

# Proposta de governança participativa para gestão dos recursos da CFURH

Neste documento apresentamos a proposta de governança participativa para priorização, controle e transparência dos recursos da CFURH, em elaboração Centro de Direitos Humanos e Empresas da FGV (FGV CeDHE) no âmbito de parceria com o Movimento Xingu Vivo Para Sempre e o Instituto Socioambiental (ISA). Este documento está dividido em três seções. Na **seção 1**, descrevemos o desenho da estrutura de governança participativa pensado com base nas discussões das reuniões técnicas entre FGV CeDHE, Xingu Vivo e ISA realizadas em novembro de 2020 e janeiro de 2021. Na **seção 2**, apresentamos as fragilidades do desenho inicial de estrutura de governança participativa e discutimos os possíveis cenários para solução dessas fragilidades. Na **seção 3**, apresentamos uma proposta de próximos passos. O **sumário** a seguir permite navegar rapidamente entre as seções deste documento.

## Sumário

<b>1. Desenho inicial de estrutura de governança participativa</b>	<b>3</b>
1.1. Assembleias locais	5
1.1.1 Exemplo de texto de lei - Assembleias Locais	5
1.2. Conselho Gestor do Fundo da CFURH	7
1.2.1. Exemplo de texto de lei - Conselho Gestor	8
1.3. Conselho de Transparência da CFURH	9
1.4. Monitoramento em direitos humanos	11
1.4.1. Canal de Escuta e Denúncia	11
1.4.1.1. Exemplo de texto de lei - Canal de Escuta e Denúncia	11
1.4.2. Monitoramento de resultados	12
1.4.2.1. Exemplo de texto de lei - Monitoramento de resultados	12
1.5. Prestação de contas cidadã	13
1.5.1. Exemplo de texto de lei - Prestação de contas	13
1.6. Medidas para garantir transparência	13
<b>2. Fragilidades do desenho inicial</b>	<b>14</b>
2.1. Simplificação da estrutura de governança	15
2.2. Articulação com fundos já existentes	17
2.2.1. Fundo Dema	17
2.2.2. Fundo Casa Socioambiental	19
2.2.3. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu	20
2.3. Aumento dos recursos disponíveis	21
2.4. Questões para serem consideradas na escolha da estratégia de adaptação do desenho inicial	21
<b>3. Próximos passos</b>	<b>24</b>

## **1. Desenho inicial de estrutura de governança participativa**

Para elaboração do desenho inicial (Figuras 1 e 2), os recursos da CFURH foram divididos em duas categorias: (i) recursos para “projetos de vida” (fundo) e (ii) recursos para uso discricionário (outros usos) da prefeitura.

Na primeira categoria, parte dos recursos da CFURH constituirá um fundo a ser destinado para editais de “projetos de vida”, cujo objetivo é financiar projetos das comunidades locais relacionados, principalmente, à recuperação e manutenção de seu modo de vida, especialmente da população atingida pela instalação e/ou operação da UHE Belo Monte, assim como para melhoria da qualidade de vida da população de Altamira em geral. Esta parcela dos recursos será gerenciada pelo **Conselho Gestor do Fundo da CFURH**, que será um espaço de participação reduzido, composto majoritariamente por representantes eleitos da Sociedade Civil. A atuação do Conselho Gestor do Fundo da CFURH será atrelada às **Assembleias Locais**, que serão espaços de participação ampliada e, portanto, abertas para toda a população.

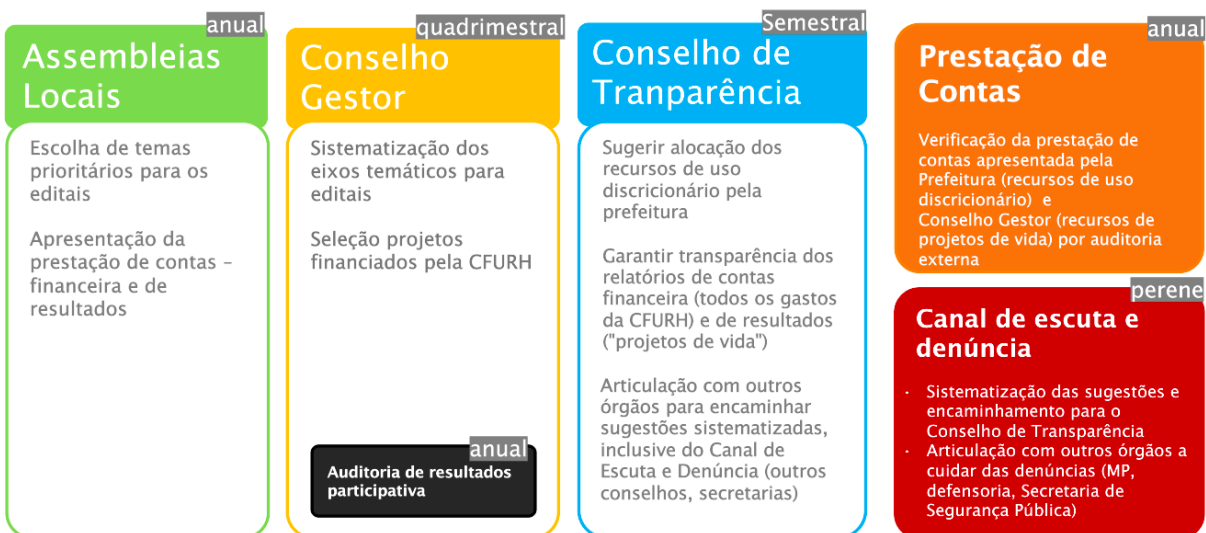
A segunda categoria, destinada aos outros usos da prefeitura, manterá a estrutura de tomada de decisão atual, podendo ser prevista a obrigação de destinar porcentagens dos recursos para áreas prioritárias para a população (carimbar recursos), via Projeto de Lei.

Para garantir a transparência no uso de todos os recursos da CFURH, a estrutura de governança contará também com um Conselho de Transparência. Esse Conselho de Transparência será responsável pela análise e aprovação do relatório de prestação de contas realizada pela prefeitura, referentes aos gastos de recursos para uso discricionário, e pelo Conselho Gestor do Fundo, referentes aos gastos em “projetos de vida”. O Conselho de Transparência também será responsável pelo monitoramento de direitos humanos e tanto a prestação de contas como o monitoramento de direitos humanos contarão com auxílio de assessores externos.

Nos itens abaixo, detalhamos o objetivo e o funcionamento de cada uma dessas instâncias e apresentamos um exemplo de texto lei para a sua instituição.



**Figura 1.** Quadro resumo da estrutura de governança participativa (desenho inicial)



**Figura 2:** Quadro resumo da função de cada instância da governança participativa (desenho inicial)

**Questão para discussão**

1. Os editais de “projetos de vida” terão como foco a população de Altamira em geral, apenas os atingidos pela UHE Belo Monte ou os dois?

## **1.1. Assembleias locais**

As Assembleia Locais corresponderão a reuniões presenciais, abertas para todas as pessoas, que ocorrerão anualmente. O objetivo dessa instância será permitir o envolvimento direto da comunidade nas decisões do fundo da CFURH e facilitar o acesso às informações. Mais especificamente, as assembleias serão utilizadas para: (i) escolha de temas prioritários para os editais de “projetos de vida”; (ii) apresentar um resumo das ações do Conselho Gestor, incluindo informações sobre os editais realizados/abertos e os projetos financiados; e (iii) apresentar a prestação de contas e o resultado do monitoramento de direitos humanos aprovados pelo Conselho de Transparência. Além disso, essas reuniões também poderão ser aproveitadas para a realização de outros espaços informativos e/ou formativos, conforme demanda percebida pela população e/ou Conselho Gestor.

Inicialmente estávamos pensando em estabelecer assembleias em localidades fixas, distribuídas ao longo de todo território de Altamira. No entanto, devido ao extenso tamanho do município e a dificuldade de locomoção foi definido que a localização das assembleias será rotativa, seguindo alguns critérios de seleção como, por exemplo, conter sempre duas localizações rurais e duas urbanas.

Independente se rotativo ou não, as assembleias locais deverão abranger as seguintes áreas/organizações:

- Sede de Altamira
- Volta Grande do Xingu (TIs e Núcleos guardiões)
- Reservatório e entorno (Conselho Ribeirinho e Comunidade Boa Esperança)
- RESEXs da Terra do Meio (RESEX Xingu, RESEX Rio Iriri, RESEX Rio)
- Terras indígenas e indígenas citadinos
- Assentamentos e comunidades de agricultores familiares (Assentamento Assurini, PDS Itatá, outras comunidades a serem identificadas)

### **1.1.1 Exemplo de texto de lei - Assembleias Locais**

Art. xº - As Assembleias Locais têm por objetivo promover a participação das populações impactadas pela instalação e operação da UHE de Belo Monte na atribuição, gestão e controle dos recursos da CFURH e serão realizadas anualmente.

§ 1º - Destas Assembleias deverão participar os moradores das seguintes áreas ou regiões: Sede de Altamira; Volta Grande do Xingu, Reservatório e entorno; Terra do Meio; Terras Indígenas e indígenas citadinos; ; Assentamentos e comunidades de agricultores familiares .

§ 2º - Os locais das Assembleias serão rotativos, devendo obrigatoriamente incluir duas localizações rurais e duas localizações urbanas por ano.

§ 3º- O Conselho Gestor será responsável pela definição dos locais das Assembleias e a escolha de localização deverá visar a inclusão das áreas descritas no parágrafo § 1º deste artigo.

§ 4º- O edital de convocação, contendo a pauta para a reunião, deverá ser fixado em locais públicos, incluindo se w, z, anunciado na rádio local e enviado para as organizações da sociedade civil, com pelo menos dez (10) dias de antecedência de sua realização.

§ 5º- Todos os apontamentos realizados em assembleias deverão constar em ata a ser publicada na xxxxx e na plataforma digital xxxx.

§ 6º- ...

### **Questão para discussão**

2. A inclusão das RESEXs, TIs e comunidades rurais nas localidades das assembleias locais apresenta algumas complexidades que precisam ser consideradas como: (i) a atuação das organizações da sociedade civil envolvidas nesses territórios; (ii) a possibilidade de entrada nas TIs ; (iii) logística custosa. O que pode ser feito para lidar com essa complexidade? E dada a essa complexidade, o projeto de lei irá discriminar as áreas que devem ser incluídas nas Assembleias Locais ou não? Se sim, quais serão essas áreas?
3. Em quais locais públicos e virtuais deverão ser fixados os editais de convocação das assembleias locais e as respectivas atas?

## 1.2. Conselho Gestor do Fundo da CFURH

O Conselho Gestor do Fundo da CFURH será a principal instância de tomada de decisão para os recursos destinados aos “projetos de vida” e funcionará a partir de reuniões presenciais regulares entre os representantes eleitos. A sugestão é que essas reuniões ocorram três vezes ao ano. O Conselho será composto majoritariamente por representantes da sociedade civil. Os representantes da Sociedade Civil serão definidos por votação, seguindo critérios determinados em lei, e os mandatos durarão um tempo determinado, como de um a três anos.

O Conselho Gestor do Fundo da CFURH terá como função: (i) definir os projetos financiados pelos editais de “projetos de vida”, considerando critérios de priorização definidos em lei; (ii) definir os locais das Assembleias Locais em cada ano; (iii) definir os temas dos próximos editais, com base nas demandas apresentadas nas Assembleias Locais; e (iv) elaborar os relatórios de monitoramento e prestação de contas dos recursos destinados a “projetos de vida” que serão encaminhados para o Conselho de Transparência.

Para melhorar a qualidade da participação, antes de integrar o Conselho Gestor, os conselheiros eleitos passarão por um processo de formação. Esse processo de formação visará esclarecer todos os pontos relevantes para um envolvimento efetivo da sociedade civil e dos membros do Poder Público como: (i) a importância do Conselho e da participação; (ii) as regras de funcionamento do Conselho; (iii) as responsabilidades de cada ator e (iv) formas de resolução de conflitos. As formações serão realizadas por agentes externos, especializados em mediação e participação.

Apesar do Conselho Gestor ser responsável pela seleção de projetos, o projeto de lei pode estabelecer alguns critérios de priorização para serem considerados na seleção dos projetos financiados e, possivelmente, para a seleção de temas de editais futuros. Dentre os critérios de priorização que serão considerados estão: (i) **urgência**, definida com base em quais e em qual grau os direitos humanos serão/continuarão violados sem o projeto e qual a urgência da garantia desses direitos para que o setor da população tenha uma vida digna; (ii) **grau de impacto da proposta**, ou seja, o quão eficiente o projeto financiado é em garantir a resolução de violações de direitos humanos; e (iii) **rotatividade**, visando garantir que diferentes setores da população são beneficiados pelos recursos da CFURH. Outros critérios de priorização podem ser incluídos para auxiliar na seleção de projetos mais eficiente e equitativa.

### **1.2.1. Exemplo de texto de lei - Conselho Gestor**

Art. xº - O Conselho Gestor é instância colegiada, autônoma, de caráter permanente e deliberativo no âmbito local, e tem por finalidade garantir a participação da população do município de Altamira, especialmente aquelas mais impactadas pela instalação e operação da UHE de Belo Monte, na atribuição e no controle dos recursos da CFURH destinados aos editais de "projetos de vida", garantindo-se sua transparência.

§ 1º Serão seus membros representantes x, y, z, todos eles com direito à participação e voto.

§ 2º A composição do Conselho Gestor será majoritariamente de representantes da sociedade civil organizada voltada à defesa dos direitos das populações impactadas pela instalação e operação da UHE Belo Monte, incluindo os movimentos sociais e as organizações não governamentais, sendo oito (8) o número mínimo de conselheiros.

Art. yº - O Conselho Gestor terá as seguintes atribuições:

I - Participar do planejamento, controle e avaliação dos projetos a serem realizados com recursos da CFURH voltados à realização dos editais de "projetos de vida".

II -- Estabelecer parâmetros e critérios, a serem tornados públicos antes do processo de seleção, para a escolha e priorização de recursos da CFURH voltados à realização dos "projetos de vida", considerando-se, entre outros parâmetros, a situação de vulnerabilidade do público alvo do projeto, o nível do impacto do projeto, a rotatividade dos territórios e temas contemplados.

III - Apresentar escolha fundamentada acerca dos "projetos de vida" a serem realizados com recursos da CFURH.

IV – Pedir esclarecimentos, aprovar os resultados da prestação de contas (ou auditorias contábil) e do monitoramento em direitos humanos para os recursos destinados a "projetos de vida", garantindo-se a publicização de seus resultados;

V - ...



### *Questão para discussão*

4. Quais serão os critérios para definição das organizações da sociedade civil que podem compor o Conselho Gestor?
5. Serão nomeadas no Projeto de Lei o tipo de organização (Ex: associação de moradores, sindicatos, etc) ou as organizações que irão compor o Conselho Gestor (Ex: Movimento Xingu Vivo, FVPP, etc)?
6. Há necessidade de representantes do Poder Público no Conselho Gestor do Fundo da CFURH? Se sim, quais órgãos ou secretarias?
7. Há outros critérios de priorização considerados relevantes para a seleção de projetos?

### **1.3. Conselho de Transparência da CFURH**

O Conselho de Transparência da CFURH será um colegiado consultivo para sugestão de usos dos recursos da CFURH pela prefeitura, monitoramento do uso de todos os recursos da CFURH (recursos para “projetos de vida” e recursos para uso discricionário) e eventual controle sobre a adequada aplicação dos recursos destinados via PL . Este Conselho funcionará a partir de reuniões presenciais regulares entre os representantes eleitos. A sugestão é que essas reuniões ocorram uma vez ao ano. A composição do Conselho será paritária, havendo a mesma quantidade de representantes do governo e da sociedade civil. Dentre os membros do Conselho deve-se incluir um representante do Conselho Gestor do Fundo da CFURH. Os representantes da Sociedade Civil serão definidos por votação, seguindo critérios determinados em lei, e os mandatos durarão um tempo determinado, como de um a três anos. Para os representantes do Poder Público, serão selecionadas as secretarias e órgãos que farão parte do Conselho de Transparência.

O Conselho de Transparência da CFURH terá como função: (i) aprovar os relatórios de monitoramento de direitos humanos e prestação de contas de todos os recursos da CFURH; (ii) publicitar os resultados do monitoramento de direitos humanos e prestação de conta, incluindo a apresentação para nas Assembleias Locais.

### **1.3.1. Exemplo de texto de lei - Conselho de Transparência**

Art. xº - O Conselho de Transparência é instância colegiada, autônoma, de caráter permanente e deliberativo no âmbito local, e tem por finalidade garantir o controle dos recursos da CFURH, garantindo-se sua transparência.

§ 1º Serão seus membros representantes x, y, z, todos eles com direito à participação e voto.

§ 2º A composição do Conselho de Transparência será paritária, sendo oito (8) o número mínimo de conselheiros, dos quais serão (4) representantes do segmento do governo e quatro (4) representantes da sociedade civil organizada voltada à defesa dos direitos das populações impactadas pela instalação e operação da UHE Belo Monte, incluindo os movimentos sociais e as organizações não governamentais. Dentre os membros do Conselho deve-se incluir um representante do Conselho Gestor do Fundo da CFURH.

Art. yº - O Conselho de Transparência terá as seguintes atribuições:

I - Pedir esclarecimentos, aprovar os resultados das auditorias contábil e do monitoramento em direitos humanos para todos os recursos da CFURH garantindo-se a publicização de seus resultados;

II - Apresentar os resultados das auditorias contábil e do monitoramento em direitos humanos nas Assembleias Locais.

#### **Questão para discussão**

8. Quais órgãos ou secretarias do governo devem ser incluídas na composição do Conselho de Transparência?
9. Quais setores da sociedade civil devem ser incluídos na composição do Conselho de Transparência (Ex: Associação de comerciantes, etc)?
10. A inclusão de um membro do Conselho Gestor no Conselho de Transparência pode gerar conflitos de interesses?

## **1.4. Monitoramento em direitos humanos**

Para garantir a transparência do fundo da CFURH e a efetividade das ações na promoção, proteção e respeito aos direitos humanos, o monitoramento em direitos humanos visa avaliar a consecução dos objetivos pretendidos por projetos. Esse monitoramento será composto por duas instâncias: (i) Canal de Escuta e Denúncia e (ii) Monitoramento de Resultados.

### **1.4.1. Canal de Escuta e Denúncia**

O Canal de Escuta e Denúncia será um espaço virtual e por telefone e/ou rádio, acessível a toda a população a ser criado com recursos da CFURH para coleta e tratamento de apontamentos e denúncias sobre qualquer questão relacionada a todos os recursos da CFURH envolvendo sua atribuição, os projetos financiados, transparência, dúvidas sobre prestação de contas, reclamações sobre os conselhos etc. Todos os apontamentos apresentados serão auditados por uma consultoria externa que deverá gerar relatórios para serem recebidos pelo Conselho de Transparência que também publicará seus resultados agregados, garantindo-se a proteção de dados e o sigilo dos denunciantes. Problemas e dúvidas apresentados deverão ser solucionados e quando a resolução não for possível, deverão ser apresentadas justificativas. Apontamentos feitos em relação ao Conselho de Transparência deverão ser encaminhados para a Secretaria X, para que tome as providências cabíveis.

#### 1.4.1.1. Exemplo de texto de lei - Canal de Escuta e Denúncia

Art. x - Fica criada a Ouvidoria, a qual se regerá por esta Lei e pelas normas e procedimentos que adotar e demais disposições legais pertinentes.

§1o - A Ouvidoria será um órgão independente, com autonomia administrativa, orçamentária e funcional tendo por objetivo apurar os apontamentos e as reclamações relativos à aplicação dos recursos da CFURH

Art. y - Compete à Ouvidoria

I- Receber, sistematizar e encaminhar apontamentos, denúncias, reclamações relativos aos projetos selecionados para serem executados com recursos da CFURH

II- Estabelecer mecanismos e instrumentos alternativos de coleta de elogios, sugestões, reclamações e denúncias, bem como, de monitoramento, avaliação e controle dos procedimentos de ouvidoria;

III- Estabelecer prazos e processos voltados a encaminhar os apontamentos e as denúncias realizadas, oferecer resposta, considerando a criticidade das informações fornecidas.

Parágrafo Único: os recursos da CFURH deverão custear a ouvidoria com a contratação de um(a) ouvidor(a), a ser selecionado pelo Comitê de Transparência, com experiência comprovada de 5 anos em ouvidoria e/ou direitos humanos, e dois assistentes, também selecionados pelo Comitê de Transparência a partir de chamada pública.

#### **1.4.2. Monitoramento de resultados**

Inicialmente foi pensado o monitoramento de resultados para todos os projetos financiados com recursos da CFURH através de uma auditoria externa. No entanto, esse monitoramento seria bastante custoso, o que poderia resultar na retirada de recursos dos “projetos de vida”. Por isso, propomos que seja instituído um sistema de monitoramento dos resultados apenas dos “projetos de vida”. O formato e a complexidade do monitoramento deverão ser definidos pelo Conselho Gestor do Fundo CFURH e descritos em cada edital de convocação de projetos. A ideia é que o Conselho Gestor defina o formato levando em consideração o tipo de projeto financiado, sendo mais simples para projetos menores e mais detalhados para projetos de maior abrangência. Por exemplo, para projetos simples que financiam a instalação de estruturas para agricultura familiar, o monitoramento pode abranger o envio de fotos da instalação dessas estruturas. Esse monitoramento ocorrerá anualmente e o relatório deverá ser aprovado pelo Conselho Gestor e apresentado nas Assembleias Locais.

##### 1.4.2.1. Exemplo de texto de lei - Monitoramento de resultados

Art. Y – Monitoramento de resultados deverá ser realizada anualmente com o objetivo de aferir os processos e resultados dos projetos de vida realizados com recursos da CFURH

I – O formato do monitoramento deverá ser definido pelo Conselho Gestor e incluídos nos editais dos “projetos de vida”;

II - O relatório do monitoramento deverá basear-se em dados quantitativos e qualitativos e considerar a percepção do público alvo do projeto.

#### **Questão para discussão**

11. Qual Secretaria receberia os apontamentos feitos em relação ao Conselho de Transparência nos canais de escuta e denúncia?
12. A estrutura simplificada de monitoramento apenas dos resultados dos “projetos de vida” é satisfatória ou há a necessidade de um monitoramento maior e mais custoso, que abranja todo o recurso da CFURH?

## 1.5. Prestação de contas cidadã

Para garantir que os recursos da CFURH estão sendo devidamente utilizados e evitar desvios de dinheiro, será realizada uma prestação de contas anual para todos os gastos. A prestação de contas dos recursos dedicados aos “projetos de vida” deverá ser apresentada pelo Conselho Gestor do Fundo da CFURH e a prestação de contas dos recursos de uso discricionários deverá ser apresentada pela Prefeitura. Ambas deverão ser revisadas por auditores independentes que produzirão o relatório a ser aprovado pelo Conselho de Transparência e também serão apresentados nas Assembleias Locais, em formato/linguagem acessível.

### 1.5.1. Exemplo de texto de lei - Prestação de contas

Art. X – Auditoria contábil deverá ser realizada anualmente pelo Conselho Gestor, para recursos para “projetos de vida”, e pela Prefeitura, para recursos de uso discricionário, e deverá ser revisada por instituição independente com o objetivo de apurar as dotações e atribuições orçamentárias da CFURH, assim como o desempenho orçamentário dos projetos selecionados para serem executados mediante seus recursos.

#### Questão para discussão

13. Este desenho inicial prevê a contratação de uma auditoria contábil externa para revisar a prestação de contas da Prefeitura. O Tribunal de Contas do Estado (TCE) já realiza essa auditoria, no entanto esse processo pode demorar anos para acontecer, devido à fila de contas a julgar nos TCEs. A contratação de uma auditoria externa agilizará o processo, porém seria custosa e poderia reduzir os recursos disponíveis para os “projetos de vida”. Assim, precisamos definir se manteremos a auditoria externa ou se simplificaremos o processo de prestação de contas, implementando medidas para aumentar a transparência, por exemplo, especificando, no projeto de lei, os meios e formatos de divulgação das informações.

## 1.6. Medidas para garantir transparência

Para aumentar a transparência da estrutura de governança participativa do CFURH, é importante garantir o acesso à informação para todos os atores relevantes. Por isso, além do estabelecimento das instâncias propostas, a prefeitura deverá criar uma página na internet que contenha todas as decisões relacionadas ao CFURH. Nesse site deverá ser apresentado informações sobre: (i) **recursos do CFURH**, ou seja, quanto recurso foi recebido em cada ano, quanto do valor total recebido foi destinado aos editais de “projetos de vida” (regulados pelo

Conselho Gestor) e como foi gasto o restante de dinheiro; (ii) **Conselho Gestor**, e, assim, detalhes sobre o que é o Conselho Gestor, quem compõem o Conselho, quais foram as decisões tomadas e todos detalhes sobre os editais abertos/realizados e projetos financiados; (iii) **Conselho de Transparência**, portanto os detalhes sobre o que é o Conselho de Transparência quem compõem o Conselho, quais foram as decisões tomadas e todos os relatórios produzidos; (iv) **Assembleias Locais**, ou seja, o que são as Assembleias Locais, as convocações de novas assembleias e as atas das assembleias passadas; e (iii) **resultado dos monitoramentos**, portanto disponibilizar todos os relatórios gerados pelo monitoramento de direitos humanos e prestação de conta cidadã. Todas as informações e materiais institucionais disponibilizados devem ser produzidos em linguagem simples, para ser acessível a todos da comunidade local.

Como nem todos da população têm acesso a internet, além do site, a prefeitura deve estabelecer uma linha telefônica/de rádio e um espaço físico na sede do município para acesso às informações do CFURH. Ademais, todos os dados relevantes devem ser apresentados nas instâncias participativas.

## **2. Fragilidades do desenho inicial**

Apesar do desenho inicial permitir uma ampla participação da sociedade civil, a análise de outras experiências de governança participativa e conversas informais com pessoas envolvidas na implementação de instâncias participativas demonstraram algumas fragilidades na estrutura proposta.

A principal fragilidade no desenho inicial é o desequilíbrio entre os recursos financeiros disponíveis e custo operacional da estrutura de governança. Isso pois, a governança proposta demanda um alto investimento monetário, humano e de tempo, dado que requer o envolvimento dos conselheiros em diversas reuniões ao longo do ano, além de precisar de grande deslocamento para realização das diversas Assembleias Locais e depender da contratação de pessoas, como auditores externos, comunicadores para produção de materiais em linguagens simples, pessoas responsáveis pelas formações de conselheiros e atendente para espaço físico e linhas de telefone/rádio. Como o recurso total que seria gerido pelo Conselho é relativamente baixo, uma vez que apenas uma porcentagem dos recursos da CFURH seria destinado aos editais de “projetos de vida”, o alto custo de operacionalização utilizaria grande parte desse recurso. Portanto haveria uma redução significativa no alcance dos editais e, conseqüentemente, uma redução na quantidade de projetos financiados.

Experiências anteriores com um formato similar ao desenho proposto, ou seja, composto de instâncias locais de participação ampliadas (Assembleias Locais) e instâncias de participação mais restritas (Conselho Gestor e Conselho de Transparência) são utilizadas para a gestão de uma quantidade bem maior de recursos. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP)<sup>1</sup>, por exemplo, é usado para gerir 10% da verba do município, o que corresponde a valores anuais acima de 100 milhões de reais. Em 2019, por exemplo, a Lei Orçamentária Anual previu um total de R\$ 274,6 milhões destinado ao OP<sup>2</sup>. O OP também demonstra o alto custo financeiro para manutenção dessas estruturas de governança. O custo operacional do ciclo do orçamento participativo foi estimado entre R\$500 - 600 mil reais ao ano, conforme o planejamento plurianual de 2014-2017<sup>3</sup>.

Para solucionar o desequilíbrio entre custo de implementação e recursos disponíveis, foram pensadas três possíveis alternativas, explicadas em detalhes nos itens a seguir (i) simplificação da estrutura de governança, (ii) articulação com fundos já existentes ou (iii) aumento dos recursos disponíveis.

## **2.1. Simplificação da estrutura de governança**

Uma das possibilidades para tornar viável o fundo da CFURH é reduzir os custos de implementação da estrutura de governança. Para isso é necessário reduzir a estrutura de governança e diminuir a atuação em território.

Para a simplificação da estrutura de governança nós sugerimos o estabelecimento apenas do Conselho Gestor do Fundo da CFURH, no mesmo formato pensado no desenho inicial (Figuras 3 e 4). A prestação de contas dos recursos totais da CFURH seria simplificada, deixando de ser realizada pelo Conselho de Transparência. No entanto, será estabelecida uma estratégia para garantir transparência mesmo sem o Conselho de Transparência, como pela obrigação de

---

<sup>1</sup> O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi implementado em 1989 com o objetivo de permitir que a população definisse os projetos que a Prefeitura deveria priorizar. O OP funciona a partir de quatro instâncias principais: (i) Reuniões Preparatórias, onde é feita a prestação de contas e apresentação de Investimentos e Serviços (PIS); (ii) Assembleias de Bairro, que são reuniões que ocorrem em cada bairro para a definição de critérios de alocação de verba para cada distrito e eleição dos delegados; (iii) Assembleias Temáticas que são similares às assembleias de bairro, mas focadas em temas que perpassam diferentes bairros, como transporte; e (iv) Assembleias de Delegados, que são as instâncias de tomada de decisão, nas quais os delegados eleitos nas Assembleias de Delegados aprovam ou rejeitam o orçamento proposto.

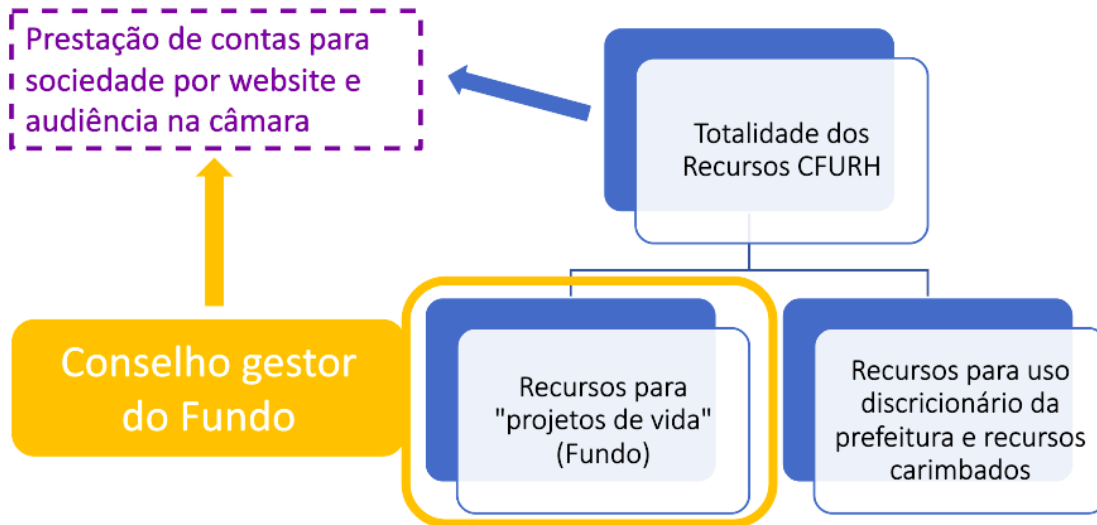
<sup>2</sup> Conforme divulgado em:

[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sma/default.php?p\\_noticia=999200076&APROVADO+ORCAMENTO+DO+MUNICIPIO+PARA+2019](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sma/default.php?p_noticia=999200076&APROVADO+ORCAMENTO+DO+MUNICIPIO+PARA+2019)

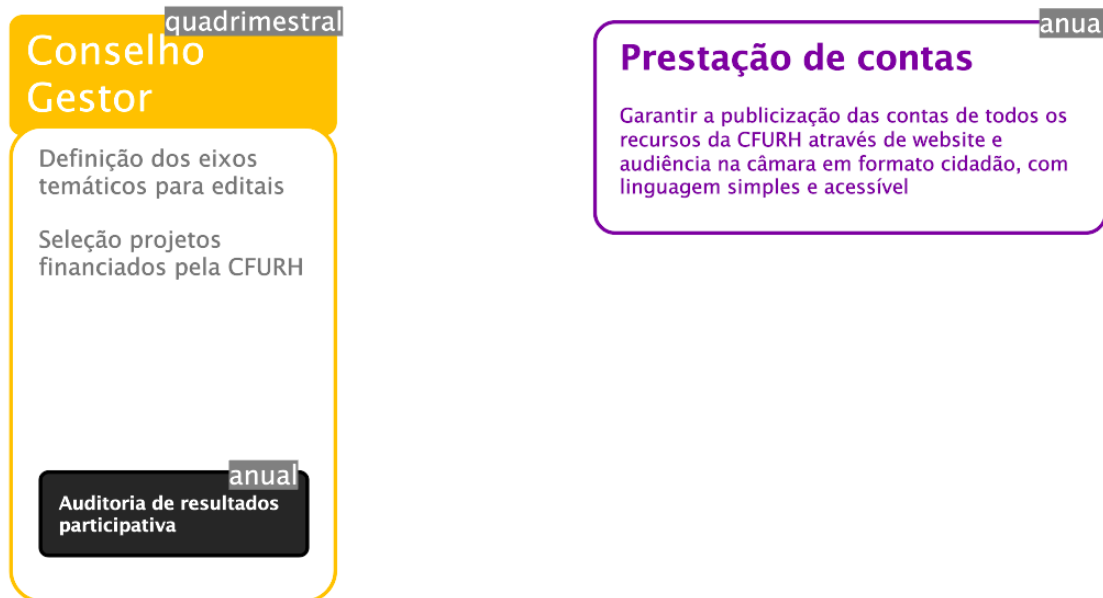
<sup>3</sup> Conforme divulgado em:

[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu\\_doc/ppa\\_2014-2017-quarta\\_atualizacao.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2014-2017-quarta_atualizacao.pdf)

publicização das informações de prestações de conta, de forma simples e acessível, em uma página da internet específica e em audiência pública na Câmara.



**Figura 3.** Quadro resumo da estrutura de governança participativa (desenho reduzido)



**Figura 4:** Quadro resumo da função de cada instância da governança participativa (desenho reduzido)



## 2.2. Articulação com fundos já existentes

Se for decidido simplificar a estrutura de governança para os recursos da CFURH, uma possível estratégia seria desenvolver uma parceria com algum fundo já estabelecido na região, ao invés de criar um novo fundo. Na região de Altamira existem diferentes exemplos que poderiam ser usados nessa articulação, como o Fundo Dema, Fundo Casa Socioambiental e Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. Os três fundos apresentados acima são potenciais exemplos a serem considerados para a articulação com estruturas já existentes. No caso dos três fundos apresentados, a articulação dependeria do estabelecimento de fundos específicos dentro da estrutura do fundo geral, dado que os três fundos têm abrangência regional, enquanto os recursos da CFURH possuem abrangência apenas municipal.

### 2.2.1. Fundo Dema

A estrutura de governança do Fundo Dema é dividida em quatro instâncias principais: (i) Comitê Gestor Geral, (ii) Comitês Específicos dos Fundos, (iii) Conselho Consultivo Regional, (iv) Secretaria Executiva e (v) Consultoria Financeira.

O **Comitê Gestor Geral do Fundo Dema** (CG) é formado por representantes da FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional<sup>4</sup>)/Fundo Dema, do coletivo de organizações sociais que o compõem e por representantes da Malungu (Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos).

O Comitê Gestor é responsável por aprovar a programação orçamentária e o cronograma financeiro proposto pela Secretaria Executiva do Fundo; estabelecer critérios para atender às solicitações; aprovar as solicitações apresentadas pelas comunidades/movimentos/associações ao secretariado do fundo e previamente encaminhadas pelo secretariado a cada membro do Comitê Gestor; determinar, semestralmente, os valores a serem aplicados nos programas aprovados, de acordo com a receita prevista; acompanhar, através de relatórios preparados pelo/a secretário/a executivo/a, a performance dos resultados do Fundo e dos investimentos dos programas; apreciar os pareceres das auditorias externas exigidas pela doação com encargo e de outras avaliações realizadas; aprovar a formação de fundos a serem criados e outros programas a serem cumpridos em conjunto com outras entidades; aprovar informações a serem socializadas; construir e implementar o(s) conselho(s) consultivo(s) regional(ais).

---

<sup>4</sup> A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, fundada em 1961, é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que atua hoje em seis estados brasileiros e tem sua sede nacional no Rio de Janeiro

A FASE, sendo responsável jurídica pelo Fundo, é presidente nato do Comitê Gestor; são também membros natos do CG Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP) e Prelazia do Xingu.

Os membros do Comitê e seus/suas respectivos/as suplentes são escolhidos de dois em dois anos pelas organizações que representam. As organizações que compõem o Comitê Gestor são impedidas de formular e encaminhar solicitações em benefício próprio.

O Comitê Gestor reunir-se-á ordinariamente uma vez por ano e extraordinariamente de acordo com as necessidades, convocado pelo presidente do Comitê ou pela maioria absoluta dos membros do Comitê, ocorrendo as despesas de deslocamento e hospedagem por conta dos recursos do Fundo.

Os **Comitês específicos** são estabelecidos para cada fundo que compõe o Fundo Dema. Atualmente, há quatro conselhos específicos: Fundo Dema Quilombolas, Fundo Indígena do Xingu e Fundo Luzia Dorothy do Espírito Santo.

O **Conselho Consultivo Regional** é formado por representantes de organizações comunitárias e movimentos sociais que têm projetos em andamento no Fundo Dema. Este quadro deve ser complementado com uma representação eleita por cada município da área de atendimento do Fundo Dema. O Comitê Consultivo Regional se reúne anualmente para cumprir as funções estabelecidas no regulamento interno do Fundo Dema, que são: a) apreciar, avaliar e qualificar a atuação do Comitê Gestor na implementação da gestão do Fundo Dema; b) estabelecer e revalidar os critérios de aprovação dos projetos e ações a serem contemplados pelo Fundo; c) apreciar as informações fornecidas pelo Comitê Gestor em relação à programação das atividades do Fundo, a gestão orçamentária, a prestação de contas e o balanço dos resultados; d) dinamizar a captação de recursos para o Fundo; e) divulgar na sociedade civil as ações desenvolvidas pelo Fundo Dema.

O Conselho Consultivo do Fundo Dema é composto por: 1) Integrantes do Comitê Gestor; 2) Representantes e suplentes de municípios das áreas de atuação do Fundo Dema eleitos/as em reuniões convocadas pelo Comitê Gestor especificamente para esse fim para um mandato de dois anos; 3) Representantes de organizações com projetos em execução.

O Conselho Consultivo do Fundo Dema se reunirá quando convocado pelo Comitê Gestor de acordo com as necessidades e/ou a disponibilidade financeira;

A **Secretaria Executiva** visa o atendimento e o monitoramento da implantação e evolução dos projetos solicitados, fica criada uma secretaria executiva do Fundo DEMA, pela FASE, tendo as seguintes funções: a) Elaborar a Proposta Orçamentária e o cronograma físico financeiro a

serem apresentados ao Comitê Gestor e Conselho Consultivo; b) apresentar anualmente aos membros do Comitê Gestor o conjunto das solicitações recebidas acompanhadas com suas recomendações; c) executar as deliberações do Comitê Gestor; d) monitorar a implantação, evolução e conclusões dos projetos atendidos pelo Fundo Dema; e) emitir laudos de monitoramento, recomendando ao Comitê Gestor a liberação de recursos conforme cronograma físico-financeiro anteriormente aprovado; f) providenciar as auditorias externas e outras avaliações, previstas ou se evidenciando como necessárias na execução dos projetos subvencionados; g) preparar a pauta das reuniões programadas e extraordinárias e enviar com antecedência para os membros do comitê gestor e do conselho consultivo; h) elaborar anualmente a prestação de contas referente à utilização dos recursos do Fundo para ser apresentada aos membros do Comitê Gestor e do Conselho Consultivo; i) organizar e manter atualizado o arquivo do Fundo Dema; j) elaborar e difundir instrumentos de orientação à elaboração dos projetos a serem apresentados ao Fundo.

Por fim, a **Consultoria Financeira** é realizada pelo Banco da Amazônia S. A (BASA), devido ao apoio dado durante o processo da constituição do Fundo, como também da sua missão como banco de fomento regional. O BASA é considerado como banco parceiro do fundo, mantendo a conta corrente e a conta dos investimentos dos seus recursos financeiros, além de ser um conselheiro privilegiado na orientação das mesmas.

A FASE e o BASA, através de um acordo por escrito, garantirão a publicação mensal da evolução das contas, como subsídio para as deliberações do CG e em função da transparência da gestão. caso de não correspondência do BASA à missão do Fundo e sua exigência de transparência, o CG pode decidir por maioria absoluta o fechamento das contas e a retirada dos investimentos, transferindo os seus recursos para um outro depositário.

O Fundo Dema, ao longo de sua história, passou a integrar fundos com destinação específica - para comunidades quilombolas, indígenas e movimento de mulheres, por exemplo - constituídos a partir de multas, apreensões ou outras fontes de captação. Neste sentido a organização já tem experiência na incorporação e gestão de fundos específicos. Além disso, organizações da sociedade civil e movimentos sociais de Altamira participam dos conselhos do Fundo Dema.

### **2.2.2. Fundo Casa Socioambiental**

As decisões do Fundo Casa Socioambiental são tomadas pela Assembleia Geral que é dividida em dois conselhos: o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo. Os conselhos são compostos por todos os sócios-fundadores e associados e se reúnem anualmente para definir estratégias de atuação com base nos atuais desafios socioambientais da América do Sul.

O **Conselho Deliberativo** tem aspecto voluntário e é composto de profissionais experientes no campo socioambiental. Esse conselho desenvolve as políticas do Fundo Casa e aprova os projetos financiados pelo fundo. Atualmente o Conselho é composto por 8 membros que inclui tanto representantes da comunidade, e.g. liderança indígena, quanto representantes de organizações da sociedade civil: Fundação Grupo Esquel-Brasil, International Rivers, Observatório do Clima, Instituto Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo (InPACTO), Grupo Ambientalista da Bahia (Gambá), Casa Fluminense e Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONA).

Já o **Conselho Consultivo** apoia o desenvolvimento das estratégias institucionais e atualmente é composto por 14 membros de diferentes organizações.

O Fundo Casa Socioambiental tem mecanismos simplificados de apresentação de projetos e prestação de contas para os projetos aprovados, visando garantir um amplo acesso ao fundo para organizações e comunidades que têm um baixo grau de institucionalização e capacidade administrativa.

### **2.2.3. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu**

A estrutura de governança do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) foi alterada após a publicação do Decreto nº 9.748/2019 que extinguiu todos os Conselhos Públicos existentes.

Inicialmente a gestão do PDRSX era realizada pelo **Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu** (CGDEX) que era composto de forma paritária por quinze representantes de órgãos governamentais e quinze representantes de organizações da sociedade civil. Essa instância era responsável por monitorar a execução e a efetividade do PDRSX e promover sua revisão e atualização. Além do CGDEX, a estrutura de governança contava com 8 Câmaras Técnicas para promoção de debates sobre políticas setoriais: (i) ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; (ii) infraestrutura para o desenvolvimento; (iii) fomento às atividades produtivas sustentáveis; (iv) inclusão social e cidadania; (v) monitoramento e acompanhamento da implementação das condicionantes previstas no Licenciamento Ambiental do empreendimento Belo Monte; (vi) povos Indígenas e populações tradicionais; (vii) saúde; e (viii) educação.

Após o Decreto nº 9.748/2019, o Comitê Gestor e as câmaras técnicas foram extintos e a gestão ficou sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional. Em outubro de 2020, o Decreto nº 10.524/2020 estabeleceu um novo Comitê Gestor composto por 5 membros

do Governo Federal, 1 membro do Governo Estadual, 1 membro da Associação de Prefeitura e 4 membros da sociedade civil organizada.

### **2.3. Aumento dos recursos disponíveis**

Caso optemos pela manutenção de um desenho similar ao desenho inicial proposto, será necessário aumentar a quantidade de recursos do fundo a ser constituído, de modo a permitir o financiamento da estrutura de governança. Para que isso seja possível, a estrutura de governança estabelecida deverá ser usada não apenas para gerir os recursos do CFURH destinados aos editais de “projetos de vida”, mas também para gerir outros recursos a serem captados. Portanto, o estabelecimento da estrutura de governança serviria também para a gestão e captação de recursos externos a serem destinados a Altamira. Para que isso seja possível, seria necessário alterar alguns pontos da estrutura completa, como, por exemplo, pela transformação do Conselho de Transparência em um conselho deliberativo, responsável também pela alocação de recursos.

### **2.4. Questões para serem consideradas na escolha da estratégia de adaptação do desenho inicial**

Cada uma das três alternativas apresentadas possuem vantagens e desvantagens que devem ser avaliadas (Tabela 1). A escolha do formato de governança precisa considerar a viabilidade para a realidade de Altamira.

**Tabela 1.** Vantagens e desvantagens de cada alternativa de estrutura de governança participativa

Alternativa	Vantagens	Desvantagens
1. Simplificação da estrutura de governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reduz o custo de implementação</li> <li>● Facilita a implementação, em comparação com o desenho atual</li> <li>● Aumenta a liberdade de escolha dos setores da população que precisam ser representados</li> <li>● Aumenta a liberdade de definição de regras e critérios de funcionamento do Conselho Gestor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reduz a participação da população local e, portanto, a incidência popular direta sobre o uso dos recursos da CFURH</li> <li>● Retirada da instância de monitoramento de todos os recursos da CFURH (Conselho de Transparência), o que pode reduzir a transparência para os gastos da prefeitura.</li> </ul>
2. Articulação com fundos já existentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aproveita estruturas já existentes, reduzindo o trabalho de articulação e estruturação da governança</li> <li>● Reduz o custo de implementação</li> <li>● Reduz o risco de estabelecimento de estruturas não funcionais, dado que pode-se avaliar o funcionalidade do fundo parceiro já existente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Engessa o formato de governança, dado que a estrutura principal já está definida</li> <li>● Reduz a liberdade de definição dos atores envolvidos na governança dos recursos</li> <li>● Depende do interesse dos fundos existentes em se envolver no projeto</li> <li>● Retirada da instância de monitoramento de todos os recursos da CFURH (Conselho de Transparência), o que pode reduzir a transparência para os gastos da prefeitura.</li> </ul>

<p>3. Aumento dos recursos disponíveis</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Garante uma participação ampliada e em território</li><li>● Aumenta o acesso à informação por prever espaços de participação individuais e instâncias presenciais e à distância para obtenção de informações</li><li>● Permite a definição de regras e critérios de funcionamento das instâncias participativas</li><li>● Provável adesão da gestão municipal (Prefeitura e Câmara Municipal) à proposta, visto que o estabelecimento de a nova estrutura de governança proposta facilitará a captação de recursos externos para a região de Altamira, o que é atrativo politicamente</li><li>● No longo prazo, irá aumentar a quantidade de recursos disponíveis para o desenvolvimento local</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Exige maior trabalho de articulação</li><li>● Exige maior quantidade de recursos humanos, financeiros e de tempo para implementação ser viável</li><li>● Depende da obtenção de novos recursos</li></ul>
--	--	--

### 3. Próximos passos

Para dar continuidade ao projeto precisamos resolver os 13 pontos de discussão apresentados nesse documento, validar as alternativas e os achados identificados até aqui, **definir qual alternativa de estrutura de governança usaremos**, assim como ter clareza sobre o escopo das ações de monitoramento previstas. Somente após essa definição, podemos determinar os próximos passos, dado que cada alternativa exige passos diferentes. A simplificação da estrutura de governança e a articulação com fundos existentes, por exemplo, exige uma pesquisa mais detalhada de exemplos de fundos com estruturas de governanças menores já implementados para avaliação do que funciona ou não. No caso da articulação com fundos existentes é preciso ir além e avaliar o interesse e disponibilidade de envolvimento dos fundos existentes no projeto de recursos da CFURH.

Além disso, precisamos definir a estratégia de atuação que adotaremos, levando em consideração o momento político atual. O município de Altamira vive uma crise na saúde por conta da pandemia do Covid-19, o que resulta em uma grande pressão orçamentária e o direcionamento dos recursos da CFURH para a saúde. Ao mesmo tempo, a dificuldade orçamentária vivenciada pela prefeitura resultou numa abertura de diálogo com a sociedade civil, como observado no Comitê de Enfrentamento ao Covid-19. Assim, enquanto a pressão orçamentária pode dificultar a criação de um fundo dedicado ao “projetos de vida”, a abertura de diálogo pode auxiliar na discussão com a prefeitura. Por isso, é preciso pensar com cuidado a estratégia de atuação, para que essa atuação condiga com o momento atual.

Sendo assim, propomos a realização de uma nova reunião para definição da alternativa de estrutura de governança e da estratégia de atuação, bem como o estabelecimento do cronograma de ações com base na escolha realizada.

Agora que a contratação do Rafael está sendo finalizada, nós iremos, paralelamente ao desenho da estratégia de governança, iniciar o diagnóstico das finanças públicas e serviços básicos do município de Altamira e a identificação dos aspectos jurídicos e contextos regulatórios e fiscais relevantes. Esse diagnóstico será utilizado para avaliar a legalidade de destinar porcentagens dos recursos para áreas prioritárias para a população (carimbar recursos) e avaliar as melhores formas de destinação.