



# **Diretrizes para Consultas e Engajamento de Partes Interessadas em Projetos do BID**

Unidade de Salvaguardas  
Ambientais (VPS/ESG)

**Banco  
Interamericano de  
Desenvolvimento**

Unidade de  
Salvaguardas  
Ambientais

**TEXTOS PARA DEBATE**

# IDB - DP - 301

**julho 2013**

# **Diretrizes para Consultas e Engajamento de Partes Interessadas em Projetos do BID**

Unidade de Salvaguardas Ambientais (VPS/ESG)



**Banco Interamericano de Desenvolvimento**

2013

<http://www.iadb.org>

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

## SIGLAS

CAP	Corrective Action Plan [Plano de Ação Corretiva]
IDB	Inter-American Development Bank [Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID]
EIA	Environmental Impact Assessment [Levantamento de Impacto Ambiental]
ESIA	Environmental and Social Impact Assessment [Levantamento de Impacto Ambiental e Social]
ESMP	Environmental and Social Management Plan [Plano de Gestão Ambiental e Social]
MAB	Brazilian Movement of Dam-Affected Peoples [Movimento Brasileiro dos Atingidos por Barragens]
MST	Brazilian Movement of Landless Rural Workers [Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra]
NGO	Non-governmental Organization [Organização Não-Governamental - ONG]
SIA	Social Impact Assessment [Levantamento de Impacto Social]

## ÍNDICE

1. OBJETIVOS E ESCOPO .....	1
2. PORQUE É NECESSÁRIO FAZER CONSULTAS? .....	3
As pessoas têm o direito de ser consultadas .....	3
Consultas proporcionam uma oportunidade para apresentar os fatos.....	4
Consultas proporcionam uma oportunidade para se beneficiar de conhecimentos locais ..	4
3. RESPONSABILIDADE PELAS CONSULTAS .....	5
4. O QUE É UMA CONSULTA?.....	7
5. QUEM DEVE PARTICIPAR? .....	10
Análise do impacto social – identificação das partes.....	10
Representação de grupos ou setores diferentes.....	11
O papel dos representantes eleitos em governos locais e federais.....	12
Lideranças tradicionais .....	13
ONGs, grupos de defesa e movimentos sociais .....	14
Opiniões de especialistas .....	17
Proponentes do projeto e partes contratadas .....	18
6. QUAL O MOMENTO APROPRIADO PARA FAZER CONSULTAS?.....	19
O Plano de Consulta e Engajamento das Partes Interessadas .....	19
Exploração inicial .....	20
Design de projeto e ESMP .....	20
Construção e operação .....	21
Desmobilização.....	23
7. COMO CONDUZIR AS CONSULTAS? .....	23
Apresentação.....	23
Saber ouvir.....	24
Hora e local.....	26
Feedback e documentação .....	26
ANEXO 1. RESPONSABILIDADES EM CONSULTAS E ENGAJAMENTO DAS PARTES INTERESSADAS .....	28

## 1. OBJETIVOS E ESCOPO

Este documento estabelece os princípios básicos que devem guiar as consultas públicas e o engajamento de partes interessadas em projetos financiados pelo BID. O objetivo é complementar os requisitos da política de salvaguardas e o conteúdo foi criado para auxiliar os mutuários a planejar e implementar consultas públicas de maneira mais eficaz e uniforme. O documento contempla os motivos para as consultas, seu conteúdo, quem deve participar e quando, e onde as consultas devem ser conduzidas. Além disso, constitui um resumo das maneiras pelas quais as consultas podem ser feitas com mais eficiência.

Apesar do enfoque ser projetos de alto impacto ou alta visibilidade, especialmente aqueles classificados como Categoria A ou Categoria B de alto risco devido ao potencial impacto social e/ou ambiental, os princípios estabelecidos nessas diretrizes podem ser aplicados a outras operações como, por exemplo, projetos para aprimorar condições sociais e/ou ambientais e projetos de impacto mais significativo ou com riscos mais altos financiados através de empréstimos para obras múltiplas ou para intermediários financeiros como, por exemplo, subprojetos financiados através da infraestrutura financiada pelo BID ou fundos de energia limpa.

O Banco tem três políticas de salvaguardas que incorporam requisitos explícitos para consulta. A Política de Conformidade Ambiental e Salvaguardas (Environment and Safeguards Compliance Policy, ou OP-703) exige consultas oportunas e adequadas a serem conduzidas no contexto dos Levantamentos de Impacto Ambiental (Environmental Impact Assessments, ou EIAs, com pelo menos duas consultas para todos os projetos de Categoria A e uma consulta para todos os projetos de Categoria B. As Diretrizes de Implementação para a OP-703 definem consulta como “diálogo construtivo entre as partes afetadas” e observam que: “Consultas proficuas...refletem que as partes envolvidas estão dispostas a se deixar influenciar em suas opiniões, atividades e planos...” Esta política requer consultas com as partes afetadas (“indivíduos, grupos de indivíduos ou comunidades com potencial de serem diretamente afetadas por uma operação financiada pelo Banco”) e afirma que outras partes interessadas que expressaram apoio ou dúvidas

sobre um dado projeto também podem ser consultadas para a obtenção de uma gama mais ampla de especialidades e perspectivas. As Diretrizes de Implementação da OP-703 recomendam que as consultas sejam precedidas por uma análise das partes envolvidas para identificar as partes que têm interesse na questão e que podem ser afetadas por ela. Essas diretrizes também exigem a participação de Equipes de Projeto no processo de due diligence, para analisar se as consultas foram conduzidas a um nível satisfatório para o Banco.

Para projetos que envolvam reassentamento, a Política de Reassentamento Involuntário (OP-710) do Banco prevê a condução de consultas—de maneira oportuna e adequada do ponto de vista sócio-cultural—com uma fatia representativa das comunidades deslocadas e anfitriãs durante a criação, execução e monitoramento do Plano de Reassentamento. A política de Povos Indígenas do Banco (OP-765) prevê consultas adequadas do ponto de vista sócio-cultural e eficazes para todas as operações que visem beneficiar povos indígenas. Quando são identificados impactos potencialmente adversos, o projeto deve promover negociações em boa-fé e condizentes com os mecanismos legítimos de tomada de decisão das comunidades afetadas e tomar medidas para minimizar ou evitar tais impactos. Quando os impactos são significativos, o Banco exige que o projeto obtenha acordos com os povos indígenas afetados a respeito do projeto e das medidas tomadas para lidar com todos os potenciais impactos adversos.

Até agora, as experiências associadas com projetos do Banco têm sido desiguais. Alguns projetos de Categoria A e outros de Categoria B de alto risco—tanto no setor público quanto no privado—criaram procedimentos detalhados e amplos para incluir os diferentes setores da população que possam ser afetados, enquanto que outros não fizeram nada além do cumprimento dos requisitos legais mínimos para divulgação de informações e audiências públicas. Em alguns casos, a ocorrência de consultas inadequadas—muitas vezes combinadas com uma análise social insuficiente dos diferentes grupos e setores potencialmente afetados por um projeto—foi um fator agravante que resultou em protestos, atrasos e sobrecustos e, em alguns casos, queixas formais ao Mecanismo Independente de Consulta e Investigação do Banco.

Para evitar a recorrência dessas consultas inadequadas, o presente documento oferece uma abordagem projetada para incentivar relações construtivas entre os mutuários, as comunidades afetadas e outros grupos interessados e que esclareça as responsabilidades respectivas do mutuário, do Banco (Equipe de Projeto) e outras partes pertinentes (por ex., órgãos governamentais, em casos que envolvam operações do setor privado com impacto significativo no nível nacional ou local).

## 2. PORQUE É NECESSÁRIO FAZER CONSULTAS?

### *As pessoas têm o direito de ser consultadas*

As pessoas que podem ser direta ou indiretamente afetadas por projetos ou outras atividades com suporte do Banco têm o direito básico de saber o que irá acontecer, além do direito de expressar suas opiniões e de serem ouvidas. O Artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) estabelece que:

*Todo ser humano tem o direito de liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem sofrer interferência e de pesquisar, receber e transmitir informações e ideias através de qualquer mídia e sem restrição de fronteiras.*

Isso significa que as pessoas devem ser capazes de receber informações precisas e compreensíveis sobre os objetivos, escopo, calendário e potenciais impactos e riscos associados com qualquer projeto. Significa, também, que serão concedidas oportunidades a essas pessoas para expressar suas preocupações, medos e dúvidas, além de permissão para compartilhar seus conhecimentos, percepções e entendimentos e fazer recomendações sobre modificações ou mudanças nas operações. Significa, ainda, que essas preocupações, receios e recomendações serão levadas em consideração com seriedade e, sempre que possível, solucionadas e/ou implementadas.

É importante reconhecer que o meio-ambiente é um bem público e que qualquer projeto que afete o meio-ambiente—através de emissões para a atmosfera ou para corpos de água, assim como através da extração de água subterrânea ou conversão de habitats



naturais—e qualquer projeto que tenha potencial de gerar impactos sociais significativos—por exemplo, incentivando a migração de grandes quantidades de pessoas—deve estar sujeita ao escrutínio público. Esses projetos têm potencial de afetar a segurança e bem-estar do público em geral, assim como o legado natural e cultural dos países ou regiões em que ficam localizados.

*Consultas proporcionam uma oportunidade para apresentar os fatos*

Consultas proporcionam uma oportunidade importante para os proponentes de um projeto para explicar melhor o projeto e a participação potencial dos setores público ou privado. Consultas oferecem um fórum para explicar os objetivos e escopo do projeto e dá aos proponentes uma chance de dissipar os medos das pessoas e garantir que as mesmas recebam informações precisas e imparciais. Permitem também que os proponentes e ouçam e compreendam as preocupações das pessoas ganhando, assim, uma oportunidade de revisar e reconsiderar suas opções e alternativas.

*Consultas proporcionam uma oportunidade para se beneficiar de conhecimentos locais*

Em muitos projetos, a tendência é se basear nos conhecimentos de especialistas subestimando, com frequência, a experiência prática das pessoas que vivem na área do projeto ou que fornecem os serviços básicos que o projeto está tentando apoiar como, por exemplo, professores e fornecedores de cuidados com a saúde. A população local e essas pessoas que trabalham na linha de frente podem servir de fonte de percepções que ajudam na elaboração de um projeto como, por exemplo, maneiras de aprimorar o traçado ou planta de uma escola ou centro de saúde em zona rural ou a identificação de áreas sujeitas a enchentes ao longo de um sistema viário.

A compreensão dos conhecimentos locais é essencial para alguns projetos como, por exemplo, programas de gestão de desenvolvimento agrícola e gestão de bacias hidrográficas, que devem começar a partir de uma compreensão detalhada de como e porque as pessoas estão cultivando ou administrando a área de um jeito ou de outro antes do projeto começar a promover alternativas. O mesmo é verdade no caso de programas de silvicultura e pesca e, talvez, até a maioria dos programas públicos de saúde, nutrição,

fornecimento de água e saneamento. Todos esses programas devem ser baseados numa compreensão das razões pelas quais as pessoas se comportam como se comportam e devem buscar promover alternativas através de uma participação construtiva baseada no respeito pelos conhecimentos e cultura locais.

### 3. RESPONSABILIDADE PELAS CONSULTAS

O mutuário é geralmente a parte responsável por planejar e conduzir o programa de consultas e engajamento das partes interessadas. Há exceções, no entanto. Um exemplo são os projetos do setor privado em que o governo estadual é o responsável pela outorga de concessões e/ou aquisição da terra necessária para o projeto. Nesse caso, o órgão governamental que outorga a concessão é responsável pela aquisição da terra e deve assumir um papel ativo na consulta, de preferência em coordenação estreita com o mutuário. Isso é especialmente importante se o órgão governamental seja diretamente responsável pelo reassentamento ou compensação das pessoas cujas terras ou sustentos sejam afetados pelo projeto. Um segundo exemplo é a legislação de certos países, inclusive a Argentina e o Brasil, que exige que o órgão governamental responsável pelas licenças ambientais assuma a liderança da organização das audiências públicas no Levantamento de Impacto Ambiental e Social (ESIA).<sup>1</sup> Isso geralmente é feito para evitar que as audiências assumam uma posição parcial em favor do proponente do projeto. Finalmente, no caso de projetos com impactos significativos durante a construção, a empreiteira principal deve assumir um papel ativo na consulta e engajamento das partes interessadas, especialmente no que se refere a queixas e soluções, além de problemas como empregos locais, gestão de acampanhamentos de trabalho, códigos de conduta e roteamento de tráfego.

O papel da Equipe de Projeto do Banco é garantir o envolvimento direto do mutuário e quaisquer outros órgãos diretamente envolvidos no projeto na criação e implementação de um Plano de Consultas e Participação de Partes Interessadas que satisfaça os requisitos das políticas do Banco e que, sempre que possível, possa ser considerado “melhor prática”. A Equipe de Projeto não é diretamente responsável pela elaboração do Plano de

---

<sup>1</sup> Argentina, Art. 20 da Ley General del Ambiente (Ley 25.675); Brazil, Resolução CONAMA 009/87.

Consultas e Participação de Partes Interessadas, mas ela pode proporcionar o suporte de especialistas para criar o plano e até para ajudar a implementá-lo. Outro fator importante para os membros de qualquer Equipe de Projeto é fazer parte de pelo menos algumas das reuniões públicas que são conduzidas durante a implementação do plano, para poder observar em primeira mão os problemas principais e a eficácia do programa de consultas.

O Banco só entra como participante de um projeto durante um estágio relativamente avançado do ciclo, após a conclusão dos estudos de viabilidade e uma vez definidos os detalhes mais críticos do projeto. Em alguns casos, aliás, especialmente em projetos do setor privado, pode acontecer de o Banco receber o pedido de financiamento com o projeto já em construção ou com alguns componentes já concluídos. Nesses casos, o enfoque do trabalho de due diligence social e ambiental é determinar se as atividades já concluídas foram desempenhadas de acordo com os requisitos das políticas do Banco. No caso de consultas, a Equipe de Projeto tem que determinar se o escopo e formato das consultas foram adequados e se os resultados das consultas foram incorporados ao desenho e execução do projeto. Todas as partes interessantes e relevantes foram identificadas e consultadas? Isso foi feito de maneira a permitir às partes compreender bem o projeto e expressar suas opiniões? Essas opiniões foram levadas em consideração na elaboração do projeto ou elaboração de quaisquer medidas mitigatórias ou compensatórias que possam vir a ser necessárias?

É importante enfatizar que essa análise requer documentação adequada. Em princípio, qualquer projeto que envolva questões sociais e/ou ambientais significativas deve ter um Plano de Consultas ou Engajamento de Partes Interessadas como documento formal, além de documentação adequada sobre cada evento ocorrido durante o processo de elaboração e execução do projeto. Esta documentação deve incluir registros das datas das consultas, locais onde ocorreram as reuniões, listas dos participantes, principais problemas discutidos e atas ou registros de quaisquer compromissos assumidos ou acordos celebrados. A ausência de registros torna muito difícil a avaliação pela Equipe de Projeto da adequação do processo de consultas.

Se o trabalho de due diligence sugerir que o processo de consulta não foi adequado—por exemplo, se certas partes potenciais não tenham sido adequadamente identificadas ou consultadas, o que acontece às vezes com grupos que possam ser indiretamente afetados por um projeto—a Equipe do Projeto tem a opção de propor um Plano de Ação Corretiva (CAP). O CAP dará condições ao mutuário para engajar com mais eficácia as pessoas que tenham sido excluídas de consultas prévias e incorporar pelo menos algumas das prioridades no projeto e nas ESMPs.

O Anexo 1 contém um esboço das responsabilidades pelas consultas durante os diferentes estágios do ciclo do projeto.

#### 4. O QUE É UMA CONSULTA?

Toda consulta é um processo de mão dupla. Não se trata simplesmente da condução de reuniões formais ou audiências públicas, mas sim de um processo que envolve duas ações: informar e ouvir. A consulta é o meio pelo qual um projeto engaja as pessoas e comunidades (as partes interessadas) que podem ser afetadas pelo projeto, seja positiva ou negativamente, direta ou indiretamente. É uma etapa essencial que pode determinar o êxito ou fracasso de qualquer projeto ou programa.

A consulta vai além da simples divulgação de informações. Divulgar é, essencialmente, fornecer informações como documentos, mapas, desenhos ou páginas da web, enquanto que a consulta exige uma abordagem mais pró-ativa e um engajamento mais eficaz com as pessoas. Significa fazer todos os esforços possíveis para garantir que as pessoas compreendam verdadeiramente os objetivos, o escopo e os impactos potenciais de um projeto ou operação. Significa usar a mídia e a linguagem apropriadas para apresentar informações no momento certo e no local certo para que as pessoas possam ouvir, assistir ou ler as apresentações. Um bom website pode ser adequado para transmitir informações à comunidade internacional de organizações não-governamentais (ONGs), altamente instruída, mas é menos provável que ele seja relevante para uma comunidade radicada na região altoandina e falante do quéchua, por exemplo, ou aos habitantes de um assentamento irregular no Rio de Janeiro ou em Porto-Príncipe.

De maneira geral, é bem mais difícil interagir com grupos pobres ou à margem da sociedade como, por exemplo, os residentes de assentamentos urbanos irregulares, lavradores de subsistência ou populações indígenas, que geralmente são as pessoas mais diretamente afetadas pelos potenciais impactos de um projeto ou aquelas em situação de maior risco. Esses grupos muitas vezes têm muito pouca instrução formal, vivem em áreas remotas, têm uma compreensão cultural diferente e falam línguas ou dialetos que podem ser muito diferentes dos falados pela elite instruída do país onde moram, resultando na necessidade de métodos diferentes para a abordagem. Para ser eficaz, a consulta pode exigir um número maior do que o usual de reuniões presenciais, folhetos simplificados e apoio de programas diversos ou spots no rádio e televisão. Acima de tudo, o processo provavelmente exigirá tempo e paciência, não apenas para apresentar informações às pessoas, mas também para ouvir as preocupações das mesmas e tentar atendê-las.

É importante entender o fato de que consulta e participação não são a mesma coisa. A consulta não implica delegação de responsabilidades: as pessoas que são consultadas não se encarregam do projeto nem assumem, necessariamente, um papel ativo nele. É comum o projeto ou programa já estar definido no momento da consulta, pelo menos em termos gerais, e é improvável que o processo de consulta resulte no abandono do projeto ou mudanças radicais. Por outro lado, o processo de consulta implica um certo potencial de introdução de mudanças, seja no desenho original do projeto ou, quase certamente, nos programas ou componentes criados para mitigar ou compensar pelos impactos do projeto. Consulta e participação não são a mesma coisa mas, no mínimo, consultar é mais do que o simples ato de escutar reclamações. A consulta requer uma atenção séria para as preocupações, recomendações e aspirações das pessoas e, sempre que possível, a incorporação dessas preocupações, recomendações e aspirações no desenho e implementação finais do projeto.

Isso não significa, necessariamente, que um dado projeto tenha que contar com o consentimento formal de todas as partes que sejam de qualquer modo afetadas pelo projeto. Na maioria dos casos, isso seria difícil, senão impossível, na prática.

Preferencialmente, o projeto deve assegurar um tratamento justo para todas as partes envolvidas e incluir todos os esforços razoáveis para evitar ou minimizar impactos potencialmente negativos. Além disso, o projeto deve oferecer uma resposta adequada para a gestão ou mitigação dos impactos ou riscos que sejam inevitáveis. Isso exige um exame adequado das questões técnicas envolvidas, assim como a necessidade de se estabelecer critérios claros para definir quem terá direito e que não terá direito às medidas de compensação ou mitigação propostas. Essa questão pode ser uma das mais difíceis, já que as pessoas que são apenas marginalmente afetadas pelo projeto podem tentar solicitar elegibilidade para o mesmo tipo de compensação ou outros benefícios que são oferecidos aos indivíduos diretamente afetados.

Em muitos casos, a consulta acaba cedendo lugar a negociações. Por exemplo, em projetos que exigem aquisição ou reassentamento de terra, o processo de consultas iniciais geralmente acaba levando a negociações mais diretas com as pessoas afetadas sobre questões como benefícios de reassentamento, pagamentos de compensação, acesso a serviços ou estabelecimento de compensações.

Essas negociações podem ser críticas para o êxito ou fracasso de um projeto. Quando eficazes, as consultas incentivam um processo mais justo e mais equilibrado de negociação: ajudam a definir os problemas, critérios e termos das negociações e estabelecem a legitimidade das partes que participam das negociações. É importante lembrar que a legitimidade e importância relativa das diversas partes interessadas podem mudar ao longo do tempo afetando, por sua vez, o resultado de um projeto. Muitas vezes, as elites locais são as partes que iniciam e lideram o processo de negociação; essas elites, no entanto, são geralmente as primeiras a tomar vantagem das oportunidades ou remunerações fornecidas pelo projeto e podem, portanto, perder paulatinamente o apoio do resto da população afetada, com a resultante emergência de novos líderes que representem os interesses das pessoas que não conseguiram tirar vantagem plena do projeto. Isso é uma parte normal do processo de engajamento das partes e exige compreensão, tato e uma certa flexibilidade da parte dos gestores do projeto.

## 5. QUEM DEVE PARTICIPAR?

### *Análise do impacto social – identificação das partes*

O ponto de partida para qualquer processo de consulta é a identificação dos diferentes grupos de pessoas ou setores da população que possam ser afetados por um projeto (as partes interessadas). Essa identificação é mais do que uma compilação de dados sociais secundários e requer uma análise dos diferentes grupos que vivem na área do projeto ou possam ser afetados pelo resultado do projeto ou essenciais para se atingir esse resultado. Para grandes projetos de infraestrutura, essa etapa geralmente requer uma análise social e cultural detalhada ou um levantamento de impacto social (SIA) das pessoas que residam, trabalhem ou utilizem as áreas direta e indiretamente afetadas pelo projeto. Em projetos complexos, é igualmente essencial identificar as pessoas a serem afetadas pelos diferentes componentes de um projeto. Em projetos hidrelétricos, por exemplo, as preocupações das pessoas afetadas pelas linhas de transmissão ou estradas de acesso podem ser muito diferentes das indagações de pessoas cujas terras possam sofrer enchentes de reservatórios ou que residam a jusante e dependam do rio para pesca ou irrigação.

O SIA pode fazer parte do ESIA do projeto ou constituir estudo independente. Seja qual for o caso, o SIA deve descrever e distinguir os diferentes grupos, subgrupos e tipos de populações potencialmente afetadas e levar em consideração questões como, por exemplo, localização do projeto, posse da terra, atividade econômica, etnia, idiomas e organização social. Deve também distinguir entre as populações cujos lares, terras ou sustentos serão diretamente afetados pelo projeto e aquelas que vivem a um raio mais amplo e que podem ser indiretamente afetadas, por exemplo, pela presença de mão de obra extensa nos locais das obras ou impactos mais amplos de projetos de desenvolvimento econômico na região. A identificação dos diferentes grupos ou partes interessadas é um pré-requisito essencial para elaborar uma estratégia de consultas eficaz. Com o processo de consultas já em andamento, podem ser identificados grupos ou subgrupos; a estratégia de consultas, portanto, tem que ser suficientemente flexível para permitir a incorporação de novas partes no processo.

Na prática, muitas vezes é difícil atingir todas as pessoas que podem ser afetadas por um projeto específico ou se beneficiar dele. Isso se comprova nos casos de grandes projetos de infraestrutura, especialmente projetos lineares como estradas ou oleodutos, assim como projetos nacionais em áreas como saúde, educação ou agricultura. Para esses projetos, a consulta deve envolver uma combinação de métodos e procedimentos que podem incluir levantamentos formais, discussões com os principais atores e grupos focais em setores específicos, além de reuniões formais ou audiências públicas. As técnicas de seleção devem permitir que os proponentes de um projeto específico interajam com uma amostra representativa de pessoas que farão parte do projeto ou serão direta ou indiretamente afetadas pelo mesmo e essas técnicas devem garantir que pessoas das diferentes comunidades e áreas geográficas sejam consultadas. Devem também cobrir os diferentes grupos étnicos e classes sociais, prestando atenção especial aos mais vulneráveis: nas zonas rurais, por exemplo, é importante incluir pequenos agricultores, arrendatários, meeiros e posseiros, bem como pecuaristas e proprietários de grandes fazendas. Da mesma forma, nas áreas urbanas, é importante incluir arrendatários, posseiros e pessoas cuja subsistência depende do setor informal como, por exemplo, vendedores de beira de estrada e feirantes, bem como indivíduos detentores de direitos formais de propriedade. Finalmente, é essencial incluir uma gama ampla de pessoas de cada um dos grupos sócio-econômicos ou étnicos, especialmente indivíduos cujas vozes nem sempre são ouvidas em processos formais de tomada de decisão, especialmente as mulheres das comunidades, os jovens, os anciãos e as pessoas em posições especialmente vulneráveis ou estigmatizadas como, por exemplo, os deficientes físicos ou trabalhadores sexuais.

#### *Representação de grupos ou setores diferentes*

A essência de uma boa consulta é conseguir que todas as partes que possam vir a ser afetadas pelo projeto sintam que suas dúvidas e opiniões estão sendo ouvidas. Em primeiro lugar, isso significa dar prioridade às pessoas diretamente afetadas e envidar esforços para alcançá-las diretamente, sem depender de representantes ou intermediários. Em projetos de larga escala, no entanto, pode não ser possível interagir diretamente com todos os envolvidos e, por isso, pode haver a necessidade de adotar um sistema qualquer



de representação. Isso pode ser conseguido com o uso de estruturas de autoridade pré-existentes ou através da criação de estruturas formais de representação, geralmente solicitando às pessoas que elejam representantes para diferentes bairros, por exemplo, ou vilarejos localizados na área do projeto.

A questão da representação é complexa. Não existe solução ideal ou fácil para a questão de quem irá representar legitimamente os interesses das pessoas que podem ser afetadas por um projeto. Na América Latina e Caribe, as estruturas locais de poder são frequentemente dominadas por elites que podem ter um viés étnico ou de gênero que, por sua vez, dificulta a busca do objetivo de dar voz aos indivíduos mais pobres, grupos à margem da sociedade, povos indígenas, afro-descendentes, mulheres, jovens e, especialmente, os idosos.

É igualmente importante reconhecer que grupos e setores diferentes podem ter expectativas e prioridades diferentes e apresentar visões conflitantes. De fato, seria ingênuo esperar que um processo de consultas acabe sempre em consenso. O mais acertado é almejar um processo justo e equitativo, com prioridade para os grupos ou setores que sejam mais afetados por um projeto e tenham mais dificuldade para defender a si mesmos ou aproveitar os benefícios oferecidos pelo projeto. Isso pode incluir o agendamento de reuniões ou uma reserva de tempo durante o processo de consultas para grupos ou setores específicos como, por exemplo, minorias étnicas, jovens ou mulheres. Isso tem que ser feito de maneira sensível, respeitando os valores e a cultura locais mas proporcionando, ao mesmo tempo, oportunidades para aquelas pessoas que não têm voz na estrutura formal de tomada de decisões para compreender os problemas e expressar suas opiniões.

#### *O papel dos representantes eleitos em governos locais e federais*

Os representantes eleitos dos governos municipais, estaduais ou federais são atores legítimos dos processos de consulta pública. No entanto, a consulta não termina com os representantes eleitos. Existe uma visão de que, já que os políticos foram eleitos para representar formalmente o povo de um município, região ou nação, não há necessidade de interagir com ninguém da sociedade civil durante o processo de consulta. Isso não é

verdade, já que os interesses do governo ou partido que está no poder não coincidem necessariamente com os interesses do povo mais diretamente afetado por um projeto.

Na prática, existem áreas específicas em que os interesses dos governos locais e regionais têm que ser levados em conta. Isso é particularmente verdadeiro quando um projeto aumenta a demanda pelos serviços fornecidos por um governo local—como geralmente acontece em grandes projetos de infraestrutura, quando o influxo de operários de construção sobrecarrega os centros de saúde, escolas, delegacias de polícia e, às vezes, provisão de serviços de utilidade pública como água e esgoto. Outro problema é a carga de impostos e royalties. Esses são muitas vezes pagos a governos regionais ou municipais e podem beneficiar a região ou municipalidade por inteiro, mas não prover benefícios específicos ou exercer influência direta nas pessoas que sofreram com os impactos mais diretos do projeto. Essas questões precisam ser levadas em consideração, discutidas, acordadas e monitoradas com atenção para assegurar que as pessoas mais afetadas recebam, de fato, uma fatia justa dos benefícios do projeto.

### *Lideranças tradicionais*

O SIA deve identificar as estruturas “tradicionais” de liderança na área do projeto e incluir uma análise cuidadosa dos papéis e da legitimidade desses líderes. Na maior parte da América Latina, os líderes tradicionais podem ser encontrados entre os povos indígenas e alguns povos afro-descendentes. Obviamente, é importante consultar os líderes tradicionais—de fato, na maioria dos casos onde os mesmos existem, não há nenhuma outra opção—mas também é importante entender as bases da autoridade dos mesmos. Em muitos lugares, as instituições tradicionais de liderança são originalmente estabelecidas para facilitar a comunicação entre o governo e povos altamente igualitários, cujos sistemas de autoridade são baseados no parentesco e, às vezes, em rituais e conhecimentos xamânicos. O papel exercido pelos ameríndios toshaos, na Guiana, ou os caciques dos povos guaranis do Paraguai, por exemplo, é baseado em poderes que foram criados pelo estado e incorporados em lei, e esses papéis muitas vezes coexistem paralelamente com outras estruturas de autoridade que podem incluir líderes eclesiásticos

ou autoridades religiosas mais tradicionais como, por exemplo, shamans ou especialistas em rituais. Outras sociedades indígenas como as encontradas nos Andes ou planaltos da América Central administram a difícil questão do poder secular através de um sistema de *cargos* (funções que passam por rotação em intervalos regulares), permitindo à maioria dos homens adultos da comunidade alternar funções de autoridade. A questão aqui é entender o escopo e a legitimidade da liderança tradicional e processos de tomada de decisão e avaliar a necessidade de outros tipos de consultas para poder interagir com outros setores da população.

### *ONGs, grupos de defesa e movimentos sociais*

As ONGs, que incluem organizações de base e abrangência nacional, têm um papel potencialmente importante em consultas públicas. ONGs são entidades de grande diversidade e incluem organizações que representam grupos ou setores específicos como, por exemplo, povos indígenas e pequenos agricultores, assim como grupos de defesa ou proteção dedicados a interesses ou questões específicas sem alegar possuir qualquer incumbência formal além de conhecimentos especializados e conscientização sobre assuntos especiais. Exemplos desse tipo de organização são as ONGs nacionais e internacionais que trabalham nas áreas de direitos humanos, conservação, cidadãos com deficiências ou projetos de desenvolvimento rural e abastecimento de água.

É difícil fazer afirmações generalizadas sobre a legitimidade das diferentes ONGs e grupos de defesa de causas específicas como entidades representativas das pessoas que um projeto precisa engajar. As organizações de base oferecem um ponto de contato útil com os cidadãos de determinado local pois geralmente se baseiam em relacionamentos pessoais e face-a-face e assim têm mais chances de refletir os posicionamentos das pessoas que dizem representar. O papel de uma ONG local, no entanto, não é apenas representar os membros individuais de um grupo, mas também proporcionar liderança e visão para o futuro, além de incentivar mudanças. Isso significa que as organizações de base—por exemplo, as que trabalham com povos indígenas, agricultores e habitantes de assentamentos marginais urbanos—geralmente funcionam em fluxo. Considerando que

essas organizações foram criadas para desafiar o status quo, seus líderes são frequentemente questionados. Suas chefias estão sujeitas a mudanças frequentes e conflitos com os sistemas de autoridade formais ou tradicionais pré-existentes, assim como sistemas locais de clientelismo político e econômico, é perfeitamente possível. Essa situação não diminui de modo algum a legitimidade das organizações locais desse tipo, mas exige paciência e um alto grau de sensibilidade na gestão das relações com os representantes locais dessas organizações, dada a possibilidade de conflitos com lideranças tradicionais e conflitos das próprias entidades entre si.

As ONGs nacionais e internacionais de defesa de causas ou proteção de grupos raramente gozam do mesmo tipo de legitimidade das organizações locais e podem ter um enfoque ideológico ou religioso específico e nem sempre explícito. As diferenças entre ONGs locais e nacionais podem, inclusive, provocar conflitos. Líderes e ativistas locais podem denegrir os profissionais instruídos de classe média que trabalham na cidade grande, em salas limpas e com ar condicionado, e muitas vezes nem falam o idioma local, enquanto que as equipes de ONGs nacionais podem menosprezar o que enxergam como ignorância, incompetência e nepotismo das lideranças de base. Apesar dessas diferenças, a estratégia ideal deve ser uma combinação das vantagens dos dois tipos de ONGs. As organizações de base tendem a estar mais perto das comunidades que serão afetadas por um projeto, enquanto que as ONGs nacionais e internacionais geralmente têm a experiência e compreensão técnica que muitas vezes faltam às ONGs locais, além de uma probabilidade maior de saber priorizar problemas e objetivos de longo prazo.

Uma característica comum e que praticamente define as ONGs—considerando que não se tratam de órgãos governamentais nem organizações “com fins lucrativos”—é a dependência das mesmas do financiamento externo. As organizações de base às vezes conseguem um certo nível de autonomia financeira através de taxas impostas a seus membros ou participação em atividades que geram um certo nível de lucro. No entanto, quase todas as ONGs - com exceção, talvez, de algumas organizações de nível muito local que têm pouca ou quase nenhuma despesa - dependem de financiamento externo para cobrir seus custos operacionais. Muitas ONGs internacionais bem conhecidas

contam com sistemas bastante sofisticados para angariar recursos, além da capacidade de acessar fundos disponibilizados por organizações bilaterais e multilaterais—inclusive o BID. A maior parte das ONGs da América Latina e Caribe, no entanto, dependem de recursos fornecidos por organizações internacionais e têm muito pouca capacidade para angariar fundos em seu próprio país.

Isso levanta a difícil questão dos custos envolvidos na condução de consultas junto a uma ONG: até que ponto um determinado projeto deve estar disposto a cobrir esses custos. Levando-se em consideração que as ONGs locais podem não ter os recursos necessários para cobrir os custos de participação em reuniões e condução de consultas com seus próprios membros, especialmente em áreas mais isoladas, elas podem acabar exigindo algum tipo de apoio—seja para transporte, refeições ou outros custos operacionais. Por outro lado, se recebem apoio demasiado, essas ONGs podem ser vistas como abrindo mão de sua independência e a situação pode exacerbar conflitos já existentes, sejam internos ou entre duas ou mais ONGs.

Certos movimentos sociais como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) ou o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), são diferentes das ONGs mais tradicionais, já que não têm personalidade jurídica, estrutura organizacional claramente definida ou mesmo um processo claramente definido de tomada de decisões. Isso permite que elas operem à margem da lei e dificulta a definição das responsabilidades do movimento pelas ações de seus próprios membros. Os movimentos sociais do Brasil e certos movimentos similares de povos indígenas, especialmente nos países andinos, começaram como movimentos populares de ampla base e com enfoque em questões específicas mas vêm assumindo, desde então, um papel político mais explícito e se tornaram, em alguns casos, tão radicalizados que suas pautas políticas se sobrepujaram às causas originais que levaram à fundação dos movimentos. Por exemplo, o MAB, que começou como movimento espontâneo de pequenos agricultores afetados por projetos de usinas hidroelétricas na região sul do Brasil, se transformou em um movimento político baseado em clientelismo e está mais preocupado com a obtenção de benefícios para os pobres sem terra, que apoiaram o movimento, do

que em um tratamento mais justo para os proprietários de terra afetados por novas barragens.

Apesar do questionamento sobre a legitimidade de certos movimentos sociais, seria impensado excluí-los do processo de consulta. Já houve eventos que mostraram a disposição de alguns movimentos de agir à margem da lei. Alguns já infringiram danos graves e conduziram atos de violência em certas ocasiões. Isso não significa, entretanto, que a prontidão dos proponentes de um projeto para falar com representantes de um movimento social deva ser vista como sinal de fraqueza. Pelo contrário, se os proponentes de um projeto se recusam a dialogar com um movimento, as pessoas que ainda não formaram opinião sobre o projeto podem enxergar isso como indício de que o projeto tem algo a esconder. Os extremistas que querem tomar controle de um movimento social popular se alimentam de boatos e meias-verdades e aproveitam as situações em que as pessoas têm muito pouca informação sobre o que está acontecendo e carecem de uma platéia para ouvir seus problemas. Quando as pessoas compreendem o que está acontecendo, quando sentem que seus problemas estão sendo levados em conta de maneira justa e quando conseguem se comunicar com a gestão sênior de um projeto, o movimento tem mais dificuldade para radicalizar a população e participar de confrontações políticas.

### *Opiniões de especialistas*

Em anos recentes, foi solicitado ao BID que opinasse sobre alguns problemas altamente técnicos levantados por acadêmicos e/ou ONGs como, por exemplo, dúvidas sobre a qualidade da água e do ar e os impactos potenciais de um projeto na biodiversidade ou saúde humana (em relação ao uso de águas subterrâneas, tratamento de águas residuais, hidroeletricidade e plantas industriais), assim como problemas de segurança na elaboração de projetos no que se refere a riscos sísmicos e enchentes. Esses problemas são geralmente levantados como parte da análise técnica/ due diligence do projeto; em alguns projetos de grande repercussão pública, no entanto, pode ser necessário trabalhar mais de perto com a comunidade de especialistas para poder atingir algum grau de consenso a respeito dos potenciais impactos e/ou riscos associados com o projeto.

Duas recomendações específicas devem ser consideradas. Primeiro, a discussão dos problemas é mais fácil quando a análise técnica ou due diligence é disponibilizada para qualquer pessoa interessada. Geralmente, isso implica na inclusão de informações técnicas no website do proponente, com um link que permita o acesso às informações a partir do website do BID. Segundo, uma providência útil é a produção de um sumário dos argumentos dos especialistas em linguagem leiga, considerando que a mídia e o público em geral podem tirar proveito dos problemas da comunidade de especialistas. Os argumentos técnicos são muitas vezes confundidos com outras questões quando divulgados por grupos de interesses específicos ou resumidos para a imprensa. Portanto, uma discussão simplificada deve distinguir questões que sejam patentemente falsas de outras que possam ter algum mérito e que sejam temas para um legítimo debate no âmbito da comunidade de especialistas.

#### *Proponentes do projeto e partes contratadas*

É importante pensar com cuidado sobre quem deve representar o projeto durante o processo de consulta. Apesar da gestão de consultas públicas ser às vezes delegada a facilitadores ou consultores profissionais ou mesmo empresas de relações públicas (RP), os proponentes ou executantes do projeto devem desempenhar um papel ativo no processo. Essa é a essência da consulta, já que os proponentes do projeto têm que ser capazes de compreender e reagir às preocupações e expectativas das pessoas que são direta ou indiretamente afetadas pelo projeto. Os processos de consulta mais eficazes são aqueles que envolvem a participação direta da gestão sênior, pois isso expõe os gestores às preocupações reais das pessoas afetadas e permite que os gestores respondam diretamente e tomem as decisões necessárias. Isso é uma demonstração de compromisso—evitando atrasos e insinuações e indicando que o proponente leva a sério o engajamento com as pessoas afetadas. Se a consulta for delegada, é essencial estabelecer canais eficazes de comunicação com os gestores sênior para garantir que os mesmos solucionem as questões levantadas.

Em grandes projetos de infraestrutura, também é importante que as principais empresas contratadas sejam representadas, sempre que possível, pelos administradores de mais alto

escalão presentes no local. Existem situações em que os governos nacionais e locais, ou outros órgãos públicos, precisam se envolver nas consultas como, por exemplo, órgãos responsáveis pela aquisição de terras ou provisão de serviços de saúde ou escolas que sejam parte dos Planos de Gestão Social ou Reassentamento do projeto.

## 6. QUAL O MOMENTO APROPRIADO PARA FAZER CONSULTAS?

A consulta e o engajamento das partes interessadas devem ser entendidos como um processo contínuo e não apenas como um dos passos do processo de aprovação de projetos. Essencialmente, a consulta é o meio através do qual um projeto se comunica com as pessoas que vivem dentro da sua área de influência. Assim sendo, deve haver sempre algum tipo de consulta durante a vida de um projeto, desde a concepção inicial, design e implementação, até sua conclusão e fechamento.

### *O Plano de Consulta e Engajamento das Partes Interessadas*

É preciso elaborar um plano formal de Consulta e Engajamento das Partes Interessadas para todos os projetos com probabilidade de exercer impactos importantes, tanto sociais quanto ambientais, ou que apresentem riscos significativos. Isso inclui a maioria dos projetos de Categoria A; todos os projetos que requerem assentamento em larga escala, inclusive projetos criados para reassentar pessoas de áreas degradadas, insalubres ou de alto risco; e todos os projetos com potencial para afetar significativamente comunidades tradicionais, indígenas com base na terra, e outras comunidades étnicas como, por exemplo, projetos de regularização fundiária e cadastros ou projetos de apoio a áreas protegidas.

O Plano de Consulta e Engajamento das Partes Interessadas é geralmente parte do ESMP do projeto. Ele deve ter como base uma análise de impacto social para identificar os diferentes grupos e setores, e deve incluir um cronograma para os diferentes estágios do processo de consultas (assim como uma descrição de quaisquer consultas que já tenham ocorrido), orçamento e uma definição dos procedimentos de relatórios regulares e responsabilidades institucionais para a consulta. O plano deve incluir, também, uma descrição detalhada dos procedimentos para administrar queixas e injustiças, tanto



durante a construção quanto após o fechamento do projeto. A vantagem de se ter um plano formal é que ele demonstra comprometimento, define responsabilidades e assegura a disponibilidade de recursos adequados para conduzir o programa de consultas e engajamento das partes interessadas.

### *Exploração inicial*

A fase inicial de exploração e design do projeto exige um certo nível de consulta pois é quando os principais problemas são identificados e propostas de soluções alternativas são apresentadas antes de se gastar tempo e dinheiro excessivos na elaboração detalhada do projeto. É importante agir com sensibilidade durante esta fase, pois os inputs das consultas são apenas uma parte dos estudos exploratórios ou de design e podem ter que ser analisados à luz de outros problemas de natureza técnica e financeira. Por exemplo, na seleção de local para um projeto hidrelétrico, a análise de alternativas tem que levar em conta considerações geotécnicas, hidrologia, habitats naturais e biodiversidade, assim como questões sociais variadas.

Além disso, existe a difícil questão dos interesses concorrentes. Por exemplo, um projeto pode beneficiar a sociedade como um todo ao proporcionar uma fonte de energia mais barata e mais confiável e pode também beneficiar agricultores ao disponibilizar água para irrigação. Ao mesmo tempo, porém, o projeto pode deslocar comunidades ou áreas de inundação das quais outras pessoas dependem para sua subsistência. Nesse tipo de situação, é importante usar muita clareza sobre o escopo e as regras das consultas e cuidar para que as pessoas recebam feedback que as permita constatar como e quando suas opiniões foram levadas em conta ou se não foram levadas em conta.

### *Design de projeto e ESMP*

As consultas com indivíduos locais podem ser críticas durante o design detalhado de um projeto, usando conhecimentos locais para evitar ou mitigar potenciais impactos. Exemplos típicos são o alinhamento detalhado de estradas, gasodutos ou linhas de transmissão, quando as consultas com indivíduos locais podem contribuir para que o projeto possa evitar áreas sujeitas a inundações ou identificar os melhores locais para

cruzamentos de estradas ou torres de linhas de transmissão minimizando, dessa forma, os impactos do projeto em bairros residenciais e terras que sejam as melhores para agricultura. Nessa fase, é muito importante definir com clareza os papéis respectivos do proponente do projeto e das partes contratadas e todos os acordos celebrados com o proponente do projeto devem estar refletidos no trabalho desempenhado pelas partes contratadas.

A consulta é essencial para a criação do ESMP e, se necessário, para o Plano de Reassentamento e qualquer outro programa de mitigação social ou desenvolvimento comunitário. Aliás, a legislação nacional geralmente prevê a realização de audiências públicas como parte do processo ESIA. Na prática, a análise de impacto social que serve de fundamento para o ESMP é geralmente baseada em uma combinação de consultas informais como grupos de foco, entrevistas e discussões com informantes chave e dados secundários oriundos do censo, pesquisas residenciais, ministérios competentes ou governos locais. A questão essencial, no entanto, não é simplesmente a análise social —apesar da análise social ser essencial para a condução de um programa eficaz de consultas— mas sim a necessidade de promover discussões e negociações formais com as partes afetadas para poder chegar em algum tipo de acordo sobre os planos para administrar os potenciais impactos sociais e ambientais. No caso de projetos que tenham impactos sociais significativas ou que apresentem riscos potencialmente sérios, o processo de consulta ideal é aquele que vai além da exigência legal formal de audiências públicas e deve assumir a forma de negociações que levem a acordos formais e juridicamente vinculantes entre o proponente do projeto e os grupos que sejam afetados por ele.

### *Construção e operação*

Geralmente, as audiências públicas ou consultas formais não acontecem durante a construção. Pelo contrário, a maioria dos projetos de infraestrutura em larga escala observa um procedimento ou mecanismo para queixas que permite ao indivíduo registrar suas dúvidas ou reclamações e obter respostas do proponente do projeto e/ou empresa contratada dentro de um período de tempo especificado. Em muitos casos, as negociações

relativas ao ESMP ou Plano de Reassentamento continuam a ocorrer após o início da construção, mas geralmente ficam restritas a questões específicas como, por exemplo, a definição de quem poderá ter direito a compensação ou outros benefícios de reassentamento, e não a questões relacionadas com o projeto principal.

Às vezes é útil agendar consultas regulares durante a construção. Basicamente, o objetivo dessas consultas é, em primeiro lugar, verificar se o projeto está cumprindo os acordos celebrados durante a fase da elaboração, especialmente no que diz respeito às empresas primárias, contratadas ou subcontratadas, e quaisquer outras agências que possam estar envolvidas, inclusive órgãos públicos federais ou locais, e, em segundo lugar, identificar e resolver quaisquer questões substantivas que podem ter ficado ignoradas durante a fase de elaboração.

Um dos aspectos mais críticos da implementação de projetos de infra-estrutura de larga escala é o momento em que a construção já foi concluída e o projeto se torna operacional. A essa altura, a gestão do projeto pode ser transferida para uma equipe de operações que trabalha em ritmo diferente, com prioridades diferentes, orçamento diferente e, talvez, menos preocupação com temas sociais, já que a boa-vontade da população da região já não é tão vital para o êxito do projeto. Ao mesmo tempo, as empresas já terminaram seu trabalho e têm que reabilitar os sites antes de partirem, empregados são dispensados ou se mudam para outro local, o boom econômico chega ao fim e a população residente na área do projeto tem que se adaptar às mudanças de longo prazo decorrentes do projeto.

Durante essa fase, muitas vezes o mais adequado é conduzir uma série de consultas adicionais para apresentar a nova gestão, estudar a evolução do ESMP e Plano de Reassentamento, tratar de questões relativas à liberação e reabilitação do local das obras e, talvez, identificar áreas para novas iniciativas ou parcerias entre o proponente do projeto e as pessoas que vivem na área de influência do projeto. Finalmente, no caso de alguns projetos específicos, o início das operações é quando os royalties começam a ser pagos aos governos locais ou regionais. Isso levanta uma série de questões com potencial de conflito que precisam ser discutidas, já que os benefícios desses pagamentos podem

não ser distribuídos necessariamente de acordo com os impactos do projeto nas diferentes comunidades ou setores que foram afetados.

### *Desmobilização*

Este é um assunto de especial importância em projetos de petróleo, gás e mineração. O ideal é que todo projeto do setor extrativo tenha um Plano de Desmobilização que inclua um esboço inicial a ser desenvolvido com mais detalhes à medida em que o projeto se aproxime do final de sua vida produtiva. As preparações detalhadas do Plano de Desmobilização devem começar alguns anos antes do fechamento do projeto e o plano deve cobrir tanto os aspectos de reabilitação ambiental quanto os aspectos sociais, inclusive perda de empregos diretos e indiretos, perda de oportunidades comerciais e o declínio no valor dos imóveis residenciais. As perdas podem vir a ser mitigadas através de programas de capacitação ou recapacitação e apoio para incentivar o surgimento de novas empresas.

## 7. COMO CONDUZIR AS CONSULTAS?

A consulta é um processo de mão dupla. Isso significa que as informações devem ser apresentadas de maneira que possam ser facilmente compreendidas e deve haver uma provisão de tempo para permitir que as pessoas reajam e expressem suas dúvidas, preocupações e opiniões. Significa, ainda, que deve haver provisão de feedback e documentação de todos os assuntos discutidos.

### *Apresentação*

O objetivo da apresentação é explicar a natureza do projeto, seus estágios e, acima de tudo, as questões, riscos e impactos potenciais associados com cada fase da criação e implementação do projeto. Os proponentes do projeto às vezes preparam apresentações sofisticadas em vídeo ou PowerPoint com essa finalidade. Essas apresentações podem ser úteis, por exemplo, para dar uma ideia de como ficará a região depois da finalização de uma construção ou enchimento de um reservatório, mas a tendência é fazer propaganda (especialmente quando se contratam estúdios ou empresas de RP profissionais) e esse

aspecto pode invalidar a utilidade dessa atividade. As pessoas sabem reconhecer o que é propaganda e o que não é. Muito pouca gente tem a sorte de nunca ter sido exposta a propaganda comercial e política. Mesmo nos vilarejos indígenas mais isolados da floresta amazônica ou região altoandina, as pessoas já conhecem as alegações e contra-alegações dos políticos locais e já estão imunizadas, por assim dizer, contra esse tipo de apresentações. O mesmo acontece com presentes: a distribuição de camisetas, bonés, canetas, chaveiros e outros brindes pode até ser contraprodutiva, pois as pessoas podem enxergá-la como uma tentativa ingênua de comprar a aprovação da população para o projeto.

As pessoas também sabem reconhecer a honestidade e geralmente acolhem bem uma apresentação que procure explicar os detalhes de um projeto e mostre as questões mais difíceis e suas controvérsias. É importante, obviamente, usar a linguagem e os estilos de expressão locais ao fazer apresentações, mas as pessoas se dispõem a enfrentar as dificuldades de uma linguagem diferente ou mais técnica quando acreditam que está sendo feito um esforço sério para explicar essas questões. Em alguns casos pode ser necessário usar intérpretes, mas é preciso cuidado nesse ponto, pois os assuntos técnicos são difíceis de traduzir para os idiomas locais e os intérpretes podem apenas repetir os termos técnicos ou até apresentar os problemas de maneira inteiramente enganosa.

É sempre útil incluir desenhos, diagramas e textos impressos curtos, especialmente quando podem ser distribuídos para as pessoas levarem para casa. Quando a platéia é analfabeta e/ou fala uma língua diferente, é útil preparar um folheto simples e ilustrado que servirá de resumo das principais questões na língua nacional e dedicar todo o tempo que for necessário, durante a reunião, para explicar o texto no idioma local. Muitas vezes as pessoas levam os documentos para casa para analisar o assunto com parentes que sejam mais alfabetizados ou que tenham uma compreensão melhor do idioma nacional.

### *Saber ouvir*

A questão mais crucial é provavelmente a postura. Geralmente as pessoas respondem melhor quando sentem que estão sendo tratadas com respeito e sabem reconhecer rapidamente quando alguém as trata com superioridade. Isso exige paciência e boa-

vontade para ouvir—evitando a tendência de interromper a frase da pessoa que está falando—e, acima de tudo, mostrar respeito pela cultura e ritmos de vida locais.

Muitos povos indígenas lidam com decisões comunitárias na expectativa de um consenso e não aceitam a ideia de que uma maioria pode impor seus desejos ou opiniões sobre a minoria. Isso torna difícil o processo de se chegar a uma decisão e pode exigir bastante tempo. Significa que as consultas podem ser prolongadas, pois os membros da comunidade precisam de tempo para discutir entre si os assuntos levantados. Além disso, especialmente em sociedades tradicionais que têm procedimentos mais formais para a tomada de decisões—como, por exemplo, as organizações comunitárias encontradas na maior parte da região andina—os homens que participam das reuniões comunitárias vão para casa e discutem os problemas com suas esposas e outros habitantes do lar. Isso pode resultar em mudanças significativas de posicionamento de uma reunião para outra.

Outra questão é dar oportunidade para diferentes grupos de expressarem suas opiniões com liberdade. Grandes audiências públicas tendem a ser dominadas por pessoas que se sentem mais à vontade nesse tipo de fórum, geralmente elites locais, políticos, representantes de órgãos governamentais e professores de escola (pois estão acostumados a ficar de pé perante platéias cativas). Outras pessoas podem se sentir inibidas, talvez por causa de seu baixo status social ou falta de domínio do idioma oficial. Algumas podem ser de fato excluídas como, por exemplo, os habitantes de assentamentos ou grupos informais que são estigmatizados devido a seu status étnico ou local de residência. Outro grupo que costuma ser excluído são os agricultores rendeiros, especialmente em organizações coletivas como os *ejidos* mexicanos, onde os direitos formais de voto e os direitos à terra são investidos aos descendentes da comunidade original. Além disso, existe muitas vezes um viés de gênero e de idade em reuniões abertas ao público. Na América Latina, especialmente em sociedades rurais mais tradicionais, as mulheres são muitas vezes excluídas dessas reuniões enquanto que, em partes do Caribe, pode ser difícil persuadir homens mais jovens para falar durante reuniões. Esses fatores pedem uma estratégia específica para tentar engajar esses grupos, talvez com abordagem separada, em locais onde eles se sintam mais à vontade e em horários selecionados.

### *Hora e local*

Nunca é demais enfatizar a importância do momento certo e do local certo. As pessoas têm dificuldade de se ausentar do trabalho e isso não é menos verdadeiro nas zonas rurais do que nas cidades. Nas áreas rurais, é melhor organizar reuniões ao final do dia de trabalho e, se possível, fora dos períodos mais críticos do ciclo agrícola, assim como o calendário local de feriados e festivais. Lembrar também que não se pode esperar que as pessoas se disponham a viajar longas distâncias ou pagar altos custos de transporte para participar de reuniões públicas. O ideal é agendar reuniões em locais próximos às casas das pessoas; se os representantes das organizações das pessoas afetadas tiverem que se locomover para mais longe para chegar nas reuniões, o difícil problema de ter que pagar pelo transporte e outras despesas tem que ser solucionado. É justo proporcionar transporte ou cobrir o custo do transporte, hospedagem e refeições, mas não é uma boa ideia ser generoso em excesso, pois isso pode constituir fonte de conflitos e ser interpretado como uma tentativa de comprar a boa vontade das pessoas que comparecem às reuniões.

### *Feedback e documentação*

As pessoas que participam de consultas querem saber se suas opiniões foram levadas em consideração e até que ponto foram levadas em consideração. É essencial manter um registro das questões levantadas e todos os acordos que foram alcançados, preferivelmente em formato similar a atas de reunião, evitando a transcrição textual. Uma providência útil é proporcionar um sumário dos assuntos antes de finalizar a reunião; essa atividade, no entanto, não deve constituir desculpa para forçar uma decisão quando um acordo não tenha sido alcançado ou quando as pessoas sintam que ainda precisam conversar sobre o assunto com suas famílias ou outros membros da comunidade.

É essencial gravar os trabalhos da reunião, preferivelmente em áudio, e talvez pedir a alguém que faça anotações à mão (o vídeo é um pouco intrusivo e pode inibir a participação, especialmente se houver um operador de câmera presente ou, pior ainda, pode incentivar certas pessoas a falar apenas para serem filmadas, quando têm pouco a oferecer). Os resultados da reunião devem, em seguida, ser comunicados de volta aos

participantes. Essa atividade é bastante fácil quando todos têm e-mail ou acesso à internet. Se não for o caso, uma das alternativas é redigir um registro breve e por escrito da reunião e postá-lo em local de acesso público, que pode ser o local onde se realizou a reunião ou centros comunitários ou escolas na área de influência do projeto. Quando as pessoas afetadas pelo projeto vivem em regiões remotas ou isoladas, especialmente se forem analfabetas ou não fluentes no idioma oficial, esta atividade é um desafio maior. Nesses casos, o melhor é utilizar alternativas como programas de rádio e/ou fitas cassete.

Uma boa ideia é fazer uma lista dos participantes da reunião e anotar a comunidade/local de residência de cada um e, quando for apropriado, o grupo ou organização a que cada um pertence ou que cada um representa, e arquivar esta lista como parte do registro do evento. Isso torna mais fácil entender a relação entre as opiniões expressas e as comunidades ou grupos envolvidos. Além disso, possibilita a compreensão da variedade de grupos de interesse ou das diferentes partes que compareceram à reunião—assim como aquelas que não compareceram.

Em casos de projetos que apontam para problemas sociais significativos como aquisição de terra, reassentamento ou a necessidade programas mitigatórios, o objetivo deve ser chegar a um acordo formal com as pessoas afetadas e seus representantes. Isso nem sempre é fácil e não deve ser feito de maneira apressada; por outro lado, proporciona um referencial para mensuração posterior das ações do proponente do projeto e partes afetadas. Mesmo quando a população afetada não seja plenamente alfabetizada ou não fale o idioma oficial, um acordo por escrito pode ser válido e eficaz, desde que tenha sido discutido e desde que reflita todos os detalhes que foram levantados durante o processo de consulta. Em alguns países, o Ministério Público, Ouvidor ou Ombudsman, ou Órgão Ambiental podem facilitar um acordo deste tipo e ajudar com mediação em caso de conflitos surgidos depois do acordo já firmado.



## ANEXO 1. RESPONSABILIDADES EM CONSULTAS E ENGAJAMENTO DAS PARTES INTERESSADAS

Atividade	Proponente do Projeto <sup>2</sup>	Governo	BID	Observações
1. Mapeamento de Partes Interessadas/ Levantamento de Impactos Sociais	Proponente contrata ou conduz individualmente o mapeamento, em estudo separado ou como parte do ESIA. Esta atividade deve ser uma análise, não apenas compilação de dados, estar em padrão aceitável pelo Banco e satisfazer requisitos de licenças ambientais locais.	Os órgãos federais e/ou estaduais pertinentes analisam o ESIA como parte do procedimento para licença ambiental.	A Equipe de Projeto e os especialistas do ESG analisam o SIA durante a análise/duo diligence do projeto. O Banco pode apoiar o SIA com recursos de cooperação técnica ou preparação de projetos, além de auxiliar na elaboração do TOR e identificar consultores.	Obrigatório para todos os projetos Categoria A e B+ Alto Risco que exijam reassentamentos em larga escala e projetos criados para beneficiar, ou que apresentem impactos/riscos para, populações indígenas ligadas à terra ou potencialmente vulneráveis.
2. Fase Exploratória	Proponente promove consultas como parte da fase exploratória. Esta atividade deve ser devidamente documentada.	Os órgãos públicos federais e locais pertinentes podem participar das consultas.	BID analisa a documentação sobre consultas.	Esta fase geralmente ocorre antes do BID iniciar a análise/duo diligence do projeto.
3. Elaboração do Plano de Consultas/Engajamento das Partes e Procedimentos para Queixas	Proponente é responsável pela elaboração do Plano de Consultas/Engajamento das Partes e Procedimentos para Queixas. Proponente se responsabiliza pela incorporação do plano e procedimentos nos contratos de construção.	Análise do Plano de Consultas/Engajamento das Partes e Procedimentos para Queixas pelos devidos órgãos governamentais.	Equipe de Projeto e ESG analisam o Plano de Consultas/Engajamento das Partes e Procedimentos para Queixas para confirmar a incorporação de elementos essenciais no acordo de empréstimo e contratos de construção.	Obrigatório para todos os projetos Categoria A, projetos que exijam reassentamentos em larga escala e todos os projetos criados para beneficiar, ou que apresentem impactos/riscos para, populações indígenas ligadas à terra ou potencialmente vulneráveis.
4. Consultas e Negociações durante Elaboração de Projetos/Design Detalhado e ESIA	Proponente é responsável pelas consultas (exceto quando a lei exige um órgão governamental). Deve ser acompanhada de divulgação de documentos pertinentes. Resultados da consulta devem	Órgãos federais locais e pertinentes devem participar das consultas. Os resultados das consultas são analisados pelos órgãos federais pertinentes (geralmente ambientais) como parte do	BID presta suporte a este processo (se necessário, com recursos TC ou PP). Equipe de Projeto e especialistas ESG devem analisar a documentação e participar de algumas consultas. A equipe	É essencial garantir que todas as partes interessadas sejam envolvidas no processo de consulta e negociação e que os procedimentos resultem em negociações justas e equilibradas com as partes

<sup>2</sup> Em empréstimos de Garantia Soberana (SG), o proponente é o ministro de linha ou órgão executor responsável pelo projeto. Em projetos do setor privado (NSG), o proponente é o patrocinador do projeto.

Atividade	Proponente do Projeto <sup>2</sup>	Governo	BID	Observações
	ser devidamente documentados e resultados compartilhados com as pessoas que participaram do processo.	processo de análise do ESIA.	deve se encarregar de fazer constar os acordos formais no acordo de empréstimo e subcontratos.	direta ou indiretamente afetadas. Os resultados das negociações devem ser devidamente documentados.
5. Consultas durante a Construção do Projeto	Proponente e todas as partes essenciais contratadas devem participar das consultas.	Pode haver envolvimento de algumas autoridades federais e locais pertinentes, ex., Ministério Público e/ou órgãos emissores de licenças ambientais.	Como parte do trabalho de supervisão do projeto, a Equipe de Projeto e os especialistas ESG devem analisar a documentação e participar de algumas consultas.	As consultas podem resultar em alguns ajustes no design ou procedimentos do projeto.
6. Mecanismo de Queixas	O proponente geralmente é o responsável pelos recursos para o Mecanismo de Queixas. No entanto, o ideal é o Mecanismo de Queixas ser independente da gestão de projeto e empresas contratadas. É obrigatório enviar relatórios consolidados regulares sobre desempenho.	Autoridades locais ou <b>escritórios</b> locais do Ministério Público podem desempenhar um papel na garantia de independência para o Mecanismo de Queixas e deve analisar todos os relatórios.	Como parte da supervisão do projeto, a Equipe de Projeto e especialistas ESG devem analisar os relatórios do Mecanismo de Queixas e investigar quaisquer problemas levantados durante as consultas.	O Mecanismo de Queixas deve ser independente da gestão de linha do projeto e empresas contratadas. Deve haver um limite de tempo para respostas, registros adequados e divulgação de relatórios consolidados (não de casos individuais).
7. Consultas no Comissionamento e Entrega (grande infraestrutura, estradas, gasodutos, etc.)	O proponente deve assegurar o engajamento entre a equipe de gestão responsável pela operação do projeto e as partes relevantes. Proponente deve garantir a ausência de qualquer passivos sociais ou ambientais deixados pelo contrato de construção.	Os órgãos federais e/ou locais relevantes devem garantir a ausência de qualquer passivos sociais ou ambientais deixados pelo contrato de construção.	Como parte da supervisão do projeto, a Equipe de Projeto e ESG devem assegurar a continuação da participação das partes essenciais no projeto e que não haja passivos ambientais herdados da fase de construção. Essa deve ser uma condição para a Finalização Técnica do projeto.	A questão dos pagamentos ou royalties é crítica para certos tipos de projetos (hidrelétricos ou eólicos, petróleo e gás, etc.). Isso pode alterar o foco das consultas. Pode haver necessidade de garantir que os pagamentos ou royalties sejam usados com eficácia e para as finalidades propostas no projeto original.
8. Desmobilização	O proponente deve iniciar consultas sobre a desmobilização com bastante antecedência da data do	Os órgãos governamentais relevantes, federais e especialmente locais, devem participar das consultas sobre	No caso de projetos com expectativas de tempo fixas como produção de petróleo e gás, pode haver necessidade de	Isso geralmente ocorre após o reembolso do empréstimo do BID; daí a necessidade de pensar em mecanismos que

Atividade	Proponente do Projeto <sup>2</sup>	Governo	BID	Observações
	fechamento das instalações.	desmobilização. É essencial que não haja quaisquer passivos pendentes, sociais ou ambientais.	Banco ou governo exigirem garantias financeiras para cobrir potenciais passivos sociais e/ou ambientais.	garantam melhor cumprimento dos requisitos do BID e padrões internacionais.