

FALAR, INFORMAR OU ENVOLVER? CONSULTAS ÀS COMUNIDADES E ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A ANÁLISE DO MICI



FASE DE VERIFICAÇÃO DA OBSERVÂNCIA
PROGRAMA DE APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL

Este documento foi elaborado por Pedro León Gutiérrez, com contribuições de Katty Araya, Andrea Guevara, Eva Heiss, Andrea Repetto Vargas e Esteve Sala, como parte do seu trabalho no Mecanismo Independente de Consulta e Investigação do Grupo BID.

Pedro León Gutiérrez é advogado internacional com ampla experiência em meio ambiente e direitos humanos. Possui mestrado em Direito Internacional dos Direitos Humanos. Colaborou com organizações da sociedade civil, mecanismos independentes de prestação de contas de bancos multilaterais de desenvolvimento, agências governamentais e universidades em diversos aspectos legais, acadêmicos e educacionais relacionados aos direitos humanos e meio ambiente.

Edição: Elena Lafuente
Coordenação: Eva Heiss
Coordenação de tradução ao português: Camila Luz
Design: Alejandro Scaff

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

León, Pedro.

MICI Reflexões: Falar, Informar ou Envolver?: consultas às comunidades e o acesso à informação sob a análise do MICI / Pedro León.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 2511)

Inclui referências bibliográficas.

1.Social responsibility in banking-Latin America. 2. Economic development projects-Social aspects-Latin America. 3. Economic development projects-Environmental aspects-Latin America. I. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Mecanismo Independente de Consulta e Investigação. II. Série. IDB-TN-2511

JEL: O1, O10, O19, Q01

Palavras-chave: Prestação de contas, Processos de consulta à comunidades, Acesso à informação, Verificação da Observância

Copyright © 2022 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) (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida para qualquer uso não comercial com o respectivo reconhecimento concedido ao BID. Não são permitidas obras derivadas.

Qualquer controvérsia relacionada ao uso das obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente deverá ser submetida à arbitragem de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não seja atribuição e o uso do logotipo do BID estarão sujeitos a um contrato de licença por escrito separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença.

Observe que o link da URL inclui termos e condições que são adicionais a esta 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

GLOSSÁRIO	ii
SOBRE O MICI REFLEXÕES	iv
INTRODUÇÃO	1
SOBRE ESTA NOTA	3
CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
REFLEXÕES SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO	13
A DIVULGAÇÃO DE DOCUMENTOS ADICIONAIS AOS DE DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA	14
A DIVULGAÇÃO DE DOCUMENTOS EM IDIOMAS E FORMATOS ACESSÍVEIS	18
REFLEXÕES SOBRE OS PROCESOS DE CONSULTA	23
A IDENTIFICAÇÃO COMPLETA DAS PARTES INTERESSADAS	24
ACESSIBILIDADE DAS CONSULTAS	30
SIGNIFICÂNCIA DAS CONSULTAS	33
OCASIÃO DAS CONSULTAS	44
OS IMPACTOS SUBSTANCIAIS DA FALTA DE CONSULTAS	49
CONSULTA E GRUPOS ESPECÍFICOS	50
OUTROS IMPACTOS NEGATIVOS PELA FALTA DE CONSULTAS	52
CONCLUSÕES	58
MENSAGENS-CHAVE SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO	59
MENSAGENS-CHAVE SOBRE CONSULTA ÀS PARTES INTERESSADAS	60
MENSAGENS-CHAVE SOBRE DESAFIOS ADICIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO	61
ANEXOS	62

GLOSSÁRIO

Administração ou Gerente. Gerente(s) do Grupo BID responsável(is) pela respectiva operação financiada por este ou a pessoa(s) a quem eles delegam.

Agência Executora/Executora. A entidade designada nos acordos jurídicos pertinentes para executar toda 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 (FUMIN).

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

Cliente. A entidade designada nos acordos jurídicos pertinentes para executar a totalidade ou parte de uma operação financiada pelo BID Invest.

Diretoria. A Diretoria Executiva do BID ou da CII.

Diretriz B.5 da OP-703. Diretriz sobre requisitos de avaliação ambiental.

Diretriz B.6. da OP-703. Diretriz sobre consultas.

EIA. Estudo de Impacto Ambiental.

FUMIN. Fundo Multilateral de Investimentos.

FVO. Fase de Verificação da Observância.

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

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

MPAS. Marco de Política Ambiental e Social do BID.

Normas de Desempenho. Padrões ambientais e sociais da Corporação Financeira Internacional, adotados como padrões aplicáveis a projetos da BID Invest por sua Política de Sustentabilidade Ambiental e Social.

ND1. Norma de Desempenho 1: Avaliação e gestão de riscos e impactos ambientais e sociais.

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).

OP-102 de 2006. Política Operacional sobre Disponibilidade de Informações em vigor de 2006 a 2010.

OP-102 de 2010. Política Operacional sobre Acesso à Informação em vigor a partir de 2011.

OP-703. Política de Meio Ambiente e Observância de Salvaguardas.

OP-710. Política de Reassentamento Involuntário.

OP-761. Política de Igualdade de Gênero no Desenvolvimento.

PGAS. Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS).

POP. Políticas Operacionais Pertinentes. A POP aplicável a projetos aprovados pelo Conselho Executivo é a versão vigente no momento da aprovação da Operação Financeira pelo Banco objeto da Solicitação, a menos que seja especificado de outra forma na política ou documentação jurídica pertinente.

Política MICI. Referência 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 entrada em vigor imediata, e revisada em dezembro de 2015 para garantir consistência com a Política MICI-CII (MI-47-8).

Política MICI-CII. A Política do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação da CII aprovada em 15 de dezembro de 2015 e com entrada em vigor dia 1º de janeiro de 2016 (CII/MI-1-4).

Política de Acesso à Informação. Política de acesso à informação do BID Invest, vigente a partir de janeiro de 2020.

Política de Sustentabilidade. Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest.

Registro Público. Arquivo online que contém todos os documentos públicos relacionados às solicitações recebidas pelo MICI, conforme estabelecido no parágrafo 62 das Políticas MICI.

Represálias. Atos de intimidação, ameaça, assédio, punição, processos judiciais ou qualquer outro ato de retaliação contra aqueles que expressam sua opinião ou oposição em relação a um projeto financiado pelo Banco, a uma terceira parte vinculada ao projeto ou a um mutuário.

RGAS. Relatório de Gestão Ambiental e Social.

RRAS. Resumo da Revisão Ambiental e Social do BID Invest.

Solicitantes. Duas ou mais pessoas residentes no país onde uma Operação Financeira do Banco está sendo executada e que apresentam uma Solicitação ao MICI.

Solicitação. Uma comunicação apresentada pelos Solicitantes ou seu representante alegando que sofreram ou podem sofrer danos decorrentes da falha do Banco em cumprir uma ou mais de suas Políticas Operacionais Pertinentes no âmbito de uma Operação Financeira do BID.

SOBRE O MICI REFLEXÕES

No âmbito de suas intervenções para responder a queixas ambientais e sociais, e em seu esforço por assegurar um impacto positivo das operações do Grupo BID na região, **o MICI gera aprendizados relevantes em temas de sustentabilidade ambiental e social a partir das análises e resultados de suas investigações.** Como parte dessa abordagem, o MICI desenvolveu um programa de aprendizagem institucional que analisa os resultados da nossa experiência na gestão de casos.

O Programa **MICI Reflexões** foi criado em **2018** com a finalidade de **compartilhar e promover a reflexão institucional** a partir das **experiências** do próprio MICI, e de fortalecer as operações do Grupo BID por meio da compilação de **aprendizados**. Além da **elaboração de produtos de conhecimento**, o programa também organiza **espaços de intercâmbio institucional**, em estreita cooperação com as unidades administrativas do Grupo BID (ou “o Grupo”). Da mesma forma, apoiando-se em seus produtos de conhecimento, o MICI mantém um **diálogo contínuo com as organizações da sociedade civil** e outros mecanismos de prestação de contas.

No que diz respeito às publicações, o programa produziu dois documentos. O primeiro deles, [Análise da carteira de solicitações 2010-2017](#) examina o tipo de queixas recebidas pelo Mecanismo. O segundo, [Fase de consulta 2010-2019: Nove anos de experiência em resolução de disputas](#), analisa a experiência do processo de resolução de disputas do MICI.

A Fase de Verificação da Observância investigou 11 casos até o momento. Na imagem, entrevista do MICI durante a investigação sobre o Aeroporto Internacional El Dorado, em Bogotá, Colômbia



INTRODUÇÃO

O que é a Fase de Verificação da Observância

O **MICI** é o **órgão independente de prestação de contas do Grupo BID**. Ele atende **queixas de pessoas ou comunidades que possam ter sido afetadas por algum projeto financiado pelo Grupo**, quando elas tenham sofrido ou possam chegar a sofrer um impacto como resultado de uma **violação das salvaguardas ambientais e sociais do Banco**. O Mecanismo tem dois instrumentos para lidar com uma queixa: a **Fase de Consulta (FC)**, um processo de resolução de controvérsias para que as partes tentem chegar a um acordo, e a **Fase de Verificação da Observância (FVO)**, que consiste na realização de uma investigação independente, recomendada pelo MICI e autorizada pelos conselhos do BID ou do BID Invest, para verificar se o Grupo BID cumpriu ou não com seus padrões ambientais, sociais e de acesso à informação.

O **processo de investigação da FVO** visa **estabelecer se alguma ação ou omissão do Grupo BID**, dentro de uma operação financiada por este, resultou no **descumprimento de suas políticas ambientais e sociais**, e determinar se isso contribuiu ou poderia contribuir para a geração de um dano substancial e direto às pessoas que apresentaram a queixa.

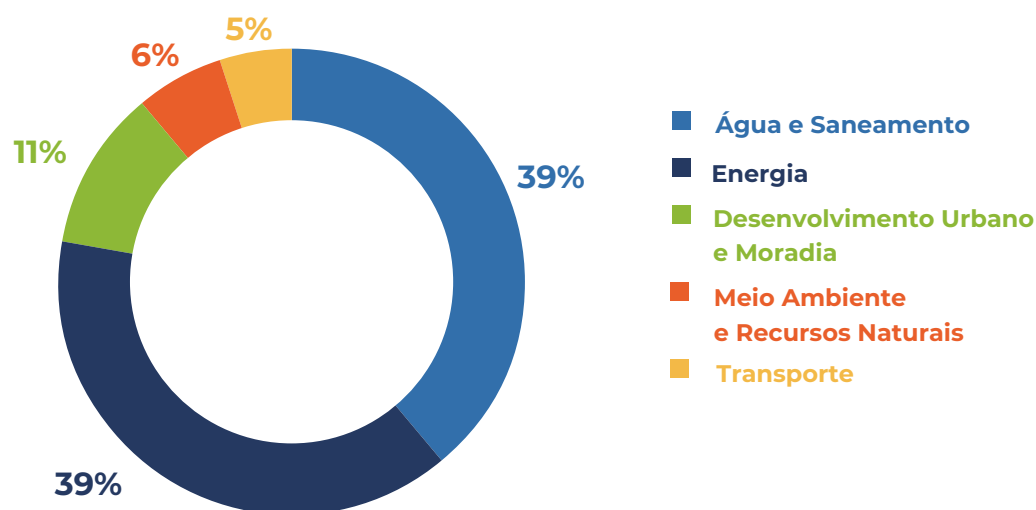
Os **resultados** das investigações são registrados em um **Relatório de Verificação da Observância**. Esses relatórios contêm **conclusões sobre o cumprimento e o descumprimento das políticas ambientais e sociais do Grupo BID** em relação aos assuntos alegados na queixa. Também incluem **recomendações** -nos casos em que são encontrados descumprimentos- destinadas a redirecionar o projeto para o cumprimento das políticas do Grupo BID e a evitar que os descumprimentos detectados se repitam em outros projetos, através de recomendações de medidas institucionais. As investigações não revisam o papel ou as ações de outras partes envolvidas em uma operação financiada pelo Grupo, tais como agências executoras, clientes ou consultores.

É importante observar que o escopo dos relatórios da FVO é limitado aos assuntos cuja investigação foi aprovada pelos conselhos executivos do BID ou do BID Invest, com base em uma Recomendação e Termos de Referência apresentados pelo Mecanismo. A eventual investigação não constitui uma análise geral de um projeto específico, mas parte das alegações e questões apresentadas pelas pessoas solicitantes em sua queixa.

A FVO em números

Entre **2010 e dezembro de 2021**, o MICI recebeu um total de **181 queixas**, das quais **39 foram consideradas admissíveis**¹. Durante o mesmo período, **46% das queixas admissíveis (18 de 39) foram processadas pela Fase de Verificação da Observância**; 20% (8 de 39) entraram diretamente na FVO após serem declaradas admissíveis por terem solicitado apenas esta fase², enquanto as outras 10 queixas foram inicialmente processadas pela FC, o processo de resolução de controvérsias do MICI, antes de entrarem na FVO. Ou seja, **durante este período, a FVO processou 18 casos**, oito dos quais passaram diretamente para a FVO desde a fase de elegibilidade e 10 a partir dos encerramentos da FC³.

FIGURA 1. QUEIXAS GERENCIADAS PELA FVO 2010-2021, POR SETOR



Fonte: Banco de dados MICI.

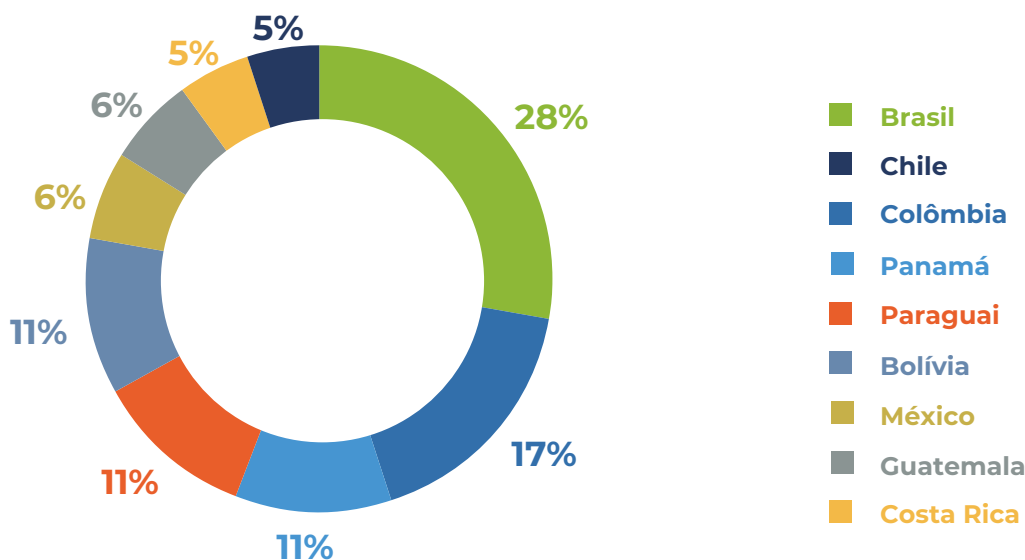
A maioria dos projetos revisados pela FVO pertencem aos setores de transporte e energia. Os países mais frequentes nessas investigações são Brasil e Colômbia.

1 As políticas do MICI estabelecem uma série de requisitos mínimos para a apresentação de uma queixa, que o Mecanismo revisa ao recebê-la. Que uma queixa “seja admissível” significa que cumpre com esses requisitos. Consulte as Políticas do MICI para BID e BID Invest, Seção G, Determinação de Elegibilidade.

2 No momento da apresentação de uma queixa, a pessoa reclamante pode escolher a fase pela qual opta. Em caso de escolher ambas, precede a Fase de Consulta, o processo de resolução de disputas do MICI, mas o reclamante também pode optar diretamente pela Fase de Verificação da Observância, sem passar previamente pelo processo de Consulta.

3 Para obter mais informações sobre as queixas recebidas e processadas pelo MICI, consulte o Registro Público do Mecanismo e o Portal de Dados Abertos do MICI.

FIGURA 2. QUEIXAS GERENCIADAS PELA FVO 2010-2021, POR PAÍS



Fonte: Banco de dados MICI.

Das 18 queixas processadas pela FVO, o MICI recomendou investigar em 15 ocasiões e recomendou não investigar em três. A Diretoria Executiva do BID ou da CII (organismo que precedeu a criação do BID Invest) aprovou todas as recomendações de investigação do MICI, exceto três. Isso significa que **o MICI investigou 11 casos**. Até 31 de dezembro de 2021, **foram concluídas 10 investigações**, as quais possuem um Relatório Público de Verificação da Observância.

SOBRE ESTA NOTA

Este documento **se concentra na Fase de Verificação da Observância** do MICI, para sistematizar alguns dos aprendizados derivados de várias investigações realizadas pelo Mecanismo. Essas investigações, que são conduzidas por meio de uma revisão detalhada de documentação, visitas de campo e entrevistas com os atores envolvidos, contêm informações valiosas sobre a implementação das políticas ambientais e sociais do Grupo BID, que podem ser muito úteis para aprimorar suas práticas. Especificamente, este documento se concentra em **dois dos temas mais recorrentes** nos relatórios de verificação da observância: acesso à informação e consultas prévias. Nas próximas linhas, refletiremos sobre sua importância por meio dos exemplos fornecidos por alguns casos investigados

pelo MICI⁴. No futuro, o MICI Reflexões continuará e publicará outros documentos sobre o MICI, sua Fase de Consulta e sua Fase de Verificação da Observância.

Para que (objetivos)

O Grupo BID e sua equipe mantêm um diálogo constante sobre as ações necessárias para cumprir suas políticas ambientais e sociais nas operações apoiadas pelo Grupo. Este documento visa contribuir para esse diálogo e para a melhoria contínua das práticas do Grupo na implementação dessas políticas. Em particular, no que diz respeito às consultas das partes interessadas e ao acesso à informação. Para isso, a nota estabelece três objetivos:

- **Sistematizar a experiência e os aprendizados** derivados das 10 investigações concluídas pelo MICI sobre a implementação das políticas ambientais e sociais vigentes em cada momento, em relação ao acesso à informação e à consulta das partes interessadas.
- **Sistematizar as ações e mudanças realizadas pelo Grupo BID** a partir dos resultados e recomendações do MICI.
- Fazer uma **primeira abordagem** sobre como os **novos marcos de políticas ambientais e sociais** do Grupo tratam elementos identificados nos relatórios do MICI.

Para quem (destinatários)

Como já mencionado, as investigações do MICI estão focadas em revisar o papel do Grupo BID no cumprimento de suas políticas ambientais e sociais e, conseqüentemente, as reflexões desta nota se dirigem precisamente a isso. As investigações da FVO **não revisam o papel** de outras partes envolvidas na gestão de uma operação, tais como clientes, agências executoras ou consultorias⁵.

4 Para a elaboração desta nota, o MICI organizou uma reunião com representantes do Grupo BID que trabalham em temas relevantes de consulta e acesso à informação, para que formassem um grupo focal. Durante a reunião, o Mecanismo recebeu feedbacks muito valiosos sobre as reflexões apresentadas e as mudanças institucionais decorrentes dos achados e recomendações do MICI.

5 Conseqüentemente, a presente nota não inclui reflexões sobre o papel dos clientes ou das agências executoras envolvidas em uma operação. Cabe ressaltar que o novo Marco de Política Ambiental e Social do BID e a Política de Sustentabilidade do BID Invest definem claramente os papéis e responsabilidades do GBID vis-à-vis o cliente/executor. Mais informações acessíveis em: [MPAS \(2021\)](#) e [Política de Sustentabilidade \(2020\)](#).

Por este motivo, a audiência principal deste documento é o **próprio pessoal do Grupo BID**, sem prejuízo de que, ao fornecer informações sobre o impacto e os resultados potenciais que podem surgir das queixas e investigações do MICI, a nota também possa ser de valor para **reclamantes e organizações da sociedade civil** que tenham participado ou possam participar de um processo do MICI.

Finalmente, como terceiro grupo de destinatários, a nota também pode ser uma referência útil para **profissionais envolvidos em processos de consultas e na divulgação de informações** de projetos financiados por bancos multilaterais de desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

As investigações do MICI realizam uma revisão independente sobre a implementação das políticas ambientais e sociais aplicáveis no âmbito de um projeto e uma queixa específica. Para isso, é feita uma revisão extensa de documentos, entrevistas com diversos atores envolvidos ou relacionados com o projeto (incluindo pessoal do Grupo BID, do cliente ou da agência executora, reclamantes e partes interessadas, entre outros). Esta revisão é documentada em um relatório que reúne vários resultados sobre o cumprimento (ou descumprimento) das políticas ambientais e sociais aplicáveis do BID, BID Invest ou BID Lab no contexto de um projeto. Como consequência de todo esse **processo minucioso de investigação**, os relatórios do MICI contêm **informações valiosas sobre a implementação das políticas ambientais e sociais do Grupo**⁶.

SAIBA MAIS



Evolução do MICI

O MICI, como escritório independente de prestação de contas do Grupo BID, foi criado em 2010⁶. Nessa primeira configuração, o Mecanismo não contava com uma Fase de Verificação da Observância como está estruturada sob a atual Política. As investigações eram realizadas exclusivamente por um painel de especialistas independentes.

Em 2014, foi aprovada a atual Política do MICI, criando uma nova estrutura e mandato para o Mecanismo. A amostra de casos analisada para a elaboração deste documento abrange os relatórios de verificação da observância do MICI em ambos os momentos.

⁶ Antes de 2010, o BID contava com o mecanismo de Investigação Independente (MII) dentro de sua estrutura interna. Os documentos emitidos por este escritório não fazem parte da amostra de casos analisados. As reflexões presentes visam sistematizar o conhecimento do MICI como um escritório independente.

O conjunto de casos analisados para a elaboração deste documento abrange dez relatórios de verificação da observância, publicados entre 2012 e 2021. Também foram revisados os relatórios que descrevem as ações implementadas pelo Grupo BID para atender às recomendações do MICI no contexto de suas investigações. Os relatórios das operações analisadas são⁷:

- Projeto Hidrelétrico de Pando-Monte Lirio.
- Programa para Melhorar Corredores Rodoviários no Paraguai.
- Expansão do Canal do Panamá.
- Mareña Renováveis.
- Aeroporto El Dorado.
- Programa de Estruturação Urbana (PEU) São José Dos Campos.
- Programa de Drenagem Pluvial de La Paz e El Alto.
- Reconversão do Centro, Modernização do Transporte Público e de Prédios Governamentais (doravante Metrobús do Paraguai).
- Projeto Hidrelétrico Alto Maipo.
- Geradoras San Mateo e San Andrés.

A seguir, desenvolvemos algumas considerações prévias que ajudam a explicar e contextualizar o conteúdo desta nota.

Acesso à informação e consulta, temas recorrentes. A revisão dos relatórios anteriores mostra que, embora os relatórios do MICI abordem e desenvolvam várias questões, o acesso à informação e a consulta são dois dos temas mais pertinentes para iniciar estas reflexões sobre a FVO, devido à sua recorrência na maioria dos documentos analisados. Assim, as questões relacionadas com a consulta aparecem em todos os relatórios da FVO, enquanto o acesso à informação é tratado em seis dos 10 relatórios analisados. Posteriormente, o MICI apresentará notas adicionais sistematizando reflexões sobre outros temas.

⁷ O Anexo 1 deste documento apresenta a lista completa de casos analisados.



Recomendações e acompanhamento do MICI

Conforme sua Política, o MICI pode fazer recomendações “em relação aos resultados ou a aspectos sistêmicos relacionados ao descumprimento” das políticas ambientais e sociais do Grupo BID. O objetivo disso é que o Conselho possa tomar medidas preventivas ou corretivas em relação ao projeto em questão⁸.

Essas recomendações são apresentadas à consideração do Conselho do BID ou do BID Invest (CII), conforme aplicável. O Conselho é responsável por tomar uma decisão sobre as ações que podem ser realizadas à luz das conclusões e recomendações do MICI⁹.

Uma vez tomada uma decisão sobre as recomendações do MICI, o Conselho pode solicitar à Administração correspondente que elabore um plano de ação para a implementação dessas medidas, se considerar pertinente. Da mesma forma, o Conselho pode solicitar ao MICI que acompanhe a implementação do plano de ação ou ações corretivas adotadas pela Diretoria Executiva do BID ou do BID Invest¹⁰.

Objeto de melhorias substanciais. O Grupo BID implementou mudanças substanciais relevantes, com base nas oportunidades de melhoria identificadas nas recomendações e resultados do MICI. Esta nota identifica as **ações e mudanças realizadas pelo Grupo BID a partir das recomendações elaboradas pelo MICI no âmbito de seus relatórios de verificação da observância**. As mudanças e ações aqui descritas são baseadas nas informações fornecidas pelas administrações do BID e do BID Invest em seus relatórios públicos sobre a implementação das recomendações do MICI, bem como no diálogo mantido entre o MICI e as administrações do Grupo BID sobre as contribuições do MICI¹¹.

Esta análise não identifica lacunas sistemáticas. É importante observar que **as reflexões coletam aprendizados derivados da amostra de 10 casos analisados até a data de elaboração desta nota**. Portanto, este documento não constitui uma **análise completa da carteira de projetos do Grupo BID**. As reflexões não visam identificar temas ou lacunas sistemáticas, uma vez que tal exercício exigiria uma análise mais ampla e complexa que está além do escopo desta nota.

8 Políticas do MICI para o BID e o BID Invest, parágrafo 45.

9 Políticas do MICI para o BID e o BID Invest, parágrafo 47.

10 Políticas do MICI para o BID e o BID Invest, parágrafo 47.

11 Cabe destacar que, de forma geral, o MICI não realizou um acompanhamento formal da implementação das ações informadas pelo Grupo BID para cumprir as recomendações do MICI. Isso ocorre porque o MICI só foi autorizado a acompanhar o cumprimento das recomendações aprovadas pela Diretoria Executiva nos últimos três casos (Metrobús do Paraguai, Projeto Hidrelétrico Alto Maipo e Geradoras San Mateo e San Andrés). Desses três, até julho de 2022, o acompanhamento ainda está em andamento em dois deles (Projeto Hidrelétrico Alto Maipo e Geradoras San Mateo e San Andrés); o acompanhamento do caso Metrobús do Paraguai foi encerrado devido a mudanças substanciais na natureza do projeto financiado pelo BID. Para mais informações sobre os relatórios de acompanhamento do Grupo BID sobre esses casos, consulte os links no Anexo 1.

Contribuir para o diálogo e a melhoria. A busca por respostas que se traduzam em soluções e aprendizados para o presente e o futuro faz parte da natureza do MICI. Portanto, com esta nota, a intenção do Mecanismo é **sistematizar aprendizados para contribuir para a melhoria das práticas do Grupo**. As reflexões não têm a intenção de refletir todos os pontos encontrados pelo MICI sobre cada tema analisado em seus relatórios, mas apenas aqueles que ilustram temas recorrentes e contribuem para o diálogo e a melhoria das práticas.

Resultados, aprendizados e novo marco de políticas ambientais e sociais. Os casos analisados neste documento referem-se a operações do Grupo BID geridas sob o marco anterior de políticas ambientais e sociais, que foi recentemente reformulado. No entanto, apesar dessa reestruturação substancial, para os propósitos desta nota, considera-se que os aspectos identificados pelo MICI em seus relatórios de verificação da observância referem-se a elementos estruturais que continuam sendo relevantes para a implementação do marco atual de políticas ambientais e sociais. As reflexões desenvolvidas identificam temas gerais que podem surgir na supervisão e implementação de consultas e na divulgação de informações, independentemente das políticas que regulam esses processos. Além disso, as políticas anteriores do Grupo BID continuam sendo aplicadas em operações que estão sob supervisão do Grupo. Dessa forma, mesmo uma análise sobre os padrões específicos dessas políticas permanece relevante e pode servir às equipes de projetos envolvidas nessas operações.

Em relação ao exposto anteriormente, esta nota também inclui alguns aspectos sobre **como as novas políticas ambientais e sociais do Grupo BID abordam elementos desenvolvidos em relatórios do MICI**, relacionados ao acesso à informação e consultas. O objetivo desta análise é identificar mudanças no novo marco de políticas que abordam lacunas identificadas por relatórios do MICI para vincular de forma mais direta os aprendizados derivados das investigações com a implementação do novo marco de políticas ambientais e sociais (MPAS), a nova Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest e as Políticas de Acesso à Informação. É possível que alguns temas analisados nesses relatórios não estejam expressamente desenvolvidos pelo novo marco de políticas ambientais e sociais do Grupo; no entanto, o MICI não pretende realizar essa análise neste documento.

O MICI está ciente de que ainda é cedo para avaliar a implementação do novo marco de políticas do Grupo e esta nota não **busca realizar uma análise geral sobre potenciais brechas nem elaborar recomendações gerais** sobre este novo marco, pois a realização de uma análise geral desse tipo está além do papel do MICI como mecanismo de prestação de contas. O MICI terá a oportunidade de analisar os novos marcos ambientais e sociais do Grupo e contribuir para sua implementação e melhoria adequada, por meio de seu trabalho na resolução de reclamações pelas Fases de Consulta e Verificação da Observância.

SAIBA MAIS



Evolução normativa das políticas ambientais e sociais

Durante o período abrangido por este documento, tanto o MICI quanto o Grupo BID passaram por uma evolução normativa que, devido à sua natureza e relevância, não podemos deixar de destacar aqui.

Nos últimos anos, o Grupo BID tem estado sujeito a importantes mudanças normativas e estruturais, entre as quais se destacam: i) a fusão das operações do setor privado do BID e da CII para formar o que hoje é conhecido como “BID Invest”, que entrou em vigor em 2016; ii) alterações nas Políticas de Acesso à Informação do BID e do BID Invest; iii) reforma das Políticas Operacionais Relevantes para um Marco de Política Ambiental e Social do BID; e iv) alteração da Política de Sustentabilidade do BID Invest.

Por sua vez, o MICI foi criado em 2010 com uma única política. Em 2014, esta política foi reformulada para a atual [Política MICI-BID](#), e, adicionalmente, foi aprovada uma política espelho específica para o BID Invest em 2016 ([Política MICI – BID Invest](#)). Durante este tempo, o Mecanismo implementou um [plano de transição](#) entre a política de 2010 e a política de 2014.

As novas políticas introduziram mudanças na estrutura do MICI e modificaram vários passos dentro de seus processos. No entanto, essencialmente, os objetivos e a natureza do MICI, particularmente da Fase de Verificação da observância, não foram alterados.

Esclarecimentos conceituais: políticas, salvaguardas, estruturas ou padrões.

Dentro do grupo BID, existem diversos termos para identificar os padrões ambientais e sociais aplicáveis às operações do BID e do BID Invest. Anteriormente, esses padrões eram identificados como a Política de Sustentabilidade Ambiental e Social, para o BID Invest, e como Políticas Operacionais Relevantes, para o BID. Além disso, cada instituição tinha suas próprias políticas de acesso ou divulgação de informações independentes. Atualmente, o BID e o BID Invest possuem novos padrões. A Política do BID Invest é uma nova versão de sua Política de Sustentabilidade Ambiental e Social. As políticas do BID são denominadas

Marco de Política Ambiental e Social (MPAS). As políticas de acesso à informação continuam sendo políticas separadas.

Esta nota visa sistematizar reflexões derivadas das investigações realizadas pela FVO até o momento, as quais se concentravam em revisar as anteriores políticas ambientais e sociais do Grupo. No entanto, o documento também inclui referências às novas políticas do Grupo BID. Com o propósito de simplificar e utilizar o menor número possível de termos, para os efeitos desta nota se utilizará “políticas ambientais e sociais” para se referir aos padrões ambientais e sociais aplicáveis às operações do Grupo BID em geral. Quando se estiver falando especificamente sobre as novas políticas do Grupo, será utilizado “novo marco de políticas ambientais e sociais”. Como as reflexões buscam sistematizar temas úteis tanto para o BID quanto para o BID Invest, este termo incluirá as políticas de ambos. O MICI está ciente de que a gestão de operações do setor público e do setor privado têm suas particularidades e, como reflexo disso, a nota às vezes desenvolve aspectos específicos das políticas do BID ou do BID Invest. Nestes casos, o documento especifica o que se refere às políticas aplicáveis ao BID ou ao BID Invest. Por fim, entende-se que as políticas de acesso à informação estão incluídas nos termos anteriores para simplificar a linguagem.

Desafios adicionais na implementação das políticas ambientais e sociais.

O MICI também compreende que as implementações das políticas ambientais e sociais do Grupo BID, atuais e anteriores, apresentam diversos desafios que incluem aspectos externos à implementação direta dessas políticas. Esta nota não pretende identificar todos os desafios externos enfrentados pelo Grupo e pelas equipes de projeto na implementação de suas políticas ambientais e sociais. O documento apenas menciona desafios relacionados a duas questões que surgiram em alguns dos relatórios do MICI: a maneira pela qual a participação em um projeto é assumida e os tempos previstos pelo Grupo para o ciclo de uma operação.

FIGURA 3. O CICLO DO PROJETO



Quanto à **forma** como a participação em um projeto é assumida, a nota descreve alguns desafios na supervisão e cumprimento dos padrões de consulta quando o Grupo inicia a preparação e avaliação de um projeto que já está em construção. Da mesma forma, também destaca a presença de desafios adicionais quando o financiamento é solicitado para projetos que estão em estágios muito preliminares, por exemplo, que ainda não possuem um design final.

Quanto ao **tempo**, é importante reconhecer que os prazos de preparação e design de uma operação antes da aprovação da Diretoria Executiva, tanto pelas políticas anteriores quanto pelos novos processos operacionais do BID e do BID Invest, são curtos. No entanto, durante esse período, a equipe do Grupo deve revisar o cumprimento de todos os requisitos de suas políticas ambientais e sociais, além de todos os outros elementos necessários para o design da operação. O novo quadro de políticas ambientais e sociais e os novos ciclos de projetos do Grupo, que de maneira geral são mais curtos do que os anteriores, representarão um desafio para uma gestão adequada das políticas ambientais e sociais do Grupo BID.

Embora esses elementos não sejam objetos de análise nesta nota, é importante tê-los em mente ao identificar desafios para o cumprimento das políticas do Grupo BID, bem como lacunas e áreas de oportunidade para a melhoria das práticas do Grupo.

Os relatórios do MICI têm contribuído para garantir que as partes interessadas possam acessar a informação dos projetos de forma mais acessível



REFLEXÕES SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO

A divulgação de informações e a transparência são elementos essenciais para o bom desenvolvimento de um projeto. O acesso à informação de um projeto garante que todos os processos relacionados a ele estejam abertos ao público e permite que as comunidades conheçam os impactos que pode ter em suas vidas. Nesse sentido, seis dos dez relatórios publicados pelo MICI **analisaram alegações de falta de acesso e desconhecimento de estudos e análises de impacto ambiental e social, planos de gestão, planos de reassentamento, entre outros documentos**¹². Em seus relatórios, o MICI analisou as obrigações do Grupo BID quanto à divulgação de documentos a partir de duas fontes: as políticas específicas sobre divulgação e acesso à informação e os requisitos de divulgação para realizar consultas de boa fé, acessíveis e significativas.

Dessa forma, as contribuições do Mecanismo sobre esses temas se concentraram em dois aspectos: **exigir a divulgação de documentos que não são explicitamente indicados como de divulgação obrigatória**, especialmente em relação a projetos do setor privado; e garantir que **as informações divulgadas sejam acessíveis** para as partes afetadas, de modo que consultas de boa fé possam ser realizadas.

A seguir, são apresentadas as reflexões geradas a partir dos relatórios do MICI e as aprendizagens e mudanças realizadas pelo Grupo BID, como resultado dessas reflexões.

¹² Canal do Panamá, Mareña Renováveis, Aeroporto El Dorado, Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos, Metrobús do Paraguai, Geradoras San Mateo e San Andrés.

A DIVULGAÇÃO DE DOCUMENTOS ADICIONAIS AOS OBRIGATÓRIOS

As contribuições feitas pelo MICI sobre este assunto se concentram em projetos do setor privado, quando o BID tinha uma abertura para o setor privado antes da criação do BID Invest¹³. Nesse sentido, a **principal contribuição do Mecanismo foi destacar a necessidade de divulgar documentos do setor privado, mesmo que estes não estivessem expressamente indicados nas listas de documentos de divulgação obrigatória**¹⁴.



AS POLÍTICAS DO GRUPO BID

A perspectiva das políticas antigas e atuais do Grupo BID sobre acesso à informação

As políticas que, na maioria dos casos analisados pelo Mecanismo, regulavam a divulgação pública de informações perante o MICI eram a Política de Disponibilidade de Informação (OP-102, de 2006) e a **Política de Acesso à Informação** (OP-102, de 2011). No que diz respeito ao setor privado, essas políticas incluíam uma lista dos documentos que deveriam ser divulgados pelo BID de forma obrigatória, de modo que apenas estabeleciam a obrigação de divulgar os documentos listados.

Um dos documentos que deveriam ser divulgados era sobre **análises ambientais e sociais do projeto**; no entanto, a lista não incluía todos os nomes de estudos e documentos que poderiam compor essa análise ambiental e social. Assim, alguns documentos que continham análises ambientais e sociais, mas que não estavam descritos de forma específica na lista, não eram considerados como de divulgação obrigatória.

Mais especificamente, o MICI recomendou que o Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS) de um projeto fosse divulgado, mesmo que não estivesse incluído na lista positiva de documentos a serem divulgados. Em seus relatórios, o MICI reconheceu que, geralmente, as operações do setor privado exigem níveis de confidencialidade mais altos do que as do setor público. No entanto, a experiência mostra que essa obrigação de confidencialidade pode estar sendo interpretada de forma excessivamente ampla no que diz respeito às informações ambientais e sociais¹⁵.

13 Três dos quatro relatórios do MICI que analisam questões relacionadas ao acesso e divulgação de informações do setor privado referem-se a operações sem garantia soberana gerenciadas pela janela do setor privado do BID, antes da criação do BID Invest para sua gestão.

14 Essa temática pode ser encontrada nos relatórios da Mareña Renovables, Aeroporto El Dorado e no Programa de Estruturação Urbana São José dos Campos.

15 Aeroporto Internacional El Dorado, parágrafo 4.10.



O Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS) é um documento que descreve as medidas de gestão de questões ambientais e sociais em um projeto. De acordo com a OP-703, esse documento inclui informações sobre os principais impactos e riscos, medidas para evitar, minimizar, compensar e/ou mitigar os principais impactos e riscos, responsabilidades pela implementação dessas medidas, cronograma e orçamento para gerenciar as medidas, programas de consulta e participação, estrutura para monitorar os riscos durante a implementação.

No caso do projeto Mareña Renováveis, o MICI constatou que o PGAS não havia sido divulgado, apesar de ser um documento essencial para informar a população sobre como os impactos de um projeto estão sendo gerenciados. O MICI determinou que, mesmo que o PGAS não esteja na lista de informações para divulgação de operações sem garantia soberana, “existe uma obrigação de divulgação com base no previsto na Diretriz B.5 da OP-703”. Essa disposição estabelece que o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e o PGAS do projeto serão “disponibilizados ao público antes da missão de análise¹⁶”.

Além da recomendação de divulgar os PGAS de projetos específicos, o MICI também recomendou esclarecer, dentro das políticas do BID, que o PGAS faça parte do quadro de avaliação e gestão ambiental de projetos do setor privado e, portanto, deve ser divulgado¹⁷. Esse tipo de recomendação gerou um diálogo entre o MICI e o Banco, bem como uma reflexão sobre a melhoria das práticas de divulgação do Banco.

¹⁶ Mareña Renováveis, parágrafo 2.84. O argumento foi repetido em casos posteriores do MICI. Ver Aeropuerto El Dorado, parágrafos 2.230 e 2.231.

¹⁷ Mareña Renováveis, parágrafo. 4.7



MELHORANDO POLÍTICAS E PRÁTICAS

Mareña e a melhoria nos processos de divulgação do Banco

Os primeiros relatórios do MICI que revisaram o cumprimento das políticas de acesso à informação do Grupo BID identificaram falhas na publicação de vários documentos de divulgação obrigatória pelo Grupo. Como resultado dessas descobertas, o MICI recomendou a publicação dos documentos de divulgação ausentes e, além disso, o Grupo implementou novos processos para melhorar seus procedimentos de divulgação e garantir a publicação de documentos de divulgação obrigatória.

Mareña Renováveis representou o primeiro passo para a melhoria de vários processos de divulgação do Grupo BID. Assim, desde seus comentários ao Relatório Preliminar de Verificação da Observância em Mareña Renováveis, **o BID reconheceu a existência de problemas na documentação e divulgação de documentos, bem como a necessidade de fortalecer esses processos**¹⁸.

Em seus relatórios de progresso sobre as medidas adotadas para lidar com as recomendações do MICI em Mareña Renováveis, Aeroporto El Dorado e PEU São José dos Campos, o BID descreveu as seguintes **medidas e melhorias em seus processos de divulgação de informações**:

- **Elaboração e expansão de procedimentos** relacionados à OP-102 para garantir uma divulgação eficaz de documentos, incluindo a incorporação de marcos de publicação no sistema utilizado pelo Banco para a gestão de projetos¹⁹. Especificamente, modificação dos sistemas de acompanhamento de projetos do Banco, a partir de 30 de junho de 2017, para incluir **marcos de divulgação de documentos ambientais e sociais**, incluindo a divulgação do PGAS antes da missão de análise²⁰.
- Incorporação de uma nova função nos sistemas do Banco sobre “Divulgação de Documento Ambiental e/ou Social” para garantir o cumprimento dos requisitos de divulgação da OP-703 e da OP-102, e sua melhoria contínua²¹.
- **Criação de uma etapa automatizada** na plataforma de gestão de projetos do BID Invest (Maestro) que informa à equipe do projeto sobre a data de divulgação que devem cumprir para os diferentes documentos ambientais e sociais de um projeto. Esta etapa também requer a divulgação do documento e a inclusão no sistema de dados que reflitam a divulgação, para poder avançar para a próxima fase do ciclo de projetos²².
- Estabelecimento de um **sistema para monitorar o tempo de divulgação dos projetos**, tanto novos quanto aprovados. Este sistema também permite a geração de relatórios para determinar o cumprimento dos requisitos de divulgação do BID Invest.²³

18 Mareña Renováveis, parágrafos 2.34 e 2.84; Aeroporto Internacional El Dorado, parágrafos 2.234, 2.239; PEU São José dos Campos, parágrafos 2.165-2.166 e 2.174.

19 Comentários da Administração Mareña Renováveis, p. 2.

20 Plano de Trabalho Mareña Renováveis, 30 de janeiro de 2017, p. 1. Relatório de Progresso, El Dorado, parágrafo 2.

21 Relatório de Progresso, El Dorado, parágrafo 2.7

22 Relatório de Progresso, Mareña Renováveis, 8 de março de 2018, parágrafo 3.4.22

23 Relatório final de progresso, Mareña Renováveis, parágrafo 3.11.

De maneira semelhante ao PGAS, **o MICI considerou que os planos de reassentamento também deveriam ser divulgados, mesmo quando a lista positiva de documentos a serem publicados em projetos sem garantia soberana não os incluía.** O plano de reassentamento constitui uma parte essencial da estrutura de análise sobre os impactos e planos de gestão de um projeto, que devem ser divulgados de acordo com a OP-102 e os próprios requisitos de reassentamento (OP-710), que exigem que tais planos sejam elaborados em consulta e com a participação da população afetada. Isso implica a divulgação dos planos de reassentamento²⁴.

Além disso, em São José dos Campos, o MICI esclareceu que o plano de reassentamento final deveria ser divulgado ao mesmo tempo que o relatório de impacto social e ambiental do BID, ao considerar que a OP-710 estabelece que o plano de reassentamento é um complemento deste relatório, e que essas análises são apresentadas ao BID antes que o Conselho de Administração aprove a operação²⁵. Por isso, **o Mecanismo recomendou que fosse explícita a exigência de divulgação dos planos de reassentamento, e que fosse esclarecido o momento em que essa publicação deveria ocorrer**²⁶. No acompanhamento das recomendações do MICI, o BID informou que concordava em esclarecer a oportunidade de publicação dos planos de reassentamento e, portanto, em exigir a publicação do Plano de Reassentamento Preliminar como parte da análise ambiental²⁷.



O QUE DIZ O NOVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL E SOCIAL

Como parte de seu compromisso de contribuir para o desenvolvimento sustentável da América Latina e do Caribe, em novembro de 2021, o BID lançou seu novo [Marco de Política Ambiental e Social \(MPAS\)](#). Este marco estabelece padrões de nível internacional que os projetos do BID deverão cumprir para proteger as pessoas e o meio ambiente, além de proporcionar uma maior clareza sobre as funções e responsabilidades do BID e do mutuário, alinhando os novos padrões com as melhores práticas internacionais.

O Plano de Reassentamento

O Marco de Política Ambiental e Social (MPAS) atual do BID descreve o plano de reassentamento como um dos documentos de avaliação ambiental e social que serão divulgados pelo BID antes da missão de análise²⁸.

24 Relatório final de progresso, Mareña Renováveis, parágrafo 3.11.

25 PEU São José Dos Campos, parágrafo 2.169. O anterior, levando em consideração também o princípio geral dessa política de disponibilizar ao público as informações do Banco e suas atividades, caso não existam razões imperativas para manter sua confidencialidade. Metrobús Paraguai, parágrafo 2.305., se não existem razões imperativas para manter sua confidencialidade. Metrobús Paraguay, párr. 2.305,

26 PEU São José dos Campos, parágrafo 2.170.

27 PEU São José dos Campos, parágrafo 4.7.

28 Metrobús Paraguai, Anexo I, Comentários da Administração sobre o Relatório Preliminar de Verificação da Observância, parágrafo 46.

Neste ponto, é importante destacar que **a divulgação e a transparência não são conceitos estáticos, e suas obrigações não devem ser consideradas “cumpridas e atendidas” após as fases iniciais de gestão de um projeto.** É necessário manter seu desenvolvimento em todas as fases do ciclo do projeto. Nesse sentido, o MICI observou que, em alguns casos, **novas versões de alguns documentos de avaliações ambientais e sociais eram preparadas, mas não eram divulgadas**²⁹. Algo semelhante ocorria com alguns documentos elaborados durante a execução dos projetos que não eram divulgados pelo Banco (e que, portanto, não haviam sido divulgados no início da obtenção do empréstimo). **O Mecanismo ressaltou a necessidade de publicar esses documentos e fez recomendações para sua divulgação**³⁰.



O QUE DIZ O NOVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL E SOCIAL

Atualização da informação

O MPAS atual do BID é claro ao estabelecer que em todas as operações, independentemente de sua classificação, também serão divulgados documentos com informações ambientais e sociais novas, atualizadas ou adicionais, elaborados após a aprovação de um projeto³¹.

Por sua vez, a Política de Acesso à Informação do BID Invest indica que o BID Invest atualizará o Resumo de Investimento, conforme necessário. Além disso, para projetos de categoria A, também serão publicados documentos ambientais ou sociais pertinentes, novos ou corrigidos.

A DIVULGAÇÃO DE DOCUMENTOS EM IDIOMAS E FORMATOS ACESSÍVEIS

Os relatórios do MICI também contribuíram para **garantir que as partes interessadas, residentes nos locais onde os projetos são realizados, possam acessar essas informações.** O MICI observou que tanto a OP-102 (Política de Acesso à Informação) quanto a OP-703 (Política Ambiental e de Conformidade com Salvaguardas) são políticas complementares em questões de acessibilidade de informações ambientais e sociais³².

29 Metrobús Paraguai, parágrafo 2.303.

30 PEU São José dos Campos, parágrafo 2.174.

31 MPAS, parágrafo 3.24.

32 El Dorado, parágrafo 2.230.

Em relação ao **idioma** em que a divulgação de documentos deve ser feita, o MICI explicou que, embora nenhuma dessas políticas (nem a OP-102 nem a OP-703) estabeleça uma obrigação específica sobre o idioma, “sob a OP-703, **o Banco deve garantir que os mutuários usem idiomas e formatos que permitam consultas de boa-fé com as partes afetadas**”³³. O Mecanismo verificou que essas atividades são reforçadas quando o Grupo BID publica os documentos do projeto nos idiomas locais. Também observou que exigir que os mutuários publiquem informações nos **idiomas locais** (para realizar consultas de boa-fé) e, ao mesmo tempo, permitir que o BID publique informações em idiomas diferentes dos do local do projeto “cria um duplo padrão no assunto”. **Publicar informações do Grupo BID em um idioma diferente do usado pela população local dificulta o acesso à informação**, criando uma barreira desnecessária para que as partes afetadas formem uma opinião e, eventualmente, contribuam para a melhoria do projeto³⁴.

Projeto de regularização de terras, Peru.



MELHORANDO POLÍTICAS E PRÁTICAS

Publicação das políticas do BID em idiomas da região

O idioma é um requisito tão importante para garantir a acessibilidade à informação que o MICI recomendou a publicação das políticas ambientais e sociais nos quatro idiomas oficiais do BID³⁵. Como resultado, o BID informou que suas políticas ambientais e sociais foram traduzidas para o português e o francês e publicadas em seu site³⁶.

33 Dorado, parágrafo 2.240. São José dos Campos, parágrafo 2.168.

34 Dorado, parágrafo 2.240. São José dos Campos, parágrafo 2.168.

35 São José dos Campos, parágrafo 4.9.

36 Relatório Final de Progresso, São José, Inciso G.



Aeroporto Internacional El Dorado, Colômbia.



MELHORANDO POLÍTICAS E PRÁTICAS

Recomendações e ações do Banco para divulgar informações acessíveis

Com base nas considerações anteriores, o MICI recomendou ao Grupo BID que procurasse publicar diferentes documentos de avaliação de impacto ambiental e social em um idioma local. No caso do Aeroporto El Dorado, o MICI recomendou a implementação de disposições que aumentassem a acessibilidade à informação, garantindo que a informação ambiental e social divulgada pelo Banco estivesse disponível no idioma do país da operação³⁷.

Em resposta a essa recomendação, o BID informou que se esforçará para que “a informação ambiental e social de um projeto seja divulgada no idioma do país da operação³⁸”. Além disso, o BID também indicou que os relatórios de análise e os planos de gestão ambiental e social são divulgados no idioma do país onde a operação é executada; também comunicou e esclareceu que a maioria dos relatórios de gestão ambiental e social (RGAS) é divulgada no idioma do país da operação³⁹. Por sua vez, o BID Invest informa que divulga todos os resumos de Avaliação Ambiental e Social no idioma local e em inglês⁴⁰.

37 El Dorado, parágrafo 4.9, Recomendação 8. O MICI fez uma recomendação semelhante em São José dos Campos, aconselhando a publicação de todos os documentos de divulgação obrigatória “preferencialmente” em português. São José dos Campos, parágrafo 4.4, Recomendação 1.

38 Relatório de Progresso, El Dorado, parágrafo 2.8.

39 Relatório Final de Progresso, El Dorado, parágrafo 2.9.

40 Relatório Final de Progresso, El Dorado, parágrafo 2.10.



O QUE DIZ O NOVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL E SOCIAL

A divulgação da informação e os idiomas locais

O MPAS atual do BID contempla requisitos específicos de divulgação de informações nos idiomas das populações locais. Assim, estabelece que o processo bidirecional de uma consulta significativa se baseia, entre outros fatores, na divulgação prévia de informações acessíveis nos idiomas locais pertinentes⁴¹. Além disso, determina que as informações devem ser divulgadas nos idiomas locais apropriados, levando em consideração as necessidades dos grupos que possam ser afetados de forma diferenciada ou desproporcional pelo projeto ou dos grupos que tenham necessidades específicas de informações (como diferenças de idioma, entre outras)⁴².

Por sua vez, a Política de Acesso à Informação do BID Invest indica que as informações serão divulgadas no idioma em que foram produzidas pelo BID Invest, e apenas o Resumo da Revisão Ambiental e Social (RRAS) será divulgado, adicionalmente, em um dos idiomas nacionais do país onde o projeto será implementado⁴³. Conforme mencionado posteriormente, o Manual de Implementação da Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest contém requisitos mais específicos relativos à entrega de informações em idiomas locais apropriados.

41 MPAS, ND10, parágrafo 21 e ND1, parágrafo 33.

42 Política de Acesso à Informação do BID Invest, parágrafo 40.

43 Política de Acesso à Informação do BID Invest, parágrafo 40.

As consultas devem ser espaços de diálogo onde realmente sejam consideradas as opiniões das partes interessadas.



REFLEXÕES SOBRE OS PROCESSOS DE CONSULTA

Um tema presente em todos os relatórios da FVO emitidos pelo MICI até o momento é o cumprimento dos requisitos do Grupo BID para a realização de consultas⁴⁴. Isso proporcionou uma oportunidade para o Mecanismo revisar diversos processos de consulta supervisionados pelo Banco, com o objetivo de identificar aspectos que apresentam dificuldades, bem como elementos que poderiam ser melhorados nas práticas do Banco. Nesta seção, são compartilhadas as principais reflexões que surgem dos relatórios da FVO sobre este tema.

Quadro 1. O valor e a importância da consulta e divulgação de informações

A consulta e a divulgação de informações agregam valor além do cumprimento formal das políticas e podem ter impactos positivos ou negativos significativos dentro de uma operação. Mais adiante, nesta seção, serão incluídos exemplos sobre a importância das consultas para identificar impactos ambientais e sociais, bem como sobre os aspectos negativos que podem resultar da ausência dessas consultas (Seções E e F desta epígrafe). Como consequência da importância das consultas, o Grupo BID publicou diversos documentos sobre esse tema, incluindo:

- Consultas públicas: O passo a passo. +300 marcos regulatórios e legais aplicáveis na América Latina e no Caribe (disponível em espanhol e inglês);
- Avaliação de impacto social;
- Consulta significativa às partes interessadas. Uma publicação conjunta do Grupo de Instituições Financeiras Multilaterais sobre Normas Ambientais e Sociais;
- Planejamento de consultas virtuais no contexto do COVID-19: diretrizes para Órgãos Governamentais e Unidades Executoras de Projetos;
- Guia sobre relatórios e divulgação de fatores ambientais, sociais e de governança (Disponível em espanhol).

⁴⁴ Projeto Hidrelétrico Pando Monte Lirio, Corredores Viários do Paraguai, Expansão do Canal do Panamá, Mareña Renovables, Aeroporto El Dorado, PEU São José dos Campos, Programa de Drenagem Pluvial de La Paz e El Alto, Metrobús Paraguai, Projeto Hidrelétrico Alto Maipo e Geradoras San Mateo e San Andrés.

(continuação do Quadro 1.)

De uma perspectiva geral, o BID identificou que a consulta agrega valor aos seus projetos porque, entre outras coisas, i) captura e garante que os pontos de vista e percepções das partes interessadas sejam considerados, o que evita ou reduz impactos negativos e aumenta os benefícios; ii) melhora a qualidade das avaliações de impacto ambiental e social e valida os dados obtidos de diferentes fontes; iii) permite que as pessoas conheçam seus direitos e responsabilidades em relação a um projeto; iv) proporciona maior transparência e participação no projeto, aumentando a confiança, compreensão, aceitação e, portanto, a apropriação local do projeto, o que é fundamental para sua sustentabilidade e desenvolvimento, e v) confere credibilidade e legitimidade aos projetos, instituições e clientes envolvidos⁴⁵.

A IDENTIFICAÇÃO COMPLETA DAS PARTES INTERESSADAS

Um dos primeiros passos para a realização de consultas adequadas, conforme exigem as políticas do Grupo, é que essas consultas sejam conduzidas com as “partes interessadas”. **Em alguns casos, o MICI detectou que nem todas as pessoas e grupos potencialmente afetados por um projeto foram identificados corretamente antes da realização das consultas.** Essa lacuna inicial afeta o processo subsequente, tanto em relação à avaliação de impactos sociais e ambientais, quanto à vinculação e às consultas.



AS POLÍTICAS DO GRUPO BID

Quais são as diretrizes do Grupo BID para a identificação e consulta das partes interessadas?

A **Diretiva B.6 da OP-703** estabelece que o processo de avaliação ambiental (e social) requer “**consultas com as partes afetadas**” e que podem ser realizadas consultas com outras partes interessadas para permitir uma gama mais ampla de experiências e perspectivas.

A **Norma de Desempenho (ND1)**⁴⁶ estabelece a **participação dos atores sociais** como elemento fundamental para a gestão bem-sucedida dos impactos ambientais e sociais de um projeto. Essa participação é um processo contínuo que pode incluir, em diferentes graus: análise dos atores sociais e planejamento de sua participação; divulgação e disseminação de informações; consultas e participação; mecanismo de reclamações e fornecimento contínuo de informações às comunidades afetadas.

45 Guia de Consultas Significativas com as Partes Interessadas, p. 4-5

46 A antiga Política de Sustentabilidade do BID Invest estabelecia que as políticas ambientais e sociais aplicáveis aos seus projetos eram tanto as salvaguardas do BID quanto as Normas de Desempenho da Corporação Financeira Internacional. Embora a própria Política de Sustentabilidade estabeleça a base da perspectiva sobre supervisão ambiental e social do BID Invest, os detalhes sobre as políticas aplicáveis a consultas são desenvolvidos na OP-703 e na ND-1 das Normas de Desempenho da Corporação Financeira Internacional. Portanto, a inclusão de informações sobre essa Política de Sustentabilidade é omitida.

Quadro 2. Partes afetadas ou partes interessadas?

Como apontado no quadro anterior, a Diretiva B.6 da OP-703 requer consultas com as partes afetadas e indica que consultas podem ser realizadas com outras partes interessadas. No entanto, as diretrizes do Grupo BID e sua prática sobre este tema utilizam o termo “partes interessadas” para descrever o mapeamento inicial das partes interessadas e os diferentes tipos e níveis de consultas que devem ser desenvolvidos dentro de um projeto. Dessa forma, esta nota utiliza o termo “partes interessadas”.

Desta forma, o Guia do Grupo BID sobre Consultas Significativas com as Partes Interessadas explica que “partes interessadas” se refere a indivíduos, grupos ou instituições que têm algum interesse no projeto: podem ser afetados por ele (positiva ou negativamente) ou podem ter interesse no projeto e estar em posição de influenciar seus resultados⁴⁷. O guia oferece ferramentas e sugestões detalhadas sobre como realizar um mapeamento inicial por meio de uma “análise das partes interessadas” e a elaboração de um plano de consulta⁴⁸.

Por sua vez, o MPAS atual do BID estabelece claramente que o mutuário identificará e documentará as partes interessadas, incluindo tanto as pessoas afetadas por um projeto quanto outras partes⁴⁹.

Seguindo os padrões do Grupo BID, **o MICI tem enfatizado, desde seus primeiros casos, que uma consulta adequada requer, entre outros elementos, “ter realizado uma identificação prévia das partes afetadas”⁵⁰**. A importância dessa identificação prévia pode ser ilustrada por alguns casos, que veremos a seguir, nos quais foi analisada a falta de identificação de comerciantes como partes afetadas por projetos de construção em áreas urbanas⁵¹.

No caso do Programa de Drenagem Pluvial de La Paz e El Alto, o MICI constatou que não houve consulta aos comerciantes de uma das áreas que seriam afetadas pela construção do novo sistema de drenagem, embora esses comerciantes fossem um dos setores mais representativos da zona⁵².

47 Guia, p. 7.

48 Guia, pp. 19-23.

49 MPAS, ND10, parágrafo. 10.

50 El Dorado, parágrafo. 2.186.

51 Esta questão foi analisada nos relatórios do Programa de Drenagem Pluvial de La Paz e El Alto e do Metrobús Paraguai.

52 Bolívia, parágrafo. 2.107.

Quadro 3. A importância de identificar as partes interessadas: caso Metrobús no Paraguai

Uma das investigações em que foram observadas as consequências mais claras da importância de identificar previamente as partes afetadas e os impactos que podem surgir da não realização adequada dessa identificação prévia é o caso Metrobús no Paraguai.

Especificamente, os estudos iniciais deste projeto de reabilitação e melhoria da infraestrutura urbana e de transporte na capital paraguaia se concentraram em analisar os impactos nos negócios informais (que, de fato, apresentavam importantes características de vulnerabilidade). No entanto, os negócios formais não foram identificados como partes principalmente afetadas pelo projeto, apesar de constituírem a maior parte da atividade comercial na área, ocuparem um espaço maior do que os negócios informais e, em sua maioria, serem pequenos e médios negócios.

O MICI constatou que “não foi realizada uma linha de base da população potencialmente afetada até o projeto estar bem avançado”. Isso gerou diversos impactos significativos, como os listados a seguir:

- As primeiras avaliações ambientais e sociais estavam incompletas.
- Os diversos esforços de consulta e comunicação não dispunham de informações suficientes sobre os impactos do projeto e as medidas para abordá-los.
- Uma vez iniciada a execução, foi necessário realizar vários estudos e consultorias para tentar corrigir essa falha inicial⁵³.

Diante da geração desses impactos, as conclusões do MICI indicaram que, sem prejuízo dos múltiplos benefícios que um projeto pode trazer uma vez operacional (por exemplo, neste caso, uma modernização, melhoria e eficiência significativas no transporte público), não se deve esquecer que para chegar a essa fase será necessário realizar processos complexos que causarão impactos negativos em diferentes grupos e que a identificação oportuna desses é essencial para evitar, minimizar, compensar ou mitigar os riscos e impactos de um projeto⁵⁴.

Quanto maior for a complexidade e magnitude de um projeto, maior será a probabilidade de encontrar partes afetadas e, conseqüentemente, a necessidade de realizar exercícios rigorosos na identificação precoce de todas essas partes.

53 Metrobús de Paraguai, parágrafo 4.4.

54 Metrobús de Paraguai, parágrafo 4.2.

Da mesma forma, no caso do Projeto Hidrelétrico Alto Maipo, embora tanto o Banco quanto o cliente tenham identificado um grande número de partes afetadas, deixou-se de realizar consultas adequadas na preparação do projeto com um grupo importante de criadores de gado e boiadeiros tradicionais que também oferecem passeios turísticos a cavalo e seriam impactados pelo projeto⁵⁵.

Assim, o MICI observou que, **além de identificar as partes interessadas, é importante realizar uma caracterização adequada dessa população**. Essa caracterização não é apenas uma formalidade, pois conhecer as características dos grupos afetados ou interessados impactará a forma e as características das consultas.

Mulheres indígenas da Guatemala.



OS CASOS DO MICI E SEUS APRENDIZADOS

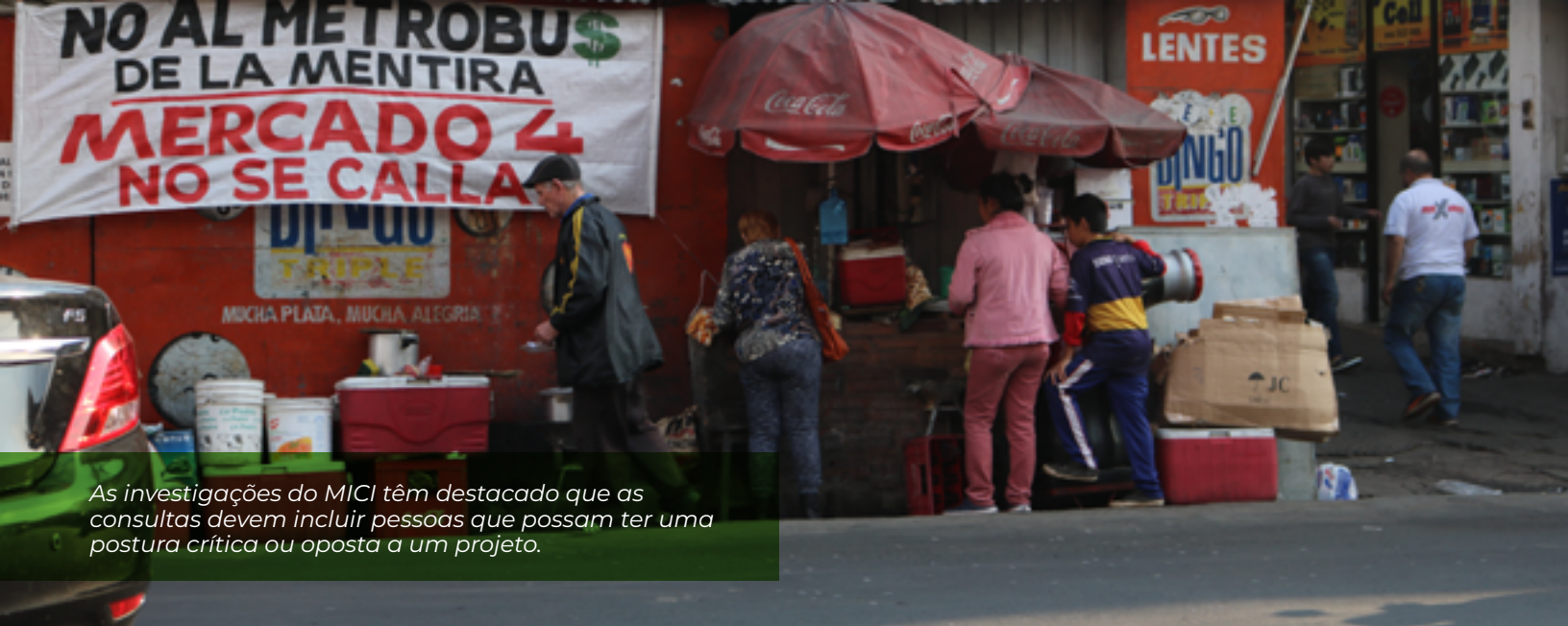
Importância de uma caracterização adequada: povos indígenas

No caso das geradoras San Mateo e San Andrés, um projeto que previa a construção de duas hidrelétricas no norte da Guatemala, o MICI concluiu que o BID Invest falhou em garantir que fosse realizada uma identificação adequada da população indígena afetada. Em seu relatório, o Mecanismo destacou que a identificação de uma base social completa das comunidades afetadas é um passo inicial essencial para a identificação das partes interessadas, e que essa identificação deve ser feita nas etapas mais iniciais possíveis⁵⁶. Essa falta de caracterização da população afetada teve efeitos na identificação de diversos impactos.

As investigações do MICI também destacaram **a importância de que as consultas sejam realizadas com todas as partes interessadas, incluindo aquelas pessoas que possam ter uma postura crítica ou contrária a um projeto**. As obrigações de consulta derivadas das políticas do Banco não estão condicionadas ao apoio das partes consultadas ao projeto.

55 Projeto Hidrelétrico Alto Maipo, parágrafos 2.115 e 2.122.

56 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafos 2.72 e 2.81.



As investigações do MICI têm destacado que as consultas devem incluir pessoas que possam ter uma postura crítica ou oposta a um projeto.

No caso do Projeto Hidrelétrico Alto Maipo, o MICI identificou que o trabalho de consulta foi direcionado para as pessoas e grupos que tinham uma postura favorável ao projeto e se beneficiavam dele. Por outro lado, não fizeram esforços para realizar consultas e abordagens com os membros da população que tinham uma postura crítica⁵⁷. Nesse sentido, o Mecanismo esclareceu que as consultas exigidas pelas políticas do BID devem garantir que diferentes categorias e grupos afetados sejam representados, evitando qualquer tipo de discriminação. Uma consulta significativa requer ouvir opiniões de grupos contrários ao projeto e se esforça para promover um processo de consulta aberto e inclusivo. Caso contrário, a falta de inclusão e informação para uma parte afetada pode gerar maior oposição⁵⁸.

No caso já mencionado das geradoras San Mateo e San Andrés, o BID Invest não fez esforços sistemáticos para considerar a opinião dos grupos opositores, apesar de conhecer a polarização enorme que existe sobre o projeto nas comunidades da região. O MICI determinou que, nesses contextos, é necessário buscar e receber informações por meio de fontes externas e adicionais às fornecidas pelo mutuário ou cliente, e que não é suficiente verificar a opinião da população local apenas por meio de entrevistas com pessoas fornecidas pelo cliente ou mutuário⁵⁹.

À medida que a magnitude e a complexidade dos projetos financiados pelo Banco aumentam, maior é a possibilidade de encontrar situações de divisão e oposição ao projeto. Nessas circunstâncias, é importante que as políticas do Grupo BID sejam seguidas, mesmo em relação a pessoas e grupos com posições críticas. Nesses cenários, é possível que, quando o Grupo BID inicia sua participação em um projeto, já exista um desgaste entre o mutuário e alguns setores da população identificados como “opostos” ao projeto. Quando isso acontece, o Grupo BID tem a oportunidade de agregar valor por meio do cumprimento de suas políticas de consulta.

57 Projeto Hidrelétrico Alto Maipo, parágrafos 2.171-2.174.

58 Projeto Hidrelétrico Alto Maipo, parágrafo 2.178.

59 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.93.

Reunião com comunidades em São José dos Campos, Brasil



OS CASOS DO MICI E SEUS APRENDIZADOS

Comunicação com partes interessadas, mesmo que não sejam afetadas

As práticas do Grupo BID evoluíram de uma abordagem com as partes afetadas para discutir consultas a partes interessadas. A importância dessa mudança foi destacada em três casos do MICI que fornecem exemplos de situações em que pode ser necessário **prover informações, mesmo quando um grupo de pessoas deixa de ser formalmente uma “parte afetada”**.

Durante a tramitação do caso do **PEU São José dos Campos** perante o MICI, o BID deixou de estar envolvido no componente que envolvia o reassentamento de um número significativo de pessoas. No entanto, as pessoas que recorreram ao MICI e a comunidade que seria reassentada haviam sido informadas durante anos sobre seu reassentamento e o envolvimento do BID nisso. Diante disso, o Conselho Executivo do BID aprovou a recomendação do MICI de comunicar a essa comunidade que o Banco não estava mais envolvido no projeto⁶⁰.

No caso **Mareña Renováveis**, o cliente decidiu cancelar o projeto e o Banco comunicou ao MICI que, seguindo sua própria recomendação, havia concordado com o cliente em informar sobre seu cancelamento, e que havia feito essa comunicação⁶¹.

Por fim, embora o relatório sobre a **Expansão do Canal do Panamá** tenha concluído que não houve incumprimento sobre consulta a um grupo que não era “parte afetada” porque o projeto não seria mais realizado em sua área, o MICI recomendou realizar uma campanha de divulgação sobre as mudanças no projeto que mostravam que essas pessoas não seriam mais impactadas⁶².

60 PEU São José dos Campos, parágrafo 4.5, Recomendação 2.

61 Relatório de Progresso sobre as Medidas adotadas pela Administração para abordar as recomendações do MICI, Mareña Renováveis, 8 de março de 2018, parágrafo 3.1.

62 Expansão do Canal do Panamá, parágrafos 5.59-5.60.

ACCESSIBILIDADE DAS CONSULTAS

O MICI se pronunciou em várias ocasiões sobre os diferentes fatores de “**acessibilidade**” da informação fornecida às partes interessadas, que incluem desde a **antecedência com que a informação é fornecida e os locais onde são realizadas as reuniões e audiências, até os formatos, idiomas e meios de divulgação** utilizados. Essa questão está presente desde o primeiro relatório do MICI sobre o Projeto Hidrelétrico Pando Monte Lírio, até o mais recente sobre as geradoras San Mateo e San Andrés.



AS POLÍTICAS DO GRUPO BID

Quais são as políticas do Grupo BID em relação à acessibilidade das informações e consultas?

A Diretiva B.6 da OP-703 estabelece que, para os “propósitos da consulta, as informações devem ser fornecidas nos locais, idiomas e formatos que permitam consultas de boa fé com as partes afetadas”, de modo que estas possam formar uma opinião e fazer comentários sobre o curso de ação proposto.”

As contribuições do MICI sobre a necessidade de divulgar e fornecer informações às partes interessadas em idiomas que possam entender, como parte dos requisitos para realizar consultas de boa fé, já foram incluídas na seção anterior sobre acesso e divulgação de informações. Portanto, a seguir, serão incluídas apenas reflexões sobre outros aspectos da acessibilidade das informações.

O local. Embora o MICI tenha indicado, em seu relatório sobre o Projeto Hidrelétrico Pando Monte Lírio, que a consulta não era uma das preocupações principais do caso, ele observou que recebeu informações sobre a realização de audiências públicas de última hora e em lugares distantes das comunidades⁶³. No relatório das geradoras San Mateo y San Andrés, explicou-se que disponibilizar um EIA ao público na Cidade da Guatemala, mediante pagamento e entrega de um CD, não é um método acessível para as comunidades da área de influência do projeto, que estão distantes dessa cidade⁶⁴.

63 Pando Monte Lírio, páginas 53-54.

64 Geradoras San Mateo y San Andrés, 2.88.

O formato. Em relação ao formato em que a informação é fornecida às partes interessadas, o MICI explicou que cumprir com a Diretiva B.6 e fornecer informações nos locais, idiomas e formatos que permitam consultas de boa fé “exige considerar a realidade específica das pessoas a serem consultadas”. Ou seja, não basta fornecer informações às partes interessadas, mas também que o Grupo BID garanta que as informações fornecidas sejam **claras, simples e compreensíveis**⁶⁵.

Assim, por exemplo, nos casos da Expansão do Canal do Panamá e do PEU São José dos Campos, o MICI constatou que os programas de divulgação de informações para a população foram realizados por **meios aos quais essas comunidades tinham pouco acesso (imprensa escrita, meios eletrônicos, televisão e rádio)**⁶⁶. Em seus relatórios sobre o PEU São José dos Campos e as geradoras San Mateo e San Andrés, o MICI avançou ainda mais em seu desenvolvimento sobre esse tema, explicando que as informações fornecidas às partes interessadas devem ser “claras, simples, compreensíveis e acessíveis⁶⁷”. No primeiro caso, observou-se que a maneira como as partes interessadas são informadas deve considerar a **realidade específica das pessoas a serem consultadas** para garantir que possam formar uma opinião sobre o curso de ação proposto⁶⁸. No segundo caso, foi determinado que, embora o estudo de impacto ambiental tenha sido disponibilizado ao público, não constava que o BID Invest tivesse solicitado ao cliente a publicação das informações ambientais e sociais de **forma simples e acessível, por exemplo, por meio de um resumo não técnico**⁶⁹.

65 São José dos Campos, parágrafo 2.146.

66 Canal do Panamá, parágrafo 5.53; PEU São José dos Campos, parágrafo 2.146

67 PEU São José dos Campos, parágrafo 2.146. Geradoras San Mateo y San Andrés, parágrafo 2.87.

68 PEU São José dos Campos, parágrafo 2.146.

69 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.87.



O QUE DIZ O NOVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL E SOCIAL

Acessibilidade das consultas

O MPAS atual do BID reitera os requisitos de consultas acessíveis estabelecidos nas políticas anteriores. Assim, requer que a informação seja facilmente acessível em um formato culturalmente apropriado, nos idiomas locais relevantes e compreensível para as partes interessadas⁷⁰.

De maneira similar, o Manual de Implementação da Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest estipula que as partes interessadas devem receber informações prévias sobre aspectos relevantes de um projeto, em idiomas e formatos apropriados, claros, acessíveis, compreensíveis e culturalmente adequado⁷¹. Este manual reconhece que as informações técnicas geralmente disponibilizadas em um site na internet podem não fornecer uma base válida; e que fornecer informações claras e compreensíveis pode ajudar a evitar incertezas e preocupações futuras⁷². Também destaca que, em vez de ter informações técnicas em um site na internet, as informações devem estar disponíveis em locais, formatos e idiomas locais apropriados, podendo até mesmo que seja necessário oferecer comunicação verbal ou uso de imagens⁷³.

O MICI considera que, ao decidir e concordar com os mutuários sobre os formatos de divulgação da informação, **é importante que o Grupo BID tenha em mente a complexidade da informação e se ela está sendo divulgada em uma linguagem que as partes interessadas possam entender**. Isso é especialmente relevante no caso de comunidades vulneráveis e devido ao caráter técnico que diversos documentos de avaliação de impacto ambiental e social podem ter. Nessas situações, **o uso de resumos não técnicos e outras formas de comunicação acessíveis** para as comunidades locais pode se tornar ferramentas necessárias para garantir que as consultas a serem realizadas sejam acessíveis.

Por outro lado, o MICI está ciente do desafio que representa para o Grupo supervisionar a preparação e entrega de informações em linguagem não técnica e acessível para as comunidades locais, em prazos relativamente curtos.

70 MPAS, ND10, parágrafo 21 e ND1, parágrafo 33.

71 Manual de Implementação: Política de Sustentabilidade Ambiental e Social BID Invest, pp. 59-60 y 68.

72 Manual de Implementação: Política de Sustentabilidade Ambiental e Social BID Invest, p. 68.

73 Manual de Implementação: Política de Sustentabilidade Ambiental e Social BID Invest, p. 68.

As reflexões e casos do MICI ilustram os diferentes níveis de complexidade envolvidos. Esses níveis variam desde supervisionar que as informações sejam divulgadas e entregues no idioma do país em questão e que o formato utilizado seja acessível para as partes consultadas, até supervisionar que a linguagem utilizada nas informações seja compreensível para as comunidades consultadas.

A SIGNIFICÂNCIA DAS CONSULTAS

Uma das principais reflexões a partir dos relatórios do MICI é a necessidade de que o Grupo BID supervise que as consultas realizadas no âmbito de um projeto sejam “significativas”⁷⁴. Em vários casos, foi constatado que, apesar de serem realizadas numerosas reuniões e audiências públicas, a qualidade das informações e do diálogo gerado nesses espaços não atende aos padrões de consultas significativas do Grupo.



AS POLÍTICAS DO GRUPO BID

Quais são as políticas do Grupo BID em relação às consultas significativas?

A Diretiva B.6 da OP-703 exige a realização de consultas significativas durante o processo de avaliação ambiental, ou seja, consultas nas quais as partes possam formar uma opinião sobre a operação, possam fazer comentários sobre o curso de ação proposto e onde esses pontos de vista sejam considerados. Também exige que informem sobre os impactos do projeto e suas medidas de mitigação durante a implementação do mesmo.

Por sua vez, a ND1 estabelece que a participação das partes interessadas é um processo contínuo. A ND1 concebe as consultas como uma oportunidade para que as partes interessadas possam expressar suas opiniões sobre os riscos, impactos e medidas de mitigação do projeto e para que o Cliente possa considerá-las e respondê-las.

74 Mareña Renováveis, El Dorado, PEU São José dos Campos, Drenagem Pluvial La Paz e El Alto, Metrobús de Paraguai e Generadoras San Mateo e San Andrés. O Guia sobre Consultas Significativas do BID também aponta que a qualidade das consultas é uma questão recorrente nas reclamações ao MICI. Consulta Significativa com as Partes Interessadas: Séries do BID sobre risco e oportunidade ambiental e social. Reidar Kvam, p. 3.

A consulta transparente e significativa com as partes interessadas constitui o alicerce para as decisões fundamentadas e a boa governança. Na imagem, comunidades do Istmo de Tehuantepec, México.



Os padrões das políticas do Grupo BID sobre consultas significativas são desenvolvidos no Guia do BID sobre Consultas Significativas com as Partes Interessadas. Este guia descreve amplamente os princípios e conteúdos que uma consulta deve ter para ser considerada “significativa”, reconhecendo que a “consulta transparente e significativa com as partes interessadas constitui o **alicerce para as decisões fundamentadas e a boa governança**”⁷⁵. Neste artigo de reflexão, não serão abordados todos os requisitos e papéis descritos no guia, mas apenas aqueles identificados e discutidos nas investigações do MICI.

O primeiro requisito, apontado em várias investigações⁷⁶, é que o Grupo BID deve garantir que seja fornecida **informação sobre os impactos e os riscos envolvidos em uma operação, bem como sobre as medidas de mitigação e gestão desses riscos, e não apenas sobre os benefícios e generalidades de uma operação**. Os casos do MICI mostram que, em diversas ocasiões, as reuniões, audiências e, em geral, a informação fornecida sobre um projeto tendem a focar em seus benefícios, deixando pouco ou nenhum espaço para discutir seus riscos, impactos e medidas de gestão. Para supervisionar adequadamente a realização de consultas significativas, é importante revisar a informação fornecida e garantir que esta seja verdadeiramente uma consulta significativa. Não basta rotulá-la como consulta ou reunião.

75 Consulta Significativa com as Partes Interessadas: Série do BID sobre risco e oportunidade ambiental e social. Reidar Kvam, p. 3.

76 Mareña Renováveis, Aeroporto Internacional El Dorado, PEU São José dos Campos, Metrobús de Paraguai, Geradoras San Mateo e San Andrés..



OS CASOS DO MICI E SEUS APRENDIZADOS

Exemplos de resultados sobre qualidade da informação

Em **Mareña Renováveis**, o MICI identificou que nas reuniões designadas como consultas: 1) não foi fornecida informação completa sobre todo o projeto; 2) não foram fornecidas informações sobre medidas de mitigação e gestão dos impactos do projeto, nem sobre seus planos de gestão e gerenciamento de riscos; 3) a apresentação para as comunidades continha apenas informações gerais (e estava exclusivamente em espanhol); 4) a maioria das reuniões tinha como objetivo negociar contratos e benefícios sociais, e foram realizadas antes das avaliações ambientais e sociais do projeto⁷⁷.

No **Aeroporto El Dorado**, o MICI descobriu que, durante a audiência pública de um processo de avaliação de impacto ambiental, foram fornecidas apenas informações gerais sobre alguns aspectos do projeto. Concluiu-se que nesta audiência não foram fornecidas informações sobre “os riscos existentes, dificuldades e impactos associados às diferentes etapas do projeto, nem sobre os mecanismos considerados adequados para prevenir, mitigar ou corrigir esses riscos⁷⁸”. O Mecanismo ressaltou que uma consulta adequada requer: “(i) ter realizado uma identificação prévia das partes interessadas, (ii) que essas partes sejam efetivamente convocadas, e (iii) que as informações fornecidas sejam relevantes e direcionadas a elas e não ao público em geral⁷⁹”.

No caso do **Metrobús Paraguai**, foi apontado que as informações compartilhadas foram principalmente de natureza geral, focadas substancialmente nas características operacionais e benefícios do projeto. Os riscos e impactos adversos e as medidas de mitigação projetadas para as pessoas afetadas não foram especificados⁸⁰.

No caso das geradoras **San Mateo e San Andrés**, também foi determinado que os processos de consulta validados pelo BID Invest não evidenciaram que as comunidades afetadas foram informadas sobre os impactos ambientais e sociais e as medidas para seu gerenciamento. Pelo contrário, as reuniões realizadas informaram apenas sobre o processo de construção e sobre os processos para a obtenção de direitos e benefícios dos projetos⁸¹.

77 Além disso, foram realizadas em sua maioria apenas com as autoridades e não com toda a população. Mareña Renováveis, parágrafos 2.45-2.49 e 2.72-2.74. Aeropuerto Internacional El Dorado, parágrafos 2.182-2.183.

78 Aeroporto Internacional El Dorado, parágrafos 2.182-2.183.

79 Aeroporto Internacional El Dorado, parágrafo 2.186.

80 Metrobús do Paraguai, parágrafo 2.157.

81 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafos 2.76 e 2.79.

No caso do Metrobús Paraguai, foram relatadas centenas de reuniões de diferentes tipos. No entanto, o MICI verificou que a maioria desses encontros ocorreu antes da conclusão das avaliações de impacto ambiental e social, bem como do desenvolvimento de medidas de mitigação. Dessa forma, as reuniões serviram apenas para fornecer informações gerais sobre o projeto e seus benefícios, e para caracterizar a população afetada; mas não para informar sobre os possíveis riscos do projeto ou suas medidas de mitigação. Nessas circunstâncias, não se pode falar em “consultas significativas”⁸². Essa situação também foi identificada no relatório da Mareña Renováveis, sobre como foram realizadas várias reuniões iniciais com as comunidades afetadas, antes da conclusão das avaliações ambientais e sociais do projeto, e cujo principal objetivo era a negociação de contratos para o uso de terras dessas comunidades⁸³.



Reunião com comunidades na Guatemala



OS CASOS DO MICI E SEUS APRENDIZADOS

Que informação deve ser compartilhada com as comunidades?

O MICI destacou que **uma consulta “deve fornecer informações específicas, detalhadas e completas” que permitam aos interessados formar uma opinião fundamentada sobre os possíveis impactos de um projeto e as propostas para sua gestão**⁸⁴. Nesse sentido, o relatório sobre as **geradoras San Mateo e San Andrés** fornece uma lista sobre o tipo de informações que devem ser fornecidas nas consultas, resumindo os requisitos da ND1:

- i. **O propósito, natureza e escala** do projeto.
- ii. A **duração** das atividades propostas.
- iii. Os **possíveis riscos e impactos** sobre essas comunidades e as **medidas de mitigação** pertinentes.
- iv. O **processo de participação** dos atores sociais previsto.
- v. O **mecanismo de queixas**⁸⁵.

82 Metrobús do Paraguai, parágrafos 2.155-2.158.

83 Mareña Renováveis, parágrafo 2.45.

84 Aeroporto Internacional El Dorado, parágrafos 2.183; Metrobús do Paraguai, parágrafo 2.158.

85 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.86.

O segundo requisito analisado pelo MICI para que uma consulta seja “significativa” é que haja **um diálogo bidirecional ou de via dupla**. Ou seja, a consulta não deve se limitar a organizar reuniões informativas, mas sim **envolver um diálogo no qual as partes sejam ouvidas e haja abertura para considerar opiniões diferentes e fazer ajustes no projeto**⁸⁶. Dessa forma, o fornecimento de informação tem como objetivo permitir que as partes interessadas formem uma opinião sobre o projeto, para que possam participar de forma significativa em um diálogo⁸⁷.

Um exemplo de como a falta de acesso a informações “precisas, relevantes, significativas e oportunas” sobre um projeto, seus impactos e medidas de gestão impede que as partes interessadas formem uma opinião e apresentem comentários ocorreu no caso do Aeroporto El Dorado, conforme identificado pelo MICI no relatório da FVO⁸⁸. Essa situação também ocorreu em Mareña Renováveis, caso em que a falta de informação impediu que a população afetada participasse efetivamente de reuniões e que essas reuniões também não proporcionaram oportunidade para comentários⁸⁹.

Neste ponto, é importante destacar que **uma audiência pública, realizada como parte do processo para obter uma licença ambiental, não equivale necessariamente à consulta exigida pelos padrões do Grupo BID**. Por exemplo, no relatório sobre o Aeroporto El Dorado, o MICI observou que a audiência pública não proporcionou um diálogo com as partes interessadas, mas consistiu em uma série de apresentações das instituições envolvidas, seguidas por intervenções breves do público. O Mecanismo explicou que isso não constitui um diálogo e que o objetivo de uma consulta “não se limita a informar e ouvir, mas deve promover um diálogo construtivo entre o mutuário e as comunidades afetadas, no qual as partes estejam, inclusive, dispostas a serem influenciadas em suas opiniões⁹⁰”.

Em São José dos Campos, o MICI também revisou a figura da audiência pública realizada para a obtenção da licença ambiental, encontrando que esta tinha fins informativos e não buscava gerar o diálogo requerido pelos padrões do BID, no qual as partes pudessem fazer comentários e que seus pontos de vista e preocupações fossem considerados⁹¹. O MICI explicou que uma consulta deveria considerar os pontos de vista das populações afetadas e que, neste caso, apenas atividades de divulgação foram realizadas, sem estabelecer um diálogo com as partes afetadas ou um mecanismo para que as mesmas apresentassem sua opinião sobre a operação⁹².

86 Metrobús de Paraguay, parágrafo 2.160.

87 PEU São José dos Campos, parágrafo 2.146. Metrobús do Paraguai, parágrafo 2.158

88 Aeroporto Internacional El Dorado, parágrafo 2.185.

89 Mareña Renováveis, parágrafos 2.74 e 2.72.

90 Aeroporto Internacional El Dorado, parágrafo 2.188.

91 PEU São José dos Campos, parágrafo 2.150.

92 PEU São José dos Campos, parágrafo 2.147.

No Programa de Drenagem Pluvial de La Paz e El Alto, foi identificado que, embora os comerciantes afetados por certas obras do programa tenham expressado várias preocupações sobre os impactos que as obras lhes causariam, essas preocupações não foram levadas em consideração⁹³.

No relatório das geradoras San Mateo e San Andrés, também foi detectado que as reuniões realizadas no âmbito dos projetos não incluíram diálogos bidirecionais e dinâmicos, nos quais as preocupações ou observações das comunidades fossem registradas e ficasse evidente se elas haviam sido levadas em conta no design e na implementação⁹⁴.

Quadro 4. Documentação e processos de consulta

A organização e realização de consultas são obrigações dos mutuários. O papel do Grupo BID se limita a revisar se essas consultas estão em conformidade com suas políticas. Para isso, é essencial que o BID ou o BID Invest tenham acesso à informação e documentação que lhes permitam realizar essa revisão. Ou seja, não será suficiente ter evidências que confirmem que determinadas reuniões e/ou audiências públicas foram realizadas. É necessário dispor de informações que permitam tanto ao BID quanto ao BID Invest conhecer o conteúdo dessas reuniões: o que foi dito, quem participou, como foram respondidas as intervenções e quais mudanças foram feitas, entre outras coisas.

Dessa forma, o reconhecimento do BID⁹⁵ sobre a necessidade de fortalecer a documentação e informação sobre esses processos constitui um aspecto positivo no fortalecimento das práticas sobre consultas do Grupo BID.

Além de um diálogo bidirecional, os padrões anteriores e atuais do BID Invest exigem que um projeto obtenha um amplo apoio da comunidade. No caso das Geradoras San Mateo e San Andrés, o MICI descobriu que a revisão de conformidade pelo BID Invest focou em garantir esse apoio e não em revisar a qualidade da informação e do diálogo para conseguir esse apoio. Neste sentido, é importante destacar que a supervisão do Grupo BID não deve se limitar a garantir que o projeto conte com um grande apoio da comunidade, mas sim que este apoio seja resultado de consultas significativas, nas quais informações adequadas tenham sido fornecidas⁹⁶.

93 Programa de Drenagem Pluvial de La Paz e El Alto, parágrafo 2.66.

94 Usinas Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.78.

95 Consulte Corredores Viários do Paraguai, Memorando com comentários da Administração do BID sobre uma determinação preliminar de Verificação de Conformidade, parágrafo 4.1; Projeto Hidrelétrico Pando Monte Lirio, Resposta da Administração ao Rascunho do Relatório do Painel de Verificação de Conformidade, parágrafo 26; e Mareña, Resposta conjunta da Administração ao Rascunho Preliminar do Relatório de Verificação de Conformidade do MICI, página 7.

96 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.84.

Quadro 5. O que não constitui uma consulta?


No âmbito dos casos do MICI, foram revisados diferentes tipos de processos informativos, reuniões, audiências e mecanismos de divulgação que foram apresentados como “consultas”. A seguir, são descritos exemplos de processos que não cumpriram os requisitos para serem considerados “consultas significativas”.

1. Reuniões que buscam estabelecer um primeiro contato com a população, apresentar o projeto e ouvir opiniões iniciais.
2. Reuniões que buscam obter informações das partes interessadas ou identificá-las: censo, pesquisas e estudos de caracterização. Embora a caracterização seja um requisito para realizar consultas adequadas, ela não substitui a consulta.
3. Audiências públicas onde é feita uma apresentação limitada do projeto e são ouvidas dúvidas ou comentários dos presentes. Nesses casos, para decidir se constituem consultas significativas para o MICI, é necessário revisar como essas audiências foram realizadas. Por exemplo:
 - a. Forneceu-se informação sobre os impactos do projeto e suas medidas de gestão?
 - b. A informação apresentada foi compreensível? Foi fornecida com antecedência suficiente para permitir que as pessoas formassem uma opinião sobre o projeto e pudessem participar de forma eficaz?
 - c. As audiências foram acessíveis? Ou seja, foram realizadas em locais próximos às comunidades potencialmente afetadas? Sua realização foi informada com antecedência suficiente? Foi permitido o acesso a todas as pessoas que quiseram participar?
 - d. Os presentes puderam fazer perguntas e expressar suas preocupações?
 - e. Respostas adequadas às perguntas e preocupações das partes interessadas foram fornecidas?
 - f. As preocupações e opiniões das partes interessadas foram consideradas no design do projeto e/ou de suas medidas de gestão?
 - g. As audiências foram planejadas adequadamente para permitir a participação de grupos que necessitassem de espaços específicos para sua participação?
 - h. Foram realizadas oportunamente nos momentos e fases do ciclo do projeto?
4. Publicidade com informações gerais do projeto distribuídas por meio de folhetos, meios de comunicação de massa ou outros meios.
5. Reuniões para discutir oportunidades de emprego no projeto.
6. Reuniões para negociação de contratos com a população afetada.
7. Reuniões para fornecer informações sobre o progresso da construção e os aspectos logísticos de um projeto.
8. Reuniões para discutir programas de benefícios ou compensação do projeto. Por exemplo, apoio a bolsas de estudo, apoio a empreendimentos ou eventos comunitários.
9. Diálogos abrangentes sobre a situação de uma comunidade ou seu desenvolvimento de forma geral, sem foco na discussão do projeto em questão.

O MICI não questiona o valor e a importância dos processos acima descritos, que são, sem dúvida, úteis para a divulgação de informações e a gestão de um projeto. No entanto, esses processos não substituem a necessidade de criar os espaços exigidos pelas políticas do Grupo BID para realizar consultas significativas.



As reflexões sobre consultas significativas mostram que é importante que o Grupo BID preste atenção à revisão da qualidade da consulta e não se concentre apenas nos aspectos quantitativos. Além disso, os relatórios do MICI mostram que a revisão e supervisão do Banco em relação às consultas têm forte foco no número de “consultas” e reuniões. Em vários casos, o BID ou o BID Invest descrevem a realização de numerosos exercícios informativos pelos mutuários, sem descrever o tipo ou a qualidade das informações e diálogos desenvolvidos durante esses exercícios. Isso pode ser devido à redação da Diretiva B.5 da OP-703, que requer um certo número de consultas a serem realizadas, dependendo da categoria do projeto. No entanto, considerando tudo o que foi explicado nesta seção, é importante ter em mente que, além dos números, é essencial revisar se as consultas são significativas.



Projeto Metrobús no Paraguai.



MELHORANDO POLÍTICAS E PRÁTICAS

Melhorias do Grupo BID para a realização de consultas significativas

Em resposta aos relatórios e recomendações do MICI, o Grupo BID relatou a implementação de várias medidas para fortalecer suas práticas e melhorar a implementação de seus padrões de consultas significativas. Entre essas medidas, estão as seguintes:

- i) Elaboração de uma nota técnica sobre consultas significativas com as partes interessadas para abordar a necessidade de melhorar a prática do BID em salvaguardas sociais⁹⁷.
- ii) Realização de atividades de treinamento para o pessoal de salvaguardas ambientais e sociais do BID, em relação à nota técnica sobre consultas significativas e à formulação de processos para documentar os processos de consulta⁹⁸.
- iii) Divulgação da nota técnica sobre consultas significativas e realização de treinamento externo para o Grupo BID, incluindo funcionários de países da região, clientes, órgãos executivos e outros atores externos⁹⁹.

97 Relatório de Progresso sobre as Medidas Adotadas pela Administração do BID para Abordar as Recomendações Formuladas pelo MICI em seu Relatório de Verificação da Observância do Projeto de Energia Eólica Mareña Renováveis, 8 de março de 2018, parágrafo 3.2. Relatório de Progresso sobre as Medidas Adotadas pela Administração do BID para Abordar as Recomendações Formuladas pelo MICI em seu Relatório de Verificação da Observância do Projeto Aeroporto Internacional El Dorado, 8 de março de 2018, parágrafo 2.5.

98 Relatório Final sobre as Medidas Adotadas pela Administração do BID para Abordar as Recomendações Formuladas pelo MICI em seu Relatório de Verificação da Observância do Projeto de Energia Eólica Mareña Renováveis, agosto de 2018, parágrafo 3.4.

99 Relatório de Progresso sobre as Medidas Adotadas pela Administração do BID para Abordar as Recomendações Formuladas pelo MICI em seu Relatório de Verificação da Observância do Projeto de Energia Eólica Mareña Renováveis, 8 de março de 2018, parágrafo 3.2. Relatório Final sobre as Medidas Adotadas pela Administração do BID para Abordar as Recomendações Formuladas pelo MICI em seu Relatório de Verificação da Observância do Projeto de Energia Eólica Mareña Renováveis, agosto de 2018, parágrafo 3.5. Relatório Final sobre as Medidas Adotadas pela Administração do BID para Abordar as Recomendações Formuladas pelo MICI em seu Relatório de Verificação da Observância do Aeroporto Internacional El Dorado, setembro de 2018, parágrafo 2.7.

- iv) Aprovação do Protocolo IDB-ESG-PR-0018 para a avaliação e documentação da qualidade do processo de consulta durante a preparação de projetos, o qual descreve os procedimentos do pessoal do BID para avaliar um processo de consulta¹⁰⁰.
- v) Melhorias na seção sobre participação e consulta com as partes interessadas do modelo do RGAS (Relatório de Gestão Ambiental e Social), com o objetivo de resumir as atividades de consulta realizadas durante a preparação de uma operação, sua documentação, os principais temas que surgiram dessas consultas e uma explicação sobre como esses temas foram abordados ou respondidos¹⁰¹.

Faz sentido destacar aqui o caso da Mareña Renováveis, um exemplo paradigmático em termos de diálogo e mudanças substanciais que podem surgir a partir das investigações do MICI. Muitas das melhorias implementadas pelo Grupo BID descritas no parágrafo anterior começaram a partir das constatações, recomendações, diálogos e discussões geradas internamente no Grupo a partir dessa pesquisa. Algumas pessoas envolvidas nesses diálogos reconhecem o papel importante que essa pesquisa desempenhou na “mudança cultural” que ocorreu dentro do Grupo em relação à avaliação de impactos sociais e contextuais, incluindo aspectos relacionados a consultas adequadas e divulgação de informações¹⁰².

100 Relatório Final sobre as Medidas Adotadas pela Administração do BID para Abordar as Recomendações Formuladas pelo MICI em seu Relatório de Verificação da Observância para o Programa de Drenagem Pluvial dos Municípios de La Paz e El Alto, setembro de 2018, parágrafo 2.6.

101 Relatório Final sobre as Medidas Adotadas pela Administração do BID para Abordar as Recomendações Formuladas pelo MICI em seu Relatório de Verificação da Observância para o Programa de Drenagem Pluvial dos Municípios de La Paz e El Alto, setembro de 2018, parágrafo 2.7.

102 MICI Reflexões. Mudanças Institucionais para Melhorar Vidas. Lições Aprendidas com o Caso Mareña Renováveis no México: Reforçando o “significativo” de consultas significativas, p. 5.



O QUE DIZ O NOVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL E SOCIAL

Perspectiva geral sobre consultas

A Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest e o novo MPAS do BID consideram a consulta às partes interessadas como um processo dinâmico e contínuo, e não apenas como um evento isolado. Os processos de consulta são projetados e implementados a partir de um mapeamento das partes interessadas e de um plano de engajamento delas. Esse plano identifica as diferentes necessidades de informação e consulta e define a intensidade, o tempo e as modalidades das consultas a serem realizadas. Ele está sujeito a revisão e pode ser ajustado conforme necessário.

Documentando a participação das partes interessadas

O MPAS atual do BID incorpora várias melhorias do Grupo no que diz respeito à documentação das atividades de consulta. Este novo marco estabelece que um registro documentado da participação das partes interessadas deve ser mantido e divulgado como parte da avaliação ambiental e social de um projeto, incluindo:

- Uma descrição das partes interessadas consultadas.
- Um resumo do feedback recebido.
- Uma breve explicação de como o feedback recebido foi ou não considerado¹⁰³.

De acordo com o Manual de Implementação de sua Política de Sustentabilidade Ambiental e Social, o BID Invest pode tomar algumas medidas para explicar como as preocupações das partes interessadas foram abordadas. Algumas dessas medidas são:

- Um registro das pessoas participantes das consultas.
- Temas centrais discutidos durante as reuniões.
- Acordos feitos durante as reuniões.
- Como se espera que as contribuições das partes interessadas aumentem os benefícios e reduzam ou compensem os efeitos adversos.
- Áreas de discordância e razões pelas quais algumas recomendações não podem ser atendidas.
- Futuros canais de comunicação e processo de consulta previsto¹⁰⁴.

¹⁰³ MPAS, parágrafo 3.7 e ND10, parágrafo 9.

¹⁰⁴ Manual de Implementação: Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest, p. 69.

OCASIÃO DAS CONSULTAS



AS POLÍTICAS DO GRUPO BID

O que estabelecem as políticas do Grupo BID sobre a ocasião das consultas?

A Diretriz B.6 da OP-703 indica que, em operações de Categoria “A”, as partes afetadas devem ser consultadas pelo menos duas vezes durante a preparação do projeto: durante a fase de definição dos processos de avaliação ou revisão ambiental e durante a revisão dos relatórios de avaliação. Para operações de Categoria “B”, as consultas com as partes afetadas devem ser realizadas pelo menos uma vez, preferencialmente durante a preparação ou revisão do PGAS, conforme acordado com o mutuário. Durante a execução do projeto, as partes afetadas devem ser informadas sobre as medidas de mitigação ambiental e social que as afetem, conforme definido no PGAS.

Conforme os padrões do Grupo BID, as consultas devem ser realizadas dentro de um prazo específico. A OP-703 estabelece que o propósito da consulta é informar sobre os riscos ambientais e sociais de um projeto, de modo que as partes afetadas possam formar uma opinião e fazer comentários sobre o plano de ação proposto. Isso significa que **as consultas devem começar, preferencialmente, durante a preparação ou revisão do PGAS.** Dessa forma, a consulta servirá para fornecer informações sobre os impactos e suas medidas de gestão, coletar comentários das partes afetadas e ajustar, se necessário, tanto as avaliações de impacto ambiental e social quanto o próprio PGAS¹⁰⁵. O MICI também afirmou que **a realização das consultas durante esta etapa oferece ao BID e aos seus mutuários a oportunidade de garantir que a operação seja viável e capaz de fazer os ajustes necessários antes de confirmar os termos financeiros e contratuais da operação**¹⁰⁶. Por outro lado, foi identificado que **a realização de atividades de consulta em momentos posteriores às etapas de preparação e design do projeto gera desafios adicionais**, já que as partes interessadas podem ter **dificuldades para considerar essas consultas como “confiáveis”**¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Metrobús do Paraguai, parágrafo 2.153.

¹⁰⁶ São José dos Campos, parágrafo 2.151.

¹⁰⁷ Mareña Renováveis, parágrafo 2.74.



Nesse sentido, em relação ao reassentamento involuntário, no PEU São José dos Campos, o MICI descobriu que foram agendadas consultas após a conclusão de um plano de reassentamento final. Explicou-se que isso não cumpre os requisitos de oportunidade de consulta estabelecidos pela OP-710, que exige consultas durante o design do plano para incorporar os interesses e necessidades da população afetada no respectivo plano de reassentamento¹⁰⁸.

Fornecer informações e continuar a consulta durante a execução de um projeto também é necessário e pode contribuir para corrigir falhas iniciais relacionadas à exclusão de partes afetadas nas consultas. Em suas revisões, o MICI identificou casos em que as consultas são realizadas após a data requerida pelas políticas e conseguiu corrigir e criar espaços para diálogo.

¹⁰⁸ PEU São José dos Campos, parágrafo 2.23.

Por exemplo, no projeto Alto Maipo, foi identificado que um grupo de arrieiros foi excluído das consultas do projeto no âmbito da obtenção da licença ambiental. Anos depois e após o início da construção, essa omissão foi identificada e foram criados espaços de diálogo para fornecer informações aos arrieiros sobre o tipo de impactos do projeto e suas medidas de gestão, bem como para ouvir as preocupações e sugestões desse grupo e fazer ajustes¹⁰⁹. No caso do Programa de Drenagem Pluvial de La Paz e El Alto, o MICI também encontrou que durante a execução do projeto foram criados espaços para fornecer informações à população afetada, bem como para que ela expressasse suas preocupações sobre as obras do Programa¹¹⁰.

Quadro 6. Consultas, temporalidade e projetos do setor privado.

As políticas do Grupo BID entram em vigor a partir de seu envolvimento em um projeto. Em vários projetos, especialmente do setor privado, o Grupo não está envolvido nas etapas iniciais de design e elaboração dos primeiros documentos de avaliações ambientais e sociais. No entanto, sua intervenção pode começar anos após a obtenção das licenças ambientais e a realização de consultas de acordo com os padrões nacionais.

Nesses casos, a diligência devida é essencial para analisar o cumprimento e as possíveis falhas de um projeto com suas políticas operacionais. É importante que o BID Invest analise, no processo de diligência devida, quais foram as reuniões, audiências e exercícios de informação já realizados, para determinar se estão em conformidade com suas políticas ambientais e sociais. Essa revisão deve incluir uma análise qualitativa sobre as informações fornecidas pelo mutuário. Uma revisão quantitativa não será suficiente, pois será necessário analisar se todos os requisitos estão sendo atendidos para garantir que as consultas foram “significativas”. Ou seja, será necessário verificar se as consultas identificam e incluem todas as partes interessadas, são acessíveis, apresentam informações de forma clara, simples e compreensível, permitem que as partes formem uma opinião sobre os impactos e o plano de ação proposto e geram um diálogo bidirecional.

Nesses casos, é possível que os mutuários considerem que os exercícios de consulta já realizados são suficientes e vejam como desnecessária a realização de espaços de consulta adicionais. Portanto, a revisão dessas falhas será essencial para exigir novos exercícios de consulta, se necessário.

109 Projeto Hidrelétrico Alto Maipo, parágrafos 2.122-2.124.

110 Apesar do aspecto positivo da criação desses espaços, não foi constatado que as opiniões da comunidade afetada foram levadas em consideração para, por exemplo, modificar o PGAS e as medidas de mitigação do Programa. Programa de Drenagem Pluvial dos Municípios de La Paz e El Alto, parágrafos 283-284.



O QUE DIZ O NOVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL E SOCIAL

Cumprimento dos requisitos de projetos já iniciados

Em relação ao financiamento de projetos em construção, o MPAS do BID estabelece que apenas serão financiados projetos em construção quando o mutuário puder demonstrar que a operação cumpre todos os requisitos desse quadro. No caso de algum requisito do MPAS não ser cumprido antes da consideração do projeto pela Diretoria, o cumprimento desse requisito deve ser incluído no plano de ação ambiental e social apresentado à Diretoria¹¹¹. Por sua vez, as políticas ambientais e sociais vigentes do BID Invest contemplam especificamente que este organismo considere a realização de consultas adicionais quando financia um projeto avançado em design ou implementação e constata que as partes interessadas não foram suficientemente consultadas¹¹².

OS IMPACTOS SUBSTANCIAIS DA FALTA DE CONSULTAS

Os casos do MICI também confirmam a **importância** das **consultas** na **identificação adequada dos impactos sociais e ambientais** de um projeto, bem como na **qualidade de seus estudos e planos de gestão**. A seguir, para ilustrar essa importância substancial, são apresentados alguns exemplos de impactos que não puderam ser identificados ou medidas que não puderam ser implementadas devido à falta de consultas e à ausência de diálogo com as partes afetadas.

A política OP-710 estabelece que **as consultas com as pessoas que serão reassentadas são essenciais para garantir que o reassentamento involuntário reflita suas necessidades e assegure que suas condições de vida sejam iguais ou melhores do que as que tinham**¹¹³. No PEU São José dos Campos, ficou demonstrado que a falta de consultas com a população que deveria ser reassentada impediu que fosse considerada sua necessidade de continuar morando em uma área próxima ao centro, pois muitas famílias realizam atividades informais e viver em uma área afastada lhes causaria muitas dificuldades para continuar realizando suas atividades produtivas¹¹⁴.

111 MPAS, parágrafo 4.5.

112 Manual de Implementação: Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest, p. 71.

113 PEU São José dos Campos, parágrafo 2.20

114 Apesar do exposto, algumas famílias foram reassentadas em áreas distantes do centro, não sendo oferecida uma opção próxima levando em consideração as opiniões da população afetada. PEU São José dos Campos, parágrafos 2.29 e 2.32.



No caso das geradoras San Mateo e San Andrés, descobriu-se que, embora o **impacto potencial** de dois projetos sobre o **patrimônio arqueológico** de uma área tenha sido analisado, as comunidades locais não foram consultadas. Portanto, esse impacto foi analisado exclusivamente do ponto de vista arqueológico, sem considerar seu valor como patrimônio cultural para as comunidades indígenas locais. Um processo de consulta teria permitido determinar o valor que os vestígios arqueológicos tinham para essas comunidades e projetar medidas apropriadas social e culturalmente para atendê-las¹¹⁵.

¹¹⁵ Geradoras San Mateo e San Andrés, 2.146.

Atividades turísticas e recreativas no rio Maipo, no Chile.



OS CASOS DO MICI E SEUS APRENDIZADOS

Identificação de impactos nos serviços ambientais e ecossistêmicos

Um dos impactos para os quais a realização de consultas é fundamental diz respeito aos serviços ambientais fornecidos a uma comunidade por um elemento que poderia ser impactado por um projeto.

No caso de Alto Maipo, foi identificada, durante a devida diligência, uma lacuna na análise dos impactos do projeto e na redução do fluxo de água que causaria nos usos turísticos e recreativos do rio. No entanto, a falta de consultas e abordagens aos usuários e operadores turísticos, por parte do projeto, impediu que a análise desses impactos fosse realizada por vários anos. Nesse caso, os próprios consultores do Banco enfatizaram a necessidade de verificar as informações dos estudos de especialistas com as informações dos usuários¹¹⁶.

No caso das Geradoras de San Mateo e San Andrés, a falta de consultas adequadas com mulheres impediu a identificação dos serviços ecossistêmicos que o rio prestava às mulheres da região. Assim, das entrevistas realizadas pelo MICI em sua visita a essas comunidades, ficou claro que as mulheres utilizavam o rio para conversar, lavar roupas e coletar peixes, camarões e caranguejos para o sustento familiar e para a venda. A falta de consultas impossibilitou a consideração desse impacto potencial e a elaboração de medidas adequadas para sua gestão¹¹⁷.

116 Projeto Hidrelétrico Alto Maipo, parágrafos 254-257.

117 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.175.

CONSULTA E GRUPOS ESPECÍFICOS

Os relatórios do MICI revisaram algumas características que as consultas devem ter para dois grupos específicos de potenciais afetados: **povos indígenas e mulheres**¹¹⁸. Por exemplo, a partir do caso Mareña Renováveis, o MICI destacou que **as consultas aos povos indígenas devem ser diferenciadas e levar em consideração alguns elementos específicos de sua natureza particular durante sua realização e execução**, como as estruturas de governança indígena¹¹⁹.

Posteriormente, no caso das geradoras San Mateo e San Andrés, foi ressaltada a importância das consultas para determinar se uma comunidade se identifica como indígena. Para realizar essa caracterização, é indispensável levar em consideração a opinião das próprias comunidades, sendo crucial realizar consultas significativas¹²⁰. Nesse caso, também foi concluído a importância de considerar os processos próprios de consulta e de emissão de opiniões, autogerenciados pelos próprios grupos indígenas, descrevendo como algumas comunidades indígenas da região organizaram um plebiscito no qual expressaram sua rejeição a projetos minerários, em geral¹²¹.

No que diz respeito ao gênero, os relatórios do MICI analisaram a **necessidade de criar espaços adequados para a participação das mulheres** durante as consultas iniciais e durante a execução de um projeto. No caso das geradoras San Mateo e San Andrés, o MICI descreve que, de acordo com a OP-761, é necessário garantir **uma participação equitativa das mulheres** durante as consultas¹²². O MICI ressaltou que para cumprir esse requisito, não é suficiente que os espaços gerais de consulta permitam que expressem suas opiniões; em alguns casos, é necessário considerar a criação de **espaços culturalmente apropriados** para promover a participação delas. Nesse caso, a consulta do projeto contemplou apenas audiências públicas com toda a população afetada. Embora essas audiências tenham tido uma participação feminina equitativa, em seu design não foi considerado que, normalmente, as mulheres das comunidades afetadas não participam ou opinam nesse tipo de contexto (eventos públicos). Portanto, determinou-se ser necessário projetar espaços apropriados para que as mulheres pudessem participar adequadamente¹²³.

118 Este documento não tem a pretensão de realizar uma análise exaustiva sobre “povos indígenas” ou “gênero”. Apenas são incluídas as reflexões principais realizadas sobre consulta e esses grupos.

119 Mareña Renováveis, parágrafos 2.106-2.107.

120 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.32.

121 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.73 y 2.74.

122 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.43.

123 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.54 y 2.55.



O QUE DIZ O NOVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL E SOCIAL

Consultas e gênero

O MPAS atual do BID estabelece que o mutuário deve garantir que pessoas de todos os gêneros tenham interação e participação eficazes. Especificamente, destaca que é preciso identificar e abordar os obstáculos que impedem as mulheres e as pessoas com diversas orientações sexuais e identidades de gênero de participar das consultas¹²⁴.

O MICI enfatizou que **a necessidade de criar espaços culturalmente apropriados para grupos específicos não termina após as consultas iniciais, mas continua sendo importante durante a construção e/ou operação do projeto**; especialmente se houver alegações e investigações de violência contra mulheres, como assédio, violência sexual (incluindo alegações de violação) ou prostituição, entre outros. A investigação dessas reclamações pode exigir a criação de espaços específicos com pessoas treinadas para esse tipo de diálogo, que gerem confiança para que as mulheres possam falar livremente. Geralmente, as investigações durante audiências públicas, ou com a polícia ou líderes masculinos de uma comunidade, não seriam espaços adequados para obter esse tipo de informação.

Além disso, foi apontado que **o design e a implementação de mecanismos de queixas devem ter uma perspectiva de gênero**. Os mecanismos de queixas são uma ferramenta importante para conhecer a opinião da comunidade, os problemas potenciais que um projeto possa enfrentar durante sua execução e os problemas atuais de um projeto em operação, de modo que devem ser culturalmente adequados para receber queixas sobre impactos específicos para mulheres. No caso das geradoras San Mateo e San Andrés, foi observado que o mecanismo de queixa dos projetos não permitia reclamações anônimas e o pessoal responsável por recebê-las não estava treinado em questões de gênero¹²⁵.

Em Alto Maipo, foram encontradas várias alegações de impactos diferenciados sobre as mulheres da comunidade do Cajón del Maipo, devido ao projeto ter originado a presença de uma grande quantidade de trabalhadores (mais que o dobro do inicialmente previsto) em uma comunidade pequena. Essas alegações

¹²⁴ MAPS, ND9, parágrafo 20.

¹²⁵ Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafos. 2.55-2.56.

incluíam desde assédio e intimidação até violações e aumento da prostituição. Apesar de o BID Invest ter conhecimento dessas alegações e ter feito tentativas diretas de investigar essas situações, suas ações se limitaram a entrevistar membros da polícia e líderes masculinos da comunidade, bem como realizar consultas abertas durante reuniões públicas com a comunidade¹²⁶.

OUTROS IMPACTOS NEGATIVOS DEVIDO À FALTA DE CONSULTAS

As reflexões desenvolvidas anteriormente descrevem a importância e os requisitos de uma consulta significativa, oferecendo exemplos ilustrativos de questões importantes relacionadas com as consultas que devem ser consideradas na supervisão de um projeto e na implementação das políticas do Grupo BID. No entanto, os relatórios do MICI também mostram outras consequências negativas resultantes da falta de consultas adequadas. A seguir, algumas reflexões adicionais sobre esses impactos negativos são exploradas.

Um desses impactos é a **deterioração da confiança** na capacidade e/ou disposição do cliente, da agência executora ou do próprio Grupo BID para lidar com os impactos do projeto¹²⁷. Por exemplo, no caso do Aeroporto El Dorado, o próprio cliente identificou “sérias dificuldades nos programas de relacionamento com a comunidade” e uma falta de confiança nos processos convocados por essa entidade¹²⁸.

Também foi observado que **a falta de consultas e/ou a deterioração da confiança podem gerar oposição a um projeto**¹²⁹. O MICI apontou que “a falta de inclusão e informação a uma parte afetada pode fazer com que pessoas inicialmente não opostas a um projeto se tornem críticas do mesmo por não receberem informações e serem excluídas do processo de tomada de decisões”¹³⁰.

A falta de informação e consulta adequadas também pode criar **incerteza** em uma população que ouviu sobre as características gerais do projeto, mas não recebeu informações sobre seu impacto e como evitá-los. Em Mareña Renováveis, descobriu-se que as brechas de informação devido à falta de consultas eficazes durante a preparação do projeto “aumentaram a incerteza na população e permitiram o desenvolvimento de percepções equivocadas sobre o projeto e seus impactos¹³¹”. No caso do Aeroporto El Dorado, houve uma conclusão semelhante. O relatório estabeleceu que a falta de comunicação e de consultas adequadas

126 Projeto Hidrelétrico Alto Maipo, parágrafos 2.100-2.103.

127 Mareña Renováveis, parágrafo 3.6.

128 Aeroporto Internacional El Dorado, parágrafo 2.180.

129 Mareña Renováveis, parágrafo 3.6.

130 Projeto Hidrelétrico Alto Maipo, parágrafo 2.178.

131 Mareña Renováveis, parágrafo 2.68.

gerou incerteza sobre a extensão e as características dos impactos do projeto, aumentando a vulnerabilidade das pessoas afetadas e resultando em uma desconfiança generalizada das comunidades nas instituições responsáveis pelo projeto¹³².

Posteriormente, no caso Metrobús Paraguai, o MICI encontrou fatores semelhantes e acrescentou que, quando se trata de comerciantes, a incerteza pode impedir a tomada de decisões relevantes para a operação adequada de seus negócios e o sustento de suas famílias, e que essa incerteza pode se agravar à medida que avança a construção das obras, paralelamente aos diagnósticos e avaliações ambientais e sociais¹³³. Por fim, no PEU São José dos Campos, determinou-se que a população do Banhado, com alto grau de vulnerabilidade social, sofreu uma grande incerteza devido à falta de uma consulta adequada. Isso ocorreu porque, ao longo de vários anos (nove anos de envolvimento do BID), desde o primeiro cadastro realizado, a população sabia que poderia ser reassentada em algum momento, mas não teve acesso a informações precisas e relevantes sobre a operação e o plano de reassentamento¹³⁴.

132 Aeroporto Internacional El Dorado, parágrafo 3.10.

133 Metrobús de Paraguai, parágrafo 3.14.

134 PEU São José dos Campos, parágrafos 3.7 y 3.8.



Reunião com comunidades em Guatemala que expressaram temor a represalias.



OS CASOS DO MICI E SEUS APRENDIZADOS

Importância das consultas em contextos de conflito social

O relatório das geradoras San Mateo e San Andrés destaca a importância de ter consultas e mecanismos de relacionamento comunitário adequados, além de ilustrar os impactos negativos que a ausência desses mecanismos pode causar em situações de conflito e divisão social já existentes em uma área. Nesse caso, o MICI encontrou que as falhas identificadas na divulgação de informações, consultas significativas e mecanismos de reclamação podem contribuir para os seguintes impactos:

- Aumento de impactos sociais, como conflito e fragmentação¹³⁵;
- Impactos na gestão de riscos sociais identificados desde as fases iniciais¹³⁶;
- Persistência e identificação de problemas na consideração de opiniões contrárias ao projeto¹³⁷;
- Perda de oportunidades para prevenir conflitos sociais devido a uma supervisão inadequada das reclamações, que poderiam ser apresentadas no mecanismo de queixas do projeto¹³⁸;
- Riscos de conflito devido à falta de relacionamento comunitário com grupos e pessoas contrárias ao projeto¹³⁹.

O MICI considera que a possibilidade de gerar esse tipo de impactos ressalta a importância das instituições do Grupo BID supervisionarem adequadamente o cumprimento dos seus padrões sobre consultas nas operações que financia.

135 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.208.

136 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.91.

137 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.93.

138 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.96.

139 Geradoras San Mateo e San Andrés, parágrafo 2.112, 2.114 e 2.130.



O QUE DIZ O NOVO MARCO DE POLÍTICA AMBIENTAL E SOCIAL

O Grupo BID e seu compromisso de tolerância zero com represálias¹⁴⁰

Um dos aspectos expressamente incluídos no novo marco de políticas ambientais e sociais do BID e do BID Invest é o compromisso do Grupo de “tolerância zero” contra represálias a pessoas que expressem sua opinião ou oposição a um projeto¹⁴¹. Tanto as políticas do BID quanto as do BID Invest especificam que levam a sério qualquer denúncia plausível de represálias e que abordam tais reclamações, dentro do escopo de seu mandato, apresentando as preocupações ou dúvidas recebidas diretamente ao mutuário, cliente ou outras partes relevantes, bem como a possibilidade de tomar ações posteriores pertinentes¹⁴².

O Manual de Implementação da Política Ambiental e Social do BID Invest desenvolve o contexto e a importância desses riscos e dispõe algumas medidas que podem ser tomadas a esse respeito. Assim, reconhece-se que, em algumas ocasiões, pessoas que protestam contra um projeto, seja comunidades locais ou ativistas, foram perseguidas e até mesmo assassinadas. Além disso, reconhece-se que “a América Latina e o Caribe é a região do mundo onde esses assassinatos são mais frequentes”¹⁴³.

O BID Invest também reconhece que o risco de represálias pode ocorrer em qualquer projeto; portanto, é necessário que os projetos analisem esses riscos, especialmente aqueles localizados em áreas onde interesses econômicos ou políticos ameaçam a terra, os recursos ou os meios de subsistência de pessoas pobres ou vulneráveis. Da mesma forma, as represálias podem ser cometidas por diferentes grupos, incluindo representantes de empresas e governos, proprietários ricos de terras, forças de segurança e até membros da própria comunidade contra outros membros de sua comunidade, em casos de conflitos internos, bem como violência contra grupos minoritários, como minorias sexuais e de gênero¹⁴⁴. O BID Invest destaca expressamente que esta política de tolerância zero inclui, mas não se limita, a pessoas que utilizam os mecanismos de queixa de um projeto ou do próprio BID Invest, como o MICI¹⁴⁵.

140 O BID define represália como: “atos de intimidação, ameaça, assédio, punição, processos judiciais ou qualquer outro ato de retaliação contra aqueles que expressam sua opinião ou oposição em relação a um projeto financiado pelo Banco, uma terceira parte relacionada ao projeto ou o mutuário”. MPAS, Anexo II Glossário, p. 30 e 31.

141 MPAS, parágrafo 4.5 e Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest, parágrafo 20.

142 MPAS, parágrafo 7.2 e Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest, parágrafo 20

143 Manual de Implementação: Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest, p. 72 e 73.

144 Ibid.

145 Ibid.

Continuação.

Finalmente, o BID Invest explica ao seu pessoal que é importante estar atento a qualquer indicação de que opositores de um projeto ou certos grupos, como minorias e grupos marginalizados, estejam sendo ameaçados ou sujeitos a qualquer tipo de intimidação ou represálias, e estar familiarizado com a forma como esses riscos podem ser identificados e as medidas que podem ser adotadas. Essas medidas podem incluir:

- Insistir na prevenção, identificando os riscos de represálias nas primeiras etapas do projeto e estar preparado para responder a possíveis incidentes.
- Incorporar ao processo de avaliação ambiental e social do projeto a atenção ao conflito, à violência e ao risco de represálias, através da análise de riscos contextuais.
- Envolver pessoas em situação de risco, por meio da consulta e da colaboração com as partes interessadas, e garantir que suas preocupações sejam refletidas no design e na implementação dos projetos¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Política de Sustentabilidade Ambiental e Social do BID Invest, p. 73.

Equipe do MICI em Alto Maipo, Chile.



CONCLUSÕES

Um dos objetivos mais importantes do MICI, além de colaborar ativamente por meio da gestão de casos para que as operações do Grupo BID contribuam para melhorar o desenvolvimento, é ajudar a gerar lições relevantes em questões de sustentabilidade ambiental e social. Uma das formas pelas quais o MICI faz isso é a partir da análise e dos resultados de suas investigações, fechando o ciclo e transformando as reclamações recebidas ao longo desses anos em aprendizados e melhorias que impactam positivamente a vida das pessoas.

O acesso adequado à informação e às consultas acessíveis, significativas e oportunas são, sem dúvida, elementos essenciais para a sustentabilidade dos projetos de desenvolvimento financiados pelo Grupo BID. Estas reflexões buscaram sistematizar os aprendizados derivados das investigações do MICI sobre a aplicação e implementação de políticas ambientais e sociais nos projetos objeto de investigações do MICI. Esse é o espírito do Programa MICI Reflexões e dos documentos que produz: compartilhar esse aprendizado, por meio da análise de nossos casos, para continuar fomentando reflexões institucionais que possam ser úteis na melhoria das práticas em projetos atuais e futuros.

Além da sistematização de reflexões sobre investigações passadas, outro objetivo importante deste texto é a identificação das mudanças e ações informadas pelo Grupo BID. Por isso, ao longo deste documento, procurou-se relatar as diferentes mudanças, ações e melhorias relatadas em relação às reflexões aqui identificadas.

Além disso, o documento também descreve alguns aspectos sobre como o novo marco de políticas ambientais e sociais do Grupo aborda os resultados e temas identificados nas investigações do MICI. No entanto, como já explicamos, essa análise é preliminar, pois realizar uma análise mais aprofundada da implementação desse marco neste momento seria prematuro e estaria fora do papel e do mandato do MICI. A principal fonte de análise a partir da qual o MICI gera aprendizados e reflexões para a melhoria das práticas do Grupo BID é por meio da gestão de reclamações e da produção de resultados por parte de suas Fases de Verificação da Observância e de Consulta.

Por esse motivo, a contribuição deste documento para o diálogo sobre a melhoria das práticas do Grupo BID não é feita por meio de recomendações gerais para o Grupo. O papel e o espaço para o MICI emitir recomendações e analisar o cumprimento e as lacunas potenciais das políticas ambientais e sociais do

Grupo estão enquadrados em seu trabalho diário de investigação com base nas reclamações recebidas. Consequentemente, as conclusões deste documento refletem mensagens fundamentais das reflexões derivadas das investigações do MICI sobre consultas e acesso à informação, e não recomendações gerais para o Grupo.

MENSAGENS-CHAVE SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO

O dever de publicar documentos de divulgação obrigatória. Os primeiros casos do MICI que analisaram o cumprimento das políticas de acesso à informação do Grupo BID (Mareña Renováveis, Aeroporto Internacional El Dorado e PEU São José dos Campos) relataram falhas no dever de publicar documentos de divulgação obrigatória do Grupo. Com base nessas conclusões e recomendações, o Grupo BID implementou diversas melhorias em suas práticas internas para garantir a divulgação desses documentos. Embora as investigações do MICI até o momento não tenham analisado uma reclamação sobre uma operação preparada e avaliada após a implementação dessas melhorias, o relatório mais recente do MICI, sobre as geradoras San Mateo e San Andrés, mostra um cumprimento na publicação das informações de divulgação obrigatória pelo BID Invest.

A necessidade de divulgar outros documentos, mesmo que não sejam de divulgação obrigatória. As investigações do MICI também serviram para esclarecer que era necessário divulgar alguns documentos que continham informações importantes sobre a avaliação e gestão dos impactos ambientais e sociais de uma operação, mesmo que não estivessem listados expressamente na lista de documentos de divulgação obrigatória. É o caso do plano de gestão ambiental, documentos que contenham análises ambientais e sociais elaboradas após a aprovação de uma operação e atualizações dos documentos de avaliações ambientais e sociais.

Idiomas de divulgação. As investigações do MICI também contribuíram para cobrir um vazio nas políticas anteriores do Grupo em relação ao idioma em que os documentos de divulgação obrigatória deveriam ser divulgados. Embora as políticas de acesso à informação não exigissem a publicação em idiomas específicos, uma interpretação abrangente dessas políticas, juntamente com os requisitos do Grupo sobre consultas significativas, permitiram esclarecer que era necessário divulgar esses documentos nos idiomas do país de cada operação.

MENSAGENS-CHAVE SOBRE CONSULTA ÀS PARTES INTERESSADAS

Tema recorrente. Até o momento, todas as investigações do MICI analisaram alegações sobre o cumprimento dos requisitos das políticas ambientais e sociais

do Grupo sobre consultas. Os relatórios do MICI identificaram descumprimentos em relação a diferentes requisitos de implementação de consultas às partes interessadas. Principalmente para que as consultas sejam oportunas, acessíveis, significativas e um diálogo de mão dupla.

Oportunidade das consultas. A nota descreve a importância de realizar consultas em momentos específicos dentro da gestão de uma operação e os desafios que podem surgir, por exemplo, na recuperação da confiança ou na geração de oposição a um projeto quando as consultas não são realizadas oportunamente. Além disso, destaca-se a presença de desafios adicionais para o Grupo quando inicia sua participação em um projeto já em execução, situação presente principalmente em operações do setor privado.

Acessibilidade das consultas. Os relatórios do MICI mostram descumprimentos no que diz respeito à entrega de informações às partes interessadas por meios e locais aos quais elas não tinham acesso (locais distantes das comunidades afetadas, entrega de suportes de informática mediante pagamento, entre outros). Além disso, também identificam que, para que a informação seja verdadeiramente acessível, ela deve estar em uma linguagem (não técnica) que as partes interessadas possam compreender. O documento também reconhece os desafios que isso pode representar, especialmente em um contexto de prazos reduzidos.

Significância das consultas. Algumas investigações do MICI mostram que, às vezes, a revisão do Grupo sobre consultas se concentra no número de audiências e outros processos de consulta, em vez de revisar sua qualidade. Portanto, a nota destaca a importância de supervisionar que as informações fornecidas no âmbito das consultas se refiram aos impactos ambientais e sociais e às medidas de gestão de um projeto, para permitir que as partes consultadas tenham uma opinião informada sobre o projeto e seus potenciais impactos.

Diálogos de mão dupla. As investigações do MICI também destacam a importância de supervisionar que as consultas não sejam apenas exercícios informativos, mas que constituam espaços de diálogo nos quais as opiniões das partes interessadas sejam realmente levadas em consideração.

Consultas com grupos específicos. Os relatórios do MICI também revisaram algumas características que as consultas devem ter para dois grupos específicos de potenciais afetados, povos indígenas e mulheres, concluindo que estas devem ser diferenciadas e ter em conta alguns elementos específicos de sua natureza particular (por exemplo, as estruturas de governança indígenas ou espaços de consulta adequados e diferenciados para mulheres).

Os impactos negativos das consultas inadequadas. Deterioração da confiança, oposição a um projeto onde inicialmente não existia, incerteza e aumento da situação de vulnerabilidade; a possibilidade de gerar esse tipo de impacto destaca a importância das instituições do Grupo BID supervisionarem adequadamente o cumprimento de seus padrões sobre consultas dentro das operações que financia.

MENSAGENS-CHAVE SOBRE DESAFIOS ADICIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO

Já explicamos que esta nota não pretende realizar uma análise exaustiva de todos os desafios adicionais que podem surgir na implementação das políticas ambientais e sociais do Grupo BID, ou seja, aqueles aspectos relacionados à gestão de uma operação do Grupo que não estão diretamente ligados às políticas ambientais e sociais. No entanto, o MICI não pode deixar de mencionar alguns desafios adicionais na implementação das políticas ambientais e sociais do Grupo, que é importante ter em mente mesmo que não façam parte da análise desta nota.

Desafios de tempo. O principal desafio, como identificado na introdução, são os prazos relativamente curtos estabelecidos pelas políticas anteriores e pelo novo marco de políticas ambientais e sociais do Grupo. Os padrões ambientais e sociais do Grupo BID são elevados, refletindo o compromisso do Grupo com a sustentabilidade ambiental e social de suas operações. Portanto, a combinação desses padrões elevados e detalhados em matéria de consultas e acesso à informação (além de outros requisitos ambientais e sociais) com os prazos limitados para a preparação e avaliação de uma operação representam um desafio para o Grupo.

COVID-19. Por último, sob o contexto atual da pandemia de COVID-19, não podemos deixar de mencionar que essa situação extraordinária apresentou e continua apresentando desafios adicionais para o cumprimento das políticas do Grupo BID sobre consultas. Em processos dinâmicos como este que estamos lidando, que requerem a supervisão de uma interação constante entre os mutuários e as partes interessadas, sempre podem surgir aspectos contextuais e extraordinários que podem gerar desafios adicionais para o cumprimento adequado das políticas ambientais e sociais.

ANEXO 1. LISTA COMPLETA DE CASOS ANALISADOS

Geradora San Mateo S.A. e Geradora San Andrés S.A. (MICI-CII-GU-2018-0136)

Quadro regulamentar MICI: 2014

Instituição: BID Invest

País: Guatemala

Setor: Energia

Os projetos tinham como objetivo a criação de duas usinas hidrelétricas em Huehuetenango. A reclamação alegava, entre outros pontos: 1) a identificação e caracterização incompletas da população impactada; 2) a falta de consultas às comunidades indígenas afetadas; 3) os impactos ambientais; 4) o aumento da insegurança e conflitos na área devido ao projeto; e 5) os impactos por questões de gênero.

Projeto de Energia Hidrelétrica Alto Maipo (MICI-BID-CH-2017-0115)

Quadro regulamentar MICI: 2014

Instituição: BID

País: Chile

Setor: Energia

O projeto consistia na construção de duas centrais hidrelétricas na comuna de Cajón de Maipo, perto de Santiago do Chile. A reclamação alegava, entre outras coisas: 1) afetações às atividades turísticas e recreativas da área devido à diminuição do fluxo dos rios da região; 2) falta de avaliação dos impactos diferenciados por questões de gênero devido à migração de trabalhadores para a área; 3) avaliação incompleta dos impactos ambientais e sociais devido a ruído, poeira e tráfego; e 4) falta de consultas com todas as partes interessadas.

Projeto de Reconversão do Centro, Modernização do Transporte Público e de Prédios Governamentais -Reclamação II (MICI-BID-PR-2016-0101)

Quadro regulamentar MICI: 2014

Instituição: BID

País: Paraguai

Setor: Transporte

O projeto visava uma transformação do centro de Assunção, incluindo, entre outros, a construção de um sistema de “metrô-ônibus” ao longo de uma área comercial. A reclamação alegava, principalmente: 1) impactos negativos aos comerciantes formais e informais e falta de medidas para seu gerenciamento; 2) falta de consultas sobre o projeto; e 3) falta de planos de reassentamento.

Programa de Drenagem Pluvial de La Paz e El Alto (MICI-BO-2014-079)

Quadro regulamentar MICI:

2010 (plano de transição)

Instituição: BID

País: Bolívia

Setor: Água y Saneamento

O projeto consistia, entre outras coisas, na reparação do sistema pluvial de La Paz. A reclamação alegava, entre outros pontos: 1) impacto econômico devido à obra, devido ao acesso reduzido dos clientes e falta de medidas para seu gerenciamento; e 2) falta de consulta significativa.

Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-MIC1006-2011)

Quadro regulamentar MICI: 2010

(plano de transição)

Instituição: BID

País: Brasil

Setor: Desenvolvimento Urbano e Moradia

O Programa previa, entre outras coisas, a construção de uma estrada que exigia o reassentamento de um grupo de pessoas que moravam em uma favela na área. A reclamação alegava, entre outras coisas: 1) a falta de informação sobre o projeto, os planos de reassentamento e as avaliações de impacto ambiental e social; 2) falta de informações sobre os motivos do reassentamento e as alternativas para a população; e 3) ausência de consultas significativas e participação na elaboração dos planos de reassentamento; e 4) impactos no meio ambiente.

Aeroporto Internacional El Dorado (CO-MIC1002-2011)

Quadro regulamentar MICI: 2010

(plano de transição)

Instituição: BID

País: Colômbia

Setor: Transporte

O projeto tinha como objetivo a modernização do Aeroporto Internacional El Dorado em Bogotá. A reclamação alegava, entre outros pontos: 1) afetação sonora devido ao aumento do tráfego aéreo; 2) falta de consulta e mecanismos de participação inadequados; e 3) várias afetações ao meio ambiente.

Projeto Eólico Mareña Renováveis (ME-MIC1002-2012)

Quadro regulamentar MICI: 2010

(plano de transição)

Instituição: BID

País: México

Setor: Energia

O projeto visava a construção e operação de um parque eólico no Istmo de Tehuantepec. A reclamação alegava, entre outros pontos: 1) dano à fauna marinha e aves migratórias; 2) impactos no estilo de vida e meios de subsistência; 3) falta de informação para as comunidades sobre os impactos do projeto; e 4) falta de consultas públicas adequadas.

Projeto de Energia Hidrelétrica Pando-Monte Lirio (PN-MIC1001-2010)

Quadro regulamentar MICI: 2010

Instituição: BID

País: Panamá

Setor: Energia

O projeto contemplava a construção e operação de uma hidrelétrica. A reclamação alegava, entre outros pontos: 1) impactos ao meio ambiente e usos da água; 2) impactos nas vias de acesso e meios de subsistência agrícola; e 3) impactos na segurança.

Programa de Expansão do Canal do Panamá (PN-MICI002-2011)

Quadro regulamentar MICI: 2010
(plano de transição)

Instituição: BID

País: Panamá

Setor: Transporte

O Programa visava a expansão do Canal do Panamá. A reclamação alegava, entre outros pontos: 1) impactos à biodiversidade devido à intrusão de água salgada; 2) falta de consideração do risco sísmico e escassez de recursos hídricos; e 3) falta de informação.

Programa para Melhorar Corredores Rodoviários no Paraguai (PR-MICI002-2010)

Quadro regulamentar MICI: 2010

Instituição: BID

País: Paraguai

Setor: Transporte

O Programa contemplava a construção de uma estrada com comunidades indígenas na área adjacente. A reclamação estava relacionada a preocupações sobre a transferência de títulos de propriedade de terra para a comunidade Aché no Paraguai.



mici REFLEXÕES

<https://mici.iadb.org>

