade por energia, o Setor Elétrico elabora estudos com cenários que levam em consideração a demanda por energia e a capacidade de oferta dessa energia a partir de fontes prioritariamente renováveis como a energia hidrelétrica. A energia que será produzida pela Usina Hidrelétrica de Belo Monte que são 11.233 MW de capacidade instalada será adicionada à matriz energética nacional e atenderá a aproximadamente 18 milhões de residências brasileiras, o que equivale a 60 milhões de pessoas, considerando o consumo médio anual por domicílio no Brasil. Esse consumo equivale a todo o consumo residencial da Argentina. (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011b)

A decisão de utilizar energia hidrelétrica no Brasil é fruto da diretriz de ampliar a matriz energética nacional utilizando fontes renováveis para geração de energia fortalecendo os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil de tentar reduzir a emissão de CO₂ até 2020. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte reforça essa tentativa de manter a matriz energética como uma das mais limpas do mundo com 46% da energia proveniente de fontes renováveis (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011b).

Visando não só atender à necessidade de geração de energia, mas também atender aos compromissos de conservação e proteção do meio ambiente e das populações impactadas por grandes empreendimentos, o projeto reformulado da Usina Hidrelétrica de Belo Monte inclui uma série de medidas que garantem a sustentabilidade ambiental e social citados abaixo (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011b):

- Redução da área alagada do reservatório de 1.225 km² para 516 km² o que significa uma relação área-capacidade do projeto de Belo Monte de 0,05 km² / MW instalado.
- Regularização das vazões e afluentes á barragem de Belo Monte
- Adoção de um hidrograma mínimo que permitirá manter vazões mínimas ao longo do ano no trecho de vazão da Volta Grande do Xingu, assegurando ás populações que ali habitam condições de pesca e navegabilidade.
- Adoção de um sistema de canal inovador, que reduz o tamanho da área necessária para geração de energia.
- Soluções tecnológicas inovadoras como a separação em duas casas de força ligadas por um canal que desviará parte da água do rio para a casa de força principal formando um reservatório dos canais.

2.2. Contextualização e histórico do empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte)

Dentro do processo de identificação de potenciais hidrelétricos para geração de energia no Brasil, foram realizados, na década de 1970, os Estudos de Inventário da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu que apresentavam como alternativa a exploração de um grande bloco de energia constituído por vários aproveitamentos hidrelétricos denominado: Complexo Hidrelétrico de Altamira. Os primeiros Estudos de Viabilidade tiveram início em 1980 e levaram a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte) a instalar um escritório na cidade de Altamira, no Pará, como ponto de apoio para a realização dos estudos de campo e laboratório e demais trabalhos necessários para a caracterização do empreendimento.

Já nas etapas iniciais, os estudos de alternativas para a construção de barragens no rio Xingu consideravam a inserção regional dos empreendimentos como aspecto fundamental na busca de condições que propiciassem um processo de desenvolvimento regional a partir das oportunidades trazidas pela sua implantação. (SEMINÁRIO NACIONAL DE GRANDES BARRAGENS, 2007, p.5) Nessa etapa também foram desenvolvidos os estudos ambientais, socioeconômicos e os estudos referentes aos usos múltiplos da água a partir da coleta de dados no campo, visando estabelecer parâmetros que subsidiassem a escolha da alternativa mais adequada não só sob o aspecto construtivo e de geração de energia, mas também do ponto de vista ambiental e social levando em consideração possíveis impactos e interferências no meio ambiente e nos modos de vida das populações da região advindos da implantação de empreendimentos.

A primeira fase dos Estudos de Viabilidade foi concluída em 1989 e nessa época o planejamento do setor elétrico considerava de extrema importância para a garantia do abastecimento energético do país que as novas usinas no rio Xingu entrassem em operação no Sistema Brasileiro Interligado no ano de 2000. (SEMINÁRIO NACIONAL DE GRANDES BARRAGENS, 2007, p.6). A atual previsão para início da operação da usina de Belo Monte é no ano de 2015.

A partir de 1993 inicia-se a segunda etapa dos Estudos de Viabilidade que visavam dar continuidade ao projeto do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte por meio da revisão dos estudos realizados até a época visando criar condições de viabilidade sociopolítica a partir da elaboração de estudos e informações que servissem de subsídio à tomada de decisão governamental. Os estudos de viabilidade do complexo hidrelétrico são refeitos, complementados e aprimorados durante anos na busca por alternativas que não só sejam atrativas do ponto de vista econômico e de geração de energia, mas também que atendam às demandas sociais e ambientais reivindicadas por setores da sociedade e também por inúmeras ações judiciais.

Em novembro de 1994 é formado um grupo de trabalho entre Eletronorte, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) com o objetivo de rever e avaliar os estudos elaborados e avaliar a atratividade econômica do empreendimento assim como também avaliar alternativas para sua viabilidade

sociopolítica. Como resultado do trabalho do grupo é enviada uma proposta de alternativa de novo sítio de barramento para análise do Ministério de Minas e Energia e da Eletrobras.

No ano de 2000 o relatório final do grupo de trabalho é encaminhado ao Ministério de Minas e Energia apontando a alta atratividade do empreendimento e a necessidade de continuidade dos estudos visando a sua implantação e início de operação no ano de 2008 de acordo com um novo planejamento do setor elétrico (BRASIL, 2006).

Em dezembro de 2000, Eletrobrás e Eletronorte firmaram um Acordo de Cooperação Técnica para dar continuidade aos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Socioambiental da UHE Belo Monte e, em setembro do ano de 2001 o Conselho Nacional de Política Energética reconhece a Usina Hidrelétrica de Belo Monte como de interesse estratégico no planejamento de expansão de hidroeletricidade até 2010¹. Em 2002, é enviado à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) relatório final dos Estudos de Viabilidade do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte, porém sem o capítulo referente aos Estudos de Impacto Ambiental cuja execução estava suspensa em razão de ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal do Pará em 2001 na qual solicita a paralisação dos estudos.

Em julho de 2005 o Congresso Nacional aprova o Decreto Legislativo (788/2005) que:

Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás.

Art. 1º É autorizado o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte no trecho do Rio Xingu, denominado “Volta Grande do Xingu”, localizado no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros que julgar necessários.

Art. 2º Os estudos referidos no art. 1º deste Decreto Legislativo deverão abranger, dentre outros, os seguintes:

I - Estudo de Impacto Ambiental - EIA;

II - Relatório de Impacto Ambiental - RIMA;

III - Avaliação Ambiental Integrada - AAI da bacia do Rio Xingu; e

¹ Resolução CNPE Nº 2 de 17 de setembro de 2001.

IV - estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento, devendo, nos termos, do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, ser ouvidas as comunidades afetadas.

Parágrafo único. Os estudos referidos no caput deste artigo, com a participação do Estado do Pará, em que se localiza a hidroelétrica, deverão ser elaborados na forma da legislação aplicável à matéria.

Art. 3º Os estudos citados no art. 1º deste Decreto Legislativo serão determinantes para viabilizar o empreendimento e, sendo aprovados pelos órgãos competentes, permitem que o Poder Executivo adote as medidas previstas na legislação objetivando a implantação do Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte.

Após anos de estudos, discussões, avaliação de alternativas e judicialização do processo, em julho de 2008 o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) define o Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte como o único a ser explorado no Rio Xingu, optando assim pela não construção dos demais aproveitamentos identificados na Bacia do Rio Xingu atendendo a demandas da sociedade civil, comunidades indígenas e de entidades ambientalistas (CASA CIVIL, 2010). Esta decisão é fruto da tentativa de conciliar o interesse pela exploração dos recursos energéticos com o atendimento às demandas por redução do impacto ambiental e social que o empreendimento causaria na região do Xingu.

O breve histórico da elaboração dos estudos e projetos da Usina Hidrelétrica de Belo Monte visa apresentar um panorama temporal e resgatar alguns marcos importantes do longo processo de elaboração dos inúmeros estudos relacionados ao empreendimento visando a concretização do projeto de um empreendimento marcado por reivindicações da sociedade civil nacional e internacional, por reivindicações de comunidades afetadas direta ou indiretamente pelo empreendimento, por inúmeras ações judiciais e por questões ideológicas que confrontam grupos com interesses diversos.

Esse longo período de embates e discussões trouxe vários resultados concretos, dos quais cabe ressaltar: um vasto conhecimento da região do Xingu como resultado dos inúmeros estudos realizados; o aprimoramento da concepção da geração de energia a partir do rio Xingu que resultou em um projeto que apresenta inovações tecnológicas que propiciam um impacto socioambiental muito inferior ao concebido nos projetos iniciais (BRASIL, 2011b); o amadurecimento da decisão governamental sobre o empreendimento; o debate público em torno

ao empreendimento e, como fruto de todo esse processo, a decisão governamental de elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu e o seu Comitê Gestor.

Como fruto da decisão governamental de implantar a Usina Hidrelétrica de Belo Monte de forma a promover o desenvolvimento da região a partir da inserção regional do empreendimento, em novembro de 2009 é instituído um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, composto por representantes do Governo Federal e do Governo de Estado do Pará, com o objetivo de elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (CASA CIVIL, 2010).

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX)², instituído pelo Decreto 7.340 de 21 de outubro de 2010, surge da parceria entre o Governo Federal e o Governo do Estado do Pará como um instrumento para o planejamento e execução de políticas públicas de forma descentralizada.

A região do Xingu é uma das doze regiões de integração do Estado do Pará (ANEXO B – Mapa da Região de integração do Xingu). Essa divisão em regiões de integração busca identificar e desenvolver as potencialidades locais de cada região por meio da implementação de planos de desenvolvimento elaborados com base na metodologia do Planejamento Territorial Participativo (PTP). A previsão de implantação de grandes projetos de infraestrutura na região do Xingu como a rodovia Transamazônica (BR-230) e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte apontaram para a necessidade de uma atuação coordenada e articulada do governo federal, estadual e governos municipais na elaboração de um planejamento para a região que promova a maximização dos benefícios gerados pelos empreendimentos por meio da implementação de políticas públicas e da mitigação de impactos negativos, especialmente os de natureza social e ambiental (CASA CIVIL, 2010). (ANEXO A – Linha do Tempo da Usina Hidrelétrica de Belo Monte).

² A elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu esteve a cargo de um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) que, com base na metodologia do Planejamento Territorial Participativo (PTP), promoveu uma ampla discussão com a sociedade local, realizando três consultas públicas na região (Altamira, Uruará e Senador José Porfírio) para recolher as contribuições da população, além de um seminário sobre cadeias produtivas em Altamira, que na sua totalidade reuniu quase duas mil pessoas.

O PDRSX que abrange 11 Municípios do estado do Pará (Altamira, Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu – Anexo I) representa, ao mesmo tempo, duas condições:

- É o resultado de um processo de discussão e amadurecimento sobre o desenvolvimento que se deseja para a região levando em conta os grandes empreendimentos e;
- É uma proposta de ação coordenada e integrada entre as três esferas de governo e a sociedade visando o desenvolvimento sustentável da região do Xingu.

A decisão governamental de instalar o empreendimento da Usina hidrelétrica de Belo Monte na região do Xingu se concretiza após todo o período de realização de estudos e de aprimoramento do projeto e discussão sobre a viabilidade técnico-econômica, ambiental e social. A decisão também trouxe a percepção da necessidade de se criar um contexto mais favorável para a implantação do empreendimento através do forte investimento em políticas públicas na região e da promoção do diálogo e participação da sociedade. Os estudos que resultaram no PDRSX constituem um diagnóstico da região que aponta as principais características e necessidades da região sob a ótica do desenvolvimento sustentável considerando na sua elaboração propostas e sugestões da sociedade.

Um dos aspectos inovadores do processo de implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte se refere à garantia de recursos financeiros para a operacionalização e execução do PDRSX. Seguindo o processo de licenciamento ambiental conduzido pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), após a emissão da Licença Prévia em fevereiro de 2010, que atestou a viabilidade socioambiental do empreendimento, foi possível realizar o Leilão de Geração de Energia e a concessão do Aproveitamento Hidroelétrico de Belo Monte pela ANEEL, realizado em 20 de abril de 2010.

O edital do leilão da Usina hidrelétrica de Belo Monte, diferentemente dos outros empreendimentos hidrelétricos já concedidos no Brasil, institui uma cláusula ímpar que destina recursos para serem aplicados no PDRSX (ANEEL, 2009). O estabelecimento dessa obrigatoriedade pelo Estado brasileiro ao vencedor do leilão demonstrou a importância que se

deu à implantação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu em concomitância com a Usina hidrelétrica de Belo Monte. O montante de recursos destinados ao PDRSX instituídos pelo leilão da ANEEL é de R\$ 500 milhões (ANEEL, 2009) a serem disponibilizados pelo consórcio vencedor do leilão, o Consórcio Norte Energia S.A., desde então responsável pela disponibilização dos recursos a serem aplicados pelo PDRSX.

2.3. O Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu

A elaboração do PDRSX coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e a garantia de recursos através da cláusula do leilão de concessão da Usina Hidrelétrica de Belo Monte propiciaram as condições para a instalação do Comitê Gestor do PDRSX em junho de 2011 sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. O Comitê Gestor do PDRSX foi instituído com o objetivo de tornar concretas as ações previstas no PDRSX que, por sua vez, são resultado do diagnóstico das necessidades e problemas da região, da identificação de possibilidades de desenvolvimento de acordo com a vocação da região e das contribuições da sociedade apresentadas durante o processo de elaboração do PDRSX. (BRASIL, 2010)

Para dar início aos trabalhos do Comitê Gestor foi feito um trabalho de articulação entre as três esferas governamentais e a sociedade civil buscando divulgar os objetivos e atribuições do Comitê Gestor assim como também promover a indicação inicial e a participação dos representantes de cada esfera governamental e também divulgar os processos seletivos para os membros para compor a representação da Sociedade Civil. Esse trabalho foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e culminou com a cerimônia de instalação do Comitê Gestor do PDRSX em Altamira no Pará, em 03 de junho de 2011.

A cerimônia de instalação do Comitê Gestor do PDRSX apesar de contar com a participação e apoio dos membros governamentais e dos membros da sociedade civil que passaram a compor o Comitê foi marcada por manifestações e protestos de entidades da

sociedade civil contrárias ao empreendimento de Belo Monte e reticentes à proposta do Comitê Gestor do PDRSX.

Visando um melhor entendimento das atribuições e competências do Comitê Gestor do PDRSX a seguir será feita uma caracterização do Comitê a partir da descrição das suas atribuições, da sua composição assim como também uma breve descrição do seu funcionamento tendo em vista que tanto a composição do Comitê como o seu funcionamento são fatores fundamentais para a compreensão do objeto desta pesquisa.

Na reunião de instalação do Comitê Gestor foi apresentada proposta de Regimento Interno visando estabelecer as regras pelas quais são conduzidos os trabalhos do Comitê, suas atribuições e procedimentos, a qual foi aprovada na segunda reunião ordinária do Comitê Gestor. Entre as atribuições formais colocadas ao Comitê Gestor pelo seu Regimento Interno (COMITÊ GESTOR DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU [CGDEX], 2011) encontram-se: monitorar a execução e efetividade do PDRSX; promover a articulação entre os instrumentos de planejamento governamentais e entre os órgãos públicos e, quando necessário, desses com as entidades da sociedade, com a finalidade de implantar as ações do PDRSX de forma eficiente, eficaz e ágil e; promover revisões e avaliações periódicas sobre a execução e efetividade do PDRSX.

2.3.1. Composição do Comitê Gestor do PDRSX

A composição do Comitê Gestor do PDRSX constitui uma inovação desde a sua concepção, tendo em vista que a composição foi pensada visando garantir a representação das três esferas do governo e de representantes de vários segmentos da sociedade civil. Além da concepção inicial sobre a composição do Comitê Gestor, também cabe destacar a forma como os membros da sociedade civil foram selecionados.

O Comitê Gestor do PDRSX está composto de forma paritária por quinze representantes das três esferas do governo e por quinze representantes de organizações da sociedade civil

selecionadas a partir de processo seletivo público realizado pela Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2011c). O objetivo dessa composição é proporcionar um espaço de discussão, participação e deliberação que permita ampliar o espectro de perspectivas sobre a região do Xingu e, dessa forma, orientar a implementação de políticas públicas na região (BRASIL, 2010).

A representação governamental no Comitê Gestor do PDRSX é a seguinte:

- Cinco representantes do Governo Federal (cinco titulares e cinco suplentes);
- Cinco representantes do Governo do Estado do Pará (cinco titulares e cinco suplentes); e
- Cinco representantes das Prefeituras Municipais, pertencentes à área de abrangência do PDRSX³ (cinco titulares e cinco suplentes).

A escolha dos representantes do governo federal se deu a partir do diagnóstico das necessidades da região apontadas pelo PDRSX sendo inicialmente indicados membros dos ministérios com atividades afins por meio de processo coordenado pela Casa Civil da Presidência da República através da indicação dos Ministros de Estado. A indicação dos representantes do governo estadual se deu através do Governo do Estado do Pará e a representação no âmbito da esfera municipal se deu através da indicação por parte do Consórcio Belo Monte⁴ (Consórcio de municípios) dos titulares das prefeituras municipais para comporem a representação na condição de titulares e suplentes. O ANEXO C – Quadro com a Composição do Comitê Gestor do PDRSX apresenta a composição inicial do Comitê Gestor do PDRSX.

A representação da sociedade civil no Comitê Gestor do PDRSX é a seguinte:

- I. Quatro representantes do setor empresarial e de entidades sindicais patronais dos setores urbano, rural e pesqueiro da área de abrangência do PDRSX sendo:
 - Um representante de entidades patronais do setor urbano;
 - Um representante de entidades patronais do setor rural;

³ Área de abrangência do PDRSX - 11 Municípios do estado do Pará (Altamira, Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu).

⁴ Consórcio Belo Monte foi fundado em dezembro de 2001 como uma associação dos municípios afetados direta e indiretamente pela implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

- Um representante do setor pesqueiro; e
 - Um representante da empresa Norte Energia S.A.
- II. Quatro representantes das entidades sindicais dos trabalhadores urbanos, rurais e dos pescadores atuantes na área de abrangência do PDRSX;
 - III. Quatro representantes das entidades representativas dos demais segmentos da sociedade civil local, compreendendo os movimentos sociais e as organizações ambientais atuantes na área de abrangência do PDRSX;
 - IV. Dois representantes das comunidades indígenas provenientes de terras indígenas inseridas na área de influência direta do empreendimento de Belo Monte e na área de abrangência do PDRSX (ANEXO D – Mapa com as Terras Indígenas da região do Xingu);
 - V. Um representante de instituição de ensino e pesquisa atuante na área de abrangência do PDRSX.

Entre os representantes das entidades a que se refere o item I encontra-se a empresa Norte Energia S.A., detentora da concessão para construção e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que indicou representante para atuar junto ao Comitê Gestor e, além disso, entidades patronais representativas da região que se inscreveram como interessadas em participar do Comitê Gestor. A seleção dos representantes da sociedade civil dos itens II e III se deu a partir de seleção pública realizada pela Secretaria Geral da Presidência da República a partir de convocatória publicada no dia 18 de abril de 2011 (BRASIL, 2011c; BRASIL, 2011d). A seleção dos membros de entidades interessadas em integrar o Comitê Gestor do PDRSX seguiu os seguintes critérios:

- Diversidade de segmentos sociais no Comitê Gestor;
- Representatividade das entidades candidatas;
- Garantia do contraditório e da efetividade dos debates;
- Conhecimento de causa acerca das peculiaridades da região pelas entidades candidatas;
- Relação de interesse das entidades com o desenvolvimento social das populações menos favorecidas.

A seleção dos representantes de comunidades indígenas referenciadas no item IV se deu a partir de processo coordenado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) por meio do diálogo com as diferentes comunidades indígenas da área de influência do empreendimento; a instituição de ensino e pesquisa referenciada no item V foi escolhida em função de indicação do Governo do Estado do Pará que escolheu a Universidade Federal do Pará para atuar no Comitê Gestor, tendo em vista a sua participação na elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional do Xingu.

A composição do Comitê Gestor do PDRSX permite verificar que já na sua concepção se buscou juntar em um único espaço de diálogo uma grande gama de atores que pudessem proporcionar experiências e perspectivas diferentes para a concretização do PDRSX. A composição do Comitê Gestor por si só já constitui uma mudança na forma de interagir, participar e influenciar a decisão sobre a alocação dos recursos do PDRSX. Essa mudança pode ser caracterizada como uma inovação na forma de implementar políticas públicas considerando a mudança na relação entre Estado e sociedade através da participação na decisão sobre alocação de recursos para prestação de serviços públicos.

2.3.2. Caracterização e funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX

A instalação do Comitê Gestor do PDRSX foi planejada no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, para ser um espaço de discussão, definição de prioridades, decisão sobre a alocação dos recursos do PDRSX e acompanhamento da execução das ações previstas no licenciamento socioambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (Casa Civil, 2010). Segundo o seu Regimento Interno, a finalidade do Comitê é promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população da região do Xingu, com justiça e igualdade, por meio de um novo modelo de desenvolvimento sustentável a partir da participação conjunta entre Estado e sociedade (CGDEX, 2011).

As atribuições do Comitê Gestor definidas pelo seu Regimento Interno (CGDEX, 2011) são, entre outras:

- I. Acompanhar, monitorar e avaliar a execução e a efetividade dos projetos e ações do PDRSX;
- II. Promover a articulação entre os instrumentos de planejamento governamentais e entre os órgãos públicos e, quando necessário, desses com as entidades da sociedade, com a finalidade de implantar as ações do PDRSX de forma eficiente, eficaz, transparente e ágil;
- III. Deliberar sobre a aplicação dos recursos de que trata o Edital de Leilão nº 06/2009 – ANEEL – Folha 2 do Anexo IV, item 1.4, no que tange à parcela do PDRSX;
- IV. Acompanhar e monitorar a implementação das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

O início dos trabalhos do Comitê Gestor do PDRSX ocorreu em 3 de junho de 2011 com a instalação formal do Comitê e com a proposição e votação do seu Regimento Interno que, entre outros aspectos, coloca ao Comitê Gestor a missão de detalhar as ações previstas no PDRSX para então discutir e aprovar, no âmbito das Câmaras Técnicas a contratação e execução de projetos. Visando a organização dos trabalhos, o Comitê Gestor foi dividido em sete Câmaras Técnicas temáticas relacionadas aos eixos temáticos do PDRSX⁵.

Cada Câmara Técnica tem como atribuição discutir de forma aprofundada os temas específicos de sua área e propor soluções para os problemas a partir do resultado do processo de diálogo e discussão entre os representantes membros de cada Câmara Técnica. As Câmaras Técnicas discutem e propõe ações que visam não só extinguir gargalos de infraestrutura e promover o desenvolvimento da região através do incentivo às vocações socioeconômicas dentro da perspectiva de desenvolvimento sustentável, mas também propor ações de melhoria das condições sociais para a população da região do Xingu.

A atuação das Câmaras Técnicas foi definida pelo Regimento Interno tendo como base dois focos: o detalhamento das ações previstas no PDRSX e a proposição e deliberação sobre projetos relacionados às necessidades identificadas em cada área temática para serem executados com os recursos do PDRSX. Cabe salientar que cada Câmara Técnica é composta por um

⁵ As sete Câmaras Técnicas são: Câmara Técnica de Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; Câmara Técnica de Infraestrutura para o desenvolvimento; Câmara Técnica de fomento às atividades produtivas sustentáveis; Câmara Técnica de inclusão social e cidadania; Câmara Técnica de monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no licenciamento ambiental do empreendimento Belo Monte; Câmara Técnica de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais e; Câmara Técnica da Saúde.

representante de cada esfera de representação do Comitê Gestor, ou seja, membros das três esferas governamentais e da sociedade civil, o que possibilita a participação, discussão e proposição de projetos por todos os grupos em todas as áreas temáticas. Essa composição busca ampliar a representatividade dos membros visando dar legitimidade às decisões tomadas quanto à aplicação de recursos do PDRSX.

A atribuição das Câmaras Técnicas, como já foi mencionado, é detalhar os eixos de desenvolvimento propostos no PDRSX e propor ações e projetos relacionados a cada tema que visem transformar a realidade a partir da remoção de gargalos e da melhoria das condições de vida na região. Todos os membros do Comitê Gestor, assim como também entidades vinculadas aos membros representantes, podem propor projetos a serem apreciados pelas Câmaras Técnicas. São feitos processos seletivos dos projetos em que cada Câmara Técnica analisa as propostas com base nos critérios estabelecidos no Edital de Projetos e então são selecionados os projetos que atendem os objetivos e que estão dentro das prioridades elencadas por cada Câmara Técnica. Após a seleção realizada por cada Câmara Técnica, os projetos pré-selecionados são apreciados pela Plenária do Comitê Gestor que toma a decisão final sobre a destinação de recursos do PDRSX para cada projeto.

Como resultado dos trabalhos das Câmaras Técnicas e da Plenária do Comitê Gestor, no ano de 2011, ano em que foi instalado o Comitê Gestor, foram selecionados e aprovados pelas Câmaras Técnicas 32 projetos somando um valor aproximado de R\$ 16 milhões. Após a seleção dos projetos pelas Câmaras Técnicas, a plenária do Comitê Gestor aprovou os projetos e encaminhou para contratação e execução. As áreas contempladas pelos projetos são: fomento à produção agrícola, piscicultura familiar, segurança alimentar e construção de equipamentos de proteção social. No ano de 2012, após um processo de aprendizado com a primeira seleção de projetos no ano de 2011 e de aprimoramento dos requisitos para submissão de projetos e dos critérios de seleção e aprovação resultantes do Edital de Projetos, foram aprovados 34 projetos propostos e selecionados pelas Câmaras Técnicas e referendados pela plenária do Comitê Gestor somando o valor de R\$17,4 milhões (BRASIL, 2012).

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Políticas Públicas como Serviços

3.1.1. Papel do Estado e a prestação de serviços públicos

Ao longo da história as perspectivas sobre o papel do Estado e a atividade estatal variaram. Do final do século XIX até a segunda guerra mundial a perspectiva jurídica ou legalista prevaleceu nos países de tradição jurídica romano-germânica, privilegiando estruturas e normas como definidoras da atividade estatal além de organizar e regular as relações entre os cidadãos, orientando a vida social a partir de normas jurídicas. Nos países latinos, cuja grande maioria teve colonização ibérica, desde sua origem, a estrutura do Estado e o seu funcionamento tiveram como base a norma jurídica, sendo o legalismo uma característica essencial (DAVID, 2002; SARAIVA, 2007).

O surgimento das teorias da organização e da administração no início do século XX foi resultado do processo de modernização dos meios de produção e da busca por processos mais eficientes que garantissem melhores resultados. Essa mudança na forma de administrar o privado deflagrou um processo de busca da profissionalização da Administração Pública visando torná-la também mais eficiente na prestação dos serviços públicos e na implementação de políticas públicas. (SARAIVA, 2007). O período iniciado pela Grande Depressão americana até o início dos anos 1960 é marcado nos Estados Unidos por uma nova era caracterizada pela doutrina do *New Deal* que provocou uma atuação e envolvimento mais intensos do governo federal na elaboração de políticas nacionais (BIRKLAND, 2005).

No período do pós-guerra, anos 1950 e 1960, o Estado era visto como o principal agente transformador e promotor do desenvolvimento do qual se esperavam ações que promovessem mudanças estruturais através da industrialização, modernização da agricultura e urbanização das cidades (EVANS, 1993). Foi um período de grandes esforços governamentais não só pelos vastos investimentos em infraestrutura, mas também pela formulação de políticas que visavam responder a problemas sociais. É nesse momento que surge nos Estados Unidos o estudo de

políticas e problemas públicos nos quais os pesquisadores tinham como desafio identificar os problemas existentes na sociedade, as suas causas e verificar se as políticas em curso eram capazes de resolver esses problemas (BIRKLAND, 2005).

O período subsequente, entretanto, mostrou o fracasso do Estado no alcance desses objetivos que, associado às restrições impostas pela conjuntura internacional nas décadas de 1970 e 1980, derivaram em uma nova visão sobre o Estado, que passa a ser visto como o principal entrave ao desenvolvimento em razão da sua pesada estrutura burocrática e da sua incapacidade de prestar serviços públicos de qualidade e de forma eficiente. O contexto internacional desse período marcado pela elevação das taxas de juros, redução do comércio internacional e redução do crédito para empréstimos aos países em desenvolvimento provocou a necessidade de mudanças de ajuste estrutural⁶. É nesse momento que se passa a questionar o papel do Estado, antes visto como indutor do desenvolvimento e agente econômico ativo, para uma nova concepção adequada ao novo contexto socioeconômico.

As restrições impostas pela economia mundial e a percepção generalizada do Estado como um peso ou entrave ao desenvolvimento desencadearam o desenvolvimento de novas correntes de pensamento sobre o papel do Estado e da Administração Pública. As teorias minimalistas do Estado propunham a limitação da sua ação ao estabelecimento e manutenção das relações de propriedade privada, limitando o Estado ao papel de agente regulador. O Estado mínimo seria o responsável por promover a liberalização da economia, a privatização de empresas públicas e a prestação de serviços públicos e a implementação de políticas de ajuste fiscal. Em suma, o Estado passaria a ser o executor de políticas ortodoxas visando o ajuste estrutural (EVANS, 1993).

É importante salientar que independentemente dos vários contextos macroeconômicos e das diferentes conjunturas sociais e econômicas vividas pelos países, o papel do Estado, seja como indutor do desenvolvimento ou como promotor do ajuste estrutural, sempre foi visto como um papel central com uma demanda permanente de institucionalização do conjunto complexo de mecanismos e processos pelo qual funciona o Estado (EVANS, 1993).

⁶ EVANS, Peter. O autor ressalta a transformação do conceito de mudança estrutural a partir das restrições impostas pela conjuntura internacional que passa a ser definida basicamente como ajuste estrutural.

No Brasil, do período pós-segunda guerra mundial até a década de 1980 prevaleceu o paradigma do Estado de bem-estar social, implantado nos países desenvolvidos no período pós-guerra. Esse paradigma define o papel e a responsabilidade do Estado como provedor de bens e serviços públicos à sociedade e indutor do desenvolvimento em face à percepção de incapacidade e de desinteresse do mercado e da sociedade de enfrentar o desafio da promoção do crescimento econômico aliado à inclusão social. A década de 1980 e o início dos anos 1990 foram marcados pelos efeitos da crise mundial decorrente da crise do petróleo em que a escassez de recursos limitou significativamente a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento e prestar serviços públicos de maneira adequada. Nesse período se consolida no Brasil uma percepção do Estado como ineficiente na sua capacidade de gerar desenvolvimento social e econômico e de prover de serviços de forma adequada (FARAH, 2007 SOUZA, 2007).

Não só no Brasil, mas no mundo, a crise econômica é vista como uma decorrência da atuação excessiva do Estado e, portanto, as soluções encontradas apresentam a necessidade de ajustes visando a redução do aparelho estatal e redução da sua participação na economia (FARAH, 2007). A redução do papel do Estado na economia e a necessidade de adotar políticas mais restritivas de gastos tiveram como consequência a atribuição de maior importância e visibilidade ao conhecimento sobre o desenho, a implementação de políticas públicas e também ao processo decisório envolvido, na busca por maior eficiência da máquina estatal e da prestação de serviços públicos (SOUZA, 2007).

A descrença e desconfiança na capacidade do Estado manifestam-se no Brasil após a redemocratização como resultado não só da onda neoliberal que propõe o ajuste estrutural e a redução do Estado, mas também do descrédito quanto à capacidade do Estado e da Administração Pública de promover o desenvolvimento e implementar políticas públicas voltadas para a solução de problemas sociais. Souza (2007) coloca como um dos fatores que deram visibilidade ao estudo de políticas públicas no Brasil e nos demais países em desenvolvimento o fato de que nos países de redemocratização recente não houve a formação de coalizões políticas capazes de formular uma solução para a implementação efetiva de políticas públicas que promovam a inclusão social de grande parte da população e ao mesmo tempo impulsionem o desenvolvimento econômico. Segundo a autora, essa dificuldade se coloca principalmente pelo fato de que as decisões sobre políticas públicas e seus resultados envolvem conflitos de interesses complexos.

A baixa qualidade dos serviços públicos prestados, a ineficiência da máquina pública e as grandes desigualdades regionais e econômicas são alguns dos fatores que provocam nos cidadãos uma percepção do Estado como ineficiente, alheio aos anseios da sociedade e corrompido pela atuação clientelista dos políticos (FARAH, 2007; SOUZA, 2007). Evans (1993) caracteriza esse período como um momento de reflexão e dúvida quanto ao papel do Estado tendo em vista que mesmo o ajuste estrutural baseado em políticas ortodoxas não constitui uma garantia de crescimento e desenvolvimento futuro.

Atualmente, a pluralidade, a diferenciação e a autonomia dos indivíduos e dos grupos sociais demanda o cumprimento das funções estatais por meio de políticas específicas para atender a interesses diferenciados muitas vezes com base em características e circunstâncias que exigem a formulação e implementação de políticas públicas com foco em públicos alvo específicos. Para responder a essas demandas muitas vezes é preciso descentralizar a gestão e desagregar os interesses públicos nos diversos níveis de governo. Segundo Aguilar Villanueva (2007), pode se observar uma fase de busca por novos equilíbrios entre a atuação do Estado e a participação da sociedade, na qual a decisão sobre as políticas públicas passa a ter um papel central na Teoria Política e na Administração Pública. Novas correntes de pensamento sobre a Administração Pública desenvolvidas na última década apresentam alternativas para a atuação do Estado.

3.1.2. O Novo Serviço Público

Na última década desenvolveram-se novas correntes de pensamento sobre a Administração Pública influenciadas pelas teorias democráticas e humanistas. Esse movimento recebeu diferentes denominações que foram agrupadas em modelos dos quais destaca-se o chamado Modelo de Governança apresentado por Silvestre (2010) e o modelo de Governança Pública apresentado por Secchi (2009). Dar-se-á destaque ao movimento do Novo Serviço Público proposto por Denhardt e Denhardt (2000) e Denhardt (2012) que sintetiza os princípios e propósitos do modelo. Esse movimento tem como ênfase uma abordagem relacional em que há

um resgate da relação entre Estado e sociedade na construção de políticas públicas através do envolvimento positivo dos atores não estatais.

Para Silvestre (2010) o chamado Modelo de Governança surge como um novo conceito em relação à Nova Gestão Pública, após um período de descrédito e de insatisfação da sociedade com relação à forma como os serviços públicos estavam sendo prestados pelo Estado. Esse novo Modelo de Governança está relacionado à adoção de uma nova postura por parte do Estado em relação ao cidadão diante das novas demandas e expectativas com relação à prestação de serviços públicos, visando um maior envolvimento e responsabilização por parte dos cidadãos. Secchi (2009) apresenta o que ele denomina de movimento da Governança Pública como sendo um modelo horizontal de relações entre atores públicos e privados que teriam o direito de influenciar a construção de políticas públicas na busca pela solução de problemas. Nesse sentido a Governança Pública também significaria o resgate da política dentro da Administração Pública pela promoção de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

A crescente complexidade da sociedade e da dinâmica social impõem desafios ao Estado e demandam um novo modelo de governança que atenda às necessidades colocadas pelos cidadãos. Nesse sentido o Estado é visto como um parceiro para a consecução dos objetivos da sociedade e, os cidadãos passam a ter uma participação ativa na elaboração da agenda política (SECCHI, 2009; SILVESTRE, 2010).

Segundo Silvestre (2010) a emergência do Modelo de Governança acontece com a eleição de Toni Blair para Primeiro Ministro Britânico em maio de 1997 através da bandeira do que foi denominado como *terceira via*, que seria a alternativa ou solução entre o mercado e o socialismo (SILVESTRE, 2010, p. 71). Nos Estados Unidos, segundo Silvestre (2010), este modelo teria surgido a partir do chamado fim da era liberal, marcado pela destruição das torres gêmeas em Nova Iorque, nos Estados Unidos, em Setembro de 2001.

Dentro da concepção do Estado como parceiro surge o Novo Serviço Público como modelo normativo que resulta da tradição democrática humanista da Administração Pública e que tem como foco as questões de cidadania e comunidade em contraposição aos pressupostos tradicionais da Administração Pública como também aos pressupostos da Nova Gestão Pública.

Este modelo é desenvolvido principalmente por Denhardt e Denhardt (2000) e Denhardt (2012) e será apresentado de forma mais detalhada a seguir (DENHARDT e DENHARDT, 2000; SECCHI, 2009; SILVESTRE, 2010).

Já na década de 1960, segundo Denhardt (2012) o movimento da Nova Administração Pública sugeria um movimento dos estudos sobre Administração Pública no sentido de analisar o modo como as políticas públicas tomam forma e são administradas em uma sociedade democrática. Segundo Denhardt (2012) a Administração Pública não é apenas um instrumento para a execução de políticas públicas, a sua forte presença e complexidade impactam o sistema político e a forma como as decisões são tomadas. Além disso, as organizações públicas exercem um papel significativo na montagem da agenda pública e ajudam a estabelecer e influenciar os valores da sociedade.

O movimento da Nova Administração Pública buscou complementar os estudos sobre a Administração Pública propondo como alternativa ao valor da eficiência, outros valores que guiassem a atuação dos gestores públicos, resumidos no conceito de equidade social. Segundo Denhardt (2012, p. 154):

“em contraste com o tratamento igual para todos, a equidade propõe que os benefícios sejam maiores para os mais desfavorecidos; em contraste com a eficiência, a equidade enfatiza a responsividade e o envolvimento”

Para além da equidade social, os gestores públicos, segundo o movimento da Nova Administração Pública, deveriam dar uma maior ênfase ao valor da participação, não só a participação dos usuários influenciando a atuação dos órgãos públicos, mas também o envolvimento dos “burocratas de rua” na tomada de decisão (DENHARDT, 2012).

Posteriormente ao movimento da Nova Administração Pública, os estudiosos da Administração Pública começaram a dar maior importância ao estudo das políticas públicas e do processo político, como elementos centrais da atividade governamental. Essa perspectiva focada na análise das políticas públicas enfatiza o papel que os membros das organizações públicas exercem na formulação e desenho de políticas públicas e programas governamentais assim como também no processo de implementação de políticas e programas governamentais (DENHARDT, 2012).

Denhardt (2012) descreve o estudo das políticas públicas como a análise das causas e consequências. As causas seriam as circunstâncias políticas, sociais ou econômicas que criam certos tipos de políticas e programas e, as consequências das políticas como sendo os efeitos que determinada política têm sobre problemas identificados. Em suma, seria a análise, descrição e explicação das causas e efeitos das políticas públicas, levando em consideração as influências e efeitos do ambiente complexo em que operam.

A percepção de que os gestores públicos têm um papel importante na definição sobre políticas públicas levanta a preocupação sobre a capacidade dos membros das organizações públicas conduzirem os processos de mudança e transformação da sociedade por meio da implementação de políticas públicas de forma a refletir os valores da sociedade. Em relação a essa questão Denhardt (2012) aponta o conceito de *moralidade democrática* desenvolvido por Redford (1969) que coloca o indivíduo como medida básica do valor humano. A partir desse conceito, o papel do Estado seria a promoção das condições que possibilitem a realização da potencialidade máxima dos indivíduos.

Nesse sentido, a melhor forma de promoção dos anseios individuais seria pelo envolvimento das pessoas no processo de tomada de decisão e a participação como forma de desenvolvimento da plena cidadania democrática. A participação democrática como valor social implica no desenvolvimento da noção de responsividade que envolve não somente a busca pelos fins socialmente desejáveis, mas também que essa busca seja feita de maneira consistente com os valores democráticos (DENHARDT, 2012).

Segundo Denhardt (2012), o interesse pela administração democrática tem ganhado força na última década como contraponto à teoria da Administração Pública tradicional baseada no modelo racional. A ênfase desse movimento é no sentido de aproximar e integrar a teoria e a prática procurando desenvolver teorias que sirvam como guias para a atuação das organizações públicas (DENHARDT, 2012). A administração democrática concebe as organizações públicas como a expressão dos valores societários e seus membros como os responsáveis por promover a democratização do processo político. A expressão dos valores societários de democracia se dá a partir da possibilidade de participação da sociedade de forma ampla na tomada de decisão.

Questões como a deliberação, a comunicação e a participação, segundo Denhardt (2012) são questões fundamentais a serem discutidas nas organizações públicas para além da questão da eficiência. A discussão dessas questões fundamentais promoveria um senso de responsabilidade pessoal e mútua na busca pela promoção da governança democrática. O papel das organizações públicas e o compromisso dos seus membros seria “a luta pela vida, pela liberdade e pela busca de felicidade, de apoio de todos os cidadãos no autodesenvolvimento e de promoção da educação para a própria cidadania” (DENHARDT, 2012, p. 220).

O Novo Serviço Público surge como alternativa à Nova Gestão Pública tendo como inspiração a teoria política democrática. Sob esta perspectiva o papel do Estado seria garantir aos cidadãos a existência de procedimentos efetivos que assegurem o funcionamento da Administração Pública de acordo com princípios democráticos, garantindo os direitos dos indivíduos. Nesta perspectiva os cidadãos têm o papel de olhar não apenas para os seus interesses pessoais, mas para os interesses públicos de uma forma mais ampla. Nesse sentido, a cidadania requer a aquisição ou desenvolvimento de qualidades de caráter e de virtudes cívicas que possibilitem “o conhecimento dos problemas públicos e também um senso de pertencimento, de interesse pelo todo e de laços morais com a comunidade cujo destino esta em jogo” (DENHARDT, 2012, p. 255).

Sob a perspectiva do Novo Serviço Público, a Administração Pública deveria colocar o foco no cidadão e na cidadania. Dessa forma, os gestores públicos deveriam ver os cidadãos não como meros eleitores, clientes ou consumidores e sim como cidadãos. Além disso, ao invés da constante busca pela eficiência a ênfase seria deslocada para a responsividade, como consequência, haveria um aumento da confiança dos cidadãos no governo que faria um investimento forte no envolvimento dos cidadãos. Um maior envolvimento dos cidadãos levaria a um trabalho conjunto de gestores e cidadãos na busca por soluções para os problemas sociais.

A busca por novas ideias e formas novas de solucionar problemas sociais passa pela melhor compreensão das necessidades dos cidadãos. Coloca-se aos membros do governo o desafio e a responsabilidade de encontrar formas de ajudar a melhorar a vida das pessoas sendo sensíveis às demandas sociais. Ao administrador ou gestor público se coloca como obrigação

última a provisão de bens e serviços públicos que visem aumentar o bem-estar comum e o desenvolvimento de valores cívicos (DENHARDT, 2012).

A seguir são apresentados sete princípios-chave do Novo Serviço Público desenvolvidos por Denhardt e Denhardt (2000) que têm como fundamentos 1- promover a dignidade e o valor do Novo Serviço Público e 2- reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da Administração Pública (DENHARDT, 2012):

1. Servir cidadãos, não consumidores – Estimular a cidadania e a responsabilidade dos cidadãos e procurar tornar o governo mais sensível às vozes dos cidadãos correspondendo às suas necessidades e interesses.
2. Perseguir o interesse público – Os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada do interesse público, através do compartilhamento de interesses e responsabilidades.
3. Dar mais valor à cidadania e ao Serviço Público do que ao empreendedorismo – Envolver os cidadãos nos processos de desenvolvimento de políticas públicas mediante a participação ativa e a construção de capacidades de cidadania.
4. Pensar estrategicamente, agir democraticamente – A participação dos cidadãos não deve ficar restrita à discussão e formulação de questões, mas também ao envolvimento na implementação de políticas públicas. Os cidadãos e administradores têm a responsabilidade mútua de identificar problemas e implementar soluções através de mecanismos de coprodução.
5. Reconhecer que a *accountability* não é simples – A *accountability* no Novo Serviço Público é complexa no sentido de que envolve a busca por um equilíbrio entre o cumprimento das normas e controles e o envolvimento dos cidadãos na busca pelo interesse público.
6. Servir em vez de dirigir – Os servidores públicos devem ajudar os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados de maneira a conceder poder à cidadania.
7. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade – Os processos de colaboração e liderança compartilhada têm como base o respeito a todas as pessoas.

Em uma sociedade democrática, segundo Denhardt e Denhardt (2000) a preocupação com os valores democráticos deve constituir o cerne da forma de pensar os sistemas de governança no Setor Público. Isso não quer dizer que há que se descartar ou desconsiderar valores como a eficiência e a produtividade, propostos por outras abordagens da Administração Pública, porém, estes valores devem ser parte de um contexto mais amplo de democracia, comunidade e interesse público. A perspectiva do Novo Serviço Público apresenta-se como uma alternativa à Teoria tradicional da Administração Pública tendo como base a teoria democrática.

Nos últimos dez anos observa-se no meio acadêmico um aumento do interesse por alternativas que proponham uma integração maior entre a teoria e a prática da Administração Pública. O Novo Serviço Público apresenta uma nova forma de abordar o papel da Administração Pública, dos gestores públicos e da forma de fazer políticas públicas, levando em consideração os princípios da democracia, isso representa uma nova forma de atuar do Estado.

A aplicação dos princípios do Novo Serviço Público em um país democrático como o Brasil pode ser uma alternativa para o atendimento das demandas e necessidades sociais por meio da inclusão participativa da sociedade na elaboração da agenda governamental e na formulação de políticas públicas (DENHARDT; DENHARDT, 2000). O Comitê Gestor do PDRSX é uma iniciativa governamental que vai ao encontro dos princípios propostos pelo Novo Serviço Público na medida em que constitui uma prática inovadora que une os princípios de participação, valorização da cidadania, busca do interesse público, prestação de serviços aos cidadãos, *accountability* e valorização das pessoas.

3.1.3. Políticas Públicas e Serviços

“Ter uma população saudável e bem educada” conforme Besley e Ghatak (2007, p.130) é uma ideia que resume de forma bem simples o que seria o objetivo mais essencial da prestação de serviços públicos. O Estado é o responsável pela garantia de um mínimo de certos bens e serviços públicos essenciais para todos os cidadãos como assistência médica, educação básica, moradia,

previdência, seguro desemprego, entre outros, e esses bens e serviços são providos através da implementação de políticas públicas.

A prestação de serviços públicos é uma das formas de garantir os direitos sociais dos cidadãos e também de promover o desenvolvimento do país através da redução das desigualdades sociais e econômicas. A capacidade do Estado em prestar serviços públicos e a qualidade dos serviços ofertados são aspectos fundamentais que orientam a formulação e implementação de políticas públicas.

Tendo em consideração que um dos objetivos da Administração Pública é promover o bem comum dos cidadãos, a tentativa de promover melhoras na eficiência da ação pública a partir de melhorias no desempenho na prestação de serviços, e na qualidade dos serviços prestados pode ser considerada como indutora da inovação. O papel singular que o Setor Público exerce na sociedade torna as organizações públicas sujeitas às regras democráticas e políticas que implicam no desenvolvimento de um contexto normativo cujo princípio é a democracia. Apesar da obrigação de atender às necessidades básicas da população, os serviços públicos também estão sujeitos aos interesses políticos e às mudanças nas prioridades políticas dos líderes (LANGERGAARD; SCHEUER, 2009).

O contexto em que o Setor Público opera está sujeito a vários tipos de influências e pressões que influenciam a formulação e execução de políticas públicas. Além das metas e dos objetivos organizacionais de produtividade, eficiência e qualidade na prestação dos serviços, também é preciso levar em conta as diversas demandas da sociedade. A variedade de objetivos e interesses envolvidos na prestação de serviços públicos vindos tanto do sistema político como das pressões sociais causam diferentes pressões nas organizações públicas.

Alguns aspectos relevantes para o estudo da prestação de serviços públicos devem ser destacados. O primeiro aspecto a ser considerado é o resultado do serviço e os seus efeitos ou impactos. Gadrey (1998b) faz uma distinção entre os efeitos imediatos do serviço e os seus efeitos mediatos. Essa diferença é importante para entender que a prestação de alguns serviços públicos além dos efeitos imediatos também tem efeitos a serem considerados no longo prazo. Os efeitos imediatos se caracterizam pelas ações, operações ou procedimentos realizados no

momento da prestação do serviço e que produzem um determinado resultado (DJELLAL; GALLOUJ, 2009). Os efeitos mediatos são aqueles que vão alterar uma condição seja de uma pessoa, um grupo ou uma organização. Com relação ao Setor Público cabe destacar alguns exemplos de efeitos imediatos e mediatos da prestação de serviços públicos:

Política Pública	Efeitos imediatos	Efeitos mediatos
Programa de erradicação da malária	Atendimento a pessoas infectadas; Campanhas de prevenção	Diminuição e/ou erradicação da incidência de malária em uma determinada região
Programa de acesso a energia elétrica na zona rural	Instalação de pontos de energia elétrica em residências na zona rural	Melhoria das condições de higiene, conservação de alimentos, acesso a informação, produtividade agrícola
Programa de regularização fundiária	Registro de títulos e escrituração de propriedades	Redução da insegurança jurídica, redução dos conflitos fundiários, acesso a crédito rural

Quadro 1: Efeitos imediatos e mediatos da provisão de serviços públicos

Fonte: Elaboração própria com base em Djellal e Gallouj, 2009.

Na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos existe uma dificuldade que está associada à diferença temporal que existe entre a melhoria dos efeitos imediatos a partir da prestação do serviço e o momento da verificação dos efeitos mediatos, ou efeitos de longo prazo. Ou seja, uma melhora na qualidade do serviço ofertado à sociedade, por exemplo, pela qualificação dos professores das escolas públicas só terá seus efeitos mediatos demonstrados no longo prazo, quando forem analisados índices de aprendizado e de inserção no mercado de trabalho das crianças que estudaram em um determinado período de tempo em que se alterou a prestação do serviço. Essa defasagem de tempo entre a melhora do serviço e seus efeitos mediatos gera uma maior propensão às decisões políticas favorecerem soluções que tenham efeitos visíveis no curto prazo, mesmo que estas soluções não sejam capazes de resolver os problemas de maneira mais definitiva (DJELLAL; GALLOUJ, 2009).

Outro ponto que deve ser levado em consideração ao se analisar políticas públicas e a prestação de serviços públicos é a influência do sistema de valores sobre a percepção dos resultados dos serviços. Na prestação de serviços, a definição do resultado não é algo estritamente objetivo, pois depende do sistema de valores e dos critérios de julgamento adotados para avaliar o serviço prestado. Djellal e Gallouj (2009) apresentam os serviços públicos como

construções sociais que ocorrem em um determinado período de tempo e local que são orientados por princípios como a continuidade, a equidade e a igualdade.

Essa preocupação com relação aos diferentes sistemas de valores que regem as sociedades e as diferentes percepções sobre o resultado dos serviços públicos prestados é de extrema importância para o objeto de estudo deste trabalho. Pode-se dizer que as diferentes esferas de governo e as diferentes entidades que compõe o Comitê Gestor do PDRSX possuem sistemas de valores que nem sempre convergem para uma percepção comum sobre como se deve implementar uma política pública ou como devem ser aplicados os recursos do PDRSX.

Alguns representantes apontam a necessidade de materialização de resultados no curto prazo enquanto outras defendem a implementação de ações que tenham efeitos duradouros, mesmo que estes só sejam percebidos no longo prazo (DJELLAL; GALLOUJ, 2009). Estas divergências nos sistemas de valores presentes entre os membros do Comitê Gestor apesar de constituírem uma dificuldade para a tomada de decisão também podem ser vistas como a riqueza que a composição heterogênea do Comitê Gestor proporciona às discussões e decisões.

Para além dos fatores políticos que influenciam as organizações prestadoras de serviços públicos, as organizações também possuem objetivos orientados para a produtividade, a eficiência e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Tem que se levar em consideração que os cidadãos, beneficiários dos serviços públicos, também são uma fonte de pressão sobre as organizações e são fatores cruciais para o planejamento e para a definição da prestação de serviços públicos.

A participação dos cidadãos promove a incorporação de ideias que podem orientar o atendimento mais adequado e eficaz das demandas sociais e promove uma relação de colaboração entre o Estado e a sociedade. Cada vez mais, os formuladores de políticas públicas têm procurado melhorar os serviços públicos, mudando as formas de planejamento e decisão sobre a implementação de políticas públicas (LANGERGAARD; SCHEUER, 2009).

Dada a importância da prestação de serviços públicos para transformação da sociedade, a seguir analisam-se algumas das principais características dos serviços.

Ao pensar em implementação de políticas públicas se pensa na transformação ou mudança que a prestação de serviços públicos gera na sociedade e na realidade. Para este trabalho é fundamental entender as relações que surgem da prestação de serviços tendo como premissa a noção de que um serviço constitui uma forma de mudança na condição ou estado desejado por aquele que é beneficiário do serviço. (GADREY, 2000).

O triângulo de serviços elaborado por Gadrey (2000) é composto de: produtor, objeto e consumidor, e é definido por ele da seguinte maneira:

“Uma atividade de serviço é uma operação que visa promover uma mudança de estado na realidade C que pertence ou é utilizada pelo consumidor B. Essa mudança é efetivada pelo provedor de serviço A a partir do pedido de B e, em vários casos em colaboração com B. Entretanto, essa operação não leva à produção de um bem que possa circular na economia independentemente do meio C.” (GADREY, 2000, p.375).

Serviços são muito diferentes de bens, porém, a fronteira entre serviços e bens manufaturados é fluida e varia ao longo do tempo em grande parte devido às mudanças tecnológicas. A proposta da Abordagem Integradora da Inovação de Djellal e Gallouj (2005) tem como objetivo entender os processos inovadores que ocorrem tanto na produção de bens como na prestação de serviços a partir da sua decomposição em funções. Compreender as características singulares dos serviços é importante para analisar a decomposição por funções proposta por Djellal e Gallouj (2005) utilizada para este trabalho.

Os serviços possuem determinadas características próprias que os diferenciam dos bens materiais. Para uma melhor compreensão do que são os serviços a seguir são apresentadas algumas das suas características principais. A intangibilidade, segundo Hauknes (1998) esta composta por dois atributos: a efemeridade e a intensa interação entre o usuário e o provedor. Em conjunto, esses dois atributos simbolizam a co-produção, que é uma característica intrínseca à prestação de muitos serviços. A efemeridade, segundo Hauknes (1998), implica na impossibilidade de estocar serviços. Isso decorre do fato de os serviços não terem a mesma materialidade que os bens produzidos além do fato de poder ser confundidos com aqueles que os produzem e o consomem. Os serviços são processos e por isso não podem ser estocados (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997; HAUKNES, 1998). Os serviços são heterogêneos, pois há serviços cujo resultado final é para o consumidor e serviços cujo resultado serve de insumo para

outros setores produtivos. Mais um atributo se refere à diferença entre o tipo de conhecimento requerido para a prestação do serviço e a intensidade da relação que é estabelecida com o usuário.

A descrição das principais características dos serviços permite ter uma melhor compreensão da quantidade de atividades econômicas que compõem o setor de serviços. Este setor abrange todas as atividades econômicas cujo produto não é um bem físico ou fabricado. Em geral, o serviço é consumido no momento em que é produzido, pois constitui um processo em que se estabelece uma relação entre o provedor do serviço e o usuário, sendo o produto ou resultado uma experiência perecível, intangível, desenvolvida para um consumidor que também pode desempenhar o papel de co-produtor. Os serviços geralmente fornecem um valor agregado em formas (tais como conveniência, diversão, oportunidade, conforto ou saúde) que representam essencialmente interesses intangíveis do seu consumidor. A natureza intangível dos serviços significa também que eles são perecíveis e que não podem ser estocados ou guardados como os bens materiais (BITRAN; LOJO, 1993; FITZSIMMONS; FITZSIMMONS, 2010).

Uma característica dos serviços que é essencial para o desenvolvimento deste trabalho é a co-produção. A co-produção é a relação que se estabelece entre o provedor e o usuário e constitui o elemento chave para a análise das transformações que ocorrem na prestação de serviços públicos principalmente sob o foco de análise das novas correntes de pensamento sobre a Administração Pública orientada para o cidadão como o Modelo de Governança e o Novo Serviço Público.

A ligação que se estabelece entre o provedor e o beneficiário é o elemento chave que caracteriza a prestação de serviços, principalmente dos serviços baseados no conhecimento. Gallouj e Weinstein (1997) apresentam uma síntese dos vários termos cunhados para esclarecer essa relação entre provedor e cliente, mostrada no Quadro 2:

Conceito	Significado
Interface	Ponto de contato (físico ou virtual) entre o cliente e o provedor do serviço (ou seu sistema técnico)
Interação	Trocas de informação, conhecimento e civilidades, performances ou habilidades de reparo ou conserto
Coprodução	Interação extensiva ou balanceada (essencialmente operacional)
Servuction (Eiglier e Langeard, 1987)	O processo de criação de um serviço ligando vários elementos: o cliente, o meio físico, contato pessoal, o serviço, o sistema de organização interna e outros clientes
Relação de serviço socialmente regulado (Gadrey, 1992)	Manifestação de novas formas de regulação social das relações entre produtores e consumidores
Relação de serviço (De Brandt, Gadrey, 1994)	Forma de coordenação dos atores tanto na demanda quanto na oferta de serviços ou bens. Relacionamentos operacionais (coprodução) e relacionamentos sociais para o controle e regulação do programa de ação

Quadro 2: Conceitos relações provedor / usuário

Fonte: Gallouj e Weinstein (1997)

Serviços que afetam pessoas consistem em mudanças nas condições físicas ou mentais do beneficiário como consequência direta da atividade do provedor do serviço (HILL, 1977). O fato de o serviço constituir uma relação cujo resultado é intangível torna difícil diferenciar o serviço em si dos benefícios esperados pelos consumidores como resultado do serviço; porém, é importante deixar claro que os dois são coisas diferentes. O serviço é limitado e imediato, não se estende para além do momento da relação, e é diferente dos efeitos mediatos que constituem o resultado final (HILL, 1977).

Hill (1977) enfatiza a importância do fator relacional dos serviços que, diferentemente dos bens, que são tangíveis e podem ser transacionados ou estocados, os serviços são incorpóreos ou imateriais. Isso significa que apesar de constituírem o resultado de um trabalho, serviços são associados mais a uma relação ou fato simbólico ou social cujo principal atributo é exatamente a natureza especial da relação que se constitui na realização do serviço. É a relação de serviço que

promove a interação ou participação conjunta de indivíduos ou grupos, sejam eles os provedores ou os beneficiários dos serviços, que recebem ou produzem os resultados dos serviços (HILL, 1977).

Ao se considerar as características descritas acima, verifica-se que o resultado do serviço depende da qualidade de ambos participantes (provedor e beneficiário) e das estruturas sociais que compõe o contexto da ação, já que o serviço é essencialmente uma relação, um processo. Aqui surge uma das dificuldades apontadas por Hill (1977) e Gadrey (1998b) no que se refere à identificação dos resultados dos serviços. É difícil identificar o resultado da ação ou da relação de serviço unicamente como o produto do trabalho do provedor tendo em vista que, no momento em que se constitui a relação de serviço, o receptor ou beneficiário participa simultaneamente da atividade. Ou seja, o resultado final depende da interação e da qualidade da atuação ou participação tanto do provedor como do beneficiário (GADREY, 1998b; HILL, 1977).

Hill (1977) propõe a definição de regras ou normas como um mecanismo que ajuda a definir as características da relação de serviços de maneira que reflita a participação conjunta das partes e as obrigações e responsabilidades recíprocas estabelecidas numa relação de serviços. Podem ser definidas para o usuário ou beneficiário dos serviços certas obrigações de colaborar e de disponibilizar informação suficiente para o provedor do serviço com o intuito de que o resultado seja o melhor possível. Quanto melhor definida a participação de cada parte na relação e esclarecidas as expectativas com relação ao resultado do serviço, menor a assimetria de informações e a possibilidade de frustração (GADREY, 1998b).

A intangibilidade e a co-participação que são características das relações de serviço dificultam o estabelecimento de uma noção precisa dos resultados principalmente nos serviços em que há uso intensivo do conhecimento. Isso ocorre porque a princípio, não há nenhuma transformação material visível como parte do resultado imediato e, por outro lado, é sempre difícil isolar o resultado preciso da atuação do provedor ao também se levar em consideração a atuação do beneficiário como co-partícipe na relação de serviço (GADREY, 1998b). Dois fatores explicam a característica de “continuum” ou fluxo dos resultados na prestação de serviços: a natureza específica estabelecida nas relações sociais dos serviços e a falta de algum efeito material imediatamente ligado ao processo da prestação do serviço. Desse “continuum” de

resultados somente consegue-se medir a efetividade dos eventos que são socialmente institucionalizados e determinados, por exemplo, por regras e normas. O restante que é a qualidade da interação social dos indivíduos envolvidos é algo mais difícil de mensurar e avaliar (GADREY, 1998b).

Com o intuito de avaliar e identificar os resultados dos serviços, Hill (1977) faz uma decomposição dos efeitos dos serviços visando torná-los mais concretos. São apontadas três etapas de resultados:

1. Momento em que o serviço é oferecido ou prestado;
2. Os serviços são recebidos pelo beneficiário. Segundo Hill essa é uma condição quantitativa do consumo que pode levar a uma identificação de um pré-produto relacionado de forma mais direta com a atividade e;
3. Serviços são transformados e assimilados pelos usuários. Esta terceira etapa tem como objetivo avaliar os efeitos finais dos serviços, a transformação real que a prestação do serviço produz no usuário ou no objeto.

Hill (1977) avalia que a noção de resultado extrapola a relação imediata do serviço porque não há um resultado, no sentido restrito do termo, ou um efeito direto da atividade do provedor do serviço, mas sim uma série de efeitos que surgem a partir da relação estabelecida na prestação do serviço. Esses efeitos são chamados de indiretos porque eles são modificados pela atuação dos beneficiários dos serviços. Assim, para a enorme quantidade de serviços que não se relaciona a bens materiais, não se pode fazer a extrapolação dos resultados a partir apenas do resultado imediato ou direto no momento da prestação do serviço. Também há que se considerar os resultados indiretos, que são os efeitos produzidos para além da prestação imediata dos serviços para os beneficiários. Esses dois tipos de resultados devem ser levados em conta na prestação de serviços (HILL, 1977).

O estudo de políticas públicas através da prestação de serviços públicos permite analisar os processos de inovação no Setor Público e, principalmente, na implementação de políticas públicas. A análise de transformações na prestação de serviços públicos é uma forma de verificar os aspectos que estão mudando na forma como o Estado age e presta serviços aos cidadãos e

também na forma como ocorrem as interações entre o Estado e a sociedade. A abordagem Integradora de Inovação em Serviços (DJELLAL; GALLOUJ 2005) permite compreender os processos de inovação a partir da decomposição dos serviços nos seus elementos constituintes. Analisar os processos de inovação no Setor Público a partir das mudanças nos elementos que compõem os serviços permite entender como se dão os processos de transformação e as suas implicações para gestão e para a prestação de serviços públicos (DJELLAL; GALLOUJ 2005; GALLOUJ; SAVONA, 2009).

3.2. Inovação em Serviços

Como ponto de partida para a análise da inovação em serviços foi utilizado um conceito mais abrangente de inovação apresentado por Schumpeter (1934) como sendo “uma nova forma de fazer coisas” que sintetiza a ideia de inovação. Para este trabalho será apresentado brevemente o histórico dos estudos sobre inovação que se deu a partir do desenvolvimento de duas abordagens: a Abordagem Tecnicista e a Abordagem da Inovação Orientada para Serviços. Em seguida, apresenta-se a Abordagem Integradora da Inovação em Serviços a qual foi utilizada para a elaboração deste trabalho assim como também o modelo de decomposição funcional dos serviços elaborado por Djellal e Gallouj (2005). A Abordagem Integradora e o modelo de decomposição funcional dos serviços foram utilizados para compreender e analisar a prestação de serviços públicos pelo Comitê Gestor do PDRSX e os processos de inovação decorrentes das mudanças nos Elementos Constitutivos dos serviços.

Inovações em serviços podem ser caracterizadas de varias formas, podem ser a oferta de um novo serviço, uma nova forma de produzir ou prover um serviço ou, ainda, a introdução de novas tecnologias para a prestação de serviços. Como apresentado anteriormente, as características inerentes aos serviços determinam algumas diferenças entre as inovações na produção de bens e as inovações na produção de serviços. Cabe ressaltar que os serviços são produzidos e consumidos ao mesmo tempo, em um processo. Além disso, há uma dificuldade em se separar o processo de prestação dos serviços dos seus resultados imediatos e mediatos. Dessa forma, mudanças no processo podem implicar em mudanças nos resultados. Sendo os serviços

compostos por múltiplas funções, inovações em serviços em geral implicam em mudanças em vários elementos do processo que implicam em mudanças nos serviços finais prestados (SUNDBO; GALLOUJ, 1998).

3.2.1. Abordagens sobre Inovação em Serviços

Gallouj (1998), a partir das discussões sobre o tema na literatura, apresenta três abordagens diferentes sobre inovação em serviços, que têm como objetivo compreender como se dá a inovação em serviços, tendo como ponto de partida o estudo da inovação no setor de bens para então compreender os processos de inovação em serviços analisando as diferenças e particularidades do processo de inovação.

A Abordagem Tecnicista da inovação tem como preocupação a introdução de equipamentos e sistemas tecnológicos nas empresas de serviços e nas indústrias. Gallouj (1998) insere o Modelo do Ciclo do Produto Reverso de Barras (1986) nesta categoria ressaltando que, ao contrario da maioria da literatura sobre o tema, este modelo visa elaborar um estudo sobre a produção de inovação pelos próprios serviços e não como um subproduto da adoção de tecnologias no setor de serviços.

O modelo do Ciclo do Produto Reverso elaborado por Barras (1986) propõe uma teoria de inovação em serviços a partir de uma série de estudos empíricos em que o ciclo de vida do produto dos serviços é inverso ao da manufatura. No setor de manufatura a fase inicial do processo de inovação é predominantemente a inovação que ocorre no produto seguido então, por uma segunda fase dominada por inovação no processo. O modelo proposto por Barras (1986) tem como objetivo apresentar um estudo sobre a produção de inovações provocadas por serviços.

A inovação em serviços, segundo Barras (1986), ocorreria em três diferentes etapas: inicia-se com uma fase incremental de inovação do processo, seguida por fases de inovação radical de processos para então uma fase de inovação de produto.

1. A primeira fase caracteriza-se por progresso tecnológico que economiza trabalho e aumenta a quantidade de capital utilizado.
2. A segunda fase inicia-se a partir de novos aprendizados e de oportunidades de inovação focadas em atividades gerenciais e de satisfação do cliente. O objetivo destas inovações é radical, ou seja, visam melhorar a qualidade do serviço oferecido. A redução do trabalho não é tão significativa, porém, há uma melhoria na quantidade, na qualidade e na variedade do capital utilizado.
3. A terceira fase tem como objetivo abrir novos mercados a partir de mudanças radicais na estrutura de serviços e na estratégia da firma. Nessa etapa já não há subordinação ou dependência tecnológica de fornecedores. A organização torna-se um negocio de serviços com uso intensivo de conhecimento em que há departamentos especializados que produzem inovações de forma autônoma. Nesta fase há uma melhoria de qualidade dos serviços prestados e também ocorre a produção de novos serviços. É importante lembrar que nos serviços o produto ou resultado é um processo.

Gallouj (1998) entende que a proposta do modelo do Ciclo do Produto Reverso de Barras (1986) que seria uma Teoria de inovação em serviços, na realidade seria mais bem definida como uma Teoria de difusão de inovações tecnológicas do setor de manufatura para os serviços. Ou seja, apesar de ser uma contribuição importante para o estudo da inovação em serviços, a abordagem de Barras (1986) se restringe à introdução de tecnologias materiais na provisão de serviços não considerando a possibilidade de haver inovações em outras funções que compõem os serviços diferentes da tecnologia.

A Abordagem Orientada para os Serviços segundo Gallouj e Weinstein (1997) segue a definição de Schumpeter (1934) de inovação como sendo: “a introdução de um novo bem, introdução de novas formas de produção, a descoberta de uma nova fonte de matéria prima ou de um produto semi-pronto, a conquista de um novo mercado e o estabelecimento de uma nova organização” (SCHUMPETER, 1934, p.66). Esta abordagem enfatiza as especificidades da inovação em serviços que não necessariamente seguem uma trajetória tecnológica, mas trajetórias de serviços profissionais nas quais a tecnologia representa apenas um dos fatores da inovação (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997). Hauknes (1996) ressalta o fato de que na prestação de serviços

baseados no conhecimento, o aprendizado tem um papel fundamental no aumento da eficiência e é parte do processo de geração de serviços baseados no conhecimento, em especial aqueles serviços elaborados para atender necessidades específicas do cliente ou customizados (DJELLAL; GALLOUJ, 2010; HAUKNES, 1996).

3.2.2. Abordagem Integradora da Inovação em Serviços

A abordagem Integradora busca elaborar um modelo comum de análise da inovação tanto em bens como em serviços, levando em consideração as diferenças existentes entre eles (GALLOUJ, 2011). A síntese proposta por esta abordagem tem se tornado cada vez mais necessária para a análise dos processos de inovação tendo em vista que os componentes imateriais dos bens têm, cada vez mais, ganhado uma maior importância. Outro fator importante a ser considerado é o fato de ter se tornado mais fácil e barata a padronização de certas atividades de serviços. Ou seja, as diferenças entre bens e serviços que durante muitos anos pautaram as discussões sobre a natureza dos serviços e sua diferenciação em relação aos bens, têm se tornado cada vez menos importante. Gallouj (2011) aponta ainda para um movimento das economias desenvolvidas em direção a economias baseadas nas relações de serviços e em novas formas de coordenação (DJELLAL; GALLOUJ, 2010; GALLOUJ, 2002; GALLOUJ; SAVONA, 2009; GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997).

A Abordagem Integradora está baseada em uma concepção funcional do produto e da atividade econômica. Essa concepção entende que uma necessidade pode ser vista como uma função que pode ser satisfeita pelo consumo de um bem, de um serviço ou ambos. Tendo como base essa concepção funcional, a satisfação de uma necessidade a partir do consumo pode ser dar tanto por um bem como por um serviço.

A seguir apresenta-se uma ferramenta teórica, chamada de Abordagem Lancasteriana por Gallouj e Savona (2009) que operacionaliza as formas de inovação de forma sintética a partir do uso de características para a definição do produto. Esta abordagem nos permite ter uma noção inicial da decomposição de bens e serviços em elementos. Segundo esta abordagem o produto de um bem ou serviço pode ser representado por um conjunto de vetores, de características e de competências que estão conectados conforme a Figura 1 (GALLOUJ; SAVONA, 2009, p.163).

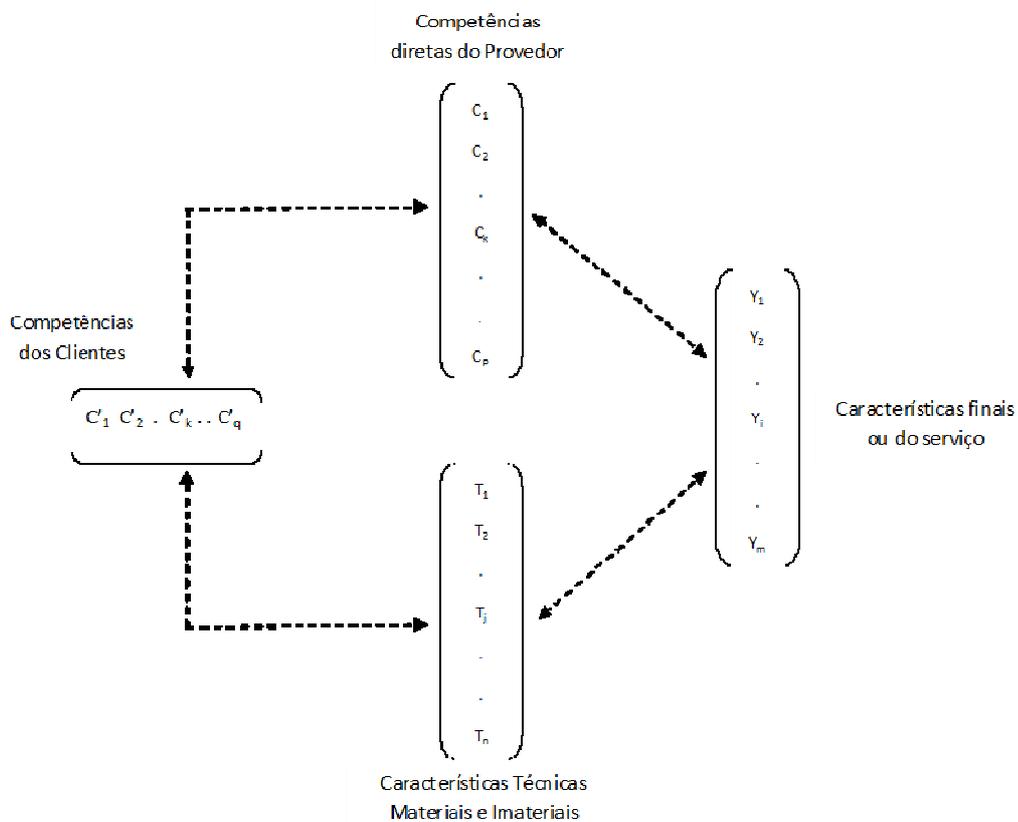


Figura 1: Representação do produto com base nas suas características

Fonte: Adaptado de Gallouj e Savona (2009) p.164

[Y] – Representa as características finais do serviço para o usuário.

[T] – Representa as características técnicas materiais e imateriais do produto. Nesse vetor está incluído o processo (tecnológico ou não) utilizado para produzir o vetor [Y].

[C] e [C'] – Indica o conjunto de competências do provedor e do consumidor usuário respectivamente. O vetor [C] [C'] é a interface entre o provedor e o usuário na relação oferta-demanda do serviço.

A Abordagem Lancasteriana é utilizada por Gallouj e Savona (2009) para apresentar a definição da provisão de serviços como sendo: “o emprego simultâneo (relação) de características técnicas (materiais e imateriais) e competências (internas e externas) utilizadas para produzir as características do serviço ou o serviço final”. Como exemplo, Gallouj e Savona (2009) apresentam três situações:

- Serviço puro: emprego direto dos vetores de competências e de características do serviço [C]-[Y];
- Bem material: relação entre os vetores características técnicas e características do serviço [T]-[Y];
- Self-service: relação entre os vetores características dos serviços, características técnicas e competências [C]-[T]-[Y].

Uma inovação, de acordo com Gallouj e Savona (2009), ocorre quando há mudanças afetando um ou mais elementos de um ou mais vetores de características (técnicas e de serviços) ou de competências. As mudanças podem ocorrer através de um conjunto de mecanismos como evolução ou variação, saída ou entrada, associação, dissociação ou formatação de um ou mais elementos. Além disso, as mudanças nos elementos podem ser intencionais e planejadas como o fruto de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou também podem ser não intencionais surgindo como resultado de processos de aprendizagem dos agentes envolvidos (GALLOUJ; SAVONA, 2009).

Tradicionalmente os processos de inovação eram classificados em tipos ou tipologias de inovação, porém, Gallouj e Savona, no seu trabalho de 2009, utilizam o conceito de modelos de inovação como sendo a combinação entre os mecanismos de mudança de características dos vetores. A partir das possíveis combinações, é identificado um conjunto de seis diferentes modelos de processos de inovação apresentados na sequência (GALLOUJ, 1998; GALLOUJ; SAVONA, 2009; SUNDBO; GALLOUJ, 1998):

- Inovação Radical – É a criação de um novo conjunto de vetores de competências e características técnicas e de serviços – [C’*], [C*], [T*], [Y*].
- Inovação para melhorias – ocorre quando o conjunto de vetores de características permanece igual, porém, a qualidade do valor dos seus elementos específicos aumenta. Essa melhoria acontece quando há melhorias em alguns elementos dos vetores de competências [C] e [C’] ou dos vetores das características técnicas [T].
- Inovações incrementais – São definidas tradicionalmente como a adição de um ou mais elementos dos vetores não significando uma inovação radical. Gallouj e Savona (2009) propõem uma nova definição. Inovação incremental ocorreria sempre que há a adição, eliminação ou substituição de características mantendo inalterado o conjunto de vetores [C’], [C], [T], [Y].
- Inovação Ad-hoc - Geralmente é o resultado de uma nova solução para problemas trazidos por um cliente, sejam eles de natureza jurídica, estratégica, organizacional ou técnica. É um modelo de inovação que se aplica basicamente a atividades com uso intensivo do conhecimento e sua produção contribui para todo o conjunto de competências e o conhecimento subjacente a elas proporcionando a produção de novas competências que podem ser codificadas e formalizadas e serem transferidas ao usuário e possivelmente reproduzidas. Uma inovação ad-hoc implica em mudanças significativas no vetor de competências [C] e nos elementos imateriais do vetor de características técnicas. Um aspecto a ser salientado é que o grau de formalização e de codificação requerido para possibilitar a reprodução da inovação no futuro é o que distingue a inovação ad-hoc de outras soluções em serviços produzidas para atender uma demanda única (GALLOUJ, 1998; SCHUMPETER, 1934; SUNDBO; GALLOUJ, 1998).
- Inovação Recombinativa – É a associação ou dissociação de características técnicas ou de serviço de forma diferente. Uma inovação incremental pode ser considerada um tipo de inovação recombinaiva que envolve a adição de características pré-existentes.
- Formalização da Inovação – Ocorre quando se formatam ou padronizam uma ou mais características de forma a permitir certo grau de materialização para os serviços providos. Em geral ocorre pela utilização de novos sistemas tecnológicos

ou pela modificação da produção intangível e do processo de entrega e organização da provisão.

Os modelos de processos de inovação permitem classificar as diferentes combinações possíveis entre as características e competências que compõe os serviços e, a partir da decomposição funcional dos serviços, localizar em que elementos ocorrem os processos de inovação e a forma como estão ocorrendo (GALLOUJ; SAVONA, 2009).

3.2.3. Decomposição Funcional do Produto dos Serviços

O modelo de Divisão Funcional do Produto dos Serviços elaborado por Djellal e Gallouj (2005) para analisar a prestação de serviços nas organizações e o desenvolvimento de processos de inovação tem por objetivo reconciliar as perspectivas sobre os serviços apresentadas por Hill (1977) e Gadrey (2000) e a perspectiva da economia da inovação. O modelo constitui uma ferramenta que permite uma análise detalhada dos vários aspectos da prestação de serviços em qualquer organização e é uma forma sistemática e estruturada de compreensão dos processos de evolução e transformação dos serviços. É um modelo que possibilita uma compreensão dos fenômenos de inovação na prestação de serviços de forma mais concreta e operacional (GADREY, 2000; DJELLAL; GALLOUJ, 2005; GALLOUJ, 2002; GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997; HILL, 1977).

Djellal e Gallouj (2005) se utilizam de uma concepção de Gadrey (2000) sobre os serviços que ressalta que cada serviço é prestado a partir da interação entre várias operações de serviço, portanto, o resultado esperado pelo cliente ou usuário é fruto de um processo de produção multifuncional. Dessa forma, cada atividade de serviço pode ser decomposta de acordo com lógicas funcionais (GADREY, 2000; DJELLAL; GALLOUJ, 2005; VARGAS, 2005).

O modelo de decomposição funcional de Djellal e Gallouj (2005) permite que a análise de cada atividade de serviço possa ser feita a partir de cada ação isolada ou a partir da combinação entre operações básicas e o tipo de competência mobilizada para a realização do serviço. Em uma

mesma atividade de serviço podem ocorrer várias operações básicas simultaneamente, e também podem ser utilizados vários tipos de competências no momento da prestação do serviço com base nos conhecimentos básicos ou explícitos do provedor e do usuário do serviço (DJELLAL; GALLOUJ, 2005; VARGAS, 2005).

Segundo Djellal e Gallouj (2005), a prestação de serviços é uma atividade complexa e pode ser capturada na sua totalidade a partir da conexão entre quatro variáveis:

1. Serviço prestado (Si);
2. Meios para prover o serviço;
3. Características ou utilidades alcançadas;
4. Competências dos provedores de serviços.

Os serviços prestados são constituídos não só pelo serviço principal ou serviço fim, mas também pelos serviços auxiliares ou complementares que também são prestados. O quadro elaborado por Djellal e Gallouj (2005) mostra o produto dos serviços sendo representado pela agregação de vários tipos de serviços essenciais (Si), porém cada um desses serviços constituintes é fruto da combinação, em vários níveis, de operações básicas que ocorrem em objetos (M), informação (I), conhecimento (K), e indivíduos (R). Há diferenças de nível de análise nas colunas do quadro apresentado por Djellal e Gallouj (2005): enquanto M, I, K e R são funções internas ou componentes do serviço prestado, as competências (C) e as características do serviço prestado (Y) são funções externas ao produto. As competências (C) têm um papel importante na implementação das operações e das tecnologias que, por sua vez, influenciam e são transformadas nas características finais do produto.

O modelo de análise proposto por Djellal e Gallouj (2005) é uma representação da decomposição funcional do serviço que permite descrever a prestação do serviço e também as lógicas funcionais que são acionadas quando um processo de inovação está em curso. O modelo além de ser um instrumento de análise dos serviços prestados também permite identificar inovações, as fontes de inovações e os atores envolvidos nos processos.

Prestação de Serviços Elementares	Competências Mobilizadas	Meios para a prestação de serviços, operações ou funções correspondentes e tecnologias associadas				Características de uso finais ou de serviço
		M Operações Materiais	I Operações Informacionais	K Operações Metodológicas	R Operações Relacionais	
Si Serviços Elementares	C Competências sobre tecnologias (e seu uso) ou competências mobilizadas diretamente					Y Funções e Características dos serviços
S1: Assistência Médica						
S2: Acomodações						
S3: Manutenção						
S4: Recepção						
S5: Transporte						
S6: Administração						
S7: Alimentação						
S8: Creche						
S9: Lavanderia						
S10: Lazer						
S11: Vendas						
S12: Serviços Funerários						
S13: Tratamento de dejetos						

Quadro 3: Análise funcional do produto de serviços em hospitais

Fonte: Adaptado de Djellal e Gallouj (2005) p.822

Djellal e Gallouj (2005) apresentam quatro grupos de operações identificados, de acordo com a noção do triângulo de serviços elaborado por Gadrey (1998b) que são objetos materiais (M), Informação (I), Conhecimento (K) e os Indivíduos (R) como os meios principais para a provisão de serviços de acordo com o modelo funcional. Esses meios são associados com as funções básicas ou grupos de operações assim como também com as tecnologias. A seguir são apresentadas as operações básicas, as competências e a características dos serviços identificadas por Djellal e Gallouj (2005):

- **Operações Básicas (M, I, K e R)**

- **M** – Operações de transformação material e logística. Envolvem o processamento de objetos tangíveis. São o transporte, transformação, manutenção e reparo de objetos.
- **I** – Operações de processamento da informação que envolvem a agregação e o processamento de informação codificada. Significa produzir, capturar, transportar, arquivar e atualizar a informação.
- **K** – Operações que envolvem o processamento intelectual do conhecimento usando métodos de codificação, rotinas e tecnologias.
- **R** – Operações de serviço relacionais e contratuais, cujo principal meio é o cliente ou beneficiário e que consistem em um serviço diretamente provido ou prestado em contato com o usuário envolvendo um maior ou menor grau de interação.

Cada serviço (Si) combina os vários grupos de operações em proporções diferentes a depender do tipo de serviço em questão.

- **Competências do prestador de serviço (C)**

As competências do prestador de serviços estão relacionadas aos indivíduos ou grupos que possuem certas características e que podem ser derivadas da educação, treinamento, experiência e demais formas de aprendizado. Em geral, essas características são indissociáveis dos indivíduos que as possuem e são codificadas e tácitas. Podem variar em razão dos componentes técnicos ou científicos e são difíceis de identificar e classificar. Em geral são avaliadas por sistemas de qualificação e verificação, mas sua classificação também depende das características do serviço e do provedor que estão sendo considerados. As competências podem ser classificadas nos seguintes tipos:

- Competências científicas e técnicas (profissionais e cognitivas);
- Competências relacionais internas ou externas (dentro de uma equipe ou relação entre provedor e usuário);

- Competências criativas ou combinatórias (habilidade de combinar características técnicas em grupos ou subgrupos coerentes);
- Competências operacionais manuais (habilidades para realizar determinada tarefa mais ou menos complexa)

As competências podem ser empregadas por meio do desenvolvimento de tecnologias e as operações derivadas disso ou podem ser empregadas diretamente para prover vários tipos de serviços e operações sem nenhuma mediação tecnológica, ou seja, seria a prestação de um serviço “puro” que Djellal e Gallouj (2005) representam por C(Y).

- **Características básicas do serviço (Y)**

Descrevem as utilidades derivadas da utilização dos componentes ou competências técnicas internas durante os vários tipos de operações que compõe a prestação de serviço. As competências, tecnologias e atividades consideradas na sua totalidade contribuem para a produção de utilidades para o cliente.

A prestação de um determinado serviço pode ser considerada como um pacote de serviços formado por vários serviços ou funções auxiliares que estão dentro do pacote. Dessa forma, cada serviço pode ser representado por um vetor de características do serviço. Cada serviço (Si) mobiliza diferentes competências e tecnologias no sentido de que ocorra um determinado número de operações de processamento em diferentes meios.

O modelo proposto por Djellal e Gallouj (2005) permite compreender e destrinchar o os serviços prestados nas organizações a partir da sua decomposição em Competências (C), meios para a prestação do serviço (M, I, K, R) e suas características básicas (Y) e a partir disso analisar os processos de inovação que ocorrem na organização.

Por fim Djellal e Gallouj (2005) propõem alguns princípios organizadores que norteiam a diversidade de inovações que podem ocorrer nas organizações. Os dois princípios iniciais, descritos a seguir, ocorrem em função de serviços já existentes ou constituídos. Já o princípio intensivo apresentado logo abaixo dos dois primeiros, envolve a implementação de inovações a partir de várias formas de aprendizado.

O Princípio extensivo é a adição de novos serviços aos serviços já constituídos ou existentes. Significa a adição de novas linhas (Si) ao quadro de serviços que geralmente são serviços que complementam ou aprimoram os serviços principais ou essenciais já prestados pela organização. O modelo extensivo de inovação decorre geralmente da tentativa de diferenciação por parte da organização, mas para o objeto de estudo deste trabalho pode se dizer que é uma estratégia para melhorar a qualidade do serviço prestado pela adição de atributos valorizados pelos usuários.

O Princípio regressivo envolve a eliminação de serviços, pela eliminação de linhas do quadro, visando refinar ou purificar a gama de serviços prestados pela organização. A especialização pode ser considerada como uma forma de inovação regressiva, visto que se reduz o escopo de serviços prestados para se especializar em um grupo de serviços sobre os quais se quer um produto ou um processo de prestação de serviços diferenciado.

O Princípio intensivo envolve mudanças em componentes internos ou externos da organização pela adição de novas competências (tangíveis ou intangíveis), tecnologias (que podem eliminar competências ou tecnologias antigas) ou pelo aumento ou redução do valor de competências ou tecnologias existentes. A inovação intensiva age nas colunas do quadro promovendo inovações tangíveis e intangíveis através de várias formas de aprendizado (fazer, usar, experimentar, interagir).

A decomposição funcional dos serviços proposta pelo modelo de Djellal e Gallouj (2005) permite relacionar cada função a uma trajetória de inovação com base na concepção de que a produção dos serviços é uma atividade multifuncional que pode seguir várias possíveis trajetórias de inovação. As trajetórias de inovação são apresentadas abaixo (DJELLAL; GALLOUJ, 2005; VARGAS, 2005):

- Trajетória da transformação material e logística: representa o desenvolvimento tecnológico relacionado ao transporte e transformação da matéria, seja física ou humana. Decorre do aumento de mecanização, automatização e exploração em escala da economia.

- Trajectoria do processamento logístico e da informação: é a dinâmica proporcionada pela melhoria dos sistemas de informação e comunicação relacionada principalmente à redução dos custos de comunicação e de produção e novas formas de uso da informação. Tem um papel importante nos serviços voltados para a administração e controle do fluxo de informações.
- Trajectoria metodológica: envolve a produção e evolução de métodos formais de processamento do conhecimento. Tem um papel importante nos serviços com uso intensivo de informação. Envolve a produção e a melhoria de processos e procedimentos e também a produção de indicadores que permitam medir o resultado esperado, o nível de aplicação e o grau de novidade do método.
- Trajectoria do serviço “puro”: é a implementação e a evolução de inovações em serviços que não requerer nenhum meio técnico. Tem como base a mobilização direta de competências (C) visando o suprimento de funções ou características dos serviços (Y). Djellal e Gallouj (2005) apresentam esta trajetória como sendo um tipo ideal tendo em vista que nenhum tipo de inovação ocorre sem o uso de algum método técnico, mesmo que rudimentar. Esta trajetória do serviço puro pode se manifestar em qualquer nível da organização, porém pode se dizer que é mais importante nas atividades que envolvem o relacionamento direto com o usuário do serviço.
- Trajectoria relacional: esta trajetória envolve a introdução de novas funções ou características contratuais dos serviços ou de novas formas de aproximar o provedor e o usuário do serviço e a evolução dessa relação ao longo do tempo. O elemento contratual do serviço tem uma dinâmica própria. Este tipo de trajetória, na medida em que representa a relação provedor/usuário, pode mobilizar individualmente as competências, a informação e o processamento de conhecimento tecnológico.
- Princípio combinatório: este princípio congrega todos os mecanismos de inovação associados aos demais princípios e é a forma mais comum de inovação e ocorre em todos os níveis de análise. Envolve a associação e dissociação de serviços constituídos e suas tecnologias e competências associadas. É a combinação da implementação de vários princípios “puros” de forma simultânea.

A análise da prestação de serviços públicos a partir da decomposição funcional dos serviços nos seus elementos constitutivos proporciona uma visão detalhada não só dos elementos que compõem os serviços e a forma como esses elementos se transformam, mas também permite verificar as inter-relações que ocorrem entre os elementos constitutivos que provocam mudanças na prestação final dos serviços. A Abordagem Integradora da Inovação em Serviços possibilita a verificação de inovações nos elementos que compõem os serviços e a implicação dessas mudanças nos serviços finais prestados. Para este trabalho, o modelo proposto por Djellal e Gallouj (2005) representou ferramenta fundamental para a análise das inovações promovidas pela prestação de serviços públicos pelo Comitê Gestor do PDRSX.

3.3. Inovação em Políticas Públicas

Tradicionalmente, os estudos sobre a Administração Pública e o Setor Público têm tido como foco o estudo das organizações públicas, suas características e funcionamento. A pesquisa bibliográfica e documental realizada para este trabalho permite verificar que a literatura e a produção acadêmica recente têm dado pouca atenção ao estudo da inovação em políticas públicas e, em especial, com foco no estudo de inovações na prestação de serviços públicos.

A percepção que em geral se têm sobre o Setor Público é de que é um setor com baixa capacidade inovadora, tradicionalmente conservador, burocrático e avesso a mudanças, principalmente, se comparado ao Setor Privado. Essa ideia, porém, é contestada por Muglan e Albury (2003) que a apresentam como um mito que estigmatiza o Setor Público que, na visão dos autores, é um setor com um forte histórico de inovação. A concepção do Setor Público como não inovador em parte é fruto da literatura sobre a reforma do Estado e sobre a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) e das teorias tradicionais sobre inovação cujo foco é o setor privado.

A literatura sobre inovação, tradicionalmente teve como foco o estudo do setor de manufatura, visto como o único capaz de gerar ganhos de produtividade. Essa concepção influenciou todo o desenvolvimento das teorias sobre inovação, cujo foco sempre foi o setor

manufatureiro, essencialmente privado (LANGERGAARD; SCHEUER, 2009). A suposta capacidade inovadora superior do Setor Privado que, em alguma medida influenciou o processo de privatização de serviços públicos, foi utilizada como argumento para processos de privatização de serviços públicos, sob a justificativa de garantir ganhos de produtividade e redução de custos. A aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública em vários países levou à assimilação e adoção de práticas e princípios do Setor Privado no Setor Público e isso, em parte, comprometeu o desenvolvimento de estudos sobre inovação focados no Setor Público que levassem em consideração suas características e condições específicas (LANGERGAARD; SCHEUER, 2009).

	Setor Privado	Setor Público
Princípios organizacionais	Tem como objetivo o lucro ou o aumento de receitas	Visa a provisão de serviços públicos
Estruturas organizacionais	Empresas de varios tamanhos em um ambiente dinâmico	Sistema complexo de organizações que exercem diversas funções
Aferimento da performance	Retorno do investimento	Multiplos indicadores e metas de desempenho
Gestão	Alguns gerentes tem bastante autonomia de acordo com as normas de governança da empresa e as orientações financeiras. O desempenho dos gerentes é remunerado com beneficios materiais e promoções na carreira	Gerentes ou gestores estão sujeitos a demandas e interferências políticas. O desempenho dos gestores nem sempre é remunerado e os beneficios materiais são inferiores aos do setor privado.
Relações com usuários finais	Os mercados podem ser a industria ou clientes variando a ligação entre o cliente e o produto segundo as normas de mercado.	Os usuários são os cidadãos.
Relações com as cadeias de suprimento	As empresas são parte de cadeias de suprimento.	O setor público depende de fornecedores privados e constitui um mercado importante para muitas empresas.
Relações com funcionários	A natureza do trabalho varia em cada empresa porém as motivações geralmente são de cunho econômico.	Os funcionários geralmente são parte de associações ou sindicatos profissionais, geralmente com preocupações sobre o status e o salário.
Relações com fontes de conhecimento	Empresas são flexíveis quanto aos fluxos de informação.	Existem algumas restrições a utilizar fontes de informação do setor privado, geralmente as fontes de informação são universidades e outros setores do serviço público.
Horizonte Temporal	A maioria dos setores tem metas de curto prazo visando retornos financeiros. Setores como o de infraestrutura podem ter horizonte de longo prazo.	As metas são definidas de acordo com os periodos eleitorais, em geral são de curto prazo e as inovações devem mostrar resultados dentro do período.

Quadro 4: Diferenças entre a inovação no Setor Público e no Setor Privado

Fonte: Adaptado de: Improvement and Development Agency (IDeA), 2005. Koch, Per et al. (2006) Innovation in the public sector – Publin Report N° D24

A compreensão da forma como se dão os processos de inovação nas políticas públicas e na prestação de serviços públicos passa pela compreensão da dinâmica desse ambiente complexo que condiciona a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos. O contexto, a dinâmica própria, os incentivos e condições específicas influenciam diretamente os

processos de inovação. O Quadro 4 apresenta de forma resumida algumas características dos processos de inovação no Setor Público e no Setor Privado.

Considerando a natureza diversa dos vários tipos de serviços públicos existentes, inovações podem ocorrer de diversas formas. Langergaard e Scheuer (2009) apresentam uma definição de inovação partindo da noção mais geral apresentada por Schumpeter (1934) de que inovação significa a produção de algo novo, novas ideias, novos processos e novas práticas decorrentes da implementação de inovações. Já Fuglsang (2010) argumenta que não há consenso na literatura sobre uma definição de inovação, porém, haveria acordo sobre a presença de duas atividades que compõem a inovação: 1- fazer algo novo e 2- fazer com que essa novidade funcione em um determinado contexto. Inovação não seria só criar algo novo, mas desenvolvê-lo de forma a que possa ser implementado em uma organização ou na sociedade. O autor argumenta que essa novidade pode ser um produto, um serviço, um processo, um conceito, uma inovação organizacional, uma política pública, um sistema, etc. (FUGLSANG, 2010; LANGERGAARD; SCHEUER, 2009; SCHUMPETER, 1934).

Muglan e Albury (2003) definem inovação como “novas ideias que funcionam” e argumentam que “inovação de sucesso é a criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos de prestação de serviços que resultam em ganhos significativos nos resultados, na eficácia e na qualidade”. (MUGLAN; ALBURY, 2003, p.3).

Uma série de fatores influencia a inovação no Setor Público e, entre eles está a necessidade de garantir a provisão de serviços públicos melhores e orientados para as necessidades dos diversos públicos alvo. As novas correntes de pensamento sobre a Administração Pública indicam que o Estado tem reconhecido a necessidade de atender as expectativas e necessidades da sociedade de forma mais eficiente e ouvindo as demandas dos cidadãos, ao invés de impor a adequação dos cidadãos às estruturas organizacionais que prestam serviços públicos.

O modelo “*one size fits all*” em que todos devem receber o mesmo serviço de forma padronizada, não atende mais à variedade de demandas sociais, às necessidades e às aspirações de indivíduos e comunidades que já se acostumaram com a provisão personalizada de serviços

privados no modelo 24/7, ou seja, o dia todo, todos os dias (MUGLAN e ALBURY, 2003). Serviços públicos e governos eficientes dependem, segundo Muglan e Albury (2003) do desenvolvimento de novas e melhores formas de responder às necessidades sociais, de resolver problemas e utilizar recursos e tecnologias que permitam melhorar a capacidade de inovar com sucesso. É por essa razão que os autores veem a inovação não como uma atividade extraordinária ou opcional e sim como uma atividade básica que pode ajudar a melhorar a capacidade de responder às demandas sociais e individuais e com isso atender às expectativas e necessidades dos cidadãos. (MUGLAN; ALBURY, 2003; IDEA, 2005).

As características especiais do contexto em que o Setor Público opera, segundo Muglan e Albury (2003), podem ser consideradas propulsoras de inovações. O Setor Público é motivado a gerar inovações por fatores que são apresentados a seguir:

1. A necessidade de responder de forma efetiva e qualificada às demandas e expectativas sociais;
2. A necessidade de redução de custos e de ganhos de eficiência de acordo com as limitações orçamentárias;
3. Melhora na entrega e nos efeitos dos serviços públicos incluindo as áreas em que há maiores dificuldades para implementar políticas públicas eficientes;
4. Aproveitamento do potencial das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).
5. A produção de resultados quantificáveis rapidamente (taxas de criminalidade, mortalidade e violência) e de resultados que representem a qualidade dos serviços prestados e a relação entre o provedor e o usuário.

O Comitê Gestor do PDRSX, objeto de estudo deste trabalho, está inserido no complexo contexto em que opera a prestação de serviços públicos e, portanto, sujeito à dinâmica de um ambiente influenciado pelo contexto político e de governo, influenciado por diversos atores com interesses divergentes e também pelo contexto normativo que rege o Setor Público. É neste contexto complexo e dinâmico que são analisados os processos de inovação decorrentes da instituição do Comitê Gestor como uma política pública inovadora e os processos de inovação decorrentes da prestação de serviços públicos pelo Comitê Gestor.

3.3.1. Estudos sobre inovação no Setor Público

Os governos desempenham diferentes funções com relação à inovação no Setor Público promovendo mudanças em diferentes aspectos. Para estudar a inovação no Setor Público é importante diferenciar as várias formas de inovação que provocam mudanças nas práticas e atividades do Setor Público. A seguir, são apresentados alguns tipos de inovação citados na literatura que permitem distinguir diversas práticas no Setor Público e os diferentes objetivos a que se propõem as inovações: (MUGLAN; ALBURY, 2003; IDEA, 2005).

- Inovações Administrativas e Organizacionais – envolvem novas formas de organizar atividades na organização que podem envolver o uso de novas tecnologias.
- Inovações em políticas públicas e na provisão de serviços públicos – envolvem novas formas de resolver problemas e prover serviços que podem ocorrer através da interação com os usuários visando o atendimento de necessidades específicas.
- Inovações que promovem processos de inovação e a sua difusão – são políticas governamentais que visam dar incentivos e promover a inovação no Setor Privado ou em determinados setores da economia.

A seguir são apresentados alguns estudos empíricos sobre inovação de acordo com as diversas práticas de inovação presentes no Setor Público. Os artigos foram recuperados ao longo do ano de 2012 de periódicos internacionais indexados nas bases PROQUEST, SCOPUS e WEB OF KNOWLEDGE, no período de 2006 a 2012, com as palavras-chave “*innovation*” e “*public policy*” no título dos artigos. Foram encontrados cinco artigos empíricos e onze artigos teóricos. Foram analisados também artigos recuperados das mesmas bases de dados cuja temática é afim ao tema da inovação em políticas públicas, totalizando nove artigos empíricos que serão brevemente descritos e analisados. Além da pesquisa nas bases de periódicos internacionais, também foram analisados outros dois artigos publicados no Brasil relacionados à temática da inovação no Setor Público encontrados durante a pesquisa documental e bibliográfica realizada para este trabalho. Os onze artigos recuperados foram separados conforme as práticas de inovação no Setor Público encontradas na literatura.

O artigo escrito por Queiroz e Ckagnazaroff (2010) é fruto de uma pesquisa qualitativa realizada no Governo do Estado de Minas Gerais cujo objetivo é analisar a política do governo do estado de Choque de Gestão sob a ótica da opinião dos atores envolvidos na construção, implementação e avaliação do Choque de Gestão. A pesquisa teve como objeto a entrevista de 70 servidores de duas secretarias de Estado: a Secretaria de Defesa Social e a Secretaria de Transportes e Obras de três níveis hierárquicos dentro da organização: os “subsecretários” (nível estratégico), os “superintendentes” (nível tático) e os “diretores e técnicos” (nível operacional). Os resultados da pesquisa apontam, com base no conceito de inovação no Setor Público estudado, que o modelo de gestão desenvolvido no estado de Minas Gerais foi inovador com relação às dimensões estratégica, estrutural, tecnológica e de controle, porém, o Choque de Gestão não teve como finalidade prioritária mudanças nas dimensões humana, cultural e política. Além disso, os autores apontam que o choque representou uma mudança de cunho estritamente gerencial. O artigo não explicita se foi utilizado algum modelo de inovação na implementação do Choque de Gestão do Governo de Minas Gerais.

A pesquisa realizada por Considine e Lewis (2007) teve como objetivo entender como ocorre a inovação dentro do governo a partir da análise de três dimensões: os marcos normativos que podem potencializar a inovação no governo, o papel das posições formais dos atores dentro da organização e o nível hierárquico ocupado, e as redes interpessoais como forma de interação entre organizações, não foi explicitado no artigo se foi utilizado algum modelo de análise da inovação. A pesquisa foi realizada em 2002 em onze governos municipais do estado de Victoria na Austrália, que foi escolhido por ter uma legislação que cria um ambiente em que há um padrão na cobrança de impostos, na prestação de serviços e nas estruturas regulatórias. Na pesquisa foram entrevistados todos os políticos e burocratas dos quatro níveis mais elevados hierarquicamente das organizações. Foram distribuídos questionários durante reuniões e por correio eletrônico, aos quais se obteve uma taxa de 80% de respostas no total (947 respondentes), sendo 70% a taxa de resposta dos políticos e 81% a taxa de resposta dos burocratas. Os resultados da pesquisa mostram que as redes são mais importantes do que a posição hierárquica na organização para explicar os processos de inovação, porém nem todas as redes são iguais. O resultado mais importante encontrado é que a inovação e as pessoas inovadoras habitam um

espaço institucional específico, definido em parte pela posição hierárquica na organização, mas principalmente pela posição informal em relação a redes interpessoais.

O objetivo do artigo escrito por Arnaboldi, Azzone e Palermo (2010) é entender as mudanças relacionadas à implementação de inovações gerenciais no setor público identificando as razões em que seu uso pode levar ao fracasso. O problema é investigado empiricamente através do estudo de dois casos que ocorreram em uma mesma organização – Departamento Central do Governo Italiano - em que a adoção de inovações foi fracassada. Os casos analisados são a introdução do Sistema de Avaliação de Performance e a implementação do Projeto de disseminação de princípios da organização mínima. Para entender o contexto de adoção das inovações, foram feitas entrevistas semi-estruturadas com atores do departamento que tinham exercido algum papel na implementação dos projetos. A coleta de dados ocorreu em 2007 e também foi feita análise documental. Os resultados apontados pela pesquisa para explicar o fracasso na adoção de inovações no governo italiano são apresentados para cada um dos casos porém não se faz referência à utilização de algum modelo de análise da inovação. Os resultados da pesquisa mostraram que nos dois casos, deficiências técnicas como sistemas de informação inadequados, planejamento confuso, falta de comprometimento e de objetivos compartilhados contribuíram para um processo de mudança ambíguo e confuso.

O artigo escrito por Hamelin (2010) visa examinar a revisão de políticas públicas através da adoção de inovações instrumentais desde a implantação de uma sequência de mecanismos de detecção e sanção contra a violação de limites de velocidade na França. A pesquisa estuda a utilização dos radares como um instrumento de política pública que aponta mudanças e resultados que têm ocorrido na política de segurança nas estradas da França e suas implicações na reorganização do Estado Francês. Como resultado, o artigo apresenta que a aplicação da política, segundo especialistas, não resolveu o problema de segurança nas estradas francesas, não é apresentado o modelo de análise da inovação utilizado para esta pesquisa.

O artigo escrito por Marta Farah (2008) apresenta a existência de uma lacuna em estudos voltados para a disseminação de políticas públicas e de inovação na gestão pública local e que a disseminação de conhecimento sobre práticas inovadoras na esfera local ocorre a partir de iniciativas que visam dar visibilidade a inovações em políticas públicas e práticas governamentais

e não governamentais com foco na esfera local. Essas iniciativas constituem principalmente prêmios criados por instituições diversas com o objetivo de premiar ações inovadoras num esforço de disseminação dessas práticas. O artigo teórico apresenta os conceitos presentes na literatura recente sobre disseminação em políticas públicas e “*best practices*” como subsídio para entender o processo de disseminação de políticas públicas no Brasil. As conclusões do artigo apontam que a disseminação de políticas ou programas depende não só de características intrínsecas do programa ou política mas também da relação entre a inovação e o contexto em que será implementada, levando em consideração a influência dos atores e instituições internos e externos ao local que adota a inovação.

Peter Spink (2000) escreveu artigo que analisa os primeiros quatro anos do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, criado em 1996, cujo objetivo é identificar e disseminar iniciativas inovadoras na prestação de serviços por governos subnacionais brasileiros com impacto na construção da cidadania. A ênfase do programa é colocada não só em uma gestão pública eficiente, mas no impacto que isso tem na construção da cidadania e como consequência na redução da exclusão social e política. O foco do programa são atividades de gestão, programas e projetos nos três níveis governamentais, como também iniciativas em comunidades indígenas e em parceria com organizações da sociedade civil. Para participar do programa, as atividades devem ter pelo menos um ano de duração efetiva apresentando resultados inovadores a partir de estratégias organizacionais ou técnicas que resolvam problemas e necessidades sociais ou da comunidade. Os avaliadores das iniciativas que participam do programa apontam que a maior parte das ideias sobre atividades, programas e projetos foram fruto dos próprios gerentes, executores e técnicos das agências ou órgãos executivos que lidam com os problemas e em alguns casos também houve a presença de pressão popular. O artigo também aponta o surgimento de atividades auto-financiadas formadas a partir de parcerias que não dependem do apoio governamental nas quais se destacam as habilidades de liderança e atuação dos agentes executores das atividades. Os resultados apontam para o maior envolvimento de agencias publicas e organizações da sociedade civil na construção de alternativas para a solução de problemas sociais, porém não são apresentados modelos para a análise dos processos de inovação.

A pesquisa elaborada por Freitas e von Tunzelmann (2008) utiliza um modelo de políticas públicas de apoio à inovação composto por três dimensões (objetivos de conhecimento verticais e horizontais; apoio específico ou geral concedido e implementação central ou local) com o objetivo de caracterizar e comparar as políticas nacionais de apoio e incentivo à inovação, modernização e gestão nas empresas ao longo do tempo em vários países. Para a pesquisa foi construída uma base de dados com informações sobre políticas públicas financiadas pelos ministérios da indústria francês e inglês elaboradas para apoiar a melhoria da gestão e a inovação em empresas no período entre o início dos anos 80 e o ano de 2002. A coleta de dados possibilitou a construção de uma base com informações sobre políticas públicas de apoio e incentivo a inovação e desenvolvimento da gestão com 81 programas ingleses e 68 programas franceses, somando 149 programas observados. Os resultados da análise mostraram que o desenho de políticas de inovação podem ser analisados a partir das três dimensões apresentadas e que programas verticais tendem a ser implementados e monitorados de forma centralizada, enquanto programas horizontais que fazem a difusão das melhores práticas produzem informação e apoio financeiro às organizações. Outro resultado se refere à dimensão da localização: a implementação local de políticas tende a utilizar serviços padronizados enquanto a implementação centralizada esta mais associada a projetos específicos. O terceiro resultado encontrado se refere ao tipo de apoio às empresas: apoio de forma generalizada se dá por meio da produção de informação e centros de apoio eletrônicos. O apoio a programas específicos está relacionado à provisão de subsídios financeiros.

O artigo escrito por Blasco, Quevedo e Carrizosa (2008) tem como objetivo analisar a ligação entre a decisão das empresas de inovar e as barreiras que impedem os processos inovativos separando-as em barreiras do custo de projetos de inovação, falta de conhecimento e condições de mercado. Foi utilizada a base de dados da pesquisa oficial sobre inovação de 2004 e a amostra da pesquisa abrange 2.954 empresas Catalãs na área de indústria manufatureira e em indústrias com uso intensivo do conhecimento. Os resultados da pesquisa mostram que há diferenças na propensão das empresas para inovar e na sua percepção quanto a barreiras para a inovação. Os resultados também mostram que as barreiras envolvendo custos e conhecimento são as mais importantes.

O artigo escrito por Novero (2011) tem como objetivo analisar o impacto das políticas públicas de fomento à inovação e ao desenvolvimento tecnológico em empresas através da identificação de fatores que influenciam o sucesso das intervenções. A pesquisa analisou 166 pequenas e médias empresas da região do noroeste da Itália que é uma região caracterizada pelo desenvolvimento de tecnologia de ponta que recebe incentivos do Setor Público. Os resultados da pesquisa mostram os incentivos provenientes do Setor Público têm impactos diferentes no desempenho das empresas e dependem de outros fatores como o tamanho, idade, setor industrial, momento e duração dos projetos de inovação.

O artigo escrito por Chang e Robin (2008) tem como objetivo analisar o impacto da inovação na produtividade em Taiwan. Para a pesquisa foram utilizados dados de 48.794 empresas observadas no período de 1997 a 2003 distribuídas em 23 setores. Buscou-se avaliar o impacto de ser uma empresa inovadora no fator de produtividade. Os resultados da pesquisa mostram um efeito negativo na relação entre ser uma empresa inovadora e o fator de produtividade na maioria dos setores industriais. Isso levou às conclusões de que gastos com inovação têm resultados menos significativos em comparação com outros tipos de gastos e que isso pode ser atribuído a fatores não observados na medição do fator de produtividade. Os autores concluem que a inovação em Taiwan pode ser mais bem associada a estratégias de competição entre as empresas visando obter o mesmo nível de progresso.

O artigo escrito por Horwitch e Mulloth (2010) apresenta os processos de inovação relacionados a tecnologias limpas como sendo diferentes dos processos de inovação focados em pesquisa e desenvolvimento realizados por grandes empresas. Segundo os autores inovação em tecnologias limpas envolve vários atores que se relacionam através de redes expandindo as fronteiras através do empreendedorismo social e da atuação de ativistas de forma colaborativa. São analisados três movimentos locais em prol das tecnologias limpas com sede em Nova Iorque. Os resultados do estudo são lições aprendidas sobre inovação em tecnologias limpas com foco no estudo dos papéis dos empreendedores sociais e dos ativistas.

Dos artigos recuperados pela pesquisa três tratam dos processos de inovação no Setor Público no que se refere a questões administrativas e organizacionais apresentando iniciativas dentro de organizações públicas relacionadas a novas formas de organização de atividades

envolvendo aspectos estruturais, tecnológicos, relacionais e metodológicos. No segundo grupo, três artigos tratam de inovações na prestação de serviços públicos. Um artigo aborda a implantação de sistemas de radares eletrônicos visando fortalecer a política de segurança nas estradas na França e os outros dois tratam de programas e premiações a iniciativas inovadoras no Setor Público no Brasil. O terceiro grupo de artigos abordam políticas públicas que incentivam processos inovadores em outros setores da economia. A seguir é apresentado o Quadro 5 com o resumo dos artigos apresentados nesta sessão.

Tipos de inovação no Setor Público	Nome do Artigo	Autores	Ano da publicação
Inovações Administrativas e Organizacionais	Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público	Roberta Graziella Mendes Queiroz Ivan Beck Ckagnazaroff	2010
	Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks	Mark Considine Jenny M. Lewis	2007
	Managerial innovations in central government: not wrong, but hard to explain	Michela Amaboldi Giovanni Azzone Tommaso Palermo	2010
Inovações em políticas públicas e na provisão de serviços públicos	Renewal of Public Policy via Instrumental Innovation: Implementing Automated Speed Enforcement in France	Fabrice Hamelin	2010
	Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local	Marta Farah	2008
	The rights approach to local public management: Experiences From Brazil	Peter Kevin Spink	2000
Inovações que promovem processos de inovação e a sua difusão	Mapping public support for innovation: A comparison of policy alignment in the UK and France	Isabel Maria Bodas Freitas Nick von Tunzelmann	2008
	Barriers to innovation and public policy in Catalonia	Agustí Segarra-Blasco Jose Garcia-Quevedo Mercedes Teruel-Carrizosa	2008
	Impact analysis of public policies supporting SMEs' technological innovation: an Italian case	Serena Novero	2011
	Public policy, innovation and total factor productivity: An application to Taiwan's manufacturing industry	Chia-Lin Chang Stéphane Robin	2008
	The interlinking of entrepreneurs, grassroots movements, public policy and hubs of innovation: The rise of Cleantech in New York City	Mel Horwitch Bala Mulloth	2010

Quadro 5: Estudos sobre inovação no Setor Público

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos artigos recuperados das bases de dados e da pesquisa bibliográfica possibilita uma melhor compreensão do que está sendo estudado sobre inovação e políticas públicas. Têm-se dado grande ênfase a mudanças relacionadas a aspectos organizacionais nas instituições e organizações públicas assim como também a processos inovadores decorrentes de iniciativas governamentais voltadas para a promoção de práticas inovadoras em outros setores da economia a partir de estímulos governamentais. Os artigos utilizam um conceito de inovação mais geral e, na sua maioria, não estudam os processos de inovação. Com relação ao estudo de

práticas inovadoras relacionadas à implementação de políticas públicas o que se tem estudado são iniciativas que premiam praticas inovadoras com o objetivo de disseminá-las, porém não foram encontrados estudos que analisem de fato as inovações, a forma como ocorrem, a utilização de modelos de análise das inovações, os processos em que se desenvolvem as inovações e os resultados da implementação de inovações.

Os artigos analisados não apresentam os processos de implementação de inovações e nem evidenciam a interface entre os elementos dos serviços e o que isso implica nos resultados finais dos serviços. Existe, portanto, uma lacuna no estudo de inovações no Setor Público, focado na implementação de políticas públicas que analise o processo, a forma, as condições, a aplicação de modelos de inovação, a inter-relação entre os elementos que compõem os serviços, e os resultados que a introdução de inovações traz para as políticas públicas e para a prestação de serviços públicos.

3.4. Construto Teórico da pesquisa

Com o objetivo de operacionalizar a pesquisa, ao longo do processo de elaboração do trabalho foram feitas escolhas teóricas que são explicitadas nesta seção visando uma melhor compreensão dos conceitos utilizados para a operacionalização da pesquisa.

Para esta pesquisa utiliza-se o conceito de Inovação proposto por Shumpeter (1934) como sendo “uma nova forma de fazer coisas” (SHUMPETER, 1934, p.66) que sintetiza a ideia de inovação.

Utiliza-se para a definição de serviços apresentada por Gadrey (2000) que entende por serviço uma atividade ou operação que promove uma mudança de estado naquele que se beneficia pelo serviço. A mudança ocorre a partir da atuação de um individuo sobre outro ocorrendo em vários casos a colaboração do beneficiário para a consecução do serviço.

A Inovação em serviços é caracterizada de varias formas podendo ser a oferta de um novo serviço, uma nova forma de prover um serviço ou, ainda, a introdução de novas tecnologias para a prestação de serviços.

Foi escolhida a Abordagem Integradora da Inovação em Serviços proposta por Djellal e Gallouj (2005) e o modelo de decomposição funcional dos serviços que foi utilizado para compreender e analisar a prestação de serviços públicos pelo Comitê Gestor do PDRSX e os processos de inovação decorrentes das mudanças nos Elementos Constitutivos dos serviços.

De acordo com esta abordagem uma inovação ocorre quando há mudanças afetando um ou mais elementos de um ou mais vetores de características (técnicas e de serviços) ou de competências (GALLOUJ; SAVONA, 2009). Portanto, entende-se que mudanças podem ocorrer através de um conjunto de mecanismos como evolução ou variação, saída ou entrada, associação, dissociação ou formatação de um ou mais elementos.

O modelo proposto por Djellal e Gallouj (2005) permite compreender e destrinchar o os serviços prestados nas organizações a partir da sua decomposição em Competências (C), meios para a prestação do serviço (M, I, K, R) e suas características básicas (Y) e a partir disso analisar os processos de inovação.

Para atingir o primeiro objetivo específico proposto foram utilizadas como variáveis de análise os elementos constitutivos dos serviços segundo a proposta de Djellal e Gallouj (2005) que se dividem em operações básicas, competências do prestador do serviço e características do serviço, apresentadas abaixo:

Operações Básicas (M, I, K e R)

- M – Operações de transformação material e logística. Envolvem o processamento de objetos tangíveis. São o transporte, transformação, manutenção e reparo de objetos.
- I – Operações de processamento da informação que envolvem a agregação e o processamento de informação codificada. Significa produzir, capturar, transportar, arquivar e atualizar a informação.

- K – Operações que envolvem o processamento intelectual do conhecimento usando métodos de codificação, rotinas e tecnologias.
- R – Operações de serviço relacionais e contratuais, cujo principal meio é o cliente ou beneficiário e que consistem em um serviço diretamente provido ou prestado em contato com o usuário envolvendo um maior ou menor grau de interação.

Competências do prestador de serviço (C)

As competências do prestador de serviços estão relacionadas aos indivíduos ou grupos que possuem certas características e que podem ser derivadas da educação, treinamento, experiência e demais formas de aprendizado. Em geral, essas características são indissociáveis dos indivíduos que as possuem e são codificadas e tácitas. Podem variar em razão dos componentes técnicos ou científicos e são difíceis de identificar e classificar. Em geral são avaliadas por sistemas de qualificação e verificação, mas sua classificação também depende das características do serviço e do provedor que estão sendo considerados. As competências podem ser classificadas nos seguintes tipos:

- Competências científicas e técnicas (profissionais e cognitivas);
- Competências relacionais internas ou externas (dentro de uma equipe ou relação entre provedor e usuário);
- Competências criativas ou combinatórias (habilidade de combinar características técnicas em grupos ou subgrupos coerentes);
- Competências operacionais manuais (habilidades para realizar determinada tarefa mais ou menos complexa)

Características básicas do serviço (Y)

A prestação de um determinado serviço pode ser considerada como um pacote de serviços formado por vários serviços ou funções auxiliares que estão dentro do pacote. Dessa forma, cada serviço pode ser representado por um vetor de características do serviço. Cada serviço (S_i) mobiliza diferentes competências e tecnologias no sentido de que ocorra um determinado número

de operações de processamento em diferentes meios. As competências, tecnologias e atividades consideradas na sua totalidade contribuem para a produção de utilidades para o cliente.

Para atingir o segundo objetivo específico proposto utilizou-se o conceito de modelos de inovação como sendo a combinação entre os mecanismos de mudança de características dos vetores. Gallouj e Savona (2009) identificam um conjunto de seis diferentes modelos de processos de inovação apresentados abaixo:

- Inovação Radical – É a criação de um novo conjunto de vetores de competências e características técnicas e de serviços – [C’*], [C*], [T*], [Y*].
- Inovação para melhorias – ocorre quando o conjunto de vetores de características permanece igual, porém, a qualidade do valor dos seus elementos específicos aumenta. Essa melhoria acontece quando há melhorias em alguns elementos dos vetores de competências [C] e [C’] ou dos vetores das características técnicas [T].
- Inovações incrementais – São definidas tradicionalmente como a adição de um ou mais elementos dos vetores não significando uma inovação radical. Gallouj e Savona (2009) propõem uma nova definição. Inovação incremental ocorreria sempre que há a adição, eliminação ou substituição de características mantendo inalterado o conjunto de vetores [C’], [C], [T], [Y].
- Inovação Ad-hoc - Geralmente é o resultado de uma nova solução para problemas trazidos por um cliente, sejam eles de natureza jurídica, estratégica, organizacional ou técnica. É um modelo de inovação que se aplica basicamente a atividades com uso intensivo do conhecimento e sua produção contribui para todo o conjunto de competências e o conhecimento subjacente a elas proporcionando a produção de novas competências que podem ser codificadas e formalizadas e serem transferidas ao usuário e possivelmente reproduzidas. Uma inovação ad-hoc implica em mudanças significativas no vetor de competências [C] e nos elementos imateriais do vetor de características técnicas. Um aspecto a ser salientado é que o grau de formalização e de codificação requerido para possibilitar a reprodução da inovação no futuro é o que distingue a inovação ad-hoc de outras soluções em serviços produzidas para atender uma demanda única (GALLOUJ, 1998; SCHUMPETER, 1934; SUNDBO; GALLOUJ, 1998).

- Inovação Recombinativa – É a associação ou dissociação de características técnicas ou de serviço de forma diferente. Uma inovação incremental pode ser considerada um tipo de inovação recombinitiva que envolve a adição de características pré-existentes.
- Formalização da Inovação – Ocorre quando se formatam ou padronizam uma ou mais características de forma a permitir certo grau de materialização para os serviços providos. Em geral ocorre pela utilização de novos sistemas tecnológicos ou pela modificação da produção intangível e do processo de entrega e organização da provisão.

Para atingir o terceiro objetivo específico e descrever as relações entre os elementos constituintes dos diversos serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX utilizou-se o modelo teórico proposto por Djellal e Gallouj (2005) conforme representação apresentada na Figura 2:

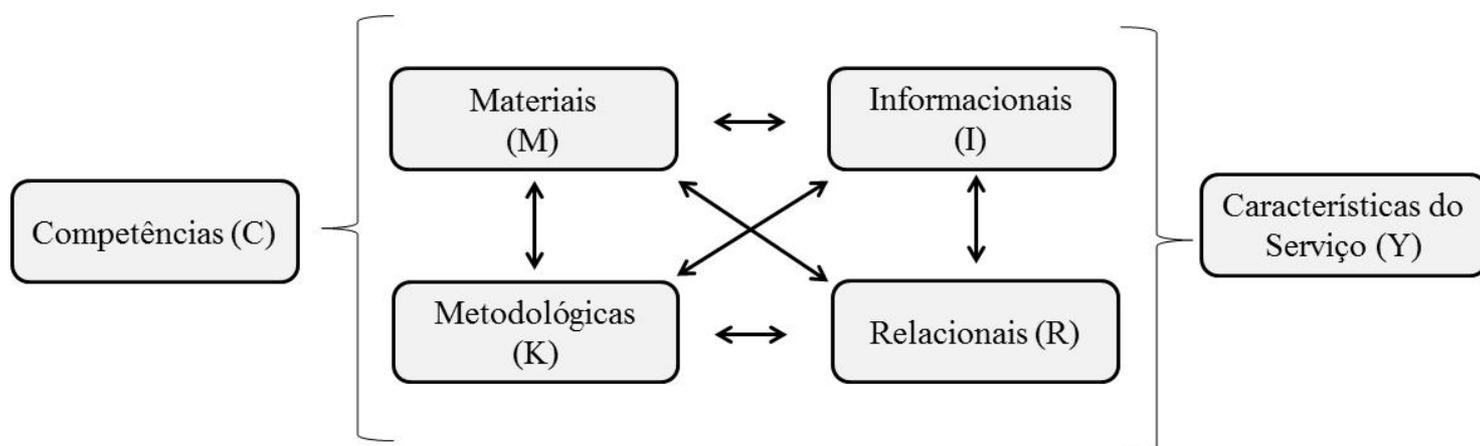


Figura 2: Modelo Teórico

Fonte: Elaboração própria com base em Djellal e Gallouj (2005).

4. MÉTODO

Este trabalho foi elaborado a partir da escolha de metodologias que servissem de ferramentas para a busca, coleta e análise de informações e dados que pudessem proporcionar ao pesquisador as respostas aos questionamentos iniciais visando o atingimento do objetivo do trabalho. Quanto aos objetivos da pesquisa, este trabalho pode ser caracterizado como de caráter exploratório e descritivo para o qual foi adotada a abordagem qualitativa do problema e para o qual foram utilizados os procedimentos de estudo de caso, análise bibliográfica e documental além da elaboração de entrevistas semi-estruturadas focadas no problema a partir de um roteiro de entrevistas.

4.1. Classificação da pesquisa

Este trabalho pode ser caracterizado como uma pesquisa exploratória tendo em vista que há pouco conhecimento escrito sobre o tema da inovação em políticas públicas sob a ótica da prestação de serviços. Este trabalho também foi desenvolvido visando proporcionar uma descrição geral sobre o Comitê Gestor do PDRSX, sua composição, funcionamento e principais atribuições. O caso escolhido constitui um caso relevante para o estudo da temática da inovação em políticas públicas sob a ótica dos serviços sobre o qual não foi encontrado conhecimento acadêmico produzido até o momento.

Este trabalho pode também ser caracterizado como uma pesquisa descritiva porque tem como objetivo descrever as características do fenômeno estudado a partir do relacionamento que se estabelece entre variáveis que, neste caso, são as operações que compõem os serviços, sob a ótica da abordagem integradora da inovação (BEUREN, 2003, p.81; DJELLAL; GALLOUJ, 2005; RICHARDSON, 1999).

Este trabalho adotou como forma de abordagem do problema a estratégia qualitativa tendo em vista a natureza do objeto de estudo. A compreensão da natureza do fenômeno social se dá pela observação e compreensão dos fenômenos a partir dos significados que as pessoas lhes

conferem (DENZIN; LINCOLN, 2006). Segundo Richardson (1999), os estudos que utilizam a metodologia qualitativa têm melhores possibilidades de descrever a complexidade de um problema a partir da análise da interação entre variáveis e, com isso, compreender e classificar os processos dinâmicos que ocorrem nos grupos sociais. Richardson (1999) ressalta também que ao compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, as pesquisas qualitativas podem contribuir nos processos de mudança de determinado grupo e possibilitar o entendimento com maior profundidade das particularidades dos comportamentos dos indivíduos.

Este trabalho utilizou o estudo de caso como procedimento de pesquisa. Os estudos de caso visam fazer uma descrição ou reconstrução de um caso a partir de um estudo profundo e exaustivo de determinados objetos de maneira que seja possível adquirir um conhecimento amplo e detalhado do objeto a partir da análise de informações numerosas e detalhadas visando apreender a totalidade de uma situação. Para este trabalho, a utilização do estudo de um caso específico teve como principal objetivo apresentar um caso significativo e relevante para a pesquisa sobre inovação em políticas públicas que é o Comitê Gestor do PDRSX (BEUREN, 2003; FLICK, 2009; GIL, 2008).

4.2. Procedimentos de Coleta de dados

Para a elaboração deste trabalho foram utilizados como procedimentos de coleta de dados a análise bibliográfica, análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas.

4.2.1. Pesquisa Documental

A pesquisa documental foi realizada pela consulta a materiais como publicações institucionais, apresentações realizadas em reuniões, documentos referentes ao empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte disponibilizados tanto pelos responsáveis pela elaboração dos estudos de impacto ambiental como também disponibilizados pelo consórcio responsável

pela construção do empreendimento. Foram analisados documentos como legislação, convocações públicas, releases de imprensa, além de materiais veiculados pelos meios de comunicação publicados por órgãos públicos como IBAMA, FUNAI, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério de Minas e Energia, Secretaria Geral da Presidência da República e Advocacia Geral da União. Foram analisados os documentos produzidos pelas Reuniões Ordinárias do Comitê Gestor do PDRSX como o seu Regimento Interno, atas e memórias de reunião e apresentações.

Foi realizada pesquisa bibliográfica através da consulta a livros, periódicos nacionais e internacionais, *papers*, materiais disponíveis em bibliotecas, dissertações e teses, além da consulta a informações e documentos disponíveis na Internet. A pesquisa bibliográfica abrangeu o referencial teórico sobre políticas públicas e inovação em serviços, em especial a abordagem integradora da inovação em serviços. Também foram utilizadas publicações do setor elétrico brasileiro produzidas principalmente pela Eletronorte e pela Empresa de Pesquisa Energética tendo como foco as publicações referentes ao empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Devido às atribuições profissionais, a pesquisadora esteve presente em três Reuniões Ordinárias do Comitê Gestor do PDRSX realizadas na cidade de Altamira no estado do Pará nos anos de 2011 e 2012 o que possibilitou uma compreensão melhor da dinâmica de funcionamento do Comitê Gestor e da participação dos seus membros.

4.2.2. Entrevistas

As entrevistas semi-estruturadas centradas no problema se caracterizam por três critérios centrais segundo Flick (2009): a centralização no problema que se refere à orientação do pesquisador para um problema social relevante; a orientação ao objeto em que os métodos são desenvolvidos e modificados com relação ao objeto de pesquisa e; orientação ao processo no processo de pesquisa e no entendimento do objeto de pesquisa. Este tipo de entrevista visa

focalizar a opinião do entrevistado com relação ao problema sobre o qual a entrevista esta centrada (FLICK, 2009).

Para este trabalho as entrevistas foram elaboradas a partir de um protocolo de entrevista estruturado conforme a concepção de Flick (2009) que contempla os seguintes elementos: um questionário precedente, um roteiro de perguntas, a gravação e o pós-escrito (FLICK, 2009, P.154).

O roteiro de entrevista foi elaborado a partir da pesquisa bibliográfica sobre serviços, inovação em serviços e políticas públicas com vistas a obter informações relevantes para a análise do processo de prestação de serviços pelo Comitê Gestor do PDRSX utilizando os elementos constitutivos dos serviços como variáveis a serem analisadas.

As entrevistas semi-estruturadas realizadas para este trabalho foram realizadas conforme o protocolo de entrevistas seguindo um roteiro de perguntas composto de três partes (ANEXO E – Roteiro de Entrevista):

- I. Questões relacionadas ao perfil do entrevistado;
- II. Questões sobre a atuação do entrevistado no papel de membro do Comitê Gestor do PDRSX divididas em questões para membros do governo e questões para membros da sociedade civil e uma parte comum aos dois grupos;
- III. Questões sobre o Comitê Gestor do PDRSX como uma política pública.

Para a realização das entrevistas inicialmente foi feito contato telefônico e pessoal com os membros do Comitê Gestor representantes do Governo Federal em que a pesquisadora expôs o tema da pesquisa e pediu a colaboração do membro com sua participação em uma entrevista. As entrevistas com os membros do Governo Federal foram previamente agendadas por meio de mensagens eletrônicas e por telefone e foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados, tendo duração média de trinta e cinco minutos. A realização das entrevistas foi facilitada pelo contato da pesquisadora com os membros do Governo Federal em razão da sua atuação profissional.

As entrevistas com os membros do Governo do Estado do Pará, com o Prefeito e com os membros da Sociedade Civil foram realizadas na cidade de Altamira – PA, em 25 e 26 de outubro de 2011, durante a realização da XIV Reunião Ordinária do Comitê Gestor do PDRSX de acordo com a disponibilidade dos entrevistados. Para a realização destas entrevistas, a pesquisadora abordou os membros do Comitê individualmente apresentando o tema da pesquisa e pedindo a colaboração dos membros com sua participação em uma entrevista para a pesquisa do projeto de mestrado acadêmico.

As entrevistas foram realizadas em Altamira, na Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira - ACIAPA, local de realização da XIV Reunião Ordinária do Comitê Gestor do PDRSX durante os intervalos das reuniões das Câmaras Técnicas, realizadas no dia 25 de outubro de 2011, e também no dia seguinte nos intervalos da reunião Plenária do Comitê Gestor realizada no dia 26 de outubro de 2011.

Os entrevistados se mostraram interessados em participar da pesquisa e foram receptivos ao roteiro de entrevista. Entretanto, a ausência de alguns representantes dos governos municipais na Reunião do Comitê em razão do resultado das eleições municipais realizadas em outubro de 2012 impossibilitou sua participação como sujeitos da pesquisa.

Todas as entrevistas foram gravadas em meio digital, após autorização verbal dos entrevistados. As entrevistas foram transcritas após a conclusão visando realizar os objetivos da pesquisa

As entrevistas seguiram o roteiro elaborado previamente iniciando-se com perguntas sobre o perfil do entrevistado, cujo objetivo foi conhecer a formação educacional e acadêmica dos membros do Comitê Gestor assim como também a sua atuação profissional visando, dessa forma, compreender melhor a atuação do entrevistado como membro, a sua atuação relacionada à entidade ou órgão de origem e a sua atuação nas Câmaras Técnicas, além da relação da sua atuação no Comitê Gestor com sua atividade profissional e com a sua formação acadêmica.

A segunda parte do roteiro de entrevista está composta de perguntas relacionadas à atuação do entrevistado no Comitê Gestor, à interação deste com os demais membros, à dinâmica entre a sua atuação como representante no Comitê Gestor e sua atuação profissional, às mudanças

provocadas pela participação no Comitê Gestor relacionadas a aspectos específicos de interesse da pesquisa como, por exemplo, o fluxo de informações, desenvolvimento de capacidades, articulação e interação entre os membros e percepção da realidade, entre outros aspectos.

A terceira parte do roteiro de entrevista está composta de perguntas relacionadas à percepção do entrevistado sobre o Comitê Gestor do PDRSX como uma política pública, a opinião do entrevistado com relação à participação da sociedade civil no Comitê Gestor e à participação dos membros na tomada de decisão sobre alocação dos recursos do PDRSX.

4.3. Sujeitos da pesquisa

Os sujeitos da pesquisa são compostos por 15 membros do Comitê Gestor do PDRSX representantes das três esferas de governo assim como também da sociedade civil. A seguir é feita a descrição de cada grupo componente do Comitê Gestor.

Foram entrevistados todos os membros titulares do Governo Federal no Comitê Gestor. Cabe ressaltar que apesar da dificuldade de agenda da maioria dos membros, devido às posições que estes ocupam na Administração Federal, as entrevistas foram realizadas com sucesso com todos os membros do Governo Federal no mês de outubro de 2012 em Brasília.

Foram realizadas entrevistas com dois membros do Governo do Estado do Pará em função do comparecimento destes à XIV Reunião Ordinária do Comitê Gestor, oportunidade em que foram realizadas as entrevistas. A ausência dos demais representantes do Governo do Estado impossibilitou a realização das demais entrevistas com este segmento de membros sem, no entanto, prejudicar a representatividade dos membros do Governo do Estado do Pará e os objetivos da pesquisa.

Com relação aos membros representantes dos Governos municipais, que são os Prefeitos dos onze municípios da área de influência do empreendimento de Belo Monte, deve salientar-se que estes se revezam periodicamente na titularidade e suplência como membros do Comitê Gestor, ou seja, durante um ano cinco Prefeito(a)s assumiam a titularidade da representação

enquanto outros cinco Prefeitos assumiam a suplência, compondo a representação dos governos municipais no Comitê Gestor.

As entrevistas com os Prefeitos foram previstas para ocorrer em 25 e 26 de outubro de 2012 na XIV Reunião Ordinária do Comitê Gestor do PDRSX, logo após as eleições municipais ocorridas no início do mês de outubro de 2012. Nas eleições municipais houve uma alteração no cenário político da região em que dos 11 Prefeitos, 10 não foram reeleitos para os próximos mandatos ou não foram eleitos os candidatos que apoiavam. Esse novo cenário político da região levou à ausência dos prefeitos, com exceção de um, na XIV Reunião Ordinária do Comitê Gestor do PDRSX, ocasião em que foram realizadas as entrevistas. Cabe ressaltar, no entanto, que foi possível entrevistar um Prefeito como representante dos Governos Municipais, não prejudicando os objetivos da pesquisa.

Foram entrevistados seis representantes da Sociedade Civil sendo dois representantes do Setor Empresarial e de Entidades Sindicais Patronais, dois representantes das Entidades Sindicais de Trabalhadores Urbanos, Rurais e Pescadores e dois representantes dos Movimentos Sociais e das Organizações Ambientais. A escolha dos representantes a serem entrevistados buscou garantir a representatividade de todos os setores dentro do grupo de representantes da Sociedade Civil tendo em vista a heterogeneidade dentro deste grupo e as grandes diferenças existentes entre os setores do grupo e entre as entidades que os compõem.

Utilizando as informações pessoais dos entrevistados foi elaborado o Quadro 6 que apresenta alguns dados sobre o perfil dos entrevistados e sobre a sua esfera de atuação.

Sujeitos da Pesquisa	Sexo		Faixa Etária			Escolaridade				Esfera de atuação			
	Femenino	Masculino	Entre 30 e 40	Entre 40 e 50	Acima de 50	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Graduação	Pós Graduação	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal	Sociedade Civil
Quantidade	4	11	1	8	6	2	2	3	8	6	2	1	6

Quadro 6: Sujeitos da pesquisa - Perfil dos entrevistados.

Fonte: Elaboração própria.

4.4. Procedimentos de Análise de dados

Os dados coletados nas entrevistas foram analisados por meio da análise de conteúdo de acordo com a proposta de Bardin (2011), segundo a qual, a análise de conteúdo constitui:

“um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção / recepção dessas mensagens.” (BARDIN, 2011 p. 48).

Esta abordagem tem como finalidade realizar deduções lógicas e justificadas em relação à origem das mensagens utilizadas assim como seu emissor, seu contexto e eventualmente, os efeitos dessas mensagens. É uma análise objetiva que procura fundamentar impressões e juízos intuitivos por meio de operações que levem a resultados de confiança. Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo visa o conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica, etc., por meio de um mecanismo de dedução com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares (BARDIN, 2011, p.50).

A análise de conteúdo foi realizada em três etapas segundo as fases da análise de conteúdo propostas por Bardin (2011, p.125): Pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na primeira etapa os dados coletados na pesquisa documental e nas entrevistas foram organizados e sistematizados com o objetivo de atender aos objetivos da pesquisa e possibilitar a interpretação dos resultados.

Na segunda etapa os dados foram codificados em categorias analíticas, segundo as orientações de Bardin (2011), em que se promoveu a transformação dos dados brutos dos textos, seguindo regras claras e precisas, a partir de recortes, agregações e enumerações que possibilitaram atingir uma representação do conteúdo suscetível de esclarecer o analista sobre as características do texto. As entrevistas foram transcritas e as informações foram organizadas e sistematizadas de acordo com o roteiro proposto para a entrevista e também de acordo com agrupamentos que permitiram aprimorar as categorias analíticas propostas inicialmente de acordo com o modelo de divisão funcional dos serviços e os seus elementos constitutivos.

Na etapa final, as informações foram organizadas em um quadro composto pelas categorias analíticas definidas na etapa anterior, após a sua adequação e pertinência com a pesquisa, o que possibilitou uma melhor compreensão e interpretação dos resultados pela pesquisadora visando atingir os objetivos da pesquisa.

Para a elaboração das categorias de análise deste trabalho foram utilizados como guia inicial os elementos constitutivos dos serviços propostos no modelo de decomposição funcional dos serviços de Djellal e Gallouj (2005). A partir das categorias dos elementos, foram observadas evidências empíricas nos dados coletados que possibilitaram verificar a pertinência ou não de sua utilização de acordo com o referencial teórico para a constituição das categorias deste trabalho. As categorias utilizadas, portanto, não se limitaram às categorias propostas no modelo de Djellal e Gallouj (2005), elas foram operacionalizadas a partir dos dados empíricos coletados verificando sua pertinência com relação ao caso em estudo.

Seguindo as orientações propostas por Bardin (2011), foram seguidas as etapas referentes aos procedimentos analíticos:

- I. Transcrição das entrevistas de todos os participantes da pesquisa;
- II. Leitura flutuante das entrevistas;
- III. Estabelecimento dos critérios para categorização a partir de temas. Segundo Bardin (2011), um tema é “uma afirmação acerca de um assunto. Quer dizer, uma frase, ou uma frase composta, habitualmente um resumo ou uma frase condensada, por influência da qual pode ser afetado um vasto conjunto de formulações singulares” (BARDIN, 2011, p. 135);
- IV. Preparação do material por meio do agrupamento das falas das entrevistas pelos temas definidos e destaque das falas que continham referências aos temas;
- V. Categorização temática. Os temas que definiram as categorias elaboradas constituem os núcleos de sentido que foram definidos para este trabalho de acordo com as variáveis que compõem os serviços e aspectos relacionados aos serviços prestados pelo Comitê Gestor;

- VI. Eliminação de duplicidades entre as categorias;
- VII. Elaboração de um quadro categorial a partir da categorização temática final realizada a partir da releitura e classificação dos elementos constituintes dos serviços a partir da categorização inicial.

Para a análise dos resultados e elaboração das categorias de análise, considerou-se a presença dos temas, sendo estes os núcleos de sentido, nos relatos de pelo menos um participante como elemento suficiente para a descrição das variáveis analisadas. Esta opção foi feita com base na orientação de Bardin (2011) de que é importante considerar as singularidades: “o acontecimento, o acidente e a raridade possuem, por vezes, um sentido muito forte que não deve ser abafado” (BARDIN, 2011, p.146).

4.5. Limitações do método

O método escolhido para a realização deste trabalho apesar de ter sido o mais adequado à proposta da pesquisa contém algumas limitações que devem ser salientadas. Segundo Bardin (2011), a análise qualitativa permite uma constante evolução e revisão dos procedimentos ao longo da pesquisa por ser um procedimento mais intuitivo e também mais maleável e adaptável à evolução das hipóteses durante a realização da pesquisa. Essa característica, em comparação com o método quantitativo pode ser vista como uma falta de rigidez tendo em vista que as análises quantitativas obtêm dados descritivos a partir de um método estatístico, objetivo, exato e controlado.

Uma característica da análise qualitativa que também constitui uma limitação é o fato de que as deduções realizadas a partir dos resultados da pesquisa são válidas para a elaboração de deduções específicas sobre um acontecimento e não podem ser generalizadas (BARDIN, 2011, p. 145).

Outra limitação que deve ser salientada é o fato dos textos serem codificados em categorias de análise elaboradas a partir das narrativas e enunciados desenvolvidos no material

coletado por meio da verificação de semelhanças e diferenças nas citações e enunciados (FLICK, 2009).

Por fim, deve ser ressaltada a limitação do quantitativo da amostra aos membros do Comitê Gestor do PDRSX que no total são trinta pessoas o que, para este trabalho, não permite ampliar as análises para a verificação da percepção da sociedade sobre o Comitê Gestor.

4.6. Construto da Pesquisa

Objetivos Específicos	Construto Teórico	Autores	Perguntas do roteiro de entrevista
1. Identificar os serviços prestados pelo Comitê Gestor a partir do esquema funcional do produto dos serviços.	<p>Decomposição Funcional dos serviços:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (C) - Competências • (Operações Básicas - M, I, K, R) - Meios para a prestação do serviço • (Y) - Características básicas do serviço 	Djelall e Gallouj (2005)	<p>1. Como ocorre a sua interação com o seu órgão de origem, agora na condição de representante do CG? De exemplos. (1ª Questão - Segunda parte)</p> <p>5. Você acha que o CG orienta ou condiciona a participação dos membros de alguma forma? (5ª Questão - Segunda parte)</p> <p>6. Você sabe se há normas e critérios para a participação? Quais? (6ª Questão - Segunda parte)</p> <p>7. No seu ponto de vista, a participação no CG tem gerado uma alocação de recursos melhor ou pior do que aconteceria sem a existência do CG? (7ª Questão - Terceira parte)</p> <p>8. Como a participação da sociedade tem influenciado o funcionamento do CG? No seu ponto de vista, há mudanças na tomada de decisão sobre a alocação de recursos? (8ª Questão - Terceira parte)</p>
2. Caracterizar as inovações identificadas a partir do funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX.	<p>Modelos de processos de inovação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inovação Radical • Inovação para melhorias • Inovações incrementais • Inovação Ad-hoc • Inovação Recombinativa • Formalização da Inovação 	Djelall e Gallouj (2005) Gallouj e Savona (2009)	<p>7. Que mudanças têm sido geradas pelo CG? De exemplos.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Mudanças na forma de atuação dos membros? · Mudanças no acesso a informações? · Mudanças na percepção sobre as necessidades sociais? · Mudanças na definição sobre a alocação de recursos? · Mudanças na condição do representante como membro do CG? (mudança de papel social) (7ª Questão - Segunda parte) <p>1. Pra você o CG significa uma nova forma de fazer Políticas Públicas? Que mudanças você acha que o CG trouxe para as políticas públicas? (1ª Questão - Terceira parte)</p> <p>2. Você acredita que a inclusão da sociedade na tomada de decisão sobre a alocação de recursos é uma inovação na forma de fazer políticas públicas? (2ª Questão - Terceira parte)</p>
3. Descrever as relações entre os elementos constituintes dos diversos serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX.		Djelall e Gallouj (2005)	<p>4. A sua condição de membro do CG provocou mudanças na sua forma de atuação? De que tipo?</p> <ul style="list-style-type: none"> · Acesso e divulgação de informações · Articulação com os demais membros do CG · Sua percepção da sociedade e da realidade local · Empoderamento para tomada de decisão · Representação de um grupo · Desenvolvimento de capacidades ou competências para exercer seu papel de membro do CG (4ª Questão - Segunda parte) <p>8. Que mudanças você percebe na relação / interação entre os membros do CG? Como era no início e como e agora, houve mudanças? (8ª Questão - Segunda parte)</p> <p>9. A participação no CG provoca mudanças no conhecimento ou percepção que as pessoas têm da realidade? (9ª Questão - Terceira parte)</p>

Quadro 7: Construto da Pesquisa

Fonte: Elaboração Própria

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta sessão apresenta os resultados encontrados por este trabalho. Os resultados estão apresentados de acordo com uma sequência lógica em que se demonstra o processo que levou à constituição do Comitê Gestor em primeiro lugar para, em seguida, apresentar as inovações identificadas nos Elementos Constitutivos dos Serviços prestados pelo Comitê Gestor e suas implicações em termos de mudanças nos Serviços prestados pelo Comitê. Alguns dos principais resultados deste trabalho são discutidos com base nas referências teóricas que fundamentam sua relevância.

Na sessão 5.2 é feita a Descrição Funcional dos Serviços do Comitê Gestor do PDRSX que responde ao primeiro objetivo específico proposto para este trabalho. O segundo objetivo específico se refere à caracterização das inovações identificadas no funcionamento do Comitê Gestor cujos resultados estão descritos no item 5.4. A descrição das relações entre os Elementos Constituintes dos Serviços prestados pelo Comitê Gestor é o terceiro objetivo específico deste trabalho e é apresentada no item 5.5.

A identificação dos resultados referentes aos objetivos específicos estabelecidos para este trabalho permitiu encontrar respostas para o objetivo geral definido que é “Caracterizar o processo de inovação em políticas públicas à luz do caso do Comitê Gestor do PDRSX”. Este trabalho procurou entender a dinâmica que envolve a implementação de políticas públicas, que é uma dinâmica complexa, a partir da concepção de políticas públicas como serviços e os processos inovadores decorrentes de mudanças na implementação de políticas públicas. Essa concepção permitiu olhar as políticas públicas como um instrumento de gestão por meio das quais se materializam bens e serviços que mudam as condições daqueles que são beneficiados, sejam pessoas ou a sociedade como um todo. O Comitê Gestor do PDRSX representa uma forma de inovar na implementação de políticas públicas e a Abordagem Integradora da Inovação em Serviços de Djellal e Gallouj (2005) possibilitou uma melhor compreensão desse processo.

5.1. Antecedentes históricos e contexto

O contexto que envolve a Usina Hidrelétrica de Belo Monte e também o Comitê Gestor do PDRSX, conforme descrito na Caracterização do objeto de estudo, ajuda a compreender o porquê da elaboração do PDRSX, da constituição do Comitê Gestor e da sua composição. A região do Xingu, desde a década de 1970, passou por dois ciclos de desenvolvimento frustrados. O primeiro se deu em função da construção da Rodovia Transamazônica (BR-230) e da implantação de assentamentos rurais ao longo do traçado da rodovia por meio da abertura de “travessões” que são estradas vicinais perpendiculares à rodovia, nos quais foram feitos loteamentos para a reforma agrária, de acordo com a política governamental de povoamento da região amazônica por meio do Programa de Integração Nacional (PIN). Entretanto, após a abertura da rodovia e da implantação dos assentamentos, não houve apoio governamental que viabilizasse o desenvolvimento da região. O segundo ciclo de desenvolvimento ocorreu em função da extração e exploração da madeira da região que, a partir do ano de 2006, após uma mudança de política governamental em relação à preservação do meio ambiente sofreu grande repressão, estrangulando essa atividade econômica. (PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: TERRITÓRIO DA CIDADANIA TRANSAMAZÔNICA ESTADO DO PARÁ [PTDRS], 2010).

A região do Xingu é marcada por frustrações com relação a políticas do governo central e por uma notada ausência do Estado. Esse contexto de luta pela resolução dos problemas da região teve início nas décadas de 1970 e 1980 por meio da formação de organizações dos movimentos sociais que buscavam alternativas e perspectivas para o desenvolvimento do território. Esse histórico de reivindicações e lutas dos movimentos sociais também marcou o histórico da elaboração dos estudos e da implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte tendo como resultado a incorporação de diversas demandas sociais aos estudos e projetos do empreendimento como também a elaboração do PDRSX de forma participativa e, finalmente, a constituição do Comitê Gestor do PDRSX com sua composição paritária entre governo e membros da sociedade civil (PTDRS, 2010).

A descrição do contexto em que está inserido o Comitê Gestor, detalhado na Caracterização do objeto de estudo, permite compreender os motivos que levaram à instalação do Comitê Gestor como uma política inovadora não só para o setor elétrico brasileiro e para a construção de grandes empreendimentos, mas também inovadora em relação às políticas de desenvolvimento regional e para a participação social na decisão sobre políticas públicas.

A formulação e implantação de políticas públicas são influenciadas pelo contexto em que se pretende executar a política. O contexto do caso do Comitê Gestor do PDRSX constituiu fator significativo na forma como se pensou a elaboração do plano de desenvolvimento regional e a forma da sua implantação e funcionamento. Muglan e Albury (2003) apontam o surgimento de inovações como consequências da necessidade de garantir a provisão de serviços públicos melhores e orientados para as necessidades do público alvo. Para este trabalho a aplicação dos princípios do Novo Serviço Público, principalmente no que se refere à inserção da sociedade por meio da participação efetiva e a forma como essa inserção se deu, promovendo o desenvolvimento da cidadania, constituíram fatores relevantes para a geração dos resultados encontrados (DENHARDT, 2012; MUGLAN; ALBURY, 2003).

5.2. Descrição Funcional dos Serviços do Comitê Gestor

Sendo o serviço uma relação e um processo, os resultados da prestação de serviços podem ser caracterizados como um fluxo contínuo que depende da natureza das relações sociais estabelecidas. Do processo de prestação de serviços se consegue medir apenas aquelas ações que são institucionalizadas ou formalizadas a partir de regras e normas, sendo mais difícil mensurar de forma precisa e objetiva a qualidade da interação social dos indivíduos envolvidos. Outro aspecto relacionado aos serviços é o fato dos seus resultados poderem extrapolar a relação imediata do serviço podendo haver resultados indiretos cujos efeitos ultrapassam o momento imediato em que ocorre a relação de serviço. Estes dois tipos de resultados devem ser considerados como fruto das relações de serviços (GADREY, 1998b; HILL, 1977).

Os serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX estão em grande parte relacionados às atribuições definidas pelo seu Regimento Interno. Como já apresentado anteriormente, o principal serviço realizado pelo Comitê Gestor é a deliberação sobre a aplicação dos recursos do PDRSX a partir da proposição e análise de projetos nas Câmaras Técnicas temáticas. Entretanto, é importante destacar que há outros serviços associados à tomada de decisão sobre a alocação de recursos que fazem parte de todo o processo deliberativo e dos trabalhos do Comitê e que são determinantes no resultado do processo deliberativo.

A seguir são apresentados os principais serviços prestados pelo Comitê Gestor identificados a partir da análise de documentos como o Regimento Interno do Comitê Gestor e também a partir das entrevistas realizadas que, em seguida, serão detalhados conforme a sequência de realização dos processos (CGDEX, 2011):

- Promoção da articulação entre os instrumentos de planejamento governamentais e entre os órgãos públicos e, quando necessário, desses com as entidades da sociedade, com a finalidade de implantar as ações do PDRS do Xingu de forma eficiente, eficaz, transparente e ágil;
- Operacionalização do PDRSX;
- Deliberação sobre a aplicação dos recursos do PDRSX através da seleção e execução de projetos;
- Elaboração e proposição de projetos pelos membros do Comitê Gestor;
- Seleção de projetos pelas Câmaras Técnicas;
- Aprovação de projetos pela Plenária do Comitê Gestor;
- Contratação dos projetos aprovados;
- Execução dos projetos;
- Monitoramento da execução dos projetos;
- Avaliação da efetividade dos projetos e ações do PDRSX;
- Revisão e atualização do PDRSX de forma participativa;
- Acompanhamento e monitoramento da implementação das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental do empreendimento Belo Monte;
- Publicação e divulgação das decisões do Comitê Gestor.

Para uma melhor compreensão do processo e da sequência em que ocorrem as atividades do Comitê Gestor, será feita uma breve explicação de como se dão os trabalhos do Comitê Gestor, tendo como referência os dois ciclos de deliberação sobre recursos nos anos de 2011 e 2012. A descrição do processo foi construída a partir das normas presentes em documentos analisados, mas principalmente a partir das descrições do processo presentes nas falas dos entrevistados.

Em um momento inicial (primeiras reuniões anuais do Comitê Gestor), o Comitê, por meio das Câmaras Técnicas temáticas realiza um processo de discussão e aprofundamento do conhecimento sobre os eixos temáticos apontados no PDRSX partindo para a operacionalização das propostas contidas no PDRSX através da proposição de projetos pelos membros. Em seguida, é feita uma identificação de problemas prioritários e dos focos de atuação de cada Câmara Técnica por seus membros. As deliberações sobre a aplicação de recursos são feitas com base nos recursos disponíveis anualmente para serem aplicados pelo Comitê Gestor que, em geral, são R\$ 25 milhões que correspondem aos R\$ 500 milhões do PDRSX divididos pelo período de concessão da usina hidrelétrica que são 20 anos (ANEEL, 2009; CASA CIVIL, 2010; CGDEX, 2011).

Em um segundo momento, definidas as prioridades de cada Câmara Técnica e de acordo com a disponibilidade de recursos sob os quais se irá deliberar, os membros das Câmaras Técnicas, através de suas entidades, propõe projetos que procurem solucionar algum dos problemas indicados como prioritários pela Câmara Técnica de acordo com o PDRSX. Um aspecto que deve ser destacado é o fato do Comitê Gestor ter elaborado um Edital de Projetos em 2012 a partir do aprendizado resultante da primeira seleção de projetos, realizada em 2011, com o objetivo de tornar o processo seletivo de projetos mais transparente, incluindo a exigência de requisitos básicos do proponente e da proposta, visando sua exequibilidade (CASA CIVIL, 2010; CGDEX, 2011).

Já na segunda seleção de projetos, realizada em outubro de 2012, foi utilizado o Edital de Projetos como regramento básico para a proposição e classificação de projetos. Os projetos foram selecionados e classificados pelas Câmaras Técnicas com base nos critérios de admissibilidade e de classificação contidos no Edital de Projetos. Após o crivo inicial, as Câmaras Técnicas

realizam a votação dos projetos de acordo com as prioridades de cada Câmara e com os recursos disponíveis para cada Câmara Técnica. Após as deliberações em cada uma das Câmaras Técnicas o resultado é levado para votação da Plenária do Comitê Gestor e, se aprovadas as propostas de projetos de cada Câmara Técnica, os projetos entram na lista de projetos a serem executados pelo Comitê Gestor que é divulgada a todos os membros. Neste ponto, cabe ressaltar que os projetos são o resultado material produzido pelo Comitê Gestor do PDRSX e, portanto, constituem o aspecto material da inovação que é o Comitê Gestor sem os quais não se materializam os objetivos do PDRSX (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

Após a aprovação das propostas projetos, que em geral são apenas conceituais, são elaborados os projetos básicos e executivos por uma empresa contratada e, em seguida, segue a contratação da execução de cada projeto. Os membros entrevistados relatam que a cada Reunião Ordinária do Comitê Gestor do PDRSX é feito um relato do estágio da execução de cada projeto, seja a aquisição de equipamentos, elaboração de projetos ou construção de alguma instalação física. Tendo em consideração que os proponentes dos projetos são membros do Comitê Gestor, o acompanhamento e monitoramento das ações são feitos pelos próprios membros do Comitê e os relatos são levados para a Plenária para conhecimento de todos. Existe a previsão de avaliação da eficácia dos projetos executados pelo Comitê Gestor, porém esse serviço ainda não está sendo executado (CGDEX, 2011).

Além das atividades relacionadas à deliberação sobre a aplicação dos recursos do PDRSX também há outros serviços que são executados pelo Comitê Gestor. Está previsto no Regimento Interno a revisão e atualização do PDRSX toda vez que isso se faça necessário além da publicação e divulgação de todas as decisões tomadas pelo Comitê Gestor. Outro serviço que também é executado pelo Comitê Gestor, é o monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no licenciamento ambiental da Usina de Belo Monte. Esse serviço em particular é realizado pela Câmara Técnica de Monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental do empreendimento Belo Monte e visa garantir que o cumprimento adequado das obrigações pelo empreendedor (CGDEX, 2011).

A última atividade a ser descrita e que talvez constitua o aspecto mais relevante dos serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX segundo os membros entrevistados é a promoção da articulação entre os instrumentos de planejamento governamentais e entre os órgãos públicos e, desses com as entidades da sociedade. Apesar de ser um serviço que não apresenta um resultado tangível ou de fácil mensuração, os resultados deste trabalho indicam, com base nas evidências presentes nas entrevistas, que a articulação e a interação entre os membros do Comitê Gestor e as entidades e órgãos representados constitui a principal mudança realizada pelo Comitê Gestor na prestação de serviços, pelo fato de permitir e possibilitar uma atuação conjunta e sinérgica visando concretizar os objetivos do PDRSX (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

A caracterização dos serviços prestados pelo Comitê Gestor permite identificar em cada uma das atividades e também no conjunto dos serviços prestados as transformações que a participação no Comitê está gerando nos seus membros, através de vários processos de aprendizado e de mudança cultural, do aprimoramento de métodos e rotinas assim como também através do empoderamento para a tomada de decisão. Para além das transformações nos membros do Comitê Gestor, cabe destacar as mudanças nos processos de trabalho e nos serviços prestados pelas entidades e órgãos envolvidos observados a partir da análise de documentos e das informações presentes nas entrevistas.

Finalmente, devem ser salientados os resultados de todos os serviços prestados pelo Comitê Gestor de forma direta ou indireta e as transformações que provocadas nos membros do Comitê e na sociedade. Evidências colhidas nas entrevistas apontam para fatores indicadores de mudanças: a presença de todas as esferas do Estado na região do Xingu, o maior acesso a informações sobre programas e projetos governamentais, a intensificação da implementação de políticas públicas, além dos resultados concretos produzidos pelos projetos já executados pelo PDRSX. Esses fatores, segundo os entrevistados, têm provocado uma grande transformação na sociedade local e na forma como esta se relaciona com o Estado brasileiro.

Evidências encontradas nas falas de entrevistados apontam para o fato de que cada uma das atividades que compõem os serviços prestados pelo Comitê Gestor está diretamente relacionada ao aprimoramento do processo de implementação de políticas públicas de forma mais adequada às necessidades. A compreensão de cada processo de mudança nos elementos, seja nas

operações básicas ou nas competências, possibilitou categorizar esses processos, como sendo a combinação entre os mecanismos de mudança de características dos vetores, de acordo com os modelos de inovação propostos por Gallouj e Savona (2009).

Segundo Djellal e Gallouj (2005) a decomposição funcional permite uma análise detalhada dos vários aspectos relacionados à prestação de serviços. A decomposição funcional dos serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX e a compreensão do processo operacional do Comitê a partir dos relatos e evidências contidos nas entrevistas possibilitaram uma visualização e compreensão mais objetiva dos diversos serviços prestados. Dessa forma, foi possível identificar a ocorrência de inovações em cada elemento constitutivo dos serviços, o que corrobora as afirmações de Muglan e Albury (2003) quando afirmam que inovações no Setor Público são em parte motivadas pela tentativa e necessidade do Estado adequar sua atuação às demandas da sociedade.

5.3. Descrição dos componentes dos serviços prestados pelo Comitê Gestor – M, I, K, R e C

O caráter inovador do Comitê Gestor do PDRSX é descrito a seguir a partir do modelo de decomposição funcional dos serviços proposto por Djellal e Gallouj (2005). Este modelo permite analisar os serviços prestados a partir da sua decomposição em operações básicas e competências mobilizadas para a prestação dos serviços. Cada serviço é fruto das combinações que ocorrem entre as operações básicas que o compõe: objetos, informação, conhecimento, e indivíduos.

O modelo de Djellal e Gallouj (2005) de divisão funcional dos serviços foi adaptado para o caso do Comitê Gestor e é representado no Quadro 8 em que se apresentam os serviços prestados (Y) como resultado das operações que ocorrem entre os componentes do serviço (M, I, K e R) e as competências (C) utilizadas para realizá-los. As inovações podem, portanto, ser fruto de mudanças em cada um dos componentes do serviço como também das mudanças resultantes entre a combinação dos componentes e as competências, provocando transformações nas características do serviço prestado.

Elemento	Categorias	Caracterização
M	Produtos diretos e indiretos dos Serviços prestados pelo Comitê Gestor	Os projetos elaborados e apresentados ao Comitê Gestor constituem o produto material dos serviços prestados pelo Comitê tendo em vista que a execução dos projetos propostos é o que possibilita a concretização dos objetivos do PDRSX
I	Mudanças no acesso e no fluxo de informações	O Comitê Gestor se constitui como um canal de acesso e de fluxo de informações não só entre os membros mas também entre as instituições. As informações fluem em varias direções, destacando-se o fluxo de informações do nível local, representado pelos governos municipais e alguns membros da sociedade civil, para o âmbito governamental, em especial membros do governo federal e do governo do estado, assim como também o fluxo de informações no sentido contrário.
K	Diretrizes e orientações sobre o funcionamento do Comitê Gestor e a participação dos membros	A Coordenação Geral do Comitê Gestor orienta a participação dos membros a partir da elaboração de normativas e regras de funcionamento, da elaboração de informações e da organização e sistematização dos trabalhos da Plenária do Comitê Gestor e das Câmaras Técnicas. De forma complementar o Comitê Gestor também acompanha a implementação de políticas públicas na região e a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e seus condicionantes socioambientais.
R	Interação do membro do Comitê Gestor com seu órgão / entidade de origem	Considerando que os membros do Comitê Gestor são representantes de órgãos públicos e de entidades da sociedade civil, esta categoria de análise busca compreender como ocorre a interação de cada membro com seu órgão ou entidade de origem, entendendo como se dá a representatividade e as atribuições dos membros como representantes. Cada esfera que compõe o Comitê Gestor apresenta aspectos específicos que caracterizam a interação dos membros com suas entidades de origem.
	Articulação entre os membros do Comitê Gestor	O processo de articulação ocorre através da interlocução pessoal e institucional entre os membros do Comitê Gestor que serve como um canal de aproximação entre os entes governamentais e a sociedade
C	Mudanças na forma de atuação dos membros do Comitê Gestor	Esta categoria contempla as mudanças causadas na atuação dos membros pela sua participação no Comitê Gestor. Refere-se a mudanças relacionadas ao comportamento dos membros como parte do Comitê, ao processo de aprendizado decorrente da atuação no Comitê e à mudança de papel social que os membros atribuem ao seu papel como representantes.
	Desenvolvimento de capacidades e competências nos membros do Comitê Gestor	A participação no Comitê Gestor tem proporcionado um processo coletivo de aprendizado onde se destacam alguns aspectos relacionados ao aprendizado individual e desenvolvimento de habilidades como também os processos de aprendizado coletivo pelos membros do Comitê Gestor.

Quadro 8: Elementos constitutivos dos serviços prestados pelo Comitê Gestor

Fonte: Elaboração Própria com base nas entrevistas e em Djellal e Gallouj (2005)

A seguir são apresentadas as operações (M, I, K e R) e as competências (C) que compõe os serviços do Comitê Gestor de acordo com a classificação proposta por Djellal e Gallouj (2005), identificando os aspectos em que houve transformações e o seu impacto para a prestação dos serviços pelo Comitê Gestor do PDRSX.

A partir do modelo teórico elaborado por Djellal e Gallouj (2005) e com base nas informações e dados coletados nas entrevistas foi possível descrever e caracterizar o que significa cada elemento constitutivo para o caso em estudo conforme apresentado no Quadro 9. Ou seja, foi feita uma tradução dos conceitos à realidade em estudo que é o Comitê Gestor do PDRSX.

Prestação de Serviços Elementares	Competências Mobilizadas	Meios para a prestação de serviços, operações ou funções correspondentes e tecnologias associadas				Características de uso finais ou de serviço
Si Serviços Elementares	C Competências sobre tecnologias (e seu uso) ou competências mobilizadas diretamente	M Operações Materiais	I Operações Informacionais	K Operações Metodológicas	R Operações Relacionais	Y Funções e Características dos serviços
S1: Promoção da articulação entre os instrumentos de planejamento governamentais e entre os órgãos públicos e, quando necessário, desses com as entidades da sociedade, com a finalidade de implantar as ações do PDRS do Xingu de forma eficiente, eficaz, transparente e ágil						
S2: Operacionalização do PDRSX						
S3: Deliberação sobre a aplicação dos recursos do PDRSX através da seleção e execução de projetos						
S4: Elaboração e proposição de projetos pelos membros do Comitê Gestor						
S5: Seleção de projetos pelas Câmaras Técnicas						
S6: Aprovação de projetos pela Plenária do Comitê Gestor						
S7: Contratação dos projetos aprovados						
S8: Execução dos projetos						
S9: Monitoramento da execução dos projetos						
S10: Avaliação da efetividade dos projetos e ações do PDRSX						
S11: Promover a revisão e atualização do PDRSX de forma participativa						
S12: Acompanhar e monitorar a implementação das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental do empreendimento Belo Monte						
S13: Publicar e divulgar as Decisões do Comitê Gestor						

Quadro 9: Análise funcional dos Serviços no Comitê Gestor do PDRSX

Fonte: Elaboração própria com base em Djellal e Gallouj (2005)

A partir da pesquisa documental e das informações coletadas nas entrevistas realizadas com os membros do Comitê Gestor, pode-se afirmar que a principal transformação material (M) identificada neste trabalho como resultado dos serviços prestados pelo Comitê Gestor são os projetos elaborados e apresentados ao Comitê por meio das Câmaras Técnicas temáticas. Os projetos, elaborados de acordo com o Edital de Projetos, constituem o produto material dos serviços prestados pelo Comitê Gestor e, na sua essência, são eles que possibilitam a concretização dos objetivos do PDRSX (DJELLAL; GALLOUJ, 2005).

Quanto às operações informacionais (I) verifica-se que o Comitê Gestor, por si próprio, constitui um canal de acesso e de fluxo de informações entre os membros e também entre as

instituições representadas o que o torna um *locus* de mudanças nas operações informacionais. Essa afirmação tem como base as informações coletadas nas entrevistas com os membros do Comitê em que se destaca o fluxo de informações como uma das mudanças instituídas a partir do Comitê Gestor.

A transformação nas operações informacionais ocorre pelo fluxo de informações em varias direções, destacando-se o fluxo de informações do nível local, representado pelos governos municipais e alguns membros da sociedade civil, para o âmbito governamental, em especial membros do governo federal e do governo do estado, assim como também o fluxo de informações no sentido contrário do governo central para o nível local. A partir das evidências coletadas nas entrevistas, foram identificados três elementos como as principais inovações ocorridas no aspecto informacional no Comitê Gestor: sistematização, divulgação e compartilhamento de informações; fluxo de informações institucionais e o papel informativo dos agentes públicos e; compreensão do território e percepção da realidade local pelos membros do Comitê Gestor.

A análise documental e informações coletadas nas entrevistas evidenciam que houve transformações nas operações metodológicas (K) nos serviços prestados pelo Comitê Gestor no que tange à elaboração normas e regras de funcionamento que constituem as diretrizes e orientações que guiam o funcionamento do Comitê Gestor e a participação dos membros. Segundo as evidências apresentadas nas falas das entrevistas, as transformações metodológicas ocorreram a partir de mudanças metodológicas nos seguintes elementos identificados: elaboração de processos e procedimentos de trabalho no Comitê Gestor e divisão metodológica do trabalho; elaboração das Diretrizes e Princípios do Comitê; mudanças nas atribuições dos membros do Governo Federal na condução dos trabalhos do Comitê Gestor e; elaboração de Normas e Regulamentos.

No que diz respeito às operações relacionais (R) os dados coletados nas entrevistas apresentam as transformações relacionais como sendo as mais significativas na prestação dos serviços pelo Comitê Gestor. A partir das falas dos entrevistados e buscando organizar as categorias presentes em cada elemento constitutivo dos serviços, foram identificadas duas

categorias do aspecto relacional: Interação do membro do Comitê Gestor com seu órgão / entidade de origem e a Articulação entre os membros do Comitê Gestor.

A primeira categoria ligada aos aspectos relacionais abrange a forma de interação de cada membro do Comitê com seu órgão ou entidade de origem, entendendo como se dá a representatividade e as atribuições dos membros como representantes. A partir das evidências das entrevistas foram identificadas mudanças específicas nas operações relacionais em cada esfera que compõe o Comitê Gestor sendo divididas em: Membros do Governo Federal e sua interação com os Ministérios e órgãos federais; Membros do Governo Estadual e sua interação com o Governador do Estado do Pará e as Secretarias do estado; Governo Municipal e sua interação dos Prefeitos com os municípios e; Membros da Sociedade Civil e sua interação com os membros das entidades representadas.

A segunda categoria dos elementos relacionais refere-se ao processo de articulação que ocorre através da interlocução pessoal e institucional entre os membros do Comitê Gestor que serve como um canal de aproximação entre os entes governamentais e a sociedade. As transformações relacionais desta categoria estão divididas em: aspectos gerais do processo de articulação entre os membros do Comitê Gestor e articulação dos membros representantes dos Governos Municipais.

As competências relacionadas à prestação de serviços dizem respeito a certas características dos indivíduos ou grupos que podem ser derivadas da educação, treinamento, experiência e demais formas de aprendizado. Quanto às Competências (C) os dados coletados nas entrevistas indicam mudanças na prestação de serviços pelo Comitê Gestor no que se refere às competências dos membros podendo destacar duas categorias: Mudanças na forma de atuação dos membros do Comitê Gestor e Desenvolvimento de capacidades e competências nos membros do Comitê Gestor.

A primeira categoria relacionada às competências contempla as mudanças causadas na atuação dos membros pela sua participação no Comitê Gestor. Refere-se a mudanças relacionadas ao comportamento dos membros como parte do Comitê, ao processo de aprendizado decorrente da atuação no Comitê e à mudança de papel social que os membros atribuem ao seu papel como

representantes. Estes aspectos são ressaltados pelas falas nas entrevistas e foram agrupados visando a melhor compreensão desta categoria. Dois elementos devem ser ressaltados nesta categoria: Mudança cultural (responsabilização e comprometimento) e Participação social e tomada de decisão.

A segunda categoria relacionada às competências refere-se ao processo coletivo de aprendizado que a participação no Comitê Gestor tem proporcionado aos membros, onde, segundo evidências apresentadas nas entrevistas, se destacam elementos relacionados ao aprendizado individual e desenvolvimento de habilidades nos membros do Comitê assim como também aos processos de aprendizado coletivo que o ambiente do Comitê Gestor proporciona aos seus membros.

O Quadro 10 representa uma síntese das transformações nos elementos constitutivos dos serviços, identificadas a partir da análise de documentos e principalmente das evidências encontradas nas falas dos entrevistados. O quadro apresenta as operações básicas de acordo com as categorias e elementos identificados.

Operações Básicas	Categorias	Elementos das categorias
Operações Materiais (M)	Produtos diretos e indiretos dos Serviços prestados pelo Comitê Gestor	Projetos elaborados e apresentados ao Comitê Gestor
		Ações executadas pelo Comitê Gestor
Operações Informacionais (I)	Mudanças no acesso e no fluxo de informações	Sistematização, divulgação e compartilhamento de informações
		Fluxo de informações institucionais e papel informativo dos agentes públicos
		Compreensão do território e percepção da realidade local pelos membros do Comitê Gestor
Operações Metodológicas (K)	Diretrizes e orientações sobre o funcionamento do Comitê Gestor e a participação dos membros	Processos e procedimentos de trabalho no Comitê Gestor - Divisão metodológica
		Diretrizes e Princípios
		Normas e Regulamentos
		Atribuições do Governo Federal na condução dos trabalhos do Comitê Gestor
Operações Relacionais (R)	Interação do membro do Comitê Gestor com seu órgão / entidade de origem	Membros do Governo Federal - Interação com os Ministérios e órgãos federais
		Membros do Governo Estadual - Interação com o Governador do Estado do Pará e as Secretarias do estado
		Governo Municipal - Interação dos Prefeitos com os municípios
		Membros da Sociedade Civil - Interação com os membros das entidades representadas
	Articulação entre os membros do Comitê Gestor	Aspectos gerais do processo de articulação entre os membros do Comitê Gestor
		Articulação dos membros representantes dos Governos Municipais
Competências (C)	Mudanças na forma de atuação dos membros do Comitê Gestor	Mudança cultural – responsabilização e comprometimento
		Participação social e tomada de decisão
	Desenvolvimento de capacidades e competências nos membros do Comitê Gestor	Aprendizado Individual
		Aprendizado Coletivo

Quadro 10: Elementos Constitutivos dos serviços, categorias e elementos de análise.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas e na análise de documentos do Comitê Gestor.

5.4. Caracterização das inovações identificadas no funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX

Se serviços implicam em mudanças na condição daquele que usufrui do serviço, inovação em serviços significa mudar a forma de realizar essas mudanças. A implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos são formas de transformar a sociedade e a realidade. Os serviços prestados pelo Comitê Gestor são uma nova forma de gerar essas transformações sociais (GADREY, 1998b).

A seguir são apresentadas as inovações identificadas em cada Elemento Constituinte dos serviços prestados pelo Comitê Gestor, segundo as evidências apresentadas pelas entrevistas e pela análise documental, fazendo uma caracterização detalhada das mudanças ocorridas em cada elemento constituinte dos serviços, além de apresentar algumas evidências encontradas nas falas de membros do Comitê Gestor durante a realização das entrevistas deste trabalho.

Foi elaborada uma simples codificação das pessoas entrevistadas para este trabalho a fim de caracterizar aspectos importantes das falas, evitando, porém a identificação de cada membro entrevistado. Os membros do Governo Federal foram identificados com as letras GF e numerados de acordo com a sequência de realização das entrevistas. O mesmo ocorreu com os membros do Governo Estadual – GE, Governo Municipal GM e Sociedade Civil – SC.

5.4.1. Operações Materiais (M)

Tipologia de Inovação	Elementos	Tópicos de cada elemento
Inovação Incremental	Projetos elaborados e apresentados ao Comitê Gestor	1- Projetos apresentados ao Comitê Gestor
	Ações executadas pelo Comitê Gestor	1- Ações executadas a partir dos projetos aprovados pelo Comitê Gestor

Quadro 11: Operações Materiais

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas e na análise documental

A prestação de serviços pelo Comitê Gestor do PDRSX gera **produtos diretos e indiretos**. Entre os serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX, apresentados no Quadro 9, a elaboração e proposição de projetos pelos membros do Comitê para serem executados com os recursos do PDRSX é a atividade que permite de fato concretizar as ações previstas no plano de desenvolvimento. Apesar da prestação de serviços, em geral, ser caracterizada por uma atividade imaterial que, no Caso do Comitê Gestor, a atividade de elaboração de projetos pelos membros para serem propostos e votados no Comitê constitui uma atividade cujo produto é material (CGDEX, 2011; GADREY, 2000). Os projetos, portanto, constituem o produto material dos serviços produzidos pelo Comitê Gestor do PDRSX. Numa dimensão que ultrapassa o âmbito dos trabalhos dos membros do Comitê Gestor, pode se dizer que a execução dos projetos, através, por exemplo, da construção de edificações e aquisição de equipamentos, após a aprovação pelo Comitê, constitui a materialização do PDRSX através das ações previstas nos projetos.

Na implementação de políticas públicas tradicionalmente os projetos provêm do órgão responsável pela formulação da política. No Comitê Gestor, a inclusão da sociedade e a percepção da necessidade de adequar a política do PDRSX à realidade e às necessidades locais,

criaram as condições para que sejam apresentados projetos pelos membros do Comitê, sejam eles representantes das esferas de governo ou de entidades da sociedade civil. Esta característica intrínseca ao Comitê e à sua forma de funcionamento corroboram os princípios de democratização e participação social na formulação de políticas públicas e de co-participação na prestação de serviços públicos propostos pelo Novo Serviço Público (DENHADRT, 2012).

Segundo o Regimento Interno do Comitê e as demais normas de funcionamento **os projetos apresentados ao Comitê Gestor** devem ser elaborados pelos membros do Comitê ou pelas entidades que os membros representam assim como também podem ser provenientes de outras entidades ligadas às entidades membro do Comitê. Por exemplo, algumas entidades do Comitê Gestor representam um conjunto de sindicatos ou de associações da região, dessa forma, esses sindicatos ou associações também podem propor projetos, caso cumpram os requisitos exigidos e sejam aceitos pela entidade membro do Comitê Gestor. Todos os projetos apresentados, desde o ciclo de seleção de 2012, devem cumprir os requisitos estabelecidos no Edital de Projetos (CGDEX, 2011).

Numa etapa posterior à aprovação dos projetos pelo Comitê Gestor, parte-se para a etapa de **execução dos projetos aprovados**. Tendo em vista a diversidade de temas e de necessidades apontadas pelo PDRSX, as ações podem ser de diversas naturezas. Podem ser ações que visem a construção de infraestrutura como, por exemplo, a construção de postos de saúde, construção e reforma de escolas, asfaltamento de estradas vicinais, aquisição de equipamentos para agricultura ou a elaboração de projetos de sustentabilidade para comunidades extrativistas e comunidades indígenas, entre outras. Todas as ações visam suprir lacunas e necessidades não atendidas por políticas públicas governamentais e estão relacionadas aos eixos identificados como prioridade do PDRSX (CASA CIVIL, 2010).

5.4.2. Operações Informativas (I)

Tipologia de Inovação	Elementos	Tópicos de cada elemento
Inovação Incremental	Sistematização, divulgação e compartilhamento de informações	1- Informações sobre a região 2- Informação sistematizada sobre as ações executadas na região 3 - Disponibilização, divulgação e compartilhamento das informações
	Fluxo de informações institucionais e papel informativo dos agentes públicos	1- Acesso precário a informações institucionais 2- Comitê Gestor como canal de comunicação e papel informativo dos membros
	Compreensão do território e percepção da realidade local pelos membros do Comitê Gestor	1- Melhor compreensão do território e da realidade local 2- Transformação da realidade 3- Percepção das pessoas sobre o empreendimento de Belo Monte

Quadro 12: Operações Informacionais.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas e na análise documental

As evidências coletadas nas entrevistas realizadas permitem afirmar que o Comitê Gestor se constitui como um canal de acesso e de fluxo de informações entre pessoas e instituições. As informações fluem em várias direções, destacando-se o fluxo de informações do nível local, representado pelos governos municipais e alguns membros da sociedade civil, para o âmbito governamental, em especial membros do governo federal e do governo do estado, simultaneamente ocorre também o fluxo de informações no sentido contrário. A alteração e criação de diversos fluxos de informação em razão da constituição e funcionamento do Comitê Gestor têm gerado **mudanças no acesso e no fluxo de informações.**

Tradicionalmente existe um fluxo natural de informações entre as esferas governamentais e do governo para a sociedade como um todo por meio da divulgação de informações institucionais. Entretanto, no caso analisado, a distância geográfica, as diferenças no acesso a tecnologias e as dificuldades no acesso a informações institucionais sistematizadas e organizadas é uma realidade da região. As mudanças nas operações informacionais promovidas pelo Comitê Gestor podem ser classificadas, segundo Gallouj e Savona (2009), como uma inovação incremental tendo em vista que foram adicionados novos elementos às operações informacionais que já existiam previamente. O Comitê Gestor do PDRSX, segundo as evidências coletadas nas entrevistas, tem provocado mudanças no fluxo de informações, essas mudanças estão detalhadas nos elementos descritos a seguir.

O espaço instituído pelo Comitê Gestor serve como canal de diálogo e de troca de informações e tem possibilitado um constante fluxo de informações entre os membros do Comitê e entre as instituições ali representadas. Essa constatação é evidenciada nas falas dos entrevistados ao afirmarem que o espaço instituído pelo Comitê tem propiciado a **sistematização, divulgação e compartilhamento de informações** proporcionando aos membros um melhor conhecimento sobre os temas abordados e discutidos no Comitê por todos os participantes além de melhorar o acesso a informações que antes não estavam disponíveis publicamente ou não chegavam aos receptores.

Segundo alguns entrevistados, o fluxo de informações promovido pelo Comitê, ainda carece de uma melhor sistematização das informações de maneira institucional. Algumas deficiências no aspecto informacional são apontadas como uma falha do atual funcionamento do Comitê Gestor destacando-se alguns pontos em particular:

- a) Sistematização e divulgação de informações sobre a região;
- b) Sistematização e organização de todas as ações que estão sendo executadas na região pelo PDRSX, por cada ente governamental e pelo consórcio responsável pela obra da Usina Hidrelétrica de Belo Monte;
- c) Deficiências na estrutura institucional quanto à disponibilização, divulgação e compartilhamento das informações, por exemplo, pelo uso de uma página na internet.

Com relação ao **fluxo de informações institucionais** existe na região do Xingu uma grande **fragilidade no acesso a informações básicas** sobre como funciona o governo e as instituições públicas e de como acessar políticas e recursos públicos que estão disponíveis para a sociedade e que não estavam sendo acessados pela população pela falta de conhecimento sobre como acessá-los. A fragilidade das informações disponíveis é apontada no PDRSX e também é corroborada pelas falas dos entrevistados (CASA CIVIL, 2010):

“A falta de informação constitui um fator de insegurança para a população da região, tendo em vista que normalmente não há um mecanismo eficiente dos entes governamentais de divulgação sistemática de informações” (GF5).

“Existe na região uma grande fragilidade no acesso a informações básicas de como funciona o governo e de como acessar políticas e recursos que estão disponíveis e que são universais e que não estavam sendo acessadas pela população pela falta de conhecimento sobre como acessá-las” (SC6).

A análise das informações contidas nas entrevistas permite inferir que uma das características do Comitê Gestor é servir como **canal de comunicação entre os membros e destes com a sociedade**. Os entrevistados apontam que há uma demanda constante de informações do Comitê para os entes governamentais, em especial do governo federal, criando um canal mais direto de informações. Além do fortalecimento do canal de comunicação institucional, os representantes dos entes governamentais, cumprem, para além das suas atribuições correntes, também um **papel informativo e de esclarecimento** no sentido de levar para a região informações sobre políticas públicas e programas governamentais.

Os fluxos de informações têm provocado mudanças tanto no conhecimento dos atores locais sobre o funcionamento do governo e os seus programas e políticas como também, no fluxo contrário, um melhor conhecimento por parte dos gestores no governo central das características e necessidades da região. Essa afirmação é corroborada pela fala abaixo:

“O fluxo de informações do âmbito local para o governo federal mudou a percepção dos tomadores de decisão em Brasília sobre a região” (GM1).

Outra evidência apontada não só pelas entrevistas mas pelos documentos produzidos pelo Comitê e entes governamentais apontam para o fato de o PDRSX e o Comitê Gestor terem propiciado uma melhor **compreensão do território e uma percepção mais apurada da realidade local pelos membros do Comitê Gestor**. A participação e interação mais intensa dos membros do Comitê Gestor com a região do Xingu e com a sociedade local, em grande parte devido à sua presença mensal nas reuniões do Comitê, têm produzido um processo de aprendizado e de assimilação das particularidades da realidade local, levando a mudanças na percepção e concepção das pessoas sobre a região. O melhor conhecimento sobre a realidade local também destacou as dificuldades de intervenção na região devido às limitações técnicas,

financeiras, operacionais e logísticas que lhe são características. Esse aprimoramento do conhecimento e da percepção sobre a região do Xingu é evidenciada nas entrevistas realizadas:

“A maior interação e envolvimento com a sociedade local tem modificado a percepção consciente e inconsciente das pessoas sobre a realidade local” (GF1).

“Uma coisa é pisar no chão, outra coisa é ler um papel ou um jornal” (SC4).

“As coisas não funcionam de acordo com o manual” (GE1).

As informações coletadas nas entrevistas com os membros indicam que há uma percepção da **transformação da realidade da região** em um curto espaço de tempo, em razão principalmente das transformações provocadas pela implantação do empreendimento, mas também pelas ações implementadas para a mitigação dos impactos da obra. Alguns entrevistados apontam também para as mudanças em termos de implementação de políticas públicas que foram “reforçadas” na região conforme a fala apresentada a seguir:

“Historicamente a região se caracterizava pelo abandono e ausência do Estado, o contexto atual da região, com o empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, se caracteriza pela concretização do pleno emprego e o surgimento de novas demandas sociais” (SC1).

O acesso a informações provenientes tanto do empreendedor da Usina Hidrelétrica de Belo Monte como de informações prestadas pelos órgãos públicos e pelos representantes do governo no Comitê Gestor contribuiu para um **melhor conhecimento das pessoas da região sobre o empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte** e sobre as ações implementadas em razão deste, conforme evidenciado na fala abaixo:

“Houve uma mudança na forma das pessoas perceberem o empreendimento de Belo Monte” (GF3).

5.4.3. Operações Metodológicas (K)

Tipologia de Inovação	Elementos	Tópicos de cada elemento
Inovação Incremental	Processos e procedimentos de trabalho no Comitê Gestor	1- Seleção, aprovação e execução de projetos 2- Operacionalização das diretrizes do PDRSX e busca da resolução de macroproblemas
	Diretrizes e Princípios	1- Atuação Suprapartidária 2- Princípios: democracia, participação social, transparência, garantia do contraditório e o respeito entre os agentes governamentais e a sociedade civil
	Normas e Regulamentos	1- Decreto Presidencial 7.340/2010 2- Regimento Interno do Comitê Gestor do PDRSX 3- Edital de Projetos do Comitê Gestor
	Atribuições do Governo Federal na condução dos trabalhos do Comitê Gestor	1- Participação do Governo Federal para além das reuniões do Comitê Gestor 2- Articulação dos trabalhos do Comitê Gestor com a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e políticas públicas

Quadro 13: Operações Metodológicas.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas e na análise documental

A instituição de qualquer grupo de trabalho que tenha como objetivo realizar alguma tarefa requer o estabelecimento de normas e procedimentos de trabalho. A instituição do Comitê Gestor do PDRSX também se utilizou de normas para organizar seus trabalhos, porém, sendo o Comitê Gestor uma experiência nova em razão de sua composição e dos seus objetivos e atribuições, durante os trabalhos do Comitê houve a necessidade de adequação de normas e procedimentos de trabalho que possibilitassem o melhor atingimento dos objetivos. As mudanças nas operações metodológicas ocorridas durante o funcionamento do Comitê Gestor podem ser classificadas como uma inovação incremental ocorrida a partir da adição e aprimoramento de elementos, segundo Gallouj e Savona (2009).

Com relação à elaboração de **diretrizes e orientações sobre o funcionamento do Comitê Gestor e a participação dos membros**, a Coordenação Geral do Comitê Gestor orienta a participação dos membros a partir da elaboração de normativas e regras de funcionamento, da elaboração e divulgação de informações e da organização e sistematização dos trabalhos da Plenária do Comitê Gestor e das Câmaras Técnicas. De forma complementar o Comitê Gestor também acompanha a implementação de políticas públicas na região e a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e seus condicionantes socioambientais. Estes trabalhos estão

previstos em parte no Regimento Interno do Comitê Gestor e em parte são decorrentes dos processos de trabalho estabelecidos para o funcionamento das Câmaras Técnicas e da Plenária do Comitê (CGDEX, 2011).

Quanto ao estabelecimento de **processos e procedimentos de trabalho no Comitê Gestor** cabe ressaltar que, sendo o Comitê Gestor uma instância nova, todos os procedimentos surgiram a partir do estabelecido no Regimento Interno, primeira normativa editada pelo Comitê, e também dos processos de trabalho estabelecidos em prol do funcionamento adequado das reuniões. Ao longo dos trabalhos da Plenária do Comitê Gestor e das Câmaras Técnicas os procedimentos foram sendo adequados às necessidades de trabalho não só dentro do Comitê Gestor, mas também os procedimentos de trabalho nos órgãos e entidades envolvidos com os trabalhos do Comitê Gestor. Essa mudança é reconhecida pelos entrevistados inclusive ao apontarem pontos de melhoria:

“É preciso melhorar as metodologias dos procedimentos para que o Comitê Gestor não vire um comitê de votação de projetos” (GF6).

Os princípios estabelecidos pelo Regimento Interno do Comitê Gestor são: a democracia, a participação social, a transparência, a garantia do contraditório e o respeito entre os agentes governamentais e a sociedade civil. O estabelecimento de **diretrizes e princípios** para o funcionamento e os trabalhos do Comitê Gestor constitui uma forma de publicizar as orientações sob as quais se pretende que todos os membros trabalhem para a consecução dos objetivos do PDRSX (CGDEX, 2011). Essas afirmações são corroboradas por falas das entrevistas:

“O Comitê Gestor tem buscado caracterizar sua atuação de forma suprapartidária, buscando manter o diálogo entre as partes deixando de lado as questões políticas”. (GF4)

Além das diretrizes e princípios, o Comitê Gestor é regido por **Normas e Regulamentos**, apresentados abaixo:

- Decreto 7.340/10 - Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu e o seu Comitê Gestor.

- Regimento interno do Comitê Gestor do PDRSX – Regula o funcionamento do Comitê Gestor do PDRSX com a finalidade de promover políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população da Região do Xingu, com justiça e igualdade, por meio de um novo modelo de desenvolvimento sustentável.
- Edital de Projetos do Comitê Gestor - É a norma que orienta a apresentação dos projetos ao Comitê Gestor. Estabelece os critérios de admissibilidade e de classificação dos projetos a serem apresentados ao Comitê Gestor, além dos critérios de classificação e julgamento. Prevê requisitos para a habilitação da entidade proponente ao acesso a recursos do PDRSX e verifica sua capacidade de execução dos projetos. É uma mudança de procedimentos importante que confere um melhor regramento ao funcionamento do Comitê Gestor.

A mudança gerada pelo estabelecimento de normas e regulamentos é evidenciada pela seguinte fala:

“Hoje há regras claras e definidas no edital de projetos que podem levar a uma melhora do processo. O novo processo de 2012 permitiu uma avaliação melhor do mérito dos projetos e a votação de forma mais qualificada pelos membros”. (GF6)

Devido ao papel central que tem desempenhado ao longo do processo de elaboração do PDRSX e instituição do Comitê Gestor o governo federal exerce um papel preponderante na coordenação dos trabalhos do Comitê Gestor direcionando e orientando os trabalhos com a participação de todos os membros. A seguir são apresentadas algumas das **atribuições do Governo Federal na condução dos trabalhos do Comitê Gestor**.

a) Participação do Governo Federal para além das reuniões do Comitê Gestor

Informações coletadas a partir das entrevistas permitem afirmar que a participação do Governo Federal se estende para além das reuniões ordinárias do Comitê Gestor com o acompanhamento e implementação de políticas e programas federais na região. Segundo relatos dos membros do governo federal entrevistados, os acontecimentos ocorridos nos períodos entre

as reuniões ordinárias do Comitê Gestor são acompanhados e discutidos em reuniões de coordenação do Governo Federal em que se faz um balanço dos trabalhos do período e é dada uma orientação sobre a participação do governo na reunião ordinária do Comitê Gestor subsequente. Alguns membros entrevistados apontam para o fato de apesar de haver um esforço de coordenação entre os membros e órgãos do governo federal, ainda falta uma maior coesão e homogeneidade na participação como governo federal, independentemente do órgão ou setor representado.

b) Articulação dos trabalhos do Comitê Gestor com a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e políticas públicas

O Governo Federal, responsável pelo empreendimento de Belo Monte, tem a atribuição dentro do Comitê Gestor de compatibilizar as ações do Comitê Gestor com as ações sob responsabilidade do empreendimento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (Projeto Básico Ambiental -PBA e condicionantes ambientais) além da compatibilização com as políticas públicas em implementação na região. Essas atribuições conferem um papel diferenciado ao Governo Federal dentro do Comitê Gestor, para além de sua atuação tradicional.

5.4.4. Operações Relacionais (R)

As mudanças identificadas nas Operações Relacionais foram divididas em duas categorias de análise que permitiram agrupar transformações em aspectos relacionais ligados à **interação entre os membros do Comitê Gestor e seus órgãos de origem** e no segundo grupo aspectos ligados à **articulação entre os membros do Comitê Gestor**.

Tipologia de Inovação	Elementos	Tópicos de cada elemento
Inovação Incremental	Membros do Governo Federal - Interação com os Ministérios e órgãos federais	1- Presença do governo federal na região e interlocução direta com a sociedade 2- Acompanhamento das atividades do Comitê Gestor por Autoridades superiores 3- Atendimento das demandas do Comitê Gestor pelos órgãos públicos federais 4- Adequação das políticas públicas à realidade da região
	Membros do Governo Estadual - Interação com o Governador do Estado do Pará e as Secretarias do estado	1- Acompanhamento das atividades do Comitê Gestor pelo Governador do Estado do Pará 2- Articulação com as secretarias do estado
	Governo Municipal - Interação dos Prefeitos com os municípios	1- Replicação do diálogo com a sociedade nas Prefeituras municipais
	Membros da Sociedade Civil - Interação com os membros das entidades representadas	1- Procedimentos para atuação das entidades no Comitê Gestor 2- Interação das entidades membros do CG com outras entidades afins

Quadro 14: Operações Relacionais – Interação do membro do Comitê Gestor com seu órgão / entidade de origem.
Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas e na análise documental

Interação do membro do Comitê Gestor com seu órgão de origem - Considerando que os membros do Comitê Gestor são representantes de órgãos públicos e de entidades da sociedade civil, esta categoria de análise busca explicar como ocorre a interação de cada membro com seu órgão ou entidade de origem, entendendo como se dá a representatividade e as atribuições dos membros como representantes. Cada esfera que compõe o Comitê Gestor apresenta aspectos específicos que caracterizam a interação dos membros com suas entidades de origem.

Todos os membros do Comitê Gestor estão vinculados a algum órgão público ou a alguma entidade da sociedade civil e interagem com o órgão que representam de acordo com suas atribuições e necessidades (CGDEX, 2011). O que se observa no Comitê Gestor do PDRSX são mudanças nas formas de interação entre os membros e suas entidades, pela inclusão de novos procedimentos e pelo desenvolvimento de novos processos de trabalho com o objetivo de atender às demandas do Comitê. A adição de novos elementos e características às Operações Relacionais configuram uma inovação incremental segundo Gallouj e Savona (2009).

Interação dos membros do Governo Federal com os Ministérios e órgãos federais

a) Presença do governo federal na região e interlocução direta com a sociedade

A presença dos membros do governo federal na região possibilitou uma interlocução direta entre a sociedade e os órgãos governamentais. Segundo apontado por alguns entrevistados, os representantes dos órgãos do governo federal no Comitê Gestor são “a cara” (GF1) do órgão público no Comitê Gestor e cabe a cada um deles interagir com seu órgão de origem no sentido de dar retorno ou resposta às demandas apresentadas pelo Comitê Gestor e pela sociedade na região com relação a políticas públicas.

b) Acompanhamento das atividades do Comitê Gestor por Autoridades superiores

Todos os membros do Governo Federal entrevistados por esta pesquisa informam que periodicamente se reportam a uma autoridade superior [Ministro (a) ou Secretário (a)] do seu órgão de origem, atuando em dois sentidos:

- Assessoramento e produção de informação para a autoridade superior sobre o estado da arte do Comitê Gestor do PDRSX e sobre demandas apresentadas ao órgão público e;
- A autoridade superior orienta a atuação do representante no Comitê Gestor com relação à política do governo para o Comitê Gestor e para a região.

A interação e o acompanhamento frequente das atividades do Comitê por parte de autoridades superiores é evidenciada na seguinte fala: “Há uma interação frequente com o Secretario Executivo em que se expõe o que esta ocorrendo dentro no Comitê Gestor e quais as demandas do Comitê para o Ministério” (GF6).

c) Atendimento das demandas do Comitê Gestor pelos órgãos públicos federais

A interação entre os órgãos do governo federal tem aumentado no sentido de que a Coordenação Geral do Comitê Gestor promove a integração de ações governamentais visando resolver os problemas identificados na região por meio do trabalho através em diversas frentes. Os membros do governo federal entrevistados afirma que a atuação do governo federal não se

restringe à participação no Comitê Gestor, mas também se dá através do fortalecimento de políticas públicas inerentes às atribuições de cada ministério ou órgão do governo e da articulação entre os órgãos visando resolver problemas transversais.

Os membros do governo federal entrevistados informam que as demandas apresentadas aos membros do governo no Comitê Gestor são levadas aos órgãos de origem nos quais foram estabelecidos processos e rotinas relacionados às demandas do Comitê Gestor e organizados de duas formas diferentes:

- Em alguns casos, as demandas são levadas ao Ministério e são repassadas às secretarias ou departamentos responsáveis. O representante no Comitê Gestor faz um monitoramento do andamento das ações e centraliza as respostas e informações a serem levadas ao Comitê Gestor.
- Em outros casos, foram criadas novas estruturas dentro dos Ministérios, em geral Grupos de Trabalho, visando organizar, acompanhar e monitorar as ações sob responsabilidade do órgão decorrentes de demandas apresentadas no Comitê Gestor. Estas estruturas têm como objetivo garantir a participação de todas as áreas do ministério de forma integrada e organizada garantindo que o representante leve ao Comitê Gestor uma visão de conjunto do órgão. Em geral as estruturas estão vinculadas às Secretarias Executivas dos ministérios, possibilitando a coordenação das ações dentro do Ministério.

d) Adequação das políticas públicas à realidade da região

Uma percepção geral apontada pelos membros do Comitê Gestor que não são da região do Xingu é uma sensibilização dos gestores responsáveis pelas políticas públicas a partir do convívio com a sociedade local e uma percepção da realidade na região com suas limitações e dificuldades. Essa nova forma de perceber a realidade, segundo os entrevistados, permite um afinamento das políticas públicas à realidade da região levando a uma tomada de decisão com mais propriedade pelos membros do Comitê Gestor e também pelos tomadores de decisão nas esferas governamentais. O melhor conhecimento da realidade sobre a qual o governo pretende

atuar a partir de um processo de conhecimento e compreensão das particularidades da região leva a uma necessidade de adequação da atuação governamental em função da realidade local. Essa mudança de percepção é evidenciada pela fala abaixo:

“A sensibilização dos responsáveis pelas Políticas Públicas permite um afinamento das políticas à realidade da região e a tomada de decisão com mais propriedade”. (SC3)

Interação dos membros do Governo Estadual com o Governador do Estado do Pará e as Secretarias do estado

a) Acompanhamento das atividades do Comitê Gestor pelo Governador do Estado do Pará

Os membros do Comitê Gestor representantes do governo do Estado do Pará que foram entrevistados informam que se reportam diretamente ao governador do estado e não tem vínculo com as secretarias estaduais, sendo portanto, um tema acompanhado diretamente pelo Governador : "A relação é direta com o governador". (GE1)

b) Articulação com as secretarias do estado

O membro da Coordenação Geral do Comitê Gestor que é representante do estado do Pará informa que faz a articulação com as diversas secretarias de estado visando analisar e solucionar as demandas apresentadas pelo Comitê Gestor que estão no âmbito das atribuições do governo estadual.

Interação dos Governos Municipais e dos prefeitos com seus municípios

a) Replicação do diálogo com a sociedade nas Prefeituras municipais

Municípios da região do Xingu, segundo o prefeito entrevistado, têm replicado aspectos do trabalho do Comitê Gestor para a atuação nas prefeituras. Um exemplo apresentado é dos

municípios que compõem o Comitê que passaram chamar a sociedade local para discutir os projetos a serem apresentados pelo Prefeito ao Comitê Gestor no processo de pleito pelos recursos do PDRSX. Em alguns municípios, os projetos apresentados pelas prefeituras no Comitê Gestor foram fruto das discussões feitas com a sociedade local, elencando necessidades históricas e ações consideradas emergenciais para os municípios. Essa mudança é evidenciada na fala abaixo:

“A participação no CG ajudou a replicar essa prática na prefeitura de Brasil Novo e chamar a sociedade para discutir projetos”. (GM1)

Interação dos membros da Sociedade Civil com os membros das entidades representadas

a) Procedimentos para atuação das entidades no Comitê Gestor

Os membros da sociedade civil no Comitê Gestor se reportam às entidades que representam através da criação de rotinas dentro das entidades visando o repasse de informações e o acompanhamento das atividades do Comitê Gestor a partir, por exemplo, da realização de reuniões semanais entre os membros da entidade para homogeneização das informações e atualização sobre as atividades realizadas no período. Destacam-se algumas atividades realizadas pelas entidades da sociedade civil que são apresentadas nas falas dos membros da sociedade civil entrevistados:

- Repasse de informações sobre as reuniões do Comitê Gestor e os temas discutidos nas Câmaras Técnicas e na Plenária do Comitê Gestor;
- Discussão das propostas da entidade para a apresentação de projetos ao Comitê Gestor a partir da articulação e mobilização dos membros da entidade.

b) Interação das entidades membros do Comitê Gestor com outras entidades afins

Algumas entidades da sociedade civil membros do Comitê Gestor representam outras entidades (grupos de sindicatos e associações, etc.) e também trabalham apoiando e assessorando essas entidades no sentido de auxiliar na elaborar projetos a serem apresentados ao Comitê Gestor através de um “apadrinhamento” dos projetos apresentados por essas entidades vinculadas por parte da entidade que é membro do Comitê Gestor. Essa relação é relatada por membros entrevistados conforme apresentado na fala abaixo:

“Embora se saiba que na região há inúmeras entidades, no Comitê Gestor tem 30 e nem todos se sentem representados, mas mesmo assim as pessoas vêm e participam da Plenária do Comitê e das Câmaras Técnicas” (SC4).

No que se refere à **Articulação entre os membros do Comitê Gestor**, pode se dizer que o processo de articulação ocorre através da interlocução pessoal e institucional entre os membros do Comitê Gestor que serve como um canal de aproximação entre os entes governamentais e a sociedade.

Tipologia de Inovação	Elementos	Tópicos de cada elemento
Inovação Incremental	Aspectos gerais do processo de articulação entre os membros do Comitê Gestor	1- Processo de ajustamento a partir do reconhecimento mútuo 2- Mapeamento de atores e interesses 3- Formação de grupos para fortalecer a atuação no Comitê Gestor
	Articulação dos membros representantes dos Governos Municipais	1- Articulação através do Consórcio de Municípios 2- Articulação das Prefeituras com a sociedade civil

Quadro 15: Operações Relacionais – Articulação entre os membros do Comitê Gestor.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas e na análise documental

A participação no Comitê Gestor do PDRSX tem provocado um movimento intenso de articulação entre os membros visando principalmente a formação de grupos e coalisões para o acesso a recursos através da aprovação de projetos pelo Comitê. Esse trabalho de articulação é relatado por membros do governo estadual e municipal e também por membros da sociedade civil que buscam alianças visando apoio para suas propostas.

Tradicionalmente a articulação entre os membros é restrita a cada esfera governamental e entre a sociedade civil, entre aquelas entidades que têm algum interesse ou ideologia comum. Segundo relatos apresentados nas entrevistas, pode se afirmar que tem ocorrido no Comitê a

articulação entre pessoas e entidades que nunca haviam interagido anteriormente, inclusive rompendo barreiras históricas. Com relação às Operações Relacionais pode se dizer que a adição de novos elementos e novas características às Operações Relacionais que já existiam seja entre as pessoas ou entre os órgãos e entidades configura uma inovação incremental de acordo com a classificação elaborada por Gallouj e Savona (2009).

Aspectos gerais do processo de articulação entre os membros do Comitê Gestor

a) Processo de ajustamento a partir do reconhecimento mútuo

A articulação no Comitê Gestor é um processo contínuo que decorre de um processo de ajustamento das regras do jogo a partir de um processo de reconhecimento mútuo entre os interlocutores ao longo do tempo. O processo de estabelecimento de novas relações entre pessoas e entidades é destacado pelos entrevistados como uma evolução que tem ocorrido desde a instalação do Comitê e que se aprofunda no decorrer do tempo. A seguinte fala corrobora essa afirmação:

“Há mudanças pelo fato dos membros já se conhecerem e por isso já se sabe quais são os limites de cada um e fica clara qual é a posição de cada um” (GF6).

b) Mapeamento de atores e interesses

O processo de articulação tem possibilitado o mapeamento dos interesses de cada membro e das posições defendidas por cada um dentro do Comitê Gestor. As entrevistas destacam o fato de estar em processo de evolução contínua o conhecimento de cada membro e entidade e com isso a possibilidade de mapear os interesses de cada um visando estabelecer relações de acordo com a proximidade e com os interesses identificados por cada pessoa ou entidade.

c) Formação de grupos para fortalecer a atuação no Comitê Gestor

A articulação e o diálogo entre os membros do Comitê Gestor têm levado à formação de grupos para atuar e interferir no Comitê Gestor de forma alinhada conforme os interesses de cada

membro. Todo o processo de conhecimento e reconhecimento mútuo assim como também o mapeamento de interesses entre os membros tem possibilitado uma atuação em grupo visando a defesa de ideias dentro do Comitê Gestor e, conseqüentemente, o acesso a recursos através da articulação e formação de alianças para a aprovação de projetos.

Articulação dos membros representantes dos Governos Municipais

a) Articulação através do Consórcio de Municípios

A articulação entre as prefeituras municipais é feita através do Consorcio Belo Monte, que é o consórcio dos municípios da área de abrangência do PDRSX e tem como objetivo fortalecer a representatividade dos municípios no Comitê Gestor e a obtenção de recursos do PDRSX através do fortalecimento do grupo.

b) Articulação das Prefeituras com a sociedade civil

As prefeituras municipais também fazem articulação com a sociedade civil local através do diálogo e discussão buscando o apoio a ideias e a projetos a serem apresentados no Comitê Gestor pelas prefeituras dos municípios buscando a formação de grupos de apoio que votem a favor de determinados projetos. Esse processo é evidenciado na fala abaixo:

“A articulação é feita entre os prefeitos através do Consorcio Belo Monte e também através de discussão ampla com a sociedade civil”. (GM1)

5.4.5. Competências (C)

Tipologia de Inovação	Elementos	Tópicos de cada elemento
Inovação Radical	Mudança cultural – responsabilização e comprometimento	1- Transparência 2- Participação social como um elemento definidor do desenvolvimento 3- Comprometimento 4- Confiança e aproximação entre os membros 5- Respeito às regras
	Participação social e tomada de decisão	1- Mudança nos padrões de tomada de decisão 2- Participação e co-responsabilidade

Quadro 16: Competências - Mudanças na forma de atuação dos membros do Comitê Gestor.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas e na análise documental

As mudanças identificadas nas Competências dos participantes do Comitê Gestor foram divididas em duas categorias de análise que permitiram distinguir mudanças na forma de atuação dos membros e o desenvolvimento de capacidades e competências nos membros do Comitê Gestor.

Mudanças na forma de atuação dos membros do Comitê Gestor - Esta categoria contempla as mudanças causadas na atuação dos membros pela sua participação no Comitê Gestor. Refere-se a mudanças relacionadas ao comportamento dos membros como parte do Comitê, ao processo de aprendizado decorrente da participação no Comitê e à mudança de papel social que os membros atribuem ao seu papel como representantes e tomadores de decisão.

Segundo Gallouj e Savona (2009), uma inovação é radical quando se criam novas Competências ou características que não existiam previamente, as mudanças ocorridas nas Competências dos membros do Comitê Gestor podem ser classificadas como uma Inovação Radical.

No Brasil não há uma tradição de participação social na tomada de decisões sobre políticas públicas. O Comitê Gestor promove uma experiência nova de participação democrática e paritária para a tomada de decisão sobre a alocação de recursos do PDRSX. Essa experiência, porém requer normas, procedimentos e processos de aprendizado que levam tempo e que constituem uma mudança importante não só para a implementação de políticas públicas, mas para um exercício mais completo da cidadania. Para Denhardt (2012) a cidadania requer a aquisição ou desenvolvimento de qualidades de caráter e de virtudes cívicas que possibilitem “o conhecimento dos problemas públicos e também um senso de pertencimento, de interesse pelo todo e de laços morais com a comunidade cujo destino esta em jogo” (DENHARDT, 2012, p. 255).

a) Mudança cultural – responsabilização e comprometimento

A participação social é um elemento definidor do desenvolvimento de um país e de uma região, porém para que a participação seja efetiva são necessários o comprometimento e a responsabilização dos atores. A inclusão da sociedade para participar do Comitê Gestor demanda

mais transparência dos gestores públicos e cria a necessidade dos participantes se responsabilizarem e se comprometerem com suas decisões (DENHARDT, 2012).

Evidências apresentadas nas entrevistas indicam que tem havido uma evolução no compromisso e no comprometimento dos participantes do Comitê Gestor e dos órgãos que participam com relação aos objetivos do Comitê e do PDRSX. Além disso, tem havido também um fortalecimento das parcerias entre os entes da federação e a sociedade para a atuação na região do Xingu.

Um aspecto salientado nas entrevistas é que o convívio no período desde a instalação do Comitê Gestor tem permitido a construção de relações de confiança e a aproximação entre os membros dos diversos segmentos e organizações, mesmo em casos de embates ideológicos históricos.

Além da evolução da confiança entre os membros, os entrevistados apontam para o fato de que há um avanço no reconhecimento e respeito às regras estabelecidas e acordadas por todos os membros do Comitê, proporcionando um aprendizado do grupo no que se refere ao respeito às regras e normas aceitas de forma conjunta. Essa mudança pode ser percebida nas falas abaixo:

“Quanto melhor a participação e a integração entre os atores maiores as chances de desenvolvimento” (GF2).

“É importante para sociedade se sentir ator relevante na tomada de decisão e na implementação de políticas públicas” (GF4).

“A participação requer uma mudança cultural e leva tempo para a sociedade deixar de ser apenas demandante de políticas públicas e passar a ser coparticipe” (GF2).

“É um espaço democrático, mas que requer comprometimento e responsabilização” (GF2).

b) Participação social e tomada de decisão

De acordo com os entrevistados, o Comitê Gestor cria um espaço em que é possível desenvolver a cultura de participação social e de corresponsabilidade na tomada de decisão. A configuração do Comitê Gestor quebra os padrões de tomada de decisão tradicionais e também o processo de implementação de políticas públicas de cima pra baixo (*top-down*): “Dialogar com o governo é um aprendizado” (SC4).

Tipologia de Inovação	Elementos	Tópicos de cada elemento
Inovação Radical	Aprendizado Individual	1- Compreensão do papel de membro do Comitê Gestor 2- Desenvolvimento de habilidades para participar em discussões coletivas 3- Adequação de postura a partir da assimilação do ambiente
	Aprendizado Coletivo	1- Participação em um ambiente heterogêneo 2- Melhor processamento dos problemas 3- Melhor compreensão da realidade 4- Aquisição de conhecimentos e desenvolvimento de habilidades para a proposição de projetos

Quadro 17: Competências - Desenvolvimento de capacidades e competências nos membros do Comitê Gestor.

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas e na análise documental

Desenvolvimento de capacidades e competências nos membros do Comitê Gestor - A participação no Comitê Gestor tem proporcionado um processo coletivo de aprendizado onde se destacam alguns aspectos relacionados ao aprendizado individual e desenvolvimento de habilidades assim como também processos de aprendizado coletivo pelos membros do Comitê Gestor. A partir das entrevistas foram identificados aspectos relacionados tanto ao aprendizado individual como coletivo apresentados abaixo:

a) Aprendizado Individual

- Houve um avanço na compreensão dos membros sobre o seu papel como membro no Comitê Gestor de forma individual, porém, ainda se identificam dificuldades na compreensão clara do papel e dos objetivos do Comitê Gestor como coletivo.

- Desenvolvimento da habilidade de fazer discussões coletivas e participar em um ambiente heterogêneo em que as regras exigem a compreensão e o respeito às diferenças;
- Desenvolvimento da habilidade de discutir propostas de acordo com a metodologia estabelecida e defender propostas e pontos de vista junto aos demais membros.
- Adequação de postura e de atuação de cada membro conforme as condições do cenário e a necessidade de interferência, dando espaço de atuação para todos os membros no Comitê Gestor.

b) Aprendizado Coletivo

- A participação no Comitê Gestor é um processo de aprendizado coletivo. A composição heterogênea tem promovido um aprendizado no sentido de saber lidar e dialogar em um espaço democrático com representantes das três esferas governamentais além de representantes de movimentos sociais e sindicatos como também entidades patronais e entidades ambientalistas.
- O Comitê Gestor cria uma oportunidade de convivência em um espaço multissetorial em que se exige o destensionamento e se pressupõe a discussão, a negociação e a interação entre os membros, ouvindo o outro e respeitando os pontos de vista.
- A participação no Comitê Gestor tem promovido um melhor processamento dos problemas através da apuração de maneira mais “científica” de fatos da realidade melhorando o conhecimento dos membros sobre os problemas da região e desfazendo “mitos”.
- A dinâmica da participação no Comitê Gestor tem possibilitado aos membros uma melhor compreensão sobre a realidade local, sobre os atores envolvidos no processo e sobre as condições do cenário em que se participa.
- Os critérios estabelecidos pelo Comitê Gestor para a proposição de projetos demandaram dos membros do Comitê Gestor o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos novos visando a captação de recursos do PDRSX.

As falas abaixo evidenciam a percepção dos entrevistados no que se refere aos processos de aprendizado:

“O estabelecimento de requisitos para propor projetos para ter acesso aos recursos levou a necessidade de se desenvolver para poder captar recursos” (GF2).

“As Prefeituras municipais promoveram cursos para os servidores públicos com o objetivo de desenvolver sua capacidade de elaborar e propor projetos e se habilitar para captar recursos do PDRSX e também de políticas públicas disponibilizadas pelo governo federal” (GF2).

“Não se busca construir o consenso sobre uma visão única sobre um problema, o objetivo é achar pontos de convergência e de conexão na busca pelo desenvolvimento da região” (SC3).

“A participação no Comitê Gestor é vista como a possibilidade de participar de uma experiência nova, inédita nesse formato no Brasil” (GM1).

“Alguns membros do CG não tem capacidade institucional para se equipar e participar em pé de igualdade com os demais membros”. (SC5)

Um dos aspectos mais relevantes dos resultados encontrados por este trabalho está relacionado com a mudança cultural que a participação no Comitê Gestor tem provocado em seus membros. A perspectiva do Novo Serviço Público aponta como aspecto significativo o papel dos cidadãos na busca do interesse público e dos interesses coletivos. Segundo Denhardt (2012), a cidadania requer a aquisição ou desenvolvimento de qualidades de caráter e de virtudes cívicas que possibilitem “o conhecimento dos problemas públicos e também um senso de pertencimento, de interesse pelo todo e de laços morais com a comunidade cujo destino está em jogo” (DENHARDT, 2012, p. 255).

5.5. Relações entre os Elementos Constituintes dos Serviços prestados pelo Comitê Gestor do PDRSX

Um aspecto que deve ser ressaltado neste trabalho é que todas as mudanças e transformações identificadas são fruto de interações contínuas e constantes que se desenvolvem a partir do processo de prestação de serviços pelo Comitê que por si, representa o processo de implementação de uma política pública. Grande parte das mudanças identificadas está diretamente relacionada a mudanças ou ao acontecimento de outras ações ao longo do processo de prestação dos serviços e os efeitos dessas inter-relações entre os elementos é que possibilitam a prestação de serviços como um resultado. A seguir a Figura 2 apresenta o modelo teórico que apresenta o serviço prestado (Y) como resultado das operações que ocorrem entre os componentes do serviço (M, I, K e R) e as competências (C) utilizadas para realizá-lo e em seguida são apresentadas algumas inter-relações identificadas entre os elementos dos serviços prestados pelo Comitê e seus efeitos nos resultados da prestação dos serviços finais.

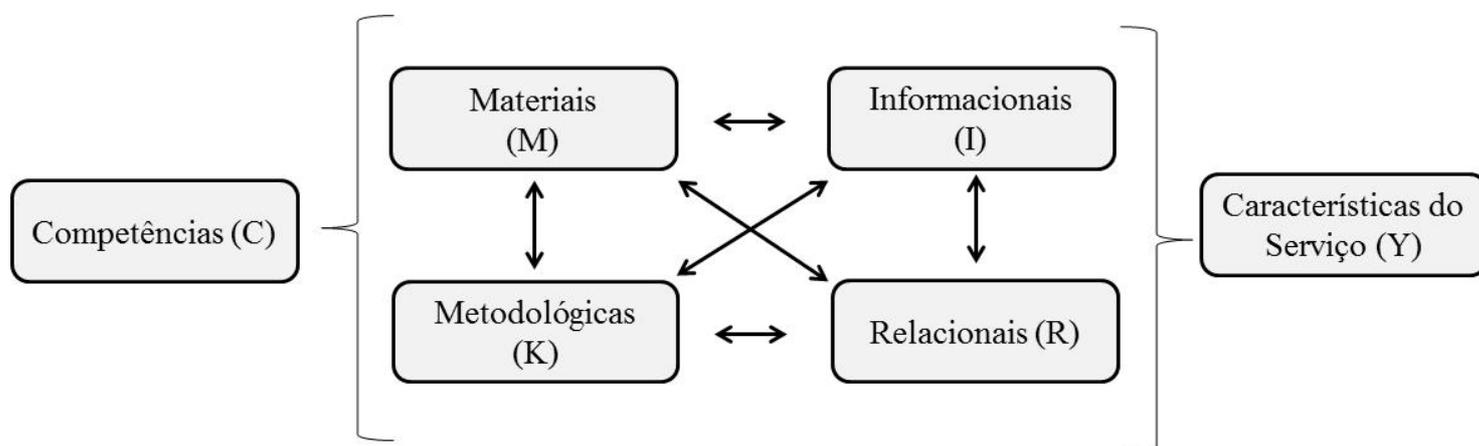


Figura 3: Modelo Teórico

Fonte: Elaboração própria com base em Djellal e Gallouj (2005).

As mudanças no fluxo de informações (I) entre os membros do Comitê Gestor e entre as entidades representadas no Comitê têm provocado mudanças na forma de atuação dos membros no Comitê Gestor que, a partir de um melhor conhecimento da região e dos problemas e da

realidade local, podem exercer sua função de forma mais consciente e eficaz. Também se verifica um fluxo de informações institucionais sobre programas e políticas públicas das esferas governamentais para os membros do Comitê que também tem provocado mudanças no nível informacional e na forma de atuação dos membros do Comitê. As mudanças no acesso e no fluxo de informações a partir da formação de diversos fluxos em vários sentidos e do papel informativo que os membros do Comitê também exercem, têm provocado mudanças nas competências (C) dos membros por meio de processos de aprendizado contínuos. Essas mudanças têm provocado alterações no serviço final que é prestado pelo Comitê Gestor (Y) tendo em vista que informações mais aderentes à realidade têm provocado a adequação de políticas e programas governamentais com o objetivo de solucionar os problemas da forma mais adequada possível.

Cabe destacar que a interação entre as operações informacionais, o desenvolvimento de competências por parte dos membros e as alterações nos serviços finais prestados pelo Comitê ocorre de forma contínua em um ciclo de mudanças constantes.

A organização de procedimentos de trabalho a partir de normas e diretrizes é parte importante de qualquer instância coletiva, principalmente quando há que se deliberar sobre a aplicação de recursos financeiros. Os trabalhos do Comitê Gestor se iniciaram a partir da orientação dada pelo Regimento Interno que estabelece as diretrizes e procedimentos de trabalho e também os princípios que regem o Comitê. Ao longo dos trabalhos dos membros nas Câmaras Técnicas e na Plenária do Comitê Gestor foram feitas alterações procedimentais (K) visando o funcionamento adequado do Comitê de acordo com as necessidades identificadas. A participação dos membros provocou mudanças nas suas competências (C) e nas operações relacionais (R).

A participação em um ambiente coletivo, com composição heterogênea que visa deliberar sobre recursos que são objeto de diversos interesses, exige o desenvolvimento de habilidades e competências para saber lidar com os demais membros e com o conjunto de interesses envolvidos. A articulação entre os membros do Comitê (R) promove um processo de ajustamento do comportamento dos membros a partir do reconhecimento mútuo e da identificação de interesses e do mapeamento dos atores. Entre os exemplos de mudanças, cabe salientar a formação de alianças entre grupos visando a aprovação de projetos e o acesso aos recursos do PDRSX.

O Edital de Projetos, elaborado para normatizar a proposição, seleção e classificação dos projetos pelo Comitê Gestor (K) demandou um processo de aprendizado por parte dos membros e das entidades visando a adequação dos projetos às diretrizes do Edital para sua submissão ao Comitê. O aprimoramento do processo seletivo tem como consequência a submissão de projetos melhor elaborados que cumprem requisitos básicos e que têm maior exequibilidade. Essa mudança metodológica, portanto, também impacta as competências dos membros (C) e a prestação de serviços pelo Comitê Gestor (Y) no sentido de que os projetos aprovados têm maiores chances de responder às demandas e resolver os problemas apontados.

Outra mudança nas operações metodológicas (K) identificada no Comitê Gestor se refere à alteração dos processos de trabalho dos membros do Comitê Gestor representantes do Governo Federal nos seus órgãos através da criação de grupos de trabalho ministeriais para acompanhar as ações do Comitê Gestor como também a implementação de políticas públicas sob responsabilidade de cada pasta. Essa transformação nos procedimentos de trabalho dos órgãos envolvidos com o Comitê Gestor através dos seus representantes, tem provocado mudanças na implementação de políticas públicas (Y), em razão de um acompanhamento intenso das ações como também da responsabilidade dos representantes do governo federal perante os demais membros do Comitê Gestor e da sociedade que cobram a implementação das ações de forma adequada e célere.

Além dessas mudanças, também se verificam mudanças nos procedimentos de trabalho dos órgãos governamentais (K) no sentido de coordenar as ações de cada órgão e destas com as ações implementadas pelo empreendedor da Usina Hidrelétrica de Belo Monte como condicionantes socioambientais para evitar a replicação de ações e aplicação de recursos do PDRSX em medidas que estejam sob a responsabilidade do Estado ou do empreendedor. Em suma, esse trabalho de coordenação tem o objetivo de fazer com que o Comitê Gestor aplique os recursos do PDRSX da forma mais efetiva evitando a sobreposição de ações.

Um aspecto que deve ser mencionado pela importância que tem para o resultado dos serviços prestados pelo Comitê Gestor é a mudança cultural que a participação no Comitê tem promovido nos seus membros. Como já foi mencionado anteriormente, o fluxo de informações, a interação entre os membros e sua articulação dentro do Comitê têm um papel relevante para a

consecução dos objetivos do PDRSX. Entretanto, o aspecto que talvez tenha os efeitos mais duradouros é a transformação nos membros do Comitê pelo processo participativo através do aprendizado individual e coletivo. A participação em uma instância deliberativa que tem o poder de definir a aplicação de recursos para um plano de desenvolvimento por meio da discussão e do debate dentro de um grupo heterogêneo gera transformações tanto no nível individual como coletivo. Ou seja, quem já participou, nunca mais volta a aceitar a imposição de decisões (GF5). Junto com esse aprendizado estão presentes as noções de responsabilidade e de comprometimento tendo em vista que um grupo heterogêneo está decidindo sobre projetos que irão transformar uma realidade coletiva e pelos quais todos serão cobrados e responsabilizados. Uma transformação em particular que cabe salientar é o fato da sociedade civil membro do Comitê estar passando por um processo em que deixa de ser apenas demandante de políticas públicas para ser corresponsável e copartícipe na tomada de decisão.

Essas transformações nas competências dos membros do Comitê Gestor (C) afetam os serviços prestados pelo Comitê (Y) se considerarmos que uma participação efetiva produz decisões democráticas e legítimas. Além disso, a participação na tomada de decisão empodera aqueles que participam ao mesmo tempo em que estes também são demandados quanto à transparência e a responsabilidade sobre as decisões.

O caráter processual da prestação de serviços e da implementação de políticas públicas são aspectos que devem ser salientados nos processos de inovação identificados por este trabalho. As mudanças e transformações na prestação de serviços ocorrem de forma contínua em um ciclo de mudanças constantes. O aspecto processual da prestação de serviços destacado por Gadrey (2000) é corroborado pelos resultados encontrados por este trabalho.

Além de o aspecto processual ser um fator inerente à prestação de serviços e à implementação de políticas públicas, os resultados dos serviços prestados são fruto das inter-relações ocorridas entre os diversos elementos que compõem os serviços. Este trabalho corrobora as afirmações de Djellal e Gallouj (2005) e de Gallouj e Savona (2009) quando estes afirmam que não só as diversas atividades de serviço que compõem o serviço final interferem umas nas outras para gerar os resultados esperados como também os elementos que compõem cada serviço prestado se combinam e influenciam mutuamente para a geração do resultado final esperado.

5.6. Inovações nos Elementos Constituintes e seus efeitos nos Serviços prestados pelo Comitê Gestor

O caráter inovador intrínseco ao Comitê Gestor pode ser analisado em dois aspectos distintos. O primeiro diz respeito ao Comitê Gestor visto como um espaço novo, um *locus* para discussão sobre a implementação de políticas públicas cuja composição e atribuições lhe conferem um caráter inovador. Por outro lado o Comitê Gestor também pode ser visto como uma instância prestadora de serviços públicos em que a diferença com relação à forma tradicional de fazer políticas públicas se apresenta na configuração democrática em que ocorre a discussão e definição sobre a alocação dos recursos do PDRSX pelos membros a partir da seleção e execução de projetos. A partir da análise desses dois aspectos pelos quais se pode caracterizar o Comitê Gestor como uma inovação pode ser dizer que os resultados dos serviços prestados pelo Comitê Gestor são inovadores, sejam eles resultados diretos ou indiretos.

Nas sessões anteriores dos resultados foram apresentadas as inovações identificadas nos Elementos Constituintes dos Serviços e também nas Competências dos membros do Comitê Gestor. Cada mudança nesses elementos produziu inovações que têm uma relação direta com o resultado dos serviços prestados pelo Comitê. Na sessão 5.4 foram apresentadas as relações entre os elementos e as competências e alguns dos efeitos que essas relações provocam nos serviços prestados. A seguir, são apresentadas as mudanças identificadas na prestação dos serviços pelo Comitê Gestor (Y). As inovações foram divididas em dois grupos: O Comitê Gestor e a definição sobre a alocação de recursos e o Comitê Gestor como uma nova forma de fazer Políticas Públicas.

O Comitê Gestor e a definição sobre a alocação de recursos - O Comitê Gestor do PDRSX apresenta um caráter inovador em relação a outros conselhos que definem e discutem políticas públicas pelo fato de que além de incluir a sociedade na discussão de uma proposta de desenvolvimento regional no entorno de um grande empreendimento, o Comitê Gestor dispõe de recursos a serem geridos e destinados para ações de desenvolvimento sustentável conforme um Plano de Desenvolvimento. Além da discussão referente aos recursos destinados ao PDRSX o Comitê Gestor também se propõe a debater a alocação de recursos públicos pela articulação entre

os instrumentos de planejamento governamental. A seguir são detalhados quatro elementos que caracterizam a inovação neste grupo.

Participação social e legitimidade das decisões

Pode-se dizer que a composição do Comitê Gestor é uma das características inovadoras que conferem ao Comitê uma ampla representatividade que conseqüentemente define o que é uma gestão democrática. A composição do Comitê somada às suas atribuições de definição sobre a alocação de recursos vinculados a um plano de desenvolvimento regional configura uma nova forma de fazer políticas públicas e de gerir recursos.

a) Gestão democrática e legítima de recursos

A instituição do Comitê Gestor do PDRSX com sua composição heterogênea é percebida pelos membros como uma forma democrática e participativa de gerir recursos. A tomada de decisão pelos membros do Comitê Gestor legitima as decisões e a alocação dos recursos do PDRSX conferindo transparência à tomada de decisão e ampliando a responsabilidade dos tomadores de decisão.

“A composição do Comitê Gestor é a mudança mais significativa, é a grande chave do PDRSX. É um grande passo colocar 15 pessoas da sociedade para discutir com 15 pessoas do governo os assuntos do PDRSX e decidir sobre a alocação dos recursos” (SC1).

“Apesar da heterogeneidade da composição do Comitê Gestor e da grande variedade de setores que o compõe, são identificadas falhas de representação. Entretanto, a percepção geral dos membros é de que a sociedade esta bem representada” (GF5).

b) Transparência e Responsabilização

A configuração multisetorial do Comitê Gestor confere transparência às decisões tendo em vistas que estas são tomadas por um grupo de pessoas oriundas de esferas de atuação diversas ao contrario de uma tomada de decisão monocrática. Essa configuração é também uma forma de

controle social e de prestação de contas à sociedade ao envolvê-la na tomada de decisão e ao torna-la corresponsável no processo de tomada de decisão. Existe um sentimento de responsabilização dos membros do Comitê Gestor derivado da participação na elaboração de propostas e na tomada de decisão sobre a alocação de recursos. Esse sentimento é evidenciado pela fala abaixo:

“O fato de decidir sobre a alocação de recursos provoca uma divisão de responsabilidades no sentido de que se deu certo ou errado a responsabilidade é de todos”. (SC4)

c) Definição sobre alocação de recursos e empoderamento da sociedade

Há um empoderamento da sociedade, derivado da participação no Comitê Gestor, que promove a mobilização social na demanda por recursos e ações do governo, instigando o desenvolvimento de valores cívicos e de participação social. No caso do Comitê Gestor, o fato de haver recursos disponíveis para alocação promove um maior empoderamento dos participantes na transformação social que se deseja, isso é corroborado pela fala abaixo:

“O ineditismo do Comitê Gestor em relação a outros conselhos que definem políticas públicas é que o Comitê Gestor dispõe de recursos a serem destinados para ações de desenvolvimento sustentável conforme um Plano de Desenvolvimento.” (GF6).

Inovação para o setor elétrico e para o desenvolvimento regional

a) Previsão de recursos no leilão da Usina Hidrelétrica para o PDRSX

Membros do Comitê Gestor apontam a possibilidade da iniciativa do Comitê Gestor do PDRSX se transformar em um modelo a ser implementado em outras obras de infraestrutura do país, corroborada pela fala abaixo:

“A elaboração do PDRSX com a previsão de recursos no Edital do Leilão da Usina de Belo Monte para serem aplicados em um Plano de Desenvolvimento Regional é uma inovação

para a política do setor elétrico e para o desenvolvimento regional no entorno de grandes empreendimentos.” (GF1).

Alocação dos recursos do PDRSX

Um dos diferenciais do Comitê Gestor em relação a outros conselhos é exatamente a disponibilidade de recursos a serem aplicados de acordo com um plano de desenvolvimento e o fato da gestão desses recursos ser realizada de forma democrática conforme a composição do Comitê Gestor. A definição sobre a alocação de recursos, porém, depende inicialmente da proposição e seleção de projetos que materializem as diretrizes do PDRSX. Além disso, os projetos não devem substituir atribuições do governo ou as responsabilidades do empreendedor da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, exatamente para evitar a replicação de ações. Uma das atribuições previstas para o Comitê Gestor é a construção de mecanismos de avaliação sobre a alocação de recursos, tendo em vista que de antemão não é possível ter certeza de que a participação social garante uma alocação de recursos melhor. Essa necessidade de avaliação é evidenciada pela fala abaixo:

“É preciso ter mecanismos que avaliem e permitam corrigir rumos evitando cometer erros”. (SC3)

Alocação de recursos públicos

a) Priorização e Territorialização de políticas públicas

O Comitê Gestor tem promovido uma territorialização na implementação de políticas públicas pelos órgãos governamentais no sentido de que tem se feito recortes das ações setoriais para um determinado território, neste caso a região do Xingu e Transamazônica, apesar da maioria dos programas e políticas públicas ser implementados em nível nacional. Além dos

recursos do PDRSX o governo, por meio de suas ações setoriais, tem dado destaque à região como uma região prioritária para a implementação de políticas públicas. Essa mudança é ressaltada na fala abaixo:

“O Comitê Gestor cria um espaço em que as demandas sociais são ouvidas e levadas para as instâncias responsáveis por apontar soluções para problemas e garantir que serviços, recursos e políticas públicas cheguem à região”. (GF2)

Comitê Gestor como uma nova forma de fazer Políticas Públicas - Na implementação de grandes obras de infraestrutura, tradicionalmente a visão do empreendedor predomina na implementação de ações de mitigação e compensação de impactos decorrentes da implantação da obra devido ao seu poder econômico e à insuficiência na atuação do Estado. A segunda categoria se refere à mudança representada pelo Comitê Gestor do PDRSX.

O Comitê Gestor, instituído em função da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, representa uma mudança em relação à forma tradicional de implantação de grandes obras de infraestrutura, tendo em vista que obriga os órgãos e poderes públicos a cumprirem seus papéis e suas responsabilidades se fazendo presentes na região para acompanhar a implementação da obra e das demais políticas públicas relacionadas. O fato de o Comitê Gestor ser composto por membros das três esferas governamentais que são chamados a discutir e promover ações que visem melhorar as condições de vida no entorno da área de implantação de um grande empreendimento provoca uma maior envolvimento e uma atuação mais focada à resolução de problemas. Ao mesmo tempo em que o Estado atua, a sociedade também é chamada a exercer seu direito e dever cidadão de participar e exercer o controle sobre o que esta sendo feito na região.

Políticas públicas e grandes empreendimentos de infraestrutura

a) Sinergia entre a atuação do Estado e a implantação de grandes empreendimentos

O PDRSX foi idealizado com o objetivo de dotar a região do Xingu de políticas públicas e projetos que preparassem a região para receber um grande empreendimento como Belo Monte e mitigar problemas já existentes. Quando há uma grande mobilização em razão da implantação de um grande empreendimento que irá beneficiar todo o país, em regiões remotas marcadas pela ausência do Estado, é preciso aproveitar o momento e a oportunidade para implementar outras ações de políticas públicas que melhorem as condições socioeconômicas da região.

O Comitê Gestor é um mecanismo que promove a sinergia entre a atuação do Estado como responsável pela implementação de políticas públicas e a atuação do empreendedor responsável pelo empreendimento e pelas obrigações decorrentes dos impactos causados pela obra. Essa atuação coordenada e sinérgica é evidenciada pelas falas abaixo:

“O Comitê Gestor e o PDRSX são uma evolução do que se tem feito historicamente na implantação de grandes empreendimentos”. (GF5)

“É importante alertar que o PDRSX não pode substituir e não pode ser confundido com uma substituição das obrigações do governo e do Estado com relação às Políticas Públicas.” (GM1).

Construção de políticas públicas de forma democrática

a) Formato do Comitê Gestor como espaço democrático de construção de políticas públicas

A forma como o Comitê Gestor está estruturado com representação das três esferas governamentais e da sociedade civil é a forma de construir políticas públicas de forma democrática com uma instância de participação formal e legítima. As falas dos entrevistados corroboram essa afirmação:

“Ter um espaço formal e institucionalizado de participação e de definição de políticas por meio do diálogo com a sociedade civil e com as demais esferas em um é um ganho para a democracia” (GF6).

“Apesar de haver conflitos e embates de ideias, o Comitê Gestor possibilita que os conflitos sejam postos à mesa às claras para serem discutidos e negociados” (GF6).

“É uma nova forma de fazer parcerias para além do poder público, entre pessoas, organizações e governo, com recursos de varias fontes (privadas e públicas) visando o bem comum” (GF1).

b) Formato inovador e incertezas quanto aos resultados

O Comitê Gestor ainda é um espaço em construção, é uma iniciativa nova que esta em teste e que leva tempo até ser construída e assimilada pelos atores. A necessidade de verificação da boa execução do PDRSX está relacionada não só com a aprovação de projetos pelo Comitê Gestor, mas principalmente com a verificação da transformação social na prática. Por ser um espaço novo e uma nova forma de fazer políticas públicas, ainda não é possível avaliar a efetividade da sua atuação. A incerteza quanto aos resultados também é uma preocupação apontada pelos entrevistados, conforme a fala abaixo:

“Este modelo novo que está sendo implementado é um processo novo e desconhecido, não se tem literatura sobre isso e se esta descobrindo como fazer. O grande enigma é a tentativa de se mostrar que é possível fazer grandes projetos em concordância com a sociedade civil, em concordância com os interesses do estado, atendendo aos desejos de governo e de uma forma sustentável e sem causar maiores impactos à sociedade, ao meio ambiente e à economia.” (GE1).

Desenvolvimento Regional e perspectiva territorial

a) Ação integrada e articulada entre setor público e privado

O Comitê Gestor induz a necessidade de uma visão focada no território, em que diversos atores se debruçam sobre problemas de uma mesma região, buscando soluções a partir de ações

articuladas e integradas entre os órgãos e entidades membros a partir da gestão democrática de recursos. A fala abaixo evidencia essa integração:

“O Governo Federal é responsável pelo empreendimento de Belo Monte e também cabe ele compatibilizar as ações do Comitê Gestor com as políticas públicas implementadas na região e com as ações dos condicionantes do empreendimento”. (GF5)

b) Nova perspectiva para o desenvolvimento regional

Sob a ótica do desenvolvimento regional, o Comitê Gestor é mais um processo que tenta alterar o histórico do país nas tentativas de desenvolvimento regional. É um processo em construção em que se está tentando evitar cometer os erros do passado trazendo um outro olhar mais respeitoso do governo central em relação à região, à Amazônia e ao Estado do Pará.

“A experiência do Comitê Gestor do PDRSX deve continuar evoluindo, mas pode ser um modelo de política pública não só para a implantação de grandes empreendimentos, mas também para levar desenvolvimento regional para regiões deprimidas”. (GF5)

A implantação do Comitê Gestor como uma política pública que apresenta características inovadoras não só pelo seu formato, mas também pelos serviços prestados confirma a afirmação de Muglan e Albury (2003) de que o Setor Público possui capacidade inovadora e constantemente está produzindo novas ideias, novos processos e novas práticas decorrentes dos processos de inovação.

A experiência do Comitê Gestor como política inovadora vai ao encontro dos princípios democráticos propostos pela corrente teórica do Novo Serviço Público. Segundo Denhardt (2012) a tradição democrática dos países depende em grande medida da existência de cidadãos civicamente engajados. “Quando as comunidades estão engajadas em termos cívicos, aumentam os prospectos de melhoria das áreas de educação, pobreza urbana, crime e serviços de saúde. A democracia terá muito mais chance de sucesso se houver uma sociedade civil atuante e engajada.” (DENHARDT, 2012 p.258).

Peters (2010) afirma que o desafio para qualquer administrador é superar obstáculos, compreender e dominar problemas, usar a imaginação e a percepção para definir novas metas para o serviço público. A experiência do Comitê Gestor do PDRSX e participação dos seus membros como parte desse processo inovador confirmam a tentativa de superação de problemas e desafios por meio de iniciativas novas que promovam um esforço organizado para atingir as metas das ações administrativas dirigidas à melhoria do Serviço Público e permitam uma melhor prestação de serviços aos cidadãos.

6. CONCLUSÕES

Este capítulo apresenta as principais conclusões oriundas deste trabalho apresentando também as contribuições, limitações e recomendações em termos de agenda de pesquisa.

Uma das inquietações que motivou este trabalho foi a tentativa de verificar até que ponto o Estado e a Administração Pública adequam sua forma de atuação na tentativa de melhorar a prestação de serviços públicos atendendo às novas demandas sociais. Essa inquietação motivou a pesquisa bibliográfica sobre a evolução dos estudos sobre a Administração Pública e as novas abordagens e tendências sobre a atuação da Administração Pública.

A análise da implementação de políticas públicas como prestação de serviços é uma forma de trazer uma maior objetividade à análise sobre serviços que estão sendo prestados pelo Estado e também de esclarecer a maneira como ocorre o processo de prestação de serviços públicos. A Abordagem Integradora da Inovação em Serviços possibilitou a análise das mudanças na forma de atuar da Administração Pública com relação à implementação de políticas públicas na forma da prestação de serviços. Essa abordagem permitiu não só verificar as transformações nos elementos que compõem os serviços e as complexas inter-relações que se estabelecem entre os elementos mas também, como consequência, as transformações nos serviços finais.

A análise do caso do Comitê Gestor do PDRSX permitiu a compreensão do processo de implementação de uma política pública com características inovadoras além da compreensão dos serviços prestados pelo Comitê Gestor por meio da sua decomposição em elementos constitutivos. Essa análise possibilitou a verificação da ocorrência de inovações em cada um dos elementos e também nos serviços finais prestados pelo Comitê Gestor.

A análise do Comitê Gestor do PDRSX foi feita a partir de duas perspectivas:

1. Comitê Gestor como um espaço multisetorial criado a partir do princípio da participação democrática para ser um *locus* de debate e discussão ampla sobre problemas a serem resolvidos em um determinado território.

2. O Comitê Gestor como uma entidade para tomada de decisão sobre os recursos destinados ao PDRSX e execução dos projetos.

Os estudos sobre Administração Pública e políticas públicas permitiram lançar um olhar sobre o Comitê Gestor como uma nova forma de implementar políticas públicas e prestar serviços aos cidadãos tendo como base a perspectiva do Novo Serviço Público. A implantação do Comitê é um exemplo da aplicação prática dos princípios propostos pelo Novo Serviço Público no que tange ao caráter democrático estabelecido pelo Comitê demonstrado pela composição paritária dos membros, pela participação da sociedade de maneira formal no processo de discussão e na tomada de decisão, pela promoção de valores de cidadania e participação social, e também na busca pelo interesse público e o desenvolvimento e valorização das pessoas.

Ao olhar para o Comitê Gestor como uma instância prestadora de serviços públicos a Abordagem Integradora da Inovação se constituiu em ferramenta fundamental para analisar os serviços prestados pelo Comitê, em especial o processo de tomada de decisão sobre a alocação de recursos. Para além da análise dos serviços finais prestados, a Abordagem Integradora permitiu a análise de todos os elementos que compõem os serviços e as inúmeras inter-relações que ocorrem entre esses elementos para que se chegue à execução dos serviços finais e aos resultados desejados.

Partindo da análise dos resultados pode-se afirmar que o Comitê Gestor do PDRSX é inovador não só na forma como foi concebido como uma nova forma de implementar políticas públicas, que vai ao encontro das tendências democratizantes da Administração Pública propagadas pela abordagem do Novo Serviço Público mas também é inovador na forma e no processo como são prestados os serviços aos cidadãos numa relação de co-participação e co-responsabilização, assim como nos seus resultados finais alcançados pela prestação de serviços públicos.

O objetivo geral deste trabalho foi caracterizar o processo de inovação em políticas públicas tendo como caso o Comitê Gestor do PDRSX. Os resultados encontrados por este trabalho permitiram não só mostrar um exemplo de inovação na Administração Pública, em

especial na prestação de serviços públicos, mas mostrar que a inovação é um processo contínuo e, portanto, o Comitê Gestor do PDRSX como política pública inova e continua inovando.

Sob o enfoque deste trabalho, a Administração Pública inova não só na adesão aos princípios propostos pela abordagem do Novo Serviço Público, mas também inova constantemente ao aperfeiçoar a prestação de serviços públicos e adequar as políticas públicas às necessidades e demandas da sociedade.

Um dos principais propósitos deste trabalho foi aproximar a teoria da prática. Os resultados do trabalho demonstram não só a aplicação prática de abordagens teóricas relativamente novas como o Novo Serviço Público, mas também a adequação da forma de atuar do Estado na tentativa de prestar serviços aos cidadãos cada vez mais adequados às suas necessidades e demandas específicas.

Ao olhar o Comitê Gestor como resultado de um processo inovador no Setor Elétrico Brasileiro, também é possível afirmar que a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte aliada à elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu e ao Comitê Gestor do Plano é uma inovação para o setor e para a geração de energia no Brasil.

Essa inovação incorporada à forma de operação do Setor Elétrico brasileiro e em especial à implantação de grandes empreendimentos de geração de energia constitui uma mudança significativa em relação à forma tradicional de implantação de empreendimentos. Essa nova forma de agir do Setor Elétrico também dialoga com a necessidade de considerar demandas sociais e incorporá-las ao processo de tomada de decisão. O caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte constitui um exemplo da nova forma de operação do Setor Elétrico materializada pelo Comitê Gestor do PDRSX.

A seguir são elencadas as principais contribuições deste trabalho.

A análise da implantação do Comitê Gestor do PDRSX, considerando seu histórico e a sua relação com a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte possibilitou compreender a mudança na forma de atuação do Estado Brasileiro na viabilização de um empreendimento de grande porte a partir da consideração das demandas e reivindicações sociais.

Essa mudança de atuação também é nítida na forma de operação do Setor Elétrico brasileiro que passa a considerar como elemento chave a sociedade impactada pela construção de grandes empreendimentos hidrelétricos no seu planejamento, inclusive prevendo recursos para ações que, como o PDRSX, criem condições para o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da sociedade.

Este trabalho contribui para a integração entre áreas do conhecimento como o estudo de políticas públicas, o estudo dos serviços e o estudo da inovação em serviços buscando elementos de convergência entre diferentes áreas do conhecimento o que possibilitou uma análise mais completa do caso do Comitê Gestor e também das diversas dimensões que envolvem a inovação em políticas públicas.

Este trabalho contribui para a tentativa de integração entre a política e a administração a partir de uma melhor compreensão dos processos de implementação de políticas públicas, conciliando os interesses empíricos com interesses pela resolução de problemas relevantes para a sociedade.

A análise das políticas públicas como prestação de serviços permitiu estabelecer uma aproximação entre os estudos sobre políticas públicas e a literatura sobre serviços. O olhar sobre as políticas públicas como uma forma de prestar serviços aos cidadãos permitiu uma materialização da política pública que passa a ser vista não só como um instrumento do Estado, mas como uma forma de mudar as condições das pessoas e da sociedade.

Ao considerar a prestação de serviços públicos uma forma de mudar as condições das pessoas e da sociedade, cria-se uma condição que possibilita uma melhor gestão sobre a política pública vista como uma prestação de serviços. Ao analisar os serviços é possível ter uma melhor percepção sobre os objetivos estabelecidos, sobre os resultados desejados e sobre a forma de alcançá-los.

Este trabalho possibilitou a aplicação de um modelo de análise concebido para o estudo dos serviços em uma realidade complexa como a Administração Pública e, em especial na realidade da implementação de políticas públicas no Brasil. A aplicação do modelo propiciou um melhor entendimento sobre o próprio modelo de análise com seus alcances e limites.

A decomposição funcional dos serviços permitiu caracterizar as relações entre os elementos constituintes que compõem os serviços permitindo uma melhor compreensão sobre a forma como as múltiplas variáveis exercem influência umas sobre as outras e de como essas múltiplas influências afetam a dinâmica dos próprios serviços prestados.

Este trabalho confirma um dos princípios apontados pela Abordagem Integradora da Inovação em Serviços de que para enxergar a inovação em serviços, o serviço precisa estar sendo prestado. Esse princípio reforça a noção de processo da prestação de serviços e da dinâmica circular e contínua que é estabelecida entre as mudanças nos elementos constitutivos durante a prestação do serviço e a ocorrência de inovações nos serviços finais. Pode-se afirmar, portanto, que o estudo da dinâmica da inovação em serviços é um processo contínuo.

A seguir são apresentadas as limitações do trabalho como um todo, inclusive com relação aos aspectos metodológicos:

1. Pouca produção acadêmica na literatura de inovação em serviços sobre inovação na prestação de serviços públicos e a implementação de políticas públicas;
2. Pouca produção acadêmica dedicada ao estudo de processos de inovação no Setor Público, principalmente no que tange à implementação de políticas públicas no Brasil;
3. Limitação da produção acadêmica sobre inovação no Setor Público à análise de premiações a iniciativas inovadoras;
4. Dissociação entre a produção acadêmica sobre inovação e sobre novas abordagens teóricas sobre a Administração Pública e a prática de implementação de programas e políticas públicas;
5. Apesar da amostra deste trabalho ser representativa da população, não foi possível entrevistar toda a população pretendida em função do contexto político do momento pós-eleitoral;
6. Os dados obtidos nas entrevistas apesar de constituírem documentação de valor inestimável, naturalmente apresentam o viés ou a percepção individual de cada entrevistado, sujeitos, portanto, às percepções e limitações individuais;

7. O Comitê Gestor do PDRSX, caso estudado por este trabalho, é uma iniciativa relativamente recente, limitando os resultados do trabalho às percepções e resultados obtidos até o momento da pesquisa, não sendo possível realizar um estudo sobre os resultados finais ou impactos da política pública sobre a sociedade.

Recomendações para o aprofundamento teórico e o estudo de práticas inovadoras no Serviço Público:

1. Estudos que identifiquem o impacto real da inovação em políticas públicas para a sociedade e os cidadãos;
2. Estudos que identifiquem que mudanças concretas decorrem da implementação de políticas públicas inovadoras;
3. Estudar de que forma as diferentes competências influenciam a prestação de serviços públicos;
4. Identificar quais os efeitos produzidos pela interação entre os elementos constitutivos dos serviços e o que essas inter-relações geram de impacto final no estudo das políticas públicas;

7. REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Edital do leilão 06/2009 da ANEEL**. Brasília, 2009. 42 p. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/editais_transmissao/documentos_editais.cfm?IdProgramaEdital=71> Acesso em: 11 jan. 2013.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. Estudo introdutorio. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2007. v. 1.
- ARNABOLDI, M.; AZZONE, G.; PALERMO, T. Managerial innovations in central government: not wrong, but hard to explain. **International Journal of Public Sector Management**, v. 23, n. 1, p. 78-93, 2010.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, p.229, 2011.
- BARRAS, R. **Towards a theory of innovation in services**. Technical Change Centre: London, UK, 1986.
- BESLEY, T.; GHATAK, M. Reforming public service delivery. **Journal of African Economies**, v. 16, AERC Supplement 1, p. 127-156, 2007.
- BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. 2. ed. New York: M. E. Sharp, 2005.
- BITRAN, G. R.; LOJO, M. A framework for analyzing service operations. **European Management Journal**, v. 11, n. 3, p. 271-282, 1993.
- BRASIL. Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2010a. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Plano decenal de expansão de energia: 2006/2015**. Brasília, DF, 2006. 302 p.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: fatos e dados**. Brasília, DF, 2011a. 10 p.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: Perguntas Frequentes**. Brasília, DF, 2011b. 3 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Entidades e prefeituras recebem os primeiros equipamentos e materiais do xingu sustentável**. Brasília, DF, 03 fev. 2012.

Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=8039&cat=475&sec=61>> Acesso em: 15 mar. 2012.

BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território da Cidadania Transamazônica Estado do Pará**. Altamira: FVPP, 2010b. 134p. Disponível em:

<http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio095.pdf> Acesso em: 18 dez. 2012.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Representação da Sociedade Civil no Comitê Gestor do PDRS – Xingu**. Brasília, DF, 2011c. Disponível em:

<<http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/arquivos-novos/ConvocatoriaXINGU.pdf>> Acesso em: 15 out. 2012.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Resultado do processo seletivo para representação da Sociedade Civil no Comitê Gestor do PDRS – Xingu**. Brasília, DF, 2011d.

Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/arquivos-novos/arquivos-novos-2011/Resultado%20do%20processo%20seletivo%20para%20o%20Comite%20Gestor2.pdf>> Acesso em: 15 out. 2012.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu**. Brasília, DF, 2010. Disponível em:

<<http://www.casacivil.gov.br/.arquivos/xinguinternet.pdf>> Acesso em: 10 mar. 2012.

CHANG, C.; ROBIN, S. Public policy, innovation and total factor productivity: an application to Taiwans manufacturing industry. **Mathematics and Computer in Simulation**, v. 79, n. 3, p. 352-367, 2008.

COMITÊ GESTOR DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU (CGDEX). Resolução nº 001, de 17 jun. 2011. Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu de que trata o art. 2º do Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010. **Documentos internos do CGDEX**, Brasília, DF, 2011. 8 p.

CONSIDINE, M.; LEWIS, J. M. Innovation and innovators inside Government: from institutions to networks. **Governance**, v. 20, n. 4, p. 581-607, 2007.

DAVID, R. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, B.; DENHARDT, J. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**. Washington 60 (6), pp. 549-559, 2000.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Orgs.) **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. Mapping innovation dynamics in hospitals. **Research Policy**, v. 34, n. 6, p. 817-835, 2005.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. **Public services and the productivity challenge**, 2009. Disponível em:

<http://www.servppin.com/uploadFiles/ServPPIN_papers/Files_WP2/Public%20services%20and%20the%20productivity%20challenge.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2012.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. The innovation gap and the performance gap in the service economies: a problem for public policy. DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. (Orgs.). **The Handbook on innovation and services: a multi-disciplinary Perspective**. Eduard Elgar Publishers: Cheltenham, UK, 2010.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28/29, p. 107-156, abr. 1993.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2007. v. 2.

FARAH, M. F.S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações & Sociedade**, v. 15, p. 107-126, 2008.

FIGUEIRA NETTO, C. A.M.; FRANCO, H. C. B.; REZENDE, P. F. V. S. AHE Belo Monte: evolução dos estudos. In: Seminário Nacional de Grandes Barragens, 27, 2007, Belém. **Anais**. Brasília: Comitê Brasileiro de Barragens, 2007. Disponível em: <<https://www.eletronbras.com/ELB/services/eletronbras/ContentManagementPlus/FileDownload.Thr>

Svc.asp?DocumentID={D7EFE913-EA8E-42A7-8D28-5FFF2C719F46}&ServiceInstUID={5947E09B-BDF0-4A21-A48F-518B42072401}&InterfaceInstUID={75E11C49-A34C-4276-B9CE-256B5BE9EB6A}&InterfaceUID={72215A93-CAA7-4232-A6A1-2550B7CBEE2F}&ChannelUID={1D26C51F-7323-4BD4-A98C-C816FC6B58EB}&PageUID={46763BB8-3B05-432F-A206-C8F93CC3BA90}&BrowserType=IE&BrowserVersion=6 . Acesso em: 29 ago. 2012.

FITZSIMMONS, J. A.; FITZSIMMONS, M. J. **Administração de serviços**: operações, estratégia e tecnologia da informação. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

FREITAS, I. M. B.; VON TUNZELMANN, N. Mapping public support for innovation: a comparison of policy alignment in the UK and France. **Research Policy**, v. 37, n. 9, p. 1446-1464, 2008.

FUGLSANG, L. Bricolage and invisible innovation in public service innovation. **Journal of Innovation Economics**, v. 5, n. 1, p. 67-87, 2010.

GADREY, J. The double dynamics of services. **The Service Industries Journal**, v. 7, n. 4, p. 125-138, 1998a.

GADREY, J. Rethinking output in services. **The Service Industries Journal**, v. 8, n. 1, p. 67-76, 1998b.

GADREY, J. The characterization of goods and services: an alternative approach. **Review of Income and Wealth**, v. 46, n. 3, p. 369-387, 2000.

GALLOUJ, F. Innovating in reverse: services and the reverse product cycle. **European Journal of Innovation Management**, v. 1, n. 3, p. 123-138, 1998.

GALLOUJ, F. **Innovation in the service economy**: the new wealth of nations. Edward Elgar Publishers: Cheltenham, UK, 2002.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 19, n. 2, p. 149-172, 2009.

GALLOUJ, F.; TOIVONEN, M. Elaborating the characteristic-based approach to service innovation: making the service process visible. **Journal of Innovation Economics**, v. 8, n. 2, p. 33-58, 2011.

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. Innovation in services. **Research Policy**, v. 26, n. 4-5, p. 537-556, 1997.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. **Public Money & Management**, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

HAMELIN, F. Renewal of public policy via instrumental innovation: implementing automated speed enforcement in France. **Governance**, v. 23, n. 3, p. 509-530, 2010.

HAUKNES, J. Innovation in the service economy. In: STEP, 7., 1996, Oslo. **Report...** Oslo: STEP Group, 1996.

HAUKNES, J. Services in innovation - innovation in services. In: SI4S, 1998, Oslo. **Report...** Oslo: STEP Group, 1998.

HEINRICH, C. J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do Setor Público. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública** (Coletânea). Brasília: ENAP, São Paulo: Editora Unesp, 2010.

HERTOG, P.; RUBALCABA, L. Policy frameworks for service innovation: a menu-approach. In: DJELLAL, F.; GALLOUJ, F. (Orgs.). **The Handbook on innovation and services: a multi-disciplinary Perspective**. Edward Elgar Publishers: Cheltenham, UK, 2010.

HILL, P. On goods and services. **The Review of Income and Wealth**, v. 23, n. 4, p. 315-338, 1977.

HORWITCH, M.; MULLOTH, B. The interlinking of entrepreneurs, grassroots movement, public policy and hubs of innovation: the rise of Cleantech in New York City. **Journal of High Technology Management Research**, v. 21, n.1, p. 23-30, 2010.

IMPROVEMENT AND DEVELOPMENT AGENCY (United Kingdom). **Innovation in Public Services**: literature review, 2005. 50 p. Disponível em:
<<http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>> Acesso em: 15 mai. 2012.

IRVIN R.; STANSBURY J. Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. **Public Administration Review**, vol.64, n.1, p. 55-65, 2004.

KOCH, P.; CUNNINGHAM, P.; SCHWABSKY, N.; HAUKNES, J. Innovation in the Public Sector: summary and policy recommendations. Publin Report, D24., 2006. **Report...** Oslo: STEP Group, 2006.

LANCASTER, K. J. A new approach to consumer theory. **Journal of Political Economy**, v. 74, n. 2, p. 132-157, 1966.

LANGERGAARD, L. L.; SCHEUER, J. D. **Specificities of public sector service innovation.** ServPPIN Project: the contribution of public and private services to European growth and welfare and the role of public-private innovation networks: seventh framework programme. Roskilde Universitet, 2009. Disponível em: <[http://www.servppin.com/uploadFiles/ServPPIN_papers/Files_WP2/Specificities of public sector service innovation.pdf](http://www.servppin.com/uploadFiles/ServPPIN_papers/Files_WP2/Specificities%20of%20public%20sector%20service%20innovation.pdf)> Acesso em 15 mai. 2012.

LAURENCE E.; LYNN, Jr. Gestão Pública. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública** (Coletânea). Brasília: ENAP, São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MUGLAN, G.; ALBURY, D. **Innovation in the Public Sector.** Strategy Unit, Cabinet Office: London, 2003.

NORTE ENERGIA S.A. **Projeto básico ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.** Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/2012/05/16/projeto-basico-ambiental-da-uhe-belo-monte>> Acesso em: 11 out. 2012.

NOVERO, S. Impact analysis of public policies supporting SMEs technological innovation: an Italian case. **International Journal of Technology, Policy and Management**, v. 11, n. 1, p. 34-55, 2011.

OECD. **The measurement of scientific and technological activities:** proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data (Oslo Manual). Paris: OECD, 1997. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/36/0/2367614.pdf>>. Acesso em 15 mai 2012.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINTO, Alice Regina et al. **Manual de normatização de trabalhos acadêmicos.** Viçosa, MG, 2011. 70 p. Disponível em: <http://www.bbt.ufv.br/>. Acesso em: 22 jan. 2013.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública** [online], v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010.

REDFORD, Emmett S. **Democracy in the administrative state**. New York: Oxford University Press, 1969.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SANG, M. L.; HWANG, T.; CHOI, D. Open innovation in the public sector of leading countries. **Management Decision**, v. 50, p. 147-162, 2012.

SARAIVA, H. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2007. Vol. 1.

SCHUMPETER, J. **The theory of economic development**. Harvard University Press: Cambridge, MA, 1934.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 43(2): 347-69, 2009.

SEGARRA-BLASCO, A.; GARCIA-QUEVEDO, J.; TERUEL-CARRIZOSA, M. Barriers to innovation and public policy in Catalonia. **International Entrepreneurship and Management Journal**, v. 4, p. 431-451, 2008.

SILVESTRE, H. C. **Gestão Pública: modelos de prestação no serviço público**. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SPINK, P. The rights approach to local public management: experiences from Brazil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 3, p. 45-65, 2000.

STEHR, N. What is socially relevant science? **Social Science and Public Policy**, v. 46, p. 262-266, 2009.

SUNDBO, J.; GALLOUJ, F. Innovation in services. In: SI4S, 1998, Oslo. **Report...** Oslo: STEP Group, 1998. Disponível em: <<http://www.step.no/old/Projectarea/si4s/index.htm>> Acesso em: 26 abr. 2012.

VARGAS, E. R.; ZAWISLAK, P. A. Abordagem funcional e as lógicas da inovação em serviços: desenvolvendo uma análise não-tecnicista da evolução do serviço hospitalar. **Revista de Ciências da Administração**, v. 07, n. 14, p. 177-197, 2005.

8. ANEXOS

ANEXO A

Linha do Tempo - Usina Hidrelétrica de Belo Monte	
1975	Início dos estudos para o aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Rio Xingu.
1980	Conclusão dos Estudos de Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu que identificou sete barramentos que gerariam 19 mil MW em caso de aproveitamento integral da Bacia do Rio Xingu. Nessa identificação inicial, as usinas poderiam alagar uma área aproximada de 18 mil km ² , atingindo comunidades indígenas de 12 Terras Indígenas.
1988	Jan/88 - Paulinho Paikan, líder Kaiapó, Kube-I Kaiapó e o etnobiólogo Darrel Posey, do Museu Emílio Goeldi do Pará, participam, na Universidade da Flórida (EUA) de simpósio sobre manejo adequado de florestas tropicais. Ali, relatam a possibilidade de o Banco Mundial (BIRD) financiar um projeto de hidrelétricas no Rio Xingu que inundaria uma grande área e deslocaria 13 grupos indígenas. Eles relatam que as comunidades, apesar de serem diretamente atingidas não haviam sido consultadas. Esse relato é repetido em Washington em março do mesmo ano.
	02/08/88 - Portaria do DNAEE nº 43 aprova os Estudos de Inventário do Rio Xingu.
	30/08/88 - Portaria do MME nº 1.077 autoriza a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte) a realizar os Estudos de Viabilidade para a AHE Belo Monte.
	Nov/88 - lideranças Kaiapó se reúnem na aldeia Gorotire para discutir as barragens projetadas para o Rio Xingu, ocasião em que decidem convidar autoridades brasileiras para um grande encontro com os povos indígenas que seriam afetados pelas usinas.
1989	Conclusão dos primeiros Estudos de Viabilidade do AHE Belo Monte enviados para aprovação do DNAEE.
	Fev/89 - Realizado o 1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu em Altamira (PA) patrocinado pelos Kaiapó. Seu objetivo é protestar contra as decisões tomadas pelo governo para construção de obras de infraestrutura na Amazônia sem a participação dos índios além de manifestação contra a construção do Complexo Hidrelétrico do Xingu.
	O encontro reúne cerca de três mil pessoas e ganha notoriedade na imprensa nacional e estrangeira. Entre as pessoas reunidas estavam: 650 índios de diversas partes do país com diversas lideranças; o Diretor presidente da Eletronorte, José Antônio Muniz Lopes; o então presidente do Ibama, Fernando César Mesquita; o então prefeito de Altamira, Armino Denadin; deputados federais; 300 ambientalistas; em torno de 150 jornalistas e o cantor inglês Sting. Durante a exposição feita pelo Diretor da Eletronorte sobre a construção da usina Kararaô, a índia Tuíra, levanta-se da platéia e encosta a lâmina de seu facão no rosto do diretor da estatal num gesto de advertência e indignação. A cena é reproduzida em jornais de diversos países. Na ocasião, o diretor da Eletronorte anuncia que, por significar uma agressão cultural aos índios, a usina Kararaô - nome que significa grito de guerra em Kaiapó - receberia um outro nome e não seriam mais adotados nomes indígenas em usinas hidrelétricas. O evento é encerrado com o lançamento da Campanha Nacional em Defesa dos Povos e da Floresta Amazônica, exigindo a revisão dos projetos de desenvolvimento da região, a Declaração Indígena de Altamira e uma mensagem de saudação do cantor Milton Nascimento.
1994	Elaborada revisão dos Estudos de Viabilidade com diminuição da área inundada pelo reservatório e não inundação de áreas indígenas.
1998	Solicitação da Eletrobrás à ANEEL para realização de novos Estudos de Viabilidade do AHE Belo Monte em conjunto com a Eletronorte.
2000	Firmado acordo entre Eletrobrás e Eletronorte para conclusão conjunta dos Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica e Ambiental do AHE Belo Monte.
	O Plano Plurianual de 2000-2003 - Avança Brasil, contempla a Usina Hidrelétrica de Belo Monte como uma obra estratégica para elevar a oferta de energia do país e também como um projeto estruturante do Eixo de Desenvolvimento - Madeira/Amazonas.
	Contratada a Fundação de Amparo e Desenvolvimento de Pesquisas (Fadesp), vinculada à Universidade Federal do Pará (UFPA), para elaborar os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte.
2001	Mai/01 - O Ministério das Minas e Energia anuncia plano de emergência para aumentar a oferta de energia no país. O plano inclui a construção de 15 usinas hidrelétricas, entre as quais o Complexo Hidrelétrico de Belo Monte.
	Mai/01 - o Ministério Público move Ação Civil Pública para suspender os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de Belo Monte, alegando que a metodologia utilizada pela Fadesp para elaboração dos estudos da Hidrovia Araguaia-Tocantins e Teles-Tapajós é questionável sob o ponto de vista científico e técnico; A outra alegação é a transferência da competência para o licenciamento da Usina Hidrelétrica para o órgão federal (Ibama) tendo em vista ser o rio Xingu um rio federal.
	01/06/01 - Governo edita a Medida Provisória 2.152-2, conhecida como MP do Apagão, que estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e, entre outras medidas, determina que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) estabeleça licenciamento simplificado de empreendimentos do setor elétrico de baixo impacto ambiental, podendo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) ser substituído por Relatório Ambiental Simplificado.
	Ago/01 - O Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX), que reúne 113 organizações sociais, elabora um documento intitulado SOS Xingu: um chamamento ao bom senso sobre o represamento de rios na Amazônia.
	Set/01 - A 4ª Vara da Justiça Federal de Belém concede liminar à ação civil pública impetrada pelo Ministério Público suspendendo os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Linha do Tempo - Usina Hidrelétrica de Belo Monte - Continuação	
	28/02/02 - Apresentação dos estudos à ANEEL porém decisão judicial determina a não conclusão dos estudos.
	Mar/02 - Criado Grupo de Trabalho por meio de Resolução do Conselho Nacional de Política Energética com o objetivo de estudar e apresentar um plano de viabilização para a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. O grupo foi formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República, dos ministérios de Minas e Energia, Meio Ambiente, Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão; Eletrobrás, Eletronorte, Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), Furnas Centrais Elétricas S.A, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Governo do Estado do Pará, além do presidente da Agência de Desenvolvimento Tietê Paraná como representante da sociedade civil.
	Mar/02 - A Federação dos Trabalhadores da Agricultura Transamazônica promove debate em Altamira (PA) com a participação de representantes indígenas, igreja católica, políticos locais, ONGs, confederações e federações de agricultores como a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Ministério Público, entre outros.
2002	Mar/02 - A Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP), o Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu (MDTX), o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetagri/Regional) e o Conselho Indigenista Missionário - Cimi Norte II enviam carta ao Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, pedindo a suspensão de todas as obras de grande impacto na Amazônia, solicitando discussão e a construção de consenso com a sociedade local.
	Abr/02 - A Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados realiza audiência pública sobre a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.
	Mai/02 - Realizado o 1º Encontro dos Povos Indígenas da Região da Volta Grande do Rio Xingu que reúne cerca de 250 representantes da sociedade civil e dos povos indígenas, para reafirmar posição contrária à construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.
	Ago/02 - Resolução Nº 2 de 06 de agosto de 2002 prorroga o prazo para apresentação do plano de viabilização do empreendimento UHE Belo Monte.
	Set/02 - Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu, Fundação Viver, Produzir e Preservar, Prelazia do Xingu, Comissão Pastoral da Terra e Arikafú - Associação dos Povos Xipaya da Aldeia Tukamã enviam carta aos membros do Conselho Nacional de Política Energética solicitando que o órgão comece a ouvir todas as partes envolvidas no projeto, em especial, os povos indígenas.
	Nov/02 - O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Marco Aurélio Mello, nega pedido da União e mantém suspensos os Estudos de Impacto Ambiental da UHE Belo Monte.
	Nov/02 - Eletronorte e o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB) promovem o seminário <i>Dinamismo Econômico e Conservação Ambiental: um Desafio para Belo Monte e para todos</i> .
	13/07/05 - Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 788/2005 Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após a conclusão dos estudos de viabilidade pela Eletrobrás.
2005	21/07/05 - Grupo de entidades (Instituto Socioambiental, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), Greenpeace e Centro dos Direitos das Populações da região do Carajás) entram com representação na Procuradoria Geral da República contra a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A representação apresenta o argumento de que o Congresso Nacional autorizou a implantação do empreendimento e a retomada dos estudos sem ouvir as populações afetadas.
	Ago/05 - Assinatura de Acordo de Cooperação Técnica entre Eletrobrás e as Construtoras Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Norberto Odebrecht para conclusão dos Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica e Socioambiental do AHE Belo Monte
	26/08/05 - a Procuradoria Geral da República ingressa com Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF contra o Decreto nº 788/2005 que autoriza a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte após a conclusão dos estudos. O procurador-geral da República, Antônio Fernando de Souza, pede o deferimento de medida liminar para suspender os efeitos do decreto.
	Dez/05 - O Supremo Tribunal Federal julga inapropriado o meio utilizado, isto é, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para questionar a constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 788/2005, que autorizou a implantação de Belo Monte, na região de Altamira, no Pará, por sete votos a quatro.
	31/01/06 - Eletrobrás solicita ao IBAMA a abertura do processo de licenciamento prévio do AHE Belo Monte e início dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA)
2006	Mar/06 - Primeira vitória técnica do IBAMA à área do empreendimento.
	MPF ingressa com nova Ação Civil Pública para anular o Decreto Legislativo 788/2005 visando assegurar a oitiva prévia dos povos indígenas
	28/03/06 - MPF entra com ação e é concedida liminar pelo Juiz Substituto da Vara Federal de Altamira suspendendo os Estudos de Viabilidade. Decisão impede que os estudos sobre os impactos ambientais da hidrelétrica prossigam antes que os povos indígenas afetados pelo empreendimento sejam ouvidos pelo Congresso Nacional.
	16/05/06 - O Juiz Titular da Vara Federal de Altamira revoga a liminar concedida.
	13/12/06 - Decisão do TRF da 1ª Região permitindo a realização dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e do laudo antropológico a ser submetidos para apreciação do Congresso Nacional.
	28/02/07 - Vara Federal de Altamira julga improcedente o pedido do Ministério Público Federal (MPF) de anular o licenciamento ambiental feito pelo IBAMA e permite a retomada do processo de Licenciamento.
2007	16/03/07 - Decisão do STF pela suspensão de liminar concedida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região permitindo a continuidade do processo de licenciamento e da realização dos estudos.
	Ago/07 - Realizada vistoria técnica pelo IBAMA e reuniões públicas nos municípios de Altamira e Vitória do Xingu para discutir o Termo de Referência para a elaboração do EIA/RIMA.
	05/12/07 - Emissão do Termo de Referência pelo IBAMA para elaboração do EIA/RIMA.

Linha do Tempo - Usina Hidrelétrica de Belo Monte - Continuação	
2008	Mai/08 - Encontro Xingu Vivo para Sempre reúne na cidade de Altamira/PA representantes de populações indígenas e ribeirinhas, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, pesquisadores e especialistas, para debater os impactos de projetos de hidrelétricas na Bacia do Rio Xingu. Durante o encontro, índios entram em confronto com o responsável pelos estudos ambientais da hidrelétrica de Belo Monte, ficando ferido com um corte no braço o coordenador do estudo de Inventário da bacia do Xingu, elaborado pela Eletrobrás. Após o evento, é divulgada a Carta Xingu Vivo para Sempre, documento que avalia as ameaças ao Rio Xingu, apresenta à sociedade brasileira um projeto de desenvolvimento para a região e exige das autoridades públicas sua implementação.
	03/07/08 - Resolução nº 6 de 2008 do Conselho Nacional de Política Energética define que o único potencial hidrelétrico a ser explorado no Rio Xingu será o AHE Belo Monte.
	28/07/08 - Aprovação pela ANEEL da Revisão dos Estudos de Inventário Hidrelétrico do rio Xingu apenas com o AHE Belo Monte (Despacho ANEEL 2.756/2008)
	Nov/08 - Realização de vistoria técnica pelo IBAMA à área do empreendimento.
2009	16/03/09 - Eletrobrás solicita a Licença Prévia do empreendimento ao IBAMA.
	Abr/09 - Realização de vistoria técnica pelo IBAMA à área do empreendimento.
	20/05/09 - Entrega do EIA e do RIMA pela Eletrobrás ao IBAMA.
	Jul/07 - Realizada reunião do Presidente da República com representantes de movimentos sociais do Xingu, procuradores da República, o bispo da Prelazia do Xingu e presidente do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), Dom Erwin Kraütler, e cientistas. Na ocasião o Presidente da República garante que a Usina Hidrelétrica de Belo Monte só seria construída após ampla discussão e viabilidade.
	Set/09 - Realizadas quatro audiências públicas sobre a UHE Belo Monte, em seis dias, nas cidades de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém.
	03/09/09 - Publicação da Resolução nº 5 de 2009 pelo CNPE que indica o projeto do AHE Belo Monte como prioritário para licitação e implantação.
	06/10/09 - Publicada a Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica da UHE Belo Monte pela Agência Nacional de Águas (Resolução ANA Nº740/2009).
	Nov/09 - Caso de Belo Monte é apresentado em audiência pública da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em encontro que trata do impacto causado por grandes barragens na América Latina no que se refere a direitos humanos e meio ambiente. As conclusões são apresentadas no relatório "Grandes Barragens na América. É o remédio pior que a doença?", preparado pela Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente (AIDA), em coordenação com várias entidades.
	13/11/09 - Publicação pelo MME de Portaria nº 434/2009 que aprova a sistemática de compra e venda de energia da UHE Belo Monte.
	19/11/09 - Realizada Audiência Pública sobre a UHE Belo Monte no Senado Federal na Comissão de Direitos Humanos de Legislação Participativa.
01/12/09 - A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Índios e Minorias) do Ministério Público Federal promove Audiência Pública sobre a construção da usina de Belo Monte, em Brasília.	
17/12/09 - Publicação pelo MME da Portaria nº 479/2009 com as diretrizes para o leilão de energia da UHE Belo Monte.	
2010	06/01/10 - Publicação pelo MME da Portaria nº 14/2010 definindo o prazo para Declarações de Necessidade para os Leilões de Compra de Energia Elétrica Proveniente de Novos Empreendimentos de Geração e da Usina Hidrelétrica denominada UHE Belo Monte.
	01/02/10 - IBAMA emite a Licença Prévia da UHE Belo Monte (LP 342/2010 - IBAMA).
	08/02/10 - Aprovação pela ANEEL dos Estudos de Viabilidade da UHE Belo Monte (Despacho ANEEL 285).
	12/02/10 - Publicação da Portaria nº 2 da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do MME que torna públicos os montantes de garantia física da UHE Belo Monte.
	17/03/10 - TCU aprova a previsão de custos para a construção da UHE Belo Monte.
	18/03/10 - Publicação pelo MME da Portaria nº 98/2010 que aprova as diretrizes define a data do leilão da UHE Belo Monte para 20/04/10.
	19/03/10 - ANEEL publica o Edital do Leilão 06/2009 da UHE Belo Monte.
	07/04/2010 - Ministério Público Federal (MPF) aciona a Justiça por meio de uma Ação Civil Pública, questionando a aprovação do Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu feito pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), bem como o procedimento de licenciamento ambiental que envolveu o aceite do Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama).
	20/04/10 - ANEEL realiza o leilão da UHE Belo Monte tendo como vencedor o Consórcio Norte Energia S.A.
	21/07/10 - É constituída a empresa Norte Energia S.A.
	16/08/10 - Assinado o contrato de concessão da UHE Belo Monte.
	21/10/2010 - Publicado Decreto 7.340 que institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu

Linha do Tempo - Usina Hidrelétrica de Belo Monte - Continuação	
2011	26/01/11 - IBAMA emite a Licença de Instalação para instalações iniciais da UHE Belo Monte (LI 770/2011 - IBAMA)
	03/03/11 - AGU derruba no TRF 1ª Região liminar que impedia a instalação do canteiro de obras da UHE Belo Monte
	03/06/2011 - Instalação do Comitê Gestor do PDRSX em Altamira.
	01/06/11 - IBAMA concede a Licença de Instalação para a UHE Belo Monte (LI 795/2011 - IBAMA)
	23/06/11 - Início das obras civis.
	Set/11 - O Juiz Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Pará, especializada no julgamento de causas ambientais, defere liminar requerida pela Associação dos Criadores e Exportadores de Peixes Ornamentais de Altamira - ACEPOAT em ação ordinária determinando a imediata paralisação das obras de construção da UHE de Belo Monte no Rio Xingu, local onde são desenvolvidas atividades de pesca de peixes ornamentais pelos associados da autora.
	16/12/11 - Juiz Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Pará revoga decisão anterior que determinava a imediata paralisação das obras de construção da Hidrelétrica de Belo Monte somente no Rio Xingu, local onde são desenvolvidas atividades de pesca de peixes ornamentais pelos associados da Associação dos Criadores e Exportadores de Peixes Ornamentais de Altamira (Acepoot) por entender que não existiriam motivos jurídicos que justificasse a manutenção da liminar
	19/12/2011 - A Colônia de Pescadores Z-57 de Altamira ajuizou Ação Ordinária em face do IBAMA e da Norte Energia S.A., responsável pela construção do AHE, alegando que as obras da usina, em especial a construção de enscadeiras, impediriam a pesca e trafegabilidade no Rio Xingu, que os igarapés ficariam secos e a água imprópria para o consumo e para vida dos peixes, o que prejudicaria a ictiofauna e os pescadores, sem que qualquer tipo de abordagem aos seus filiados tivesse sido realizada quanto ao monitoramento, questionamento e pesquisa dos impactos negativos.
2012	04/06/12 - A Advocacia-Geral da União (AGU) obtém decisão favorável no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, referente à Ação Ordinária impetrada pela A Colônia de Pescadores Z-57 de Altamira impedindo a paralisação das obras de construção do Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) de Belo Monte no leito do Rio Xingu. A decisão foi baseada na confirmação de que não haverá impedimento de acesso ou trafegabilidade de embarcações no Rio Xingu, quer seja na fase de instalação, quer na fase de operação do empreendimento, pois serão instalados mecanismos de transposição de embarcações, sejam provisórios, enquanto está em construção a obra, sejam definitivos, para quando estiver em operação o AHE e, de igual modo, não haverá risco de paralisação da atividade pesqueira desenvolvida na região, diante da constatação técnica de que não haverá impactos sobre a totalidade da ictiofauna
	12/06/2012 - A Advocacia-Geral da União (AGU) obteve mais uma decisão favorável que garante a construção da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, no Rio Xingu. A Justiça Federal do Pará declarou, por sentença, a legalidade do procedimento de licenciamento ambiental da Usina.
	23/07/2012 - MPF ingressa com Ação Cautelar Inominada na 9ª Vara da Seção Judiciária/PA contra a Norte Energia, concessionária da obra, e contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para suspender a obra e obrigar o cumprimento das condicionantes ambientais.
	O Ministério Público Federal ajuizou a ação cautelar pleiteando a concessão de liminar para suspender a eficácia da Licença de Instalação 795/2011 concedida pelo IBAMA para a Norte Energia S/A, responsável pela construção do AHE, enquanto não comprovado o efetivo atendimento das condicionantes 2.1 impostas ao empreendedor pela aludida licença. Ao final, o MPF requereu que a liminar fosse mantida até o julgamento da ação principal.
	14/08/12 - Decisão da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), determina determinava a paralisação do empreendimento e suspende a validade do Decreto 778/2005.
	27/08/12 - O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Carlos Ayres Britto, o analisar o pedido de Reclamação interposto pela AGU concordou com o pedido de suspensão do acórdão proferido pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, autorizando a retomada das obras na Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A decisão desrespeitava a autoridade do Supremo Tribunal Federal no julgamento monocrático da Suspensão Liminar 125, em que a ministra Ellen Grace reconheceu a validade da norma (Decreto 778/2005) até que seja expedida uma decisão definitiva sobre o assunto.
	16/10/12 - A Advocacia-Geral da União (AGU) obtém sentença favorável na Ação Cautelar Inominada impedindo a suspensão do licenciamento e das obras de instalação do Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) de Belo Monte no leito do Rio Xingu. A 9ª Vara da Seção Judiciária do Pará extinguiu a ação cautelar sem julgamento do mérito, reconhecendo que a ação principal veiculava motivação diversa daquela que a cautelar pretendia ver assegurada.

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos de:

<http://norteenergiasa.com.br/site/>

<http://www.socioambiental.org>

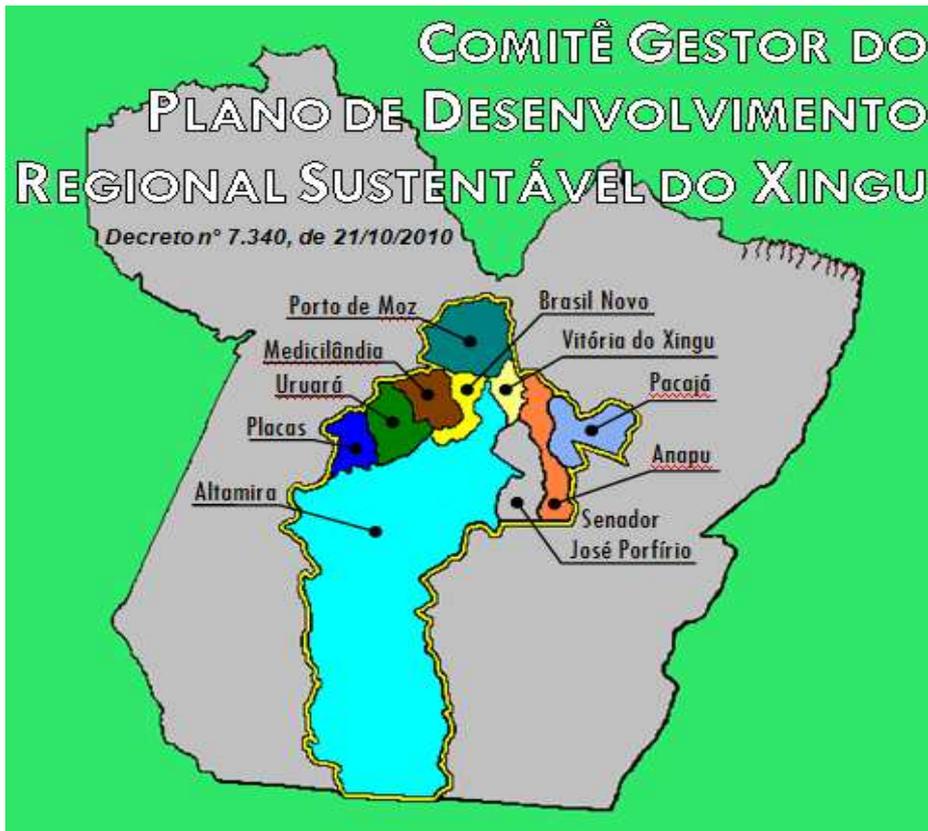
<http://www.agu.gov.br>

<http://www.prpa.mpf.gov.br>

<http://www.stf.jus.br>

ANEXO B

Mapa da Região de Integração do Xingu



Fonte: Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (2010).

ANEXO C

Quadro com a Composição do Comitê Gestor do PDRSX

Membros do Governo

Membros do Comitê Gestor do PDRS do Xingu	
Representantes do Governo Federal	
Titulares	Casa Civil da Presidência da República
	Secretaria Geral da Presidência da República
	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
	Ministério de Minas e Energia
Suplentes	Ministério do Desenvolvimento Social
	Ministério do Meio Ambiente
	Ministério da Justiça / Fundação Nacional do Índio - FUNAI
	Ministério do Desenvolvimento Agrário
	Ministério da Integração Nacional
	Ministério da Saúde
Representantes do Governo do Estado do Pará	
Titulares	Secretaria de Estado de Energia - PA
	Universidade Federal do Pará
	Diretoria do Hospital Divina Providência - PA
	Tribunal de Contas do Estado do Pará
	Secretaria de Estado de Energia - PA
Suplentes	Sec. Estado Desenv. Assistência Social
	Secretaria de Estado de Saúde - PA
	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Assistência Social - PA
	Universidade Federal do Estado do Pará
	vago
Representantes de Governos Municipais	
Titulares	Prefeitura de Uruará
	Prefeitura de Altamira
	Prefeitura de Pacajá
	Prefeitura de Porto de Moz
	Prefeitura de Placas
Suplentes	Prefeitura de Medicilândia
	Prefeitura de Anapu
	Prefeitura de Vitória do Xingu
	Prefeitura de Senador José Porfírio
	Prefeitura de Brasil Novo

Fonte: Elaboração própria baseada no Decreto 7.340/2010

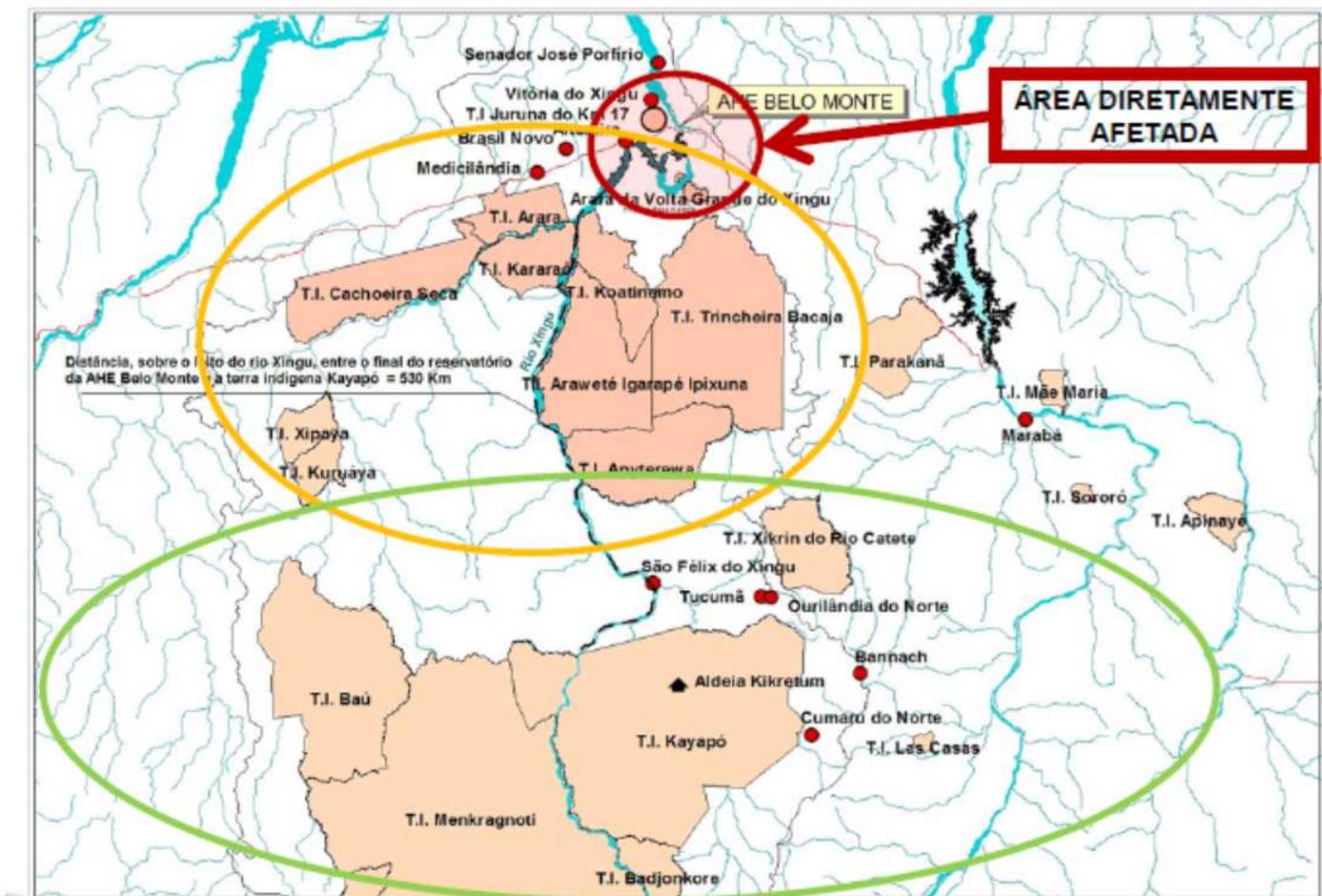
Membros da Sociedade Civil

Membros do Comitê Gestor do PDRS do Xingu	
Representantes da Sociedade Civil	
Representantes do Setor Empresarial e de Entidades Sindicais Patronais	
Titulares	Associação Comercial, Industrial e Agropastoril de Altamira - ACIAPA
	Sindicato Rural de Altamira - SIRALTA
	Associação do Criadores de Peixe de Altamira - Ascriapeixe
	Norte Energia S/A
Suplentes	Sindicato patronal das empresas do Comércio de Altamira - SINDECOM
	Sindicato Rural de Brasil Novo
	Cooperativa dos Pescadores e Beneficiadores de Pescado de Altamira e Xingu - Coopebax
	Norte Energia S/A
Representantes das Entidades Sindicais de Trabalhadores Urbanos, Rurais e Pescadores	
Titulares	Central Regional de Apoio à Agricultura e Pesca - CAPESC
	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Pará - Fetagri/PA
	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Pesada e Afins do Estado do Pará - SINTRAPAV
	Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares de Altamira - SINHOAL
Suplentes	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pacajá
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Altamira - STTR Altamira
	Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Madeireira da Construção Civil de Altamira e Região - SINTICMA
	Sindicato dos Empregados no Comércio do Estado do Pará - SEC/PA
Representantes dos Movimentos Sociais e das Organizações Ambientais	
Titulares	Fundação Viver Produzir e Preservar - Movimento pelo desenvolvimento da Transamazônica e Xingu - FVPP
	Conselho de Bairros e Entidades do Município de Altamira - CONBEMAT
	Instituto Socioambiental - ISA
	Associação dos Moradores da Resex do Riozinho do Anfrísio - AMORA
Suplentes	Instituto Humaniza
	Associação de Mulheres de Pacajá - ASMUP
	Associação de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento da Transamazônica - AMATA
	Instituto de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - INDESAM
Representantes das Comunidades Indígenas	
Titulares	Terra Indígena Arara
	Associação dos Índios moradores de Altamira - AIMA
Suplentes	Terra Indígena Paquiçamba
	Terra Indígena Kuruaya
Representantes de Instituições de Ensino e Pesquisa	
Titular	Universidade Federal do Estado do Pará
Suplente	Universidade do Estado do Pará - UEPA

Fonte: Elaboração própria baseada no Decreto 7.340/2010

ANEXO D

Mapa com as Terras Indígenas da Região do Xingu



Fonte: Norte Energia S.A.

ANEXO E

Roteiro de entrevista

Questionário Membros do Comitê Gestor do PDRSX

Primeira Parte

Nome:	
Órgão/Entidade que representa:	
Participação em Câmara Técnica no CG:	
Início da participação no Comitê Gestor (tempo no CG):	
Sexo:	
Idade:	
Escolaridade:	
Tempo no trabalho:	
Atuação Profissional:	
Data da Entrevista:	

Segunda Parte

Governo

1. Como ocorre a sua interação com o seu órgão de origem, agora na condição de representante do CG? De exemplos.

Sociedade Civil

2. Como ocorre a sua interação com a sua entidade de origem, agora na condição de representante do CG? De exemplos.
3. Qual é a sua preparação para ir às reuniões? Como você defende sua posição no âmbito das reuniões do CG? Como você age?

Todos

4. A sua condição de membro do CG provocou mudanças na sua forma de atuação?
De que tipo?

- Acesso e divulgação de informações

- Articulação com os demais membros do CG
 - Sua percepção da sociedade e da realidade local
 - Empoderamento para tomada de decisão
 - Representação de um grupo
 - Desenvolvimento de capacidades ou competências para exercer seu papel de membro do CG
5. Você acha que o CG orienta ou condiciona a participação dos membros de alguma forma?
 6. Você sabe se há normas e critérios para a participação? Quais?
 7. Que mudanças têm sido geradas pelo CG? De exemplos.
 - Mudanças na forma de atuação dos membros?
 - Mudanças no acesso a informações?
 - Mudanças na percepção sobre as necessidades sociais?
 - Mudanças na definição sobre a alocação de recursos?
 - Mudanças na condição do representante como membro do CG? (mudança de papel social)
 8. Que mudanças você percebe na relação / interação entre os membros do CG? Como era no início e como e agora, houve mudanças?

Terceira Parte

Políticas Públicas – Prestação de serviços à sociedade

1. Pra você o CG significa uma nova forma de fazer Políticas Públicas? Que mudanças você acha que o CG trouxe para as políticas públicas?
2. Você acredita que a inclusão da sociedade na tomada de decisão sobre a alocação de recursos é uma inovação na forma de fazer políticas públicas?
3. Que mudanças você aponta como as mais significativas?
 - Competências das pessoas
 - Acesso ou fluxo de Informações
 - Método ou forma de agir / participar
 - Relações interpessoais / interorganizacionais

7. No seu ponto de vista, a participação no CG tem gerado uma alocação de recursos melhor ou pior do que aconteceria sem a existência do CG?
8. Como a participação da sociedade tem influenciado o funcionamento do CG? No seu ponto de vista, há mudanças na tomada de decisão sobre a alocação de recursos?
9. A participação no CG provoca mudanças no conhecimento ou percepção que as pessoas têm da realidade?