

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 – BREVE INTRODUÇÃO À AVALIAÇÃO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL
Autores	César Nunes de Castro Monise Terra Cerezini
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-056-1/capitulo1

Título do livro	TRANSPOSIÇÃO DO SÃO FRANCISCO: TERRITÓRIO, POTENCIAIS IMPACTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEMENTARES
Autores	César Nunes de Castro Monise Terra Cerezini
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	-
ISBN	978-65-5635-056-1
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-056-1

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

BREVE INTRODUÇÃO À AVALIAÇÃO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL

A avaliação de políticas públicas constitui prática relativamente recente no cotidiano da gestão da coisa pública. Apenas a partir das décadas de 1960 e 1970 do século passado, tem início um processo de revisão abrangente do funcionamento do Estado que culmina, entre outros aspectos, na adoção da prática de as ações estatais serem avaliadas com o intuito de se averiguar sua eficiência, eficácia e efetividade.

De acordo com Trevisan e Bellen (2008), somente com o aprofundamento da crise do Estado de bem-estar social, no fim do século XX, começam a emergir questionamentos sobre as funções do Estado e a eficácia de suas ações interventoras na sociedade. Desses questionamentos, gradualmente surgem as avaliações de políticas públicas, e tal prática começa a se consolidar como disciplina.

Na gradativa evolução como disciplina, a ênfase da avaliação de políticas públicas perpassou diversos estágios, desde a década de 1960 até os dias atuais (Derlien, 2001):

- década de 1960: foco na melhoria de programas e avaliação como mecanismo de *feedback*;
- década de 1980: foco na função de alocação racional de recursos orçamentários; e
- década de 1990: influência dos ideais propagados pela nova administração pública; privilegia-se a medição dos resultados das políticas públicas; há questionamentos, na América Latina, sobre a eficiência e o papel do Estado.

Especificamente, no Brasil e na maioria dos países em desenvolvimento, a prática de avaliação de políticas públicas começa a receber mais atenção por parte do Estado, e inclusive da academia, com defasagem em relação a países como Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra, França, Suécia, Canadá, Austrália, Países Baixos, entre outros.

No início dos anos 2000, décadas após o começo da difusão da rotina de avaliação nos países capitalistas ocidentais mais desenvolvidos, tal atividade era praticamente inexistente no âmbito governamental, nas três esferas do Estado brasileiro. Entre outros possíveis motivos para a prática não angariar apoio e consolidar seu papel na administração pública brasileira, talvez as razões expostas por Ala-Harja e Helgason (2000) expliquem a questão. Esses autores mencionam

uma percepção comum de gestores e administradores públicos de que as avaliações prometem muito e contribuem com poucas realizações; outros consideram que elas geram burocracia e poucos resultados, sendo malvistas por esse motivo.

No âmbito do governo federal brasileiro, as avaliações de políticas públicas começam a se tornar prática um pouco mais comum apenas nos anos 2000, com alguns órgãos possuindo estrutura própria de avaliação das políticas por ele gerenciadas, a exemplo da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (Sagi/MDS), existente desde a criação desse ministério, e, atualmente, mantida no organograma do Ministério da Cidadania.

Com a difusão da prática, a compilação de diferentes experiências e o adensamento do conhecimento relacionado às avaliações de políticas públicas, em anos recentes, o governo federal, a partir da colaboração de diversas instituições,¹ publicou dois guias orientadores dessas práticas: *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante* (Brasil, 2018a); *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-post* (Brasil, 2018b).

Em 2019, com a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), o governo federal criou um lócus institucional com função consultiva e, de certa forma, orientadora de esforços de diferentes instituições federais no tocante à avaliação de políticas públicas (Brasil, 2019). Desde a sua criação, o CMAP é responsável pela definição de ciclos anuais de avaliação. Em cada ciclo, certo número de políticas são incluídas na lista das que serão analisadas naquele período.

Para o ciclo de avaliação de 2021, entre as políticas públicas escolhidas no âmbito do CMAP, inclui-se o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF). Este projeto, popularmente conhecido como transposição do São Francisco, foi elaborado como um projeto que transferirá pequena parcela da vazão disponível no rio São Francisco para as bacias hidrográficas receptoras nos estados de Pernambuco, da Paraíba, do Rio Grande do Norte e do Ceará. O volume de água transferido contribuirá para mitigar os efeitos da baixa disponibilidade hídrica sobre a população do território beneficiado, estimado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)² em 398 municípios. Além disso, espera-se que o PISF seja um fator de indução do desenvolvimento da região.

Atualmente, o PISF consiste na maior obra de infraestrutura hídrica no Brasil, e está na fase final de construção. Logo, terá início a operação regular do empreendi-

1. Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

2. Disponível em: <<https://bit.ly/3BVaFEG>>. Acesso em: 19 jun. 2021.

mento e, por esse motivo, o CMAP considerou oportuna a inclusão do projeto no rol de políticas avaliadas no ano de 2021. O relatório que deu origem a esta publicação é fruto daquela avaliação.

Em março e abril de 2021, realizaram-se reuniões sobre o PISF. Nelas participaram representantes do Ministério da Economia (ME), do MDR, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da CGU, do Ipea, entre outros.

Nas apresentações e nos debates à época realizados, destinados a definir alguns importantes marcos da avaliação (entre eles, quais seriam os seus objetivos), os participantes, em processo colaborativo de trabalho, chegaram a alguns consensos sobre os objetivos que deveriam orientar a avaliação do PISF. Esses objetivos foram explicitados na forma de perguntas orientadoras para as equipes avaliadoras. Entre tais perguntas, três serviram de guia para o conteúdo apresentado neste capítulo, listadas a seguir.

- 1) Quais são os potenciais impactos socioeconômicos do PISF?
- 2) Qual é o impacto potencial do empreendimento na segurança hídrica da região beneficiada?
- 3) Quais iniciativas são capazes de potencializar tais impactos?

Para responder a essas indagações, uma série de etapas analíticas foram definidas com o intuito de organizar a avaliação. Tais etapas foram:

- avaliar os impactos do empreendimento na segurança hídrica das regiões beneficiadas;
- avaliar os potenciais impactos sociais, econômicos e ambientais do PISF nas regiões beneficiadas;
- analisar as políticas públicas do governo federal relacionadas com a temática;
- mapear e analisar, de forma prospectiva, as iniciativas capazes de potencializar os impactos positivos do PISF;
- identificar e analisar obstáculos e potencialidades à plena operação do PISF nas regiões; e
- propor diretrizes para potencializar os impactos positivos do PISF, visando à sua sustentabilidade a longo prazo.

Realizadas essas análises, os resultados foram consolidados em um relatório, organizado em nove capítulos, incluindo esta breve introdução (capítulo 1). Após estes comentários iniciais, o capítulo 2, *As secas, o Projeto de Integração do Rio São Francisco e as características climáticas, sociais, econômicas e demográficas de sua área de influência*, apresenta uma explanação geral sobre o que é o PISF, contendo

algumas especificações técnicas do projeto e de seu histórico, entre outras. Nesse mesmo capítulo, uma descrição da região beneficiada pelo PISF expõe estatísticas atinentes ao clima, à demografia, à sociedade e à economia do que é conhecido como área de influência (AI) do empreendimento.

Após os dois primeiros capítulos, introdutório (primeiro) e informativo sobre o PISF e sobre sua AI (segundo), os demais capítulos apresentam as considerações metodológicas e resultados da avaliação propriamente dita. No capítulo 3, *Análise prospectiva de potenciais impactos socioeconômicos do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional sobre a região beneficiada*, são descritos os resultados da etapa analítica relacionada à primeira indagação citada anteriormente. Esses resultados referem-se aos potenciais impactos sociais e econômicos do PISF nas regiões beneficiadas.

Deve-se, desde já, explicitar que esta avaliação tem um caráter eminentemente prospectivo dos possíveis impactos socioeconômicos da transposição sobre a sua AI. Isso se vincula ao fato de que o empreendimento ainda não entrou em operação regular e, por esse motivo, parte significativa da região a ser beneficiada ainda não recebe águas provenientes do rio São Francisco; ademais, a vazão retirada do rio e transposta ainda é muito inferior à vazão prevista para a operação regular do projeto. Considerações adicionais sobre essa questão constam do capítulo 3.

O capítulo 4, *Impactos ambientais do Projeto de Integração do Rio São Francisco sobre a área de influência*, pretendeu verificar os efeitos ambientais identificados no processo de licenciamento ambiental do PISF e apresenta as medidas mitigadoras dos impactos do empreendimento, além de algumas reflexões sobre essa avaliação. O capítulo 5, *Projeto de Integração do São Francisco e a segurança hídrica da região beneficiada*, possui estreita relação com o anterior. Nele, são apresentados os resultados da avaliação sobre os possíveis impactos da transposição do São Francisco sobre a segurança hídrica da região beneficiada. Esse trabalho poderá contribuir com a identificação e avaliação das potencialidades e fragilidades e propor melhorias para o programa e para a gestão integrada dos recursos hídricos na região.

Ambas as etapas do estudo, relativas aos potenciais impactos socioeconômicos (capítulo 3), ambientais (capítulo 4) e à segurança hídrica (capítulo 5) do PISF sobre a sua AI, são em grande medida complementares e investigam os possíveis benefícios do PISF para a sociedade, por meio de perspectivas analíticas diferentes, mas complementares. Nesse sentido, a perspectiva da segurança hídrica representa uma forma mais holística e inovadora de investigar as relações entre água, natureza, sociedade e economia, por meio de método que contempla uma análise de múltiplas variáveis e suas interações.

Os capítulos 6, 7 e 8 expõem considerações, estatísticas e resultados concernentes à terceira indagação orientadora deste trabalho (“quais iniciativas são capazes

de potencializar tais impactos?”). Em outras palavras, quais outras “iniciativas” (leia-se “políticas públicas”) do Estado podem complementar, auxiliar, favorecer, o PISF a atingir seus objetivos. Nesta avaliação, considera-se que o PISF tem dois objetivos principais, ambos mencionados anteriormente:

- ofertar água para os quatro estados do Nordeste Setentrional e, conseqüentemente, contribuir para a região beneficiada atingir um maior nível de segurança hídrica; e
- contribuir para o desenvolvimento regional de sua AI.

Desse modo, esses dois objetivos nortearam a abrangência das políticas públicas potencialmente complementares ao PISF a serem selecionadas para comporem a análise. Como um dos objetivos considerados do PISF, o de indutor do desenvolvimento regional, remete a uma política pública transversal por natureza – a política de desenvolvimento regional –, o rol de políticas incluídas na análise é relativamente extenso.

Utiliza-se aqui a palavra “relativamente” porque, dado o grande número de políticas públicas que, em última análise, têm alguma relação com o desenvolvimento de uma região, seria necessário investigar um número muito maior de políticas públicas, sua atuação na região objeto do PISF e a possível complementariedade dessas com a transposição, na tentativa de se esgotar o assunto. Como tal esforço de análise demandaria tempo, disponibilidade de estatísticas e equipe dedicada no geral superiores às atualmente disponíveis, foi necessário escolher quais políticas públicas incluir e quais não incluir.

Por esse motivo, importantes políticas públicas vinculadas ao desenvolvimento regional, no sentido mais humanístico de desenvolvimento, como as de educação e saúde, ou no sentido mais econômico do termo, como a de desenvolvimento industrial, foram preteridas nesta análise. Isso não significa, importa dizer, que elas não sejam relevantes. Significa apenas que restrições diversas resultaram em elas não serem incluídas no estudo.

Feita essa consideração, finaliza-se essa rápida introdução aos capítulos restantes. Seus próprios títulos indicam quais políticas públicas, potencialmente complementares ao PISF, são analisadas. O capítulo 6, *O Projeto de Integração do Rio São Francisco, obras complementares para o aumento da oferta hídrica e convivência com as secas*, se debruça sobre as políticas mais relacionadas com a segurança hídrica do PISF.

Os capítulos 7, *Política agrícola e desenvolvimento da área de influência do Projeto de Integração do Rio São Francisco*; e 8, *Desenvolvimento regional da área de influência do Projeto de Integração do Rio São Francisco*, abordam aspectos mais diretamente relacionados à questão do desenvolvimento regional da transposição.

No caso do capítulo 8, a política de desenvolvimento regional *stricto sensu* no território de abrangência do PISF é analisada, juntamente com a exposição de algumas estatísticas e considerações sobre duas importantes políticas sociais, cujo papel no tocante ao desenvolvimento de municípios no semiárido nordestino é focalizado em inúmeros estudos. Por último, o capítulo 9 expõe uma breve síntese, por meio de considerações finais e quadros-resumo com os principais achados e conclusões das diversas etapas deste trabalho.

Resta, para encerrar esta introdução, a título de justificativa desta avaliação, lembrar que os benefícios do PISF, com a conclusão cada vez mais próxima do empreendimento, começarão a ser sentidos em toda a sua magnitude pela população. Após considerável soma de recursos investidos, é de suma importância, do ponto de vista da eficiência do gasto público, verificar-se qual o impacto de empreendimento desta envergadura.

Esta é apenas uma modesta avaliação do PISF. Devido à magnitude do projeto, sua importância para a região beneficiada, o montante dos dispêndios realizados, a abrangência do território sobre o qual ele atua, supõe-se que nem esta, nem qualquer outra avaliação sobre assunto tão complexo, esgotará o tema e será “definitiva”. Recomenda-se a realização de outras avaliações do PISF, possivelmente no âmbito deste mesmo CMAP, em momento oportuno. A equipe envolvida neste trabalho espera poder contribuir, um pouco que seja, com estatísticas e considerações nelas baseadas, que auxiliem no complexo desafio de gerenciar o PISF, de promover a segurança hídrica em região de clima tão desfavorável e de desenvolver, no sentido humano e econômico, esse vasto território.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Municípios beneficiados do PISF**. 2021. Disponível em: <bit.ly/440Pg8S>. Acesso em: 19 jun. 2021.