

FASE DE CONSULTA

2010-2019



NOVE ANOS DE EXPERIÊNCIA EM RESOLUÇÃO DE DISPUTAS
PROGRAMA DE REFLEXÕES INSTITUCIONAIS



Os autores desta publicação são Gastón Aín, María Camila Barriga, Sebastian González Montanez, Victoria Márquez-Mees, Martín Packmann e Esteban Tovar como parte do seu trabalho no Mecanismo Independente de Consulta e Investigação do Grupo BID.

Coordenação de tradução ao português: Camila Luz

Design gráfico: Giacomo Cicirello

Catalogação na fonte fornecida pela Biblioteca Felipe Herrera do Banco Interamericano de Desenvolvimento

MICI Reflexões: Fase de consulta 2010-2019: nove anos de experiência em resolução de disputas/ Gastón Aín, María Camila Barriga, Sebastian González Montanez, Victoria Márquez-Mees, Martín Packmann, Esteban Tovar, Eva Heiss; coordenadora.

p. cm. — (Nota técnica do BID; 1654) 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. Aín, Gastón. II. Barriga, María Camila. III. González Montanez, Sebastian. IV. Márquez-Mees, Victoria. V. Packmann, Martín. VI. Tovar, Esteban. VII. Heiss, Eva, coordenadora.

VIII. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Mecanismo Independente de Consulta e Investigação. IX. Série IDB-TN-1654

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) e pode ser reproduzida com atribuição ao MICI e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

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



ÍNDICE

SOBRE O MICI REFLEXÕES	
GLOSSÁRIO	1
INTRODUÇÃO	
SOBRE O MICI	
SOBRE O CONTEÚDO	3
CONTEXTO REGIONAL	5
AS ETAPAS DA FASE DE CONSULTA	1
ETAPA 1. AVALIAÇÃO	13
ETAPA 2. PROCESSO DE FASE DE CONSULTA, O PROCESSO DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS	17
ETAPA 3. ACOMPANHAMENTO	
CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS DA FASE DE CONSULTA	25
SOLICITANTES	25
FUNCIONÁRIOS DO GRUPO BID	3
EXECUTOR	32
OUTRAS PARTES	33
OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA FASE DE CONSULTA	37
PLANEJAMENTO CONJUNTO	37
AÇÃO SEM DANO	
BOA-FÉ	
SUSTENTABILIDADE	
VOLUNTARIEDADE	
ATENÇÃO ÀS ASSIMETRIAS	58
PPRINCIPAIS DESAFIOS E FERRAMENTAS DE ABORDAGEM	4
DESGASTE DA CONFIANÇA	
ACESSO À INFORMAÇÃO	
ASSIMETRIAS DE CAPACIDADES PARA UMA PARTICIPAÇÃO EFETIVA	48
RREFLEXÕES GERAIS	5
BIBLIOGRAFÍA	54
ANEXO I. LISTADO DE SOLICITUDES GESTIONADAS EN	
FASE DE CONSULTA 2010- 2019	
ANEXO IL FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS	56

SOBRE O MICI REFLEXÕES

O Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) é o escritório independente de prestação de contas do Grupo BID que atende às Reclamações das comunidades na Região da América Latina e do Caribe afetadas por projetos financiados por alguma das instituições do Grupo, nos quais se presume que houve um descumprimento de uma ou mais de suas políticas operacionais pertinentes, particularmente as salvaguardas ambientais, sociais e de transparência sob as quais o Grupo opera. No seu escopo também estão incorporadas, como funções complementares, a divulgação do mecanismo a fim de promover um acesso efetivo e a sistematização dos resultados do seu trabalho em produtos de conhecimento.

Para isso, o MICI propôs à Diretoria Executiva empregar recursos para começar a traduzir a experiência dos seus casos em produtos analíticos que promovam a reflexão institucional e, em última análise, contribuam para o planejamento, a execução e a supervisão das operações do Grupo BID.

Em 2018, o Programa MICI Reflexões teve início com a publicação do primeiro produto "Análise da Carteira de Reclamações 2010-2017" (disponível em espanhol e inglês) e, progressivamente, pretende enriquecer o acervo de conhecimento à medida que a experiência dos casos permita. As ações e os produtos gerados nesse Programa se orientam ao fomento da reflexão institucional, com base na evidência apresentada e por meio de uma função catalizadora de geração de propostas fortalecedoras relevantes ao trabalho do Grupo BID e à sua missão. Para isso, o MICI trabalha em três frentes: a primeira, criando produtos de conhecimento; a segunda, organizando espaços institucionais de trocas em estreita cooperação com as Administrações do BID, do BID Invest e do BID Lab; a terceira, usando esses mesmos produtos de conhecimento para manter um diálogo contínuo com organizações da sociedade civil e instituições irmãs para promover uma maior visibilidade do nosso trabalho em toda a região da América Latina e do Caribe.



Alegação. Declaração de dano ou de descumprimento de uma Política Operacional Pertinente realizada pelos Solicitantes e/ou seu Representante e cuja veracidade não foi verificada.

Administração. Gerente ou Gerentes do Grupo BID responsáveis pela respectiva operação financiada por este ou a(s) pessoa(s) delegada(s) por eles.

Agência Executora/Executor. A entidade designada pelos acordos legais pertinentes para executar a totalidade ou parte da operação financiada pelo Grupo BID.

Banco ou BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento, braço público do Grupo BID.

BID Invest. Nome comercial da Corporação Interamericana de Investimentos.

BID Lab. Nome comercial do Fundo Multilateral de Investimentos.

CII. Corporação Interamericana de Investimentos, braço privado do Grupo BID.

Dano. Qualquer perda ou prejuízo substancial e direto. O dano pode ter ocorrido ou ter uma probabilidade razoável de ocorrer no futuro.

Diretor Executivo. Um membro da Diretoria do BID, da CII ou do Comitê de Doadores do FUMIN.

Diretoria. A Diretoria Executiva do BID ou da CII.

Diretrizes da Fase de Consulta. Documento que detalha o processamento de Reclamações sob a Fase de Consulta do MICI para qualquer uma das instituições pertencentes ao Grupo BID (MI-74).

EJATLAS. Atlas de Justiça Ambiental.

FUMIN. Fundo Multilateral de Investimentos.

Grupo BID. Formado pelo BID, pelo BID Invest e pelo BID LAB.

MICI. Mecanismo Independente de Consulta e Investigação do Grupo BID.

Operação financiada pelo Banco ou Projeto. Qualquer atividade de investimento ou outra atividade de financiamento do Grupo BID, com ou sem garantia soberana (setor público ou privado), incluindo toda atividade operacional que implique empréstimos, investimento em capital ou quasecapital, financiamento não reembolsável, assistência sob a forma de cooperação técnica e garantias financiadas ou que serão financiadas total ou parcialmente com recursos do Grupo ou com recursos administrados ou garantidos pelo Grupo.

OIT. Organização Internacional do Trabalho.

ONU. Organização das Nações Unidas.

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

Política MICI. Referente às Políticas MICI-BID e MICI-CII.

Política MICI-BID. A Política do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação do BID, aprovada em 17 de dezembro de 2014 pela Diretoria Executiva com vigência imediata e revisada em dezembro de 2015 para assegurar a coerência com a Polícia MICI-CII (MI-47-6).

Política MICI-CII. A Política do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação da CII, aprovada em 15 de dezembro de 2015 e com vigência a partir de 1.º de janeiro de 2016 (CII/MI-1-1).

Roster. Lista pré-aprovada de intermediadores especialistas ad hoc para apoiar os processos da Fase de Consulta.

Solicitantes. Duas ou mais pessoas residentes no país em que se executa uma Operação Financiada pelo Banco e que apresentaram uma Reclamação ao MICI por considerar que foram ou podem ser afetadas por uma falha do Banco no cumprimento de uma ou mais de suas Políticas Operacionais Pertinentes no âmbito da referida Operação.

Reclamação. 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.





SOBRE O MICI

O MICI é o escritório de prestação de contas do Grupo BID (BID, BID Invest e BID LAB) que tem como objetivo atuar como um mecanismo e processo independente da Administração, para investigar denúncias de dois ou mais Solicitantes nas quais há alegações de Danos decorrentes do descumprimento por parte do Grupo de suas Políticas Operacionais Pertinentes no âmbito de operações financiadas pela instituição.

Em 1994, o Assembleia de Governadores do BID encomendou ao Banco a criação de uma função de inspeção independente para aumentar a transparência, a prestação de contas e a eficácia do BID. A Assembleia de Governadores determinou que essa função fosse independente da Administração e investigasse o descumprimento de políticas a partir de denúncias apresentadas pelas partes prejudicadas. No mesmo ano, a Diretoria criou o Mecanismo de Investigação Independente (MII).

No âmbito do Nono Aumento Geral de Recursos, a Diretoria Executiva do BID aprovou um novo mecanismo reforçado, o *Mecanismo Independente de Consulta e Investigação*, que entrou em vigor em 9 de setembro de 2010, com funções ampliadas e disposições para assegurar maior transparência e independência por relatar diretamente à Diretoria.

Atualmente, a operação e a estrutura do Mecanismo é regulamentada por duas políticas, conforme a instituição que originou a operação ou operações objeto de uma Reclamação: (i) a Política MICI-BID, aprovada pela Diretoria Executiva do BID em 17 de dezembro de 2014 e modificada em dezembro de 2015, cuja aplicação se estende a todas as operações financiadas pelo BID e pelo BID LAB (antes FUMIN) e, (ii) a Política MICI-CII, aprovada pela Diretoria Executiva da CII em 15 de dezembro de 2015, cuja aplicação se estende a todas as operações financiadas pela CII, atualmente denominada BID Invest. As Políticas se diferenciam apenas em algumas áreas relacionadas à estrutura, linhas de relatório e escopo. O MICI presta serviços ao BID Invest desde janeiro de 2016.



SOBRE O CONTEÚDO

Desde 9 de setembro de 2010, data da entrada em vigor do MICI, até 15 de dezembro de 2019, o MICI recebeu 151 Reclamações, das quais 143 foram relacionadas ao BID, quatro relacionadas ao BID LAB (antes FUMIN) e quatro ao BID Invest ou sua antecessora, a CII. No fim do período de análise, 33 Reclamações foram declaradas admissíveis e 25 delas (76% do total declarado admissível) foram gerenciadas pela Fase de Consulta. O processamento das 151 Reclamações na etapa de admissibilidade está detalhado na Nota "O processo MICI - Resultados de Registro e Admissibilidade 2010-2019".

A presente nota concentra-se na análise do gerenciamento da Fase de Consulta durante esse período a partir de diferentes vertentes. A nota é composta de cinco seções principais: o contexto regional em que opera o Grupo BID; a descrição do processo de resolução de disputas; a caracterização das Partes; os princípios orientadores sob os quais opera; os principais desafios enfrentados para chegar a soluções consensuais e as ferramentas utilizadas. Por fim, o documento inclui uma seção chamada Reflexões que busca incorporar as perspectivas de funcionários do Grupo BID, especialistas em resolução de conflitos e membros da Lista de Especialistas Intermediadores do MICI, bem como a perspectiva do MICI sobre o conteúdo apresentado.



CONTEXTO REGIONAL

O trabalho do Grupo BID e, consequentemente, do MICI, deve sempre ser enquadrado no contexto dos países da América Latina e do Caribe, onde a instituição opera. Entre outros elementos, a região se destaca pelo alto número de conflitos de natureza ambiental e social relacionados ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura. Frente a isso, instituições governamentais, acadêmicas e da sociedade civil assumiram a tarefa de monitorar de forma mais ou menos sistemática a quantidade e a natureza das disputas e sua possível evolução para conflitos sociais.¹

Essas análises e medidas mostram um aumento e preponderância dos conflitos socioambientais, essencialmente relacionados às iniciativas de construção de infraestrutura e extração de matérias-primas. Apenas o Observatório Atlas de Justiça Ambiental² relata 799 conflitos socioambientais ativos na América Latina e no Caribe.

Entre as causas estruturais mais recorrentes estão a fraca participação das comunidades rurais, afrodescendentes e indígenas impactadas pelos projetos nas tomadas de decisões; a percepção de desigualdade na distribuição dos benefícios socioeconômicos dos projetos; as deficiências nos processos de identificação, regulamentação e atenção aos impactos ambientais; um maior conhecimento entre a população da existência de padrões de transparência e de responsabilidade social; os desafios de operacionalizar os compromissos e normas legais assumidos pelos Estados, a nível nacional e internacional; e os desencontros entre as diversas cosmovisões sobre os processos de desenvolvimento.³

Alguns exemplos exclusivamente em nível estadual incluem as Unidades da Presidência do Conselho de Ministros do Peru, a Defensoria do Peru e sua Assessoria de Conflitos Sociais, o Comissariado para o Diálogo e a Comissão Presidencial de Direitos Humanos da Guatemala, o Vice-Ministério de Diálogo e Assuntos Políticos da Costa Rica, a Defensoria da Costa Rica, o Ministério Público do Brasil, a Direção Nacional de Mediação da Argentina, entre outros.

O Atlas de Justiça Ambiental é uma iniciativa criada em 2012 pela Universidade Autônoma de Barcelona e dirigido pelo Instituto de Ciência e Tecnologia Ambiental da Universidade Autônoma de Barcelona (ICTA-UAB); desde o seu início, em 2012, por Leah Temper e Joan Martínez Alier e coordenado por Daniela Del Bene, essa iniciativa permite reunir os conflitos mais relevantes dos últimos 20 ou 30 anos por meio de uma metodologia colaborativa entre acadêmicos e ativistas. O Atlas virtual está disponível em: https://ejatlas.org/

³ AÍN, Gastón. *Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El caso Peruano.* PNUD, 2015, p. 18-19. EUROPEAN UNION-UNITED NATIONS INTERAGENCY FRAMEWORK TEAM FOR PREVENTIVE ACTION. *Extractive Industries and Conflict: Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict,* 2012, p. 8.

As universidades argumentam que, em termos das suas características gerais, os conflitos socioambientais revelam concepções diferentes sobre o território, a natureza e o meio ambiente⁴. É necessário destacar, em especial, o crescimento em número e em intensidade dos conflitos relacionados ao acesso e ao uso da água. De acordo com uma publicação da CEPAL⁵, as disputas vinculadas à água são caracterizadas por alta polarização, ausências de espaços de diálogo, assimetrias de informações, pouca transparência, evidências científicas insuficientes ou difíceis de gerenciar, interesses ocultos e conflitos de valores e ideologias subjacentes.

O BID, em sua publicação "Lições de quatro décadas de conflitos sobre projetos de infraestrutura na América Latina e no Caribe" (disponível em inglês e espanhol), confirma a natureza multidimensional e multicausal dos conflitos que afetam muitos dos projetos de desenvolvimento da região, particularmente nos setores de energia, recursos naturais, resíduos e transporte. Entre as causas recorrentes das disputas e dos conflitos analisados na publicação, os investigadores ressaltam a falta de planejamento antecipado, a falta de benefícios adequados para as comunidades e a falta de canais de comunicação permanentes que permitam incorporar as preocupações das comunidades nas etapas de planejamento e execução.

Nesse contexto, e como este documento mostrará, a Fase de Consulta do MICI representa uma ferramenta fundamental para a resolução de disputas em projetos financiados pelo Grupo BID.

⁴ SVAMPA, Maristella. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Revista do Observatorio Social de América Latina*, ano XIII, n. 32, novembro de 2012, p. 19.

⁵ MARTÍN, Liber; JUSTO, Juan. Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, CEPAL, n. 171, abril de 2015, p. 9.

⁶ WATKINS, Graham; MUELLER, Sven-Uwe; MELLER, Hendrik; RAMIREZ, María Cecilia; SEREBRISKY, Tomás; GEORGOULIAS, Andreas. Lecciones de 4 Décadas de Conflicto en Torno a Proyectos de Infraestructura en América Latina y el Caribe. IDB, 2017. Disponível em: https://publications.iadb.org/en/lessons-four-decades-infrastructure-project-related-conflicts-latin-america-and-caribbean







A FASE DE CONSULTA DO MICI

O MICI fornece dois processos a serem escolhidos pelos Solicitantes: a Fase de Consulta, um processo de resolução de disputas no qual o MICI atua como intermediador, e a Fase de Verificação da Observância, sob a qual são investigadas as ações do Grupo BID em relação às suas normas ambientais, sociais e de transparência. Em ambas, a atuação do MICI se orienta pelos princípios de independência, imparcialidade, equidade e transparência.

O processo MICI na Fase de Consulta é regido pela sua Política e pelas Diretrizes da Fase de Consulta, que ajudam a complementar e a esclarecer as determinações da Política.

A Fase de Consulta busca promover acordos sustentáveis entre as Partes que atendam aos problemas que levaram à Reclamação. Para isso, oferece a possibilidade aos reclamantes, ao Grupo BID e ao mutuário ou executor (as Partes) de tratar de forma flexível e colaborativa as questões que deram origem à Reclamação, a fim de gerar soluções.

Entre 2010 e 15 de dezembro de 2019, o MICI gerenciou 25 casos na Fase de Consulta, distribuídos entre 10 países da América Latina e do Caribe.

A FASE DE CONSULTA DO MICI

Três documentos orientam a atuação da Fase de Consulta:

POLÍTICA MICI-BID para operações financiadas pelo BID ou pelo BID Lab.

POLÍTICA MICI-CII para operações financiadas pelo BID Invest.

DIRETRIZES DA FASE DE CONSULTA válidas a ambas as Políticas.



Fonte: Banco de dados do MICI

AS ETAPAS DA FASE DE CONSULTA

A Fase de Consulta é constituída por três etapas: Avaliação, Processo de Fase de Consulta e Acompanhamento (Seção H da Política do MICI). A Figura 2 mostra o processo seguido pelos 25 casos gerenciados na Fase de Consulta durante o período analisado. Em cada etapa, há um marco de resolução do qual depende a transferência para a próxima etapa ou a conclusão do processo nessa fase. Até 15 de dezembro de 2019, 52% (12) dos casos gerenciados chegaram a acordos, com seis deles já encerrados após o cumprimento dos compromissos, e seis ainda em etapa de acompanhamento. Os 12 casos restantes encerraram seu gerenciamento na Fase de Consulta (sete na Avaliação e cinco no processo de Fase de Consulta) e foram transferidos à Fase de Verificação da Observância. Nas subseções seguintes serão detalhados os propósitos de cada etapa e os resultados obtidos no gerenciamento da carteira analisada.

FIGURA 2. CARTEIRA DE CASOS NA FASE DE CONSULTA 2010-2019 GERENCIAMENTO E RESULTADOS ATÉ 15 DE DEZEMBRO DE 2019



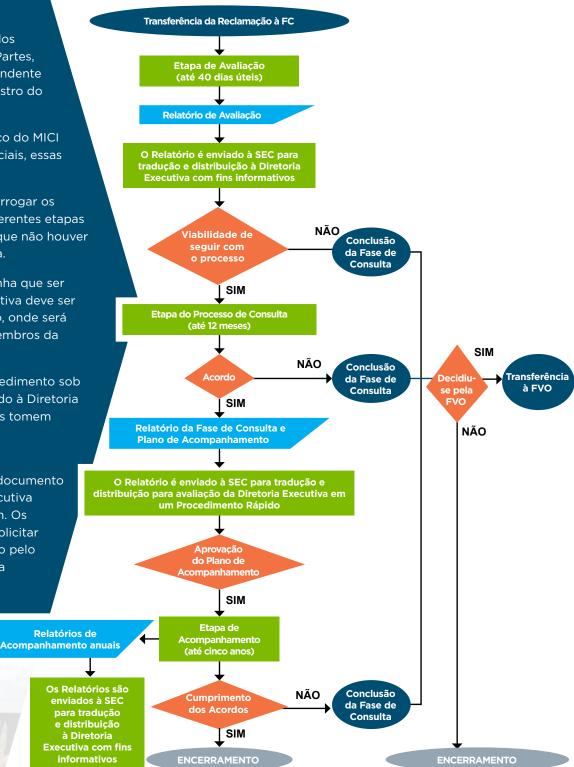
^{*} Um caso ainda está no Processo de Fase de Consulta. Fonte: Banco de dados do MICI

NOTAS EXPLICATIVAS

- → Os documentos públicos criados pelo MICI são distribuídos às Partes, à Diretoria Executiva correspondente e ao público por meio do Registro do MICI.
- Quando um documento público do MICI contém informações confidenciais, essas informações serão removidas.
- → O Diretor(a) do MICI pode prorrogar os prazos estipulados para as diferentes etapas da Fase de Consulta, sempre que não houver objeção da Diretoria Executiva.
- → SEC: todo documento que tenha que ser apresentado à Diretoria Executiva deve ser enviado à Secretaria do Grupo, onde será traduzido e distribuído aos membros da Diretoria Executiva.
- → PARA INFORMAÇÕES: procedimento sob o qual um documento é enviado à Diretoria Executiva do BID para que eles tomem conhecimento dele.

→ PROCEDIMENTO RÁPIDO:

procedimento sob o qual um documento é apresentado à Diretoria Executiva do BID para que eles o avaliem. Os Diretores Executivos podem solicitar que o documento seja avaliado pelo Comitê para que seja feita uma determinação.



Etapa 1. Avaliação

A Avaliação visa entender as alegações de Dano apresentadas na Reclamação e seu contexto. Esta etapa também busca entender melhor o projeto em relação à Reclamação apresentada. O objetivo final da avaliação é determinar se as Partes concordam em buscar uma resolução consensual.

Esta etapa é essencial para identificar as contribuições e preferências metodológicas das Partes para o planejamento do projeto, no caso em que exista uma vontade comum de dialogar e de explorar soluções. Nesse sentido, durante o período de avaliação, cuja duração máxima é de 40 dias úteis, o MICI faz uma análise dos documentos, visita a área do projeto e se reúne com os Solicitantes, com os funcionários do Grupo BID responsáveis pelo projeto e com o executor/cliente para conhecer a profundidade das posições de cada um em relação às alegações de Dano apresentadas e às possibilidades de resolução.



Fonte: Arquivo fotográfico do MICI

Como mostra a Figura 4, na carteira gerenciada pela Fase de Consulta entre 2010-2019, o MICI constatou que em 72% dos casos havia uma vontade das Partes de participar de um processo de Fase de Consulta e considerou que havia alta probabilidade de gerar um resultado positivo, ou seja, um acordo. Nos 28% restantes, não foi possível iniciar um processo

por três motivos principais: (1) o executor não estava disposto a participar (12%); (2) os Solicitantes desistiram de suas pretensões por não confiarem na imparcialidade do processo (8%); e (3) as posições das Partes estavam tão distantes umas das outras que não seria viável chegar a uma resolução colaborativa por meio de um processo MICI (8%). É importante relembrar que o processo de Fase de Consulta é de natureza voluntária e as Partes podem optar por não participarem dele, e também têm a liberdade de se retirarem do processo caso desejem.

Os resultados da avaliação dos casos que passam por essa etapa são apresentados em um relatório público disponível no Portal de Casos do MICI.

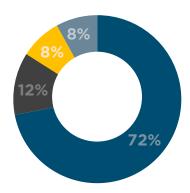
ETAPA DE AVALIAÇÃO - RAZÕES PELAS QUAIS UM PROCESSO DE FASE DE CONSULTA PODE NÃO SER VIÁVEL

FALTA DE VONTADE DE UMA DAS PARTES. Sob o princípio da voluntariedade, as Partes só participam se quiserem.

FALTA DE CONFIANÇA NO PROCESSO. As Partes não estarão dispostas a participar se não confiam na equidade, na imparcial<u>idade e na independência dos intermediadores.</u>

POSIÇÕES POLARIZADAS. Se as Partes expressam posições em extremos opostos e têm uma baixa disposição para fazer concessões, um processo de Fase de Consulta pode ter baixa probabilidade de gerar um acordo.

FIGURA 4. CARTEIRA DE CASOS NA FASE DE CONSULTA 2010-2019 DETERMINAÇÕES DE VIABILIDADE NA ETAPA DE AVALIAÇÃO (DADOS DE 15 DE DEZEMBRO DE 2019.)



- Viável
- Inviável já que alguma das Partes não está disposta a participar
- Inviável por não haver confiança no processo
- Inviável tendo em vista a polarização de posições das Partes



QUANDO UM PROCESSO DE CONSULTA É INVIÁVEL FRENTE À DESCONFIANÇA DE UMA DAS PARTES NO PROCESSO:

<u>MICI-BID-BR-2019-0142</u>. BRASIL. PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO URBANA DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS - RECLAMAÇÃO III

O Programa, cujo financiamento foi aprovado em 2011 pela Diretoria Executiva do BID, buscava contribuir ao desenvolvimento sustentável do município de São José dos Campos por meio de melhorias em sua infraestrutura e gestão urbana. Em 18 de fevereiro de 2019, a Administração do Banco autorizou a inclusão do planejamento e da construção do Arco da Inovação (Ponte Estaiada), obra que não estava prevista nessa operação originalmente.

Durante a etapa de Avaliação, o MICI constatou altos níveis de desconfiança entre os Solicitantes e a Agência Executora. Ainda assim, os Solicitantes expressaram interesse em tratar de questões que, embora não estivessem relacionadas diretamente às suspeitas de impactos, estavam fora do escopo do processo MICI. O avanço vertiginoso da obra e a percepção dos Solicitantes de que as outras Partes não estavam realmente comprometidas na busca por soluções foram determinantes. Após várias trocas e consultas do MICI para avaliar se havia condições para o desenvolvimento de um processo de resolução de conflitos, os Solicitantes manifestaram a preferência de continuar a tramitação do caso na Fase de Verificação da Observância.

Fonte: Banco de dados do MICI

18 CASOS EM QUE UM PROCESSO DE FASE DE CONSULTA FOI VIÁVEL

CASO MICI-PR-2010-001 - Desenvolvimento do setor de produtos de esponja vegetal

CASO MICI-PN-2010-002 - Projeto de Energia Hidrelétrica Pando-Monte Lirio

CASO MICI-AR-2010-004 - Programa Multifase de Desenvolvimento da Infraestrutura de Apoio à Produção de Entre Rios

CASO MICI-BR-2011-005 - Programa de Saneamento da Bacia Estrada Nova (PROMABEN)

CASO MICI-AR-2010-007 - Programa de Serviços Agrícolas Provinciais II (PROSAP II)

CASO MICI-BO-2011-013 - Programa de Melhoria do Trecho Santa Bárbara-Rurrenabaque e San Buenaventura do Corredor Norte

CASO MICI-BR-2011-019 - Programa de Melhoria de Bairros Habitar Brasil

CASO MICI-BR-2011-020 - Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos

CASO MICI-CO-2011-021 - Projeto de Construção da Rodovia Alternativa San Francisco-Mocoa-Fase I

CASO MICI-CO-2011-023 - Aeroporto Internacional El Dorado

CASO MICI-AR-2012-035 - Programa de Gestão da Qualidade e Sanidade de Alimentos e Agricultura

CASO MICI-PE-2015-094 - Projeto de Cadastro, Titulação e Registro de Terras Rurais no Peru - Terceira Fase (PTRT3)

CASO MICI-BID-HA-2017-0114 - Programa de Infraestrutura Produtiva - Reclamação II

CASO MICI-BID-CR-2017-0125 - Projeto Hidrelétrico Reventazón - Reclamação V

CASO MICI-BID-EC-2018-0131 - Programa de Reconstrução da Infraestrutura Elétrica das Áreas Afetadas pelo Terremoto no Equador

CASO MICI-BID-AR-2019-0144 - Programa de Infraestrutura Produtiva e Turística da Província de Río Negro

CASO MICI-BID-AR-2019-0148 - Programa Ambiental de Saneamento do Rio Reconquista - Reclamação III

CASO MICI-BID-AR-2019-0150 - Projeto de Melhoria Integral da Ferrovia General Roca: Ramo Constitución-La Plata

Desde a etapa de avaliação, a equipe da Fase de Consulta exerce um papel de intermediário imparcial cujo objetivo é gerar um processo no qual as Partes se sintam suficientemente confortáveis para explorar soluções de maneira conjunta. Essa função de intermediário é fundamental para gerar uma aproximação e estabelecer um mínimo de confiança entre elas, visando o início do processo. Ter um processo flexível que se adapta às características específicas do contexto, dos atores e do estado das relações que mantêm entre si é fundamental para sua viabilidade. Os métodos empregados dependem da urgência, do tipo de Dano, do contexto político, cultural e social do lugar onde a operação está sendo desenvolvida, e da probabilidade de que o processo tenha resultados positivos.

Etapa 2. Processo de Fase de Consulta, o processo de resolução de disputas

Se a decisão do MICI ao fim da avaliação é de que é possível alcançar um resultado positivo com um processo de Fase de Consulta, o gerenciamento do caso entre nesta segunda etapa.

O processo de Fase de Consulta é o processo de resolução de disputas, que oferece às Partes a possibilidade de tratar das questões apresentadas na Reclamação em um marco flexível, consensual e em que se sintam confortáveis o suficiente para explorar soluções de maneira conjunta. A Política do MICI prevê um período de 12 meses para alcançar essas soluções consensuais; há a possibilidade de prorrogar o prazo quando um caso específico assim exigir e o MICI considerar que uma prorrogação terá um resultado positivo.





Esta etapa consiste no planejamento conjunto com as Partes da agenda de questões a serem tratadas, sua sequência, os participantes, o formato das reuniões, o lugar, o idioma, entre outros aspectos. No momento de planejar os processos, a equipe do MICI tenta considerar os aspectos psicológicos, substanciais e procedimentais na proposta metodológica que é submetida às Partes. Os aspectos psicológicos se referem ao interesse profissional, emocional ou psicológico que cada indivíduo envolvido em um processo de resolução de conflitos tem em se sentir reconhecido, respeitado e ouvido. Os aspectos substanciais consideram o(s) tema(s) central(ais) a ser(em) abordado(s). Por último, os aspectos procedimentais consistem em como o processo será desenvolvido, ou seja, as regras, prazos e formatos que as Partes podem acordar antecipadamente para reger o processo.

O MICI fornece uma proposta de processo com base nos dados da Avaliação e oferece um espaço para que as Partes tenham trocas produtivas na formulação dele e durante sua implementação. Uma vez validados o planejamento e as regras do processo pelas Partes, o MICI se encarrega de organizar e intermediar os encontros com o apoio dos especialistas em intermediação (consulte a Lista de Especialistas em Intermediação).

Vale destacar que, em todo processo MICI, o intermediador sempre está acompanhado por um funcionário do Mecanismo.

A LISTA DE ESPECIALISTAS em intermediação de processos de resolução alternativa de conflitos do MICI é integrada por profissionais reconhecidos na América Latina e no Caribe, que contribuem com sua experiência e com seu conhecimento sobre o contexto local e as práticas comuns do lugar em que o projeto será desenvolvido.

Respeitando o princípio de tratamento imparcial e justo das Partes envolvidas em um processo, os especialistas em intermediação orientam e/ou ajudam, conforme necessário, o trabalho técnico e substancial relacionado ao planejamento, implementação, intermediação e sistematização dos processos na Fase.

Durante o período de 2010 a 2019, o MICI gerenciou 18 processos de consulta, conseguindo alcançar acordos em doze deles (67%) e um que ainda está em processamento. Os cinco restantes não chegaram a um acordo devido à desistência de alguma das Partes (11%), ou porque o MICI tomou a decisão de encerrar o processo (17%).

ACORDOS ALCANÇADOS

12 CASOS CHEGARAM A UM ACORDO

CASO MICI-PR-2010-001 - Desenvolvimento do setor de produtos de esponja vegetal (Firmado em 29/08/2011)

CASO MICI-AR-2010-004 - Programa Multifase de Desenvolvimento da Infraestrutura de Apoio à Produção de Entre Rios (Firmado em 18/12/2012)

CASO MICI-BR-2011-005 - Programa de Saneamento da Bacia Estrada Nova (PROMABEN) (Firmado em 10/02/2011)

CASO MICI-AR-2010-007 - Programa de Serviços Agrícolas Provinciais II (PROSAP II) (Firmado em 18/03/2011)

CASO MICI-BR-2011-019 - Programa de Melhoria de Bairros Habitar Brasil (Firmado em 24/05/2014)

CASO MICI-AR-2012-035 - Programa de Gestão da Qualidade e Sanidade de Alimentos e Agricultura (Firmado em 18/07/2012)

CASO MICI-PE-2015-094 - Projeto de Cadastro, Titulação e Registro de Terras Rurais no Peru -Terceira Fase (PTRT3) (Firmado em 17/08/2017)

CASO MICI-BID-HA-2017-0114 Programa de Infraestrutura Produtiva - Reclamação II (Firmado em 8/12/2018)

CASO MICI-BID-CR-2017-0125 - Projeto Hidrelétrico Reventazón - Reclamação V (Firmado em 12/04/2018)

CASO MICI-BID-EC-2018-0131- Programa de Reconstrução da Infraestrutura Elétrica das Áreas Afetadas pelo Terremoto no Equador (Firmado em 17/04/2019)

CASO MICI-BID-AR-2019-0144 - Programa de Infraestrutura Produtiva e Turística da Província de Río Negro (Firmado em 24/05/2019)

CASO MICI-BID-AR-2019-0148 - Programa Ambiental de Saneamento do Rio Reconquista - Reclamação III (Firmado em 05/11/2019)





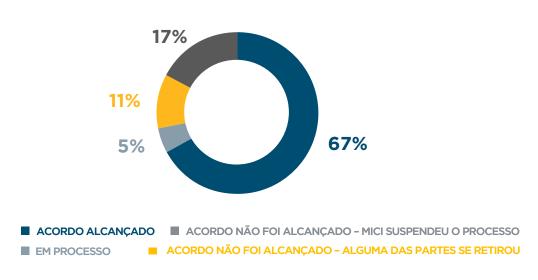




SITUAÇÕES EM QUE O MICI DECIDIU ENCERRAR O PROCESSO DE FASE DE CONSULTA DURANTE O PERÍODO DE 2010-2019:

- O Pelo fim do vínculo do BID com o projeto devido ao pagamento antecipado do empréstimo.
- O Pelo surgimento de processos judiciais entre as Partes.
- O Pela crescente polarização das posições das Partes.

FIGURA 5. CARTEIRA DE CASOS NA FASE DE CONSULTA 2010-2019 RESULTADOS DO PROCESSO DE FASE DE CONSULTA (DADOS DE 15 DE DEZEMBRO DE 2019)



Fonte: Banco de dados do MICI

Ainda sem chegar a um acordo, um processo da Fase de Consulta pode ser qualificado como bem-sucedido, considerando a qualidade dos processos oferecidos, nos quais as Partes estejam informadas e tenham a liberdade de tomar decisões que melhor atendam aos seus interesses.

Para os casos em que as Partes chegaram a um acordo no processo intermediado pelo MICI, constatamos que três deles tiveram seu gerenciamento concluído com acordos sem ações adicionais; enquanto os outros seis tiveram acordos que envolviam uma série de atividades a serem cumpridas em um cronograma específico após a assinatura do acordo e, portanto, exigiam acompanhamento para assegurar seu cumprimento. Um ponto relevante a ser destacado em relação aos acordos é que a Política MICI contempla a possibilidade de que o



acordo seja confidencial, se assim decidirem as Partes. Até o momento, as Partes optaram por manter a confidencialidade em três acordos.

UM PROCESSO MICI:

RESULTADOS E IMPLICAÇÕES DE UM ACORDO

<u>MICI-BID-EC-2018-0131.</u> Programa de Reconstrução da Infraestrutura Elétrica das Áreas Afetadas pelo Terremoto no Equador

A operação de financiamento aprovada pela Diretoria Executiva em 25 de janeiro de 2017 apoia um programa de múltiplas obras cujo objetivo é reconstruir a infraestrutura de geração e distribuição de energia afetada pelo terremoto de abril de 2016. Uma das obras era a reconstrução da linha de subtransmissão San Vicente-Jama, transferindo 9 km de sua localização na montanha para a área costeira.

Antes dessa transferência, os Solicitantes apresentaram uma reclamação ao MICI por medo dos impactos à saúde causados pela radiação eletromagnética; pelos impactos ao turismo na área e nas aves; e pela falta de estudos de impactos ambientais, sociais e de risco de desastres e ausência de consulta.

O MICI convocou e intermediou três sessões de diálogo, na qual foram compartilhadas informações técnicas relevantes e foram analisadas as diferentes opções para o trajeto da linha, já com base nos estudos de alternativas e de risco realizados. Esses encontros permitiram chegar a um acordo sobre a implementação da obra, incluindo o trajeto da linha e a divulgação de informações. Assim, visto que as atividades acordadas levariam alguns meses para serem realizadas, foi solicitado um plano de acompanhamento para validar o cumprimento dos compromissos.

Embora a Política MICI preveja um período de 12 meses para o processo de Fase de Consulta, nesse caso, a reconstrução das linhas de transmissão era urgente e, assim, o MICI planejou e implementou um processo de diálogo no qual foi possível alcançar um acordo em cinco meses.

Etapa 3. Acompanhamento

Nos casos em que as Partes firmam um acordo que envolve a realização de uma ou mais ações adicionais além da assinatura para que seja considerado cumprido, o processo MICI prevê a ativação da terceira etapa do processo: o acompanhamento, que a Política do MICI limita a cinco anos a partir da assinatura do acordo.

A etapa de acompanhamento inclui todas as atividades relacionadas à geração de espaços conjuntos para que as Partes cumpram os acordos de maneira colaborativa. No início da etapa, o MICI trabalha com as Partes na criação de um plano e de um calendário de acompanhamento. Além disso, constrói espaços e realiza eventos que permitem acompanhar a evolução do cumprimento dos acordos.

O Acompanhamento busca consolidar as relações construídas nos processos de diálogo por meio de estruturas de monitoramento conjunto criadas para acompanhar os acordos, bem como outros espaços que podem ser criados como produto das deliberações.

QUAIS ATIVIDADES DE ACOMPANHAMENTO

ESTÃO PREVISTAS NOS CASOS MICI?

O papel do MICI durante o período de implementação dos compromissos firmados é manter ou fortalecer a confiança alcançada entre as Partes durante o processo de Fase de Consulta para que os compromissos sejam cumpridos. Entre as atividades realizadas durante a etapa de acompanhamento estão:

- O Tarefas de facilitação e secretaria técnica para espaços conjuntos já formados ou a serem formados por ambas as Partes e responsáveis pelo acompanhamento regular.
- O Conversas por telefone com as Partes e outros atores que estiveram envolvidos no processo de Fase de Consulta para saber o nível de satisfação com o cumprimento dos compromissos; e manter contato periódico com as Partes e estimular a comunicação entre elas.
- O Organização de reuniões específicas caso surjam desacordos, controvérsias ou crescente insatisfação com o nível de cumprimento dos acordos.
- O Missões em campo visando entrevistar pessoalmente as Partes e saber em primeira mão como os compromissos estão sendo implementados.
- O Colaboração na construção de plataformas de comunicação, utilizando as novas tecnologias da informação, por meio das quais as Partes possam comunicar em tempo real fatos ou situações que coloquem em risco o cumprimento dos acordos, possibilitando, assim, a adoção de medidas preventivas.
- O Desenvolver todas as outras tarefas de acompanhamento solicitadas em conjunto pelas Partes, sempre no escopo do que foi regulamentado pelas Políticas.

Da amostra analisada, seis dos doze casos que alcançaram um acordo solicitaram o estabelecimento de um plano de acompanhamento com marcos objetivos e mensuráveis.

O plano de acompanhamento e sua duração estão diretamente vinculados ao conteúdo do acordo.

OS COMITÊS DE ACOMPANHAMENTO COMO FERRAMENTA DE APOIO AO CUMPRIMENTO DOS ACORDOS

Esta ferramenta é utilizada com regularidade pelo MICI para manter uma comunicação fluida entre as Partes durante o período de implementação das atividades contidas em um acordo, e para identificar antecipadamente desafios a esse cumprimento, permitindo atendê-los oportunamente.

<u>MICI-BID-AR-2019-0144</u> ARGENTINA. Programa de Infraestrutura Produtiva e Turística da Província de Río Negro

Nesse caso, os comerciantes da Rua Mitre, uma das ruas comerciais mais importantes de San Carlos de Bariloche, estavam sofrendo importantes impactos econômicos frutos da demora das obras, além dos impactos potenciais futuros pelas alterações no projeto durante sua etapa de construção.

O BID, a Agência Executora, o governo municipal, a empresa construtora e os Solicitantes chegaram a um acordo após duas sessões de trabalho intermediadas pelo MICI. Como parte desse Acordo, foi constituído um Comitê de Acompanhamento integrado pelos representantes de todas as Partes que, com a intermediação do MICI, será responsável por acompanhar o progresso dos compromissos assumidos. Para essa tarefa, foram realizadas reuniões presenciais e plataformas de tecnologia da comunicação foram utilizadas.



CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS DA FASE DE CONSULTA

Conforme a Política do MICI, são Partes essenciais de um processo:

- 1 Os Solicitantes que apresentam uma Reclamação ao MICI
- 2 Os funcionários do Grupo BID
- 3 Os representantes do executor do projeto

Conhecer as Partes é essencial para a criação de um processo de Fase de Consulta.

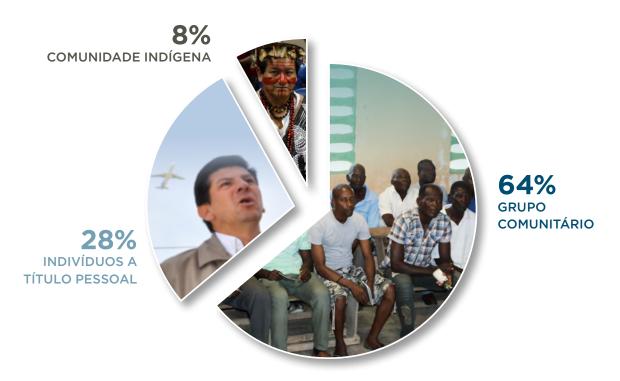
SOLICITANTES

Para os casos gerenciados pela Fase de Consulta durante o período de 2010 a 2019, constatamos que 64% foram grupos comunitários de vizinhos; 28% um ou mais indivíduos a título pessoal, e 8% povos indígenas.





FIGURA 6. CARTEIRA DE CASOS NA FASE DE CONSULTA 2010-2019 CARACTERIZAÇÃO DAS PARTES: SOLICITANTES (DADOS DE 15 DE DEZEMBRO DE 2019)



Fonte: Banco de dados do MICI

No geral, os casos MICI envolvem pessoas carentes, com baixos índices educacionais e com capacidades precárias de organização. Ao mesmo tempo, cada caso é único e específico às questões do Dano e aos Solicitantes que os apresentam. O gerenciamento de um caso em que os reclamantes são indivíduos a título pessoal apresenta complexidades muito diferentes em comparação aos casos em que os Solicitantes são um grupo de vizinhos unidos talvez por um mesmo Dano, mas com diferentes interesses e capacidades, ou povos indígenas, com uma cosmovisão, estrutura de governo e modo de vida diferentes daqueles do Ocidente.

A complexidade também aumenta em termos de planejamento, prazos, logística, coordenação e recursos à medida em que vários Solicitantes são envolvidos ou quando precisa ser realizado em áreas remotas. Ao analisar a amostra constatamos que, a partir de 2015, o MICI gerenciou uma maior proporção de casos em que o processo envolvia um grande número de pessoas ou comunidades, como mostra o Quadro 1.

CUADRO 1. CARTEIRA DE RECLAMAÇÕES NA FASE DE CONSULTA 2010-2019 POR TIPO DE SOLICITANTE (DADOS DE 15 DE DEZEMBRO DE 2019)

Ano	Reclamações transferidas à Fase	Número d	Número estimados		
		Indivíduos	Grupos comunitários	Comunidades Indígenas	de pessoas atendidas
2010	6	3	3	0	25
2011	7	0	6	1	283
2012	1	1	О	0	1
2013	0	0	О	0	0
2014	0	0	О	0	0
2015	1	0	О	1	1166*
2016	1	1	О	0	11
2017	2	1	1	0	426
2018	3	0	3	0	1545
2019	4	1	3	0	151
Total	25	7	16	2	

^{*1166} comunidades nativas são representadas em um dos casos gerenciados na Fase de Consulta. Não há dados populacionais precisos disponíveis.

Fonte: INEI. II Censo de Comunidades Indígenas da Amazônia Peruana, 2007.

Os danos alegados são diversos. No quadro, estão listadas as sete categorias utilizadas e a definição de cada uma.

DEFINIÇÕES

IMPACTO AMBIENTAL. O projeto contribuiu para a geração ou o aumento da poluição do ar, da terra, da água, do ruído, do odor ou da poeira. Além disso, também estão incluídos os impactos negativos na biodiversidade, nos recursos naturais, nas espécies protegidas, nas mudanças climáticas, nos serviços ecológicos, entre outros.

IMPACTO CULTURAL. O projeto interferiu ou ameaçou aspectos relacionados às práticas tradicionais e atuais da comunidade onde residem os Solicitantes, a infraestrutura/patrimônio tradicional ou histórico considerados de valor fundamental pela comunidade impactada para a transmissão a gerações futuras. Isso inclui impactos negativos no patrimônio imaterial, como a linguagem, as artes visuais, a música, a religião, as crenças e os costumes.

IMPACTO NAS CONDIÇÕES DE VIDA. O projeto contribuiu para a geração de impactos econômicos negativos para os Solicitantes seja pela perda/alteração dos meios de subsistência e/ou da geração de renda; aumentos no custo de vida; restrição de acesso aos meios de produção, à infraestrutura pública ou aos locais de interesse. Inclui, ainda, impactos por reassentamento involuntário.

IMPACTO NO TECIDO SOCIAL. O projeto impactou os padrões e normas sociais da comunidade onde residem os solicitantes e/ou gerou/aprofundou as divisões dentro dessa comunidade.

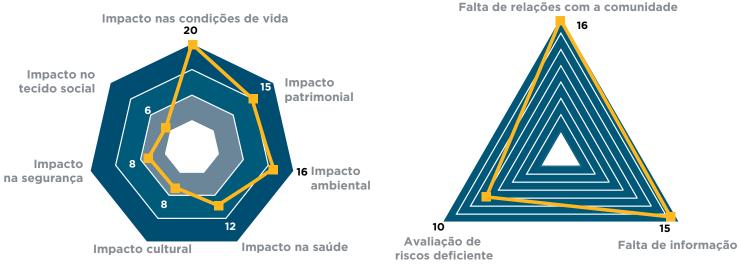
IMPACTO NA SAÚDE. O projeto contribuiu para a introdução de enfermidades e/ou para o declínio da saúde dos Solicitantes. Inclui também a limitação do acesso a serviços médicos e/ou a obtenção de medicamentos (modernos ou tradicionais).

IMPACTO NA SEGURANÇA. O projeto contribuiu para aumentar a percepção de insegurança, de ações violentas ou de abuso na comunidade em que residem os Solicitantes, ou contra ela.

IMPACTO NO PATRIMÔNIO. O projeto afetou a propriedade dos Solicitantes seja por deterioração, destruição ou desapropriação.

Nos 25 casos analisados, a Figura 7 mostra que a maioria deles apresenta Danos alegados relacionados a impactos nas condições de vida e no patrimônio, quase sempre como resultado do reassentamento involuntário ou do impacto econômico que o projeto gera para comunidades já vulneráveis. Outra Dano frequente se relaciona aos impactos negativos de natureza ambiental, no qual se destacam o impacto na disponibilidade de água ou a sua contaminação, poluições sonora e/ou do ar, todos eles fatores relevantes ao avaliar as condições de vida da população impactada.

FIGURA 7. CARTEIRA DE CASOS NA FASE DE CONSULTA 2010-2019 IMPACTOS E ALEGAÇÕES DE DESCUMPRIMENTO (DADOS DE 15 DE DEZEMBRO DE 2019)



Fonte: Banco de dados do MICI

As alegações de descumprimento foram agrupadas em três questões por ordem de importância segundo os Solicitantes: falta de relações com a comunidade (64%), falta de informação (60%) e avaliação de riscos deficiente (40%). Em muitos dos casos gerenciados pela Fase de Consulta constatamos que as três questões estão interligadas, já que uma comunidade pode considerar que não houve uma boa identificação dos riscos se eles não tiverem acesso efetivo às informações e/ou se as consultas forem deficientes.

DEFINIÇÕES

AVALIAÇÃO DE RISCOS DEFICIENTE. A identificação dos impactos em um projeto: (i) não foi realizada corretamente por alguma das instituições do Grupo BID; (ii) não incluiu os riscos percebidos pelos Solicitante; ou (iii) não é considerada confiável.

FALTA DE RELAÇÕES COM A COMUNIDADE. Os Solicitantes consideram que não foram consultados adequadamente sobre os impactos do projeto e/ou envolvidos no processo de tomada de decisões; que as consultas não foram suficientemente divulgadas; que incluíam apenas as partes interessadas selecionadas; que os registros não refletiam seu conteúdo real; que foram realizadas em um idioma alheio ao de sua comunidade ou que foi realizada de maneira culturalmente inapropriada.

FALTA DE INFORMAÇÃO. Os Solicitantes consideram que não têm informações suficientes e adequadas ou que não tiverem acesso a elas pra determinar como o projeto os impactaria.

A transcendência da consulta reside em sua natureza de ferramenta transversal, visto que é por meio dela que é possível assegurar ou materializar um acesso à informação efetivo e canalizar a participação.

Em geral, há percepções diferentes, ainda que não contraditórias, sobre a qualidade dos processos de consulta que são realizados nas etapas iniciais do ciclo de projetos e antes de eles serem implementados. Enquanto as agências executoras costumam estar convencidas de que fizeram tudo o que foi possível para identificar os atores-chave, de que convocaram e apresentaram a eles as informações principais de um projeto para discussão e trocas, alguns Solicitantes se mostram descontentes com a qualidade e a organização desses processos, ou alegam diretamente que não foram consultados a tempo. A falta de consulta em um prazo apropriado pode agravar as condições existentes, predispondo negativamente os atores potencialmente afetados e permitindo a circulação de informações falsas ou negativas sobre os impactos sociais e ambientais alegados. É compreensível que os processos de consulta variem substancialmente dependendo do risco, da escala e da complexidade do projeto em questão. Entretanto, há três aspectos que se destacam em importância nessa questão. O primeiro, quando as comunidades esperam, como parte de uma consulta significativa e de qualidade, poder propor opções ou alternativas e sentem que há disposição para considerá-las. O segundo, a disponibilidade e a qualidade das informações em relação aos impactos ou riscos que as comunidades percebem e a forma proposta para tratá-los. Receber informações sobre os benefícios de um projeto não é suficiente para que as comunidades deem sua aprovação quando estão sofrendo ou temem ser afetadas pelo desenvolvimento do projeto. Frente à falta de informação, a população impactada conclui, de maneira linear, que não há uma avaliação adequada dos riscos. O terceiro foca na forma; na etapa de preparação prévia e na análise das condições e características sob as quais é possível desenvolver uma consulta, costuma ser determinante a pertinência cultural e os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos ou de participação já existentes na comunidade. Levar em consideração esses aspectos dá origem a uma dimensão substantiva de interação baseada no reconhecimento, no respeito e na possibilidade de trabalho conjunto.

NORMAS AMBIENTAIS, SOCIAIS E DE TRANSPARÊNCIA DO GRUPO BID

O Grupo BID conta com um conjunto de normas (Políticas Operacionais) que incluem salvaguardas ambientais e sociais aplicáveis a todos os projetos do Banco e que fazem da sustentabilidade uma parte integral do trabalho do Banco.

Essas normas são de observância obrigatória para toda a equipe do Banco e servem de guia para a identificação, gerenciamento e supervisão dos potenciais impactos ambientais e sociais ocasionados por projetos do Banco.

Essas políticas também estabelecem os padrões de acesso à informação e de consulta à população da região que as operações financiadas pelo Banco devem cumprir.

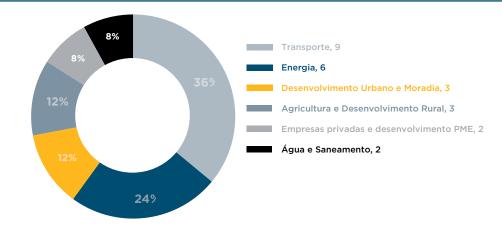
- O A Política Operacional de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas do BID e a Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest definem, entre outras coisas, as normas para avaliação e gerenciamento de riscos, a solidez, a pontualidade e o processo participativo necessário com as comunidades
- O As Políticas de Acesso à Informação do BID e de Divulgação do BID Invest definem os requisitos de divulgação de informações criadas pelo Banco e o acesso a elas pelas comunidades afetadas e pessoas interessadas.

FUNCIONÁRIOS DO GRUPO BID

Do período 2010-2014 (durante a vigência da antiga Política do MICI), a Fase de Consulta não previa a participação de funcionários do Grupo BID no processo. A sua participação, agora definida na Política do MICI vigente, se destaca de outros mecanismos semelhantes, que não têm essa exigência.

Em geral, o Grupo BID é representado em um processo MICI pelo chefe de projeto, por um especialista no setor correspondente e um ou mais especialistas em questões sociais e de meio ambiente. Na amostra, destacamse as Reclamações referentes aos setores de transporte e energia (consulte a Figura 8).

FIGURA 8. CARTEIRA DE CASOS NA FASE DE CONSULTA 2010-2019 CARACTERIZAÇÃO DAS PARTES: SETORES⁷ (DADOS DE 15 DE DEZEMBRO DE 2019)



Fonte: Banco de dados do MICI

Nos casos em que houve a participação dos funcionários do Grupo BID, foi possível identificar um processo da Fase de Consulta mais robusto e com uma vinculação mais estreita ao projeto financiado. Além disso, representa uma oportunidade de gerar capacidades de resolução de conflitos a nível de projetos, o que pode influenciar a atuação preventiva do Banco em conformidade com o estipulado nas salvaguardas.

O papel dos funcionários do Grupo BID mostrou-se essencial para os processos ao contribuir na busca por soluções como parte ativa e proativa do processo de resolução de disputas. Como o Banco participa do processo, isso também gera credibilidade com atores externos e propriedade sobre as questões apresentadas. Assim, um processo dessa natureza pode ter impactos positivos no relacionamento a longo prazo dos envolvidos e gerar resultados mais sustentáveis para o BID e seus beneficiários.

EXECUTOR

Nos processos de Fase de Consulta, um ou mais representantes da agência executora ou do Cliente são considerados como Partes essenciais.

No caso do setor público, os representantes da parte da agência executora são funcionários públicos a nível federal ou municipal. Para o setor privado, geralmente é delegado como representante do Cliente o responsável pelo setor ambiental/social ou de relacionamento com a comunidade.

⁷ O gráfico foi elaborado considerando o setor a que pertence o projeto específico motivo da reclamação. Como duas Reclamações se referem a dois projetos de setores diferentes em uma mesma operação considerou-se pertinente contá-las separadamente.

Em ambos os casos, a decisão da representação é tomada pelo cliente ou executor e eles normalmente procuram contar com a participação de funcionários diretamente envolvidos no projeto para ter mais conhecimento e influência. Entre os desafios encontrados pelo MICI nos casos gerenciados, estão a falta de experiência para participar desses processos e a disponibilidade limitada para dedicar um tempo razoável às atividades de um processo dessa natureza. Soma-se a isso a alta rotatividade de pessoal, particularmente em casos vinculados ao setor público em que há que se considerar o calendário de eleições a nível municipal, federal ou nacional.

Dos 25 casos gerenciados pela Fase de Consulta durante o período de 2010 a 15 de dezembro de 2019, 20 (80%) foram relacionados a projetos do setor público e cinco (20%) do setor privado.

OUTRAS PARTES

Durante a tramitação de casos na Fase de Consulta é muito relevante entender e analisar a ligação dos principais atores com o processo de resolução de disputas além das Partes principais (os Solicitantes, o Executor/Cliente e o Grupo BID). Foram gerenciados casos em que terceiros, como, por exemplo, empreiteiras e/ou consultores, são responsáveis pela execução de alguma ou de várias das atividades do projeto e cujas perspectivas e/ou conhecimento podem ser de suma importância no momento de reunir as soluções aos problemas identificados na Reclamação e de evitar novas disputas enquanto o caso é gerenciado.

PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSCS)

Dos 25 casos gerenciados na Fase de Consulta, cinco foram acompanhados por OSCs, que assumem um papel de assessor, representando os interesses dos Solicitantes. Em alguns casos, isso pode ajudar a nivelar a assimetria de poder existente entre as Partes participantes do processo.

<u>MICI-BO-2011-013</u> - Programa de Melhoria do Trecho Santa Bárbara-Rurrenabaque e San Buenaventura do Corredor Norte

MICI-BR-2011-019 - Programa de Melhoria de Bairros Habitar Brasil

<u>MICI-BR-2011-020</u> - Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos

MICI-PE-2015-094 - Projeto de Cadastro, Titulação e Registro de Terras Rurais no Peru - Terceira Fase (PTRT3)

MICI-BID-HA-2017-0114 - Programa de Infraestrutura Produtiva - Reclamação II

Entre os terceiros relevantes também estão as organizações que apoiaram os Solicitantes na ativação do mecanismo. Em geral, elas não participam ativamente dos espaços de diálogo, mas assistem como observadores e atuam como consultores dos Solicitantes. Em muitos casos, também intermedeiam o contato com grupos de Solicitantes e ajudam o Mecanismo na preparação do grupo e no gerenciamento de expectativas.

É muito importante manter um canal de comunicação constante e fluido para assegurar um bom entendimento do processo por parte dos Solicitantes e para oferecer uma fonte de informação direta dos contextos e perspectivas.

O MAPEAMENTO DE ATORES

O MAPEAMENTO DE ATORES é uma técnica que busca identificar os ATORES principais de um sistema e que permite analisar seus interesses, sua importância e sua influência sobre os resultados de uma intervenção.

Qualquer estratégia de resolução de conflitos exige a identificação antecipada dos atores primários, secundários, terciários e possíveis sabotadores na construção de saídas, propostas ou respostas.

As formas que os atores exercem sua influência é variada e os meios a sua disposição para influenciar o desenvolvimento do processo também, por isso, identificá-los de maneira antecipada e estabelecer um canal de comunicação com eles é uma tarefa de suma importância. Em várias ocasiões, pessoas, organismos ou coletivos que não foram incluídos no planejamento, implementação e/ou avaliação de um processo, podem gerar dificuldades e, inclusive, em alguns casos, impedir o desenvolvimento de um projeto ou processo de resolução de disputas.

Por fim, no desenvolvimento de um espaço de resolução de disputas, a identificação ou mapeamento dos atores estratégicos não é realizada em apenas um momento. As realidades são dinâmicas e, por vezes, as mudanças políticas, sociais ou econômicas impactam as comunidades e suas formas de organização, o que faz surgir novos espaços e lideranças sociais. O desenvolvimento dos casos MICI mostrou a importância de atualizar recorrentemente o mapeamento de atores realizado. Há casos em que as comunidades criaram novas formas de associação como resultado dos impactos sofridos por um determinado projeto. Frente a essas situações é importante reconhecer os novos atores, analisar suas alegações, sua representatividade, seus mecanismos de tomada de decisões e explorar formas de integrá-los de alguma maneira ao desenvolvimento do processo.

O mapeamento de atores é uma peça fundamental na identificação de terceiros interessados e deve considerar outras instituições de financiamento conjunto, se houver, e possivelmente representantes de outros mecanismos como partes interessadas no processo de resolução se eles também receberam reclamações similares.



FINANCIAMENTO CONJUNTO

Dos 25 casos gerenciados na Fase de Consulta, três deles contavam com financiamento conjunto de outros bancos multilaterais de desenvolvimento e seus mecanismos receberam Reclamações similares as do MICI. No entanto, em apenas um deles o gerenciamento do processo de diálogo foi realizado em conjunto.

CASO MICI-PN-2010-002 - Projeto de Energia Hidrelétrica Pando-Monte Lirio

CASO MICI-PN-2011-031 - Expansão do Canal do Panamá

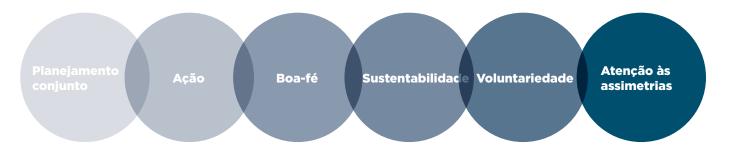
CASO MICI-BID-CR-2017-0125 - Projeto Hidrelétrico Reventazón - Reclamação V



OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA FASE DE CONSULTA

Todo processo iniciado na Fase de Consulta é regido por uma série de princípios e considerações gerais que, entre outros fins, contribuem para a geração de um sentido de pertencimento e para o aumento da legitimidade do processo.

PRINCÍPIOS DO GERENCIAMENTO DE CASOS NA FASE DE CONSULTA



Fonte: Diretrizes da Fase de Consulta do MICI

PLANEJAMENTO CONJUNTO

Os processos da Fase de Consulta devem ser planejados e preparados utilizando como contribuição principal as preferências metodológicas, de formato, culturais e linguísticas dos atores a quem estão destinados. O planejamento conjunto visa aumentar a confiança dos atores e o sentido de propriedade no processo, além de criar as condições para discussões efetivas. A Fase de Consulta do MICI identifica o espaço, distribui recursos e conhecimento, e coloca à disposição a sua intermediação para que seja possível alcançar uma solução consensual e sustentável que atenda às preocupações ou inquietudes apresentadas inicialmente pelos Solicitantes.

AÇÃO SEM DANO

A possibilidade de ocasionar efeitos danosos ao entrar em ambientes de conflito e lidar com populações vulneráveis é real. A experiência mostra que boas intenções não são suficientes para a obtenção de resultados positivos e para impedir impactos negativas. É preciso atender múltiplos fatores

complexos que incidem inevitavelmente nos cenários de conflitos, para evitar danos e realizar ações transparentes e que aumentem o bem-estar⁸.

Os processos MICI devem ser elaborados e implementados com uma abordagem ética baseada no princípio de "Ação sem Dano", evitando a todo momento o agravamento de situações ou controvérsias já existentes entre as Partes.

BOA-FÉ

O princípio da boa-fé nos processos MICI presume que as Partes participam desses processos comprometidas com a busca de acordos e com o diálogo. Neles, uma troca honesta baseada nos interesses das Partes é promovida, evitando a todo momento intenções e agendas ocultas que não contribuam para uma solução satisfatória das disputas existentes.

Na construção da confiança mínima que permite a exploração de alternativas e, eventualmente, uma tomada de decisão consensual, é importante regular as expectativas de todos os atores, evitar as suposições e manter uma atitude de honestidade intelectual ao longo do processo.

SUSTENTABILIDADE

O MICI busca orientar as Partes para que os acordos firmados sejam viáveis, focando nas capacidades de resolução que o espaço oferece para atender às preocupações apresentadas. Os processos da Fase de Consulta se orientam à busca de soluções sustentáveis e duráveis, priorizando sempre a transformação das relações entre as Partes e procurando construir um capital social, elemento central para o desenvolvimento econômico e para o bem-estar dos povos.

VOLUNTARIEDADE

O princípio da voluntariedade rege todos os processos MICI, de modo que as Partes possam se retirar a qualquer momento se assim desejarem. Durante o processo, é dada uma atenção particular para assegurar que as Partes estejam confortáveis com o seu andamento, havendo a flexibilidade para realizar alterações metodológicas ou de natureza processual.

⁸ Rodriguez Puentes, Ana Luz, palestra "Reflexões sobre o compromisso ético da ação sem dano" (disponível em espanhol), http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/220/6/D-222-2009-92.pdf

ATENÇÃO ÀS ASSIMETRIAS

Na maioria das Reclamações tramitadas na Fase de Consulta, as Partes apresentam capacidades diferentes para participar efetivamente de processos de resolução de conflitos. Há uma situação de assimetria entre as Partes quando as diferenças na compreensão, na análise, nas habilidades práticas para interagir, defender posições e interesses, e maximizar benefícios potenciais em processo de diálogo, mediação e negociação são consideráveis. Essa assimetria deve ser mitigada para aumentar as probabilidades de êxito no tratamento e evolução da reclamação.

Os processos da Fase de Consulta devem ser particularmente sensíveis à existência de assimetrias consideráveis entre as Partes para não diminuir as chances de obter resultados satisfatórios.









PRINCIPAIS DESAFIOS E FERRAMENTAS DE ABORDAGEM

Os casos gerenciados pela Fase de Consulta do MICI durante o período de 2010-2019, independente do setor ou do país de origem do projeto, apresentaram de forma recorrente desafios semelhantes, que geram conflitos entre as Partes, atrasos e/ou cancelamentos dos projetos envolvidos. Muitos dos conflitos foram gerados durante as etapas de pré-identificação, identificação e preparação, conforme as conclusões do estudo realizado pelo BID9, mas como o MICI só pode ser acionado após a operação ser aprovada, de maneira geral, esses conflitos e a polarização entre as Partes escalaram. Isso gera desafios particulares de desgaste da confiança e ruptura da comunicação entre as Partes, o que, em certos casos, soma-se ao "cansaço de diálogo" se, considerando que o MICI é o último recurso, a Administração do BID buscou resolver as controvérsias. No entanto, os esforços não deram resultado.

A seguir, são apresentados os principais desafios enfrentados pelo MICI durante o gerenciamento na Fase de Consulta e as ferramentas utilizadas para transformálos em oportunidades para resolver as disputas expressas na Reclamação e para reconstruir a relação entre as comunidades afetadas, o executor e o Grupo BID.

DESGASTE DA CONFIANÇA

Aconfiança é um elemento central nas interações humanas. Ela é conquistada com tempo e esforço, e pode ser perdida com enorme facilidade. Lamentavelmente, uma vez perdida a confiança, é extremamente complexo reconstruí-la. Os processos de desenvolvimento e os projetos que canalizam a construção de obras de infraestrutura exigem um nível mínimo de confiança entre a agência executora e as comunidades, a fim de gerar trocas de opiniões respeitosas, e uma análise conjunta das informações e da documentação que possibilite uma tomada de decisões informada. A polarização crescente em muitas regiões da América Latina e do Caribe agrava os problemas de confiança, facilitando a desqualificação, a animosidade e a criação de estereótipos e preconceitos.¹⁰ Lamentavelmente, a polarização gera uma série de efeitos psicossociais e um clima de emocionalidade exacerbada, que se torna imune ao conhecimento

⁹ WATKKNS, Graham (coord.), op. cit., p. 23

¹⁰ ROJAS, Cesar. *La polarización irrumpe en escena*. Palestra de abertura do IV Congresso Mundial de Mediação. Bolívia, novembro 2008. ROJAS, Cesar. *La polarización su dinámica ambidiestra*. In: *Democracias Callejeras*, 2013. p. 331. Editorial REI

técnico ou científico, mas também aprofunda os sentimentos de suspeita e desconfiança em relação àqueles que pensam de forma diferente.

Os níveis de confiança nas relações estão condicionados pelo nível de comunicação. Uma das principais formas de construir relações de confiança é por meio da comunicação, verbal e não verbal. Em contextos de desconfiança, o desafio é que as Partes tendem a se comunicar menos em vez de mais, o que apenas piora a desconfiança.

No caso MICI-PE-2015-094 - PROJETO DE CADASTRO, TITULAÇÃO E REGISTRO DE TERRAS RURAIS NO PERU - TERCEIRA FASE (PTRT3), os Solicitantes tinham começado a dialogar com o Banco quase um ano antes de chegar ao MICI, em etapas ainda iniciais da execução do projeto. Durante esse tempo, o Representante do Banco manteve reuniões periódicas com eles e obteve acordos importantes em relação às atividades do Projeto e às metas a serem alcançadas em termos de titulação de comunidades nativas. No entanto, a confiança dos Solicitantes se desgastou ao considerarem que os acordos não estavam sendo cumpridos por não terem recebido confirmação por escrito, somado à suspensão das reuniões periódicas durante o período de transição de Representantes.

Devido à natureza de último recurso do mecanismo, o MICI intervém quando o projeto já foi aprovado e após ter passado por diversas situações em suas etapas de identificação, preparação, podendo já estar em execução e inclusive ter sido concluído. As relações entre as Partes no momento em que apresentam uma Reclamação é caracterizada, em geral, por pouca interação, ausência de influências recíprocas, desconfiança, crítica mútua e pouca disposição para interagir. Em muitas ocasiões, diferenças iniciais entre o executor/mutuário e as comunidades podem ter evoluído negativamente por diversos motivos, transformando-se em relações de desconfiança ou de hostilidade explícita. As razões que explicam a baixa qualidade das relações ou a desconfiança são múltiplas e, em geral, são resultado de uma série de fatores e nunca a um fato pontual ou atitude isolada.

Frente a esse desafio, os processos de resolução de disputas gerenciados pelo MICI buscam reconstruir uma confiança mínima não nas instituições ou nas pessoas que as representam nos espaços de diálogo, mas nas regras básicas do processo que guiará essa interação. Para isso, e usando o princípio do planejamento conjunto, é essencial consultar as Partes sobre o método a ser utilizado, frequência e quantidade de encontros, necessidades mínimas de informação, número de pessoas que participarão, idioma, lugar, presença ou não de observadores, relação com a imprensa, uso de redes sociais, uso de pausas, uso da palavra, validação das regras do procedimento, perfil

do intermediador, fórmulas para a tomada de decisão, sistematização de reuniões, regras de confidencialidade e todos os outros aspectos centrais para a preparação de um processo de Fase de Consulta.

A CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA

POR MEIO DO PLANEJAMENTO CONJUNTO

As metodologias de planejamento conjunto permitem definir uma série de aspectos procedimentais importantes, que dependem da percepção de legitimidade dos processos e do fortalecimento dos atores que participam. A definição dos temas, a decisão sobre os atores a serem convidados, a duração estimada, o melhor momento para a sua realização e a quantidade de eventos que compõem o processo, os custos, os materiais necessários e sua pertinência cultural, a necessidade ou não de intermediadores, observadores e especialistas técnicos, as formas de registrar a assistência e o que ocorreu durante os eventos, entre outros aspectos, devem ser definidos de maneira conjunta pelas Partes interessadas, a fim de proteger o processo de objeções posteriores.

A participação ativa, a boa predisposição e a flexibilidade dos representantes do Grupo BID em vários dos espaços de diálogo construídos até o momento forneceram um planejamento, definição e formas de trabalho em que os Solicitantes se sentiram confortáveis. A sensação de ter criado um espaço seguro em que as regras acordadas são respeitadas e no qual é possível explorar opções, analisar informações e compartilhar critérios sem ter que tomar uma decisão com pressa contribui para a recuperação da confiança e para o nascimento de novas relações pessoais, já que, em alguns casos, os indivíduos responsáveis pelos projetos também mudam com o tempo. O elemento temporal, isto é, a quantidade total de tempo compartilhado em espaços comuns, é determinante para recuperar um nível mínimo de confiança que possibilite o diálogo efetivo.

ATIVIDADES CONJUNTAS FORA DO ESPAÇO DE DIÁLOGO

As atividades que podem ser organizadas fora do espaço destinado estritamente ao diálogo ou discussões institucionalizadas também contribuem para o entendimento mútuo, para a criação de empatia e para a exploração de ideias em contextos menos formais. Visitas conjuntas à área do projeto ou outras iniciativas semelhantes, conversas, eventos acadêmicos ou reuniões informativas amplas podem ser algumas das atividades que ocorrem entre os espaços formais de diálogo. A existência desses espaços é um elemento que costuma contribuir para a melhoria das relações e, em certas circunstâncias, colabora para a construção de uma confiança mínima entre as Partes. Esses encontros podem ser casuais ou programados.

Os princípios de boa-fé e de sustentabilidade são partes indispensáveis do processo de construção de confiança entre as Partes. Por isso, em todos os processos de Fase de Consulta é muito importante manejar as expectativas de todos os atores, evitar suposições e manter uma atitude de honestidade intelectual ao longo do processo para permitir a exploração de alternativas e, por fim, uma solução consensual.

A falta de confiança também pode fazer com que as Partes não adotem uma visão de longo prazo nas interações, deliberações e eventuais acordos que podem obter no espaço fornecido pelo Mecanismo. É recomendável adotar e transmitir uma atitude de interesse no futuro mesmo em processos de curta duração, o que permite incorporar outros elementos à mesa de diálogo e criar relações de confiança que não apenas sejam mantidas após a saída do MICI, mas que gerem a capacidade de interação entre as Partes em contextos em que o MICI não intervenha.



ACESSO À INFORMAÇÃO

A falta de acesso às informações relevantes sobre os projetos por parte das comunidades prejudica muito a confiança entre as Partes e afeta a atitude com a qual os espaços de resolução de disputas e/ou de controvérsias são abordados. Quando não tiveram acesso às informações de um projeto em um momento oportuno e em um idioma compreensível, a qualidade da participação nos processos de resolução de disputas também costuma diminuir. As avaliações de impacto ambiental e social, os planos de gerenciamento desses impactos, os planos de reassentamento e outros estudos, costumam estar entre os documentos mais solicitados pelos Solicitantes, já que são uma fonte de conhecimento sobre a forma que o projeto os impactará e sobre como será possível mitigar esse impacto. Da mesma forma, quando os processos de participação comunitária e de consulta são colocados em questão, a documentação referente às consultas realizadas e seus resultados são do interesse das Partes afetadas.

ASSEGURAR A DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO EM FORMATOS CULTURALMENTE RELEVANTES

O acesso aos documentos necessários para a compreensão do projeto em formatos adaptados às características dos seus destinatários, como seu idioma, estilo, formato, aumenta a transparência do processo e promove a confiança em favor de uma discussão frutífera.

Como a quantidade de informação existente para cada projeto é abundante, durante a preparação do diálogo, é útil identificar com antecedência aqueles documentos prioritários a serem compartilhados com os Solicitantes. Nesse momento, também é relevante determinar os formatos de apresentação do conteúdo da documentação, como o idioma, o estilo, a extensão e até mesmo o formato da divulgação.

A apresentação de estudos técnicos pelos especialistas e os espaços nos quais as dúvidas e inquietações dos reclamantes são esclarecidas durante a Fase de Consulta do MICI mostraram-se de suma importância na reconstrução de um vínculo de respeito, de reconhecimento mútuo e de aproximação inicial entre as Partes. As informações costumam ampliar o horizonte e possibilitam o surgimento de novas opções que colaborem com a solução da controvérsia, sendo também a base da construção da confiança entre as Partes.

MICI-BID-HA-2017-0114 - PROGRAMA DE INFRAESTRUTURA PRODUTIVA - RECLAMAÇÃO II

Durante o processo de Fase de Consulta, o MICI convocou e intermediou seis rodadas de diálogo estruturado, dando seguimento às questões predefinidas na agenda pelas Partes e utilizando uma metodologia acordada no início dos diálogos. Cada rodada teve uma duração de dois dias e foi precedida por reuniões preparatórias com cada Parte e reuniões pósevento com os Solicitantes. O Mecanismo manteve um contato permanente com as Partes por meio de chamadas telefônicas e reuniões presenciais.

Durante o processo de diálogo, as Partes chegaram a 19 acordos parciais que incluíam: a tradução ao crioulo haitiano e o acesso aos documentos e informações socioambientais importantes do Projeto; uma visita à estação de tratamento de água e uma incursão geral ao Parque Industrial; a revisão conjunta dos termos de referência para uma avaliação independente do Plano de Ação para a Compensação e o Restabelecimento dos Meios de Subsistência prevista no âmbito da Política OP-710 relacionada ao Reassentamento Involuntário; e uma revisão presencial dos pagamentos de compensação. Como resultado do processo, as Partes chegaram a um acordo final no dia 8 de dezembro de 2018.

O POTENCIAL DOS ESTUDOS TÉCNICOS COMPLEMENTARES

O conhecimento especializado em estudos técnicos complementares representa um conhecimento "objetivo" e uma fonte de informação extremamente valiosa para a melhoria da participação social em projetos de desenvolvimento, para estimular processos colaborativos virtuosos e para fundamentar processos de tomada de decisão em processos de resolução de controvérsias. No entanto, em muitas ocasiões, a falta de acesso a essas informações ou a desconfiança da sua procedência podem gerar um aumento na desconfiança entre os atores sociais, e até mesmo aumentar as discrepâncias na compreensão do problema ou do assunto em questão. O desafio está em criar as condições para que a produção e a difusão de informações técnicas sejam adequadas e que façam uma contribuição construtiva que impacte positivamente a relação entre as Partes.

CASO MICI-CO-2011-023 - AEROPORTO INTERNACIONAL EL DORADO

Em novembro de 2013, para apoiar o processo de diálogo realizado nesse caso, o MICI encomendou um estudo sobre gerenciamento e mitigação de ruído à empresa WSP do Reino Unido.

Em dezembro de 2013, a especialista em ruídos apresentou às Partes as boas práticas internacionais no tema e, com base nelas, a análise realizada no estudo sobre a situação vigente no aeroporto El Dorado, no qual foram apresentadas alternativas para tratar dos problemas de ruído enfrentados pelas comunidades.

Além disso, a possibilidade de dispor de estudos técnicos que permitam melhorar o entendimento das Partes sobre os impactos sociais e ambientais do projeto, e sobre as opções possíveis para a geração de acordos, não deve



ser desperdiçada. Por isso, na tramitação dos casos MICI, foi possível constatar que a seleção de especialistas e o planejamento conjunto do seu plano de trabalho são fatores importantes para fortalecer a confiança entre as Partes e a credibilidade das informações que o profissional selecionado gerará.

Durante o gerenciamento dos casos MICI, a modalidade de apresentação dos estudos técnicos complementares foi identificada como um aspecto relevante. Desde o idioma utilizado até os métodos de apresentação (apresentações no Power Point, maquetes em escalas, desenhos de orientação) devem ser considerados para que seja possível converter a informação técnica em uma oportunidade de oferecer respostas e promover o entendimento. Uma prática que deu resultados positivos no âmbito dos processos MICI foi o fornecimento de espaços para que os responsáveis pelos relatórios apresentem seus resultados e para que haja um debate para solucionar dúvidas. Esse tipo de conversas com especialistas¹¹ ou apresentações técnicas facilita para os atores a compreensão das informações de grande complexidade técnica. Em contraste, a ausência desse tipo de espaço e o simples envio dos estudos para a consideração das Partes gerou confusão e até mesmo a rejeição das opções apresentadas frente às dificuldades em avaliar completamente a qualidade do trabalho produzido e de saber como seus interesses ou necessidades poderiam ser tratados a partir desse estudo. Na medida do possível, as informações novas ou técnicas devem ser introduzidas em momentos de baixa emotividade durante o processo, já que a ansiedade gerada pelos contextos de alta polarização e controvérsias também impede a absorção de novas informações. As ciências neurológicas

¹¹ CUENTAS, Mirna Ángela; LINARES MÉNDEZ, Anaí (comp.). *Guía Práctica de Diálogo Democrático*. PNUD, OEA. 2013, p 28 e p.50

progrediram em pesquisas que mostram que é praticamente impossível para um ser humano experimentar sentimentos de genuína curiosidade caso se sinta ameaçado ou incomodado ao mesmo tempo.

A tempestividade dos estudos técnicos também é um fator relevante. Como os resultados desses produtos poderiam contribuir para a melhoria do planejamento de atividade vinculadas ao projeto e/ou ao desenvolvimento de processos de resolução de disputas, é importante não apenas planejar os estudos técnicos de maneira conjunta e apresentá-los de maneira didática às Partes, mas também realizá-los em um prazo que permita maximizar a utilização dos seus resultados. Em algumas ocasiões, a demora em realizar estudos técnicos gerou situações de tensão entre as Partes e dificultou o alerta antecipado de potenciais conflitos que poderiam atrapalhar a implementação dos projetos.

ASSIMETRIAS DE CAPACIDADES PARA UMA PARTICIPAÇÃO EFETIVA

Costuma ser pouco frequente que comunidades ou indivíduos que apresentam uma Reclamação ao Mecanismo estejam totalmente preparados para iniciar um processo de resolução de disputas orientado a encontrar soluções sustentáveis às questões que motivaram a reclamação.

Por essa razão, considera-se como boa prática organizar sessões prévias com todas as Partes, nas quais é possível detectar carências mais rapidamente frente a um eventual processo de resolução de disputas e, assim, fornecer um módulo de fortalecimento das capacidades que seja realista, ajustado às necessidades e com pertinência cultural. As possibilidades de chegar a um acordo aumentam exponencialmente quando todas as Partes têm as ferramentas conceituais de análise e de resolução necessárias.

Há coletivos, organizações e comunidades que receberam treinamento e capacitações antes do início do processo de Fase de Consulta e outros que são apoiados e assessorados por organizações da sociedade civil na tramitação de casos no MICI. Isso é, sem dúvida, um ponto forte e, em geral, essas organizações desempenham um papel muito relevante ao ajudar os reclamantes a compreenderem totalmente o processo, seus prazos, as possíveis implicações e resultados em cada Fase, os potenciais atrasos e outros aspectos importantes da tramitação de reclamações.

A previsibilidade e compreensão do processo MICI é um fator muito relevante e que contribui definitivamente para um melhor gerenciamento dos processos

e para uma maximização dos benefícios potenciais da Fase de Consulta. Nesse sentido, a equipe de facilitadores deve continuar explicando às Partes, durante as sessões prévias ou em qualquer encontro formal de diálogo, qual é o objetivo principal, a natureza, as etapas, os prazos dos processos, a duração máxima, as possibilidades de prorrogação e os possíveis métodos a serem utilizados durante a Fase.

A CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS

O treinamento em construção de cenários é uma ferramenta utilizada frequentemente pelo MICI para fortalecer as capacidades de análise situacional e de identificação dos desafios e barreiras que, muitas vezes, enfrentam os processos de mediação e negociação, incluindo rupturas, impasses, ataques, sentimentos de intimidação e relutância em se comprometer.

As metodologias de construção de cenários se desenvolvem em conjunto pelas Partes sob a orientação da equipe da Fase de Consulta, permitindo que as Partes construam uma gama de alternativas de resolução a partir da identificação de variáveis críticas para o desenvolvimento do processo. O exercício permite que os atores visualizem a relação entre o seu comportamento e os resultados desejados. Nesses treinamentos, estão incluídas questões como as técnicas de criação de valor em processos de negociação ou diálogo, as abordagens para resolver problemas e as ferramentas de ordem procedimental que, em geral, são desconhecidas das Partes e limitam a sua capacidade de participar efetivamente.

A possibilidade de que todas as Partes em um processo de Fase de Consulta compreendam o que está em jogo, identifiquem as informações importantes que precisam para poder interagir com o resto dos atores e, portanto, que possam propor opções orientadas a construir um consenso baseado nos interesses e necessidades, representa um salto qualitativo na participação e aumenta as possibilidades de chegar a acordos sustentáveis nos processos de Fase de Consulta.







REFLEXÕES GERAIS

O Grupo BID desenvolve suas operações em um contexto regional caracterizado por conflitos socioambientais crescentes, com níveis de polarização social consideráveis e nos quais coexistem diversas visões sobre como alcançar um desenvolvimento sustentável.

Uma série de avanços normativos na região da América Latina e do Caribe vem consolidando uma rede de instâncias judiciais e extrajudiciais em que indivíduos e organizações exigem direitos, fazem Reclamações e tentativas de retificação por múltiplas vias, às vezes interrelacionadas, a partir do que percebem como aberturas ou possibilidades reais em seu afã por justiça e remediação.

O processo de resolução de disputas do MICI funciona como dispositivo de último recurso do Grupo BID, contribuindo à geração de soluções sustentáveis aos problemas em questão e à redução das disputas e evitando sua possível evolução em conflitos sociais.

A experiência de nove anos do MICI em processos de resolução de disputas demonstrou a importância de construir pontes de confiança desde as primeiras etapas de planejamento de um projeto. Essas pontes se baseiam na comunicação de duas vias para gerar uma compreensão das preocupações e dos desafios que cada Parte percebe, para fornecer informações transparentes, diretas e oportunas e para manter os compromissos realizados.

De 2010 a 2019, o MICI gerenciou 25 casos na Fase de Consulta de um total de 33 casos declarados admissíveis para processamento. Durante a etapa de avaliação, foi determinado que em 18 deles havia vontade das Partes de participar de um processo e as posições iniciais permitiam pensar que era viável chegar a um acordo por meio de um processo intermediado pelo MICI. Isso quer dizer que, em 72% dos casos que foram à Fase de Consulta, os Solicitantes, a Agência Executora e o Banco estavam dispostos a dialogar e a resolver as controvérsias em um processo intermediado por um terceiro imparcial. Até o momento, foram alcançados acordos em 12 deles (66% dos casos que iniciaram um processo de Fase de Consulta) e um ainda está em processo de diálogo. No fim do período analisado, foram encerrados seis dos casos após terem cumprido os compromissos firmados e o restante está na etapa de acompanhamento.

O foco utilizado nos processos da Fase de Consulta do MICI fomenta a construção de capital social e a melhoria das relações entre as Partes, inclusive nos casos em que soluções consensuais não foram alcançadas, contribuindo para a criação de vínculos de longo prazo entre as comunidade ou pessoas afetadas, a Administração do Grupo BID e a Agência Executora.

Uma série de questões são mencionadas de maneira recorrente nos espaços de interação e de diálogo elaborados na Fase de Consulta.

A fragilidade dos processos participativos gera desconfiança e resistência à mudança. As metodologias de planejamento conjunto permitem definir uma série de aspectos procedimentais importantes, que dependem da percepção de legitimidade dos processos e do fortalecimento dos atores que participam. A definição dos temas, a decisão sobre os atores a serem convidados, a duração estimada, o melhor momento para a sua realização e a quantidade de eventos que compõem o processo, os custos, os materiais necessários e sua pertinência cultural, a necessidade ou não de intermediadores, observadores e especialistas técnicos, as formas de registrar a assistência e o que ocorreu durante os eventos, entre outros aspectos, devem ser definidos de maneira conjunta pelas Partes interessadas e pelas possíveis comunidades afetadas, a fim de proteger o processo de objeções posteriores. As estruturas de participação preexistentes a nível comunitário podem ser utilizadas nas tarefas de preparação e adaptação dos materiais com pertinência cultural necessários nos processos de consulta.

A falta de confiança entre as Partes, os desafios para uma comunicação significativa, o acesso à informação, as assimetrias existentes entre as Partes podem ser tratadas a partir de espaços informais, formatos e ferramentas de fácil compreensão, materiais em línguas autóctones e equipes com habilidades para atuar em contextos multiculturais.

A possibilidade de que todas as Partes, em um processo de Fase de Consulta, compreendam o que está em jogo, identifiquem as informações importantes que precisam para poder interagir com o resto dos atores e possam propor opções orientadas a construir um consenso baseado nos interesses e necessidades, representa um salto qualitativo na participação e aumenta as possibilidades de chegar a acordos sustentáveis. Portanto, é desejável intensificar os esforços para fornecer capacitação adaptada às necessidades das Partes e com pertinência cultural antes do início das conversas.

Com o passar do tempo, eventos políticos, sociais, econômicos ou culturais podem alterar substancialmente os contextos em que se desenvolvem as controvérsias, diálogos e os processos participativos em torno de projetos com financiamento do Grupo BID. É útil revisar com frequência as análises situacionais e, em particular, manter um mapeamento de atores contínuo que reflita a realidade da área do projeto.

O conhecimento técnico e as novas informações que ele traz representam uma janela de oportunidade para a resolução de controvérsias que não pode ser desperdiçada. A seleção de especialistas com pertinência cultural, o envolvimento dos Solicitantes nos planos de trabalho ou avaliações, a forma em que as conclusões ou resultados são apresentados aos Solicitantes são elementos que podem melhorar ou piorar o clima de uma conversa, diálogo, mediação ou negociação e, assim, é imprescindível que seu planejamento e execução sejam cuidadosos.

É importante reconhecer que o conflito é natural e inerente às intervenções de projetos de desenvolvimento. Sem dúvida, a experiência do MICI demonstra que, na maioria dos casos, há a disponibilidade por parte das comunidades de resolver suas preocupações por meio do diálogo ou da negociação. O atendimento oportuno e especializado de um terceiro imparcial permite, como mostram os resultados obtidos na Fase de Consulta, construir pontes de comunicação em favor da sustentabilidade das operações e destacar o Grupo BID como uma entidade comprometida com o bem-estar da região.

BIBLIOGRAFIA

- Aín, Gastón, Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El Caso Peruano (PNUD), Lima, Perú, 2015.
- Aín, Gastón y De Francisco Iñaki., julio de 2012. "Diálogos estructurados y nueva conflictividad", Pensamiento Propio, núm. 36-37 (julio de 2012): 271-294.
- Berrón, Gonzalo. "Derechos Humanos y Empresas Transnacionales, una discusión urgente", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 264, (julio-agosto 2016).
- Martín, Liber., y Justo, Juan., "Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe", Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, núm. 171, (abril de 2015).
- Martínez-Alier, Joan, "Los conflictos ecológicos-distributivos y los indicadores de sustentabilidad", *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 21, (2004): 21-30
- Reidar, Kvam, "Consulta Significativa con las Partes Interesadas", *Series del BID sobre riesgo y oportunidad ambiental y social*, (Washington DC: Unidad de Salvaguardas Sociales y Ambientales- BID, 2017).
- Rojas, Cesar. Democracias Callejeras. (Fundación Red de Expertos Integrados, 2013).
- Rojas, Cesar, "La polarización irrumpe en escena", (Conferencia Magistral dictada en el marco del *IV Congreso Mundial de Mediación*. Bolivia, noviembre de 2008).
- Salazar, José Manuel, "Declaración del Director de la OIT para América Latina y el Caribe." Foro regional sobre la aplicación del Convenio 169 convocado por la OIT, Lima, Perú, 22-23 de noviembre de 2017. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_603475/lang--es/index.htm
- Svampa. Maristella, "Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina", *Revista del Observatorio Social de América Latina*, año XIII, núm. 32, (noviembre de 2012) pp. 15-38.
- Svampa, Maristella, "La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes" en *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político,* (Buenos Aires: siglo XXI, 2008).
- Watkins, Graham (coord). Lessons from Four Decades of Infrastructure Project-Related Conflicts in Latin America and the Caribbean, (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).
- Banco Interamericano de Desarrollo-Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI). *Directrices Fase de Consulta*. (Washington DC, 2018).
- Banco Interamericano de Desarrollo-Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), "Política MICI-BID" (MI-47-6, Washington DC, 2015).
- Banco Interamericano de Desarrollo-Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), "Política MICI-BID Invest" (CII/MI-1-1, Washington DC, 2015).
- Diálogo democrático: Un manual para practicantes. (Washington DC: OEA, PNUD e IDEA, 2007).
- European Union-United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action. "Extractive Industries and Conflict", Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict, (New York: 2012).
- Guía Práctica de Diálogo Democrático. (Washington DC: PNUD, OEA, 2013).
- The World Bank Inspection Panel. "Consultation, Participation & Disclosure of Information", *Emerging Lessons Series*, (Washington DC: núm. 4. 2017).

ANEXO I. LISTA DE RECLAMAÇÕES GERENCIADAS NA FASE DE CONSULTA 2010-2019

Dados de 15 de dezembro de 2019

Número do registro		Nome	Data de recebimento
1	MICI-BID-AR-2019-0150	Projeto de Melhoria Integral da Ferrovia General Roca: Ramo Constitución-La Plata (AR-L1158)	Junho de 2019
2	MICI-BID-AR-2019-0148	Programa Ambiental de Saneamento do Rio Reconquista - Reclamação III (AR-L1121)	Maio de 2019
3	MICI-BID-AR-2019-0144	Argentina. Programa de Infraestrutura Produtiva e Turística da Província de Río Negro (AR-L1106)	Fevereiro de 2019
4	MICI-BID-BR-2019-0142	Brasil. Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos - Reclamação III (BR-L1160)	Fevereiro de 2019
5	MICI-CII-CO-2018-0133	Colômbia. Projeto Hidroelétrico Ituango (11794-04)	Junho de 2018
6	MICI-BID-CO-2018-0133	Colômbia. Apoio à Estruturação do Projeto Hidroelétrico Ituango (CO-T1250)	Junho de 2018
7	MICI-BID-EC-2018-0131	Equador. Programa de Reconstrução da Infraestrutura Elétrica das Áreas Afetadas pelo Terremoto no Equador (EC-L1219)	Abril de 2018
8	MICI-BID-CR-2017-0125	Costa Rica. Projeto Hidrelétrico Reventazón - Reclamação IV (CR-L1049 e outras)	Agosto de 2017
9	MICI-BID-HA-2017-0114	Haiti. Programa de Infraestrutura Produtiva - Reclamação II (HA-L1076 e outras)	Janeiro de 2017
10	MICI-BID-PR-2016-0101	Paraguai. Reconversão do Centro, Modernização do Transporte Público e de Prédios Governamentais (PR-L1044 e outras)	Maio de 2016
11	MICI-PE-2015-094	Peru. Projeto de Cadastro, Titulação e Registro de Terras Rurais no Peru - Terceira Fase (PTRT3) (PE-L1026)	Agosto de 2015
12	MICI-AR-2012-035 (AR-MICI004-2012)	Argentina. Programa de Gestão da Qualidade e Sanidade de Alimentos e Agricultura (AR-L1032)	Janeiro de 2012
13	MICI-PN-2011-031 (PN-MICI002-2011)	Panamá. Programa de Expansão do Canal do Panamá (PN-L1032)	Outubro de 2011
14	MICI-CO-2011-023 (CO-MICI002-2011)	Colômbia. Aeroporto Internacional de El Dorado (CO-L1029)	Agosto de 2011
15	MICI-BR-2011-022 (BR-MICI005-2011)	Brasil. Rodoanel Mário Covas – Trecho Norte 1 e 2 (BR-L1296)	Junho de 2011
16	MICI-CO-2011-021 (CO-MICI001-2011)	Colômbia. Projeto de Construção da Rodovia Alternativa San Francisco- Mocoa-Fase I (CO-L1019)	Julho de 2011

17	MICI-BR-2011-020 (BR-MICI006-2011)	Brasil. Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-L1160)	Junho de 2011
18	MICI-BR-2011-019 (BR-MICI004-2011)	Brasil. Programa de Melhoria de Bairros Habitar Brasil (BR0273)	Junho de 2011
19	MICI-BO-2011-013 (BO-MICI001-2011)	Bolívia. Programa de Melhoria do Trecho Santa Bárbara-Rurrenabaque e San Buenaventura do Corredor Norte (BO-L1011)	Fevereiro de 2011
20	MICI-CR-2010-010 (CR-MICI001-2010)	Costa Rica. Sistema de Interconexão Elétrica para os Países da América Central (SIEPAC) (CR-L1009)	Dezembro de 2010
21	MICI-AR-2010-007 (AR-MICI002-2010)	Argentina. Programa de Serviços Agrícolas Provinciais II (PROSAP II) (AR-L1030)	Novembro de 2010
22	MICI-BR-2010-005 (MICI-BR002-2010)	Brasil. Programa de Saneamento da Bacia Estrada Nova (PROMABEN) (BR-L1065)	Outubro de 2010
23	MICI-AR-2010-004 (AR-MICI001-2010)	Argentina. Programa Multifase de Desenvolvimento da Infraestrutura de Apoio à Produção de Entre Rios (AR-L1036)	Junho de 2010
24	MICI-PN-2010-002 (PN-MICI001-2010)	Panamá. Projeto de Energia Hidrelétrica Pando-Monte Lirio (PN-L1054)	Março de 2010
25	MICI-PR-2010-001 (PR-MICI001-2010)	Paraguai. Desenvolvimento do setor de produtos derivados da esponja vegetal (S-1004)	Fevereiro de 2010

ANEXO II. FONTES DE INFORMAÇÃO UTILIZADAS

Arquivos dos casos MICI (2010 - dezembro de 2019)

Sistemas eletrônicos

- O Convergence para gerenciamento de operações do BID
- O Maestro para gerenciamento de operações do BID Invest
- O Go Pro para gerenciamentos de casos MICI

Políticas

- O Política MICI 2010 (GN-1830-49)
- O Política MICI-BID (MI-47-6)
- O Política MICI-CII (CII/MI-1-1)





mici.iadb.org





