

Plan de Desarrollo Regional Sostenible del Xingú (Brasil): Efectividad de la participación social

Herrera, Selena

Grupo de Estudios sobre el Sector Eléctrico GESEL/IE/UFRJ, Brasil

 selenaherrera@gmail.com

Documento recibido: 18/12/2018

Aprobado para publicación: 16/12/2019

Resumen

Este artículo analiza la efectividad de la participación social en el nuevo modelo de gobernanza propuesto por el Plan de Desarrollo Regional Sostenible del Xingú (PDRSX), vinculado a la central hidroeléctrica de Belo Monte (Brasil). Se emplea como metodología la evaluación realista del PDRSX y se concluye que sus contribuciones innovadoras no son suficientes para que la participación social ocurra efectivamente. Primero, la gobernanza prioriza la actuación del Estado, provocando una falta de autonomía y representatividad de la sociedad civil. Segundo, el predominio histórico de los intereses del sector eléctrico y de los gobiernos actuantes en el proceso de decisión sigue sobreponiéndose a las demandas sociales. Por último, falta transparencia y no se cumple la normativa relativa a la escucha de las poblaciones afectadas. Así, la gobernanza propuesta por el PDRSX enmascara la permanencia de un modelo desarrollista tradicional basado en el vínculo entre el Estado y los sectores económicos.

Palabras clave

política pública, participación social, desarrollo regional, gobernanza deliberativa, capacidades estatales

Abstract

This article analyzes the effectiveness of social participation in the new governance model proposed by the Xingú Sustainable Regional Development Plan (PDRSX), linked to the Belo Monte hydroelectric power plant (Brazil). The realistic evaluation of PDRSX is used as a methodology and it is concluded that its innovative contributions are not sufficient for social participation to occur effectively. First, governance prioritizes the actions of the State, causing a lack of autonomy and representativeness of civil society. Second, the historical predominance of the interests of the electricity sector and of the governments acting in the decision process continues to overcome social demands. Finally, there is a lack of transparency and the regulations regarding listening to affected populations are not complied with. Thus, the governance proposed by the PDRSX masks the permanence of a traditional developmental model based on the link between the State and the economic sectors.

Keywords

public policy, social participation, regional development, deliberative governance, state capacities

Resumo

Este artigo analisa a efetividade da participação social no novo modelo de governança proposto pelo Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingú (PDRSX), vinculado à usina hidrelétrica de Belo Monte (Brasil). A avaliação realista do PDRSX é utilizada como metodologia e conclui-se que suas contribuições inovadoras não são suficientes para que a participação social ocorra efetivamente. Primeiro, a governança prioriza as ações do Estado, causando falta de autonomia e representatividade da sociedade civil. Segundo, a predominância histórica dos interesses do setor elétrico e dos governos que atuam no processo de decisão continua superando as demandas sociais. Finalmente, há uma falta de transparência e os regulamentos relativos à escuta das populações afetadas não são cumpridos. Assim, a governança proposta pelo PDRSX mascara a permanência de um modelo de desenvolvimento tradicional baseado no vínculo entre o Estado e os setores econômicos.

Palavras chave

políticas públicas, participação social, desenvolvimento regional, governança deliberativa, capacidades estatais.

1. Introducción

El nivel de participación popular en los procesos de formulación e implementación de políticas de desarrollo determina su mayor o menor éxito, según el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2017 del Banco Mundial (2017). Esta afirmación se basa en el traslado del Estado a las sociedades locales de la responsabilidad de la construcción y negociación de los intereses involucrados en proyectos de desarrollo local, en contraste con la anterior planificación centralizada de las economías capitalistas (Ortega et al., 2016). Desde los trabajos de Max Weber y Karl Polanyi (Block y Evans, 2005), se ha consolidado la idea de que la capacidad del Estado para identificar problemas, formular e implementar políticas es decisiva para el desarrollo de las economías capitalistas (Gomide y Boschi, 2016). En el ámbito rural, no obstante, el Banco Mundial propuso, en 1996, adoptar el abordaje territorial como estrategia de política pública, reduciendo el papel del Estado en la economía y fomentando arreglos socio-productivos como espacios de gobernanza para el diagnóstico, elaboración y gestión de un proyecto territorialmente idealizado (Ortega et al., 2016). Desde entonces, coexisten 3 tipos de estrategias de planificación para la adopción de políticas de desarrollo territorial: top-down o centralizada, en la que el desarrollo local es planificado por las autoridades superiores; bottom-up o descentralizada, en la que planos de desarrollo local son diseñados por las esferas públicas y privadas locales y comunicadas a instancias superiores; y una tercera que representa la combinación de las dos primeras, ante el fracaso de estas. Hoy en día, la participación social (también llamada pública o ciudadana) representa una de las áreas de investigación más activas de la filosofía política, la ciencia política, la sociología, el análisis de políticas, la planificación y otras disciplinas (Bobbio, 2019).

Autores identificaron que, en general, el grado de éxito de las políticas de desarrollo depende de las instituciones locales, de los contextos histórico-políticos, etc. de cada país (Rodrik, 2007), y que las políticas descentralizadas tienden a fomentar proyectos relativos a servicios locales básicos (De Janvry y Soudolet, 2002; Fung, 2015), mientras que, para incentivar el empleo y la generación de renta, se necesita la intervención del gobierno central (De Janvry y Soudolet, 2002). Desde el punto de vista de la planificación del desarrollo regional en Brasil y acorde con la estrategia combinada de desarrollo, se identifica la necesidad de una gobernanza en la que la toma de decisiones sea el resultado de la articulación entre políticas “de arriba hacia abajo” y la autonomía de acciones programadas “desde abajo hacia arriba”, con más diálogo, representatividad y participación de la población directamente afectada y de los grupos vulnerables, todos poseedores de conocimiento sobre vocaciones y especificidades del territorio (GVCES/IFC, 2017).

Estas discusiones nos llevan al tema central del artículo que trata de la efectividad de la participación de la sociedad civil en la gobernanza de programas que buscan el desarrollo de una región. ¿La mera inclusión de la participación social en el diseño de la política o programa de desarrollo garantiza per se el desarrollo de una región? Brasil es un país con una trayectoria de desarrollo dirigida por intereses histórico-políticos de sectores económicos, tradicionalmente clientelista (Fung y Wright, 2001). ¿Cómo ha afectado el contexto histórico-político al diseño de la gobernanza de programas de desarrollo de impacto regional y nacional? Dadas las capacidades estatales actuales, ¿es el empoderamiento de la sociedad local capaz de alterar las relaciones establecidas en dicha gobernanza? La hipótesis del artículo es que no es suficiente incluir la participación social en el diseño de la política o programa, aunque esté basado en una gobernanza democrática, sino que hacen falta instrumentos y mecanismos que preserven y garanticen el empoderamiento de la sociedad ante las capacidades estatales establecidas, el poder (económico) del sector privado y las influencias locales del contexto histórico-político, de modo a legitimar efectivamente la política o programa frente a las necesidades de la población.

En la literatura, poco se relaciona la participación social con proyectos de gran magnitud que tienen como fin el desarrollo territorial. Este artículo cuestiona el éxito de una política de desarrollo gracias a la participación social, utilizando como caso de estudio la Central Hidroeléctrica (CHE) de Belo Monte (en el Estado de Pará, Brasil), vinculada al Plan de Desarrollo Regional Sostenible del Xingú (PDRSX), una política con fines de desarrollo territorial y, a la vez, nacional. Situada en el curso del río amazónico Xingú, la CHE de Belo Monte representa la principal obra de infraestructura totalmente brasileña y la tercera hidroeléctrica más grande del mundo, con una capacidad de generación eléctrica de 11.233,1 MWh, por detrás de la Presa de las Tres Gargantas de China, con 18.200 MWh, y la Binacional de Itaipú (Brasil/Paraguay), con 14.000 MWh (Fonseca, 2016). Aunque parcialmente en operación desde finales de 2015, la polémica que acompaña su concepción desde el año 1975 acerca de la imposición de su construcción sobre la voluntad científica y social siguen hasta los días de hoy.

La literatura indica que no existe una única metodología para analizar y evaluar las capacidades estatales (Gomide y Boschi, 2016) y menos todavía frente al papel de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. Este artículo opta entonces por utilizar la evaluación realista, propuesta por Pawson y Tilley en 1997, que busca entender el contexto, el mecanismo y los resultados de políticas públicas o programas. El contexto nos ayuda a entender la trayectoria histórico-política de desarrollo de Brasil y, específicamente, de la Amazonía; el mecanismo trata del empoderamiento de la población a través del diseño de la gobernanza; por último, los resultados identifican la efectividad de la participación social en el programa político, hipótesis de este artículo. La aplicación de la evaluación realista divide este artículo en 4 partes: la metodología; el marco teórico; el análisis

sis; y las conclusiones. El análisis está compuesto por: la descripción del contexto histórico y político de la construcción de la CHE de Belo Monte; la definición del mecanismo utilizado en el PDRSX entendido como el modelo de gobernanza elegido; y el resultado de la evaluación realista del PDRSX desde el punto de vista de los objetivos de la participación social en la elaboración e implementación de proyectos de desarrollo en la región.

2. Metodología

De acuerdo con Martins (2007), la política pública es un conjunto articulado y estructurado de acciones e incentivos que pretenden cambiar una realidad como respuesta a las demandas e intereses de los actores involucrados. Según Pawson (2006; en Tarabini, 2013), toda política pública o programa se basa en una teoría del cambio, más o menos explícita.

La evaluación realista, procedente del trabajo de Pawson y Tilley en *Realistic Evaluation* (1997), busca hacer explícita la teoría de un programa, desarrollando y verificando una hipótesis sobre cómo y para quién podría "funcionar". En otras palabras, la evaluación realista permite probar y comprender la teoría implícita del programa, proporcionando una descripción de los mecanismos que se espera que funcionen, cómo el contexto afectará el funcionamiento de los mecanismos, y qué resultados se esperan (Westhorp *et al.*, 2011). Básicamente, intenta explicitar cómo se articulan estos tres conceptos – mecanismos, contextos y resultados (MCR) – a partir de configuraciones específicas. Los programas sociales operan como sistemas abiertos en los que diferentes niveles interactúan. Esto significa que la evaluación no es simple y los resultados no son lineales (Westhorp *et al.*, 2011).

El término "mecanismo" se refiere a cómo los programas cambian la toma de decisiones de las personas, o sea, cambian los patrones de conducta de las personas ante los recursos u oportunidades proporcionados por el programa. Las decisiones son delimitadas por dos niveles: micro (individual), cuando las elecciones se ven afectadas por experiencias personales, creencias, etc.; y macro (sociedad), cuando las elecciones se basan en normas, cultura y otras fuerzas sociales. Los mecanismos son múltiples, compiten entre sí e interactúan con su contexto, por lo que los resultados difieren según este. Así, una vez que se comprende cómo funciona el programa, puede adaptarse a un "contexto" específico para, después, evaluar sus "resultados" (Westhorp *et al.*, 2011).

Según Pawson y Tilley (2004), los creadores de la metodología, la evaluación realista sigue una serie de ciclos en los que la hipótesis inicial sobre la teoría de cambio propuesta por el programa es analizada y ratificada antes de reiniciar un nuevo ciclo, con los datos recopilados sobre una configuración específica de MCR. En este artículo, se realiza el primer ciclo de la evaluación realista del PDRSX a partir de la bibliografía disponible. Los datos provienen de documentos oficiales, sea del gobierno (normativa, pareceres, etc.), sea de organizaciones involucradas en los impactos de la CHE de Belo Monte (informes o cartas, p.ej.), o sea de la propia empresa constructora de la central, así como de bibliografía académica (tesis, artículos, etc.).

3. Marco teórico

La participación social (también llamada ciudadana o pública) es un concepto amplio y poco presente en la práctica, dado que la mayoría de los gobiernos aún prefieren mantener a los ciudadanos fuera de las arenas de toma de decisiones y los arreglos de gobernanza rara vez incluyen a los ciudadanos como tales (Bobbio, 2019). La participación social hace referencia a una acción intencionada de un conjunto de actores colectivos o individuales, que, en función de sus intereses políticos, de clase, género, generación, cultura, etc., y sus posiciones de poder, intervienen directamente o por medio de sus representantes en procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos o privados que afectan las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que rodean sus contextos de vida para mantener o cambiar los sistemas de organización social y política vigentes en la sociedad (Velásquez y González, 2003; Holguín, 2013). Prieto (2009), desde una perspectiva más institucional, afirma que dicha participación es una «forma de institucionalización de las relaciones políticas que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y el control de las políticas públicas». En este sentido, hay una estrecha relación entre la participación social y las políticas públicas, dado que la primera se define como un elemento esencial para influenciar las decisiones políticas, mientras que las segundas son respuestas a demandas elaboradas por la ciudadanía (Cubillos, 2017).

La participación social puede apoyar la elaboración (e implementación) de políticas públicas de diferentes maneras: otorgando legitimidad a los procesos de gobernanza, empoderando a los ciudadanos, o aportando conocimiento por parte de los ciudadanos ante problemas complejos o mal entendidos (Hisschemöller y Cuppen, 2015). Estos diferentes objetivos dan lugar a diferentes arreglos de participación social y concepciones de efectividad (Bobbio, 2019).

Una premisa fundamental de la democracia representativa es que las leyes y políticas se vuelven legítimas porque los ciudadanos han tenido la oportunidad de influir en los políticos (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). La participación ciudadana directa en el proceso de formulación de políticas eleva las perspectivas de que estas estén más estrechamente alineadas con las del público en general (Fung, 2015). Desde el punto de vista del desarrollo regional a partir del enfoque territorial, se interpreta de Aydalot (1985) que la participación social hará posible atender las necesidades de las poblaciones.

En la línea weberiana, el concepto de capacidades estatales se asocia al papel activo del Estado en la definición e implementación de estrategias de desarrollo o transformación de la realidad socioeconómica (Gomide y Boschi, 2016). La relación entre el Estado y la sociedad civil resultaría fundamental no solo para proporcionar informaciones precisas acerca de los problemas que deben ser enfrentados, sino también para conquistar el compromiso de las poblaciones beneficiarias de la implementación de los programas (Evans, 2010). La efectividad de las acciones estatales estaría condicionada al apoyo social entre actores estratégicos alrededor de objetivos deliberados políticamente (Gaitán y Boschi, 2016) y, por tanto, a la facultad del Estado para movilizar a los actores de la sociedad entorno de un proyecto de desarrollo (Chang, 1999). Las capacidades estatales en el siglo XXI estarían entonces vinculadas no solo a la calidad de las burocracias públicas, sino también a la existencia y el funcionamiento efectivo de canales que conectan el aparato político-administrativo del Estado a la sociedad civil, confiriendo legitimidad y eficacia a sus acciones.

Para que las estrategias de desarrollo que incluyen la participación social tengan éxito, Woolcock (1998) defiende que el gobierno tiene que aceptar el protagonismo de la sociedad local en las etapas de identificación y

priorización de determinados problemas. Así, las distintas combinaciones existentes entre oferta y demanda de participación dependen de los contextos políticos específicos de cada país, por lo que el alcance de la participación se determinaría, no por el instrumento participativo, sino por la situación política e incluso de correlación de fuerzas en la que cada país se encuentre (Canto Chac, 2008). A la vez, hay que tener en cuenta que los legados históricos de la formación de los Estados nacionales también son factores condicionantes de las capacidades estatales (Evans, 1993). Según el Banco Mundial (2017), el poder es la habilidad de ciertos grupos y personas para lograr que otros actúen en beneficio de los intereses de dichos grupos y personas, y para conseguir resultados específicos. Consecuentemente, un factor importante que incide en los resultados de la gobernanza «consiste en la afirmación de la ciudadanía frente a la autoridad» (Tomassini, 1996), o, dicho en otros términos, el empoderamiento de la sociedad civil. De hecho, el desafío para aquellos que buscan justicia social a través de la participación es, según Fung (2015), en primera instancia, un desafío político más que un problema de diseño institucional.

La gobernanza hace referencia al proceso de interacción entre actores estatales y no estatales (actores sociales y económicos) para la toma de decisiones y la formulación y aplicación de políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que moldean el poder y son moldeadas por este (IIG, 2002; Banco Mundial, 2017). Con base en los principales dilemas identificados durante el proceso de formulación de políticas, Bobboi (2019) sostiene que existen diferentes combinaciones posibles entre, por lo menos, dos tipos de arreglos: participativo y deliberativo. El primero hace referencia a lugares de libre acceso, dotados de cierto poder de decisión y propensos a discutir problemas a través de la confrontación. El segundo representa un espacio de deliberación, basado más en la posibilidad de influencia que en el poder formal, entre personas afectadas, en el que los ciudadanos comunes, en lugar de las partes interesadas, juegan un papel de liderazgo. Para la llamada Democracia Empoderada Deliberativa (EDD, por sus siglas en inglés), Fung y Wright (2001) identificaron 3 características comunes de diseño institucional: i) la devolución de la autoridad de decisión pública a unidades locales empoderadas; ii) la creación de vínculos formales de responsabilidad, distribución de recursos, y comunicación que conecten las unidades entre sí y a autoridades superiores y más centralizadas; y iii) el uso y la generación de nuevas instituciones estatales para apoyar y dirigir los esfuerzos para resolver problemas descentralizados en vez de dejarlos como cuestiones informales o voluntarias. Partiendo del concepto de “gobernanza participativa empoderada” (Fung y Wright, 2003) -caracterizada por la interacción entre una fuerte voluntad política asociada a movimientos de base y un diseño que realmente promueva la devolución del poder a las comunidades locales-, el diseño institucional característico de la EDD podría llamarse “gobernanza deliberativa empoderada”.

Las dimensiones de la efectividad de participación social siguen siendo discutidas (Bobbio, 2019), sean ellas: de una sola variable, como el empoderamiento ciudadano o su influencia política (Arnstein, 1969); o tridimensional, con la elección de los participantes, los métodos de comunicación y toma de decisión y el alcance de su influencia en acciones sociales y decisiones públicas, dimensiones presentes en el cubo democrático de Fung (2006). La variedad de objetivos para la participación social presupone que no existe un único diseño efectivo de gobernanza y sus resultados deben entonces ser evaluados en función de sus expectativas (Bobbio, 2019). En general, Fung (2015) sostiene que la gobernanza es efectiva en la medida en que los acuerdos resultantes son capaces de resolver los problemas sustantivos a los que están destinados.

Considerando la relación entre participación social y políticas o programas públicos, este artículo busca verificar la presencia de una gobernanza deliberativa empoderada y qué finalidad tiene: legitimidad del programa, empoderamiento de la sociedad local o adquisición de conocimiento.

4. Análisis

La conturbada construcción de la CHE de Belo Monte (el contexto)

Los 43 años de discusión acerca de la Central Hidroeléctrica (CHE) de Belo Monte reflejan la historia reciente de Brasil y las políticas de desarrollo adoptadas, así como la influencia internacional en las políticas públicas ambientales y sociales. La prevalencia dada a su construcción demuestra la importancia estratégica de la CHE para los diferentes gobiernos.

La historia reciente de Brasil puede dividirse en cuatro importantes periodos desde 1964: la dictadura militar (1964-1985), la redemocratización (1985-2003), el gobierno del Partido de los Trabajadores (2003-2016) y la crisis política y económica de los últimos años. La intención de construir una central hidroeléctrica en el Río Xingú viene acompañando los diferentes gobiernos como una estrategia de la política energética nacional, sin que las controversias y conflictos a respecto de los impactos sociales y ambientales lograsen evitar su construcción. Su trayectoria puede dividirse en otros 4 periodos algo desplazados en relación a la historia nacional: el periodo de 1973 a 1989, caracterizado por la imposición del proyecto y la lucha social y ambiental contraria a su implementación; de 1989 a 1994, durante la suspensión del proyecto; de 1994 a 2010, con su recuperación en el Plan Plurianual Avanza Brasil (1998-2002) y el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) de 2007; y de 2010 en adelante, con la construcción de la central a partir de 2011.

Las primeras discusiones sobre la viabilidad y la necesidad de construir una gran central hidroeléctrica en el Río Xingú surgen como consecuencia de la primera crisis del petróleo de 1973. Bajo el autoritarismo del régimen militar, la construcción de grandes hidroeléctricas en la Amazonía y de centrales de tamaños pequeño y medio en las demás regiones del país constituyó una de las principales estrategias para diversificar la oferta energética brasileña (Dória, 1976). La justificativa de la elección de la región amazónica tuvo 3 vertientes. La primera, opuesta a la vulnerabilidad social y ambiental de la región, resulta de la visión de los militares de que los costes sociales y económicos oriundos de la realización de esos proyectos en la Amazonía serían menores por la disponibilidad de tierra, la escasa población, la reducida actividad económica y los suelos considerados poco fértiles. La segunda se debe a la necesidad de energía barata para alimentar los planes del gobierno de atraer industrias electrometalúrgicas hacia el este de la Amazonía (Monosowski, 1990; Barrow, 1988). Por último, la Amazonía era considerada la nueva frontera energética brasileña, dado que el potencial energético de la región Norte era el menos explorado del país (Pereira, 2014). Las grandes centrales hidroeléctricas de la Amazonía configuraron así la opción energética ideal para la estrategia de un gobierno que atendía a un Estado desarrollista, que duró de 1930 hasta 1990 (Schneider, 2014).

Las obras realizadas durante el régimen militar no enfrentaron una gran oposición social y/o ambiental, a pesar de los significativos impactos ocurridos en ambas áreas (Fearnside, 1989). Según Fonseca (2016), se debió al hecho de que la sociedad civil y la política ambiental no se encontraban articuladas ni tenían peso político. Por el contrario, durante los gobiernos desarrollistas de 1930 a 1990, los organismos gubernamentales del sector eléctrico tuvieron su poder de decisión reforzado y se ajustaron a las demandas prioritarias del gobierno, como era la oferta de energía (Pereira, 2014).

A partir de marcos como las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (en 1972 y 1992), la preocupación socio-ambiental se extendió a múltiples dominios de la política y la sociedad, tanto a nivel global cuanto local (Soromenho-Marques, 1994). Según Alonso, Costa y Maciel (2007), el surgimiento del ecologismo brasileño está vinculado al proceso de redemocratización, que disminuyó la represión

contra los movimientos sociales en general. En la década de 1980, la central de Belo Monte se transformó en un símbolo del modelo de desarrollo de la dictadura militar, caracterizado por su autoritarismo y el descuido con los impactos socio-ambientales, que dio origen al Primer Encuentro de los Pueblos Indígenas del Xingú en 1989 (Pereira, 2014). Con la participación de 3 mil personas (entre ellas, 650 indios y medios de comunicación nacionales e internacionales), considerase uno de los principales marcos de la resistencia de los pueblos indígenas frente a las CHE planificadas para el río Xingú (Silva, 2016), pero también del movimiento socio-ambiental brasileño. Partiendo de la contestación de la construcción del complejo de CHE, la discusión acabó centrándose en el modelo de desarrollo de la Amazonía brasileña, los problemas ambientales de la región y el carácter poco participativo del proceso decisorio de los proyectos del gobierno federal en la Amazonía (Pereira, 2014).

Elaborada en 1988, la Constitución Brasileña se vio influenciada por la polémica y estableció, en su artículo 231, la necesidad de autorización legislativa, con consultas a los indígenas afectados, para la exploración de recursos hídricos en tierras indígenas. A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó, en 1989, el Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales. Como consecuencia del Encuentro de 1989, el Banco Mundial abandonó el proyecto de la CHE de Kararaô/Belo Monte y la construcción de la central se suspendió por decisión del sector eléctrico. Esta influencia fue vista como una victoria de los pueblos indígenas y demás grupos sociales presentes en el Encuentro y contrarios a la central frente al Estado (Sevá et al., 2005). En los años 90, las críticas por los impactos sociales y ambientales de los proyectos desarrollistas militares, la mayor visibilidad de la Amazonía por el movimiento ambientalista global y las presiones para la apertura política en Brasil, incorporaron la preocupación ambiental y social de los grandes proyectos a la agenda política. El resultado fue la aparición de incentivos, como la aprobación de un conjunto de leyes ambientales, que permitió que la agencia ambiental IBAMA se abriera a la sociedad civil, de modo formal a partir del proceso de licencia ambiental de la obra, pero también mediante el diálogo directo e informal (cartas o visitas) (Pereira, 2014).

La paralización de la obra de la CHE de Belo Monte permaneció hasta el año 1994, cuando el sector eléctrico creó un grupo de trabajo, que propuso reducir el área del reservatorio sin alterar las características energéticas de la central (Eletrobras et al., 2000). El proyecto inicial fue entonces reformulado, permitiendo que el proyecto fuera incluido en los planes gubernamentales y que se iniciaran los estudios ambientales para su construcción. Así, el proyecto siguió reflejando el modelo de las décadas de 70 y 80 de dominio de un sector eléctrico desconectado y centralizado.

La presión para su construcción aumentó en los años 2001-2002, cuando Brasil acababa de atravesar un periodo de racionamiento eléctrico, que dejó en evidencia la deficiencia de inversiones en la generación y distribución de energía y la vulnerabilidad de la oferta energética nacional, características de la década de 1990. La construcción de la CHE de Belo Monte fue entonces considerada en un plan de emergencia para aumentar la oferta de energía e incluso incluida, más tarde, como obra prioritaria en el PAC del gobierno federal (Fonseca, 2016). La intención del sector de perseverar en la construcción de la CHE de Belo Monte y de las demás centrales en la región amazónica quedó explícita con la divulgación del Plan Plurianual de Inversiones (PPA), en 2004. En 2005, el Senado Federal concluyó esta fase de intenciones con la aprobación del Decreto Legislativo nº 343, que autorizó la construcción de la CHE de Belo Monte (Silva, 2016).

El Decreto explicita que, en conformidad con el párrafo 3º del art. 231 de la Constitución Federal, las comunidades indígenas impactadas deberían ser escuchadas, sin determinar en qué momento. El aplazamiento de las consultas provocó una gran indignación por parte de los pueblos indígenas, que esperaban participar en el

proceso decisorio desde hacía años. Por fin, en 2010, el gobierno determinó que los indígenas ya no tendrían que ser consultados dado que la represa no inundaría ni afectaría sus territorios (Silva, 2010). Ignorando a la sociedad civil directamente afectada por la central, especialistas, técnicos y académicos y presionados por el gobierno neodesarrollista (2007-2010), los organismos gubernamentales competentes para los temas socio-ambientales – FUNAI² e IBAMA³ – aprobaron la Licencia ambiental Previa de la construcción (Pereira, 2014). La subasta para la construcción y operación de la central se realizó en abril de 2010. El consorcio Norte Energía, vencedor, firmó el contrato de concesión el 26 de agosto del mismo año y el de las obras civiles el 18 de febrero de 2011.

Desde su concepción, la CHE de Belo Monte ha estado marcada por conflictos y controversias entre coaliciones favorables y contrarias a la central. El grupo que se opone está formado por actores vulnerables y políticamente marginados; mientras que el grupo que apoya su construcción actúa en áreas vinculadas a actores económicos y políticos. La coalición contraria es muy diversificada, aunque con intereses en común que unen a los diferentes actores, como el apoyo de modelos sostenibles de desarrollo para la Amazonía, la inclusión de los grupos locales y los afectados por los megaproyectos en los programas y decisiones del gobierno federal a respecto de la región; mientras que la favorable es bastante homogénea desde el punto de vista de sus intereses, que se resumen al fomento de la implementación de proyectos que dinamicen la economía local (Pereira, 2014).

La PNDR y el PDRS del Xingú (el mecanismo)

La reducción de las desigualdades regionales es uno de los objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil, de acuerdo con el art. 3º de la Constitución de 1988. Elaborada en ese contexto, la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) adoptó como uno de sus objetivos “la promoción de equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo” (Decreto nº 6.074/2007), resultando una política innovadora que permite la combinación de crecimiento económico con la reducción de desigualdades sociales y regionales. Con ella, el territorio se presenta como una plataforma a partir de la cual diferentes escalas e instancias de la política pública intentan integrarse en función de las potencialidades y demandas observadas localmente (IPEA, 2009; Silveira, 2010; GVCES/IFC, 2017).

En conformidad con los conceptos de Fung y Wright (2001 y 2003), emane de la PNDR una “gobernanza deliberativa empoderada”. En primer lugar, existe una voluntad política vinculada a movimientos de base por el hecho de haberse elaborado en un contexto histórico y político en el que los movimientos sociales han adquirido más poder. En segundo lugar, se identifica un diseño que pretende aumentar el poder de decisión de la sociedad en las etapas de elaboración y seguimiento de planos, programas y acciones de la PNDR. Su artículo 7º propone, para ello: mecanismos y canales de participación de la sociedad que conformen instancias de concertación regional; articular con los demás Ministerios la integración de programas y acciones sectoriales; fomentar la viabilidad de dichos instrumentos en conjunto con las entidades involucradas; y permitir su coor-

1 Mientras el primer mandato de Lula como presidente (2003-2006) fomentó la participación social en la burocracia de su gobierno, el segundo mandato (2007-2010) dio prioridad a los proyectos llamados “neodesarrollistas”, en referencia a los años 1930-1990. Este modelo neodesarrollista tendría como directriz el fortalecimiento del Estado y del mercado y la implementación de un proyecto nacional de desarrollo que compatibilizara crecimiento y equidad social (Morais y Saad, 2011).

2 FUNAI - Fundación Nacional del Indio.

3 IBAMA – Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables.

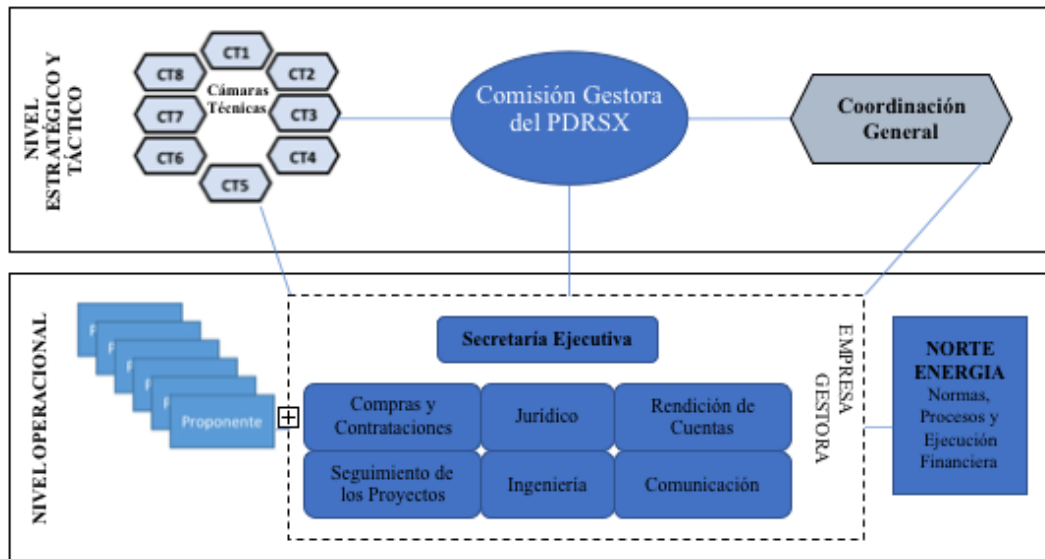
dinación y seguimiento a las organizaciones civiles; entre otros. De acuerdo con Barbosa (2012), Ramalho y Fortes (2012), se trata de un nuevo arreglo institucional criticable por la oferta de recursos económicos que busca dinamizar la región. Es verdad que la CHE de Belo Monte es un ejemplo de gran inversión con intereses públicos (del Estado), particulares (del Consorcio responsable por la obra) y sociales (de la población vinculada y por la oportunidad de desarrollo para la región), con importantes impactos socio-ambientales. Sin embargo, inserida en una coyuntura política, social y ambiental diferente desde la Constitución de 1988, su construcción ha creado una oportunidad sin igual para la formulación de un plan de desarrollo regional a partir de un proyecto de gran magnitud, como es el PDRSX (Castro et al., 2017).

Con la implementación de grandes obras de infraestructuras en la región de Xingú, como la CHE de Belo Monte, pasó a ser de suma importancia la planificación de acciones en el territorio con el objetivo de maximizar los beneficios generados por las obras y mitigar posibles impactos negativos, sobre todo los de naturaleza social y ambiental (PDRSX, 2010). En respuesta al Plan Amazonía Sostenible (PAS), en el que se especifican las directrices estratégicas de un nuevo modelo de desarrollo para la Amazonía Legal, el PDRSX, fruto de la PNDR, se sumó a otros planes de desarrollo regional sostenible elaborados en el país para aplicar dichas directrices (PDRSX, 2010). Según la PNDR, en el art. 2º del Decreto nº 6.047/2007, las "estrategias [...] deben converger en los objetivos de inclusión social, productividad, sostenibilidad ambiental y competitividad económica". Vinculado a esa política, el PDRSX, instituido en 2010, se propone fomentar el desarrollo económico y social del área de influencia de las obras de la CHE (aproximadamente 260 mil km² (BNDES, 2014)) mediante la articulación de las esferas políticas, públicas, privadas y de la sociedad civil, garantizando la sostenibilidad ambiental. Se constata que el PDRSX pretende así ofrecer un instrumento de planificación estratégica participativa para el desarrollo regional, con empoderamiento de la sociedad civil.

Para la implementación del Plan, se instituyó, en el Decreto nº 7.340/2010, la Comisión Gestora del Plan de Desarrollo Regional Sostenible del Xingú (CGDEX) formada, de modo paritario, por representantes de todas las esferas de gobierno y de representantes de la sociedad civil. Sin embargo, llama la atención, desde su enunciación, la baja representatividad de la diversidad de la sociedad civil en la Coordinación General. De acuerdo con su Reglamento Interno y sus resoluciones, la organización básica de la CGDEX incluye su Coordinación General, el Plenario y ocho Cámaras Técnicas (CTs). Las CTs se responsabilizan por subsidiar las decisiones de la CGDEX, tanto en relación a los asuntos que componen su agenda, cuanto para proponer al Plenario la lista de proyectos que apoyar. También están formadas, de modo paritario, por gobiernos y sociedad civil, pudiendo participar en ellas miembros de la CGDEX y otros representantes de órganos públicos y organizaciones de la sociedad civil con afinidad a los ejes temáticos de las CTs.

El proceso de toma de decisiones del PDRSX está compuesto por dos niveles interconectados: el estratégico y táctico, por un lado, y el operacional, por el otro, conforme a la figura 1. El primero representa la toma de decisiones e incluye a las CTs, la CGDEX y la Coordinación General, mientras que el segundo se ocupa de la ejecución de los proyectos seleccionados, con la participación del Consorcio Norte Energía S.A. y de la empresa gestora contratada. Es importante destacar el papel de la CGDEX como un espacio de negociación y consenso de las reivindicaciones, demandas y propuestas presentadas por asociaciones y entidades de la sociedad civil. La CGDEX cuenta también con estructuras auxiliares de coordinación e instancias regionales de discusión de la implementación del Plan y con las CTs para la promoción de la coordinación y discusiones sobre políticas sectoriales (PDRSX, 2010). Según esta estructura, la selección y evaluación de los proyectos se realiza en cada convocatoria mediante una comisión evaluadora formada por deliberación de las respectivas CTs (Convocatoria nº 2/2017).

Figura 1. Estructura organizativa de toma de decisiones del PDRSX.



Fuente: traducido de PDRSX, 2018.

En 2011 y 2012, la propia Norte Energia S.A. estuvo a cargo de la gestión del PDRSX. A partir de 2013, se ha contratado, para ello, a una empresa gestora a fin de reforzar la legalidad y la transparencia de las convocatorias de selección de proyectos en relación al cumplimiento de las normas, criterios de análisis y evaluación, para la aprobación de nuevos proyectos y la rendición de cuentas (IA, 2018).

El PDRSX: ¿modelo innovador?

Según el Reglamento Interno de la CGDEX (Resolución 01/2017), esta pretende fomentar políticas públicas mediante un "nuevo modelo de desarrollo sostenible". El presente artículo sostiene que el PDRSX resulta innovador, en el contexto político-histórico brasileño, por cuatro características substanciales: su legitimidad (ante la ley), el vínculo con la obra de gran magnitud que le da origen, su financiación y su diseño participativo de toma de decisiones. Juntas resultan en el modelo innovador de gobernanza deliberativa empoderada cuya estructura ha sido descrita arriba.

En primer lugar, el PDRSX ha sido concebido como un instrumento de planificación de desarrollo regional que va más allá de los condicionantes y compensaciones derivados de la llamada licencia ambiental (que incluye también impactos sociales), vinculante para la construcción y operación de grandes obras de infraestructura. Se instituyó una vez emitida la Licencia Previa (la primera del proceso de licencia ambiental) de la obra y realizada la subasta de la central. Eso significa que el PDRSX complementa la licencia ambiental de un modo diferente. Mientras esta, un instrumento de la Política Nacional de Medio Ambiente, se basa en los potenciales impactos socio-ambientales de la obra, el PDRSX tiene un enfoque participativo y constructivo y se inicia una vez definido el proyecto. De hecho, una de sus competencias es, según su reglamento interno, acompañar y supervisar la implementación de los condicionantes previstos en la licencia ambiental de la obra de Belo Monte (Resolución 01/2011). El PDRSX supera, así, las deficiencias que no están al alcance del Proyecto Básico Ambiental (PBA), en el que se incluyen las recomendaciones del EIA y los condicionales de la Licencia Previa resultante, que permiten la obtención de la Licencia de Instalación, necesaria para el comienzo de las obras. Así, la primera originalidad del PDRSX deriva de su legitimidad como instrumento de planificación gubernamental.

mental, que refleja la voluntad política de devolver la autoridad de decisión a unidades locales empoderadas, necesaria para la gobernanza deliberativa empoderada.

La segunda originalidad del PDRSX consiste en que vincula un instrumento legal a un proyecto de gran magnitud – la CHE de Belo Monte – para fines de desarrollo regional. Este vínculo figura implícitamente en el Decreto de creación del PDRSX en dos momentos: en la delimitación del área de influencia y en la citación del Consorcio y proyecto de Belo Monte.

La Ley nº 7.990/1989 establece, para los Estados, Distrito Federal y Municipios, una compensación financiera en los resultados obtenidos de recursos hídricos para fines de generación de energía eléctrica, entre otros. Además de los presupuestos públicos, el PDRSX recibirá, a lo largo de veinte años, recursos provenientes del consorcio constructor Norte Energía S.A., en cuotas de 25 millones de reales al año, que totalizan R\$500 millones, derivados de la exigencia prevista en la Convocatoria de Subasta nº 06/2009 de la ANEEL relativa a la CHE de Belo Monte (ANEEL, 2009). La determinación –inédita– de esa obligatoriedad por el Estado brasileño al vencedor de la subasta evidenció la importancia que se dio a la implementación del PDRS vinculado a la CHE de Belo Monte (Rios, 2013). Esta financiación representa la tercera originalidad del PDRSX, así como una forma de empoderar la sociedad civil al otorgarle parte del poder de aplicación de los recursos económicos mediante la elección de los proyectos.

El Plan Amazonía Sostenible (PAS) describe las directrices estratégicas para el cumplimiento de los compromisos para una Amazonía Sostenible, una vez discutidas y aprobadas por la sociedad de la región (PAS, 2008). De acuerdo con esas directrices, el PDRSX, a su vez, acepta e implementa proyectos propuestos por terceros y aprobados por representantes gubernamentales, empresariales y sociales de la región. Para ello, se emplea como metodología la Planificación Territorial Participativa (PTP), que posibilita una relación entre el Estado y la sociedad civil, mediada por el poder local con la finalidad de definir acciones estratégicas dirigidas al desarrollo territorial. De esta forma, los actores vinculados a la obra se ven empoderados a partir de su participación, lo que representa la cuarta y última originalidad del plan y consolida la gobernanza participativa empoderada, estructurada arriba.

Conforme a la PNDR, el área de influencia del PDRSX es una subregión correspondiente a la Mesorregión Diferenciada de Xingú. De acuerdo con MIN & IICA (2011), una mesorregión diferenciada representa un “espacio institucional de creación de consensos”. A partir de las características innovadoras del PDRSX, cabe decir que se aplica a este espacio la gobernanza deliberativa empoderada. Así, un nuevo modelo de gobernanza para el desarrollo regional queda, al instituir el PDRSX, legitimado por el Decreto nº 7.340/2010 y por la inclusión de la participación social en el diseño de la gobernanza.

Los resultados de la evaluación realista

Se estima que la teoría de cambio subyacente al PDRSX se refiere a que la gobernanza deliberativa empoderada garantiza *per se* la efectividad de las políticas públicas de desarrollo sostenible de la región teniendo como punto de partida la construcción de una gran CHE.

En su origen, el PDRSX consideró la CHE de Belo Monte una oportunidad para la integración y el desarrollo de regiones históricamente caracterizadas por una presencia insignificante del Estado y, consecuentemente, por la fragilidad en el establecimiento de políticas públicas (IA, 2018). Según el propio PDRSX, representa un “nuevo modelo de desarrollo sostenible”, en el que la CGDEX es un “espacio para discutir, definir prioridades y acompañar la ejecución de acciones para el desarrollo sostenible de la Región del Xingú”, orientado por los

“principios de democracia, participación social, transparencia, garantía de lo contradictorio y el respeto entre los agentes gubernamentales y la sociedad civil”.

Legitimidad

Con la construcción de la CHE de Belo Monte, la región vivió un importante incremento del número de empleos y de la generación de renta: en 2014, surgieron casi 65 mil empleos formales en la región, en gran parte en el municipio de Vitória do Xingú, cuya población era de aproximadamente 14 mil en 2013 (FAPESPA, 2018). Sin embargo, a partir de 2015, estos números empezaron a representar trabajadores desempleados (20 mil en 2015, 10 mil en 2016), quedándose muchos de ellos en el mismo lugar en busca de nuevas oportunidades (PDRSX, 2017). Este aumento de la población en la región ha provocado una serie de externalidades que el gobierno local no ha sabido administrar con anticipación como, por ejemplo, falta de servicios sanitarios, de educación, de viviendas, además del incremento de la violencia. Un informe realizado por el Consejo Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2015) y aprobado por el Ministerio Público Federal a partir de visitas técnicas conjuntas concluye, entre otros asuntos, que los derechos humanos han sido constantemente violados por la obra: por no cumplir los condicionantes del PBA relativos al proceso de remoción obligatoria de los ribereños afectados por la construcción; por el riesgo de pérdida definitiva del modo de vida de esos grupos; por no haber una real negociación con las poblaciones sino una imposición de las decisiones de la empresa Norte Energia, obligando el abandono de sus modos de vida y cultura, o incluso de su grupo familiar; por falta de información y de asistencia jurídica gratuita; o por exigir la firma de analfabetos.

De acuerdo con un estudio realizado por la Plataforma Brasileña de Derechos Humanos, Económicos y Sociales, Culturales y Ambientales - DhESCA (2009), la violación de los derechos humanos más grave detectada a lo largo de la elaboración del EIA de 2009 de la central de Belo Monte fue la no realización de las escuchas indígenas. No obstante, estas son obligatorias por la normativa brasileña, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Convención 169 de la OIT, ratificada por Brasil en 2002, que garantiza los derechos de los pueblos indígenas a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado, de carácter vinculante.

Este incumplimiento se trasladó posteriormente al PDRSX. Movimientos sociales y entidades de la sociedad civil publicaron, en 2011, una carta abierta crítica sobre la creación y el proceso de selección de entidades que participarían de la CGDEX. En ella, denuncian la falta de cumplimiento del “proceso permanente de diálogo”, asegurado por la Secretaría General de la Presidencia de la República (SGP), en respuesta a una carta de la Alianza de los Ríos de la Amazonía entregada por el Cacique Raoni el 8 de febrero de 2011, con propuestas para superar problemas identificados en las grandes hidroeléctricas de la región amazónica. Según esa misma carta, el silencio del Estado acerca del informe crítico del Panel de Especialistas (2009), refleja su “estrategia de ignorar los espacios de discusión promovidos por los movimientos sociales e invitarlos únicamente cuando es de su interés y las condiciones de participación ya han sido previamente determinadas”. Para estos movimientos, la CGDEX cumple la función de “legitimar las acciones autoritarias e ilegales” relativas al proceso de Belo Monte.

Conocimiento y demandas

La implementación de la gobernanza deliberativa del PDRSX representa una doble amenaza, tal como ha sido elaborada. Por un lado, concentra los proyectos de desarrollo en una única institución, que, caso no sea eficiente, puede traer problemas de atención a la población en vez de consolidar las potencialidades de la región, sin que se delegue sus funciones. Por el otro, como analizó Losekann (2009), la interacción de ambientalistas con el gobierno puede tanto facilitar la tramitación de demandas del grupo como también debilitar su activismo, dado que los movimientos sociales se obligan a abandonar sus posiciones radicales en beneficio de una negociación. Con la emisión de la Licencia Previa, parte de la coalición contraria a la central se dividió por considerar que, dado que la construcción era inevitable, sería más ventajoso negociar medidas de compensación con burocracias estatales y los actores favorables a la central. Entre las conquistas resultantes, se encuentran el PBA y el propio PDRSX. El PDRSX podría representar así una posibilidad real de que los proyectos sociales de grupos específicos fueran considerados, implementados y acompañados por la sociedad civil. Sin embargo, esta posibilidad tropieza una vez más con la falta de empoderamiento de la sociedad civil.

Empoderamiento

En Brasil, numerosas normas institucionalizan directa o indirectamente estructuras de gobernanza participativa. La Constitución Federal de 1988 determina, en su artículo 1º, que “la República Federativa de Brasil [...] se constituye en el Estado Democrático de Derecho”. En términos de gobernanza, significa que el ciudadano tiene el poder de elegir sus representantes y que el poder no está concentrado en el gobierno, sino que emana del pueblo (TCU, 2014). La participación popular está también garantizada por el Pacto de San José de Costa Rica, promulgado en Brasil en 1992. Asimismo, en 2014, se instituye la Política Nacional de Participación Social, “con el objetivo de fortalecer y articular los mecanismos y las instancias democráticas de diálogo y la actuación conjunta entre la administración pública federal y la sociedad civil”, desde la formulación hasta la evaluación de programas y políticas públicas. Esta nueva forma de hacer política es todavía reciente y entra en conflicto con lo vivido a lo largo de la historia, como descrito arriba.

Las represas hidroeléctricas implican grandes inversiones e importantes impactos ambientales y sociales. Fuertes intereses económicos cercan el proceso de toma de decisión sobre las inversiones públicas relativas a diferentes opciones para la generación y conservación de electricidad (Fearnside, 2006). De hecho, los grandes proyectos de integración en Brasil han sido realizados con base en el discurso que asocia la idea de desarrollo a la de fortalecimiento de la nación. Prueba de ello, es la inclusión de la central de Belo Monte en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), como obra supuestamente necesaria para el desarrollo del país, la producción nacional de energía, considerada uno de los más grandes y más importantes proyectos de infraestructura en construcción en Brasil. En ese sentido, la región Amazónica ha sido siempre – y sigue siendo – el escenario de una intensa exploración predatoria de recursos naturales en beneficio del desarrollo nacional y que poco tiene en cuenta las demandas locales.

Desde la reforma de la normativa ambiental, las audiencias públicas realizadas durante el proceso de licencia ambiental de proyectos con importantes impactos socio-ambientales representan el único momento de escrutinio social previsto en ley (Leroy & Acselrad, 2009). Estas audiencias tienen como finalidad exponer el proyecto a las poblaciones impactadas en el futuro para que puedan contribuir y obtener respuestas sobre la obra y sus impactos socio-ambientales y económicos (Silva, 2016). Mientras la participación social antes de la obra se da de forma pasiva a través de audiencias públicas, tras su construcción, ocurre de forma activa mediante el PDRSX.

Según la normativa, la gobernanza deliberativa empoderada adoptada por el PDRSX considera una representación paritaria en la Comisión Gestora, entre el gobierno (Federal, Estadual y Municipal) y la sociedad civil. No obstante, tanto en su elaboración (por la metodología PTP que considera la mediación por el poder local) cuanto en su implementación, el PDRSX prioriza la actuación del Estado. Al analizar el Decreto que lo implementa (nº 7.340/2010), se observa que el Estado está presente en cada una de las representaciones, sea en su propio nombre sea en el proceso de nombramiento, excepto para el sector empresarial y las entidades sindicales. La indicación de los representantes de los trabajadores y de los demás segmentos de la sociedad civil local (entre ellos los movimientos sociales y ambientales) se realiza mediante “un proceso coordinado por la SGP”, mientras que el de las comunidades indígenas lo coordina la FUNAI, un organismo del gobierno, y el de las instituciones de enseñanza e investigación lo coordina el Gabinete de la Presidencia. Por otro lado, se estima que el número de representantes concedido no refleja la proporción de la sociedad civil afectada por la central. Existen, por lo menos, 24 grupos étnicos diferentes de indígenas en la Cuenca del Xingú (DhESCA, 2009), agrupados en 2 representantes; la población de 11 municipios representada por 4 personas, entre los cuales hay que considerar los movimientos sociales y ambientales; y un único representante del medio académico; además de los cuatro representantes del sector empresarial; siendo que todos ellos tienen una única plaza en la Coordinación General del PDRSX, cuyo representante es nombrado por el Gabinete de la Presidencia. Esta estructura nos lleva a pensar que no existe una verdadera representatividad y, por tanto, empoderamiento de la sociedad civil, dado que la estructura de gobernanza adoptada por el PDRSX es fruto de y mantiene el control por parte del Estado, limitando el poder de la misma en la elección de sus representantes y su capacidad de actuar. Esta falta de autonomía hace que el Estado neodesarrollista favorezca al sector eléctrico en detrimento de las poblaciones y el medio ambiente.

Previamente al proceso de obtención de la licencia ambiental, la interacción con los organismos ambientales es mínima y el proceso decisorio queda centrado en la burocracia del sector eléctrico (Pereira, 2014). A lo largo del proceso de licencia ambiental, se percibe igualmente una significativa asimetría de poder, caracterizada por un sector eléctrico responsable de las decisiones más importantes del proceso, y un sector ambiental responsable de las posibles medidas de mitigación y compensación de los impactos socio-ambientales de la obra (IPEA, 2016). Con el PDRSX, la división de funciones no resulta distinta.

En las primeras décadas del proceso decisorio de la central, el poder de decisión estuvo ligado al sector eléctrico y la movilización favorable a la central. El propósito de esta última respondía, en gran medida, a una estrategia para influenciar la planificación de políticas públicas a fin de fomentar las inversiones en infraestructura. Así, el sector representaba, por un lado, una pieza clave para los proyectos desarrollistas de los gobiernos y, por el otro, contaba con el apoyo de una red de actores sociales y grupos centrales de las políticas desarrollistas. Consecuentemente, el IBAMA tuvo su poder de decisión limitado, dado que las decisiones importantes sobre la central ya habían sido tomadas anteriormente de modo centralizado (Pereira, 2014). A partir de 2010, el movimiento contrario a la central aceptó dialogar y actuar conjuntamente con algunos organismos gubernamentales y actores sociales favorables al proyecto. La formación de esa red ha permitido que actores contrarios y el IBAMA se acercaran a otros con alto poder decisorio, como el sector eléctrico y el Gabinete de la Presidencia, y participaran, teóricamente, en el proceso decisorio desde una posición central. Podría entonces considerarse el PDRSX uno de los instrumentos de esta red de actores gubernamentales, económicos y socio-ambientales, con capacidad decisoria mediante la elección de proyectos de desarrollo.

No obstante, en noviembre de 2017, miembros del Ministerio Público del Estado de Pará y Federal manifestaron haber recibido quejas sobre la tramitación de los proyectos, debido a su fragilidad en la mediación y

acompañamiento de los mismos y en la formación de la CT que los aprueban, por lo que se cuestionó el origen de los recursos, su incorporación y fiscalización, la aprobación de los proyectos, quién evalúa la aptitud técnica, entre otros (MPPA, 2017). El predominio histórico del sector eléctrico y del Estado, reforzado por la falta de transparencia del proceso decisorio en el seno del PDRSX, trae dudas acerca de la efectiva participación social en el fomento del desarrollo regional.

Un manifiesto enviado a la ONU y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2017 (APIB, 2017) denunció la debilitación de la FUNAI (organismo responsable por el nombramiento del representante de los indígenas en la CGDEX) y la completa inexistencia de diálogo del gobierno con los representantes indígenas; hechos que se intensificaron con la crisis política y económica vivida en Brasil desde 2015 y el gobierno implantado a partir de 2016 que realizó cambios institucionales en favor del grupo de la agricultura intensiva. La propia empresa gestora del CGDEX (IA, 2018) manifiesta la dificultad de la gestión de los proyectos debido a los cambios del escenario político nacional y a sus impactos en las políticas públicas a las que están vinculados (por ejemplo, Programa Mi Casa Mi Vida Rural).

Según el IPEA (2016), cada sector gubernamental – ambiental y eléctrico – cuenta con una coalición con organizaciones socio-ambientales y grupos de interés económico y productivo, respectivamente, que los apoya. Según Fearnside (2011) y Carvalho (2006), los intereses defendidos por los organismos vinculados al sector socio-ambiental serían sistemáticamente subyugados por intereses de agencias del sector eléctrico y de grupos económicos privados. El gobierno de Lula permitió la articulación del mercado y de agentes privados, situando al Estado como un actor central en la organización del sector eléctrico (Silva, 2011). Con estos cambios, el órgano central de planificación del sector – el Ministerio de Minas y Energía – logró una posición más política y proactiva, interactuando con las áreas de medio ambiente y recursos hídricos y con la Presidencia de la República, sobre todo a través del Gabinete (Costa, 2010). La elección del Gabinete de la Presidencia de la República para la coordinación del PDRSX y su CGDEX se justifica por su centralidad en el Poder Ejecutivo Federal – lo que facilita la coordinación necesaria entre los diferentes ministerios involucrados en la gestión del PDRSX – y su poder de decisión en concordancia con las agendas prioritarias del gobierno federal. La SGP también se destaca por dialogar con diferentes grupos e intermediar conflictos sociales, reflejada en su responsabilidad de elegir al representante de la sociedad civil en la CGDEX. La Casa del Gobierno surge para reforzar la articulación del gobierno federal con actores sociales locales y para coordinar diferentes agencias gubernamentales involucradas en proyectos desarrollistas basados en la CHE de Belo Monte. Fuertes por su capacidad para fomentar la participación social, ambas presentan un poder deficitario para la toma de decisión, por lo que se limitan a repasar las demandas sociales, sin decidir al respecto (Pereira, 2014). Se concluye que la CGDEX está vinculada, mediante el Gabinete, al sector eléctrico y, sobre todo, a las agendas de desarrollo del gobierno actuante, disminuyendo el peso de la participación social en la orientación del plan regional. Asimismo, la sociedad civil, en su papel secundario, está conectada a la CGDEX mediante la SGP, o sea, el gobierno una vez más.

Conforme a la estructura de gobernanza propuesta por el PDRSX, la participación social no ocurre efectivamente debido al fuerte dominio del Estado, cuyos intereses cambian en función del gobierno actuante, lo que restringe la devolución real del poder a la sociedad civil.

5. Conclusiones

El Plan de Desarrollo Regional Sostenible de Xingú (PDRSX), vinculado a la Central Hidroeléctrica (CHE) de Belo Monte, se creó en 2010 para contrarrestar las controversias sociales y ambientales de su construcción. Para ello, propuso un “nuevo modelo” de política pública para el desarrollo sostenible centrado en un proyecto de gran magnitud y coordinado de modo paritario entre actores gubernamentales, privados y socio-ambientales. Aunque el Plan presenta claras originalidades, su diseño sigue sin atender las demandas sociales y ambientales de la población local.

Este artículo se basa en el argumento del Banco Mundial (2017) de que la participación social podría garantizar el éxito del PDRSX y busca reforzar la importancia del empoderamiento de la población social en la gobernanza del programa. Su hipótesis trata de que, además de tener presente el concepto de gobernanza deliberativa empoderada, el Estado debe garantizar que sus capacidades y canales institucionales permitan el ejercicio efectivo del empoderamiento de la población local. El análisis realizado mediante la evaluación realista del PDRSX confirma dicha hipótesis, dejando en evidencia el peso del contexto histórico-político en la construcción de las capacidades estatales y en el diseño de la gobernanza deliberativa que caracteriza el PDRSX. Así, la finalidad de este plan, considerado innovador, refleja la legitimidad y permanencia de un modelo tradicional centralizado, en el que el Estado mantiene el control de la planificación regional de desarrollo con un sesgo clientelista.


El contexto en el que se ha construido la CHE de Belo Monte se caracteriza por una sucesión de diferentes gobiernos que han, en común, dado prioridad al desarrollo económico nacional en detrimento de las reivindicaciones sociales y ambientales de la región amazónica. Fruto de la intención de incrementar el diálogo e interacción con grupos sociales, surgió el PDRSX, interpretado como el mecanismo en la evaluación realista. Según la literatura empleada, se observa que las cuatro características del PDRSX proponen una nueva estructura de gobernanza participativa empoderada. Estas características son su legitimidad (ante la ley), el vínculo con la obra de gran magnitud que le da origen, su financiación y la estructura organizativa para la toma de decisiones adoptada. El empoderamiento de la población local vendría, sobre todo, de la tercera y cuarta originalidad. Caracterizada como la tercera originalidad, la financiación de la obra ha sido determinada en la Convocatoria como condición impuesta al consorcio vencedor, otorgando así parte del poder de aplicación de los recursos a la sociedad civil. Como cuarta originalidad, el diseño de gobernanza adoptado pretende ceder parte del poder de decisión a la sociedad civil mediante la selección de proyectos que puedan fomentar el desarrollo de la región. A partir de una obra de gran magnitud autorizada mediante la obtención de la licencia ambiental, se propone la formación de una estructura compuesta por el Estado y sus instituciones a nivel federal, estatal y municipal, por las organizaciones privadas, con y sin ánimo de lucro, y por actores de la sociedad civil, que, mediante una acción conjunta, permita fomentar el desarrollo regional sostenible, financiado, en parte, por la propia obra.

Corroborado por hechos y denuncias, el resultado de la evaluación realista del PDRSX muestra que el empoderamiento de la sociedad civil, o sea, la participación social, no ocurre efectivamente.

Previamente al PDRSX, el sector eléctrico dominó el proceso de decisión acerca de la CHE de Belo Monte y el sector ambiental quedó responsable de las posibles medidas de mitigación y compensación de los impactos socio-ambientales de la obra. Con el PDRSX, el predominio histórico del sector eléctrico y del Estado ha permanecido, favoreciendo los intereses del gobierno actuante en el proceso de decisión. Históricamente, las

consultas a las comunidades indígenas han sido denegadas por no considerarlas necesarias. Con la redemocratización, la participación social se impuso; en el caso de la CHE de Belo Monte, primero, mediante audiencias públicas durante el proceso de licencia ambiental de la obra y, una vez definido el proyecto, mediante el PDRSX. Sin embargo, la propia normativa de la gobernanza del PDRSX prioriza la actuación del Estado como mediador y actor en la elección de los representantes de la sociedad civil. Se observa, por tanto, que existe una falta de autonomía y representatividad de esta última, así como un debilitamiento de las opiniones de la coalición contraria a la central debido a las negociaciones en la Comisión Gestora (CGDEX). Además, se concluye que la CGDEX está vinculada al sector eléctrico y, sobre todo, a las agendas de desarrollo del gobierno actuante, y la sociedad civil, en su papel secundario, lo está a la CGDEX mediante la Secretaría General de la Presidencia de la República, o sea, el gobierno. Por último, la falta de transparencia del proceso decisorio en el seno del PDRSX y de cumplimiento de la normativa acerca de la escucha de las comunidades indígenas traen dudas sobre la efectiva participación social en el fomento del desarrollo regional.

Esta primera evaluación realista del PDRSX se ha basado en la bibliografía disponible a respeto del programa y en las experiencias de la población afectada, y ha identificado un problema de falta participación social efectiva aun cuando figure estipulada en la legislación. Muestra entonces que no es suficiente con diseñar un modelo de gobernanza que incluya la participación social, sino que debe existir también representatividad, autonomía, transparencia, poder de decisión de los diferentes actores, canales institucionales independientes y permanentes entre el Estado y la población, así como una articulación entre organismos gubernamentales y, por tanto, de las políticas públicas, para alcanzar el desarrollo sostenible.

Existen todavía muchas incógnitas sobre cómo garantizar el éxito de la participación social para el efectivo desarrollo territorial. Un posible tema de investigación podría ser la variable *tiempo*: cuándo elaborar el PDRSX (antes o después del proceso de licencia ambiental) o cuándo deberían empezar los proyectos del PDRSX, por ejemplo. Este artículo propone, para el próximo ciclo de evaluación, que se incluyan entrevistas y se identifiquen mecanismos e instrumentos de empoderamiento de la sociedad civil dentro del modelo de gobernanza propuesto por el PDRSX. 

Referencias

- Alonso, A.; Costa, V.; Maciel, D. 2007. "Identidade e Estratégia na Formação do Movimento Ambientalista Brasileiro", *Novos Estudos* n. 79.
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. 2007. "A Compensação Financeira e o seu município".
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. 2009. Leilão nº 06/2009. Processo nº. 48500.005668/2009-85.
- APIB – Associação dos Povos Indígenas do Brasil. 2017. "Governo de Michel Temer age para violar direitos de povos indígenas". Disponible en https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/2017_apib_atualizacao_para_onu_e_cidh_situacao_indigena_agosto.pdf. Último acceso el 10/09/2018.
- Arnstein, S. R. 1969. "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224.
- Aydalot, P. 1985. "Economie régionale et urbaine". Paris: Economica.
- Banco Mundial. 2017. "Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes", Cuadernillo del "Panorama general", Banco Mundial, Washington DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

- Barbosa, R. N. de C. 2012. "A Política Nacional de Desenvolvimento Regional: da "letra da lei" ao sentido do texto". R. Pol. Públ., São Luís, v.16, n.1: 37-50.
- Barrow, C. 1988. "The impact of hydroelectric development on the Amazonian environment: with particular reference to the Tucuruí project". Journal of biogeography, v. 15, n. 1: 67-78.
- Block, F.; Evans, P. 2005. "The State and the economy". In: Smelser, N.S.; Swedberg, R. (Org.). "The handbook of economic sociology". 2nd ed. Princeton: Princeton University Press, p. 504-526.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 2014. Elaboração de agenda de desenvolvimento para o território de abrangência do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingú. Brasília: ADT Xingú.
- Bobbio, L. 2019. "Designing effective public participation". Policy and Society, 38:1, 41-57.
- Boeira, S. L.. 2003. "Política & Gestão Ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade", Alcance - UNIVALI, vol. 10, n. 3, set/dez: 525- 558.
- Cabral, L. M. M (Coord.). 2004. Eletronorte 30 anos de pura energia brasileira. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade / Eletrobras.
- Canto Chac, M. 2008. "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". Política y Cultura n. 30, México.
- Carvalho, G. 2006. "Environmental resistance and the politics of energy development in the Brazilian Amazon". The Journal of Environment Development, v. 15, n. 245.
- Carvalho, J. M.. 2008. "Cidadania no Brasil: O longo Caminho". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castro, N.J. de; Paiva, I.; Rosental, R.; Hidd, G. 2017. "Usina Hidrelétrica Brasil-Bolívia: Projeto âncora do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável Binacional". Texto de Discussão do Setor Elétrico (TDSE) Nº 78. Rio de Janeiro, IE/UFRJ.
- Chang, H.-J. 1999. "The economic theory of the developmental state". In: Woo-Cumings, M. (Ed.). "The developmental state". New York: Cornell University Press.
- Cingolani, L. 2013. "The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures" (Working Paper). Maastricht University.
- CNEC – Consórcio de Engenheiros Consultores. 1978. Estudos Xingú: Complexo Altamira-Belo Monte Inventário Hidrelétrico. Brasília.
- Costa, A. M. 2010. "Sustainable dam development in Brazil: between global norms and local practices". Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Cubillos, M. C. 2017. "El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas". Revista CS, 23, pp. 157-180.
- De Janvry, A.; Sadoulet, E. 2002. "World Poverty and the Role of Agricultural Technology: Direct and Indirect Effects". Journal of Development Studies, Taylor & Francis Journals, v. 38, n. 4, p. 1-26.
- Decreto nº 7.340/2010 de 21 de Outubro. Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingú e seu Comitê Gestor.
- Dória, P. R., 1976. "Energia no Brasil e dilemas do desenvolvimento: a crise mundial e o futuro". Petrópolis: Vozes.
- Edital nº 2/2017: <http://www.pdrsXingú.org.br/docs/Edital2-2017/EDITAL%20DE%20SELEÇÃO%20nº%202%202017%20VersãoFinal%2020170920.pdf>.
- ELETROBRAS; ELETRONORTE; CEPEL. 2000. Avaliação da UHE Belo Monte. Rio de Janeiro.

- Enríquez, M.A. 2016. "Cinco anos de Belo Monte e as Promessas do Desenvolvimento do Xingú".
- Evans, P. B. 2010. "Constructing the 21st century development state: potentials and pitfall. In: Edigheji, O. "Constructing democratic development state on South Africa: potentials and challenges. Cape Town: H-CRS Press, p. 37-58.
- Evans, P. B. 1993. "O Estado como problema e solução". *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156.
- FAPESPA – Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. População Total e Estimativas Populacionais, Pará e municípios - 2013 a 2017. Disponible en <http://www.fapespa.pa.gov.br/>. Último acceso el 23/09/2018.
- Fearnside, P. 2011. "A Usina Hidrelétrica de Belo Monte em Pauta". *Política Ambiental*, nº 7, janeiro de 2011.
- Fearnside, P. 1989. "Brazil's Balbina dam: environment versus the legacy of the pharaohs in Amazonia", *Environmental Management*, v. 13, n. 4: 401-423.
- Fonseca, I. F. da. 2016. "Capacidades Estatais e Políticas Ambientais: Uma Análise Comparada dos Processos de Coordenação Intragovernamental para o Licenciamento Ambiental de Grandes Barragens (Brasil, China E Índia)", en: IPEA, Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA.
- Fonseca, P. G. da; Bourgoignie, A. 2011. The Belo Monte dam case. *Environmental Policy and Law*, v. 41, n. 2: 104-107.
- Fung, A. 2015. "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future". Harvard University. *Public Administration Review*.
- Fung, A.; Wright, E. O. 2003. Deepening Democracy - Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV.
- Fung, A.; Wright, E. O. 2001. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance". *Politics Society*, 29: 5.
- Gaitán, F.; Boschi, R.R. 2016. "A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado". In: Gomide, A. de A.; Boschi, R.R. (Ed.). 2016. "Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada". Rio de Janeiro: Ipea.
- Gomide, A. de A.; Boschi, R.R. (Ed.). 2016. "Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada". Rio de Janeiro: Ipea.
- GVCES/IFC – Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas / International Financial Corporation. 2017. Grandes Obras na Amazônia, aprendizados e diretrizes. FGV.
- Hisschemöller, M.; Cuppen, E. 2015. "Participatory assessment: Tools for empowering, learning and legitimating?". In: A. J. Jordan & E. J. R. Turpenney (Eds.). "The tools of policy formulation". Cheltenham: Edward Elga, pp. 33– 51.
- Hochstetler, K. 2011. "The politics of environmental licensing: energy projects of the past and future in Brazil". *Studies in Comparative International Development*, v. 46, Oct.: 349-371.
- Holguín, C. 2013. "La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión". In: A. Roth (Ed.). "El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 73-205.
- IA – Instituto de Avaliação. 2018. Relatório Mensal Gerencial Da Gestora – Rgt-G Plano De Desenvolvimento Regional Sustentável Do Xingu Contrato P-Si-001/2017. Abril de 2018.
- IIG – Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. 2002. La Gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña: conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis.

- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2009. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas; sumário analítico / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA.
- Losekann, C. 2009. "A Presença das Organizações Ambientistas da Sociedade Civil no Governo Lula (2003-2007) e as Tensões com os Setores Econômicos". Tesis (Doctorado en Ciencia Política). Instituto de Filosofia y Ciencias Humanas / Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Kissler, L.; Heidemann, F. G. 2006. "Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?" Rio de Janeiro, Maio/Jun, RAP 40(3): 479-99.
- Kooiman, J. 1993. "Modern governance: new government-society interactions". Newbury Park, Calif.: Sage.
- Leite, R. 2010. "Belo Monte, a floresta e a Árvore", Folha de S.Paulo, 19 Maio: A-3.
- Leroy, J-P; Acselrad, H. 2009. "Por avaliações sócio-ambientais rigorosas e responsáveis dos empreendimentos que impactam o território e as populações". In: Magalhães, S.; Hernandez, F. (Orgs.) "Painel de especialistas: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte". Belém, 201-212.
- Löffler, E. 2001. "Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modern-isierung", Verwaltung + Management, v. 7, n. 4: 212-215.
- Martinez, M.; Jamison, M.; Tilmár, M. 2013. "Public utilities corporate governance: guest editorial introduction", Journal of Management and Governance, 17 (4): 827– 833.
- Matias-Pereira, J. 2010. "Governança no setor público". São Paulo: Atlas.
- Mello, C. C. do A. 2013. "Se houvesse equidade: a percepção dos grupos indígenas e ribeirinhos da região da Altamira sobre o projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte", Novos Cadernos NEA. v. 16. n.1: 125-147.
- MIN – Ministério de Integração Nacional; IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 2011. Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Sumário Executivo. Disponible en: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915. Último acceso el 11 de mayo de 2018.
- Monosowski, E. 1990. "Lessons from the Tucuruí experience", Water power and dam construction, p. 29-34.
- Morais, L.; Saad, A. F.. 2011. "Da economia política à política econômica: o novo- desenvolvimentismo e o governo Lula", Revista de Economia Política, 31 (4): 507-527.
- MPPA – Ministério Público do Estado do Pará. 2017. ALTAMIRA: Promotores de Justiça discutem impactos de Belo Monte na região. Disponible en <http://www.mppa.mp.br/index.php?action=Menu.interna&id=8405&class=N>. Último acceso el 10/09/2018.
- Nascimento, A. S. do. 2017. "Usinas Hidroelétricas em Tempos de Crise do Capital: Belo Monte, Entre o Mito da Necessidade Constante de Energia e a Produção de Capital Fixo em Larga Escala Como Um Grande Negócio no Setor Elétrico do Brasil".
- Neves, Pereira, et al. 2017. "Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparative", Espacios, vol. 38, n. 07.
- Nunes, E.. 1997. "A gramática política brasileira". Rio de Janeiro/Brasília: Zahar/ENAP.
- Ortega, A.C.; Cerqueira, C.A.; Silva, F.P.M. da, 2016. "Planejamento, desenvolvimento e descentralização : o papel do estado no desenvolvimento territorial". In: Ortega, A.C., Pires, M. J. De S. (Org.) "As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual : um estudo de caso da Bahia". Brasília : Ipea.
- PAS – Plano Amazônia Sustentável. 2008. Plano Amazônia Sustentável - Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira.
- Pawson, R.; Tilley, N. 2004. Realist Evaluation. Sage Publications Ltd, London.

- PDRSX – Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingú. 2010. Disponible en http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=9cbd2d8c-9e8c-4d8b-a362-f7f4af1e9b96&groupId=24915. Último acceso el 11 de mayo de 2018.
- PDRSX – Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável de Xingú. 2018. Disponible en http://www.pdrsXingú.org.br/docs/modelo_gestao/modelo_governanca.pdf. Último acceso el 11 de mayo de 2018.
- Pereira, A. K., 2013. "Desenvolvimentismo e participação social: fragmentação e conciliação de interesses no processo decisório da usina hidrelétrica de Belo Monte". Brasília: IPEA.
- Pereira, A. K., 2014. "A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte". Tesis (Doctorado en Ciencia Política). Instituto de Ciencia Política / Universidad de Brasília.
- Pierre, J; Peters, B. G. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Prieto, P. 2009. "Rumbo a Ítaca: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI". XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La participación de los ciudadanos en la gestión pública". Caracas: CLAD.
- Przeworski, A.; Stokes S.; Manin, B. (Eds.) 1999. "Democracy, Accountability, and Representation". New York: Cambridge University Press.
- Ramalho, J. R.; Fortes, Alexandre. 2012. "Desenvolvimento, trabalho e cidadania". Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Ribeiro, G. 1991. "Ambientalismo e Desenvolvimento sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento", *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 34, p. 59-101.
- Richards, D.; Smith, M. J. 2002. "Governance and public policy in the United Kingdom". New York: Oxford University Press.
- Rios, V. S. da C. 2013. "Inovação em Políticas públicas: um Estudo do comitê gestor do plano De Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingú". Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação da Universidade de Brasília – UnB.
- Rhodes, R. A. W. 1997. "Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability". Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Rodrik, D. 2007. "One economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth". Princeton University Press.
- Rosa, L. et al. 2004. "Greenhouse gas emissions from hydroelectric reservoirs in tropical regions", *Climatic Change*, v. 66: 9-21.
- Santilli, J. 2005. "Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural". São Paulo: Peirópolis.
- Santos, S.; Hernandez, F. (Org.). 2009. "Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte". Belém.
- Schejtman, A.; Berdegué, J. 2003. "Desarrollo territorial rural". Santiago, Chile: Rimisp.
- Schneider, B. R. 2014. "O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas". In: Pires, R. R. C.; Gomide, A. de A. (Ed.) "Capacidades Estatais e Democracia". Brasília: IPEA, 2014, p. 31-56.
- Secchi, L. 2009. "Modelos organizacionais e reformas da administração pública". *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. FGV. 2009.
- Sevá et. al. 2005. "Tenotã- Mõ: alteras sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu". São Paulo: International Rivers Network.

- Silva, A. M. 2016. "Três décadas de uma controvérsia chamada Belo Monte". ETTERN-IPPUR-UFRJ. ECSB Belo Monte.
- Silveira, A. di M. da. 2010. "Governança corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática". Rio de Janeiro: Elsevier.
- Soromenho-Marques, V. 1994. "Regressar à terra: consciência ecológica e política de meio ambiente". Lisboa: Fim de Século.
- Streek, W.; Thelen, K. 2005 "Institutional change in advanced political economies". In: Streek, W.; Thelen, K. (Ed.). "Beyond Continuity: institutional change in advanced political economies". Nova York: Oxford University Press.
- Tarabini, A. 2013. "Marco teórico metodológico para el análisis de políticas de lucha contra el abandono escolar". Documentos de trabajo ABJOVES nº 2. Barcelona. Enero 2013.
- Tomassini, L. 1996. "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina". Washington: BID.
- Velásquez, F.; González, E. 2003. "¿Qué ha pasado con la participación Ciudadana en la Colombia?". Bogotá: Fundación Corona.
- Viola, E. 2002. "O regime internacional de mudança climática". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, n. 50: 25-46.
- Vitte, C. de C. S. 2015. "O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil", Revista Política e Planejamento Regional. Rio de Janeiro, v.2, n.1, janeiro a junho: 1 – 18.
- Viveiros De Castro, E.; Andrade, L.M.M. de. 1988. "Hidrelétricas do Xingu: o estado contra as sociedades indígenas". In: Santos, L.A.O.; Andrade, L.M.M. de (Orgs.). "As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas". São Paulo, Comissão Pró-Índio de São Paulo: 7-23.
- Westhorp, G.; Prins, E.; Kusters, C.; Hultink, M.; Guijt, I.; Brouwers, J. 2001. "Realist Evaluation: an overview". Report from an Expert Seminar with Dr. Gill Westhorp. Wageningen UR Centre for Development Innovation.
- WORLD BANK. 2008. "Environmental licensing for hydroelectric projects in Brazil: summary report". Washington: World Bank.
- Woolcok, M. 1998. "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework". Theory and society, n. 27.
- Zhour, A. (Org.). 2011. "As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental". 1ª. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG..

Sobre la autora/ About the author

Selena Herrera es Ingeniera Agrónoma por la Universidad Politécnica de Madrid, Máster en Bioenergía por la Universidad Nueva de Lisboa y Doctora en Planificación Energética con énfasis en Medio Ambiente Universidad Federal de Rio de Janeiro. Investigadora en el Grupo de Estudios sobre el Sector Eléctrico (GESEL) / Instituto de Economía (IE) / Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Areas de investigación políticas públicas para el desarrollo sostenible vinculado al tema energético (biocombustibles, energías renovables y sector eléctrico) y sus impactos económicos, sociales y medioambientales

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

ewp@gigapp.org