



MICI REFLEXÕES

Acesso à remediação e resolução de disputas

Contribuições ao debate
a partir da experiência do MICI

MICI REFLEXÕES

Acesso à remediação e resolução de disputas

Contribuições ao debate
a partir da experiência do MICI

Este documento foi elaborado por Martin Packmann, Especialista da Fase de Consulta do MICI.

Agradecimentos: Agradecemos às contribuições e revisões de Andrea Repetto, Gastón Aín, María Camila Barriga, Sebastián González, Anja Brenes e Marcos Favero. Agradecemos também a Esteban Tovar pelos dados estatísticos e a Camila Luz e Esteve Sala pela colaboração na elaboração e na publicação do documento. Somos especialmente gratos aos funcionários do BID e aos Solicitantes que aceitaram ser entrevistados para a elaboração desta Nota.

Design: REC Design

Catlogação na fonte fornecida pelo Biblioteca Felipe Herrera da Banco Interamericano de Desenvolvimento

Packmann, Martin.

Acesso à remediação e resolução de disputas: contribuições ao debate a partir da experiência do MICI / Martin Packmann.

p. cm. — (Nota técnica do BID; 2832)

Inclui referências bibliográficas.

1. Social responsibility in banking-Latin America. 2. Economic development projects-Social aspects-Latin America. 3. Economic development projects-Environmental aspects-Latin America. I. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. II. Título. III. Série.

IDB-TN-2832

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Os termos e condições indicados no link URL devem ser atendidos e o respectivo reconhecimento deve ser concedido ao BID.

Além da seção 8 da licença acima, qualquer resolução de conflitos relacionada a disputas decorrentes de tal licença deve ser conduzida de acordo com as Regras de Resolução de Disputas da OMPI. Qualquer controvérsia relacionada ao uso das obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente deverá ser submetida à arbitragem de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não seja atribuição e o uso do logotipo do BID estarão sujeitos a um contrato de licença por escrito separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença.

Observe que o link da URL inclui termos e condições que são parte integrante desta licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do MICI, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Índice

Glossário	VIII
Resumo Executivo	XI
I. Introdução	1
II. Levantamento da situação	4
III. Foco no MICI: a política e a prática	16
O acesso à remediação: um olhar a partir da política do MICI	17
O universo das reclamações: uma análise da carteira de casos gerenciados pela Fase de Consulta	23
Entendendo os processos e seus resultados: uma análise detalhada dos casos gerenciados pela Fase de Consulta	37
IV. Conclusões: contribuições da resolução de disputas no fornecimento de soluções às comunidades afetada	60
Anexo I: Lista de entrevistados	73
Bibliografia e referências	74

Glossário

ACNUDH ou OHCHR

Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR em inglês)

Agência Executora/Executor/Cliente

A entidade ou unidade designada pelos acordos legais pertinentes para executar a totalidade ou parte da operação financiada pelo Grupo BID

BID Invest

Nome comercial da Corporação Interamericana de Investimentos. Agência privada do Grupo BID

BID, Grupo BID ou Administração

Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAO

Consultor de Cumprimento e Ombudsman (sigla em inglês)

CFI ou IFC

Corporação Financeira Internacional (IFC em inglês)

CIEL

Center for International Environmental Law (Centro de Direito Ambiental Internacional)

CNEL EP

Corporação Nacional de Eletricidade Empresa Pública (sigla em espanhol)

DBSA

Acordo do Setor Bancário Holandês (sigla em inglês)

FC

Fase de Consulta do MICI. Função de resolução de conflitos do Mecanismo.



FVO

Fase de Verificação da Observância do MICI. Função de cumprimento ou *compliance* do Mecanismo.

GIRSU

Gestão Integral de Resíduos Sólidos Urbanos

GRM

Mecanismo de Reparação de Queixas (sigla em inglês)

IAMs

Mecanismos Independentes de Prestação de Contas (sigla em inglês)

IFD

Instituições Financeiras de Desenvolvimento

LST

Linha de Sub transmissão

MICI ou Mecanismo

Mecanismo Independente de Consulta e Investigação

MIGA ou AMGI

Agência Multilateral de Garantia de Investimento (MIGA em inglês)

NCP

Ponto Nacional de Contato da OCDE, sigla em inglês

OCDE ou OECD

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD em inglês)

OSC

Organizações da Sociedade Civil

Partes

Os Solicitantes, a Administração, o Mutuário, o Organismo Executor ou Cliente, se aplicável

Política ou Política MICI

A Política do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação do Grupo BID

PRIZA

Programa de Reconstrução da Infraestrutura Elétrica das Áreas Afetadas, (sigla em espanhol)

Queixa

Um comunicado apresentado pelos Solicitantes ou seu representante, no qual alegam ter sofrido ou que podem sofrer danos derivados da falha do Banco no cumprimento de uma ou mais de suas Políticas Operacionais Pertinentes no âmbito de uma Operação financiada pelo BID.

Solicitantes

Duas ou mais pessoas residentes no país de execução de uma Operação financiada pelo Banco e que apresentaram uma Queixa ao MICI por considerar que foram ou podem ser afetados por uma falha do Banco no cumprimento de uma ou mais de suas Políticas Operacionais Pertinentes no âmbito da referida Operação

UNGP

Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (sigla em inglês)

Resumo executivo

Os mecanismos de prestação de contas surgem como uma forma de canalizar e dar respostas às queixas de comunidades e organizações da sociedade civil frente a impactos causados por projetos de desenvolvimento. À medida que foram conceitualmente consolidadas as políticas sobre Empresas e Direitos Humanos bem como as normas ambientais e sociais das instituições financeiras internacionais, a questão da remediação ganhou mais importância e se estabeleceu como um tema central na agenda do desenvolvimento. Não obstante o exposto acima, segundo a publicação *Remedy in Development Finance (2022)* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a questão do acesso à reparação continua sendo tratada como uma novidade em muitas instituições financeiras de desenvolvimento.

Existem várias críticas à efetividade dos mecanismos de prestação de contas e às instituições financeiras em termos de capacidade de fornecer remediação efetiva para as comunidades que alegam terem sido afetadas por projetos de desenvolvimento. Nesse contexto, nos últimos anos, diversos atores sociais promoveram debates cada vez mais profundos para impulsionar a adoção de diretrizes e estratégias de promoção do acesso à reparação por parte das instituições que financiam o desenvolvimento e de seus mecanismos independentes de prestação de contas. Ainda assim, tais debates centralizaram-se quase que totalmente nas funções de *compliance* ou de investigação dos mecanismos de queixas. Por isso, esta Nota tem como objetivo explorar as contribuições para a resolução alternativa de conflitos no acesso à remediação e investigar em detalhes as contribuições da Fase de Consulta do MICI no fornecimento de soluções para comunidades que se sentem impactadas por projetos de desenvolvimento financiados pelo Grupo BID entre os anos 2017 e 2022.

No que diz respeito às formas que a remediação pode tomar, o primeiro elemento a ser enfatizado é que a reparação dos impactos negativos tem duas grandes dimensões: uma substancial e outra procedimental. Da mesma forma, a literatura identifica um conjunto variado de ações ou formas em que as reparações podem ocorrer. Com base em diferentes instrumentos normativos, é possível identificar ao menos cinco formas de remediação: i) restituição; ii) indenização; iii) reabilitação; iv) satisfação; e v) garantias de não reincidência. Por sua vez, há três formas pelas quais uma entidade pode estar associada a um dano alegado: ter causado o dano, ter contribuído para o dano ou ter uma relação direta com o

dano. É essencial observar que um elemento central dessa estrutura conceitual parece ser a determinação do dano e, no universo das instituições financeiras de desenvolvimento, a associação de tal dano com um descumprimento de políticas ambientais e sociais. Essa relação determinaria o grau ou o nível de responsabilidade de cada ator associado à ocorrência do dano e, portanto, à responsabilidade pela remediação. Como exposto anteriormente, esse processo (determinação do dano, descumprimento de políticas e nível de responsabilidade) está mais voltado para a função de *compliance*, que analisa o cumprimento das políticas frente ao dano alegado, do que para a resolução de disputas, que não estabelece descumprimento de políticas e nem trata da questão da responsabilidade, mas que busca soluções consensuais para os danos alegados pelas comunidades.

Em relação ao escopo do MICI, é possível destacar alguns aspectos a partir da Política do Mecanismo: a) a Fase de Consulta do MICI é um espaço flexível, que busca atender às preocupações das Partes; b) não é função da Fase de Consulta do MICI determinar a existência de descumprimento de Políticas e se tal descumprimento está relacionado ao dano alegado; c) os acordos facilitados pelo MICI não devem contradizer a legislação nacional, o direito internacional ou as políticas de salvaguardas; d) a Fase de Consulta não oferece, por si só, uma compensação, mas essa alternativa de resolução pode ser voluntariamente acordada entre as Partes; e) o MICI pode monitorar os acordos firmados na Fase de Consulta por, no máximo, cinco anos.

Entre 2017 e 2022, a Fase de Consulta gerenciou 21 casos, 13 dos quais iniciaram um processo de diálogo. Até o fim de 2022, onze casos foram finalizados nesse processo, e em oito deles um acordo foi firmado. Em outras palavras, houve um acordo em 72,27% dos casos com diálogos facilitados pelo MICI e com o processo concluído. Em quatro deles, todos os compromissos acordados já foram implementados e o caso foi encerrado. Os quatro casos restantes continuam no processo de monitoramento. Todos os acordos facilitados pelo MICI nos últimos cinco anos foram projetos do setor público.

Outro aspecto importante a observar: dos 13 casos que começaram um processo na Fase de Consulta entre 2017 e 2022, apenas em um caso os Solicitantes tiveram o apoio de uma OSC durante o diálogo.

Em 87,5% dos casos com acordos na Fase de Consulta (7/8) houve uma combinação de medidas correspondentes a diferentes tipos de remediação para resolver os problemas apresentados. Destaca-se que as medidas centrais podem ser entendidas como de restituição,

de prevenção¹ e de compensação (nenhuma das quais incluía pagamentos em dinheiro como componente central). Isso reflete a importância de tratar a questão de acesso à reparação a partir de uma perspectiva abrangente e não centrada apenas na compensação.

Essa análise não contempla uma ampla gama de ações ou soluções obtidas por meio de um processo de resolução de disputas facilitado pelo MICI, particularmente aquelas relacionadas às questões de acesso à informação, à elaboração e socialização de estudos técnicos, à promoção de uma participação cidadã ativa, bem como medidas destinadas a respeitar ou reforçar questões históricas, culturais ou identitárias. Esses elementos, embora possam não entrar na categoria de remediação “material”, tratam de outros aspectos do dano alegado pelos(as) reclamantes. Essas medidas que visam aumentar a voz das comunidades locais ou promover o acesso à informação como um direito humano, devem ser entendidas dentro da ampla estrutura de fornecimento de soluções frente a disputas ambientais e sociais, e são fundamentais para assegurar a legitimidade dos espaços de escuta.

Para observar de maneira mais específica o resultado dos acordos facilitados pelo MICI no fornecimento de soluções aos problemas das comunidades, foi realizada uma análise mais detalhada dos casos que já foram encerrados: LST San Vicente-Jama (Equador), Reventazón (Costa Rica), Rua Mitre (Bariloche, Argentina) e Metrô de Bogotá (Colômbia). Para essa análise, foram usados documentos públicos, informações confidenciais e entrevistas com os Solicitantes e funcionários do BID. A seguir, são compartilhados os principais aspectos provenientes da análise desses casos, organizados segundo as duas dimensões da remediação: a procedimental e a substancial.

Em relação à dimensão procedimental, estes cinco aspectos principais foram identificados:

- A. A elaboração conjunta do processo de resolução de conflitos** enfoca a importância de incluir ativamente a perspectiva dos diferentes atores sobre como esse espaço deve funcionar. Conforme os solicitantes, os processos de escuta realizados foram de suma importância, visto que não apenas ajudaram na busca de soluções, mas também demonstraram o interesse das outras partes em valorizar suas perspectivas e interesses. Da mesma forma, indicaram que a dinâmica de resolução de disputas de maneira conjunta e a facilitação do MICI permitiram que as pessoas participassem ativamente e de maneira segura. Nesse mesmo sentido, em entrevistas com funcionários do BID,

¹ Além das formas de remediação identificadas no Capítulo 2, no presente documento foi adicionada uma sexta categoria, denominada “medidas preventivas”, que visa incluir aquelas soluções ou ações que buscam prevenir um dano. Essa categoria busca refletir o trabalho que a função de resolução de disputas do MICI tem desempenhado no tratamento de “danos potenciais”.

surgiu a importância de ser sensível às preocupações do(as) reclamantes e de entender a dimensão humana das reclamações.

- B. A informação técnica** é relevante para elaborar processos que sejam justos, transparentes e legítimos, bem como a maneira pela qual o tipo de informação necessária é identificado e como será analisado. Em três dos quatro casos analisados, o consenso alcançado sobre como usar e/ou criar informações técnicas fez com que elas fossem usadas de maneira positiva para tratar das preocupações dos Solicitantes, para reduzir lacunas de informação e para delinear soluções aos problemas apresentados.
- C. Em relação a questão das assimetrias**, o MICI realizou várias atividades destinadas a assessorar as Partes e a fortalecer suas capacidades de diálogo e de negociação. Quatro dos cinco solicitantes entrevistados indicaram que o acompanhamento, assessoria e a orientação fornecida durante todo o processo foram de suma importância.
- D. O envolvimento de atores interessados** em pelo menos dois dos quatro casos analisados foi relevante para alcançar soluções consensuais e que elas fossem implementadas de maneira apropriada.
- E. Tempo requerido para alcançar soluções.** Para ser efetiva, a remediação deve ser apropriada para o momento. Os Solicitantes entrevistados observaram que os processos anteriores à Fase de Consulta do MICI geram às vezes frustrações, cansaço e desgaste, o que reduz as expectativas de realmente chegar a um acordo. Três dos casos analisados realizaram as etapas de análise e resolução de disputas de maneira unificada, permitindo reduzir significativamente o tempo de processamento. Isso facilitou o aproveitamento das janelas de oportunidades que se apresentaram, já que as alternativas de soluções disponíveis eram maiores.

Em relação à dimensão substancial, estes cinco elementos principais foram identificados:

- A. As expectativas iniciais** tendem a ser baixas no início de um processo MICI devido à desconfiança entre os atores, à frustração com processos anteriores de diálogo, ao próprio desconhecimento sobre o MICI e seus processos, bem como à baixa valorização, respeito e confiança nas instituições. Isto afeta as expectativas dos Solicitantes, visto que suas contrapartes em um possível diálogo facilitado são instituições públicas e/ou privadas. Em relação às soluções esperadas, os solicitantes tinham certa clareza quanto a sua proposta de solução preferida. Ainda assim, a interação com o Mecanismo e com os outros atores permite obter mais informações e analisar mais detalhadamente a viabilidade de algumas das pretensões iniciais. Isso é fundamental para uma calibração mais precisa das expectativas de solução.

- B. Os tipos de medidas de soluções** incorporados aos acordos facilitados pelo MICI são variados. Nos quatro casos aqui referenciados, há pelo menos 15 ações que poderiam ser categorizadas como “formas de remediar” previamente identificadas e cuja distribuição seria a seguinte: i) 33,33% podem ser entendidas como soluções que buscam compensar; ii) 26,67% estão destinadas a restituir um impacto alegado; iii) 26,67% como soluções que buscam prevenir danos; e iv) em 13,33% dos casos, as medidas destinam-se a proporcionar satisfação. Além disso, nos casos analisados houve ao menos 13 medidas que podem ser consideradas como de acesso à informação, elaboração de informação técnica ou de participação cidadã. Nenhuma das medidas analisadas sob a categoria de compensação incluiu um pagamento em dinheiro, mas referem-se à incorporação a planos de capacitação; suporte técnico e jurídico para identificar novas propriedades de restituição, isenções fiscais, entre outros. Por outro lado, entre as medidas que poderiam ser denominadas de restitutivas encontram-se, por exemplo, o fornecimento de recursos para a substituição ou a restituição de imóveis destinados a fins residenciais ou comerciais. Um aspecto importante, que relaciona as expectativas das partes e os tipos de medidas acordadas, é a delimitação de quais soluções são viáveis em um processo MICI. Nesse sentido, em conversas com funcionários do Banco, um aspecto importante é revelado: os tipos de medidas e seu alcance são altamente influenciadas pelo marco de políticas ambientais e sociais, que fornece um mapa inicial de onde as soluções poderiam ser buscadas. Dessa maneira, os acordos que podem ser alcançados no marco do MICI seriam viáveis sempre e quando cumpram (ou não infrinjam) tal marco.
- C. A percepção dos solicitantes frente aos resultados alcançados.** Dos cinco solicitantes entrevistados, 80% deles indicaram estar satisfeitos com os resultados alcançados por meio dos acordos facilitados pelo MICI, e que a presença do Mecanismo, bem como o diálogo promovido, permitiu encontrar um meio-termo entre as partes e, assim, chegar a consensos. Para a maioria dos reclamantes, a solução foi deixar claro os pontos onde eles não podiam ceder e, em seguida, ser flexível na forma como chegariam a uma solução razoável que abrangesse os principais interesses da sua queixa.
- D. O financiamento das medidas de solução,** em alguns casos, vem do próprio orçamento do projeto, enquanto em outros casos, a Agência Executora contribui para a solução apresentada. O BID também tem contribuído, com recursos próprios, para a implementação de medidas pontuais. O tipo de medidas ou ações que precisam de financiamento e a magnitude do custo de tais medidas são dois elementos centrais que devem ser considerados. Em relação ao primeiro aspecto, há uma percepção entre alguns entrevistados que o Banco deveria apoiar a agência executora na análise de alternativas, estudos e propostas, e que seria responsabilidade do cliente implementar as soluções materiais acordadas. Com relação ao segundo aspecto, vários funcionários do BID observaram que, segundo sua perspectiva, quanto maior for a magnitude do

custo da solução proposta, maior será a dificuldade de chegar a um acordo. Em alguns casos, a magnitude do custo da solução proposta poderia resultar em dificuldades na aprovação de tal despesa pelos funcionários encarregados. Dessa maneira, os mecanismos para “justificar” gastos consideráveis e não previstos poderiam funcionar como obstáculos para chegar a um acordo sobre soluções de forma voluntária entre as partes.

- E. O monitoramento de acordos** é absolutamente fundamental para que as medidas acordadas sejam efetivamente implementadas e para assegurar a efetividade de um processo de resolução de disputas. Em termos práticos, o monitoramento funciona como a fase de “diálogo 2.0”. Neste sentido, é normal que existem desafios para a implementação dos acordos. As estratégias para superar tais desafios inclui: a) a adaptabilidade para entender que o contexto e outras questões podem afetar o que foi acordado originalmente; b) flexibilidade para buscar soluções adequadas; e c) não perder de vista que o objetivo dos acordos não são só as ações incorporadas neles, mas responder às preocupações apresentadas.

A partir desta análise, é possível concluir que a Fase de Consulta do MICI oferece um canal institucional, efetivo e estruturado para alcançar soluções consensuais que atendam aos anseios das comunidades. Foram firmados acordos em 72,27% dos casos cujo processo de resolução de disputas foi iniciado e concluído entre 2017 e 2022. Quatro desses acordos já foram implementados, atendendo assim às preocupações dos Solicitantes.

Para chegar ao resultado anterior, há um conjunto de elementos importantes da prática da Fase de Consulta do MICI que aumentam as possibilidades de gerar processos que forneçam soluções efetivas. É possível identificar ao menos cinco elementos, descritos a seguir:

- i. Soluções concretas e integrais.** Os processos de resolução de disputas facilitados pela Fase de Consulta do MICI levam em consideração a dimensão processual e substancial e combinam diversos tipos de soluções frente à diversidade de alegações apresentadas. A participação ativa das comunidades locais, a escuta e a atenção às suas preocupações permitem que um senso de dignidade seja restaurado a esses coletivos sociais. Do mesmo modo, o processo MICI permite a inclusão de medidas destinadas a compensar os Solicitantes, a restituir suas condições de vida e/ou a prevenir a ocorrência de potenciais danos. Além disso, foi possível tratar das demandas associadas à falta de informação e de participação social.
- ii. Potencializar o valor de um ator imparcial.** Construir estruturas institucionais que possam gerar alguma confiança básica é uma tarefa fundamental em contextos



marcados pela alta emotividade, polarização extrema e *pós-verdade*, nos quais os níveis de confiança nas instituições e nos cidadãos estão em níveis historicamente baixos. Para executar essa tarefa, é necessário, muitas vezes, um ator imparcial que tenha capacidade e experiência na questão. Um elemento fundamental para que tais atores imparciais tenham maiores chances de ajudar a encontrar soluções satisfatórias é o seu envolvimento no início do ciclo de conflito. Se esperar muito tempo, se criam condições para o surgimento de novas tensões que tendem a corroer a confiança, e reduzir as chances de encontrar soluções. O papel do ator imparcial será mais efetivo quanto maior for a credibilidade de sua imparcialidade, e terá maior margem de manobra quanto mais cedo ele for envolvido.

- iii. Flexibilidade e rapidez no gerenciamento de casos.** A elaboração conjunta dos processos de resolução de disputas permite a incorporação dos pontos de vista das partes e assegura que os processos sejam elaborados de maneira flexível, adequados e culturalmente pertinente. Como a busca de soluções deve ser adequado em relação ao tempo, outro aspecto fundamental é acelerar o gerenciamento de casos quando for necessário. A Fase de Consulta do MICI permitiu chegar a acordos com processos de análise e negociação acelerados nos quatro casos analisados, com a integração das fases de análise e de resolução de disputas em três deles, reduzindo significativamente o tempo de tramitação.
- iv. O gerenciamento humano dos conflitos.** Em contextos de altos níveis de conflito, desconfiança e polarização, os processos da Fase de Consulta do MICI tem como objetivo criar relações entre os atores, oferecer um espaço para ouvir os anseios das comunidades e assegurar espaços que sejam seguros e confiáveis para todos. Um gerenciamento humano dos conflitos sociais significa reconhecer que apresentar queixas não é um processo simples e nem agradável. Em muitos caso, as comunidades locais chegam ao MICI após enormes frustrações, com um alto custo emocional e investindo muito tempo próprio, de suas famílias, e de atividades produtivas. As queixas apresentadas não procuram apenas a remediação de um dano material, mas também há aspectos identitários, de dignidade e de valorização que as comunidades locais sentem que foram afetados. Por isso, a Fase de Consulta do MICI promove um gerenciamento sensível à diversidade de fatores envolvidos nos conflitos sociais e centrado nas relações humanas.
- v. Atenção às assimetrias.** Os Solicitantes entrevistados apreciaram o apoio contínuo do Mecanismo e o treinamento oferecido. Em relação ao acompanhamento de OSCs, observaram que uma ação que poderia fortalecer as estratégias de reduzir às assimetrias entre as partes, seria o MICI notificar aqueles atores que expressem interesse em melhorar suas capacidades sobre a existência de OSCs que oferecem apoio às comunidades para a melhor preparação e acompanhamento de suas queixas frente aos

IAMs, e que seria útil colocá-los em contato uns com os outros. Isso ajudaria a corrigir as assimetrias, especialmente quando se trata de comunidades vulneráveis. A análise das necessidades para resolver as assimetrias também deve incluir as agências executoras e, às vezes, até o próprio Banco. Embora estes possam ter alguma vantagem em termos de experiência institucional, não se deve presumir que eles tenham as ferramentas necessárias para participar de um processo de escuta ativa.

A análise dos casos também permitiu identificar duas questões relevantes que influenciam as chances de obter acesso à reparação por meio de soluções consensuais, e que devem ser consideradas ao participar de um processo de resolução de disputas. Tais questões são:

- a) **O gerenciamento de expectativas.** Entender e gerenciar as expectativas das partes é essencial, já que elas influem na compreensão dos atores sobre o processo de acesso à remediação, bem como na análise sobre quais poderiam ser os resultados da escuta, sua percepção dos outros atores e o entendimento sobre o processo de diálogo e sobre os acordos alcançados. Expectativas muito altas dos reclamantes, se não forem satisfeitas, poderão gerar a percepção de que o resultado final não é “suficiente”. Para as agências executoras, pode existir uma percepção inicial de que “ceder” será ruim para o projeto. Ser previsível sobre como funciona o Mecanismo e explicitar quais tipos de medidas e de resultados são factíveis nesse espaço é fundamental.
- b) **O alinhamento de incentivos para a resolução de disputas** pode ser positivo se o MICI for entendido como um instrumento que visa melhorar a relação com os atores locais, as estratégias de gerenciamento ambiental e social e prevenir e mitigar impactos potenciais.

Outro elemento fundamental é a discussão sobre danos e a responsabilidade de remediar. O *continuum* que associa um dano a um descumprimento de políticas sociais e ambientais, e a determinação de graus de responsabilidade não existe no trabalho de resolução de disputa realizados pelos IAMs. O processo de resolução de disputas é voluntário, trabalha com a noção de “dano alegado” e sua relação com um “descumprimento potencial” de políticas, mas não delega responsabilidades e nem tirar conclusões sobre o cumprimento ou descumprimento de políticas operacionais. O desafio está em como melhorar a compreensão dos atores sobre o que é a Fase de Consulta do MICI, como funciona e que resultados podem ser alcançados no âmbito da referida função. Quanto maior for o foco na determinação da responsabilidade (em um processo que não tem esse objetivo), menor será o incentivo para buscar soluções consensuais. Por outro lado, quanto maior a ênfase for em defender a qualidade e a boa implementação de um projeto (em um processo que não busca analisar sua elaboração e implementação), menor será o incentivo e a predisposição para pensar em medidas

alternativas de gerenciamento ambiental e social que permitam melhorar o projeto e tratar das queixas apresentadas.

Encontrar soluções consensuais aos problemas sociais e ambientais está no centro dos processos de resolução de disputas facilitados pelos IAMS. Por isso, é importante ressaltar que as discussões sobre o acesso à remediação no âmbito dos mecanismos de prestação de contas devem incluir tanto a função de *compliance* como a de resolução de disputas. Nesse sentido, incluir essas funções na discussão permitirá o enriquecimento dos contatos já em andamento, cujo foco tem sido quase exclusivamente o *compliance*. Consequentemente, propor o acesso à remediação a partir de um ponto de vista integral e reconhecer sua função central como sendo de encontrar soluções aos processos de resolução de disputas, permite oferecer maior clareza em relação aos meios de acesso à remediação que está à disposição das comunidades locais.

I. Introdução



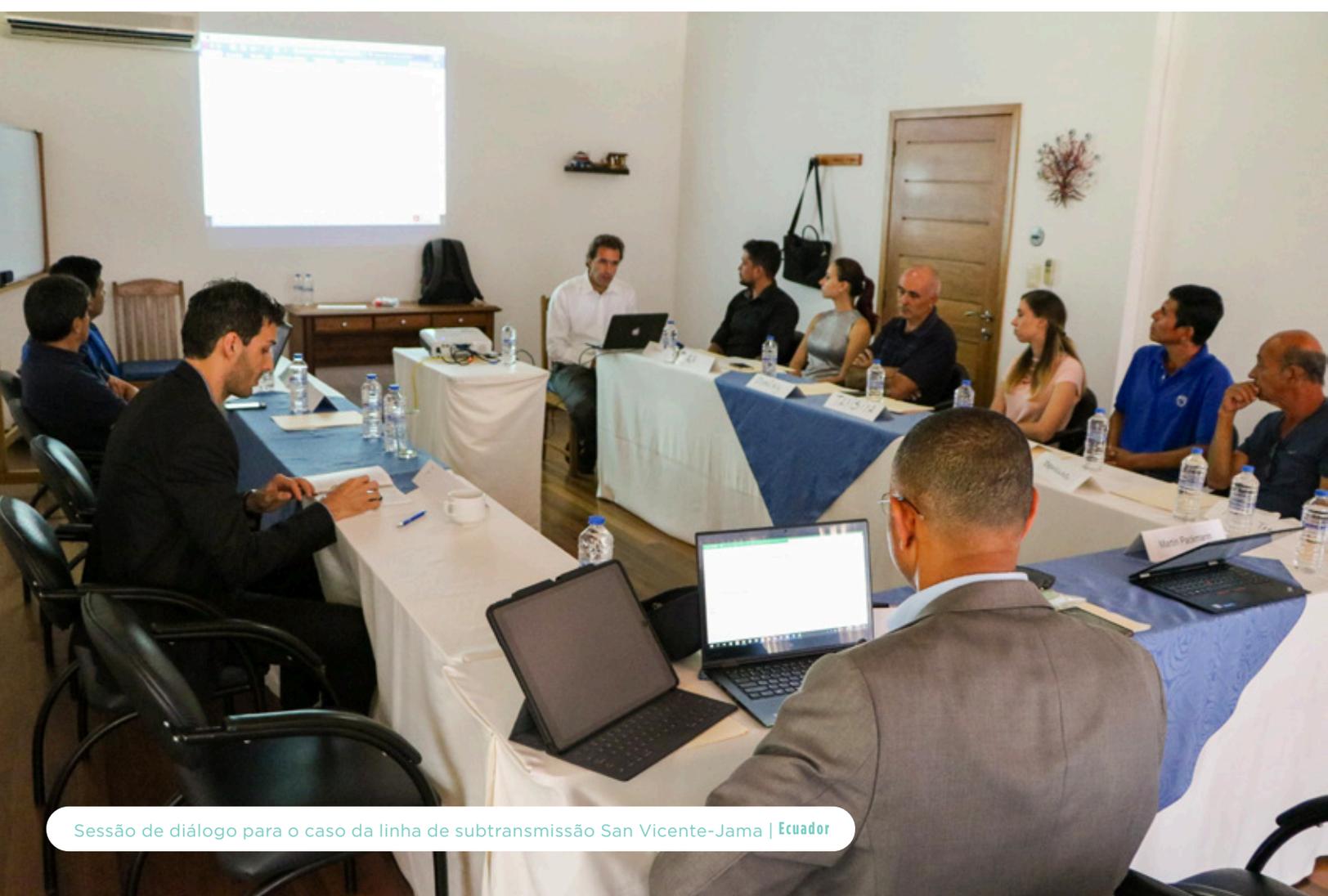
A questão de como tornar visível e tratar os impactos causados por projetos de desenvolvimento está no centro das queixas de comunidades e organizações da sociedade civil. Os mecanismos de prestação de contas com início no Painel de Inspeção na década de 1990, surgem como respostas a essas demandas e buscam oferecer um espaço para canalizar tais queixas. Além do próprio desenvolvimento conceitual que a questão do acesso à remediação² adotou em diferentes esferas institucionais e acadêmicas, essa discussão não é novidade para os bancos de desenvolvimento e seus mecanismos de queixas.

À medida que a discussão sobre direitos humanos e empresas avançou, bem como sobre as normas ambientais e sociais das instituições financeiras de desenvolvimento, a questão da remediação tem crescido em importância e já se consolidou como um tema central na agenda de discussões entre organismos de direitos humanos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, universidades, governos, instituições financeiras de desenvolvimento e seus mecanismos de prestação de contas. Apesar disso, segundo a publicação *Remedy in Development Finance* (2022) do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o tema do acesso à remediação segue sendo tratado por muitas instituições financeiras de desenvolvimento como uma novidade, em parte devido a um conjunto de situações marcadas por uma confusão conceitual, uma aversão ao risco e uma percepção de que o tema da remediação abre as portas a uma maior exposição jurídica dos bancos.

Nesse contexto, nos últimos anos, diversos atores sociais promoveram diálogos cada vez mais profundos para tornar visível o vínculo entre o financiamento do desenvolvimento e o acesso à remediação, impulsionando, assim, a adoção de diretrizes e estratégias de promoção do acesso à reparação por parte das instituições que financiam o desenvolvimento e seus mecanismos de prestação de contas. Um dos marcos mais importantes nesse processo teve início em 2018 com a Revisão Externa da IFC e da MIGA sobre sua prestação de contas ambientais e sociais. Como será visto no Capítulo 2, esse processo foi marcado por vários momentos importantes, entre eles, a publicação de um esboço de estrutura para remediação pela IFC e MIGA, bem como a modificação da Política que rege o funcionamento de CAO (o mecanismo de prestação de contas da IFC/MIGA) para incorporar a noção de acesso à remediação.

Entretanto, além da evolução das discussões sobre o acesso à remediação, é importante assinalar que, por diferentes razões, tal discussão centrou-se quase totalmente em torno das funções de *compliance* ou investigação dos mecanismos de reclamação. No entanto, a maioria dos IAMs (Mecanismos Independentes de Prestação de Contas, sigla em inglês) que

² Neste documento, serão utilizados os termos “reparação” e “remediação” para se referir ao conceito de “*remedy*” em inglês.



Sessão de diálogo para o caso da linha de subtransmissão San Vicente-Jama | Ecuador

fazem parte das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD) têm pelo menos duas funções: a de investigação e a de resolução de disputas.

Sabendo da crescente relevância do debate, e da importância de considerar os diferentes aspectos do trabalho dos mecanismos de queixas não judiciais, o objetivo dessa Nota é refletir sobre o estado da arte em relação às discussões sobre o acesso à remediação no âmbito dos IAMs e obter mais informações sobre as contribuições da Fase de Consulta do MICI ao campo da resolução alternativa de disputas, para oferecer soluções a comunidades que se sentem impactadas por projetos de desenvolvimento financiados pelo Grupo BID.

Para cumprir esse objetivo, foi realizada uma análise documental tanto dos aspectos conceituais do acesso à remediação como dos casos gerenciados pela Fase de Consulta

do MICI. Além disso, foram realizadas entrevistas detalhadas com Solicitantes que apresentaram casos tratados na função de resolução de disputas, e com funcionários do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O critério de seleção dos casos e das pessoas entrevistadas incluiu três premissas: que sejam queixas que chegaram a acordos na Fase de Consulta; que tais acordos já tenham sido implementados; e que o caso tenha sido iniciado e encerrado no período de 2017 a 2022.

Em relação à estrutura do documento, o Capítulo 2 apresenta alguns elementos centrais do conceito de remediação, além de um resumo do estado da arte em relação às discussões sobre o acesso à remediação no âmbito das instituições financeiras de desenvolvimento e seus mecanismos de prestação de contas. O Capítulo 2 ainda aborda de maneira sucinta algumas das principais críticas aos IAMS e suas limitações na facilitação do acesso à reparação para as comunidades e as pessoas afetadas.

O capítulo 3, por sua vez, dedica-se inteiramente ao MICI. Inicia-se com uma revisão da Política vigente do Mecanismo, para repensar o escopo e o objetivo da instituição. A seguir, o portfólio de casos que chegaram ao Mecanismo é analisado detalhadamente, a fim de caracterizar as queixas que o MICI recebe e trata, de entender melhor os impactos alegados, quem apresenta as queixas ao Mecanismo, quais foram os resultados gerais das Queixas e quanto tempo o gerenciamento desses casos levou. Em uma segunda etapa, o Capítulo 3 inclui uma análise pormenorizada de quatro casos que a Fase de Consulta do MICI intermediou acordos, monitorou a implementação das medidas acordadas para atender aos problemas apresentados e, por fim, encerrou tais casos. Essa seção também inclui a perspectiva dos entrevistados, com um foco especial nos solicitantes que iniciaram as queixas.

O Capítulo 4 tem como foco as conclusões do estudo, sistematizando os principais elementos que emergiram da investigação e ressaltando as contribuições que um processo de resolução de disputas pode oferecer quando as soluções que atendem aos problemas das comunidades afetadas são facilitadas.

II.

Levantamento da situação:

evolução das discussões sobre o
acesso à remediação e sua crescente
ligação com as IFDs e seus IAMs

O presente Capítulo busca compartilhar alguns elementos-chave do conceito de remediação, ampliar o contexto das discussões sobre o acesso à reparação e como tais discussões se vinculam ao âmbito de atuação dos mecanismos de prestação de contas das instituições financeiras de desenvolvimento. Esse contexto permitirá um melhor enquadramento da análise dos casos gerenciados pela Fase de Consulta do MICI e destacará a contribuição que tal função pode trazer às discussões sobre como oferecer soluções para comunidades que se consideram afetadas por projetos de desenvolvimento.

Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (Princípios Orientadores ou UNGP, por sua sigla em inglês) são estruturados em três pilares: proteger, respeitar e remediar. O Princípio 11 estabelece a responsabilidade das empresas em respeitar os direitos humanos e “fazer frente às consequências negativas sobre os direitos humanos nos quais tenham qualquer envolvimento” (UNGP, 2011, p.15). Segundo os UNGP, fazer frente às consequências negativas inclui remediar os impactos que possam ter causado. Especificamente, o Princípio 22 afirma que “se as empresas determinarem que causaram ou contribuíram para consequências negativas, elas devem repará-las ou contribuir para sua remediação por meios legítimos” (UNGP, 2011, p.28). Por outro lado, o Princípio 29 assinala que “para atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados” (p.38) as empresas devem formar ou participar de mecanismos de atenção a queixas que sejam eficazes e acessíveis às comunidades potencialmente impactadas.

Como mencionado na Introdução, já houve diferentes estímulos de vários atores sociais para incluir a questão de acesso à remediação no universo dos bancos de desenvolvimento e seus mecanismos de prestação de contas. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (doravante ACNUDH ou OHCHR, sua sigla em inglês) lançou em 2014 uma iniciativa chamada “*Accountability and Remedy Project*” orientada a fortalecer a implementação do Pilar 3 do acesso à reparação dos Princípios Orientadores. Parte dessa iniciativa esteve focada em fortalecer a efetividade dos mecanismos não judiciais de reclamação, como os IAMs ou o MICI.

Por outro lado, em 2015, a organização OECD Watch publicou um estudo chamado “*Remedy Remains Rare*”, no qual se analisou 15 anos de resultados de gerenciamento de casos pelos Pontos Nacionais de Contato (NCP) da OCDE. A partir de 2018, essa organização publica relatórios anuais chamados “*State of Remedy*” que analisam os avanços em remediação por meio do gerenciamento de casos dos NCPs ano após ano. Nesse mesmo sentido, em janeiro de 2016, um conjunto de 11 organizações da sociedade civil publicou um relatório chamado “*Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance*” que afirma que “A incapacidade de assegurar a reparação para os reclamantes é resultado da incapacidade ou da relutância das IFDs em se comprometerem e implementarem medidas para tratar das queixas dos reclamantes” (p.70). Por sua vez, o estudo indica que “os autores concluíram que

o sistema atual é inadequado para prover, de forma consistente, reparação aos afetados pelas atividades financiadas por IFDs” (p.121). O “*Dutch Banking Sector Agreement on International Responsible Business Conduct Regarding Human Rights*” lançado em 2016 por diferentes organizações da sociedade civil, governos e instituições bancárias tem entre seus pontos principais a questão do acesso à remediação e, a partir desse acordo um grupo de trabalho sobre o tema foi formado.

Em 2020, a OCDE publicou um relatório chamado “Pontos de Contato Nacional para a Conduta Empresarial Responsável. Fornecendo acesso à remediação: 20 anos e o caminho pela frente”, em que expressa que seus mecanismos de queixa não judiciais, relacionados à remediação, buscam “assegurar que pessoa(s) afetada(s) por impactos corporativos negativos possam obter alguma forma de reparação ao seu dano” (OCDE, 2020, p. 7). Aprofundando o foco da questão da remediação a partir da perspectiva do financiamento do desenvolvimento, em 2022, o ACNUDH publicou um relatório chamado “*Remedy in Development Finance. Guidance and Practice*”, no qual afirma que as queixas não resolvidas podem alimentar conflitos violentos e a fragilidade (p.9). Nesse sentido, o Alto Comissariado destaca que os IAMS desempenham um papel de suma importância em promover ou possibilitar o acesso à remediação, expressando que o objetivo central de tais mecanismos é o de “promover a prestação de contas com relação ao desempenho social e ambiental das instituições a que pertencem e, assim, promover a prestação de contas e a reparação dos danos associados aos projetos” (2022, p.59).

Para concluir a análise do contexto e dos principais antecedentes, é importante observar que, como mencionado na Introdução, em 2018, teve início a “*External Review of the International Finance Corporation (IFC) and the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)’s Environmental and Social (E&S) Accountability, including the Compliance Advisor Ombudsman (CAO)’s Role and Effectiveness*”, cujo resultado foi apresentado à Comissão sobre a Eficácia do Desenvolvimento (CODE) e ao Comitê de Governança e Assuntos Administrativos dos Diretores Executivos (COGAM) do Banco Mundial em junho de 2020. A recomendação número 10 dessa Revisão Externa estipula que a IFC e a MIGA deveriam elaborar um plano de ação para a reparação em casos nos quais o descumprimento de políticas por parte de IFC ou da MIGA contribuíra para o dano às comunidades. Em resposta aos resultados dessa “*External Review*”, em outubro de 2022, IFC e MIGA apresentaram um documento chamado *IFC/MIGA Approach to Remedial Action* que pode ser consultado publicamente por diferentes atores interessados nessa temática. Ao finalizar esses processos de consulta, em maio de 2023, foi apresentado um resumo das ações realizadas e dos comentários recebidos. Atualmente, a proposta final aguarda a apresentação à Diretoria do Banco Mundial pela administração da IFC e da MIGA.

Conforme exposto acima, esse processo de revisão externa também resultou em uma modificação da política da CAO em 2021. Um dos principais elementos da alteração na política foi a inclusão de maneira clara da questão da remediação. Foi estabelecido que a CAO “facilita o acesso a recursos para as pessoas afetadas pelos Projetos de forma compatível com os princípios internacionais relacionados às empresas e aos direitos humanos incluídos no Marco de Sustentabilidade” (CAO, 2021, p.1, par.5)³.

Entendendo a remediação. Escopo, formas de remediar e responsabilidade.

Com base na literatura revisada e nas diferentes formas de abordar o problema, pode-se entender a remediação de maneira geral como um processo cujo objetivo é restaurar, na medida do possível, as condições dos afetados à situação original, antes da ocorrência do dano alegado. A partir da perspectiva das empresas e dos direitos humanos, a reparação implica tratar de um impacto adverso que ocorre como resultado de um projeto ou conduta empresarial, buscando restaurar a situação inicial⁴.

Nesse contexto, ao definir seus objetivos e escopo, o novo Marco de Políticas Ambientais e Sociais do BID deixa claro que os mutuários deverão aplicar a hierarquia de mitigação, minimizar os impactos adversos e que “quando houver impactos residuais, os mutuários deverão fornecer compensação/reparação, conforme apropriado” (p.8). Nesse sentido, a publicação de *Remedy in Development* do ACNUDH aborda a questão da remediação com “um foco nos riscos ambientais e sociais relativamente sérios e nos impactos que são (ou poderiam ser) encaminhados às IAMs, aos GRMs ao nível de projeto, ou à mecanismos de reparação locais, ou nacionais, especialmente vinculados a riscos e impactos com implicações óbvias para os direitos humanos” (p.11).

³ Embora a versão em espanhol da Política da CAO fale em “acesso a recursos”, a versão original em inglês refere-se a “access to remedy” e, portanto, pode ser entendida como acesso à remediação ou à reparação.

⁴ Para ver uma análise mais detalhada dos elementos centrais do conceito de remediação, consulte estes documentos a seguir, que estão disponíveis na seção de Bibliografia: *Remediating Harm: Lessons from International Law for Development Finance* (Gómez Betancur, Dorman, e García Zendejas, 2022); *Discussion Paper. Working Group Enabling Remediation* (Dutch Banking Sector Agreement, 2019); *Beyond Effectiveness Criteria: The possibilities and limits of Transnational Non-Judicial Redress Mechanisms* (Miller-Dawkins, M., Macdonald, K. e Marshall, S., 2016); *OHCHR response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector* (OHCHR, 2017); *Remedy in Development Finance: Guidance and practice* (OHCHR, 2022); *Judgment of the Permanent Court of International Justice, Factory at Chorzów* (PCIJ, 1927); *Injustice incorporated: Corporate Abuses and the Human Right to Remedy* (Amnesty International, 2014); *Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises* (Report A/72/162, 2017)



Dessa maneira, a questão do acesso à remediação pode ser enquadrada como um aspecto relevante dentro das salvaguardas ambientais e sociais das IFDs e, portanto, como um compromisso do banco de desenvolvimento com a sustentabilidade. Além disso, a abordagem do Alto Comissariado inclui um convite para pensar sobre a questão do acesso à remediação a partir da ótica da planificação de contingências (*OHCHR Remedy, 2022*), e não de um ponto de vista estritamente punitivo, entendendo a remediação como um elemento adicional para cumprir com essas normas sociais e ambientais e com a estrutura normativa dos direitos humanos. Essa abordagem permitiria avaliar os custos de não abordar os impactos causados, além de medir os benefícios que a remediação pode trazer ao desenvolvimento. Em outras palavras, a possibilidade de reparação não deveria ser entendida como um fardo, mas como um compromisso com a aplicação de normas sociais, ambientais e de direitos humanos internacionais.

Em relação às razões pelas quais seria importante avançar na elaboração de esquemas de acesso à remediação em projetos de desenvolvimento, o ACNUDH (2022) identificou pelo menos oito razões. Entre elas estão as três seguintes:

- a) Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o princípio de “não causar dano”. Esses objetivos encontram-se no cerne dos valores e das metas das IFDs. Enquanto a forma de honrar o princípio de “não causar dano” seria, se tal impacto ocorrer, avançar

na implementação de medidas de remediação como o último elo na aplicação desse princípio.

- b) Maior benefício para a comunidade. O relatório também indica que esquemas de acesso à remediação gerariam maiores benefícios para a comunidade, afastando-se de uma discussão de soma zero (quem ganha e quem perde com a remediação) em direção a uma lógica em que as contribuições são realizadas para aprimorar o desenvolvimento, gerando, assim, coalizões em que todos ganham (ganhar-ganhar).
- c) Responsabilidade legal (*legal liability*). Segundo o Alto Comissariado, na ausência de caminhos claros e de mecanismos consolidados para oferecer ações restaurativas ou de remediação, as comunidades recorrem frequentemente à apresentação de demandas à justiça. Essa exposição jurídica tem sido uma preocupação para as IFDs. Da mesma maneira, embora no contexto do próprio debate sobre reparações as instituições financeiras argumentaram que tais esquemas poderiam aumentar ainda mais sua exposição jurídica, o relatório do ACNUDH refere-se ao fato de que um fortalecimento dos IAMs em consonância com os Princípios Orientadores poderia resultar na redução dessa preocupação. Segundo essa lógica, se houvesse alguma garantia de que os processos dos mecanismos de queixas gerariam efetivamente um acesso à remediação, seria possível fortalecer os esquemas ganhar-ganhar conforme exposto no ponto anterior e, assim, reduzir as preocupações de exposição jurídica das IFDs⁵.

No que diz respeito às formas que a remediação pode tomar, o primeiro elemento a ser enfatizado é que a reparação dos impactos negativos tem duas grandes dimensões: uma substancial e outra procedimental. Em relação à dimensão procedimental, é essencial que os mecanismos disponíveis para tratar das queixas sejam práticos e significativos de modo que permitam cessar o dano e obter uma reparação (Gómez Betancur, Dorman e García Zendejas, 2022; Dawkins, Macdonald e Marshall, 2016). Em última instância, o processo deve ser considerado legítimo e justo para os atores envolvidos, em particular para os afetados diretos. A segunda dimensão, a substancial, refere-se ao resultado do processo de remediação, isto é, às respostas que os(as) afetados(as) têm direito de receber frente ao dano que consideram ter sofrido (Gómez Betancur, Dorman e García Zendejas, 2022; Dawkins, Macdonald e Marshall, 2016). Conforme a literatura, parece que o mero acesso a um mecanismo de prestação de contas não é suficiente, mas que o processo realizado para obter a reparação deve estar focado nas perspectivas e nas necessidades dos atores afetados e, dessa maneira, estabelecer-se como uma estrutura legítima e confiável. Além disso, o

5 Além das razões mencionadas nesse texto, o ACNUDH estipula as seguintes: i) apoiar o desenvolvimento de projetos em zonas de alto conflito e fragilidade; ii) avaliação contínua para melhorar o desempenho de bancos e projetos; iii) prevenção de conflitos e danos, e iv) expectativas sociais, bem como normas e marcos jurídicos em evolução.

processo deve assegurar que as respostas sejam obtidas em um prazo razoável, para que o impacto da remediação possa ser efetivo e justo.

É importante lembrar que, com foco na dimensão substantiva, a literatura identifica um conjunto variado de ações ou formas em que as reparações podem ocorrer. Conforme exposto nos Princípios Orientadores, nas resoluções das Nações Unidas, nas convenções e tratados internacionais, e na literatura associada ao direito civil, direitos humanos e empresas, e direito internacional, é possível identificar pelo menos cinco grandes formas de reparação: i) restituição; ii) compensação; iii) reabilitação; iv) satisfação; e v) garantias de não reincidência⁶. Além disso, é importante enfatizar que a(s) medida(s) destinada(s) a oferecer remediação dependerão da natureza, particularidade e da gravidade do dano alegado, de forma que a reparação seja apropriada e proporcional. Da mesma forma, cabe observar que a bibliografia mostra a importância de abordar os problemas apresentados de forma abrangente, razão pela qual um processo de reparação provavelmente exigirá uma combinação de medidas para ser adequado e efetivo.

Há dois outros elementos importantes a serem desenvolvidos nesta seção e que têm sido fundamentais para as discussões sobre o acesso à remediação, bem como para a bibliografia consultada: a noção de “efetividade” das ações de remediação; e a ideia de responsabilidade sobre o dano e, portanto, sobre a ação reparadora.

Em relação à questão da efetividade, determinar o que se qualifica como remediação *efetiva* nem sempre é simples. Conforme a perspectiva de Dawkins, Macdonald e Marshall (2016), o conceito de remediação efetiva pode não ser claro em diferentes esferas. Às vezes, o dano não está claramente definido; o próprio conceito de “reparação” é subjetivo; os resultados de um processo de resolução de disputas podem incluir concessões e alguns reclamantes podem considerar que tais concessões não foram adequadas, e inclusive o resultado pode ser objetivamente menor do que o originalmente pretendido. Da mesma forma, as autoras afirmam que a própria análise da adequação das concessões pode diferir entre os próprios

6 Para ver mais informações sobre os tipos de remediação, suas definições e escopo, consulte estes documentos, alguns dos quais estão na seção de Bibliografia: Resolução aprovada pela Assembleia Geral 60/147. Princípios e diretrizes básicas sobre o direito a recurso e reparação para vítimas de violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do direito internacional humanitário (ONU, 2006); *Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises (Report A/72/162, 2017)*; *Remedying Harm: Lessons from International Law for Development Finance* (Gómez Betancur, Dorman, e García Zendejas, 2022); *Discussion Paper. Working Group Enabling Remediation* (Dutch Banking Sector Agreement, 2019); Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos para “proteger, respeitar e remediar” (ONU, 2011); *Injustice Incorporated. Corporate Abuses and the Human Right to Remedy* (Amnesty International, 2014); *External Review of IFC/MIGA E&S Accountability, including CAO’s Role and Effectiveness. Report and Recommendations* (Woicke, P., et al, 2020); Convenção Americana sobre Direitos Humanos “Pacto de San José da Costa Rica” (OEA, 1969); Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como Velásquez Rodríguez v. Honduras (1989), Blake v. Guatemala (1999), Gelman v. Uruguai (2011), entre outros.

membros de um coletivo de reclamantes, tornando ainda mais complexo a caracterização da efetividade da remediação.

Em relação à ideia de responsabilidade, como foi identificado na literatura, há três formas pelas quais uma entidade pode estar associada a um dano alegado: ter causado o dano, ter contribuído ao dano ou ter uma vinculação direta com o dano⁷. O ACNUDH reconhece que, na prática, é muito raro que um banco de desenvolvimento seja o causador do dano, visto que eles não são os responsáveis pela implementação dos projetos e, portanto, seu vínculo com o dano quase certamente se limitará a uma contribuição ou a um vínculo direto com o dano (OHCHR, 2022, p. 83). Isso significa que o foco deve estar na diferenciação clara entre as responsabilidades de clientes/agências executoras e financiadores. Contudo, para compreender a diferença entre causa, contribuição e vinculação direta é necessário analisar profundamente as ações (e omissões) de uma IFD e, em particular, seus processos de diligência e de monitoramento. Segundo o *Working Group on Enabling Remedy* do DBSA (2019), “a análise da responsabilidade exige verificar as medidas que uma empresa tomou (ou não tomou) para avaliar e tratar os riscos, se essas medidas foram efetivas em mitigar realmente os riscos ou impactos, e o grau em que essas ações ou omissões aumentaram o risco de que o impacto ocorresse” (p. 9). Nesse contexto, a literatura é clara ao ressaltar que analisar em profundidade e de maneira rigorosa qual é a responsabilidade da IFD, não exime de suas responsabilidades aqueles que estão implementando ativamente os projetos de desenvolvimento. Neste sentido, esse processo deve ser entendido como um processo com caminhos separados (a responsabilidade do financiador e do executor), mas que devem conduzir ao mesmo destino, ou seja: respeitar os direitos humanos, assegurar a implementação de marcos sociais e ambientais e oferecer reparação àqueles coletivos que foram afetados por esses projetos.

7 Para ver uma análise mais detalhada sobre a ideia de responsabilidade, consulte estes documentos, que estão disponíveis na seção de Bibliografia: *OHCHR response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the Context of the Banking Sector* (OHCHR, 2017); *Remedy in Development Finance. Guidance and Practice* (OHCHR, 2022); *Discussion Paper. Working Group Enabling Remediation* (Dutch Banking Sector Agreement, 2019); *Seven Questions to Help Determine When a Company Should Remedy Human Rights Harm under the UNGPs. White Paper* (Drimmer, J. e Nestor, P., 2021); *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct* (OECD, 2023); Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos para “proteger, respeitar e remediar” (ONU, 2011).

A remediação na prática. Desafios e críticas.

Há várias críticas à efetividade dos IAMS e às instituições financeiras em termos de capacidade de fornecer remediação efetiva para as comunidades que alegam terem sido afetadas pelos projetos de desenvolvimento. Conforme essa perspectiva, a remediação não tem sido abordada de maneira sistemática e concreta no mundo das IFDs. Segundo García Zendejas, Gómez Betancur e Dorman, os “esforços para assegurar uma remediação adequada quando ocorrem danos tem sido insuficientes até o momento” (2022, p.1). Os membros do *Working Group on Enabling Remedy* do DBSA (2019) afirmaram em seu relatório que reconheciam que, até aquele momento, havia impactos causados por empresas para os quais os afetados não estavam recebendo remediação. Por sua vez, foi apontado que dentre a diversidade de caminhos que deveriam existir para as pessoas afetadas, a prática demonstrou que há poucas opções disponíveis para buscar reparação e que essas opções não são facilmente acessíveis e/ou efetivas (OHCHR, 2022; DBSA, 2019). Segundo Dawkins, Macdonald e Marshall (2016), além do fato de que em alguns casos a ativação de mecanismos de queixa não judiciais pode ter causado impactos positivos menores, sua fraqueza em termos de influência (*leverage*) fez com que desempenhassem um papel limitado na facilitação do acesso à reparação.

De acordo com a bibliografia analisada, um dos motivos para entender essas críticas e percepções negativas sobre a capacidade de facilitar o acesso à remediação está vinculado ao escopo e ferramentas disponíveis dos próprios IAMS. Conforme alguns autores da sociedade civil organizada, essas instituições não estão necessariamente equipadas para lidar com a questão do acesso à remediação. Por exemplo, a organização *Center for International Environmental Law* (CIEL), a partir do texto publicado por García Zendejas, Gómez Betancur e Dorman, afirma que “embora muitas IFDs tenham fortalecido seus IAMS com o passar do tempo e até mesmo expandido seus sistemas de prestação de contas para incluir funções de respostas à queixas, poucas são claramente obrigadas a ir além de documentar a falha das IFDs em cumprir suas próprias políticas [...] O escopo dos IAMS normalmente não inclui a capacidade de obrigar a IFD a remediar os danos às comunidades afetadas, mesmo quando a IFD não está em conformidade” (2022, p. 2). Segundo os autores da CIEL, mesmo entre aquelas instituições que contam com a obrigação clara de promover o acesso à remediação, apenas algumas delas são capazes de assegurar na prática que as instituições financeiras a que pertencem façam o necessário para que a remediação seja uma realidade concreta para as comunidades afetadas.

De acordo com a identificação de desafios e limitações para fornecer reparação, o ACNUDH, em seu relatório *Remedy in Development Finance*, estipulou um conjunto de elementos a serem considerados, entre os quais dois podem ser destacados para a presente Nota: a impossibilidade de alguns mecanismos de responder as queixas antes que os projetos sejam

aprovados pela Diretoria Executiva; e as possíveis limitações em seus mandatos para dar continuidade ou monitorar os IAMs.

Com relação à aceitação de casos antes que os projetos sejam aprovados pela diretoria, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos afirma que essa restrição pode reduzir a oportunidade de trabalhar de forma preventiva. De maneira pontual, o relatório do ACNUDH deixa claro que “as alterações nos planejamentos geralmente são mais viáveis nos estágios iniciais dos projetos e as ações de mitigação menos custosas [...] um acesso em estágio inicial aos IAMs pode ajudar a identificar problemas potencialmente sérios, a oferecer um caminho para a resolução efetiva e antecipada, e a fortalecer os incentivos a um bom planejamento de projetos desde o início” (2022, p.63).

Em relação ao monitoramento, o ACNUDH lista um conjunto de desafios potenciais, entre eles: i) um alcance limitado do monitoramento devido ao fato de apenas revisar a implementação de um plano de ação da administração do banco, sem considerar se tal plano é adequado para tratar dos danos identificados, ou se os danos foram realmente remediados; ii) uma limitação potencial de revisar apenas relatórios produzidos pela instituição financeira, sem poder realizar viagens independentes e entrevistas em campo; iii) os marcos temporais permitidos para o monitoramento, que podem afetar os incentivos de cumprimento; iv) a capacidade (ou a falta dela) de um IAM para recomendar alterações necessárias aos planos de ação da administração; v) IAMs que podem estar autorizados a relatar à Diretoria Executiva sobre a continuidade dos descumprimentos, mas não a recomendar medidas de remediação adequadas. Nesse sentido, entende-se que essas (e potencialmente outras) limitações ou desafios para o monitoramento possam impactar a capacidade dos IAMs de oferecer uma resposta adequada às demandas de reparação.

Como pode ser observado a partir do que foi exposto neste Capítulo, a questão do acesso à remediação tem crescido em importância e diferentes atores tem tomado passos para contribuir com a discussão. Além disso, em função do objetivo desse documento, é fundamental destacar que a partir da revisão bibliográfica realizada e do estado da arte da discussão sobre o acesso à remediação. Um elemento central desse marco conceitual parece ser a determinação do dano e a associação deste com um descumprimento de políticas que, por sua vez, determina o grau ou o nível de responsabilidade de cada ator associado à ocorrência de tal dano e, portanto, à responsabilidade de remediação. Nesse sentido, a lógica do processo que trata da questão do acesso à remediação parece estar orientada à função de *compliance* dos mecanismos de prestação de contas.

Entretanto, como indicado na Introdução, a maioria desses mecanismos utiliza duas funções para o tratamento de queixas: a) *compliance*, que analisa o cumprimento de políticas frente ao dano alegado; e b) resolução de disputas, que não estabelece descumprimento de políticas,

nem inclui a questão da responsabilidade pelo dano, mas que busca soluções consensuais aos danos alegados. Dessa maneira, as funções de resolução de disputas permitem tratar das preocupações das comunidades de forma mais flexível. Isso representa uma diferença substancial entre as funções de resoluções de disputa e de *compliance*, sendo de suma importância na hora de enquadrar a discussão sobre acesso à remediação. Na maioria das funções de resolução de disputas dos IAMs não é necessário estabelecer o descumprimento como base para chegar a um acordo, e nem são obrigados a investigar a relação entre o dano e um potencial descumprimento. Na resolução de disputas, o foco está em um lugar diferente do *compliance*, ainda que o objetivo possa ser o mesmo: responder às preocupações das comunidades que se sentem afetadas por projetos de desenvolvimento.

Nesse contexto, o Capítulo seguinte busca apresentar uma breve revisão do escopo do MICI, conforme sua Política, e, em seguida, analisar em profundidade os resultados alcançados por meio da tramitação de queixas no âmbito da Fase de Consulta do MICI.

Reunião com reclamantes do Programa de Gestão Integral de Resíduos Sólidos Urbanos | Argentina



III.

Foco no MICI: a política e a prática

Experiências do Mecanismo
intermediando o acesso à
remedição por meio da resolução
de disputas

Esta seção pretende mostrar os resultados possíveis de um espaço de diálogo facilitado, e contribuir com o enriquecimento da discussão sobre o acesso à remediação que, até o momento, desenvolveu-se de forma centralizada a partir da lógica de *compliance*. Isso permite a inserção na discussão sobre remediação de uma perspectiva associada à metodologia, aos processos e às soluções que um processo de resolução de disputas pode gerar para as comunidades locais frente aos impactos alegados decorrentes de projetos de desenvolvimento.

Para alcançar esse objetivo, esse capítulo foca principalmente em como foram tratadas as Queixas apresentadas por comunidades locais no âmbito da Fase de Consulta do MICI, e nos resultados obtidos em tais processos. Para tanto, a Política do Mecanismo será analisada, informações sobre a carteira de casos gerenciados serão compartilhadas e, em seguida, será feita uma análise profunda de quatro experiências de soluções alcançadas como parte da função de resolução de disputas do Mecanismo.

O acesso à remediação: um olhar a partir da política do MICI

O Mecanismo, seus objetivos e fases

Em 2014, a Política do MICI foi modificada, resultando na estrutura atual do Mecanismo, com uma Diretoria e duas fases de gerenciamento de casos: a Fase de Consulta (FC) e a Fase de Verificação da Observância (FVO). A Política é o instrumento orientador que incorpora os objetivos do Mecanismo e delimita o escopo do MICI. Nesse sentido, é importante analisar tal documento à luz da discussão sobre o acesso à remediação, para entender quais elementos o Mecanismo possui para tratar dessa questão.

Em primeiro lugar, devemos destacar quais são os objetivos do Mecanismo segundo sua Política: “Servir de mecanismo e processo independente em relação à Administração para investigar denúncias de em que se alegue um Dano produzido pelo descumprimento do Banco de suas Políticas Operacionais Pertinentes no âmbito de operações financiadas pela instituição” (MICI, 2021, p.5, par.5.a)⁸ e “ser um mecanismo de último recurso para atender às inquietações dos Solicitantes, após estes terem feito tentativas razoáveis de apresentar

8 Os itálicos são do autor do presente trabalho, e não do texto original da Política.

suas denúncias à Administração” (MICI, 2021, p. 6, par. 5.c)^{9,10}. Do primeiro objetivo é possível notar que a Política confere ênfase inicial a dois aspectos: a investigação e a ideia de dano alegado que teria sido produzido pelo descumprimento de políticas. Em seu terceiro objetivo, a Política fala de “atender às inquietações dos Solicitantes”, o que pode ser entendido como a oportunidade de iniciar um processo de resolução de disputas, no qual não se falaria de dano alegado, mas sim das inquietações apresentadas. Nesse sentido, também é possível notar que a Política não menciona claramente a intenção de fornecer ou facilitar o acesso à remediação, mas se concentra na investigação dos danos e no tratamento de preocupações. No entanto, quando lida com mais atenção, a Política do MICI destaca que os objetivos do Mecanismo são alcançados por meio de suas duas fases de gerenciamento de casos. Ao explicar que essas duas fases permitem ao Solicitante escolher qual delas considera ser a melhor para tratar de sua reclamação, a Política indica que a FC é um espaço flexível e voluntário para tratar dos problemas identificados colaborativamente. Em relação à FVO, a Política afirma que essa fase promove uma investigação para estabelecer se houve ou não descumprimento de políticas do Banco e se esse descumprimento causou o dano identificado pelos Solicitantes (MICI, 2021, p.6). Aqui, mais uma vez, é possível identificar uma diferenciação entre as duas fases; a resolução de disputas se concentra em atender às preocupações, e a FVO em investigar descumprimentos e, caso existam, questionar se está vinculado ao dano alegado.

Quando a Política estabelece os objetivos específicos de cada fase, é possível observar uma mudança na narrativa. O objetivo da Fase de Consulta é “oferecer uma oportunidade às Partes *para abordar os temas apresentados pelos Solicitantes em relação a um Dano ocasionado pela falha do Banco em cumprir com uma ou várias de suas Políticas Operacionais Pertinentes*” (MICI, 2021, p.14, par.24)¹¹. Dessa maneira, embora a parte geral do documento base do MICI fale em “atender aos problemas”, no momento de definir os objetivos da FC menciona claramente o conceito de dano causado pelo Banco frente a um descumprimento. Já não se fala de dano alegado ou problemas, mas sim de dano causado. E vincula esse dano a um descumprimento. Entretanto, em nenhum momento a Política do MICI estabelece que a Fase de Consulta deva ou possa determinar o cumprimento do Banco das suas normas sociais e ambientais, e ainda menos vincular esses descumprimentos ao dano alegado. Dessa maneira, durante o trabalho da Fase de Consulta, não é possível se referir de maneira correta e fundamentada a um “dano causado”, nem se pode concluir que os acordos alcançados implicam na existência de um cumprimento ou descumprimento de Políticas.

9 Os itálicos são do autor do presente trabalho, e não do texto original da Política.

10 A Política também define um terceiro objetivo, vinculado ao fornecimento de informações à Diretoria sobre as investigações realizadas.

11 Os itálicos são do autor do presente trabalho, e não do texto original da Política.

Por sua vez, o objetivo da FVO, segundo a Política, é “investigar de forma imparcial e objetiva denúncias de Solicitantes com alegações de que o Banco não tem cumprido suas Políticas Operacionais Pertinentes e tem causado Dano aos Solicitantes” (MICI, 2021, p.17, par.36). Nesse trecho, podemos observar que a análise na FVO é um processo que, de maneira linear, poderia ser entendido da seguinte forma: “alegação de dano — determinação de cumprimento ou descumprimento — vinculação do descumprimento (caso haja) ao dano alegado”. Por sua vez, a Política do MICI estabelece que o Mecanismo, por meio de suas investigações, “não está concebido para estabelecer [...] responsabilidades às diferentes Partes envolvidas” (MICI, 2021, p.17, par.37). Além disso, a própria Política afirma mais adiante que o Relatório de Verificação da Observância deve incluir “os achados do Painel relacionados a se (e, em tal caso, de que modo e por que razão) uma ação ou omissão do Banco em relação a uma Operação Financiada pelo Banco resultou no descumprimento de uma ou mais Políticas Operacionais Pertinentes (indicando a Política em questão e uma descrição do descumprimento) e em Dano aos Solicitantes” (MICI, 2021, p.20, par.45).

Com base no exposto acima, é importante reconhecer que, em vários momentos, a Política parece se referir a termos diferentes como se fossem semelhantes, mesmo que esses termos não sejam equivalentes. Numa perspectiva de resolução de disputas, não é o mesmo se referir a dialogar sobre as inquietações ou questões apresentadas pelos Solicitantes e dialogar sobre o dano causada por falhas de cumprimento. Assumir como um fato que efetivamente existe um dano já causado por um descumprimento de políticas operacionais altera as dinâmicas desse processo, pode afetar os equilíbrios de poder entre as Partes que fazem parte do processo de resolução de disputas e, por sua vez, cria uma série de expectativas que, caso não sejam atendidas, podem contribuir para aumentar a frustração e até mesmo causar o agravamento do conflito. Dessa maneira, é estratégico lembrar continuamente a todas as Partes que um processo de Fase de Consulta trata das preocupações, das inquietações e/ou das problemáticas apresentadas em uma Queixa (“dano alegado”), e que esse processo não inclui uma determinação de cumprimento com as Políticas por parte do BID.

O escopo de intervenção do MICI

Embora a Política do MICI não seja consistente em relação ao dano no que diz respeito às suas fases, ela é bem mais clara sobre o que deve ser incluído em relação a essa questão ao apresentar uma Solicitação ao Mecanismo. Em primeiro lugar, o documento apresenta um glossário, no qual se definem os principais termos utilizados. Nesse glossário, há uma definição de dano que é a seguinte: “qualquer perda ou prejuízo substancial e direto. O dano pode ter ocorrido ou ter probabilidade razoável de ocorrer no futuro” (MICI, 2021,

p.1). Isso faz com que o MICI possa tratar de danos atuais e potenciais. Em segundo lugar, a Política define critérios para o registro e para a admissibilidade de queixas, enfatizando que uma queixa deve conter uma “exposição clara do *suposto Dano* e sua relação com o descumprimento da Política Operacional Pertinente em uma Operação Financiada pelo Banco, *se conhecida*” (MICI, 2021, p.8, par.14.f)¹². Por sua vez, nos critérios de admissibilidade há um destaque específico de que a queixa deve incluir uma descrição do “Dano que poderia ser resultado do potencial descumprimento” das Políticas Operacionais (MICI, 2021, p.12, par.22.c)¹³. Dessa maneira, é possível observar uma série de elementos bem definidos pela Política que delimitam o escopo de intervenção do MICI de maneira clara e concisa, ou seja o Mecanismo pode receber queixas sobre situações que estejam ocorrendo ou que possam ocorrer. O que é exigido de um solicitante é (1) que ele forneça uma alegação de dano, (2) que relacione esse dano a uma política do Banco, caso a conheça (não sendo necessário que o Solicitante indique qual política estaria sendo violada), e (3) por fim, que evidencie a natureza potencial do descumprimento base desse dano.

Além disso, há outros dois aspectos em que a Política é expressamente clara: o MICI não tem poder para interromper projetos e nem desembolsos, e o Mecanismo não pode tratar de queixas sobre projetos que não foram aprovados pela Diretoria. Em relação ao primeiro elemento, a Política afirma que, se considerar que um projeto em questão pode causar “danos graves e irreparáveis”, a direção do MICI pode recomendar à Diretoria Executiva que ele seja suspenso, mas é justamente o órgão colegiado responsável pela administração do Banco que tem a palavra final, e não o Mecanismo (MICI, 2021, p.10, par.18). Em relação à impossibilidade de tratar de queixas sobre projetos que não foram aprovados pela Diretoria, ainda que o Mecanismo não possa tratar de queixas nesse contexto é importante observar que, desde a entrada em vigor dos novos marcos de políticas ambientais e sociais do BID e do BID Invest, foram estabelecidos mecanismos de queixas ao nível do Banco. Esses mecanismos, a partir da noção de “ecossistema de remediação”, deveriam ser capazes de tratar das queixas sobre temas sociais e ambientais que cheguem ao Grupo BID antes que o projeto em questão seja aprovado pela Diretoria, reforçando a lógica de prevenção. Nesse sentido, é importante enfatizar que esses mecanismos internos são relativamente novos, tendo sido estabelecidos em 2021.

12 Os itálicos são do autor do presente trabalho, e não do texto original da Política.

13 Os itálicos são do autor do presente trabalho, e não do texto original da Política.

A Fase de Consulta: objetivo, participantes e limitações

Concentrando-se nas particularidades da Fase de Consulta, como mencionado acima, é possível observar que o objetivo da função de resolução de conflitos é fornecer um espaço flexível em que as Partes possam chegar a uma solução aos problemas apresentados na Reclamação. Aqui vale a pena nos determos brevemente na ideia de “as Partes”. Segundo a Política do MICI, as Partes são “os Solicitantes, a Administração, o Mutuário, o Cliente e/ou o Organismo Executor, se aplicável” (MICI, 2021, p.2). Dessa maneira, fica claro que, para um processo de resolução de disputas do MICI, o Cliente ou a Agência Executora e a Administração são atores participantes. Essa é uma diferença notável em relação a outras funções de resolução de disputas dos IAMS e é de suma importância para a discussão sobre remediação, visto que na mesa de diálogo estão presentes quem financia e quem recebe o financiamento, quem é responsável pela implementação e quem é responsável pela supervisão. Isso significa que os dois atores potencialmente responsáveis por um dano alegado e, portanto, pela remediação desse dano, estão presentes e com um papel ativo em qualquer diálogo facilitado pelo MICI.

Em relação ao trabalho da FC, a Política observa que as diversas modalidades que um espaço de resolução de disputas pode adotar dependem, entre outros fatores, do tipo de dano em questão e das ações corretivas buscadas. Além disso, de acordo com a Política do MICI, um dos objetivos da etapa de Avaliação é “compreender o Dano relacionado com o potencial descumprimento de Políticas...” (MICI, 2021, p.15, par.27). Dessa maneira, a compreensão do dano é extremamente relevante para orientar o trabalho da FC e em especial para analisar quais metodologias são mais apropriadas para tratá-lo.

Por outro lado, em relação aos acordos que podem ser alcançados na função de resolução de disputas, a Política destaca duas grandes limitações: a) que os acordos não devem violar as Políticas do Banco (o que inclui as normas ambientais e sociais), seu código de ética e nem a legislação local ou o direito internacional; e b) destaca que a “Fase de Consulta, por si mesma, não dará lugar a compensações nem a benefícios semelhantes” (MICI, 2021, p.16, par.32). Esse último aspecto não significa que, durante um processo de resolução de disputas, as Partes não possam chegar a um acordo de maneira voluntária sobre medidas de compensação, mas que tais medidas não serão dadas, implementadas e nem financiadas pelo MICI. Além disso, a Política também inclui um aspecto fundamental: uma vez alcançado um acordo, a Fase de Consulta pode monitorá-lo por até cinco anos. Esse é um elemento central, uma vez que visa promover o cumprimento dos compromissos assumidos, buscando assegurar que as soluções propostas sejam efetivamente implementadas. Dessa maneira, o monitoramento de acordos é a ponte entre a expectativa de remediação que é oferecida por um acordo firmado e a solução real que envolve um acordo implementado.

Como é possível observar pelo exposto acima, há algumas divergências na própria Política do MICI em relação à ideia de remediação e dano. Entretanto, no que diz respeito à Fase de Consulta, é possível destacar alguns fatores: a) a Fase de Consulta do MICI é um espaço flexível, que busca atender às inquietações das Partes; b) não faz parte das funções da Fase de Consulta do MICI determinar a existência do descumprimento de Políticas e se esse descumprimento está relacionado ao dano alegado; sendo assim, um diálogo potencial não depende da existência de um dano constatado como resultado do descumprimento de políticas; c) os acordos facilitados pelo MICI não devem contradizer a leis nacionais e nem o direito internacional ou as políticas de salvaguardas; d) a Fase de Consulta não outorga, por si só, uma compensação, mas essa alternativa de resolução pode ser combinada voluntariamente entre as Partes; e) em um processo de resolução de disputas facilitado pelo MICI estarão presentes tanto o Grupo BID, como o Cliente ou a Agência Executora e os Solicitantes; e f) considerando que, para tratar das preocupações das comunidades são necessárias ações concretas, a Política do MICI permite monitorar os acordos alcançados na FC por um máximo de cinco anos. Esses elementos chave vão servir como um guia para entender o universo de queixas gerenciadas pela Fase de Consulta e para analisar os resultados dessa função.



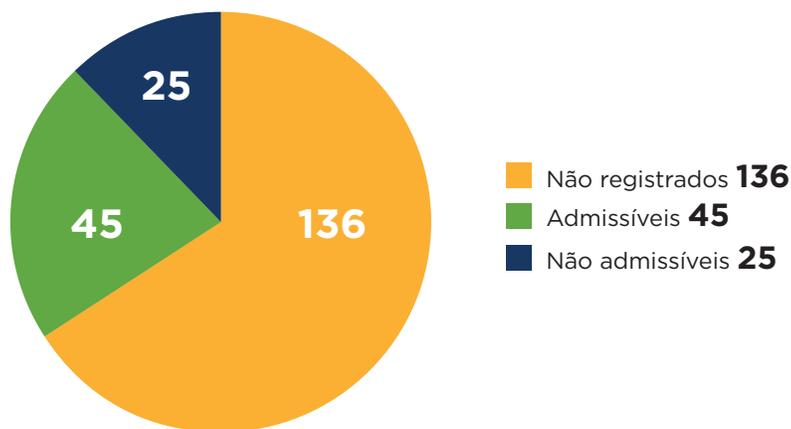
Reunião da equipe da Fase de Consulta com representantes de outros mecanismos de prestação de contas

O universo das queixas: uma análise da carteira de casos gerenciados pela FC

O portfólio de casos recebidos pelo MICI e gerenciados pela Fase de Consulta

Desde 2010, quando o MICI começou a ter a função de resolução de disputas, até 2022, o Mecanismo recebeu um total de 206 queixas. O Gráfico 1 mostra que das 206 queixas recebidas, apenas 70 foram registradas. Com base no exposto acima, é possível observar que grande parte das queixas dirigidas ao MICI não cumpriam os critérios básicos para serem tratadas pela instituição¹⁴. Se analisarmos os 33,98% de queixas que foram registradas, é possível observar que 64,29% delas foram declaradas admissíveis.

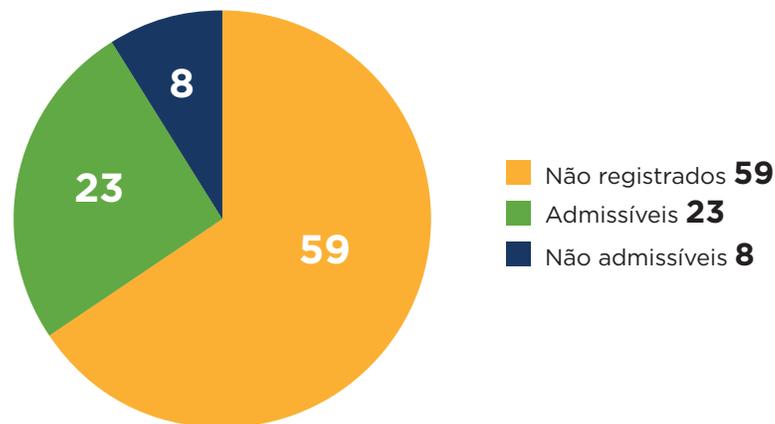
Gráfico 1. Reclamações recebidas de 2010 até 2022



¹⁴ No período de 2014 a 2022, com a Política atual vigente do MICI, 54% dos casos não registrados estavam claramente vinculados a uma das exclusões da política: dessa porcentagem, 70% não se enquadravam no escopo do MICI, mas se referiam a questões de compras, aquisições e contratos; alegavam práticas proibidas e corrupção ou estavam vinculados a questões de ética ou a questões financeiras ou administrativas. Por outro lado, 39% das reclamações não registradas entre 2014 e 2022 deviam-se à apresentação de informações incompletas.

No entanto, se focarmos a análise no período objeto desse documento, entre 2017 e 2022, o MICI recebeu um total de 90 queixas, das quais 31 foram registradas. Isso mostra que a proporção de casos registrados em ambos os períodos é semelhante (33,98% entre 2010-2022 e 34,44% entre 2017 e 2022). No entanto, é possível observar um aumento na taxa de admissibilidade de casos no período 2017-2022, ou seja 74,19% dos casos registrados foram admitidos para serem tramitados pelo MICI.

Gráfico 2. Reclamações recebidas de 2017 até 2022



Em relação a que função os Solicitantes decidiram usar no momento da apresentação da queixa ao MICI, entre 2017 e 2022, é possível observar que 21 dos 23 casos optaram pela Fase de Consulta¹⁵, e em apenas dois casos admissíveis os reclamantes optaram pela Fase de Verificação da Observância. O Gráfico 3 mostra que, dos 21 casos que optaram pela Fase de Consulta do MICI, em 6 ocasiões a análise realizada pela equipe do Mecanismo concluiu que não havia condições para iniciar um processo de resolução de disputas. Ainda assim, há dois casos, no fim de 2022, que seguiam no processo de avaliação das condições. Isso mostra que, entre 2017 e 2022, 61,90% dos casos transferidos à Fase de Consulta tinham as condições para um diálogo.

¹⁵ Nesses casos, os Solicitantes indicaram que desejavam passar por ambas as fases do MICI. Nessas circunstâncias, o gerenciamento sempre começa pela Fase de Consulta.

Gráfico 3. Análise dos 21 casos recebidos pela FC entre 2017 e 2022



Um elemento importante em relação à instituição geradora do projeto motivo da queixa é que, das 21 queixas processadas pela FC entre 2017 e 2022, apenas três foram projetos do BID Invest. Dessa maneira, é possível observar que 85,71% dos casos atendidos no âmbito da fase de resolução de disputas do MICI tiveram origem em projetos do braço público do Grupo BID. Essa tendência é ainda mais evidente nos 13 casos em que um processo de resolução de disputas teve início: apenas um deles refere-se a um projeto do BID Invest.

Outro aspecto importante a destacar é que mais da metade dos casos recebidos pela FC foram apresentados por comunidades locais, sem apoio de atores interessados. Por sua vez, dos 43% casos em que os dispunham de acompanhamento externo, o apoio que receberam veio de: a) organizações da sociedade civil em cinco casos; b) escritórios de advocacia em dois casos; c) líderes sociais que não são afetados diretos em um caso; e d) organismos públicos em um caso.

Entretanto, se observamos mais detalhadamente os 13 casos que começaram um processo na Fase de Consulta, dos cinco casos que foram apoiados por organizações da sociedade civil entre 2017 e 2022, em apenas um caso os tiveram apoio de uma OSC durante as fases de diálogo e negociação¹⁶. Por outro lado, das duas queixas apresentadas com apoio de escritórios de advocacia, uma iniciou um processo de diálogo, enquanto o segundo caso não tinha as condições para avançar para um processo de resolução de disputas. Em relação ao caso com apoio de organismos públicos, neste foi iniciado um diálogo com várias partes interessadas.

¹⁶ Além disso, é importante destacar que houve dois casos em que, ainda que as OSCs tenham acompanhado os Solicitantes na apresentação ao MICI, essas organizações se retiraram antes do início do processo de diálogo. Nos dois casos restantes, não houve condições para iniciar uma resolução de disputas.

Impactos alegados pelos Solicitantes e resultados alcançados na Fase de Consulta

Em relação aos 13 casos em que havia condições para iniciar um processo de escuta, como pode ser observado no Gráfico 4, as principais preocupações identificadas pelos estão associadas a impactos em suas condições de vida. Da mesma forma, há uma forte preocupação sobre os impactos que os projetos possam causar no ambiente, na saúde e nos patrimônios dos reclamantes. Assim, além dos impactos que alegam estarem sofrendo (ou que poderiam sofrer no futuro), os reclamantes normalmente destacam uma série de deficiências ou problemas com a implementação dos projetos. Nessas 13 queixas em que houve o início de um diálogo, na maioria delas os Solicitantes indicaram que não foram realizadas consultas adequadas e que não dispunham de todas as informações necessárias para analisar o projeto e seus impactos potenciais. Dessa maneira, é possível observar que as queixas costumam incluir alegações de “natureza substancial” (impactos em seus meios de subsistência, contaminação da água) com outras queixas de natureza “não material” (como serem consultados previamente e ter informações sobre o projeto).

Gráfico 4. Impactos alegados nas 13 Reclamações que iniciaram um processo de resolução de disputas

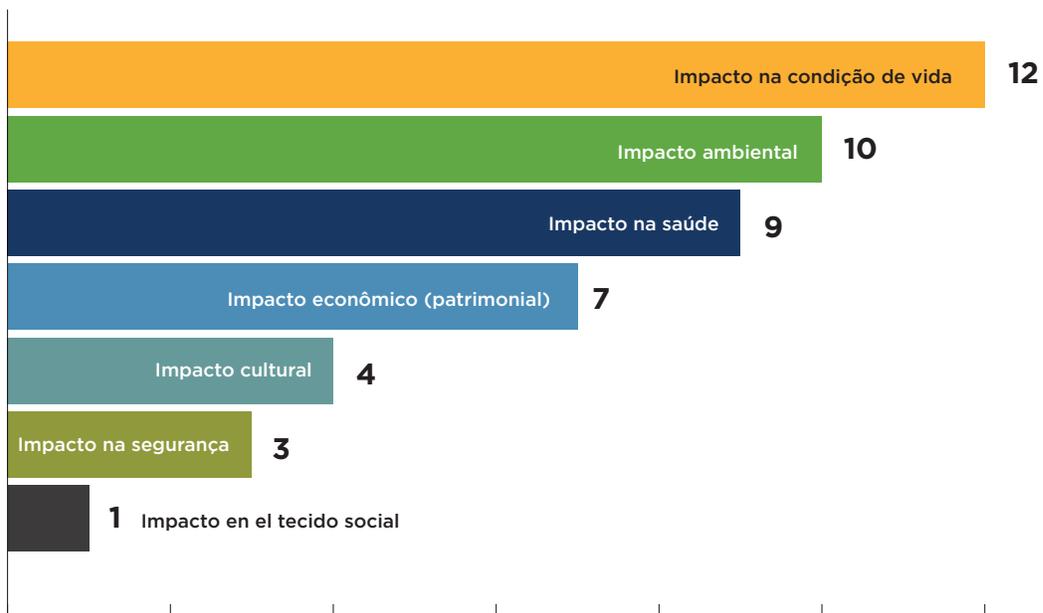


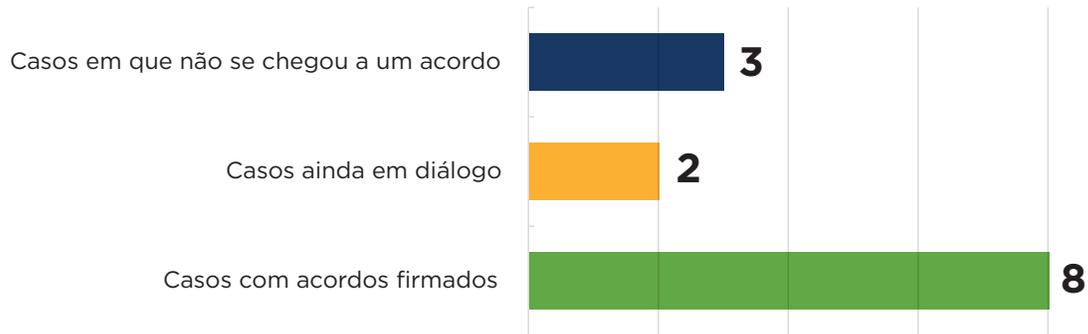
Gráfico 5. Outras alegações associadas às 13 Reclamações que iniciaram um processo de resolução de disputas



Por outro lado, analisando a distribuição geográfica dos 13 casos foram tramitados pelo MICI, fica claro que a maioria deles está localizada especialmente na América do Sul: sete na Argentina, dois na Colômbia e um no Equador. Os três casos restantes vêm da Costa Rica (dois) e do Haiti (um).

Como dito anteriormente, o objetivo final da Fase de Consulta é chegar a acordos que permitam atender às preocupações apresentadas pelos Solicitantes. O Gráfico 6 mostra que das 13 queixas que iniciaram um processo de resolução de disputas entre 2017 e 2022, no fim de 2022, oito delas foram concluídas com um acordo firmado entre as Partes; em dois deles os casos continuavam em diálogo; enquanto em outros três casos o processo de resolução de disputas terminou sem acordo entre as partes envolvidas.

Gráfico 6. Resultados do processo de mediação facilitado pelo MICI entre 2017 e 2022



Assim, é possível observar que um acordo voluntário foi firmado entre os Solicitantes, o Grupo BID e a Agência Executora em 72,27% dos casos (8 de 11) que o MICI facilitou um diálogo esse processo foi concluído.

Também vale destacar que, como mencionado anteriormente, a experiência de diálogos facilitados pelo MICI em projetos financiados pelo BID Invest foi escassa. Dos três casos recebidos entre 2017 e 2022, apenas um iniciou uma etapa de diálogo. Nesse caso, foram firmados acordos parciais, sem que houvesse um acordo final entre as Partes¹⁷. Por isso, todos os acordos finais facilitados pelo MICI nos últimos cinco anos foram projetos do setor público.

Assim, é importante destacar que, tal como estabelece a Política, o MICI tem o poder de monitorar o cumprimento dos acordos firmados. Essa função é absolutamente essencial para estimular a implementação dos compromissos assumidos e, assim, constatar que as soluções acordadas se tornem realidade para os envolvidos. Nesse sentido, dos oito casos que, entre 2017 e 2022, foram concluídos com um acordo firmado, em quatro deles foram implementados todos os compromissos assumidos e o caso já foi encerrado¹⁸. Os quatro casos restantes encontram-se em processo de implementação das ações comprometidas e são monitorados pelo Mecanismo.

17 Durante dois anos de diálogo foram firmados dois acordos parciais em questões de segurança rodoviária e pontes para pedestres, além de moradias e prédios. Apesar do progresso nessas duas áreas, não houve um acordo final sobre os cinco pontos da agenda e o caso foi transferido à Fase de Verificação da Observância.

18 O caso associado ao Metrô de Bogotá (0184) foi encerrado formalmente no primeiro trimestre de 2023, mas todas as ações do acordo foram implementadas até dezembro de 2022. Por isso, o caso foi incluído na amostra desse estudo como um caso já encerrado e com seu acordo implementado.

Entendendo os tempos de gerenciamento de casos

Outra questão relevante para a discussão de acesso à remediação é o gerenciamento dos prazos. Como indicado anteriormente, para que a remediação seja efetiva é importante que ela chegue em um tempo razoável. Nesse contexto, a Política do MICI estabelece prazos para cada uma das etapas da Fase de Consulta: 40 dias úteis para a Avaliação da Fase de Consulta, 12 meses para o diálogo cinco anos de monitoramento. Se convertermos esses prazos em dias corridos, isso significa que o tempo máximo permitido para um processo MICI seria de aproximadamente de 2.238 dias (sem considerar a possibilidade de solicitar prorrogações). Entre 2017 e 2022, para os casos que começaram e concluíram seu gerenciamento na FC (desde a Avaliação até o encerramento do caso) o tempo médio de gerenciamento foi de 396 dias corridos. Se observarmos essa mesma amostra de casos, desde o registro da queixa perante o MICI até o encerramento da Fase de Consulta, o tempo médio de gerenciamento para todos os casos recebidos pelo MICI que passaram por resolução de disputas entre 2017 e 2022 é de 485 dias corridos¹⁹. Essa informação considera 13 dos 21 casos gerenciados pela FC entre 2017 e 2022, nos quais: i) não houve condições para o diálogo; ii) os casos em que havia condições, um diálogo foi estabelecido e o caso foi monitorado e encerrado; iii) os casos em que houve condições para o diálogo, mas não foram firmados acordos e a Fase de Consulta foi finalizada. Na seção 3.C.ii os tempos de processamento são detalhados, com foco nas queixas que chegaram a um acordo e o seu monitoramento foi cumprido.

Outro aspecto relevante que emerge da análise do tempo médio de gerenciamento de casos da Fase de Consulta é que essa fase do MICI normalmente não solicita pedidos de prorrogação de prazos à Diretoria Executiva. De fato, entre 2017 e 2022, durante a etapa de diálogo, em apenas três dos 14 casos foram solicitadas prorrogações de prazo (Parque Industrial de Caracol no Haiti, Ruta del Cacao na Colômbia e GIRSU de Chascomús na Argentina). Para o caso de Caracol, a prorrogação foi de seis meses e foi possível chegar a um acordo final. Em relação à *Ruta del Cacao* (Rota do Cacau), a prorrogação (durante a pandemia) foi de um ano e não foi possível chegar a um consenso entre as Partes para firmar um acordo final. Por sua vez, no caso de Chascomús, a solicitação de prorrogação foi de nove meses para continuar com o processo de diálogo²⁰. Em relação às prorrogações de prazo durante a etapa de Avaliação, até o início da pandemia (2017 a 2020) não houve solicitação

19 No caso do Registro e Admissibilidade, a Política outorga cinco dias úteis para o registro e 42 para a admissibilidade (21 dias úteis para receber a resposta da Administração e outros 21 dias úteis para emitir o Memorando de Admissibilidade). Isso, sem levar em conta os possíveis pedidos de prorrogação, significa aproximadamente 63 dias corridos. Por isso, se somarmos os 63 dias corridos aos 2.238 da Fase de Consulta, o prazo máximo desde o Registro até o encerramento da Fase de Consulta seria um total de 2.301 dias corridos.

20 Essa prorrogação entrou em vigor em novembro de 2022, portanto, para o período compreendido por este documento, o processo ainda estava em fase de resolução de conflitos, aguardando a obtenção ou não de um acordo final.

de prorrogações, no entanto, durante a COVID-19, por diferentes motivos, três pedidos de prorrogação foram necessários. Em relação à etapa de monitoramento, entre 2017 e 2022, não foi solicitada nenhuma prorrogação de prazo.

A partir de todas as informações compartilhadas, há uma imagem clara do portfólio de casos tramitados pela Fase de Consulta do MICI, quais tipos de problemas são apresentados à equipe de resolução de disputas, quais são as características dos grupos que apresentam casos ao Mecanismo e quantos desses casos foram finalizados com acordos. A seguir, a análise dos resultados da Fase de Consulta é aprofundada, bem como sua relação com o fornecimento de soluções às comunidades que se consideram impactadas por projetos de desenvolvimento financiados pelo Grupo BID.

Entendendo os processos e seus resultados: uma análise detalhada dos casos gerenciados pela FC

Como especificado na seção anterior, a Fase de Consulta firmou acordos em oito dos 11 casos cujo processo de resolução de disputas foi concluído. Esta seção procura caracterizar as principais medidas que foram incluídas nos acordos facilitados pelo MICI e como essas medidas podem ser entendidas no âmbito dos tipos de remediação mencionados no Capítulo 2. Assim, aprofundamos a análise de caso dos quatro acordos cujas ações já foram implementadas, razão pela qual os casos foram encerrados. Mostraremos não apenas o que foi incluído nos acordos, mas também como foi a sua implementação. Entendendo a centralidade que as pessoas afetadas devem ter na conversa sobre o acesso à remediação, para a análise dos casos não foi realizada apenas uma revisão das informações secundárias, os Solicitantes de cada um dos quatro casos também foram entrevistados para conhecer suas perspectivas sobre o processo e seus resultados.

Assim, é importante destacar que alguns acordos firmados via Fase de Consulta são confidenciais. Por isso, para fins desta análise, todas as medidas foram tomadas de forma agregada e categorizadas de maneira geral, a fim de obter reflexões e experiências valiosas sem contrariar a vontade das Partes.

i.) Acordos facilitados pelo MICI: algumas reflexões gerais

Como mencionado no Capítulo 2, a noção de remediação inclui duas dimensões: a procedimental e a substancial. Nesse sentido, desde a Fase de Consulta do MICI há um esforço particular para que a metodologia utilizada no gerenciamento de cada caso responda às necessidades das Partes e ao contexto (político, social e cultural) do país, da região e das circunstâncias específicas da operação e da disputa. Reconhecendo a importância dos processos de acesso à remediação de serem legítimos, justos e efetivos, um dos princípios mais importantes no gerenciamento de um caso é o seu planejamento conjunto. Segundo as próprias Diretrizes da Fase de Consulta (MICI, 2018), a elaboração de um processo de resolução de disputas deve ser realizada tendo como “insumo principal as preferências metodológicas, de formato, culturais e linguísticas dos atores a quem estão destinados” (p.8, par.3,2).

Por sua vez, há três dimensões que todo processo de resolução de disputas planejado pelo MICI deve atender: i) os aspectos psicológicos das pessoas envolvidas no processo de diálogo; ii) os aspectos substanciais destacados como as “questões-chave” na Queixa, de maneira que o processo de resolução de disputas tenha uma finalidade claramente definida; e iii) os aspectos procedimentais. Dessa maneira, por meio de uma iniciativa de escuta planejada em conjunto e que atenda às três dimensões mencionadas, busca-se aumentar a confiança dos atores no processo, gerar certo sentido de propriedade para com ele e fortalecer a percepção de legitimidade e justiça das Partes no processo MICI.

Esse foco em como planejar um processo de resolução de disputas levou, por exemplo, à definição em conjunto com as Partes de lugares neutros nos quais o diálogo seria possível, ou a tradução de documentos oficiais do BID e do próprio MICI às línguas nativas dos Solicitantes além dos quatro idiomas oficiais do Banco. O planejamento conjunto também resultou no estabelecimento de condições muito restritas sobre o procedimento para compartilhar informação técnica, de modo que as comunidades afetadas possam avaliar essas informações antes dos encontros entre as partes e, assim, buscar a consultoria que considerarem necessária, esclarecer dúvidas e criar propostas. Em outras ocasiões, esse foco resultou na determinação de horários de início e de encerramento das sessões presenciais de escuta para permitir que os atores locais continuem suas atividades produtivas ou de cuidado, para estimular que todas as pessoas possam participar do diálogo de maneira efetiva. Além disso, como se verá mais adiante, um planejamento adequado ao contexto do país, da região, da obra e das necessidades dos atores levou, em vários casos, a uma flexibilização dos prazos estabelecidos na Política do MICI, acelerando os tempos de processamento e unificando as etapas de Avaliação e do processo de Fase de Consulta (diálogo). Estes são apenas alguns exemplos da diversidade de elementos que devem ser considerados durante o planejamento conjunto de um processo de resolução de disputas e que ressaltam a importância de ter

um envolvimento ativo dos atores na definição de como funcionará o espaço de escuta e negociação, tornando assim os processos cultural e socialmente apropriados.

Aspectos relevantes dos resultados alcançados

Gráfico 7. Distribuição geográfica de Acordos intermediados pelo MICI entre 2017 e 2022

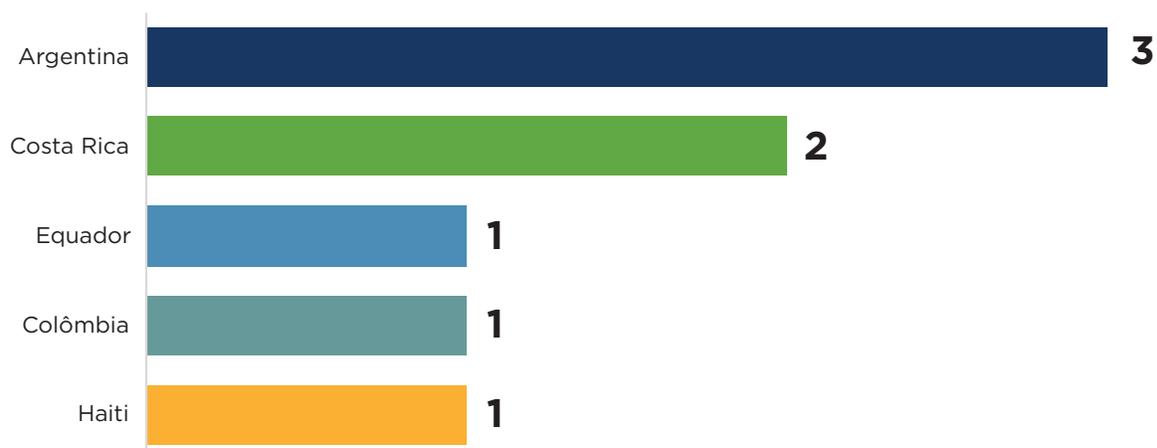
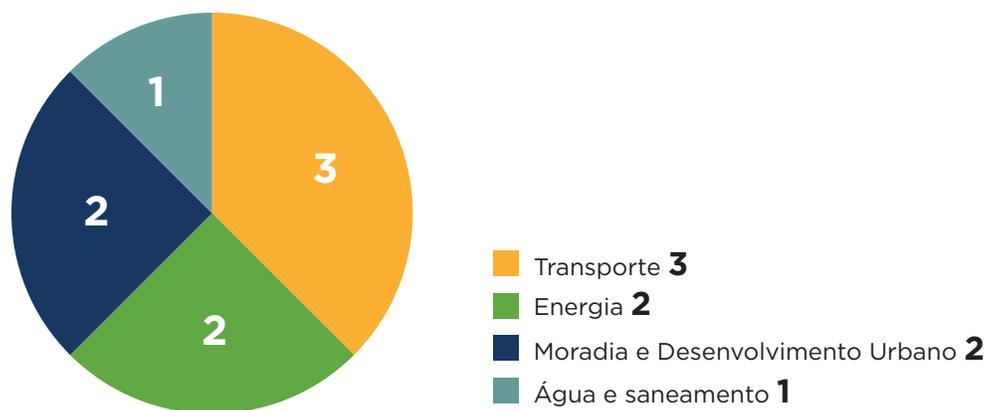


Gráfico 8. Setor a que pertencem os projetos



Concentrando-se nos oito casos em que o MICI intermediou acordos, emergem os seguintes dados: a) setor a que pertencem os projetos que motivaram a Queixa junto ao MICI, e b) a distribuição geográfica dos oito acordos alcançados.

Em relação à dimensão substancial dos acordos, há uma ampla gama de medidas e de soluções que são os resultados do processo facilitado pelo Mecanismo, mas que não estão necessariamente incorporadas ao texto do acordo final, embora tenham sido fundamentais durante a discussão. Por exemplo, há medidas ou acordos parciais, que podem ser de natureza procedimental, ou para gerar as informações solicitadas durante o diálogo, e não de natureza substancial. Além disso, muitas das medidas ou ações acordadas no âmbito do MICI não podem ser enquadradas facilmente nos tipos de remediação destacados no Capítulo 2.

Ainda nesse contexto, da revisão dos oito acordos, emerge um conjunto variado de medidas que podem ser enquadradas em uma das cinco formas de remediação identificadas (restituição, compensação, satisfação, reabilitação e garantia de não reincidência). O Gráfico 9 reflete a distribuição de medidas incluídas em tais acordos, segundo o tipo de remediação a que poderiam corresponder²¹. Como mencionado anteriormente, esse agrupamento não inclui aqueles acordos parciais que podem ter sido gerados durante o diálogo, mas que não foram incluídos no acordo final. Ainda assim, as medidas que não são facilmente identificáveis em uma das cinco formas de remediação foram excluídas dessa categorização. Por fim, uma sexta categoria foi adicionada, chamada “medidas preventivas”, que visa incluir aquelas soluções ou ações que buscam prevenir um dano, por exemplo, por meio de amostragem de água para analisar a quantidade e a qualidade, ou alterando o design de projetos para evitar possíveis danos, bem como a execução de testes técnicos que permitam comprovar que um componente do projeto não causará danos no futuro. Essa categoria busca refletir o trabalho que a função de resolução de disputas do MICI tem desempenhado no tratamento de “danos potenciais”, e que está de acordo com o foco abrangente que, segundo diversos autores, deve orientar a discussão sobre remediação.

21 Esclarecimento metodológico: a classificação e a distribuição das medidas segundo os tipos ou formas de remediação foi realizada pelo autor da presente Nota. Para isso, foi realizada uma revisão detalhada, cláusula por cláusula, de todos os acordos firmados pelo MICI nos casos identificados, incluindo informações de natureza confidencial. A partir dessa análise, bem como das entrevistas com os funcionários do MICI encarregados do gerenciamento desses casos, e das conversas com os Solicitantes, procedeu-se à categorização das medidas pertinentes levando em conta o objetivo dessas medidas e a definição de cada uma dessas formas de reparação, conforme a bibliografia consultada.

Gráfico 9. Distribuição de soluções alcançadas em Acordos intermediados pelo MICI, segundo a forma de remediação



Antes de entrarmos na análise detalhada do Gráfico 9, é relevante destacar que, em sete dos oito casos analisados, houve uma combinação de medidas correspondentes a diferentes tipos de remediação. Isso quer dizer que em 87,5% dos casos com acordos, medidas diversas de atenção aos problemas apresentados foram acordadas. Em cinco dos oito casos foram combinados pelo menos dois tipos de remediação, enquanto em dois casos foram combinados três tipos diferentes de medidas. Considerando o tipo de solução, é importante destacar que, em cinco dos oito casos, foram acordadas soluções que podem ser entendidas como de restituição, enquanto quatro dos oito casos foram acordadas medidas de prevenção. Em relação às medidas de compensação, elas estiveram presentes em cinco dos oito acordos alcançados.

Se as medidas incluídas nos oito acordos analisados forem divididas, é possível identificar um conjunto de 30 ações específicas que podem ser categorizadas conforme as cinco formas de remediação²². A distribuição dessas medidas segundo o tipo de remediação é mostrada no Gráfico 9. Se considerarmos essas 30 medidas como a amostra a ser analisada, podemos ver que as ações de compensação representam 36,67% das medidas incluídas nos acordos analisados (11 de 30)²³, enquanto as medidas de restituição e preventivas representam 26,67%

22 Além das cinco formas de remediação identificadas no Capítulo 2, nos gráficos e nas análises desse documento a sexta forma de “medidas preventivas” foi adicionada, como foi mencionado anteriormente.

23 Como dito anteriormente, em cinco dos oito casos analisados houve ações que podem ser categorizadas como de compensação, totalizando um total de 11 medidas. No entanto, dessas 11 medidas identificadas nos oito casos analisados, cinco delas se deram em apenas um caso. Por isso, 45% das medidas de compensação analisadas estão vinculadas a um dos oito casos estudados.

cada uma, seguidas pelas medidas de satisfação e de garantias de não reincidência com 3,23% cada uma.

Alguns elementos centrais emergem das informações acima. Em primeiro lugar, há uma tendência clara dos acordos facilitados pelo MICI incluírem uma combinação de medidas de reparação. Nesse sentido, a combinação de medidas que mais ocorreu nos casos analisados envolve ações de restituição e de compensação. Por sua vez, as medidas de compensação e restituição representam 19 das 30 medidas analisadas. Isso quer dizer que a maioria dos casos não se baseou em um tipo ou forma de solução, mas em uma combinação de medidas que reflitam a importância de tratar a questão do acesso à remediação a partir de uma perspectiva abrangente e não reducionista exclusivamente focada na compensação, como proposto por diferentes atores, instituições internacionais e organizações de direitos humanos e da sociedade civil.

Em segundo lugar, é possível observar que, como tipo de remediação utilizado, a compensação foi a mais frequentemente incluída nos acordos do MICI. Embora a nota de rodapé 23 tenha expressado que 45% das medidas de compensação identificadas se deram em apenas um dos oito casos analisados, é relevante destacar a presença desse tipo de medida nos acordos alcançados. Da mesma forma, vale destacar que, das 11 medidas de compensação incluídas, nenhuma delas incluiu um componente de pagamento em dinheiro. Entre as soluções analisadas nessa categoria estão as melhorias nas estradas, o suporte técnico aos reclamantes para que retomem suas atividades produtivas, o fornecimento de equipamento e de insumos, o suporte para a formação profissional, a construção de infraestrutura, entre outros. Em outras palavras, todas as medidas de compensação identificadas são de caráter não monetário²⁴.

Em terceiro lugar, embora a restituição como forma de remediação seja extremamente complexa, nos acordos dos MICI, foram incluídas medidas destinadas a restituir a situação dos solicitantes que alegam impactos negativos. Embora em muitas ocasiões possa ser difícil determinar com alguma certeza que existe uma restituição completa da qualidade de vida, dos meios de subsistência das pessoas, das capacidades produtivas ou comerciais, bem como do estado de um ecossistema, aproximadamente um quarto das medidas acordadas no âmbito da Fase de Consulta do MICI tem esse objetivo. Entre essas medidas, encontra-se o acesso a fontes de emprego para restabelecer os meios de subsistência, e a construção de

24 A literatura se refere quase que uniformemente aos conceitos de compensação monetária, não monetária, financeira ou não financeira. Em termos gerais, a compensação monetária ou financeira envolve um pagamento em dinheiro à(s) pessoa(s) compensada(s), a partir de um dano que pode ser quantificado. Normalmente, esse dinheiro é fornecido sem condicionalidades. Por sua vez, a compensação não monetária ou não financeira pode ser entendida como vinculada à provisão de bens, serviços ou outros elementos em favor do compensado, mas que não envolve uma transferência de dinheiro.

sistemas para assegurar o acesso à água, a ampliação de planos de reflorestamento, medidas destinadas à restituição de imóveis para moradia ou para fins comerciais, além do reparo em vias de tráfego fundamentais para as comunidades.

Em quarto lugar, é possível observar que os acordos facilitados pelo MICI têm um forco forte na prevenção, com quase um quarto das medidas analisadas sendo englobadas nessa categoria. Aqui, cabe lembrar que o MICI pode tratar de alegação de danos reais ou potenciais. Esse último item possibilitou o tratamento de queixas em que, ao chegarem ao MICI, o impacto negativo ainda não havia se concretizado. Ao analisar os elementos que explicam essa dinâmica, é possível observar que alguns projetos chegaram ao MICI em estágios iniciais de implementação. Por exemplo, em casos com alegação de impacto potencial a fontes de água, foram implementadas medidas de monitoramento da qualidade desse recurso hídrico. Outras medidas vinculadas à dinâmica preventiva estão voltadas à proteção de áreas consideradas de importância cultural e histórica, ou a elaboração de planos e implementação de ações destinadas a reduzir os riscos de acidentes rodoviários.

O quinto elemento que pode ser extraído do Gráfico 9 é que nas 30 medidas analisadas não há ações destinadas à reabilitação e há apenas duas medidas de satisfação (a interrupção de ações que, segundo os Solicitantes, estavam causando um impacto à saúde, bem como a interrupção de um impacto alegado no desenvolvimento de atividades produtivas dos Solicitantes) e uma medida de garantia de não reincidência.

Ficaram fora dessa análise uma ampla gama de ações ou soluções obtidas por meio de um processo de resolução de disputas facilitado pelo MICI, particularmente aquelas relacionadas às questões de acesso à informação e transparência, à elaboração e socialização de estudos técnicos, à promoção de uma participação cidadã ativa, bem como medidas destinadas a respeitar ou reforçar questões históricas, culturais ou identitárias. Esses elementos, embora possam não entrar na categoria de remediação “material”, tratam de outros aspectos do dano alegado pelos(as) reclamantes. Essas medidas que visam aumentar a voz das comunidades locais ou promover o acesso à informação como um direito humano devem ser entendidas dentro da ampla estrutura de fornecimento de soluções frente a disputas ambientais e sociais. Além disso, essas medidas foram, muitas vezes, um elemento central na garantia da legitimidade dos espaços de diálogo no fornecimento de informações importantes para a tomada de decisões acerca das medidas destinadas à remediação “material”.

Como é possível observar nas páginas anteriores, o trabalho da Fase de Consulta do MICI se concentrou em assegurar processos legítimos e em conformidade com as necessidades dos atores que, por sua vez, permitem criar as condições necessárias para chegar a um consenso sobre as soluções aos problemas apresentados pelas comunidades. Nesse contexto, foram incentivados espaços de resolução de disputas acessíveis e participativos, culturalmente

adequados e apropriados às dinâmicas do contexto, do projeto e do próprio conflito. Dessa forma, por meio dos acordos facilitados pelo Mecanismo foi possível chegar a uma variedade de soluções, combinando diferentes tipos de medidas para tratar dos problemas apresentados. Como alguns desses acordos estão em etapa de implementação, que é monitorada pelo Mecanismo, a seção seguinte faz uma análise mais detalhada dos casos que já foram encerrados. Isso possibilitará observar mais especificamente os resultados da implementação final dos acordos para prover soluções aos problemas das comunidades.

ii.) Acordos que provêm soluções. Uma análise detalhada de quatro casos da Fase de Consulta

Essa seção analisa mais profundamente os detalhes de quatro queixas em que os acordos já foram implementados e cujos casos já foram encerrados: LST San Vicente-Jama (Equador), Reventazón (Costa Rica), Rua Mitre (Bariloche, Argentina) e Metrô de Bogotá (Colômbia). Para essa análise foram utilizados documentos públicos produzidos no Mecanismo, bem como informações de natureza confidencial, documentos do Projeto e outras informações fornecidas pelos diferentes atores. Além disso, os Solicitantes dos quatro casos foram entrevistados, para obtermos de maneira clara e precisa suas percepções sobre o processo e os resultados alcançados. Os funcionários do BID que fizeram parte das equipes de projeto dos casos analisados também foram entrevistados.

Inicialmente, será apresentado um breve resumo de cada caso, refletindo as principais alegações feitas pelos Solicitantes, assim como os acordos alcançados no âmbito da Fase de Consulta. Depois, os casos e os resultados serão analisados detalhadamente, desde a dimensão processual até a substancial.

Para respeitar a confidencialidade das entrevistas realizadas, e os acordos que incluíam essa cláusula, não haverá referências pontuais a quem compartilhou determinada ideia ou opinião e nem a elementos específicos de um acordo em particular..



Caso Reventazón – Costa Rica²⁵

A Queixa foi apresentada por uma família de três pessoas que se dedicavam a atividades agropecuárias. Conforme a Queixa, a chegada do Projeto Hidrelétrico de Reventazón exigiu a expropriação de aproximadamente 4,7 hectares da sua propriedade onde, de acordo com a família, estavam localizadas duas fontes de água que eram usadas para obter o recurso hídrico necessário para seu rebanho e plantações. Os danos alegados estavam associados a: i) prejuízo econômico, visto que não poderiam alimentar seu rebanho e, portanto, sua produção e renda seriam reduzidas; ii) danos potenciais à saúde; iii) impactos psicológicos devido à incerteza da situação que sofriam com o projeto.

A Fase de Consulta do MICI realizou um processo reduzido, com uma metodologia de trabalho intensiva e unificando as etapas de Avaliação e o processo da Fase de Consulta. A solução acordada entre as Partes em abril de 2018 buscava restabelecer o acesso à água para o fornecimento aos animais e para irrigação, por meio da construção do sistema de captação, armazenamento e distribuição das águas das chuvas, e a incorporação dos Solicitantes a um programa de manejo sustentável de propriedades rurais. Uma vez firmado o acordo, o MICI monitorou o seu cumprimento durante 14 meses e encerrou o Caso em julho de 2019.

25 Para obter mais informações sobre o caso, o gerenciamento da FC e as soluções alcançadas, acesse a Ficha do Caso no Registro Público (<https://mici.iadb.org/es/cases/MICI-BID-CR-2017-0125&nid=21810>) e o One Pager chamado “A experiência do MICI no projeto hidrelétrico Reventazón” (<https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-898595437-156>).



Caso Linha de Sub transmissão San Vicente-Jama - Equador²⁶

Em abril de 2018, um grupo de 547 moradores de oito comunidades de Manabí apresentou uma Queixa ao MICI alegando uma série de impactos que poderiam ocorrer com a realocação da Linha de Sub transmissão (LST) San Vicente-Jama como parte do Programa de Reconstrução da Infraestrutura Elétrica das Áreas Afetadas (PRIZA, sigla em espanhol). Os Solicitantes destacaram os seguintes danos potenciais: a) obstrução das rotas de evacuação, dado o alto risco sísmico e de deslizamento de terra na área; b) impacto negativo na atividade turística da região; c) impactos na saúde das pessoas que habitam os arredores da LST; e d) impactos na flora e na fauna, particularmente em espécies protegidas.

A Fase de Consulta do MICI convocou e intermediou três sessões de diálogo que permitiram chegar a um Acordo em abril de 2019, cujos elementos centrais foram: a) revogar a realocação proposta para a LST e realizar reformas de potenciação e de manutenção da linha, respeitando o trajeto original; b) alterar a localização de uma das estruturas da linha para tratar da situação das moradias de uma família que se encontrava debaixo do trajeto atual da linha e que por isso alegam impactos negativos à sua saúde; c) a divulgação de estudos técnicos; e d) a divulgação da rota acordada e as medidas a serem implementadas. O MICI monitorou a implementação do acordo durante três anos e o caso foi encerrado em junho de 2022, quando foi constatado o cumprimento de todos os compromissos.

²⁶ Para obter mais informações sobre o caso, o gerenciamento da FC e as soluções alcançadas, acesse a Ficha do Caso no Registro Público (<https://mici.iadb.org/es/cases/MICI-BID-EC-2018-0131&nid=23507>) e o One Pager chamado “Para além dos acordos: a importância do tempo na resolução de disputas” (<https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-898595437-290>) disponível em espanhol.



Caso da Rua Mitre – Argentina²⁷

Um grupo de 287 proprietários e lojistas de Bariloche (Argentina) apresentou, em 28 de fevereiro de 2019, uma queixa ao MICI relacionada às obras destinadas a modernizar e tornar mais atraentes aos pedestres a rua Mitre, no centro de San Carlos de Bariloche. Nessa queixa, os Solicitantes levantaram uma série de impactos reais e potenciais, entre eles: a) impactos econômicos como resultado dos trabalhos da obra e de como o projeto afetaria o fluxo de clientes, o que levaria a uma diminuição das vendas no futuro; e b) a falta de acesso a informações.

A Fase de Consulta do MICI foi realizada usando uma metodologia intensiva e com prazos limitados, consolidando a Etapa de Avaliação e o Processo da Fase de Consulta. Após duas sessões de diálogo, foi firmado um acordo que atendia as principais preocupações do grupo reclamante, por meio de: a) alterações no projeto da obra, para prevenir ou mitigar impactos econômicos potenciais; b) a realização de um estudo de mobilidade para o micro centro de Bariloche para tratar de questões relacionadas a estacionamento de veículos, entre outros elementos; c) a realização de testes hidráulicos para evitar possíveis inundações; d) a instalação de espécies de árvores nativas, entre outros elementos. Entre junho de 2019 e julho de 2021, o MICI monitorou o cumprimento do acordo e encerrou o Caso quando foi constatado o cumprimento de todos os compromissos assumidos.

²⁷ Para obter mais informações sobre o caso, o gerenciamento da FC e as soluções alcançadas, acesse a Ficha do Caso no Registro Público (<https://mici.iadb.org/es/cases/MICI-BID-AR-2019-0144>) e o One Pager chamado “O poder do diálogo na transformação de um centro turístico” (<https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-898595437-158>) disponível em espanhol.



Caso do Metrô de Bogotá – Colômbia²⁸

Em 15 de fevereiro de 2022, um grupo formado por 17 cidadãos apresentou uma queixa ao MICI relacionada ao Projeto de investimento da primeira linha de Metrô de Bogotá. Entre essas pessoas estavam inquilinos de imóveis residenciais ou comerciais em Bogotá, e proprietários de imóveis. As principais alegações se associavam a impactos econômicos, à propriedade, às suas condições de vida e de saúde, como resultado dos processos de realojamento e desapropriação que faziam parte do projeto.

A Fase de Consulta do MICI realizou de maneira conjunta as etapas de Avaliação e de diálogo, convocando e intermediando oito sessões plenárias de trabalho na cidade de Bogotá. Como resultado, foram firmados seis acordos destinados a restituir as condições de vida e/ou das atividades econômicas dos Solicitantes. Assim, o MICI monitorou os compromissos assumidos durante 10 meses, nos quais foi possível constatar o cumprimento efetivo de todos os aspectos acordados e, logo, o caso foi encerrado²⁹.

28 Apresentamos de maneira resumida os impactos alegados e os elementos centrais do Acordo. Para obter mais informações sobre o caso, o gerenciamento da FC e as soluções alcançadas, acesse a Ficha do Caso no Registro Público (<https://mici.iadb.org/es/cases/MICI-BID-CO-2022-0184>).

29 Vale destacar que, ainda que o caso tenha sido encerrado em 2023, ele foi incluído no presente documento (cuja amostragem engloba de 2017 a 2022) porque todas as ações do acordo foram cumpridas antes do fim do ano de 2022. No início de 2023, o MICI realizou uma missão de acompanhamento e encerramento, quando o encerramento dos trabalhos foi formalizado.

Uma análise das soluções alcançadas

Essa seção destina-se a explorar, em detalhes, as bases para o desenvolvimento dos quatro processos de diálogo, e as soluções alcançadas, sempre a partir da perspectiva do acesso à remediação. Essa análise é realizada tratando primeiro da dimensão processual e depois da substancial.

Dimensão procedimental

Nessa dimensão, é possível identificar um conjunto de aspectos-chave: a) o planejamento conjunto dos espaços de resolução de conflitos; b) esquemas de construção e utilização de informação técnica; c) a atenção às assimetrias entre as Partes; d) o envolvimento de terceiros; e) o tempo necessário para alcançar soluções.

Desenho conjunto dos espaços de resolução de controvérsias. Esse aspecto destaca a importância de incluir ativamente a perspectiva dos diferentes atores, de modo que o processo seja moldado pelas suas preferências quanto a como deveria funcionar um espaço de resolução de conflitos. Além disso, a flexibilidade se mostrou ser um elemento fundamental no momento do planejamento conjunto de um processo de diálogo, para que os participantes estejam efetivamente no centro da cena. Dessa maneira, o planejamento conjunto flexível dos espaços de diálogo forneceu os elementos fundamentais para chegar a acordos que sejam suficientes, adequados temporalmente e razoáveis para todas as partes.

Nesse sentido, os solicitantes entrevistados relataram que suas perspectivas foram levadas em conta pelo MICI no momento do planejamento do processo e que houve aberturas para fazer modificações na metodologia proposta inicialmente. Ademais, destacaram que as metodologias usadas permitiram que as discussões fossem respeitadas e produtivas, gerando trocas e reflexões entre os participantes. Os entrevistados ressaltaram, também, que houve processos de escuta de suma importância, visto que não apenas ajudaram na busca de soluções, mas também demonstraram o interesse das diferentes partes na valorização de suas perspectivas e interesses. Por outro lado, conforme afirmaram os solicitantes entrevistados, isso foi possível não apenas pelos processos de escuta, mas porque a dinâmica do processo de resolução de conflitos construído de maneira conjunta e a intermediação do MICI permitiram que as pessoas participassem ativamente e de maneira segura.

Destacando o valor de planejar em conjunto os espaços que promovam o respeito e geram confiança, uma dos solicitantes entrevistados afirmou que os “gestos de humanidade ajudam muito durante o diálogo. Isso nos mostra que nos escutam, que somos importantes para eles nesse momento”. Por sua vez, o mesmo reclamante afirmou que o MICI “ajuda a trabalhar em um contexto de alta emotividade”. Nesse mesmo sentido, em entrevistas com funcionários

do BID, destacou-se justamente a importância de humanizar os projetos de desenvolvimento, de ser sensível às preocupações do(as) reclamantes e de entender a dimensão humana das pessoas que apresentam queixas.

Em relação ao tratamento dado pelo MICI aos Solicitantes, um dos reclamantes afirmou que o MICI prioriza a escuta, expressando que “todos vêm para lhe dar a solução, e você vem para ouvir”. Outro entrevistado destacou que o tratamento da Fase de Consulta do MICI foi muito bom e pessoal, e que o Mecanismo reagiu de maneira correta frente às situações de represálias, estando atentos e ativos. Nesse sentido, foi indicado que o MICI “foi constantemente cuidadoso para não vitimizar novamente [as pessoas afetadas]”. Esses elementos mencionados foram centrais na geração de confiança no espaço e no processo construído em conjunto.

Outro elemento associado à importância do planejamento conjunto foi a seleção de onde o diálogo se realizaria. Em todos os casos, o MICI buscou maximizar a confiança dos atores no espaço e promover um ambiente apropriado para uma discussão franca e produtiva. Nesta escolha, se buscou sempre ter atenção especial aos contextos sociais dos atores. Por exemplo, na Costa Rica, foi dada prioridade ao trabalho na propriedade rural dos Solicitantes e não na capital, visto que a viagem até lá era de aproximadamente três horas de carro. Isso implicaria que os Solicitantes deixassem suas atividades produtivas para participar do diálogo. Por outro lado, também na Costa Rica, o trabalho foi realizado em um intervalo de tempo que não afetou o desenvolvimento das atividades produtivas da família. No caso do Equador, foi decidido que o lugar fosse um local neutro. Isso permitiu oferecer um espaço seguro para todos os atores. Nesse sentido, os solicitantes em dois dos quatro casos analisados destacaram a importância de estabelecer um lugar neutro para as discussões entre as várias partes. Segundo eles, isso permitiu que se sentissem seguros e pudessem compartilhar seus pensamentos, críticas e propostas com confiança e franqueza.

Metodologia para construção e utilização de informação técnica. Chegar a um consenso sobre as metodologias para construção e/ou utilização de informações técnicas é especialmente relevante no momento de pensar projetos justos, transparentes e legítimos. Em muitas ocasiões, no momento de planejar em conjunto um processo de resolução de conflitos, pode ser valioso ter a perspectiva dos atores sobre seu interesse em produzir informações relevantes, bem como suas preferências em relação ao seu uso. Em um contexto de pós-verdade, de desinformação e de alta polarização, é fundamental entender que as informações técnicas podem causar efeitos positivos ou negativos em um processo de diálogo. Por isso, tanto no caso da LST no Equador, como na Reventazón e na Rua Mitre, houve discussões sobre o uso de informações técnicas. Em algumas ocasiões, essas foram realizadas durante o planejamento do processo e, em outras, durante o processo de diálogo, conforme foi surgindo a necessidade de contar com tais informações.

Alguns dos principais fatores que foram levados em conta para tornar as informações mais confiáveis e acessíveis, foram os seguintes: assegurar sessões plenárias de intercâmbio com especialistas encarregados de fazer os estudos, para que houvesse apresentações detalhadas e claras e que os atores pudessem fazer perguntas e comentários; a importância de reduzir potenciais barreiras na comunicação, seja de natureza idiomática ou pelo uso excessivo de termos técnicos que podem não ser compreendidos por alguns atores. Assim, em casos como a LST (Equador), Rua Mitre (Argentina) e Reventazón (Costa Rica) foi acordado que os estudos técnicos fossem compartilhados antes das sessões plenárias em que seriam apresentados, para permitir uma leitura e análise apropriada da informação.

Dessa maneira, o consenso alcançado entre os atores sobre como usar e/ou criar informações técnicas significou que esses produtos puderam ser usados de maneira positiva em três dos quatro casos do MICI analisados nessa seção. Essas informações técnicas, produzidas e/ou compartilhadas de maneira consensual e responsável, permitiram tratar de preocupações importantes para os Solicitantes, reduziram lacunas de informações e forneceram dados para se chegar a soluções aos problemas apresentados. Na Costa Rica, forneceram uma solução técnica sobre como restituir o acesso à água, enquanto no Equador permitiram embasar a tomada de decisão sobre o melhor trajeto para a LST, o que levou a realização de alterações no desenho original do Projeto. No caso de Bariloche, as informações técnicas produzidas permitiram fornecer elementos para pensar em uma política pública que pudesse atender a uma das principais preocupações apresentadas pelos comerciantes.

A atenção às assimetrias entre as partes. O MICI realizou várias reuniões bilaterais com todos os atores em todos os casos. Esse tipo de encontros atende a diferentes objetivos paralelamente, mas um deles é fornecer assessoramento e capacitação aos atores, quando pertinente. Por exemplo, no caso da Costa Rica, foi realizado um exercício de construção de cenários com os Solicitantes, o que permitiu dar mais ferramentas às famílias em seu processo de discussão interna e de análise sobre quais poderiam ser os resultados do processo, bem como os riscos e oportunidades das suas estratégias. Assim, nos quatro casos analisados nessa seção, houve discussões com alguns dos atores a fim de fortalecer suas capacidades de escuta e de negociação, para reduzir as assimetrias e melhorar o funcionamento do espaço de resolução de conflitos. Pontualmente, em um dos casos, foi fornecida uma capacitação em negociação estratégica tanto para o grupo de solicitantes como para os representantes do Cliente, antes do início das reuniões plenárias. Nesse sentido, quatro dos cinco reclamantes entrevistados indicaram que o acompanhamento, a consultoria e a orientação fornecida durante todo o processo foram de suma importância. Destacaram que esse apoio de assessoramento permitiu, entre outras coisas, que desenvolvessem estratégias de negociação e que participassem das discussões com mais informações e mais bem preparados. Apenas um dos cinco solicitantes entrevistados indicou que, ainda que

valorizasse o assessoramento do MICI, em algumas ocasiões, essa assessoria não produziu os resultados esperados ou considerou que as análises conjuntas não foram úteis.

Outro elemento importante em relação à atenção às assimetrias e ao acompanhamento dos Solicitantes é que em nenhum dos quatro casos analisados os Solicitantes receberam apoio ou assessoria de atores independentes (OSCs, organizações de base, escritórios de advogados, entre outros) na apresentação de sua queixa e durante sua participação nos processos de diálogo. Em relação a esse ponto, dois dos cinco solicitantes entrevistados destacaram que seria bom se o MICI compartilhasse com os reclamantes a existência de organizações da sociedade civil que fornecem apoio às comunidades para o gerenciamento de suas queixas frente aos IAMs e que os colocassem em contato com essas entidades. Segundo eles, isso poderia ajudar a corrigir as assimetrias, especialmente quando se trata de comunidades vulneráveis. Embora tenham expressado que o MICI contribui de maneira valiosa, eles consideram que existe uma desvantagem por parte dos reclamantes em participar de uma mesa de diálogo e que em algumas ocasiões o apoio técnico de uma OSC poderia ser útil.

Por outro lado, em termos do papel de consultoria que a Fase de Consulta do MICI realiza com as Partes antes e durante o processo de diálogo, em entrevistas com funcionários do BID, também ficou claro a importância de reconhecer que nem todos os atores sabem realmente como participar de um processo de resolução de conflitos e/ou de negociação. Nesse sentido, é importante que essa consultoria e explicação constante do processo MICI seja realizada com os três atores participantes. Um elemento que apareceu várias vezes nas entrevistas é a ideia de “concessão”: muitas vezes, ao avaliar o início de um processo MICI, a ideia de que uma negociação exigirá “ceder muito” (por qualquer parte dos atores) e/ou a interrupção de um projeto (por parte da agência executora e do Banco) pode gerar incentivos negativos. Poder explicar como funciona o Mecanismo e explicitar que tipo de medidas e resultados podem ser alcançados, usando exemplos de outros casos, parece ser um elemento-chave para alguns entrevistados e que deveria ser parte da interação inicial do MICI com todos os atores.

O envolvimento de atores interessados. O papel de terceiros foi relevante em pelo menos dois dos quatro casos analisados. A identificação e a inclusão correta de terceiros em um processo de resolução de disputas se relacionam à efetividade desse processo. No caso da Rua Mitre, o papel da prefeitura de San Carlos de Bariloche foi absolutamente fundamental. Mesmo não constituindo uma “parte”, segundo a Política do MICI, e nem um executor secundário no âmbito do Projeto, a prefeitura tinha poder de policiamento sobre a obra, além de um interesse intrínseco nas obras que eram realizadas em uma das ruas emblemáticas da cidade. Assim, como era o nível de governo mais próximo e mais presente, havia uma relação anterior com os comerciantes. Somado a isso, o avanço das obras significava que qualquer acordo possível deveria ser de rápida implementação, o que exigiria a aceitação e

o compromisso de todos os atores. Por isso, também foi incorporado ao diálogo a empresa empreiteira que pode oferecer algumas especificações técnicas e seu assessoramento geral em relação ao que era viável, e como diversas ferramentas ou propostas poderiam tratar das preocupações apresentadas. Dessa maneira, na mesa de diálogo, estavam presentes os financiadores do Projeto, os executores do crédito recebidos do BID, a empresa que implementaria parte dos compromissos assumidos, bem como os responsáveis políticos de um projeto especialmente sensível e de clara relevância estratégica.

No caso do Equador, a própria estruturação da operação e a forma de implementá-la fez com que a mesa de diálogo tivesse a participação do Ministério da Energia e dos Recursos Naturais Não Renováveis (quem era tecnicamente a Agência Executora do crédito) e do Programa PRIZA, criado para realizar essas atividades de reconstrução, e a CNEL EP, a empresa pública que, além de operar a obra, também oferecia consultoria técnica para o Ministério em relação ao planejamento, supervisão e implementação das obras. Essa diversidade de atores estatais possibilitou a realização de um processo que exigiu muita coordenação entre diferentes entidades para responder aos problemas levantados pelos Solicitantes. Além de facilitar a coordenação e cooperação entre atores relevantes, essa composição da mesa permitiu reunir as diferentes contribuições técnicas necessárias para resolver o problema e criou as condições para que o processo de tomada de decisões fosse rápido e eficiente.

Tempo requerido para alcançar soluções. Esse elemento conecta a dimensão processual à dimensão substancial, que será analisada na seção seguinte. Entender o tempo que leva para implementar as soluções aos problemas apresentados pelos Solicitantes inclui elementos anteriores à chegada da queixa ao MICI (por exemplo, o tempo que os reclamantes levaram no processamento da sua queixa em instâncias anteriores, como os mecanismos de projeto ou da Administração do Grupo BID), bem como elementos vinculados ao planejamento de um processo facilitado pelo MICI (desde a valorização dos resultados em instâncias de diálogo anteriores, até a proposição de metodologias intensivas) e da própria realização do diálogo. Além disso, a dimensão temporal também se vincula ao substancial da reparação: uma solução que não chega e/ou não é implementada em um prazo apropriado pode ser esvaziada de seu significado de reparação. Para ser efetiva, a remediação deve ser apropriada para o momento. Dessa maneira, a noção de “tempo” é importante para o planejamento de um processo, mas também tem um forte impacto nas perspectivas dos atores sobre as possíveis alternativas de solução que o espaço MICI pode gerar, e como essas soluções responderiam aos seus problemas.

Durante as entrevistas realizadas, alguns Solicitantes destacaram a frustração de não poder resolver os problemas logo no início e inclusive o desgaste criado pela apresentação de uma queixa em diferentes instâncias. Solicitantes de três dos quatro casos analisados indicaram que passou muito tempo até que eles pudessem começar a conversar no âmbito

do Mecanismo. Os entrevistados observaram que os processos anteriores à Fase de Consulta do MICI (seja a etapa de admissibilidade do Mecanismo e/ou as interações prévias com o Banco ou com o Cliente) geram às vezes frustrações, cansaço e desgaste, o que reduz as expectativas de realmente chegar a um acordo. Além disso, uma das pessoas solicitantes enfatizou a enorme dedicação pessoal que foi necessária não apenas para entender e conhecer o Mecanismo, mas também as políticas do BID. Esse reclamante afirmou também que manter discussões com outros cidadãos para lhes explicar o Mecanismo foi um trabalho árduo e que, em todas as instâncias preparatórias, bem como durante a escuta, cada minuto investido em apresentar e defender a queixa era tempo em que o seu comércio não estaria funcionando, ou que teve de pedir ajuda a familiares ou amigos para continuar sua atividade produtiva.

Esses sentimentos influenciam as preferências metodológicas das partes na participação de um diálogo, como priorização de processos rápidos. Por todos esses motivos, alguns dos Solicitantes afirmaram que, quando fosse possível, seria positivo encurtar os tempos que o processo anterior leva até chegar a uma instância de escuta facilitado por um ator imparcial como o MICI.

Nesse contexto, o Gráfico 10 permite observar os tempos de processamento dos quatro casos analisados nessa seção, nos quais a implementação dos acordos já foi finalizada.

Gráfico 10. Tempo médio de processamento de uma queixa que alcançou e implementou um acordo



Após identificar as perspectivas dos Solicitantes em relação ao tempo que leva até iniciar um diálogo facilitado pelo MICI, com foco no que o próprio Mecanismo pode responder, o Gráfico 10 demonstra que o tempo médio de gerenciamento no MICI (desde o Registro da queixa até seu encerramento) nos quatro casos analisados foi de 910 dias corridos. Desse prazo, a etapa de Registro e Admissibilidade representa, em média, 13,85% do tempo de gerenciamento, o que significa aproximadamente 126 dias corridos. É importante destacar que, em dois dos quatro casos analisados, foram outorgadas prorrogações ao prazo de admissibilidade, a fim de que o Banco e o Cliente pudessem tratar do problema antes da intervenção da Fase de Consulta do MICI³⁰. Essa etapa inicial de Registro e Admissibilidade analisa se a queixa é efetivamente de competência do MICI, por meio da análise dos conteúdos da Queixa, para observar se cumpre as previsões da Política, e da identificação das principais questões apresentadas pelos Solicitantes.

Uma vez superada a etapa de Registro e Admissibilidade, começa o trabalho da Fase de Consulta. O prazo máximo previsto na Política MICI para as três etapas da FC é de 2.238 dias corridos. Nos quatro casos mencionados, observa-se que, desde a Avaliação à da Fase de Consulta até o encerramento da solicitação, o tempo médio de gerenciamento foi de 784 dias corridos, representando 35% do tempo disponível na Fase de Consulta. Aqui surgem pelo menos dois elementos importantes: a) a velocidade para chegar aos quatro acordos analisados; e b) a importância do Acompanhamento de Acordos na duração do gerenciamento.

Em relação à velocidade para chegar aos quatro acordos analisados, é importante destacar que em três deles as etapas de Avaliação e de resolução de disputas foram realizadas de maneira unificada. Isso tende a reduzir significativamente o tempo de processamento. A adaptação da metodologia para trabalhar de maneira rápida, unificando fases, relaciona-se com a importância do planejamento conjunto e com a sensibilidade às necessidades dos atores e ao contexto do projeto. Além disso, a atuação rápida permitiu o aproveitamento das janelas de oportunidade que se apresentaram, já que as alternativas de soluções disponíveis eram maiores. Isso foi especialmente importante nos casos de Rua Mitre, do Metrô de Bogotá e da LST no Equador.

Em relação ao monitoramento dos acordos, o Gráfico 10 permite concluir que a maior parte dos dias necessários para o gerenciamento dos quatro casos analisados são explicadas pela Etapa de Acompanhamento do MICI: em média, essa etapa envolve 647 dos 784 dias corridos. Em outras palavras, 82,5% do tempo médio de gerenciamento na Fase de Consulta dos quatro

³⁰ Apesar desse tempo extra para os Solicitantes, o Cliente e o Banco resolverem o problema sem a intervenção do MICI, não foi possível tratar da queixa e, assim, teve início um processo de resolução de disputas facilitado pelo MICI. Nesse contexto, é importante destacar que uma prorrogação de prazo antes de iniciar o gerenciamento na Fase de Consulta pode, em algumas situações, gerar impactos negativos nos futuros processos de resolução de disputas.

casos analisados foram investidos em monitorar o cumprimento dos acordos alcançados. O acompanhamento de acordos é um diálogo 2.0 e representa uma etapa fundamental no ciclo de provimento de soluções: a cristalização dos acordos em ações concretas que respondam aos problemas das comunidades que recorreram ao processo do MICI.

É importante reconhecer que a amostragem de casos para a análise do gerenciamento de tempo é pequena, além de contar com particularidades (como a fusão das etapas de análise e de resolução de conflitos em três casos). Isso não diminui a importância do gerenciamento rápido de casos realizado pelo MICI, mas indica que, possivelmente, à medida que aumente a quantidade de casos encerrados, os períodos de gerenciamento aumentarão, especialmente naquelas queixas de alta complexidade que exigem negociações estendidas ao longo do tempo em contextos desafiadores e nas quais exista uma diversidade de fatores que impactam a possibilidade de tratar de maneira rápida as queixas feitas pelas comunidades. Por exemplo, um dos principais casos gerenciados pela Fase de Consulta do MICI está associado ao projeto do Parque Industrial de Caracol, no Haiti. Nesse caso, o processo de resolução de disputas levou 18 meses, dado que requereu uma prorrogação de prazo aprovada pela Diretoria Executiva e, no fim de 2022, já havia sido cumprido quatro anos de monitoramento. Outro exemplo é a *Ruta del Cacao* (Rota do Cacau), na Colômbia, gerenciada pela Fase de Consulta de maneira quase inteiramente virtual devido aos efeitos da pandemia e na qual não houve um acordo final. Esse caso solicitou prorrogações da etapa de análise (que levou um total de quatro meses) e do processo de resolução de conflitos (que levou dois anos).

Dimensão substancial

Concentrando-se agora nos resultados dos processos de resolução de conflitos do MICI, é possível identificar cinco elementos relevantes a serem analisados: a) as expectativas iniciais antes do processo da Fase de Consulta; b) os tipos de medidas de solução incluídas nos acordos facilitados pelo MICI; c) a percepção dos Solicitantes com respeito aos resultados alcançados; d) o financiamento das medidas de solução; e) o papel do monitoramento de acordos.

As expectativas iniciais. A perspectiva daquelas pessoas que se consideram afetadas é fundamental não apenas para o planejamento de um processo de resolução de conflitos, mas também para sua conclusão. Os resultados alcançados são considerados satisfatórios? Para entender a resposta a essa pergunta, é muito importante compreender quais eram as expectativas iniciais daquelas pessoas ao chegarem ao MICI. Essencialmente, a distância

entre essa expectativa inicial e a solução alcançada é relevante para entender as percepções sobre a importância dos resultados alcançados.

Nesse ponto é importante diferenciar dois aspectos: as expectativas sobre o que poderiam obter no processo e a solução concreta que os solicitantes preferiam. Em termos de expectativas sobre o que poderiam obter no processo, a partir das entrevistas realizadas, foi possível observar que quatro dos cinco reclamantes não tinham grandes expectativas. Às vezes, isso se deve à desconfiança entre os atores, à frustração com instâncias prévias de diálogo ou de negociação e também ao próprio desconhecimento sobre o MICI e seus processos. Além disso, há um declínio na valorização, no respeito e na confiança nas instituições, que também afeta as expectativas dos Solicitantes, visto que suas contrapartes em um potencial diálogo facilitado pelo MICI são instituições públicas e privadas.

Em relação às soluções esperadas ou favorecidas pelos diferentes grupos de solicitantes, foi constatado que, com maior ou menor nível de detalhe, os reclamantes conseguiram articular um conjunto de soluções esperadas para as queixas apresentadas. Desde obter uma compensação maior até propostas de mudanças no design do projeto, os solicitantes tinham certa clareza sobre suas propostas de solução, mesmo quando não tinham certeza se o processo os conduziria a tal resposta. Em alguns casos, o início do processo de escuta e/ou do processo de avaliação de condições do MICI ajudaram os Solicitantes a terem mais clareza sobre como poderia funcionar o espaço de resolução de conflitos e o que era viável obter por meio dele. A interação com o Mecanismo e já na fase de resolução de disputas com os outros atores, permite obter mais informações, conhecer os interesses e posições de todas as Partes e, assim, começar a analisar de maneira mais detalhada a viabilidade de algumas das pretensões iniciais, o que permite também uma calibração mais precisa das expectativas de solução.

Tipos das medidas de solução. Conforme destacado na seção 3.c.i, as medidas incorporadas aos acordos facilitados pelo MICI são variadas. Há acordos processuais, acordos vinculados a prazos que devem ser cumpridos, compromissos associados ao acesso à informação e participação cidadã e, é claro, acordos de natureza material. Dessa maneira, os compromissos que podem ser analisados sob a lente das formas de remediação identificadas no Capítulo 2 são apenas uma parte dos elementos que entram em jogo em um acordo facilitado pelo MICI, todos eles destinados de uma forma ou outra a prover soluções aos problemas apresentados. Por exemplo, entre os quatro acordos que serão analisados nessa seção, existem pelo menos 13 medidas que podem ser consideradas como de acesso à informação, de geração de informações técnicas relevantes para a tomada de decisões ou de participação cidadã. Todos esses elementos foram, cada um em sua própria medida e contexto, altamente relevantes para o processo geral, embora não tenham sido “a solução” em si para o problema concreto. Como observado anteriormente, muitas das queixas alegam falta de consulta, falta de acesso



Sessão de diálogo para a queixa do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Rio Reconquista | Argentina

a informações e de análise de risco adequadas, além do “impacto material”, a principal alegação.

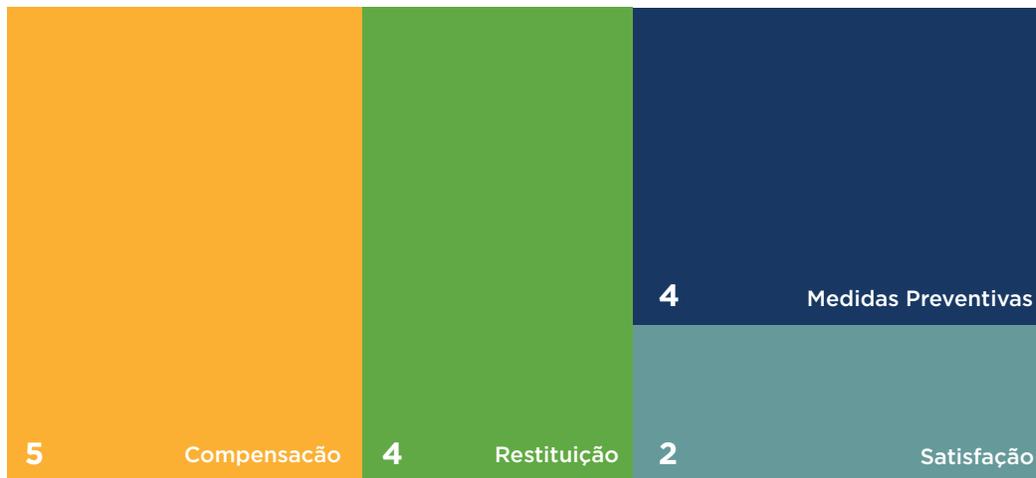
Os acordos facilitados pelo Mecanismo incluem, em várias ocasiões, cláusulas cuja responsabilidade recai sobre o coletivo de Solicitantes. Essas ações vão desde a obtenção das permissões e autorizações necessárias para construir ou usar várias infraestruturas que fazem parte do acordo, até o pagamento de dívidas que possuem e que devem ser canceladas para avançar com os compromissos assumidos, passando pela garantia do acesso da equipe de projeto a determinadas áreas da comunidade para limpeza e manutenção das obras. Dessa maneira, na maioria dos casos, todos os atores têm responsabilidades a serem cumpridas no âmbito de um acordo facilitado pelo MICI.

Nesse sentido, para analisar o conteúdo de um acordo e em especial para compreender os diversos interesses que cada ator busca atender em uma mesa de diálogo, é necessário ter uma perspectiva ampla e não perder de vista a complexidade e a variedade de elementos, responsabilidades e ações que fazem parte de um processo de resolução de disputas, e que devem ser incorporadas aos acordos alcançados entre os atores em conflito. As soluções

concretas e materiais são de suma importância para os Solicitantes, mas sua avaliação e análise não devem diminuir a relevância das diversas ações cruciais para a obtenção de acordos e para o provimento de soluções concretas às comunidades que alegaram impactos pelos projetos de desenvolvimento.

Tendo feito o esclarecimento acima, ao analisar os quatro casos de referência, há pelo menos 15 ações ou soluções que poderiam ser categorizadas dentro das “formas de remediação” identificadas no Capítulo 2 desse estudo. A distribuição dessas medidas conforme as cinco formas de remediação, mais a categoria de “medidas preventivas”, pode ser observada no Gráfico 11 a seguir³¹.

Gráfico 11. Soluções alcançadas em acordos MICI que já foram encerrados, segundo o tipo de remediação



A distribuição dos tipos de medidas é similar a analisada no Gráfico 9, quando foram categorizadas as medidas de oito acordos facilitados pelo MICI entre 2017 e 2022. Para aqueles acordos que já foram implementados, e cujos casos já foram encerrados, a distribuição das 15 ações segundo as seis categorias analisadas seria a seguinte: i) 33,33% podem ser entendidas como soluções que buscam compensar; ii) 26,67% estão destinadas a restituir um impacto negativo alegado; iii) 26,67% como soluções que buscam prevenir danos; e iv) em 13,33%

31 Esclarecimento metodológico: a classificação e a distribuição das medidas segundo os tipos ou formas de remediação foi realizada pelo autor da presente Nota. Para isso, foi realizada uma revisão detalhada, cláusula por cláusula, dos quatro acordos analisados, incluindo informações de natureza confidencial. A partir dessa análise, bem como das entrevistas com os funcionários do MICI encarregados do gerenciamento desses casos, e das conversas com os Solicitantes, procedeu-se à categorização das medidas pertinentes levando em conta o objetivo dessas medidas e a definição de cada uma dessas formas de reparação, conforme a bibliografia consultada.

dos casos, as medidas estão destinadas a prover satisfação, entendida nessa instância como a interrupção de um impacto alegado.

A partir disso, é possível observar uma distribuição similar entre as medidas destinadas a compensar, a restituir e a prevenir danos potenciais como principais resultados obtidos durante um espaço de diálogo facilitado pelo MICI. Nessa mesma linha, é importante destacar novamente que, para a categoria de compensação, em nenhuma das cinco medidas analisadas inclui-se efetivamente um pagamento em dinheiro. Dessa maneira, as ações podem ser entendidas como “compensação não monetária” e incluem a incorporação de planos de capacitação que, por sua vez, também fornecem insumos para impulsionar as atividades produtivas dos reclamantes; a construção de infraestrutura solicitada pelos Solicitantes para restabelecer seus meios de vida; o suporte técnico e jurídico para identificar novos imóveis de restituição, isenções fiscais ou benefícios fiscais, entre outras.

Em relação às medidas que poderiam ser chamadas de restitutivas, o desafio indicado pela bibliografia surge com relação à busca pela “restituição completa”. Por exemplo, em um dos acordos analisados é possível observar medidas que visam restituir o acesso à água, por meio da construção de infraestrutura destinada a captar, distribuir e armazenar água. Embora seja difícil calcular quanta água disponível havia antes do projeto, ou pelo menos quanta água usavam os Solicitantes (não havia uma linha base clara), a solução obtida fornece água de maneira eficiente e constante, e inclusive foi desenvolvida para prevenir o impacto potencial de estações de estiagem. Em outro caso, foram assegurados os recursos necessários para a substituição ou a restituição de imóveis destinados à moradia ou ao comércio, tanto para os proprietários como para os inquilinos que alegavam ter sido impactados pelo projeto financiado pelo BID. Nesse contexto, cabe destacar que reproduzir exatamente as mesmas condições pode ser complexo e, no caso das atividades comerciais, pode levar um tempo a restabelecer o fluxo de clientes. Em muitas ocasiões, para definir com certeza o nível de restituição obtida, seria necessária uma avaliação posterior, após um tempo razoável, que analisasse a situação “final” do reclamante.

Em relação às medidas preventivas, um exemplo claro pode ser encontrado no caso do Equador, cujo acordo final facilitado pelo MICI permitiu alterar o design do projeto, modificando o trajeto da linha de sub transmissão e, assim, evitar a ocorrência dos diferentes impactos que traria essa infraestrutura, segundo o coletivo de reclamantes. Outras medidas de natureza preventiva estavam ligadas à realização de testes e pesquisas que permitissem assegurar o funcionamento adequado de diferentes componentes de um projeto. Essas medidas mostram que, ainda que o MICI não possa tratar de queixas sobre projetos que não tenham sido aprovados pela Diretoria Executiva, em algumas ocasiões, há a possibilidade de realizar ações de cunho preventivo, evitando a materialização das ações que, segundo os reclamantes, causaria um dano.

Outra questão interessante de analisar é o nível de relação e vinculação entre as propostas de solução aos problemas dos Solicitantes obtidas nos acordos, e o tipo de projeto que o Grupo BID financia. De acordo com a análise dos diferentes casos, em termos gerais, as medidas não se “limitaram” a ações que podem ser incluídas de forma limitada nas atividades do Projeto. Isso demonstra certa flexibilidade que é absolutamente fundamental em um processo de resolução de conflitos cujo objetivo é chegar a um consenso sobre soluções criativas para os problemas apresentados. Por exemplo, o projeto da Rua Mitre não incluía entre seus componentes um Plano de Mobilidade, mas a sua elaboração permitiu não apenas tratar de uma das principais preocupações do coletivo dos reclamantes, mas também continuar a fornecer informações valiosas sobre a relação entre o Banco, a prefeitura de San Carlos de Bariloche e a Agência Executora. Em outros casos, as medidas se encontram diretamente relacionadas ao plano do Projeto (como no Equador) ou podem estar vinculadas a alguma das ações incluídas nos Planos de Gestão Ambiental e Social, ampliando ou complementando as medidas elaboradas pelo Banco e seu cliente.

Um aspecto importante e que relaciona as expectativas das partes e os tipos de medidas acordadas, é a delimitação de quais soluções são viáveis em um processo MICI e quais não são. Nesse sentido, em conversas com funcionários do Banco, um aspecto importante é abordado, ou seja, os tipos de medidas e seu alcance são altamente influenciadas pelo marco de políticas ambientais e sociais. Esse marco, que orienta as ações do BID, fornece um mapa inicial de onde é possível buscar as soluções. Dessa maneira, as soluções que podem ser alcançadas no âmbito do MICI seriam viáveis sempre e quando cumpram (ou não infringam) o marco de políticas do Banco.

Nesse contexto, o marco de políticas está estreitamente vinculado à ideia de flexibilidade mencionada anteriormente, visto que fornece os “limites” do processo para os funcionários do Banco, mas também lhes oferece (junto ao seu cliente) um espaço no qual podem propor e implementar soluções criativas. Embora, às vezes, haja circunstâncias que justifiquem “ir além” do que é estabelecido pela política (isto é, ser mais amplo do que o estabelecido no marco, mas sem contradizê-lo), algumas das trocas de informações com funcionários do BID revelaram que, normalmente, a identificação das áreas de convergência entre os interesses dos Solicitantes e as possibilidades fornecidas pelo marco de políticas é fundamental para chegar a um consenso sobre as soluções viáveis. Por outro lado, o “risco” da flexibilidade com as medidas de solução seria, segundo revelam as entrevistas, criar precedentes que indiquem que o Banco promoveria medidas “x” ou “y” em determinadas circunstâncias e, portanto, que esse antecedente possa se converter na expectativa de todos os atores em circunstâncias similares.

A percepção dos Solicitantes sobre os resultados alcançados. Em 80% dos solicitantes entrevistados (quatro de cinco) houve uma indicação de estarem satisfeitos com os resultados



Reunião com as partes da queixa sobre o Programa de Água Potável e Saneamento (PayS) para Centros Urbanos | Argentina

alcançados por meio dos acordos facilitados pelo MICI. Devido às particularidades do caso, em uma das quatro queixas analisadas dois solicitantes foram entrevistados. Um deles afirmou que considerava que suas condições de vida não tinham sido remediadas em sua totalidade como resultado do processo MICI, apesar de reconhecer que todos os elementos acordados foram cumpridos.

Entre os solicitantes que se consideravam satisfeitos com as soluções alcançadas, destaca-se a importância do papel do MICI. Afirmam que a presença do Mecanismo, bem como a escuta promovida, permitiu encontrar um meio-termo entre as partes e, assim, chegar a consensos. Esse aspecto de chegar a consensos através de um “meio-termo” é fundamental, visto que conecta a questão das percepções e das demandas iniciais com a avaliação dos resultados finais. Todos os reclamantes entrevistados que avaliaram as soluções alcançadas destacam que o acordo é o melhor que poderiam ter alcançado e que ele tratou dos seus problemas. Em praticamente todos os casos, os reclamantes reconhecem que diversas opções foram avaliadas (algumas fornecidas por eles e outras pelas suas contrapartes) e que as medidas acordadas eram adequadas para responder às suas demandas. Nas palavras de um entrevistado, “foi resolvido da melhor maneira possível e tudo bem. Era uma negociação, e por isto sabíamos que teríamos que ceder. Ficou claro para nós o que não podia não estar”.

Isso vincula-se a uma questão fundamental em um processo de negociação e que é discutido na literatura sobre acesso à remediação: as concessões que acontecem em um processo de diálogo e/ou de negociação. Nesse ponto, os cinco reclamantes entrevistados indicaram que sabiam que era muito provável que teriam que fazer alguma concessão para obter acordos. Ninguém supunha que poderiam terminar o processo com exatamente o seu “pedido” ou demanda inicial. A partir das entrevistas realizadas, constatou-se que, para a maioria dos reclamantes, a solução foi deixar claro os pontos em que não haveria concessões e, em seguida, ser flexível na forma como chegaram a uma solução razoável que abrangesse os interesses centrais da sua reclamação. De acordo com uma dos solicitantes entrevistados, a chave está em serem estratégicos e em saber que há demandas que podem causar mais conflitos em vez de soluções. Para essa pessoa, é importante compreender que as outras partes também terão que ceder e que esse processo também pode resultar em dificuldades para elas. Por isso, a razoabilidade nos pedidos é uma parte central do “ser estratégico”. Outro aspecto importante de “ser estratégico” está associado ao reconhecimento de quais alternativas são viáveis e quais, por diferentes motivos, não são.

Nessa mesma linha, em três dos quatro casos analisados, os solicitantes afirmaram que se apresentaram a outras instâncias de queixas³² além do MICI e que as respostas obtidas no processo do Mecanismo foram melhores que as oferecidas por outras instâncias, ou que foi a única na qual conseguiram obter uma resposta concreta. Dessa maneira, a análise de qual é a melhor alternativa de resposta nas diferentes instâncias de queixa disponíveis também desempenhou um papel importante para que os Solicitantes chegassem a acordos no MICI.

Em relação à discussão sobre a “remediação parcial” que pode ocorrer em um processo de diálogo, é importante recuperar a perspectiva de um dos solicitantes entrevistados. Essa pessoa, apesar de se sentir satisfeita com o acordo implementado, considera que sua capacidade produtiva não está 100% restabelecida em comparação com a situação anterior à chegada do projeto financiado pelo BID, especialmente em vista de possíveis expansões futuras de seus negócios. No entanto, quando a perspectiva dessa pessoa foi consultada durante a entrevista, sua resposta foi contundente: “dizer que a solução foi parcial é tirar o mérito do processo”. Outro reclamante, em uma situação semelhante, reconheceu que o restabelecimento dos seus meios de vida (atividade econômica) era realmente complexo, entendendo que a natureza do projeto e as medidas de gerenciamento social implicariam em uma mudança substancial. Entretanto, segundo sua perspectiva, a partir do acordo do MICI foi possível manter aproximadamente 70% dos clientes do seu comércio, considerando, assim, que foi remediado com base no consenso alcançado.

32 Entende-se o conceito de “outras instâncias de reclamação” de maneira ampla, para incluir reclamações a governos locais, outros IAMs, direitos de petição, denúncias legais, entre outros.

Voltando-se ao único solicitante dos cinco entrevistados que considera não ter sido remediado, é interessante destacar a conexão entre as expectativas iniciais (analisadas anteriormente) e sua perspectiva sobre os resultados do processo. Durante a entrevista, esse Solicitante reconheceu que suas perspectivas em relação ao que poderia obter eram muito altas e inclusive destacou que foi possível chegar a um acordo porque tanto ele como o cliente fizeram concessões. Ele também destacou que tudo o que foi acordado foi realizado, mas que ainda assim não considera que suas condições de vida foram restabelecidas. Por isso, sente que está pior do que antes da chegada do Projeto. Consultado sobre quais seriam alguns dos motivos por que não se considerava remediado, mencionou uma queda nas vendas do seu comércio, que segundo sua análise, se deve ao fato de que, no momento da assinatura do acordo, alguns critérios não foram levados em consideração na seleção de medidas de remediação. No entanto, vale destacar que o próprio Solicitante afirmou que essas ausências não se deram por má-fé, mas pela pressa de chegar a acordos que resultou em um processo rápido e que era difícil prever algumas das situações que finalmente o impactaram durante a implementação da solução acordada.

O financiamento das medidas de solução. Há um crescente interesse por parte de alguns atores em conhecer não apenas que tipos de medidas são alcançadas em um processo de resolução de conflitos, mas também *quem financia* essas medidas. No caso das várias medidas analisadas nesse documento, há evidências de que as fontes de financiamento são diversas. Em algumas ocasiões, os fundos vêm do orçamento próprio do projeto, enquanto em outras instâncias, as Agências Executoras podem contribuir à solução apresentada. Da mesma forma, no âmbito dos acordos facilitados pelo MICI, o BID também contribuiu com recursos próprios à implementação de algumas medidas pontuais.

A partir das entrevistas realizadas, destaca-se pelo menos dois elementos a serem considerados: o tipo de medida ou ações que exigem financiamento e a magnitude do custo dessas medidas. Em relação ao primeiro elemento, o BID já contribuiu em algumas ocasiões com seus próprios recursos para estudos técnicos. Também há outros estudos que foram realizados com fundos do projeto. Isso é importante já que a questão do tipo de ações que poderiam ser financiadas pelo BID foi levantada em diferentes entrevistas com os funcionários do Banco. Nesse sentido, há uma percepção entre alguns entrevistados que o Banco deveria apoiar a agência executora na avaliação de alternativas, estudos e propostas, e que seria responsabilidade do cliente custear a(s) solução(ões) acordada(s). Dessa forma, o Banco poderia contribuir com a busca de soluções desde uma perspectiva de suporte técnico. Logicamente, em termos administrativos, o financiamento de análises e estudos técnicos é mais viável que custear infraestruturas ou outros tipos de medidas.

Com relação ao segundo elemento, vários funcionários do BID observaram que, quanto maior for a magnitude do custo da medida, maior será a dificuldade de se chegar a um acordo.

Conforme essa perspectiva, se o custo da(s) medida(s) de solução for muito alto, podem surgir maiores obstáculos para esse compromisso ser parte de um processo voluntário de construção de consenso. Durante as entrevistas, destacou-se que, em alguns casos, a magnitude do custo que teria uma solução poderia resultar em dificuldades na aprovação e implementação de tal despesa pelos funcionários encarregados. Dessa maneira, os mecanismos para “justificar” os gastos consideráveis e não previstos poderiam funcionar como obstáculos para chegar a um acordo sobre soluções de forma voluntária. Conforme essa perspectiva, não apenas é necessário levar em conta a vontade da instituição que recebe o financiamento do Grupo BID para resolver o problema e quanto investir nessa solução, mas também os riscos associados à aprovação desses gastos pelos funcionários responsáveis.

Por outro lado, como resultado das entrevistas, outro desafio pode ser destacado no momento de pensar no financiamento de medidas de reparação em situações em que a operação em questão já foi encerrada. Um fator que pode tornar a situação ainda mais complexa é se, além do projeto estar encerrado, o Cliente ou Agência Executora que estava encarregado do projeto já não existir mais. Nesse contexto, as opções de remediação e do seu financiamento podem ver-se reduzidas.

Nessa situação, é importante lembrar que o objetivo de um processo de resolução de disputas é resolver os problemas apresentados e não delegar responsabilidade. O Mecanismo deve, portanto, assegurar que as medidas acordadas sejam efetivamente implementadas e que os problemas apresentados sejam resolvidos. Nesse sentido, em muitos casos, a criatividade das soluções possibilita o uso de recursos que não necessariamente dependem do Projeto, mas que possibilitam responder às questões da agenda no âmbito do diálogo. Como mencionado anteriormente, as medidas de compensação analisadas foram de natureza não monetária, fazendo uso de uma ampla gama de opções que os atores tinham em mãos e que permitem usar componentes do projeto, de outras iniciativas que estão em operação e outros processos em andamento que sejam realizados pelo executor ou pelo próprio Banco, entre outras possibilidades.

Por isso, determinar a metodologia e a forma do financiamento das soluções não faz parte do escopo de competência do MICI. Assim, a informação e o conhecimento técnico do Mecanismo para realizar propostas de financiamentos ou emitir opiniões sobre determinadas propostas é limitado. Portanto, o trabalho do Mecanismo não é determinar e nem chegar a um acordo sobre quem financia as medidas acordadas, nem com qual instrumento isso é feito. Esses aspectos não costumam ser um “tema da agenda” do Processo MICI e são altamente dependentes do contexto. Nesse sentido, a vinculação entre a medida acordada e o responsável pelo seu financiamento não é linear e é mais bem definido caso a caso, sem a intervenção específica do MICI.

O papel de monitoramento dos acordos. Para que as medidas acordadas sejam efetivamente implementadas e as preocupações apresentadas tratadas, o acompanhamento dos acordos obtidos é absolutamente fundamental. Em termos práticos, o monitoramento funciona como um “diálogo 2.0”, no qual as Partes continuam interagindo assiduamente para supervisionar o cumprimento do acordo e para buscar soluções a qualquer imprevisto que surja durante a implementação das ações acordadas. Para assegurar esses intercâmbios contínuos, os acordos do MICI normalmente incluem a formação de um Comitê de Acompanhamento, formado por representantes das Partes e facilitado pelo Mecanismo.

Uma vez alcançado os acordos, é normal que haja desafios para sua implementação. Esses desafios podem ser de natureza administrativa (por exemplo, atrasos em licitações para avançar com determinadas ações), bem como logística ou vinculados a determinados elementos dos acordos. Nos diferentes casos analisados, houve algumas dessas situações: em Bariloche, as partes concordaram em modificar parte do acordo para atender à preocupação dos Solicitantes de que as árvores a serem plantadas deveriam ser nativas; em Reventazón, não havia disponibilidade de acesso em tempo hábil a tanques de água com a dimensão originalmente estipulada; e no Equador, surgiram dificuldades com a empreiteira e com uma licitação pública posterior para selecionar outra firma para realizar os trabalhos do Projeto. Em todas as circunstâncias descritas, as estratégias para superar tais contratempos foram: a) adaptabilidade para entender que o contexto e outras situações podem afetar o que foi acordado originalmente; b) flexibilidade para buscar soluções adequadas; e c) não perder de vista que o objetivo dos acordos não são as ações incorporadas neles, mas responder às preocupações apresentadas na Queixa. Dessa maneira, o trabalho conjunto durante a etapa de acompanhamento dos acordos é fundamental para assegurar a efetividade de um processo de resolução de disputas.

IV.

Conclusões

contribuições da resolução de disputas no fornecimento de soluções às comunidades afetadas

A principal função dos mecanismos de prestação de contas de instituições financeiras de desenvolvimento que realizam tarefas de diálogo e resolução de conflitos é prover às comunidades que se veem afetadas por projetos um espaço para chegar a soluções aos impactos negativos alegados. Nas palavras de um dos Solicitantes entrevistados, “o importante é que resolvam meu problema, não que concordem comigo ou me peçam desculpas”. Por isso, o objetivo principal dessa Nota foi explorar as contribuições da resolução alternativa de conflitos no acesso à remediação, e em particular aquelas contribuições da Fase de Consulta do MICI.

A partir da sistematização dos casos compartilhados, das entrevistas conduzidas e da análise realizada, é possível concluir que a Fase de Consulta do MICI contribui como um canal institucional efetivo e estruturado para chegar a soluções consensuais que atendam aos problemas da comunidade. Como foi observado no Capítulo 3, entre 2017 e 2022, foram firmados acordos em 72,27% dos casos cujo processo de resolução de conflitos iniciou e encerrou nesse período. Quatro dos oito acordos já foram implementados, o que permitiu encerrá-los e dar uma resposta aos problemas das comunidades. Os casos restantes estão em meio à implementação. Além disso, foi observado no Capítulo citado que 80% dos solicitantes entrevistados afirmaram estarem satisfeitos com os resultados obtidos na Fase de Consulta do MICI.

Chegar a esse resultado foi possível graças a uma série de elementos-chave da prática do MICI em particular, e do campo de resolução alternativa de conflitos em geral. Esses elementos representam uma contribuição fundamental da Fase de Consulta do MICI, visto que incrementam as chances de gerar processos que forneçam soluções consensuais. A partir da investigação realizada, é possível identificar pelo menos os seguintes cinco aspectos: a) soluções concretas e integrais; b) potencializar o valor de um ator imparcial; c) flexibilidade e rapidez; d) gerenciamento humano do conflito; e) estratégias de atenção às assimetrias.

Além desses elementos mencionados, cabe destacar que a investigação também permitiu identificar pelo menos duas questões relevantes que influenciam as possibilidades de chegar a soluções consensuais e que devem ser analisadas e consideradas no momento de encarar um processo de resolução de disputas. Essas questões, que em algumas ocasiões podem ser menos visíveis ou mais difíceis de medir, são: a) o gerenciamento de expectativas e b) o alinhamento dos incentivos na resolução de disputas.

A seguir, são apresentados os principais aspectos associados a questões e elementos mencionados, como resultado da investigação realizada.

Elementos-chave que contribuem para um processo de resolução de disputas

Soluções concretas e integrais: processo, substância e monitoramento. Os processos de resolução de disputas facilitados pela Fase de Consulta do MICI favorecem um foco integral: levam em consideração a dimensão processual e substancial; combinam diversos tipos de propostas de soluções frente à diversidade das alegações apresentadas; e conta com um papel ativo e central dos afetados. Em termos do processo, a participação ativa das comunidades locais, bem como o diálogo e a atenção às suas preocupações, permite que um senso de dignidade seja restaurado a esses coletivos sociais. Dessa maneira, o processo de resolução de disputas torna-se não apenas o meio para alcançar respostas materiais, mas também o espaço no qual o papel das comunidades locais é revalorizado e seu conhecimento e experiência são reconhecidos. Como mostrou o Relatório de Encerramento do caso da Rua Mitre em Bariloche, todos os atores participantes valorizaram profundamente o espaço de diálogo gerado, o fluxo de informação, as discussões construtivas apesar das diferenças de opinião e o aprendizado obtido. Esse espaço permitiu a construção de uma sinergia entre o “conhecimento técnico” dos especialistas e o “conhecimento prático” dos cidadãos.

O processo facilitado pelo Mecanismo permitiu a inclusão de medidas destinadas a compensar os Solicitantes, a restituir suas condições de vida e/ou a prevenir a ocorrência de potenciais danos. Além disso, o espaço MICI permitiu atender às demandas associadas à falta de informação e de participação, compartilhando informações sobre o projeto, gerando novos estudos técnicos e envolvendo ativamente os reclamantes em diferentes instâncias. Em poucas palavras, a Fase de Consulta do MICI facilita espaços nos quais as soluções excedem os aspectos materiais. Visto que as alegações incluem diferentes tipos de impactos, os acordos obtidos são “amplos” e não há apenas uma ação que seja “a solução”, mas são um conjunto de respostas que busca atender integralmente à situação apresentada pelos reclamantes. Dessa maneira, a gama de medidas acordadas atende aos problemas de natureza econômica, sanitária ou produtiva, bem como a criação de espaços que revalorizem a palavra das comunidades locais.

Entretanto, não basta chegar a acordos. Para fornecer soluções é crucial monitorar a sua implementação. Nos quatro casos analisados, o MICI ocupou, em média, 82% do seu tempo de gerenciamento acompanhando os compromissos assumidos pelas Partes. É na cristalização dos acordos em obras, em estudos e em espaços de participação que as soluções se tornam reais. Assim, o monitoramento do cumprimento fornece o espaço e a flexibilidade necessária para tratar de imprevistos que possam surgir. Entendendo o monitoramento como uma nova instância de diálogo entre as partes, o MICI conseguiu buscar alternativas de solução quando, por diferentes motivos, algum componente dos acordos originais não pôde ser cumprido.



Visita de campo para a queixa Autopista 4G Ruta del Cacao | Colombia

Potencializar o valor de um ator imparcial. Nos quatro casos analisados em profundidade e, em geral, na carteira gerenciada pela FC, houve tentativas anteriores à chegada do MICI de resolver o problema apresentado pelas comunidades locais. Entretanto, essas instâncias não conseguiram gerar soluções que fossem satisfatórias e/ou suficientes para todos os atores. Isso pode ocorrer por vários motivos, que não são o objetivo desse documento, mas permite analisar um elemento: o papel de instâncias como a Fase de Consulta do MICI, que atuam como ator imparcial, na obtenção de soluções consensuais que atendam de maneira geral aos problemas das comunidades. Diferentes pessoas entrevistadas, tanto os funcionários do Banco como os representantes dos Solicitantes, destacaram o valor do trabalho do MICI e a sua capacidade de criar instâncias de resolução de conflitos e de diálogo, mesmo em contextos de alta emotividade.

Entretanto, o Mecanismo não opera apenas em contextos altamente emocionais, mas também em contextos de polarização extrema e pós-verdade, nos quais os níveis de confiança nas instituições e nos cidadãos são historicamente baixos. Ainda assim, em muitas ocasiões, a Fase de Consulta do MICI trabalha em situações em que o cansaço predomina no diálogo: as experiências anteriores que não são satisfatórias podem reduzir os incentivos e a vontade de iniciar um novo diálogo (nesse caso, sob a intermediação de um ator imparcial como o MICI)

e, em muitos casos, tendem a exacerbar disputas e níveis de animosidade. Por isso, construir estruturas institucionais que possam gerar certa confiança inicial, não necessariamente entre os atores em conflito, mas no processo em si, é uma tarefa fundamental. Esse é um elo fundamental para que possam ser construídas pontes para chegar a soluções consensuais. Para executar essa tarefa, é necessário, muitas vezes, dispor de um ator imparcial como o MICI, que tenha capacidade e experiência na questão.

Um elemento fundamental para que a incorporação de atores imparciais tenha maiores possibilidades de chegar a soluções satisfatórias é o seu envolvimento antecipado no ciclo do conflito. Com o passar do tempo, em situações de conflito aberto e ativo, existem condições para o surgimento de novas tensões que tendem a minar a confiança, para que as narrativas se tornem mais beligerantes e para que a frustração aumente em relação a processos de resolução de disputas bilaterais fracassados que mal predispõe as partes para encarar um novo processo de diálogo. Tudo isso prejudica a possibilidade de encontrar soluções criativas e efetivas.

A passagem do tempo também significa que as oportunidades oferecidas pelo contexto específico do momento podem ser perdidas, ou podem afetar o horizonte de possibilidades em termos de quais medidas são viáveis conforme o estado atual do projeto. O menu de opções tende a ser mais amplo em etapas iniciais dos projetos e o custo (seja técnico, econômico ou político) da implementação de medidas alternativas também costuma ser menor. Por isso, embora o MICI seja parte de um ecossistema de queixas (em termos gerais e também dentro do próprio Grupo BID), é importante que esteja claro que sua capacidade de ação e de obter soluções consensuais será maior quanto antes ele for ativado.

É importante destacar que um ator imparcial não deve ser visto apenas como uma forma de abordar o gerenciamento de conflitos a partir de uma perspectiva das comunidades locais, mas também como uma ferramenta para o Grupo BID e seus clientes. O repertório de medidas que podem ser usadas pelas comunidades para manifestar a sua discordância ou oposição a um projeto é variado: desde campanhas em redes sociais e meios de comunicação, abertura de processos legais na justiça local e internacional, até mobilizações e bloqueios. O MICI possibilita a institucionalização e a canalização de demandas que, se não forem atendidas, podem gerar impactos operacionais e de reputação. Novamente, o papel do ator imparcial será mais efetivo quanto maior for a credibilidade da sua imparcialidade, e terá maior margem de manobra quanto mais cedo ele for envolvido.

Flexibilidade e rapidez no gerenciamento de casos. Como é mencionado constantemente na literatura sobre acesso à remediação, é importante que os processos (e os resultados) sejam adequados. Para atender a esse critério, a flexibilidade é uma qualidade fundamental dos mecanismos de resolução de disputas como o MICI. Os processos realizados na Fase de

Consulta se baseiam em uma extensa e rigorosa análise do contexto, nos quais as capacidades e as necessidades das Partes são levadas em conta. Um princípio central é o planejamento conjunto dos processos de resolução de conflitos, apoiando-se continuamente não apenas na experiência técnica dos funcionários do MICI, mas também no conhecimento, na experiência e na preferência dos atores envolvidos. Isso permite voltar a atenção para a pertinência cultural dos processos elaborados e facilitados pela Fase de Consulta. Dessa maneira, a metodologia de gerenciamento de cada caso busca refletir e valorizar as necessidades dos atores, os elementos facilitadores e restritivos do contexto (seja político, social, cultural ou do projeto), as preferências em termos de dinâmica e duração do processo, a necessidade de acesso à informação e a importância de dispor de serviços de tradução ou interpretação simultânea, entre outros fatores.

Outro elemento fundamental da flexibilidade para obter soluções efetivas se relaciona com quem faz parte de um processo de resolução de disputas. Aqui vale destacar o seguinte: a Política do MICI, diferentemente de outros IAMs, destaca que a Administração do Grupo BID (seja seu braço público ou privado) é um ator que participa do diálogo. Isso foi absolutamente fundamental no trabalho do MICI, visto que seu papel foi extremamente relevante para obter soluções consensuais. No entanto, em algumas ocasiões é necessário ir mais além dos Solicitantes, dos Clientes e do Banco para alcançar soluções efetivas, adequadas e sustentáveis. A flexibilidade da Fase de Consulta do MICI permitiu a incorporação de atores interessados que foram essenciais na obtenção de soluções, como foi visto na análise dos casos. Dessa maneira, tanto o envolvimento do Banco como a flexibilidade da FC na incorporação de outros atores relevantes são fatores que diferenciam os processos do MICI de outros IAMs.

Outro aspecto fundamental no fornecimento de soluções é fazer uso da flexibilidade para acelerar o gerenciamento dos casos quando for necessário. Isso se baseia no princípio de que o provimento de soluções deve ser adequado em relação ao tempo. Como mostrado no Capítulo 3, a Fase de Consulta do MICI possibilitou a obtenção de acordos com processos de diálogo e de negociação rápidos nos quatro casos analisados. Isso foi facilitado pelo planejamento de esquemas de trabalho em que houve unificação das fases de análise das condições e de diálogo, reduzindo sensivelmente o tempo de gerenciamento. Nesse contexto, poder identificar as janelas de oportunidade foi essencial para que as respostas disponíveis fossem suficientes e adequadas em relação às necessidades dos Solicitantes e às possibilidades das agências executoras e do Banco. Evitar processos longos, quando as condições permitem, é fundamental para explorar ao máximo um dos benefícios dos mecanismos não judiciais de reclamação, ou seja o potencial de serem mais rápidos no fornecimento de soluções que outras instâncias de reclamação.

O gerenciamento humano dos conflitos. Todos os Solicitantes entrevistados afirmaram que o tratamento dado pelo MICI a eles foi muito atencioso e acessível. Em conversas com funcionários do Banco foi mencionado a importância de compreender a dimensão humana dos problemas apresentados, de serem sensíveis àqueles que se manifestam e de escutar ativamente às comunidades locais para poder entender e resolver. Em contextos com altos níveis de conflito e, como já foi dito anteriormente, de desconfiança e de polarização, a aposta da Fase de Consulta do MICI é de gerar relações com os atores que participam dos seus processos e que essas relações permitam o planejamento e a implementação de um processo de diálogo respeitoso e inclusivo.

Um elemento essencial dessa construção de relações é o tempo compartilhado. A equipe da Fase de Consulta prioriza um contato fluido com todos os participantes, por meio de espaços de diálogo entre as partes, reuniões bilaterais, chamadas por *WhatsApp*, *Teams* ou *Zoom* e estabelecendo um vínculo aberto e sensível. Esses espaços buscam fornecer um canal para escutar a voz das comunidades no âmbito dos projetos de desenvolvimento e, assim, garantir espaços que sejam seguros e confiáveis para todos os atores. Nesse trabalho de relações, há também o objetivo de construir capital social, investindo esforços para melhorar o relacionamento entre os atores locais (comunidades e executor, seja público ou privado), visto que o espaço de diálogo pode acabar, o MICI pode se retirar, mas esses atores continuarão vivendo nas localidades e compartilhando espaços, iniciativas e inclusive outros projetos.

Por outro lado, um gerenciamento humano dos conflitos sociais significa reconhecer que apresentar queixas não é um processo simples e nem agradável. As comunidades locais, em muitos casos, chegam a instâncias como o MICI após empreender enormes esforços na busca de soluções e sentem frustração com a falta de respostas, com um alto custo emocional e investindo muito tempo próprio, de suas famílias e de suas atividades produtivas. Seu trabalho não é apresentar queixas e nem gerenciar projetos, mas eles assumem esse papel por causa de um dano que acreditam que está sendo ou pode ser causado a eles. Não há dúvidas de que o processo de atenção às queixas tampouco é simples para os funcionários do Banco ou para os representados dos clientes e agências executoras, e que suas necessidades, preocupações e interesses também devem ser analisados, valorizados e considerados. Contudo, seu trabalho está vinculado ao planejamento e à elaboração de projetos, e os mecanismos de prestação de contas como o MICI são uma parte importante desse processo.

Dessa maneira, retomamos um aspecto substancial mencionado no Capítulo 3, as queixas apresentadas não procuram apenas a remediação de um dano material, mas também há aspectos identitários, de dignidade e de valorização que, em muitos casos, as comunidades locais sentem que foram afetados. Há a percepção de que não estão sendo ouvidos, e também desrespeitados. Consciente desses elementos, a Fase de Consulta do MICI promove um gerenciamento sensível à diversidade de fatores envolvidos nos conflitos sociais e

centrado nas relações humanas, criando espaços de escutas e de trocas, revalorizando o papel, as necessidades e as percepções dos atores locais para obter soluções consensuais que respeitem os interesses de todos, sejam materiais, culturais ou simbólicos.

Estratégias de atenção às assimetrias. Identificar as necessidades que os atores possam ter em relação à capacitação, informação, processos de tomada de decisão e outros aspectos que tendem a equilibrar as assimetrias entre as Partes é extremamente relevante. Mapear sistematicamente essas necessidades pode ajudar a melhorar as estratégias de atenção às assimetrias e, assim, fortalecer o funcionamento do espaço conjunto. Como destacado no Capítulo 3, os Solicitantes entrevistados avaliaram positivamente o apoio constante do Mecanismo. Esse apoio se deu durante a etapa de análise das condições e durante o diálogo. Em alguns casos, foram realizados exercícios de construção de cenários e inclusive treinamentos e capacitações sobre estratégias de negociação.

Como mencionado no Capítulo 3, é possível observar que a quantidade de comunidades que apresentam suas queixas ao MICI com apoio de organizações da sociedade civil é baixa, e essa participação é ainda menos frequente nos processos de escuta. Nesse contexto, como fica evidente nas entrevistas realizadas com os reclamantes, há a possibilidade de que os cidadãos não conheçam a existência destas organizações que poderiam fornecer a eles um apoio técnico e/ou operacional. A partir disso, segundo alguns entrevistados, uma ação que poderia fortalecer as estratégias de atenção às assimetrias, seria o MICI divulgar àqueles atores locais que demonstrem interesse em melhorar suas capacidades a existência de organizações com experiência em trabalho com outros IAMs, bancos multilaterais e políticas de salvaguardas ambientais e sociais.

É importante recordar que, de acordo a análise das necessidades para resolver as assimetrias, o MICI inclui não apenas os Solicitantes, mas também as agências executoras e, às vezes, até o próprio Banco. Embora possa haver alguma vantagem em termos de graus de organização institucional por parte dos executores dos projetos e da administração do Grupo BID, nem sempre se deve presumir que todos os participantes tenham as ferramentas necessárias para participar de um processo de diálogo facilitado.

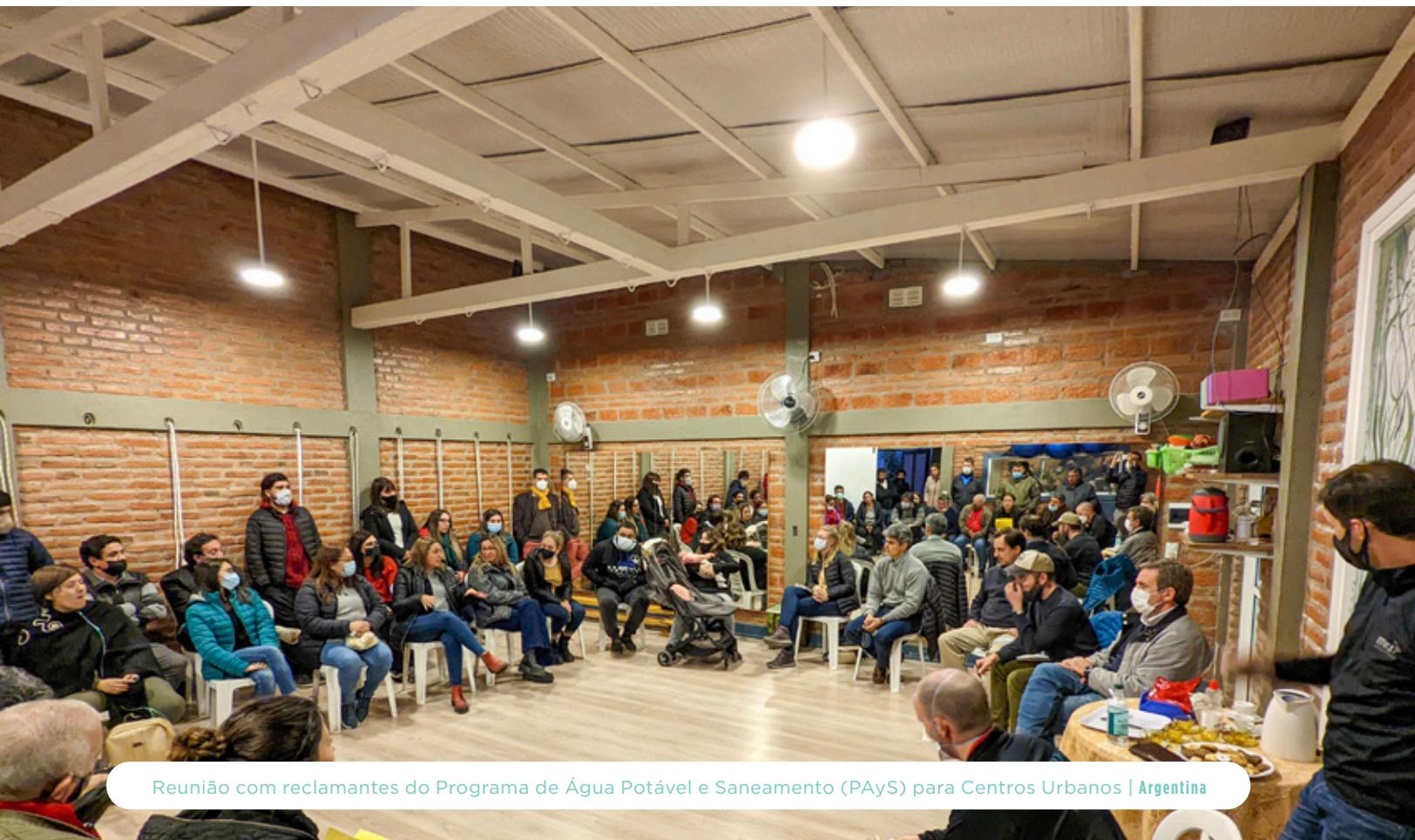
Duas questões relevantes que influenciam a construção de espaços que possam prover soluções às comunidades

O gerenciamento de expectativas. Conhecer e gerenciar as expectativas dos atores é essencial, já que elas influenciam a compreensão das Partes sobre o processo de acesso à remediação, bem como na análise de quais poderiam ser os resultados, a avaliação dos atores sobre o diálogo e os acordos. Da parte das pessoas reclamantes, expectativas altas que não forem satisfeitas podem gerar a percepção de que o resultado final não é “suficiente” e mesmo “equitativo”. Às vezes, as expectativas não são apenas altas, mas excedem o escopo de ação do projeto, do Grupo BID e do MICI, tornando ainda mais difícil que essa experiência resulte em uma perspectiva positiva.

Da parte das agências executoras, em algumas ocasiões, há uma percepção inicial de que “ceder” seria prejudicial ao projeto, que isso poderia abrir a porta para uma cascata de queixas ou que mudaria diretamente a natureza do trabalho ou da ação que estão implementando. Há uma percepção de que o “custo de ceder” será muito alto. Da parte do BID, há a possibilidade de que as expectativas tanto dos solicitantes como dos clientes em relação ao seu papel e nível de envolvimento não estejam necessariamente alinhadas com o que o Banco deseja e pode fazer ou contribuir.

Por isso, é fundamental: i) mapear as expectativas iniciais das Partes correta e rigorosamente; e ii) fazer da previsibilidade um pilar central do trabalho de um espaço de resolução de disputas. Desde as etapas iniciais do gerenciamento de uma reclamação, uma análise sistemática é essencial para conhecer as perspectivas, os interesses e os objetivos das Partes. No caso da Fase de Consulta do MICI, durante a etapa de análise das condições para iniciar (ou não) um processo de diálogo se começa a observar (entre outros fatores) se há possibilidade de acordos. Não teria muito sentido e nem seria condizente com o gerenciamento humano dos conflitos promover um processo de diálogo em que não existam as condições para realizá-lo e que poderia aprofundar os níveis de frustração, desconfiança e animosidade.

Nesse contexto, ser previsível sobre como o Mecanismo funciona e explicitar quais tipos de medidas e de resultados são viáveis nesse espaço é fundamental. Fornecer explicações frequentes sobre as etapas do processo, explicar seus objetivos e esclarecer dúvidas é um trabalho que possivelmente deva ser feito de maneira contínua, para munir as partes de todas as ferramentas em seu processo de tomada de decisões. Isso incluirá, em muitas ocasiões, analisar também o que os diferentes atores poderiam obter em outras instâncias, como a função de *compliance* ou mediante outros mecanismos de queixa. Apoiar-se em experiências e resultados anteriores do MICI, bem como em metodologias de construção de cenários, pode ser uma boa ferramenta.



Reunião com reclamantes do Programa de Água Potável e Saneamento (PAyS) para Centros Urbanos | Argentina

Junto à discussão sobre o que é possível alcançar em um processo de resolução de disputas e o que não é, o debate sobre o financiamento de tais soluções provavelmente continuará. Embora como mencionado no Capítulo 3 essa questão não seja um “tema MICI” em termos de algo que é tratado nas sessões, ela está vinculada às expectativas das Partes, ou seja quem será responsável por responder às alegações apresentadas tem uma relação direta com o grau de generosidade ou expansividade das possíveis ações de remediação. Atualmente, esse debate ocorre entre organismos de direitos humanos, organizações da sociedade civil e instituições financeiras de desenvolvimento. Enquanto não houver procedimentos que definam como e quem arcará com os custos, as respostas virão da análise caso a caso. Além disso, parece que, ao menos para alguns atores, elementos como a magnitude da remediação esperada e sua conexão com o que o marco de políticas permite ou não são elementos importantes na análise de quais serão as possíveis soluções e quem as financiará.

Alinhado com a discussão sobre financiamento, um dos principais desafios ocorre naquelas ocasiões em que o dano alegado se relaciona com uma operação para qual já não existe uma unidade executora (ou seja, quando a operação foi encerrada e a unidade executora não existe mais), ou quando não existe uma operação vigente da instituição financeira com o executor do projeto em questão (ou seja, o cliente segue existindo, mas já não existe uma relação contratual entre eles). Nesses tipos de contextos, o espaço para desenvolver um processo de resolução de disputas pode ser menor, visto que falta um dos agentes fundamentais na discussão (o executor). Além disso, é possível que as capacidades de ser flexível e criativo fiquem restritas ao não haver um financiamento vigente e nem ações de implementação pendentes que permitam lidar com algumas das demandas apresentadas.

Alinhamento de incentivos para a resolução de disputas. Ter uma análise adequada dos diferentes incentivos para iniciar, transitar e/ou efetivamente obter soluções em um processo de resolução de disputas é fundamental, visto que iniciar um processo de resolução de disputas sem que haja as condições necessárias não é uma boa prática e nem seria responsável. A análise dos incentivos deve ser realizada ao longo de todo o processo de diálogo, para entender suas possíveis flutuações. Como resultado do que foi observado no Capítulo 3, é possível sistematizar três grandes elementos a serem considerados, sem que se pretenda que essa sistematização reflita de maneira exaustiva todos os elementos que influenciam os incentivos dos atores.

Em primeiro lugar é fundamental que, para cada processo, seja possível analisar como pode ser transmitida a mensagem sobre a oportunidade que representa um espaço de resolução de disputas para todos os atores. Como foi ressaltado ao falar do valor de um ator imparcial, todos os atores podem se beneficiar de um processo facilitado pelo MICI. No entanto, nem sempre existe a consciência desse valor, nem a experiência entre os executores ou os próprios funcionários do Grupo BID com o próprio Mecanismo. Esse trabalho de explicação recai principalmente sobre o MICI, mas também, em muitas ocasiões, sobre os funcionários das Administrações do Banco com seus clientes. Se a percepção for de que um processo de Fase de Consulta só gerará mais consumo de tempo, e a necessidade de fazer grandes concessões a atores locais, possivelmente será difícil iniciar um processo de busca de soluções criativas. Por outro lado, se o MICI é entendido como mais um instrumento para melhorar a relação com os atores locais, para melhorar as estratégias de gerenciamento ambiental e social e para prevenir ou mitigar potenciais impactos de reputação, possivelmente a predisposição seja outra.

O MICI é parte do ecossistema de atenção às queixas do Grupo BID, que inclui o mecanismo de reclamações de projeto, o mecanismo da Administração do Grupo BID (seja o setor público ou privado) e, por fim, o MICI como um mecanismo independente. O conhecimento sobre as três instâncias desse ecossistema não é necessariamente muito abrangente entre

os diferentes atores que podem fazer parte de um processo de resolução de disputas do Mecanismo e, assim, esclarecer o seu funcionamento poderia ser de grande valor.

O segundo elemento fundamental para entender a questão dos incentivos está associado às discussões sobre o dano e sobre a responsabilidade de remediar. Na literatura sobre acesso à remediação há um certo *continuum* que associa um dano denunciado por comunidades com um descumprimento do financiador e, portanto, uma determinação dos graus de responsabilidade. Isso significa que: a) parte-se da ideia de um “dano existente”, visto que sem um dano não haveria necessidade de remediar; b) concentra-se em vincular o dano existente a um descumprimento de política (pensando sempre no universo dos bancos de desenvolvimento); e c) a partir do descumprimento de política são estabelecidos os graus de responsabilidade na ocorrência do dano e, portanto, os graus de responsabilidades na contribuição à reparação. No entanto, esse *continuum* não existe no trabalho de resolução de disputas realizados pelos IAMs. O processo de resolução de disputas não atribui responsabilidade e nem tira conclusões sobre o cumprimento ou o descumprimento de políticas operacionais. O trabalho é feito sobre a noção de “dano alegado” e de uma relação entre esse “dano alegado” e um “potencial descumprimento” de políticas. O processo é voluntário, e as Partes, se assim desejarem, participarão de um processo não adversarial de construção de consenso.

Se o objetivo de uma das Partes for comprovar que o dano ocorreu pelo descumprimento de políticas sociais e ambientais ou fornecer pareceres jurídicos sobre a aderência à legislação nacional dos trabalhos realizados para rejeitar as alegações de dano, possivelmente o processo de resolução de disputas não terá um resultado positivo. Se um ator considera que o dano alegado é indiscutivelmente responsabilidade do executor, enquanto a outra parte se concentra na realização de estudos técnicos para demonstrar a falta de conexão entre a alegação de dano e o projeto implementado, também não haverá previsão de cenários para um diálogo bem-sucedido. O desafio, portanto, está em como melhorar a compreensão dos atores sobre o que é a Fase de Consulta do MICI, como trabalha e o que pode ser abordado no âmbito de sua função, de maneira que alinhe da melhor forma os incentivos para o diálogo.

Uma compreensão mais completa desses aspectos permitirá que os atores sociais façam melhor uso de seu tempo, decidam estrategicamente onde e como concentrar suas energias e facilitar também o funcionamento adequado dos processos de diálogo quando desejarem iniciá-los. Em suma, quanto maior for o foco na determinação da responsabilidade (em um processo que não tem esse objetivo), menor será o incentivo para buscar soluções criativas e consensuais aos problemas apresentados pelas comunidades. Por sua vez, quanto maior for a ênfase na defesa da qualidade e da boa implementação de um projeto (em um processo que não busca analisar a elaboração e a implementação desses projetos), menor será o incentivo

e a predisposição para pensar em medidas alternativas de gerenciamento ambiental e social que permitam melhorar o projeto e tratar das queixas apresentadas.

O terceiro elemento que influencia os incentivos em participar de um processo dialógico de busca de soluções é a situação contextual e institucional. Há contextos sociais, políticos e econômicos que oferecem maiores aberturas que outros para processos de negociação e diálogo. Há contextos de projetos que convidam a pensar alternativas, enquanto outros contextos limitam o espaço possível. Há dinâmicas eleitorais que atrasam os processos, ou condições sociais em uma determinada região que favorecem a busca de consensos. Por outro lado, há relações institucionais sólidas que permitem a criação de incentivos para manter essas relações e, assim, focar na busca de soluções; enquanto há outros cenários em que as relações institucionais são passageiras e menos profundas e não necessariamente criam os mesmos incentivos. Há também estruturas institucionais mais seguras que favorecem a busca por soluções criativas, enquanto outras diretrizes institucionais que restringem ou limitam o que pode ser alcançado. Todos esses fatores podem se tornar fatores facilitadores ou limitantes para um processo de resolução de disputas que busca fornecer soluções consensuais aos problemas comunitários e devem ser analisados pontualmente em cada caso. A capacidade de influenciar e/ou se adaptar a essas condições também pode variar em cada caso e contexto específico.

Para concluir, é importante destacar que o provimento de soluções consensuais aos problemas sociais e ambientais está no centro dos processos de resolução de disputas facilitados pelos IAMS. Por isso, é importante ressaltar que as discussões sobre o acesso à remediação no âmbito dos mecanismos de prestação de contas devem incluir tanto a função de *compliance* como a de resolução de disputas. Nesse sentido, incluir essas funções na discussão permitirá o enriquecimento dos contatos já em andamento, cujo foco tem sido quase exclusivamente o *compliance*. Como resultado, propor o acesso à remediação a partir de um ponto de vista integral e reconhecer a função central de prover soluções nos processos de resolução de disputas permite oferecer maior clareza em relação aos meios de acesso à remediação à disposição das comunidades.

Anexo I:

Lista de entrevistados

NOME E SOBRENOME	CARGO, FUNÇÃO OU PAPEL
Ingrid Débora Marinozzi	Solicitante
Henry Ureña	Solicitante
Persona 1³³	Solicitante
Persona 2³⁴	Solicitante
Tayisiya Teplyuk	Solicitante
Carlos José Echevarria Barbero	Funcionário do BID
Zachary Daniel Hurwitz	Funcionário do BID
Serge-Henri L.M. Troch	Funcionário do BID
Juan Manuel Leañó	Funcionário do BID

33 A identidade dessa pessoa foi preservada, pois durante a Reclamação foi solicitada a confidencialidade das identidades dos reclamantes.

34 A identidade dessa pessoa foi preservada, pois durante a Reclamação foi solicitada a confidencialidade das identidades dos reclamantes..

Bibliografía e referências

- CAO. (2021). *Política del Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas de IFC/MIGA de la CAO*. Washington, DC.
- Daniel, C., Genovese, K., van Huijstee, M., & Singh, S. (Eds.). (2016). *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance*. Amsterdam: SOMO.
- Daniel, C., Wilde-Ramsing, J., Genovese, K., & Sandjojo, V. (2015). *Remedy Remains Rare. An analysis of 15 years of NCP cases and their contribution to improve access to remedy for victims of corporate misconduct*. Amsterdam: OECD Watch.
- Drimmer, J., & Nestor, P. (2021). *Seven Questions to Help Determine When a Company Should Remedy Human Rights Harm under the UNGPs. White Paper*. BSR.
- Dutch Banking Sector Agreement. (2019). *Discussion paper. Working Group enabling remediation*. The Hague: Social and Economic Council.
- Gallu, J. (2023). *Insights on Remedy The Role of Dispute Resolution in Remedy. Advisory Note*. Washington, DC: CAO.
- Gómez Betancur, L., Dorman, S., & García Zendejas, C. (2022). *Remediating Harm: Lessons from International Law for Development Finance*. CIEL.
- MICI. (Junio de 2017). Informe de Evaluación de la Fase de Consulta. Programa de Infraestructura Productiva (MICI-BID-HA-2017-0114). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=40875094>
- MICI. (Abril de 2018). Directrices de la Fase de Consulta. El Proceso de Resolución de Controversias del MICI. Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-525549286-331>
- MICI. (26 de Noviembre de 2018). Informe de Evaluación de la Fase de Consulta. Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas por el Sismo en Ecuador (MICI-BID-EC-2018-0131). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-394129275-182>
- MICI. (10 de Mayo de 2018). Informe de Evaluación y Fase de Consulta. Proyecto Hidroeléctrico Reventazón (MICI-BID-CR-2017-0125). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1210845122-259>

- MICI. (11 de Septiembre de 2019). Informe de Cierre de Caso. Proyecto Hidroeléctrico Reventazón (MICI-BID-CR-2017-0125). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1210845122-337>
- MICI. (29 de Agosto de 2019). Informe de Evaluación de la Fase de Consulta. Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista (MICI-BID-AR-2019-0148). Washington, DC. . Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-447996201-186>
- MICI. (21 de Junio de 2019). Informe de Evaluación y Fase de Consulta. Programa de Infraestructura Productiva y Turística de la Provincia de Río Negro (MICI-BID-AR-2019-0144). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1606550375-87>
- MICI. (18 de Enero de 2019). Informe de Fase de Consulta. Programa de Infraestructura Productiva (MICI-BID-HA-2017-0114). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-124330786-1142>
- MICI. (30 de Mayo de 2019). Informe de Fase de Consulta. Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas por el Sismo en Ecuador (MICI-BID-EC-2018-0131). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-394129275-197>
- MICI. (18 de Noviembre de 2019). Informe de Fase de Consulta. Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista (MICI-BID-AR-2019-0148). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-447996201-196>
- MICI. (2020). Acuerdos para mejorar vidas. La experiencia del MICI en el proyecto hidroeléctrico Reventazón. Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-898595437-156>
- MICI. (2021). Acuerdos para mejorar vidas. El poder del diálogo en la transformación de un eje turístico. Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-898595437-158>
- MICI. (23 de Agosto de 2021). Informe de Cierre de Caso. Programa de Infraestructura Productiva y Turística de la Provincia de Río Negro (MICI-BID-AR-2019-0144). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1606550375-139>
- MICI. (6 de Julio de 2021). Informe de Evaluación de la Fase de Consulta. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II (MICI-BID-AR-2021-0164). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-387009157-159>
- MICI. (12 de Noviembre de 2021). Informe de Evaluación de la Fase de Consulta. Programa Red Vial Cantonal II (MICI-BID-CR-2021-0171). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1412667640-120>
- MICI. (Septiembre de 2021). Informe de Fase de Consulta. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II (MICI-BID-AR-2021-0164). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-387009157-169>
- MICI. (Abril de 2021). Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación. Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-525549286-364>

- MICI. (2022). Acuerdos para mejorar vidas. Más allá de los acuerdos: la importancia de los tiempos en la resolución de disputas. Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-898595437-290>
- MICI. (14 de Julio de 2022). Informe de Cierre de Caso. Programa de Reconstrucción de Infraestructura Eléctrica de las Zonas Afectadas por el Sismo en Ecuador (MICI-BID-EC-2018-0131). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-394129275-223>
- MICI. (1 de Septiembre de 2022). Informe de Evaluacion y Fase de Consulta. Primera Línea del Metro de Bogotá - Tramo 1 (MICI-BID-CO-2022-0184). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-549785969-113>
- MICI. (6 de Enero de 2022). Informe de Fase de Consulta. Programa Red Vial Cantonal II (MICI-BID-CR-2021-0171). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1412667640-129>
- MICI. (Marzo de 2023). Informe de Cierre de Caso. Primera Línea del Metro de Bogotá - Tramo 1 (MICI-BID-CO-2022-0184). Washington, DC. Obtenido de <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-549785969-135>
- Miller-Dawkins, M., Macdonald, K., & Marshall, S. (2016). *Beyond Effectiveness Criteria: The possibilities and limits of Transnational Non-Judicial Redress Mechanisms*. Corporate Accountability Research.
- Morrow, K. E. (2021). Development disasters: accountability and remedy in international development projects. *American University Law Review*, 70, 725-772.
- OECD. (2020). *National Contact Points for Responsible Business Conduct. Providing access to remedy: 20 years and the road ahead*.
- OECD. (2023). OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/81f92357-en>
- OECD Watch. (2022). *State of Remedy 2021. Understanding OECD Guidelines complaints through the lens of remedy*. Briefing Paper.
- ONU: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH). (2011). *ONU: Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'*. Nueva York y Ginebra: ONU.
- Saloranta, J. (2021). Establishing a Corporate Responsibility Ombudsman: Enhancing remedy through state-based non-judicial mechanisms? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(1), 102-122.
- SER. (2016). *Dutch Banking Sector Agreement on international responsible business conduct regarding human rights*. The Hague: Social and Economic Council.
- UN. (2006). *Resolution adopted by the General Assembly: "Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law" (A/RES/60/147)*.

- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. (2017). *OHCHR response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector*. United Nations.
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. (2022). *Remedy in Development Finance. Guidance and practice*. New York and Geneva: United Nations.
- Woicke, P., Fairman, D., Hartmann, A., Larose, P., Salam, T., & Waitzer, E. (2020). *External Review of IFC/MIGA E&S Accountability, including CAO's Role and Effectiveness. Report and Recommendations*. Washington, DC: World Bank.



mici.iadb.org

mecanismo@iadb.org

Fax: +1 (202) 312.4057

Telefone: (+1) 202-623-3952

Mecanismo Independente de Consulta e investigaçao

Banco Interamericano de Desenvolvimento

1300 New York Avenue, NW Washington, D.C. 20577