

NOTA DE PESQUISA SOBRE A AVALIAÇÃO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO REALIZADA PARA O CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

César Nunes de Castro²
Monise Terra Cerezini³

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 averiguar sua eficiência, eficácia e efetividade.

De acordo com Trevisan e Bellen (2008),⁴ apenas a partir do aprofundamento da crise do Estado de bem-estar social, no final do século XX, começam a emergir questionamentos sobre as funções do Estado e a eficácia de suas ações interventoras na sociedade. Desses questionamentos, as avaliações de políticas públicas aos poucos surgem e tal prática começa a se consolidar como disciplina.

No âmbito do governo federal brasileiro, as avaliações de políticas públicas começam a se tornar prática um pouco mais comum apenas nos anos 2000. Em 2019, com a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP),⁵ o governo federal criou um lócus institucional com função consultiva e, de certa forma, orientadora de esforços de diferentes instituições federais em relação à avaliação de políticas públicas. Desde a sua criação, o CMAP é responsável pela definição de ciclos anuais de avaliação de políticas públicas. Em cada ciclo, certo número de políticas passa a fazer parte da lista das que serão avaliadas naquele período.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua27art16>

2. Especialista em políticas públicas na Diretoria de Estudos e Pesquisas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

3. Consultora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; e doutora em ciências ambientais.

4. Trevisan, A. P.; Bellen, H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

5. Brasil. Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. *Diário Oficial*, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm>.

Para o ciclo de avaliação de 2021, entre as políticas públicas escolhidas para serem avaliadas no âmbito do CMAP, incluiu-se o Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf). O Pisf, popularmente conhecido como transposição do São Francisco, foi planejado como um projeto que transfira 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 para sobre a população do território beneficiado, estimado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) em 398 municípios.⁶ 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, em maio de 2022, estará na fase final de construção. Logo, terá início a operação regular do empreendimento e, por esse motivo, o CMAP considerou oportuno a inclusão do projeto no rol de políticas avaliadas em 2021. Entre março e abril de 2021, foram realizadas reuniões sobre a avaliação do Pisf. Nelas participaram representantes do Ministério da Economia, do MDR, do Ministério do Meio Ambiente, da Controladoria Geral da União (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, obtiveram alguns consensos sobre objetivos que deveriam orientar a avaliação do Pisf. Esses objetivos foram explicitados na forma de perguntas orientadoras para as equipes de avaliação compostas por dois grupos de trabalho distintos, um do Ipea e outro da CGU. Entre tais perguntas, três serviram de guia para o conteúdo avaliativo sob responsabilidade do Ipea, e comentado nesta *Nota de pesquisa*, conforme descrito a seguir.

- Quais são os potenciais impactos socioeconômicos do Pisf?
- Qual é o impacto potencial do empreendimento na segurança hídrica da região beneficiada?
- Quais iniciativas podem potencializar tais impactos?

Para responder às três indagações anteriores, uma série de etapas analíticas foram definidas com o intuito de organizar a avaliação. Tais etapas foram: i) avaliar os potenciais impactos sociais, econômicos e ambientais do Pisf nas regiões beneficiadas; ii) avaliar os impactos do empreendimento na segurança hídrica das regiões beneficiadas; iii) analisar as políticas públicas do governo federal relacionadas com a temática; iv) mapear e analisar de forma prospectiva as iniciativas que possam potencializar os impactos positivos do Pisf; v) identificar e analisar obstáculos e potencialidades à plena operação do Pisf nas regiões; e vi) propor diretrizes para potencializar os impactos positivos do Pisf, visando à sua sustentabilidade a longo prazo.

Para realização dessas múltiplas etapas, diversas bases de dados, documentos e bibliografia foram consultadas. Em todas as bases de dados consultadas, sempre que disponível, foram selecionados dados referentes aos 398 municípios componentes da área de influência do Pisf. Múltiplas bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foram consultadas, entre elas: Censo Demográfico de 2000, Censo Demográfico de 2010, estimativas da população, projeção da população, Censo Agropecuário de 2017, Pesquisa Nacional de

6. Mais informações disponíveis em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ProjetoRioSaoFrancisco/ArquivosPDF/Municipios_Beneficiados_PISF_390.pdf>.

Saneamento Básico, produto interno bruto dos municípios, Pesquisa da Pecuária Municipal, Pesquisa Agrícola Municipal e Cadastro Central de Empresas.

Da Agência Nacional de Águas, importantes bases de dados consultadas incluíram: Nota Técnica nº 390 (de 2005), Atlas Nordeste, Usos Consuntivos da Água no Brasil (1931-2030), Sistema de Acompanhamento de Reservatórios (SAR), Atlas Irrigação, Plano Nacional de Segurança Hídrica, base de dados do Índice de Segurança Hídrica, entre outros. Adicionalmente, foram consultadas bases de dados de instituições diversas, entre elas: Vis Data 3 Beta (Ministério da Cidadania), Matriz de Dados do Crédito Rural (Banco Central do Brasil), solos do Brasil (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), relatório de engenharia do Pisf (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), entre outras.

Realizadas essas análises, os resultados da avaliação foram consolidados em um relatório submetido para apreciação do CMAP. Esse relatório contemplou as análises elaboradas com o intuito de responder às três perguntas orientadoras da avaliação. Entre alguns dos conteúdos, incluem-se:

- uma explanação geral sobre o que é o Pisf, contendo algumas especificações técnicas do projeto, seu histórico, entre outras;
- uma descrição da região beneficiada pelo Pisf, a qual expõe estatísticas relacionadas ao clima, à demografia, à sociedade e à economia dessa área conhecida como Área de Influência (AI) do empreendimento;
- análises referentes aos potenciais impactos sociais, econômicos e ambientais do Pisf nas regiões beneficiadas; e
- análises sobre outras “iniciativas” (leia-se: políticas públicas) do Estado que podem complementar, auxiliar, favorecer, o Pisf a atingir seus objetivos.

Deve-se ressaltar que os impactos do Pisf “identificados” nessa avaliação consistem de impactos potenciais possíveis. Isso decorre do fato de o Pisf ainda não estar plenamente operacional. De acordo com informações obtidas junto ao MDR, a vazão média do rio São Francisco captada pelos dois eixos do Pisf foi igual a cerca de um terço da vazão firme prevista a ser captada (26,4 m³/s) quando da entrada em operação regular do empreendimento. Desse modo, não foi possível avaliar impactos reais de um projeto que ainda não começou a funcionar regularmente.

Quanto às análises sobre as políticas públicas complementares ao Pisf, considerou-se que a transposição é orientada por dois objetivos: promover a segurança hídrica da sua área de influência por meio do aporte de oferta hídrica exógena e promover o desenvolvimento regional. Esses dois objetivos nortearam a abrangência das políticas públicas potencialmente complementares ao Pisf selecionadas para comporem essa análise. Como um dos objetivos considerados do Pisf, o de indutor do desenvolvimento regional, remete a uma política pública transversal por natureza (a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR) o rol de políticas incluídas na análise é relativamente extenso.

Utiliza-se a palavra “relativamente”, pois dado o grande número de políticas públicas que, em última análise, tem alguma relação com o desenvolvimento de uma região, seria necessário analisar 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 para realização desta avaliação, foi necessário fazer escolhas com relação a quais políticas públicas incluir e quais não incluir.

Por esse motivo, importantes políticas públicas relacionadas com o 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 neste estudo.

Em junho de 2022, a pesquisa de avaliação do Pisf aqui descrita estará próxima de sua conclusão. O relatório da avaliação foi encaminhado para o CMAP, três textos para discussão foram encaminhados para o editorial do Ipea, outros dois textos para discussão estão em fase de avaliação, um artigo foi aceito para apresentação no XIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur), a apresentação foi realizada para o Comitê de Monitoramento de Gastos Diretos (parte integrante do CMAP) e, por último, o livro relacionado à avaliação, ao Pisf e a políticas públicas na área de influência da transposição está em fase final de elaboração. Em julho e agosto de 2022, apresentações sobre a avaliação serão realizadas, respectivamente, para o CMAP e em seminário da Dirur. Ainda em agosto, o livro síntese da avaliação será submetido para publicação.

Resta lembrar, antes de encerrar esta *Nota de pesquisa*, a título de justificativa desta avaliação, que os possíveis benefícios do Pisf, com a conclusão cada vez mais próxima do empreendimento, começarão a ser sentidos em toda a sua magnitude pela população. Após consideráveis somas investidas no projeto, é de suma importância, do ponto de vista da eficiência do gasto público, verificar-se qual o impacto de empreendimento desta envergadura.

Esta avaliação consiste apenas em uma modesta avaliação do Pisf. Devido ao tamanho do projeto, sua importância para a região beneficiada, a magnitude dos dispêndios realizados, a abrangência do território sobre o qual ela atua, supõe-se que nem essa, nem qualquer outra avaliação sobre assunto tão complexo, esgotarão o tema e se constituirão em uma avaliação “definitiva”. Outras avaliações são recomendadas sobre o Pisf, possivelmente no âmbito deste mesmo CMAP, demandante inicial desta avaliação, em momento oportuno. Sem a pretensão de ser completa, a equipe envolvida com esta avaliação espera poder contribuir um pouco que seja com estatísticas, e considerações nelas baseadas, que auxiliem o 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.