



**CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

# Relatório - Participação Social no âmbito do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.

DEZEMBRO DE 2020

2020 Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons – Atribuição – Não Comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. O CNDH disponibiliza, na íntegra, o conteúdo desta e de outras obras do Conselho através do link: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselhonacional-de-direitos-humanos-cndh>.

Tiragem: 1º edição – 2020 - versão eletrônica

Elaboração, distribuição e informações: Conselho Nacional dos Direitos Humanos SCS-B, Quadra 09, Lote C - Ed. Parque Cidade Corporate - Torre A, 9º Andar. CEP: 70.308-200 - Brasília/DF. Site: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselhonacional-de-direitos-humanos-cndh> E-mail: [cndh@mdh.gov.br](mailto:cndh@mdh.gov.br)

## Conselho Nacional dos Direitos Humanos

### **Presidência**

**2020:** Renan Sotto Mayor - Defensoria Pública da União (DPU)

**2019:** Leonardo Penafiel Pinho - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (Unisol Brasil)

### **Vice-Presidência**

**2020:** Leonardo Penafiel Pinho - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (Unisol Brasil)

**2019:** Deborah Duprat - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/Ministério Público Federal (MPF)

### **Mesa Diretora**

#### **2020:**

Eneida Canêdo Guimarães dos Santos – União Brasileira de Mulheres

Helder Salomão - Minoria da Câmara dos Deputados

Herbert Borges Paes de Barros - Secretaria Nacional de Proteção Global/Ministério da Mulher, da Família e do Direitos Humanos (MMFDH)

Leandro Gaspar Scalabrin - Associação Nacional dos Atingidos por Barragens

Leonardo Penafiel Pinho - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil Unisol Brasil

Renan Sotto Mayor - Defensoria Pública da União (DPU)

#### **2019:**

Deborah Duprat - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/Ministério Público Federal (MPF)

Fabiana Galera Severo - Defensoria Pública da União (DPU)

Herbert Borges Paes de Barros - Secretaria Nacional de Proteção Global/Ministério da Mulher, da Família e do Direitos Humanos (MMFDH)

Leandro Gaspar Scalabrin - Associação Nacional dos Atingidos por Barragens

Leonardo Penafiel Pinho - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (Unisol Brasil)

Sandra Elias de Carvalho - Plataforma Dhesca Brasil (até novembro de 2019)

Eneida Canêdo Guimarães dos Santos - União Brasileira de Mulheres (a partir de novembro de 2020)

### **Responsável pelo relatório**

Eneida Guimarães dos Santos

## **Apoio Técnico para construção deste relatório:**

Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas

Daniela Gomes Pinto

Kena Azevedo Chaves

Letícia Ferraro Artuso

Samir Luna de Almeida

Comissão de Relações Internacionais da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Pará

Anne Vitória Nascimento

Samuel Medeiros

Defensoria Pública da União

Dr. Francisco de Assis Nascimento da Nóbrega

## **Conselheiras e conselheiros do Biênio 2018-2020 (posição em dezembro de 2020)**

### **Poder Público**

#### **Procuradoria-Geral da República/Ministério Público Federal (MPF)**

Titular: Antônio Augusto Brandão de Aras

1º Suplente: Ailton Benedito de Souza

2ª Suplente: Alexandre Espinosa Bravo Barbosa

#### **Defensoria Pública da União (DPU)**

Titular: Jair Soares Júnior, em exercício

1º Suplente: Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira

2º Suplente: Lígia Prado da Rocha

#### **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**

Titular: Flávia Moreira Guimarães Pessoa

1º Suplente: Valter Shuenquener de Araújo

2º Suplente: Jorsenildo Dourado do Nascimento

#### **Secretaria Nacional de Proteção Global/Ministério da Mulher, da Família e do Direitos Humanos (MMFDH)**

Titular: Alexandre Magno Fernandes Moreira

1º Suplente: Maíra de Paula Barreto Mira

2º Suplente: Herbert Borges Paes de Barros

### **Ministério das Relações Exteriores**

Titular: João Lucas Quental Novaes de Almeida

1º Suplente: Marcelo Ramos Araújo

2º Suplente: Daniel Leão Sousa

### **Ministério da Justiça e Segurança Pública**

Titular: Natália Camba Martins

1º Suplente: Luiz Alberto Matos dos Santos

2º Suplente: vago

### **Departamento de Polícia Federal**

Titular: Daniel Daher

1º Suplente: Joziel Brito de Barros

2º Suplente: Joselito de Araújo Sousa

### **Câmara dos Deputados**

Situação (Maioria): vago

Oposição (Minoria): Helder Salomão (PT/ES)

### **Senado Federal**

Situação (Maioria): vago

Oposição (Minoria): Fabiano Contarato (Rede/ES)

### **Organizações da Sociedade Civil**

#### **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**

Titular: Everaldo Bezerra Patriota

Suplente: Marcelo Feijó Chalréo

#### **Conselho Nacional dos Procuradores Gerais dos Estados e da União**

Titular: Luísa de Marillac Xavier dos Passos

Suplente: Márcia Regina Ribeiro Teixeira

#### **Titulares eleitas/os:**

Leonardo Penafiel Pinho - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil – Unisol Brasil

Iêda Leal de Souza - Movimento Negro Unificado

Eneida Canêdo Guimarães dos Santos - União Brasileira de Mulheres

Ismael José César - Central Única dos Trabalhadores

Sandra Elias de Carvalho - Plataforma Dhesca Brasil

Leandro Gaspar Scalabrin - Associação Nacional dos Atingidos por Barragens

Cristina de Castro - Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

Marco Antônio da Silva Souza - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

Rogério Gianini - Conselho Federal de Psicologia

**Suplentes eleitas/os:**

Paulo Tavares Mariante - Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos

Camila Lissa Asano - Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas

Maria Ribeiro da Conceição - Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente

Cibele Kuss - Fundação Luterana de Diaconia

Leonildo José Monteiro Filho - Movimento Nacional de População de Rua

Philip Carvalho Ferreira Leite - Centro Popular de Formação da Juventude

Marcelo Kimati Dias - Associação Brasileira de Saúde Mental

Ayala Lindabeth Dias Ferreira - Setor de Direitos Humanos do Movimento Sem Terra

Lívia Ferreira da Silva - União Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

**Secretaria-Executiva do CNDH  
(posição em dezembro de 2020)****Coordenação-Geral**

Silvia Mekler

**Assessoria Administrativa**

Claudia de Almeida Soares

Kátia Aparecida Lima de Oliveira

Kell Adorno Rodrigues Porto

Rosane Farias Silva

**Assessoria de Comunicação**

Cecília Bizerra de Sousa (em licença para doutorado)

Luiza de Andrade Penido

Marcela Alcantara Noman

**Assessoria Técnica**

Ana Carolina Freitas de Andrade Saboia

Ana Cláudia Beserra Macedo

Ana Cristina Barbosa Barreto

Bárbara Roberto Estanislau (em licença para doutorado)

Débora Freitas de Oliveira Pinheiro

Luiza Lobato de Andrade

Raíssa Pereira Maciel Comini Christófaró

Taia Duarte Mota

Thaís Soboslai

## Sumário

Introdução.....	8
1. Participação social e grandes empreendimentos.....	9
2. UHE Belo Monte e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu ..	14
2.1 Trajetória do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.....	16
2.2 Conquistas dos territórios através do PDRSX.....	18
2.3 Arranjo institucional e impactos sobre a participação social: comparação entre os Decretos 7.340 de 2010, e 10.524 de 2020 .....	22
3. Demandas da sociedade civil organizada .....	30
4. Recomendações .....	33

## Introdução

Vive-se atualmente no Brasil situação de alerta com relação à fragilização de espaços democráticos, sejam conselhos, comitês, e outros espaços de participação social, construídos no âmbito da gestão de políticas, programas ou mesmo da instalação de grandes empreendimentos, como é o caso do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX).

O PDRSX esteve atrelado à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), uma iniciativa do Governo Federal datada de 2007, e foi instituído com a missão de gerir e aplicar recurso de R\$ 500 milhões, destinados no leilão da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte), para serem aplicados em ações voltadas ao desenvolvimento na região da Transamazônica-Xingu (área de influência da UHE).

Para gestão do Plano e aplicação do recurso foi instituído em 2010, por Decreto Presidencial<sup>1</sup>, o Comitê Gestor do PDRSX, começando a operar formalmente em junho de 2011. O Comitê Gestor esteve, até 2019, composto de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil. Além disso, contava com oito câmaras técnicas temáticas, também compostas por representantes dos governos e sociedade civil, que tinham o papel de subsidiar a tomada de decisão sobre aplicação dos recursos. Em maio de 2019, esse mesmo Comitê Gestor foi suspenso pelo Decreto 9.759/2019, que extinguiu uma grande quantidade de colegiados com participação social, ligados a diversos setores de políticas públicas. Desde então boa parte do recurso do PDRSX aguardava nova formulação do Comitê Gestor para ser executado<sup>2</sup>.

Em outubro de 2020, nova estrutura para o Comitê Gestor foi instituída pelo Decreto Presidencial 10.524, que estipula vagas para os diferentes setores e aponta expressiva redução da presença da sociedade civil.

A sociedade civil organizada, reconhecendo o PDRSX como uma instância que, apesar de suas limitações, se tornou espaço de participação conquistada pela população atingida pela UHE Belo Monte – resultado de sua luta histórica em resistência à hidrelétrica em busca do

---

<sup>1</sup> Brasil, 2010.

<sup>2</sup> Em reunião com representantes da sociedade civil organizada, ocorrida em 26 de outubro deste ano, o Procurador da República Matheus Bueno fala em R\$ 205 milhões de recursos ainda a serem executados.



desenvolvimento justo, equitativo, e sustentável da região – reivindica devida incorporação de suas pautas e garantia de sua participação na gestão do mencionado Plano<sup>3</sup>.

Neste contexto, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, órgão de Estado que tem por finalidade a promoção e defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaças ou violações aos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal, nos tratados internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil, propõe que sejam expedidas recomendações em favor da defesa da participação democrática nas instâncias deliberativas sobre o desenvolvimento regional, sobretudo em territórios atingidos ou pressionados por grandes empreendimentos, em especial com relação à garantia de efetiva participação social no agora renomeado como Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu (PSDSX) de maneira que contemple a demanda das populações e territórios abarcados pelo Plano.

## **1. Participação social e grandes empreendimentos**

A participação social em políticas públicas no Brasil ganhou escala, sobretudo, após a redemocratização com arcabouço jurídico instituído na Constituição de 1988, combinando representação e participação social como pilares da gestão pública no País. De lá pra cá, a trajetória da participação consolidou conselhos em praticamente todas as políticas sociais, ampliou controle social sobre as ações do Estado, e em boa medida permitiu a democratização das decisões sobre uso de recursos em algumas políticas específicas<sup>4</sup>.

A valorização da participação social como exercício da democracia no processo de formulação e nas instâncias de decisão e execução das políticas públicas, responde às constatações de que sua intensificação promove transparência do sistema decisório, permite maior visibilidade das demandas sociais e possibilita o alargamento de direitos<sup>5</sup>. A participação como estratégia para democratização do Estado baseia-se também em seu componente político: por meio da deliberação, que encontra em novos espaços públicos *loci* para seu exercício, o projeto participativo tenta consolidar o compartilhamento do poder de decisão entre Estado e

---

<sup>3</sup> Ver carta intitulada "Manifestação das entidades da sociedade civil sobre o Decreto n. 10.524, de 20 de outubro de 2020 que dispõe sobre o Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu e institui o seu Comitê Gestor", em anexo a este documento.

<sup>4</sup> Rocha, 2008; Avritzer, 2013.

<sup>5</sup> Silva, et al, 2005.

sociedade civil<sup>6</sup>. A participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, potencializando a efetividade de políticas públicas, e a capacidade de que o Estado atue na atenção às demandas de interesse público.

Sendo a participação social um dos pilares que sustenta o Estado Democrático de Direito, é importante o aprofundamento sobre os mecanismos de participação, incorporando e garantindo os direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais, econômicos e culturais, em consonância com a Constituição e que tenha como objetivo a promoção do bem estar e a justiça social entre seus cidadãos (art. 1º, 2º e 3º<sup>7</sup>), o que garante, não só aos indivíduos, como também aos grupos e associações, o direito à representação política, à informação e à defesa de seus interesses, possibilitando-lhes a atuação na gestão dos bens e serviços públicos.

Segundo Canotilho (2006), o Estado Democrático de Direito é a real representação da participação popular na constituição da vontade política diante da própria vontade do Estado. Sendo assim, como ressaltado acima, a Constituição Federal assegura que o poder emana do povo, sendo este o seu titular. Assim sendo, a participação ativa do povo brasileiro em instâncias públicas é um direito fundamental, uma vez que a participação social é condição de dignidade humana, nos termos dos princípios democráticos, conforme previsão no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, no texto constitucional, um conjunto de mecanismos necessários ao exercício dessa cidadania é instituído, destacando-se, em relação à gestão pública, o chamado direito à participação, a ser regulamentado através de lei (art.37, §3º. "A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta"<sup>8</sup>).

Importante, então, citar as premissas constitucionais que sintetizam essa participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem:

- a) promoção da transparência nas deliberações e ações, democratizando o sistema decisório;
- b) expressão e publicidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e inclusão social;

Além da Constituição brasileira, também o Princípio 10 da Declaração Final da Rio-92 enfatiza a necessidade da participação em vários níveis, apontando que "(...) Os Estados devem

---

<sup>6</sup> Dagnino, 2004.

<sup>7</sup> Brasil, 1988.

<sup>8</sup> Idem.

facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos”<sup>9</sup>.

Também em 1992, o Brasil, através do Decreto 678/1992, promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que assegura, dentre outros direitos, a participação política dos cidadãos na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio da representação.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), trata da necessária participação de povos indígenas e tradicionais nas decisões sobre o desenvolvimento de seus territórios, e dos direitos indígenas à participação social e à consulta prévia, livre e informada, sobre as medidas administrativas e legislativas que lhes afetam. O Brasil ratificou a Convenção nº 169 da OIT, em Genebra, em 25 de julho de 2002, mediante o Decreto Legislativo 143, de 20/6/2002. Entrou em vigência em julho de 2003, vinculando como direitos dos povos no Brasil as tratativas apontadas pela convenção<sup>10</sup>.

Os direitos à participação, à informação e à justiça são elementos fundamentais para uma governança ambiental efetiva e democrática que contribua com o avanço em direção à sustentabilidade socioambiental, à redução da pobreza e ao cumprimento de acordos e compromissos internacionais, como Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Pactuados em 2015, os ODS carregam os valores democráticos e de proteção dos direitos humanos, e em especial o ODS 16, aponta para a participação social, através da promoção de instituições fortes, inclusivas e transparentes, e sua importância para o respeito aos direitos humanos, manutenção do Estado de direito e como base para o desenvolvimento humano sustentável<sup>11</sup>.

Em março de 2018, em Escazú, na Costa Rica, negociações multilaterais deram origem ao “Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe”, também conhecido como Acordo de Escazú. Esse é um importante instrumento para fortalecer a democracia ambiental e a cooperação entre os países. O Brasil assinou o acordo em setembro de 2018, junto a outros

---

<sup>9</sup> ONU, 1992.

<sup>10</sup> ISA, 2008.

<sup>11</sup> PNUD, 2015.

países da região, mas ainda falta o envio do mesmo pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, para a sua aprovação e posterior ratificação e promulgação<sup>12</sup>.

No contexto de projetos de desenvolvimento e grandes empreendimentos, em especial barragens, a Comissão Mundial de Barragens, ao analisar 150 barragens em todo o mundo, constatou lacunas na participação social, tendo ocorrido tardiamente nos processos e com alcance limitado, e recomenda a participação social no planejamento e implantação desses empreendimentos<sup>13</sup>.

No Brasil, o relatório da Comissão Especial de Barragens, do então Conselho de Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), de 2010, identificou violações frequentes, dentre as quais a violação ao direito à participação social, tendo recomendado a garantia desse direito em processos de instalação de barragens no país<sup>14</sup>.

O Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), produzido a partir das deliberações da 11a Conferência Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto 7.037 de 21 de dezembro de 2009 e atualizado pelo Decreto 7.177 de 12 de maio de 2010, busca assegurar, em sua Diretriz 5, Objetivo estratégico I, a garantia da participação e do controle social nas políticas públicas de desenvolvimento com grande impacto socioambiental e, dentre suas ações programáticas, está: f. definir mecanismos para a garantia dos Direitos Humanos das populações diretamente atingidas e vizinhas aos empreendimentos de impactos sociais e ambientais; e Objetivo estratégico II. a afirmação dos princípios da dignidade humana e a equidade como fundamentos do processo de desenvolvimento nacional.

É consenso, diante da experiência nacional, bem como a literatura de referência, que a garantia do pleno exercício dos direitos humanos apoia-se na organização sólida da sociedade civil, devendo ser a participação social, devidamente informada, garantida e estimulada pelo Estado.

Embora a Constituição Federal e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil garantam o direito à informação e o direito de participação, o efetivo exercício desses direitos, no âmbito dos processos de implantação de grandes empreendimentos, não se efetivam, de

---

<sup>12</sup> Transparência Internacional, 2020.

<sup>13</sup> CMB, 2010.

<sup>14</sup> CDDPH, 2010.

modo a assegurar o acesso à informação suficiente, adequada e confiável, no momento e local apropriados, de maneira a permitir a participação informada de todos os interessados<sup>15</sup>.

As experiências de inserção de grandes empreendimentos de infraestrutura e mineração na Amazônia vêm demonstrando a necessidade de planejamento territorial e de intensificação da participação social, de modo que os territórios não sejam tratados apenas na perspectiva dos impactos negativos que sofrem ou mesmo das oportunidades restritas à instalação e à operação dos empreendimentos, mas como *loci* dotados de interesses e vocações prévias, bem como visões de futuro diversas que demandam ações complexas em direção ao desenvolvimento, de forma que possa ser reconhecido local e regionalmente como tal<sup>16</sup>.

Nesta seara da participação social em grandes empreendimentos, é indispensável trazer à baila a recente experiência do Conselho Ribeirinho do Reservatório da UHE Belo Monte, espaço conquistado pelos atingidos pela UHE Belo Monte no âmbito do licenciamento ambiental da usina. Em breves termos, o processo de remoção compulsória dos habitantes das margens do Rio Xingu e suas respectivas ilhas fluviais por força do enchimento do reservatório da UHE Belo Monte, conduzido pela empresa empreendedora sem qualquer tipo de participação social, resultou em frontal desrespeito ao modo de vida ribeirinho, pondo em risco a própria manutenção deste. Com apoio do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que expediu a recomendação nº 01, em 03/02/2017 neste sentido, a partir da reivindicação dos movimentos sociais e ONGs com atuação local, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União e diversos outros atores, foi criado em 2016 o “Conselho Ribeirinho”, o qual, não sem muita luta dos atingidos, foi formalmente incorporado pelo IBAMA ao processo de licenciamento ambiental da usina, consubstanciando notória conquista dos atingidos no tocante à participação direta.

Ainda no contexto da inserção de grandes empreendimentos, o caso do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) também merece destaque, instituído no contexto da UHE Belo Monte, que também deve ser tomado como referência de situação em que a sociedade civil logrou conquistar um espaço de participação, com garantia de deliberação sobre o planejamento e execução de recursos destinados ao desenvolvimento, em contextos da instalação de um grande empreendimento. Experiência inovadora e pioneira, que poderia inspirar novos casos de participação paritária do Estado e sociedade civil nos debates e decisões sobre o desenvolvimento em escala regional.

---

<sup>15</sup> Abers, 2018; Hochsteller, 2018.

<sup>16</sup> FGVces, 2018.

O Comitê Gestor do PDRSX foi suspenso em maio de 2019, pelo Decreto Presidencial 9.759/2019. A restituição desse Comitê, pelo Decreto 10.524/2020, contudo, ainda restringe a participação social, como melhor apresentado adiante. Nesse sentido, portanto, trata-se de um instrumento jurídico que, por restringir a participação da sociedade civil nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e aos direitos humanos e socioambientais, afronta princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988 e o ordenamento jurídico internacional recepcionado pelo Estado brasileiro.

## **2. UHE Belo Monte e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu**

A UHE Belo Monte é um projeto antigo, concebido nos anos 1980, ainda no período militar. Desde os tempos de Kararaô – primeiro nome dado ao projeto – a Usina encontrou resistência da população local e oposição de ambientalistas de todo o mundo, que questionavam os impactos socioambientais e os elevados custos de implantação em relação à quantidade de energia a ser gerada<sup>17</sup>. A figura de Truíra (indígena Caiapó) que, em protesto, levou a lâmina de seu facão ao rosto do presidente da Eletronorte durante o 1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, realizado em fevereiro de 1989 em Altamira, é imagem emblemática da resistência à hidrelétrica e ao modelo de desenvolvimento proposto para a Amazônia<sup>18</sup>. Muito por conta das pressões e da resistência da população local, o projeto da hidrelétrica foi reformulado e, após sucessivos ajustes, a fim de reduzir a área alagada e os impactos ambientais associados, tornou-se em 2007, o carro-chefe do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) . Com a justificativa de atender a demanda crescente do país por energia, a UHE Belo Monte tornou-se obra prioritária do governo, tomada como necessária ao desenvolvimento nacional<sup>19</sup>.

A UHE entrou parcialmente em operação em fevereiro de 2016 (data do início do funcionamento das primeiras turbinas). Belo Monte é considerada a terceira maior usina hidrelétrica do mundo, estando atrás de Três Gargantas, na China, e da binacional Itaipu. O projeto atinge diretamente cinco municípios paraenses da Transamazônica-Xingu: Altamira, Anapu, Brasil Novo, Senador José Porfírio e Vitória do Xingu<sup>20</sup>. Este último recebeu a maior parte das estruturas da hidrelétrica, como as casas de força e o reservatório intermediário. O município de Altamira, que abriga o reservatório Xingu, teve parte da área urbana inundada. Os demais

---

<sup>17</sup> Chaves, 2018.

<sup>18</sup> CNDH, 2015.

<sup>19</sup> Chaves, 2018.

<sup>20</sup> Eletrobrás, 2009.

municípios abrigam pequena parte do reservatório e o Trecho de Vazão Reduzida (TVR), que fica à jusante da barragem principal<sup>21</sup>.

Desde antes da liberação da licença de instalação, o empreendimento já passava por questionamentos judiciais por conta da falta de acesso à informação e participação social. O Ministério Público Federal (MPF) em Altamira apontou ação de improbidade, datada de 2009, que os estudos de impacto haviam sido aceitos em desacordo com a lei, violando princípios da participação social e da publicização dos resultados. No mesmo ano, ação civil pública foi movida, solicitando a nulidade dos estudos de impacto e de viabilidade do empreendimento, sustentando o argumento na violação do direito de informação e participação. O MPF apontou falhas nas metodologias de condução de audiências públicas, número de audiências insuficiente para atender aos atingidos e incompletude nos estudos ambientais. A liminar foi concedida, porém suspensa em seguida por decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). Outras ações do MPF também seguiram apontando ausência de participação dos atingidos, sendo povos indígenas, ribeirinhos, agricultores e moradores das áreas urbanas afetadas pelo empreendimento<sup>22</sup>.

O projeto foi realizado com investimentos públicos e privados que atingiram R\$32 bilhões. Dois terços deste total correspondem aos valores disponibilizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, totalizando R\$22,5 bilhões. Deste total, 10% correspondem à execução do Plano Básico Ambiental (PBA) da UHE, que recebe recurso de R\$3,2 bilhões, sendo parte deste valor destinado ao cumprimento de condicionantes sociais do empreendimento. Além deste recurso, foram destinados no momento do leilão da Usina R\$500 milhões, a serem empregados em ações de desenvolvimento. A partir de negociações e diálogos entre as 3 esferas de governo e com a sociedade civil, decide-se empregar esse recurso na execução do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), instituindo-se para tanto um Comitê Gestor e uma governança ampla para garantia de investimentos efetivos.

O Plano começou a operar formalmente em 03 de junho de 2011, com a realização da primeira reunião ordinária do Comitê Gestor (CGDEX), dois dias após o Ibama ter concedido a licença de instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Embora não estivesse diretamente conectado ao licenciamento ambiental da Usina, e não dialogasse com o processo de execução do PBA, não endereçando denúncias de violações de direitos ou descumprimento das

---

<sup>21</sup> idem.

<sup>22</sup> MPF, 2016; Chaves, Monzoni e Artuso, 2019.

condicionantes, funcionou como um espaço de participação social efetiva, com capacidade de diálogo entre as instituições públicas (ministérios, autarquias, secretarias, etc) e a sociedade civil, permitindo amplo debate sobre os rumos do desenvolvimento e estratégias de aplicação dos recursos. Guardadas as limitações, o PDRSX está entre os principais casos de constituição de um plano de desenvolvimento regional no contexto de grandes empreendimentos no Brasil, com a composição de um comitê gestor, no qual estão representadas as três esferas de governo e a sociedade civil e de recursos destinados especificamente para sua implementação<sup>23</sup>.

## **2.1 Trajetória do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu<sup>24</sup>**

A construção do arranjo institucional para execução do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), como um plano interministerial a ser continuamente conduzido, executado e discutido em um espaço de governança, com comitê gestor, plenária e câmaras técnicas, foi um processo conduzido sobretudo pela então Casa Civil e Secretaria-Geral da República (SG), em que a primeira encarregava-se da articulação institucional com as diferentes esferas e órgãos do governo, e a segunda, sobretudo, da identificação e engajamento das instituições e organizações locais para integração no espaço<sup>25</sup>.

Antes que se institísse o comitê gestor por decreto, representantes da Secretaria Geral foram destacados para diagnosticar conflitos entre o projeto da hidrelétrica de Belo Monte e a população atingida. O relatório dessa missão nunca veio a público<sup>26</sup>, porém, os resultados mostravam a importância de se construir espaços de diálogo com a população para discussão dos rumos daquele território. Muito inspirados no processo de construção do PDRS da BR 163, iniciou-se a articulação para construção do PDRS do Xingu, contando já com o recurso destinado aos projetos de desenvolvimento na região no momento do leilão da Usina. Concomitantemente, alguns setores da sociedade civil organizada em Altamira pressionavam o Estado para a

---

<sup>23</sup> FGVces, 2020.

<sup>24</sup> Baseado em pesquisa do Programa de Desenvolvimento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces, 2020).

<sup>25</sup> Mais informações disponíveis na convocatória à participação da sociedade civil, lançada pela Secretaria-Geral da Presidência da República em abril de 2011. <http://www.secretariadegoverno.gov.br/arquivos/arquivos-novos/ConvocatoriaXINGU.pdf>

<sup>26</sup> FGVces, 2018.



utilização deste mesmo recurso de forma transparente e participativa. O comitê gestor do PDRSX foi então instituído através da articulação do Estado, incorporando demandas destes setores.

Em 2009, o Decreto de 19 de novembro já criava um Comitê Interministerial para a elaboração do PDRSX. O Plano, lançado em 2010, contou em sua elaboração com diversos ministérios, além da Casa Civil, órgãos públicos federais, secretarias do estado do Pará, órgãos públicos estaduais e equipe de professores e pesquisadores da Universidade Federal do Pará (UFPA). No Plano consta ainda a realização de “três consultas públicas (em Altamira, Uruará e Senador José Porfírio) para recolher as contribuições da população, além de um seminário sobre cadeias produtivas em Altamira, que na sua totalidade reuniu quase duas mil pessoas”<sup>27</sup>.

O decreto lançado em 2010, além de instituir o Plano, criou com ele um comitê com representação paritária entre Estado (com seus três entes federativos) e sociedade civil (divididos entre sindicatos patronais, sindicatos de trabalhadores, Norte Energia, movimentos sociais e indígenas)<sup>28</sup>.

Participavam do Comitê Gestor do PDRSX (CGDEX) prefeituras dos 12 municípios<sup>29</sup> que compõem o Plano, representantes da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade Estadual Paraense (UEPA), organizações não governamentais, sindicatos e associações setoriais, movimentos sociais, órgãos públicos estaduais e federais, além de representantes de secretarias de governo do estado do Pará, ministérios do governo federal e representantes da Norte Energia (responsável pela construção da Hidrelétrica de Belo Monte).

Em termos de arranjo, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu se organiza em três níveis: Câmaras Técnicas, Coordenação Geral e Comitê Gestor.

As Câmaras Técnicas<sup>30</sup> tinham em suas atribuições:

---

<sup>27</sup> PDRSX, 2010, p.10.

<sup>28</sup> BRASIL, 2010b.

<sup>29</sup> O decreto de criação do PDRSX inclui como municípios membros Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu. Posteriormente, o Comitê Gestor do Plano incorporou os municípios de Gurupá (aprovação na reunião de 23/03/2012) e São Félix do Xingu (aprovação na reunião de 19/06/2015). Apesar da preocupação, por parte do Comitê, em alterar o Decreto para incluir oficialmente os dois municípios ao Plano, tal alteração nunca se concretizou (FGVces, 2020).

<sup>30</sup> Inicialmente, foram aprovadas seis Câmaras Técnicas (CTs) – entre a segunda e terceira reuniões do Comitê, no período que vai de junho a agosto de 2011: (1) Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; (2) Infraestrutura para o desenvolvimento; (3) Fomento às atividades produtivas sustentáveis; (4) Inclusão social e Cidadania; (5) Monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental do empreendimento Belo Monte; (6) Povos Indígenas e Comunidades

“detalhar o plano de ações e metodologia de trabalho para cada eixo temático do PDRS do Xingu; manifestar-se sobre consultas que lhes sejam encaminhadas; relatar e submeter à aprovação do Plenário assuntos a elas pertinentes; convidar especialistas e agentes públicos para assessorá-las em assuntos de sua competência; e propor a realização de reuniões conjuntas com outras Câmaras Técnicas do Comitê” (Art. 20º do Regimento Interno).

À Coordenação Geral, por sua vez, compete como função a “articulação entre os órgãos e entidades governamentais e entre estes e as entidades da sociedade civil, para fins de efetivação das ações do PDRS Xingu” (Art. 13º do Regimento Interno).

Por fim, o Comitê Gestor - órgão máximo do Plano - possui como atribuições, entre outras responsabilidades, o acompanhamento, monitoramento e avaliação de efetividade dos projetos e ações do PDRSX, das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental de Belo Monte, e também deliberar sobre a aplicação dos recursos do Edital da Usina Hidrelétrica (Art. 3º do Regimento Interno).

Importa mencionar também, a presença de uma Secretaria-Executiva, cuja atribuição era, sobretudo, auxiliar a Coordenação Geral em atividades administrativas, operacionais, e de gestão.

O arranjo descrito no Decreto 7.340 de 2010 e no Regimento Interno do Plano se mostrava intersetorial, uma vez que o comitê gestor era bipartite (Estado e sociedade civil<sup>31</sup>), e com amplo espectro das instituições locais compondo as câmaras técnicas, e multiescalar, com presença das prefeituras da região, governo do estado do Pará, e governo federal. A participação da sociedade civil local ocorria de forma intensa nas CTs e no comitê gestor.

## **2.2 Conquistas dos territórios através do PDRSX**

A partir do arranjo descrito acima e conforme pesquisa realizada pelo FGVces (2020), o Comitê Gestor e as Câmaras Técnicas foram institucionalizando e aperfeiçoando processos da

---

Tradicionais. Em outubro do mesmo ano é criada a CT 7, de Saúde. Em 2014, é criada a CT 8, de Educação (ISA, 2018; FGVces, 2020).

<sup>31</sup> O Decreto inclui a Norte Energia como parte da sociedade civil, o que provoca questionamentos de outros setores da sociedade civil.

governança - na proposição, avaliação, aprovação e execução de projetos aprovados, para a execução do Plano.

A Carta de organizações da sociedade civil da região do Xingu ao Ministério Público Federal, de outubro deste ano, que reivindica alterações no Decreto recém lançado, ressalta que ao apostar em um modelo paritário, em que governos e sociedade civil "sentam à mesa" para discutir, diversos projetos estruturantes para a região foram implementados: estruturação de equipamentos de saúde como hospitais municipais (em Brasil Novo, Medicilândia, e Pacajá), "a base do SAMU em Altamira, a Faculdade de Medicina da UFPA, a construção de mini-usinas de processamento de produtos florestais em Reservas Extrativistas e Terras indígenas da região, investimentos em comunicação - que foram desde fibra ótica até rede de radiofonia"<sup>32</sup>.

Para essas organizações que assinam a Carta, um dos grandes marcos do PDRSX foi também o "fortalecimento de associações comunitárias de indígenas, ribeirinhos e pequenos agricultores". Via recursos do PDRS, por exemplo,

"associações de ribeirinhos da Terra do Meio se estruturaram muito (...) com uma equipe de assessoria experiente e com infraestrutura de saúde, educação e comunicação e alavancou políticas públicas como salário diferenciado dos professores das Reservas Extrativistas, ampliação da rede escolar. O Comitê Gestor do PDRSX foi também espaço para articulação da oferta de um processo formativo de "magistério extrativista", (...) Diversas associações indígenas conseguiram também aprovar e executar projetos de fomento de renda via fortalecimento de produtos da economia da floresta ampliando articulação produtiva local, que chegou a um faturamento anual de mais de 2 milhões de reais" <sup>33</sup>

Como demonstra levantamento feito pelo Dossiê produzido pelo Instituto Socioambiental (ISA)<sup>34</sup>, entre 2011 e 2018, 362 projetos foram aprovados (p. 37) pelo Comitê Gestor do PDRSX, a partir propostas de diversos setores, como demonstra o gráfico abaixo:

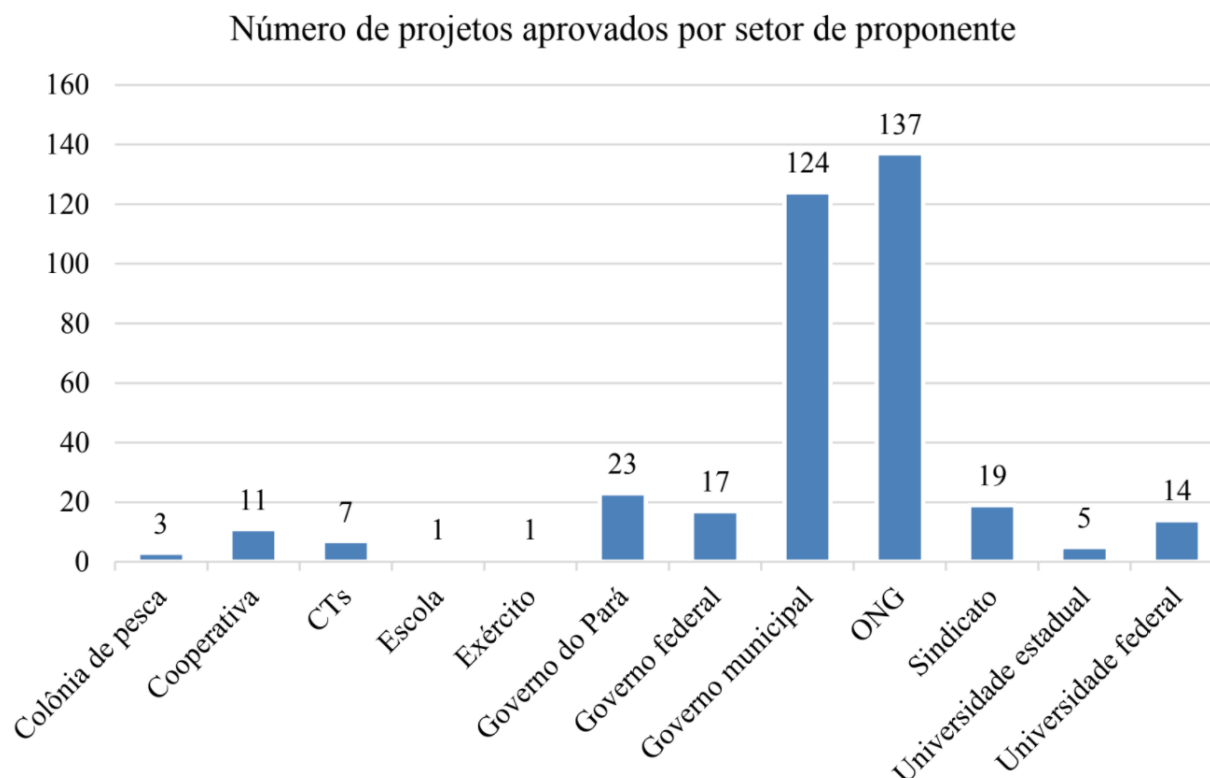
---

<sup>32</sup> Carta das organizações da sociedade civil sobre o PDRSX, em anexo.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> ISA, 2018.

Gráfico 1 - Número de projetos aprovados, pelo CGDEX, por setor proponente:

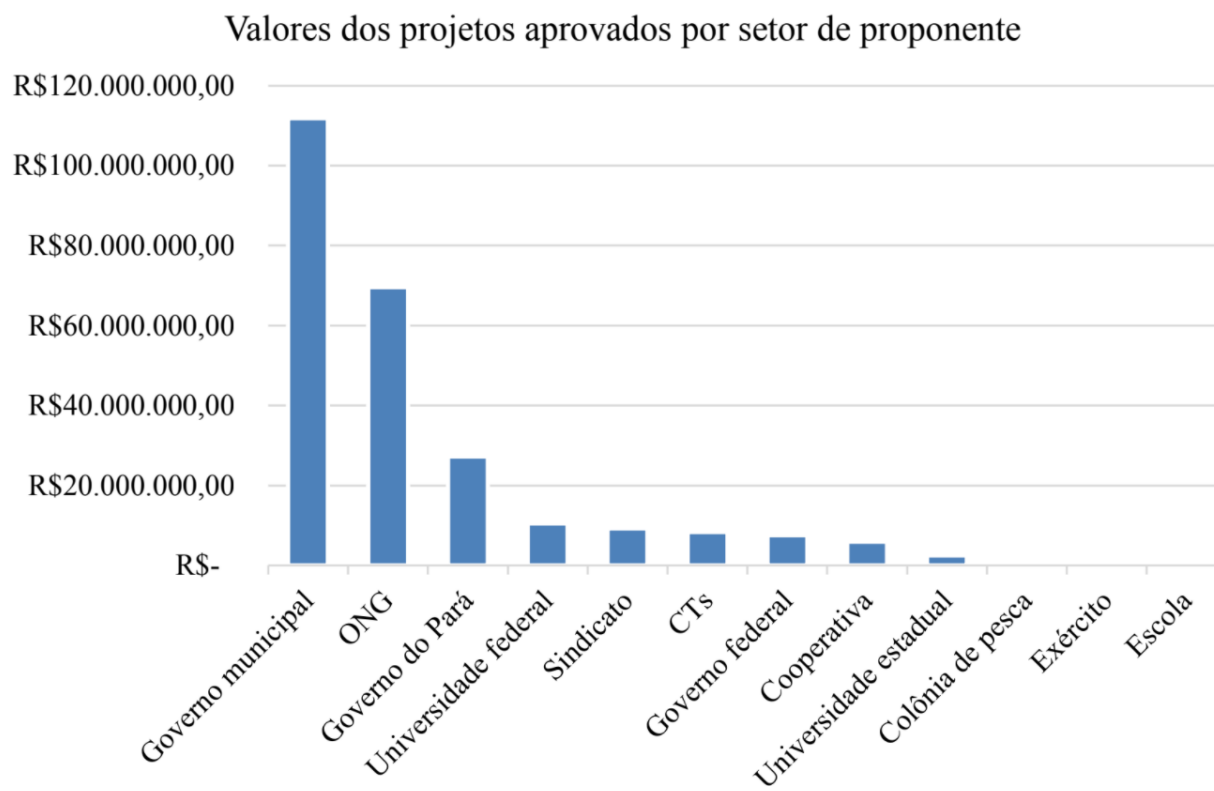


Fonte: ISA (2018, p. 40)

Em resumo, o que o Gráfico 1 mostra é que, entre 2011 e 2018, há uma diversidade de setores proponentes de projetos aprovados, entre eles, o próprio poder público. Com base no Dossiê do ISA (2018), FGVces (2020) estima que 48% dos projetos aprovados pelo CGDEX foram propostos pelo poder público, e 41%, por organizações da sociedade civil.

O levantamento feito pelo Dossiê supracitado também traz o volume de recursos gastos por setor, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Valores dos projetos aprovados, pelo CGDEX, por setor proponente



Fonte: ISA (2018, p. 46)

O Gráfico 2, em resumo, mostra a soma dos recursos empenhados nos projetos dos diferentes setores, e revela uma alta concentração desses valores nos projetos de governos municipais, seguido por projetos de ONGs.

Muitas são as informações que podem ser mobilizadas e as possibilidades de análise do trabalho realizado no âmbito do PDRSX, e seu Comitê Gestor. Sendo assim, não se trata de fazer uma defesa irrestrita do funcionamento e do arranjo CGDEX e dos processos relacionados ao financiamento dos projetos, tais como eles se davam. Contudo, o Comitê Gestor e as CTs constituíram-se como um espaço de aprendizado coletivo, e que foi aperfeiçoando sua institucionalidade e seus modos de fazer. Esses aprendizados aparecem tanto para os atores do território quanto na análise do histórico de decisões e resoluções do Comitê<sup>35</sup>.

Em última instância, o PDRSX constituía-se como uma arena de encontros, onde caminhos eram encurtados pela possibilidade do diálogo naquele espaço. Para além das

<sup>35</sup> FGVces, 2020.

disputas em torno do uso do recurso, articulações eram feitas entre atores para solucionar problemas do território. A CT de saúde, por exemplo, através das articulações realizadas entre representantes dos conselhos e secretarias municipais junto aos membros do Ministério da Saúde, lograram encaminhar demandas relacionadas à operação das políticas específicas deste setor, muitas vezes sem envolver recursos do PDRSX (FGVces, 2020).

Após oito anos de funcionamento, a contar da primeira reunião em junho de 2011, o Comitê Gestor do PDRSX foi extinto, junto a outros colegiados, por decreto federal de abril de 2019. Em outubro de 2020, o governo federal re-criou o Comitê Gestor agora renomeado como Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu (PSDSX). Em termos de atribuições, não há maiores diferenças entre o antigo Comitê Gestor e o novo. Contudo, diminuem a presença dos representantes da sociedade civil e, além de menor representação numérica, o novo decreto cria obstáculos à participação da sociedade civil nas reuniões ordinárias. As evidências disso estão na comparação entre o funcionamento do Comitê Gestor de 2010 e o novo, de 2020, apresentado na próxima seção.

### **2.3 Arranjo institucional e impactos sobre a participação social: comparação entre os Decretos 7.340 de 2010, e 10.524 de 2020**

Uma análise comparativa das mudanças do arranjo institucional definido nos Decretos 7.340 de 2010 - que instituiu o Comitê Gestor Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) - e Decreto 10.524 de 2020 - que instituiu o Comitê Gestor do Plano Sub-Regional do Desenvolvimento Sustentável do Xingu (PSDSX) são apresentadas abaixo, a partir de pesquisa realizada por FGVces (2020).

Ressalta-se que a definição dos arranjos institucionais são centrais porque definem quem pode decidir o quê, quando e como. Ou seja, ao definirem as possibilidades de atuação dos atores políticos (individuais ou coletivos), os arranjos institucionais têm decisiva influência sobre quais os resultados possíveis, ou ao menos, os mais prováveis em uma arena decisória de políticas públicas.

A comparação é agrupada em: Área de abrangência; Estrutura de representação; Estrutura de governança; Funcionamento da tomada de decisão; e Questões logísticas e operacionais.

Em linhas gerais, a comparação aponta para um enfraquecimento da participação social e uma concentração decisória no governo federal.

Em relação a área de abrangência, não há alterações entre os dois arranjos, conforme mostra a Tabela 1.

<b>Tabela 1. Comparação dos decretos: Área de Abrangência</b>	
<b>PDRSX (2010)<sup>36</sup></b>	<b>PSDSX (2020)</b>
Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará, Vitória do Xingu.	Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu

Fonte: FGVces, 2020 e Decretos 7.340 de 2010, e 10.524 de 2020.

Em relação à estrutura representativa do Comitê Gestor, há alterações significativas, conforme aponta a Tabela 2.

<b>Tabela 2. Comparação dos decretos: Estrutura representativa do Comitê Gestor</b>	
<b>Representação do Estado</b>	
<b>PDRSX (2010)</b>	<b>PSDSX (2020)</b>
<b>15 representantes:</b>	<b>8 representantes:</b>
5 Representantes do Governo Federal	6 Representantes do Governo Federal, sendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 5 Representantes de Ministérios do Governo Federal: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 representante do Ministério do Desenvolvimento Regional;</li> </ul> </li> </ul>

<sup>36</sup> Após a publicação do Decreto 7.340/2010 dois municípios paraenses foram incorporados ao PDRSX: Gurupá, incorporado por decisão do Comitê Gestor em 23/03/2012; e São Félix do Xingu, também incorporado por decisão do Comitê Gestor em 19/06/2015.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 representante do Ministério da Justiça e Segurança Pública;</li> <li>- 1 do Ministério da Infraestrutura;</li> <li>- 1 representante do Ministério da Cidadania; e</li> <li>- 1 representante do Ministério de Minas e Energia</li> </ul> <p>b) 1 Representante da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam;</p>
5 Representantes do Governo Estadual	1 Representante do Governo do Estadual
5 Representantes das Prefeituras Municipais	1 Representante da Associação de Municípios do Consórcio Belo Monte;
<b>Representação da sociedade civil</b>	
<b>PDRSX (2010)</b>	<b>PSDSX (2020)</b>
<b>15 representantes:</b>	<b>5 representantes:</b>
1 Representante da empresa Norte Energia S.A.;	1 Representante da empresa Norte Energia S.A.;
1 Representante de entidades patronais do setor rural	4 Representantes da sociedade civil organizada;
1 Representante de entidades patronais do setor urbano	



1 Representante do setor pesqueiro	
4 Representante das entidades sindicais dos trabalhadores urbanos, rurais e dos pescadores, sendo pelo menos um representante de cada um desses segmentos	
4 Representantes das entidades representativas dos demais segmentos da sociedade civil local, compreendendo os movimentos sociais e organizações ambientais	
2 Representantes das comunidades indígenas, sendo pelo menos dois representantes, entre titulares e suplentes, provenientes de comunidades indígenas de terras indígenas inseridas na área de influência direta do empreendimento de Belo Monte;	
1 Representante de instituição de ensino e pesquisa	

Fonte: FGVces, 2020 e Decretos 7.340 de 2010, e 10.524 de 2020.

A comparação entre as estruturas de representação dos Comitês Gestores, conforme sintetizadas na Tabela 2, mostra uma quebra na política de representação paritária entre Estado e sociedade civil. No arranjo de 2010, eram 15 representantes para cada um dos setores, enquanto no novo formato são previstas oito representações do Estado, para cinco representações da sociedade civil.

Além da quebra de paridade, duas alterações também chamam atenção. A primeira diz respeito a uma maior concentração de representantes do governo federal, seis dos oito assentos

destinados ao Estado. Até a dissolução do Comitê Gestor, em 2019, os representantes do Estado estavam divididos em três, sendo cinco para cada ente federativo (municípios, estado e União).

A segunda alteração que chama atenção é que, além da brusca diminuição do número de representantes da sociedade civil, não há tampouco garantia de diversidade da representação na sociedade civil, diferentemente do que previa o Decreto de 2010, que já estabelecia que as representações viriam de setores variados (sindicatos, entidades patronais, setor pesqueiro, povos indígenas. O Decreto 10.524. de 2020 estabelece que os membros do Comitê Gestor e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e das entidades que representam, mas já estabelece de onde serão os representantes do governo federal; porém, o processo para escolha dos representantes do governo estadual, e tampouco da sociedade civil organizada está definido.

A Tabela 3 aponta as diferenças na Estrutura de Governança dos dois arranjos.

<b>Tabela 3 - Comparação dos decretos: Estrutura de governança</b>	
<b>PDRSX (2010)</b>	<b>PSDSX (2020)</b>
Coordenação-geral integrada por três membros, sendo um do Governo Federal, um do Governo do Estado do Pará e um escolhido entre os representantes do poder público municipal.	Coordenação pelo representante do Ministério do Desenvolvimento Regional.
Secretaria-executiva é designada pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República entre os órgãos que integram o colegiado.	Secretaria-executiva é exercida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.
Câmaras Técnicas para implementação do PDRSX e promoção de debates sobre políticas setoriais. Em 2019, quando da extinção do CGDEX, havia oito Câmaras Técnicas: 1) Ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; 2) Infraestrutura para o desenvolvimento; 3) Fomento às atividades produtivas	É vedada a criação de sub colegiados no Comitê Gestor.

sustentáveis; 4) Inclusão social e Cidadania; 5) Monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental do empreendimento Belo Monte; 6) Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais; 7) Saúde; e 8) Educação.	
--	--

Fonte: FGVces 2020 a partir dos Decretos 7.340 de 2010, e 10.524 de 2020.

A Tabela 3 reforça a concentração decisória no governo federal das alterações no Comitê Gestor. Se antes a Coordenação Geral ficava repartida entre os três entes federativos, agora ela fica a cargo do representante do Ministério de Desenvolvimento Regional. Inclusive, durante os anos iniciais do CGDEX (até o impeachment da presidente Dilma Rousseff), havia também uma representação da sociedade civil, que integrava a Coordenação Geral, por entendimento coletivo da importância disso.

Também houve centralização no governo federal da secretaria executiva, que antes era designada entre os órgãos integrantes do Comitê, e que a partir do Decreto de 2020 fica a cargo do Ministério de Desenvolvimento Regional.

Não menos importante, destaca-se a vedação à criação de sub colegiados no Comitê Gestor do novo Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu. Tal proibição extingue as Câmaras Técnicas, que funcionavam como arenas de discussão e de participação social de alta relevância para o PDRSX.

<b>Tabela 4 - Comparação dos decretos: Tomada de decisão</b>	
<b>PDRSX (2010)</b>	<b>PSDSX (2020)</b>
Não há regulamentação, via Decreto, sobre qual o quórum de reunião e de aprovação. Porém, o Regimento Interno prevê que as deliberações são tomadas preferencialmente por consenso. Não havendo consenso, as deliberações do CGDEX são tomadas por	O quórum de reunião e de aprovação do Comitê Gestor é de maioria absoluta dos membros.

<p>maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. As deliberações do CGDEX sobre matérias não incluídas previamente em pauta, que tratem de situações emergenciais ou destinação especial de recursos para atender estas situações, são tomadas por maioria qualificada dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. O CGDEX pode deliberar por maioria de votos, com a presença de qualquer número de membros sobre matérias de mero expediente, tais como definição de datas para reuniões e outras do gênero.</p>	
<p>Nenhum dos representantes possui voto de qualidade, em casos de empate.</p>	<p>O Coordenador (representante do Ministério do Desenvolvimento Regional), além de voto ordinário, tem o voto de qualidade em caso de empate.</p>

Fonte: FGVces (2020) com base nos Decretos 7.340 de 2010, e 10.524 de 2020, Regimento Interno do PDRSX (2011), Instituto Socioambiental (2018).

Diferentemente do Decreto que criou o PDRSX em 2010, o Decreto de 2020 já define qual o quórum para a realização de reuniões e para aprovação das decisões dentro do Comitê Gestor. Essa definição vai ao encontro do que já ocorria, por definição do Regimento Interno, no que diz respeito ao quórum para a realização das reuniões, mas difere sobre o quórum para aprovação das matérias - mesmo aquelas relacionadas a expedientes e datas de reunião. Lembrando que, entretanto, para aprovação de matérias não incluídas em pauta, previamente, não só se exigia maioria absoluta dos presentes, como votos por maioria qualificada.

Os efeitos da definição de quórum pelo Decreto de 2020 favorecem, mais uma vez, os representantes do Estado. Basta dizer que os oito representantes do Estado já ultrapassam a maioria absoluta. Ou seja, se os representantes do Estado "votam juntos", eles poderão fazer as reuniões acontecerem (ou não) e tomar decisões, "sozinhos", sem precisar de um único voto de

representantes da sociedade civil. Por outro lado, os representantes da sociedade civil, mesmo votando juntos, nunca conseguirão aprovar pautas suas sem, ao menos, conseguir convencer mais dois representantes do Estado. Além disso, o fato dos representantes do Estado estarem sobre-representados facilita a obtenção de maioria (ou de boicote) por este setor. Ademais, o representante do Ministério do Desenvolvimento Regional será coordenador do comitê, e nessa condição, além de voto ordinário, ele tem o voto de qualidade, em caso de empate.

<b>Tabela 5 - Questões logísticas e operacionais</b>	
<b>PDRSX (2010)</b>	<b>PSDSX (2020)</b>
Não há regulamentação, via Decreto. As reuniões do Comitê ocorriam presencialmente em Altamira.	Os membros do Comitê que se encontram no Distrito Federal se reúnem presencialmente, ou por meio de videoconferência. Os membros que se encontram em outros entes federativos participam da reunião por meio de videoconferência.
Não há regulamentação, via Decreto, sobre como devem ser pagas despesas decorrentes da participação dos membros no Comitê Gestor. Porém, o PDRSX financiava custos para viabilização da participação dos membros do Comitê e Câmaras Técnicas nas reuniões.	Por decreto, fica definido que as despesas decorrentes da participação dos membros no Comitê Gestor correm à conta dos órgãos e das entidades que representam

Fonte: FGVces 2020 a partir dos Decretos 7.340 de 2010, e 10.524 de 2020.

Por fim, mas não menos importante, alterações logísticas e operacionais propostas no novo decreto têm efeitos prejudiciais à participação social no PSDSX. A primeira delas diz respeito à alteração do local das reuniões, as quais aconteciam no território do Xingu, e que passam a ser realizadas no Distrito Federal, e que contarão com representantes em outros entes federativos apenas por videoconferência<sup>37</sup>. Para além de efeitos simbólicos, essa mudança dificulta a participação da população local e que organizações sociais façam parte dos debates.

<sup>37</sup> Se por um lado tal medida faz sentido durante a pandemia do coronavírus, por outro, sua transformação em uma regra, mesmo após a superação da crise sanitária, é questionável.

A proibição de que despesas decorrentes da participação sejam pagas pelo PSDSX funcionam como um empecilho à participação *de fato*, mesmo para os quais exista previsão de participação *de jure*. Isso é ainda mais relevante no contexto amazônico, onde há ausência de internet de qualidade, com destaque para povos e comunidades indígenas e tradicionais.

### **3. Demandas da sociedade civil organizada**

\_\_\_\_\_ Como mostrado na seção anterior, não há dúvidas que os efeitos das alterações do arranjo institucional do novo Comitê Gestor do Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu apontam essencialmente à restrição da participação da sociedade civil e concentração decisória no governo federal.

Tal constatação não passou despercebida pela sociedade civil organizada no território do médio Xingu, a qual se reuniu com o Ministério Público Federal em 26 de outubro deste ano. Fruto dessa reunião, que contou com 15 representantes de 13 organizações diferentes, a sociedade civil organizada escreveu uma carta em que defende o histórico e o legado do Comitê Gestor do PDRSX, e indica a necessidade de revisão do Decreto Decreto nº 10.524 garantindo a paridade entre governo e sociedade civil e retomada dos sub colegiados presentes no arranjo anterior. A carta também solicita posicionamento do MPF sobre o mencionado decreto, de forma a defender os interesses da sociedade civil.

Em oitava realizada por esse Conselho, em 07 de dezembro de 2020, a sociedade civil participante do antigo comitê gestor e das câmaras técnicas que compunham a governança do PDRSX, foi convidada a relatar sua experiências dentro da governança e suas preocupações com o novo desenho de comitê, presente no Decreto 10.524/2020. Na oitava estavam presentes representantes do CNDH e da Defensoria Pública da União, pesquisadores do Centro de Estudos da Fundação Getulio Vargas e da Universidade Federal de Ouro Preto, representantes da Comissão de Relações Internacionais da OAB/Pará, e foram ouvidos como representantes da sociedade civil participante do PDRSX: Antonia Pereira Martins, representante da Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP) e do Movimento de Mulheres de Altamira; Gilson Kuruaya, liderança indígena e presidente da Associação Indígena Kirinapan; e Marcelo Salazar, analista técnico do Instituto Socioambiental em Altamira.

Conforme declarações desses representantes, ainda que o Comitê Gestor instituído pelo Decreto 7.340/2010 apresentasse problemas – dentre os quais a fragilidade na

institucionalização da presença da sociedade civil na coordenação geral do Comitê, necessidade de melhorias na forma de aplicação do recurso e monitoramento dos resultados, – mudanças necessárias à estrutura e forma de operação da governança vinham sendo discutidas com ampla participação. O PDRSX foi apresentado como uma importante arena de debates e aproximação entre os setores, espaço de negociação e decisão compartilhada sobre o uso do recurso, através do qual promovia-se amplo debate sobre os sentidos e os rumos do desenvolvimento e a articulação estratégica para efetividade de políticas públicas na região. Espaços de governança democrática, para serem efetivos, demandam tempo, espaço e participação social ampla para garantia do protagonismo dos atores locais, e o PDRSX provia tais condições, avançando na concertação de interesses e profícuo embate de ideias.

É consenso entre a sociedade civil que o PDRSX contribuiu de maneira significativa e estratégica com a estruturação de segmentos historicamente marginalizados, potencializando a organização e a institucionalização de associações indígenas e de povos e comunidades tradicionais, entidades de classe, movimentos da sociedade civil organizada, dentre outros, permitindo o desenvolvimento de projetos produtivos, culturais, educativos, voltados à promoção da renda, educação, saúde, segurança e bem estar, através dos recursos destinados pelo Comitê diretamente a esses segmentos. Especialmente para setores da sociedade local que vivem à margem do Estado como por exemplo às populações ribeirinhas, que padecem com a ausência de políticas públicas ajustadas ao seu território e modo de vida. Nesse sentido o PDRSX, cobriu importante lacuna do Estado, destinando recursos e projetos específicos a esse público, situação descrita em publicação realizada pelas associações das Reservas Extrativistas e parceiros sobre a aplicação dos recursos dos PDRSX nessas áreas<sup>38</sup>.

Também foi pontuada como importante a construção conjunta de capacidade do próprio comitê gestor, com fortalecimento institucional tanto da sociedade civil local como do poder público municipal, estadual e federal, através da articulação entre os entes federativos – coordenação vertical – e entre as políticas setoriais e o planejamento territorial, – coordenação horizontal e voltada ao planejamento do desenvolvimento, possibilitando efetivação de ações. Nesse sentido, as Câmaras Técnicas figuravam como importante instância de diálogo e nivelamento de entendimentos e planejamento de ações, com embates profícuos e intercâmbio de posicionamentos, gerando aprendizados para os representantes dos diferentes setores

---

<sup>38</sup> Postigo, Reis e Lima, 2020.

representados sobre construção coletiva, coordenação entre os entes, e participação democrática.

Preocupação destacada pela sociedade civil na oitiva com relação ao decreto 10.524/2020 diz respeito à redução do número de vagas para o setor no âmbito do Comitê Gestor, bem como a impossibilidade de instalação de sub colegiados, como eram as câmaras técnicas. Também foi remarcada preocupação com ausência de critérios para a escolha dos representantes da sociedade civil, colocando em risco a representatividade dos diferentes segmentos. Conforme os presentes, é fundamental que se amplie o número de vagas destinadas ao setor, e seja garantida a inclusão no comitê de representantes dos povos indígenas e tradicionais, organizações da sociedade civil, entidades de classe, movimentos sociais, dentre outros segmentos presentes no território abarcado pelo plano.

Outro ponto de preocupação é com relação à continuidade dos projetos aprovados pelo antigo Comitê, com recursos destinados ou parcialmente executados, atualmente paralisados ou em ritmo bastante lento de execução<sup>39</sup>, em consequência da suspensão do colegiado. Conforme os presentes, tais projetos aportam contribuições efetivas aos diferentes grupos sociais, promovendo dignidade através do fortalecimento e viabilização de atividades produtivas e de geração de renda, promoção da saúde, educação, cultura, fortalecimento de grupos de mulheres, ribeirinhos, pescadores, povos indígenas, agricultores familiares, produtores rurais, comerciantes, trabalhadores de diferentes setores, jovens, estudantes e moradores dos municípios atendidos pelo plano. A sociedade civil entende que o recurso do PDRSX, recurso público, deve ser monitorado, com garantia de transparência, e as determinações sobre a forma de execução deste devem contar com o envolvimento amplo dos atores. Soluções para continuidade dos projetos devem ser prioridade, mas não podem se sobrepor à necessária paridade e participação social nas decisões, garantindo

Conforme os representantes da sociedade civil, faz-se urgente que se restabeleça a governança do plano e que se escute a população, beneficiária das ações de desenvolvimento na região, para construção de estratégias para garantia de continuidade das ações hoje paralisadas. Ainda que essa urgência se coloque, não é possível avançar na instituição de governança que não garanta a paridade entre os setores, necessária à participação social efetiva, com representatividade e transparência. Nesse sentido, a sociedade civil reivindica que

---

<sup>39</sup> Alguns projetos estão sendo executados com apoio de consultoria contratada pela Norte Energia, responsável pelo recurso, sem que sejam feitas as discussões públicas sobre seu andamento ou necessários ajustes, tal como ocorria no âmbito das CTs.



haja judicialização do caso, de forma a impedir a instalação do comitê tal como previsto pelo Decreto 10.524/2020, e que se promova a revisão do referido Decreto, de forma a atender as demandas de garantia da paridade, instalação de sub-colegiados e transparência nas ações.

#### **4. Recomendações**

Diante do exposto, entendendo a fundamental importância da paridade para participação efetiva da sociedade civil no arranjo institucional Comitê Gestor do PDRSX, e identificando necessidade de litigância estratégica para evitar violações ao direito à participação democrática nos espaços de planejamento e decisão conquistados pela sociedade civil, especialmente em territórios atingidos por grandes empreendimentos, **recomenda-se** à Presidência da República e ao Ministério do Desenvolvimento Regional:

**1. Que garanta, em instrumentos conectados às políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, a instalação e/ou fortalecimento de instâncias consultivas e deliberativas para participação social, especialmente a organizações da sociedade civil, no planejamento e acompanhamento de programas e projetos de desenvolvimento, em especial nos territórios atingidos por grandes empreendimentos de infraestrutura.**

**2. Que revogue o Decreto nº 10.524/2020, diante do risco que este oferece à fragilização da participação democrática na gestão de recurso público destinado no momento do leilão da UHE Belo Monte, ao desenvolvimento regional e sustentável dos municípios sob influência desta UHE. E proceda à imediata construção de novo decreto instituindo Comitê Gestor para PDRSX, de forma a garantir:**

**(2.1) Ampliação das vagas da sociedade civil no comitê gestor do plano, garantindo-se a paridade entre Estado e Sociedade Civil no colegiado, com a presença de representantes dos governos federal, estadual e municipal, indicados pelos órgãos competentes, e de representantes da sociedade civil indicados pelas organizações que representem os distintos segmentos da sociedade civil presentes no território de abrangência do plano;**

**(2.2) Possibilidade de instauração de sub colegiados, vinculados ao Comitê Gestor do novo PSDSX, com efetiva participação social na qualificação e aprofundamento dos temas centrais do desenvolvimento regional do território, tal como funcionavam as Câmaras Técnicas temáticas no extinto PDRSX;**

**(2.3) Representatividade dos diferentes segmentos da sociedade civil no Comitê Gestor, reforçando como fundamental a presença de representantes dos povos indígenas e comunidades tradicionais, organizações não governamentais, movimentos sociais, sindicatos e entidades de classe e organizações de mulheres;**

**(2.4) Transparência no tocante à: i) elaboração dos critérios para definição dos representantes da sociedade civil que comporão o novo comitê; ii) tomada de decisões pelo Comitê, tanto no que tange à organização da governança, quanto em relação à destinação dos recursos; iii) escolha da secretaria executiva do PDRSX, com envolvimento das instituições e organizações que compõe seu Comitê Gestor nas respectivas decisões;**

**(2.5) Ampla participação da sociedade civil na elaboração do novo regimento interno do PSDSX, com transparência e garantia de acesso aos documentos e acordos resultantes;**

**(2.6) Realização de reuniões presenciais no território de abrangência do PSDSX, com garantia de participação ampla da sociedade civil, uma vez controlada a pandemia do coronavírus e que as despesas para presença da sociedade civil nestes encontros presenciais possam ser custeadas pelo PSDSX, como forma de assegurar sua efetiva participação;**

**3. Que consulte a sociedade civil, e demais setores envolvidos no antigo PDRSX, para discussão de estratégias para garantia de continuidade dos projetos aprovados pelo antigo Comitê, com recursos destinados ou parcialmente**

**executados, e que estejam paralisados em função da suspensão daquele colegiado.**

## Referências

ABERS, R. N. (2018) Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura IN: GOMIDE, A. & PEREIRA, A. K. "Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento".

AVRITZER, L. (2013). Um balanço da participação social no Brasil pós constituição de 1988. In \_\_\_\_\_ . Experiência democrática, sistema político e participação popular. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, pp.11-20.

BRASIL (1988) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL (2009) Decreto 7.037, de 2009. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-7037-21-dezembro-2009-598951-publicacaooriginal-121386-pe.html>>. Acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL (2010a) Decreto 7.177, de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%207177&text=DECRETO%20N%C2%BA%207.177%2C%20DE%2012,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%207177&text=DECRETO%20N%C2%BA%207.177%2C%20DE%2012,que%20lhe%20confere%20o%20art.)>. Acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL (2010b) Decreto 7.340, de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7340.htm)>. Acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL (2019) Decreto 9.784, de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm)>. Acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL (2020) Decreto 10.524, de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.524-de-20-de-outubro-de-2020-283977488>>. Acesso em 08 dez. 2020.

CANOTILHO, J. J. G. (2006) O Tempo Curvo de uma Carta (fundamental) ou o Direito Constitucional Interiorizado. Instituto da Conferência, Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados. Porto: A. Alves edições, 2006.

CDDPH, Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (2010). Relatório Comissão Especial Atingidos por Barragens. Brasília.

CHAVES, K. A. (2018) Agora o rio vive seco: Populações tradicionais, exceção e espoliação em face da instalação de grandes projetos na Volta Grande do Xingu. [s.l.] Universidade do Estado de São Paulo (UNESP), 2018.

CHAVES, K. A.; MONZONI, M.; ARTUSO, L. F. (2019) Belo monte: reassentamentos rurais, participação social e direito à moradia adequada. Revista Direito GV, v. 15, n. 2, 2019.

CMB, Comissão Mundial de Barragens (2000). Barragens e Desenvolvimento: Um Novo Modelo para Tomada de Decisões. Disponível em:  
<[https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/cmb\\_sumario.pdf](https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/cmb_sumario.pdf)>. Acesso em 08 dez. 2020.

CNDH – Conselho Nacional dos Direitos Humanos (2015). Relatório da Missão do CNDH em relação à população atingida pela implantação da UHE Belo Monte. Brasília, 2015. Disponível em:<[https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/RelatorioFinalBeloMontecom anexos\\_2015.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/RelatorioFinalBeloMontecom anexos_2015.pdf)>. Acesso em 08 dez. 2020.

CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos (2017). Recomendação nº 01. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/recomendacoes-1/recomendacao-cndh-01-2017/view>>. Acesso em 08 dez. 2020.

DAGNINO, E. (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In. Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras (2009). Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte: Estudo de Impacto Ambiental. Fevereiro de 2009. Rio de Janeiro, RJ. 36 vols.

FGVces (2018) O que a implementação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu nos ensina?. São Paulo : FGV-EAESP/FGVces. Disponível em:  
<[http://mediadrawer.gvces.com.br/dl/original/fgvces\\_governancaterritorial\\_o-que-o-pdrsx-nos-ensina\\_agosto2018.pdf](http://mediadrawer.gvces.com.br/dl/original/fgvces_governancaterritorial_o-que-o-pdrsx-nos-ensina_agosto2018.pdf)>. Acesso em 08 dez. 2020.

FGVces (2020) Arranjo Institucional e Participação Social no Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. São Paulo : FGV-EAESP/FGVces.

HOCHSTETLER, K. Environmental impact assessment: evidence-based policymaking in Brazil. Contemporary Social Science, v. 13, n. 1, p. 100–111, 2 jan. 2018.

ISA - Instituto Socioambiental (2008). Consulta livre, prévia e informada na Convenção 169 da OIT. Disponível em: <[https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/](https://especiais.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/)>. Acesso em 08 dez. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (2018). Dossiê PDRSX: funcionamento atual e perspectivas de continuidade. Altamira: ISA.

JACCOUD, Luciana (Org.) et all. (2005) Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA.

MPF - Ministério Público Federal (2016). Processos caso Belo Monte. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/tabela\\_de\\_acompanhamento\\_belo\\_monte\\_atualizada\\_mar\\_2016.pdf/](http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/tabela_de_acompanhamento_belo_monte_atualizada_mar_2016.pdf/)>. Acesso em 08 dez. 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas (1992). Declaração do Rio de Janeiro. Estud. av., São Paulo, v. 6, n. 15, p. 153-159, ago. 1992. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141992000200013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 08 dez. 2020.

PDRSX (2010). Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.

POSTIGO, A. REIS, C. LIMA. OS POVOS TRADICIONAIS DA TERRA DO MEIO E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU (PDRSX). AMORA, AMOMEX, AMORERI, AERIM, ISA. Altamira, 2020.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2015). Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br>>. Acesso em 08 dez. 2020.

ROCHA, E. (2008). A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca (Coords.). 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, ANFIP, pp. 131-148.

SILVA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. (2005). Políticas sociais no brasil: participação social, conselhos e parcerias IN: JACCOUD, Luciana (org). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo / Brasília : IPEA.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (2020). Acordo de Escazú: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/acordo-de-escazu/>>. Acesso em 08 dez. 2020.



## **Anexo 1 - Carta de organizações da sociedade civil da região do Xingu ao Ministério Público Federal**

Altamira, 30 de outubro de 2020

Ao Ministério Público Federal - Altamira

### **Manifestação das entidades da sociedade civil sobre o DECRETO Nº 10.524, DE 20 DE OUTUBRO DE 2020 que dispõe sobre o Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu e institui o seu Comitê Gestor.**

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) foi criado via Decreto Presidencial nº 7340 de 2010 e estava ligado à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração Nacional, criada em 2007. O PDRSX se iniciou em 03 de junho de 2011, com a realização da primeira reunião do Comitê Gestor (CGDEX), dois dias após o IBAMA ter concedido a licença de instalação da usina de Belo Monte. No decorrer de quase uma década, o Plano foi fundamental para a estruturar diversos projetos que fomentaram o desenvolvimento regional.

O CGDEX, instância deliberativa do PDRSX, era composto de forma paritária com representantes das três esferas de governo (cinco de cada esfera governamental – federal, estadual e municipal) e quinze membros titulares, com igual número de suplentes, representantes da sociedade civil (setor empresarial, entidades sindicais patronais e de trabalhadores dos setores urbano, rural e pesqueiro, comunidades indígenas e instituição de ensino e pesquisa).

O PDRSx contava com oito câmaras técnicas temáticas, também compostas de forma paritária entre governos e sociedade civil nas quais eram debatidos e votados os projetos de cada edital. As CTs foram fundamentais para qualificar e aprofundar às ações do plano de desenvolvimento regional em diferentes temas - atividades produtivas, povos e populações tradicionais,



monitoramento, educação, saúde, Infra-estrutura, regularização fundiária. As câmaras técnicas eram vinculadas ao Comitê Gestor do PDRSX (CGDEX) e davam suporte ao CGDEX na orientação e seleção dos projetos e ações a serem investidas e também na articulação de políticas públicas regionais e foram fundamentais para diversos projetos estruturantes na região tais como: a estruturação de equipamentos de saúde fundamentais como o Hospital municipal de Brasil Novo, de Medicilândia, de Pacajá, a base do SAMU em Altamira, a Faculdade de Medicina da UFPA, a construção de mini-usinas de processamento de produtos florestais nas Reservas Extrativistas e Terras indígenas da região, investimentos em comunicação que foram desde fibra ótica até rede de radiofonia para áreas isoladas geograficamente no território.

A região do PDRSX tem uma imensa área de florestas (93% do território) com populações tradicionais com as quais o governo e sociedade tem uma dívida enorme. Um dos grandes marcos do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) foi o fortalecimento de associações comunitárias de indígenas, ribeirinhos e pequenos agricultores por meio da Câmara Técnica de Povos e Populações Tradicionais (CT-06). Associações de ribeirinhos da Terra do Meio se estruturaram muito nos últimos anos via recursos do PDRSX, por exemplo, com uma equipe de assessoria experiente e com infraestrutura de saúde, educação e comunicação e alavancou políticas públicas como salário diferenciado dos professores das Reservas Extrativistas, ampliação da rede escolar. O PDRS foi também espaço para articulação da oferta de um processo formativo de “magistério extrativista” resultando depois de 5 anos em uma turma de professores locais para lecionar nas Resex. O projeto foi possível por investimentos do MEC, UFPA e associações das Resex. Diversas associações indígenas conseguiram também aprovar e executar projetos de fomento de renda via fortalecimento de produtos da economia da floresta ampliando articulação produtiva local que chegou a um faturamento anual de mais de 2 milhões de reais com venda de borracha, castanha, óleo de copaíba, óleo de babaçu, farinha de babaçu e outros produtos. Estrutura essa que se mantém mesmo depois da paralisação dos projetos do PDRS Xingu.

Todas as decisões tomadas nas CTs eram encaminhadas para validação pelo Comitê Gestor (CGDEX), órgão máximo do PDRSx que era um colegiado democrático, no qual podíamos debater projetos, definições dos editais e as decisões eram tomadas com a maioria dos votos.

O atual decreto apresentado pelo Governo desvirtua completamente o objetivo inicial do PDRSx e apresenta uma desproporção, sem justificativa, na sua composição, sendo seis do governo federal, uma do governo do estado, uma dos municípios e apenas quatro para a sociedade civil, que terá pouca voz e não terá poder de influenciar as decisões, visto que será sempre minoritária.

Lembramos ainda que todos os espaços relacionados a implantação de Belo Monte já são dominados pelos governos, especialmente o governo federal. Isso porque é uma obra pertencente ao governo federal, que é a um só tempo executada, financiada e fiscalizada pelo mesmo. O IBAMA fiscaliza e monitora o cumprimento das condicionantes socioambientais e garante a vigência das licenças. Na composição acionária da Norte Energia, 50% das ações são propriedade de empresas controladas direta ou indiretamente pela União; o BNDES emprestou 80% dos recursos para a construção da usina; a Advocacia- Geral da União (AGU) defende judicialmente as posições da empresa concessionária. Com relação ao Estado do Pará e prefeituras locais, os dois entes federativos recebem e aplicam os royalties da usina, e sem mecanismos de transparência e participação na aplicação. Assim, o PDRS Xingu foi criado como uma demanda da sociedade civil organizada para fugir da lógica de decisões unilaterais dos governos, que pouco ouvem a população local e, portanto, como um espaço de diálogo legítimo e de tomada de decisões de investimento paritárias entre sociedade civil e governo.

Dessa forma solicitamos ao MPF que se posicione, junto ao MDR, para que o **Decreto Nº 10.524** seja revisto em pelo menos dois pontos: **(1) composição obrigatoriamente paritária entre governo e sociedade civil, observando a diversidade de representações dos diferentes segmentos da sociedade no conselho gestor e (2) reinserção de espaços como as câmaras técnicas temáticas para maior qualificação e aprofundamento nos temas centrais do desenvolvimento regional do território.**

Obrigada.

Atenciosamente,

Movimento de mulheres trabalhadora de Altamira do Campo e da Cidade- MMTA/CC Associação Kirinapã

Movimento de Mulheres de Uruará  
Rede Eclesial Pan Amazônica -REPAM Brasil  
Movimento Xingu Vivo Para Sempre  
Fundação Viver Produzir e Preservar - FVPP  
Comitê REPAM Xingu  
Movimento dos Atingidos por Barragem - MAB  
Instituto Socioambiental - ISA  
Coletivo de mulheres do Xingu  
Fundação Tocaia  
Coletivo Maravaia  
Oficina Território livre  
Associação de Moradores da Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio – AMORA  
Associação de Moradores da Reserva Extrativista Rio Iriri - AMORERI  
Coletivo De Mulheres Negras Maria Maria – COMUNEMA  
Centro de Formação do Negro e Negra da Transamazônica e Xingu - CFNTX  
SINTEPP Regional  
Coletivo Amazônico Lebitrans  
Associação dos Pequenos Produtores de Altamira e Região - APRAR  
Associação de Moradores da Reserva Extrativista Rio Xingu - AMOMEX  
Associação das Casas Familiares Rurais – ARCAFAR  
Universidade Federal do Pará – Campus Altamira