

SISTEMAS DE PAÍS
E SALVAGUARDAS
SOCIOAMBIENTAIS
EM INSTITUIÇÕES DE
FINANCIAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO:
**ANÁLISE DO SISTEMA
BRASILEIRO E CAMINHOS
PARA O NOVO BANCO
DE DESENVOLVIMENTO**

SISTEMAS DE PAÍS
E SALVAGUARDAS
SOCIOAMBIENTAIS
EM INSTITUIÇÕES DE
FINANCIAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO:
**ANÁLISE DO SISTEMA
BRASILEIRO E CAMINHOS
PARA O NOVO BANCO
DE DESENVOLVIMENTO**



2ª edição

Sistemas de país e salvaguardas socioambientais em Instituições de Financiamento do Desenvolvimento: Análise do sistema brasileiro e caminhos para o Novo Banco de Desenvolvimento

Conectas Direitos Humanos

São Paulo, Brasil

Maio de 2018

Conectas Direitos Humanos

Conectas foi fundada em 2001 como um esforço coletivo de profissionais, acadêmicos e ativistas. Baseada no Brasil, operamos em todo o cenário do Sul Global para monitorar e mobilizar agendas internacionais de direitos humanos. O programa Desenvolvimento e Direitos Socioambientais busca a responsabilização do Estado e das empresas por violações de direitos humanos e ambientais decorrentes de atividades econômicas de larga escala.

Autores: Caio de Souza Borges¹ e Julia Cortez da Cunha Cruz²

Revisado por: Joana Nabuco

Este estudo contou com o generoso apoio fornecido pela Oxfam Brasil



OXFAM
Brasil

Conectas Direitos Humanos

Av. Paulista, 575, 19º andar, Bela Vista, São Paulo/SP

www.conectas.org

conectas@conectas.org



SISTEMAS DE PAÍS
E SALVAGUARDAS
SOCIOAMBIENTAIS
EM INSTITUIÇÕES DE
FINANCIAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO:
**ANÁLISE DO SISTEMA
BRASILEIRO E CAMINHOS
PARA O NOVO BANCO
DE DESENVOLVIMENTO**

Sumário

8	RESUMO		
9	AGRADECIMENTOS		
10	ABREVIATURAS		
11	APRESENTAÇÃO		
<hr/>			
15	SUMÁRIO EXECUTIVO		
		▶ Brasil: governança do sistema socioambiental em cinco casos de infraestrutura	17
		▶ Desafios para um maior uso de sistemas de país	19
		▶ Lições e caminhos para o NDB	20
		▶ Recomendações	22
<hr/>			
23	INTRODUÇÃO		
<hr/>			
29	PARTE I SISTEMAS DE PAÍIS: A CONSTRUÇÃO DE UM CONSENSO	Antecedentes históricos	32
<hr/>			
37	PARTE II ABORDAGENS DE BANCOS MULTILATERAIS E NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	Sistemas de país nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs)	38
		▶ Banco Mundial	38
		▶ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	41
		▶ Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB)	45
		▶ Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)	47
		▶ Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB)	48
		▶ Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)	49
		Sistemas de país nos bancos nacionais de desenvolvimento: o caso do BNDES	51
<hr/>			

57	PARTE III SISTEMA DOMÉSTICO BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM A PARTIR DE CASOS	Estado atual da governança socioambiental para grandes projetos de infraestrutura nos setores de energia e transporte no Brasil: cinco casos	56
		▸ A Usina Hidrelétrica de Belo Monte	57
		▸ O Complexo Industrial e Portuário de Suape (CIPS)	75
		▸ Ferrogrão	82
		▸ Usina Hidrelétrica de Teles Pires	86
		▸ Parque Eólico de Aracati	91

95	PARTE IV FAZENDO MAIOR USO E FORTALECENDO OS SISTEMAS DE PAÍS: CAMINHOS PARA O NDB	Perspectivas críticas sobre as abordagens de sistemas de país em instituições de financiamento do desenvolvimento	96
		▸ Banco Mundial: Empréstimo de Desenvolvimento Programático para Gestão Ambiental Sustentável (Brasil)	96
		▸ BNDES: Rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos - Parque TIPNIS (Bolívia)	98
		▸ Desafios para o uso e fortalecimento de sistemas de país	100

109	LIÇÕES E CAMINHOS PARA O NDB
------------	-----------------------------------------

114	RECOMENDAÇÕES AO NDB
------------	---------------------------------

117	CONCLUSÕES
------------	-------------------

Resumo

Este estudo aborda o uso de sistemas de país por instituições de financiamento do desenvolvimento (IFDs), com foco nos sistemas socioambientais. Apresenta-se o histórico de surgimento da abordagem e o processo de construção do consenso em torno da necessidade de maior uso de sistemas de país, dentro de uma agenda de efetividade do desenvolvimento.

Compara-se a abordagem de sistemas de país em matéria socioambiental de sete IFDs: seis bancos multilaterais e um banco nacional de desenvolvimento. Para cada um deles, buscou-se entender o histórico do compromisso de maior uso de sistema de país para a avaliação e mitigação de impactos socioambientais, além dos objetivos, a governança e os instrumentos de integração e fortalecimento de tais sistemas, na área socioambiental. O estudo também se debruça sobre o sistema de um país específico: o Brasil. Investigou-se o estado atual da governança socioambiental com base em cinco estudos de caso, abrangendo diferentes tipos de empreendimentos nos setores de energia e transporte/logística, analisando-se normas, políticas e práticas aplicáveis a cada um deles.

Por último, guiando-se pela jovem instituição criada pelos BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), discutem-se desafios e oportunidades para que este faça um maior uso de sistemas de país e aprimore o desenho e a implementação de soluções inovadoras para o fortalecimento dos sistemas de país socioambientais sob uma ótica de Cooperação Sul-Sul.

As análises mostraram que as iniciativas visando maior uso e fortalecimento de sistemas de país em questões socioambientais por IFDs têm apresentado resultados aquém dos desejados pela presença de quatro grandes desafios: i) Desajustes entre os instrumentos de planejamento e apoio financeiro e as medidas de fortalecimento dos sistemas nacionais; ii) Limitações para lidar com casos de retrocessos no sistema doméstico; iii) Falhas nas metodologias de mensuração dos benefícios e resultados do uso de sistema de país; e iv) Incoerências e riscos adicionais nos casos em que há intermediários financeiros.

O desafio maior para o NDB é não se fechar em uma visão restritiva sobre seu papel potencial, enquanto parceiro do desenvolvimento, de garantir um alto nível de proteção socioambiental, sem prejuízo dos princípios da soberania e da horizontalidade. Nesse sentido, as características únicas do NDB, como sua estrutura de políticas enxuta e seu compromisso com a soberania, são a um só tempo fatores de atenção e uma oportunidade única para o desenvolvimento de métodos e instrumentos inovadores que permitam avaliar a capacidade dos clientes de manter seus próprios padrões e compromissos. Ao mesmo tempo, podem possibilitar pôr em marcha soluções eficazes de superação de fragilidades para possibilitar um desenvolvimento calcado em projetos transformadores e verdadeiramente sustentáveis.

Palavras-chave: sistemas de país; efetividade do desenvolvimento; financiamento do desenvolvimento; Novo Banco de Desenvolvimento - NDB; infraestrutura.

Agradecimentos

Esse relatório contou com contribuições valiosas de um grupo de indivíduos e organizações. Nossos primeiros agradecimentos são para Fernanda Papa e Katia Maia (Oxfam Brasil) pelo seu apoio contínuo a organizações brasileiras e internacionais dedicadas a integrar o financiamento do desenvolvimento ao desenvolvimento humano e sustentável. Anteriormente, a Conectas Direitos Humanos e a Oxfam Brasil trabalharam conjuntamente em uma variedade de temas, a incluir o impacto do financiamento do desenvolvimento e de medidas de austeridade em direitos humanos.

Nathalie Beghin (INESC) revisou cuidadosamente uma primeira versão do relatório e compartilhou importantes reflexões sobre a experiência da sociedade civil brasileira no monitoramento das Instituições de Financiamento do Desenvolvimento e as implicações políticas da abordagem de sistema de país. Brent Millikan (International Rivers) contribuiu com o desenho das perguntas de pesquisa e foi fundamental na identificação do problema de pesquisa e elaboração de recomendações inovadoras. Laura Waisbich generosamente dividiu um pouco do seu conhecimento aprofundado sobre Cooperação Sul-Sul e política internacional. Paulo Esteves (BRICS Policy Center) gentilmente aceitou escrever a apresentação do relatório.

Orgulhamo-nos de fazer parte da Coalizão Regional por Transparência e Participação desde 2017. A Coalizão tem sido um espaço para troca de ideais e articulação de ações comuns relacionadas às Instituições de Financiamento ao Desenvolvimento e seu papel na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos. Agradecemos particularmente ao Ricardo Perez (DAR), Francisco Rivasplata (DAR), Vanessa Cueto (DAR), Vanessa Torres (Ambiente y Sociedad), Silvia Molina (CEDLA) e Sofía Jarrín (CDES).

Tchenna Maso (MAB), Luísa Belfort (Fórum Suape) e o Movimento Xingu Vivo para Sempre nos auxiliaram imensamente com os estudos de caso. Traci Romine (Mott Foundation) apoia entusiasticamente o trabalho de organizações que abordam questões de financiamento do desenvolvimento, inclusive o trabalho da Conectas nesta área. Gretchen Gordon e Gonzalo Roza (Coalizão para os Direitos Humanos no Desenvolvimento) ofereceram apoio incalculável para o estabelecimento de uma plataforma de diálogo entre a sociedade civil e o NDB. Os membros do Grupo de Trabalho sobre os BRICS da Coalizão para os Direitos Humanos no Desenvolvimento nos deram a oportunidade de realizar discussões esclarecidas sobre uma variedade de assuntos relacionados ao financiamento do desenvolvimento e ao NDB.

Também somos gratos aos pessoal e agentes do NDB por sua abertura a um diálogo de alto nível com as organizações da sociedade civil, especialmente ao Sergio Suchodolski, Daniel Couto Silva, Alexey Kosarev e Svetlana Nikitina. Ludmila Vidigal, do Ministério da Fazenda do Brasil, generosamente discutiu questões abordadas neste relatório, além de tantas outras, em inúmeras reuniões em Brasília e em um workshop realizado em São Paulo com grupos da sociedade civil brasileira (em abril de 2018).

Todos os erros e omissões que permanecerem são exclusivamente de responsabilidade da Conectas Direitos Humanos.

Abreviaturas

ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente	IEG – Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial
ADB – Banco Asiático de Desenvolvimento (Asian Development Bank)	ISA – Instituto Socioambiental
AIIB – Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank)	INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
Atradius DSB – Atradius Dutch State Business (Banco Estatal Holandês)	IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento	LAI – Lei de Acesso à Informação
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	LI – Licença de Instalação
BMDs – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento	LO – Licença de Operação
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul	LPs – Licença Prévia
CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina	NCB – Licitação Nacional Competitiva (National Competitive Bidding)
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos	NDB/NBD – Novo Banco de Desenvolvimento
CIEL – Centro de Direito Internacional do Meio Ambiente	ODA – Assistência Oficial ao Desenvolvimento
CIPS – Complexo Industrial e Portuário de Suape	ONG – Organização Não Governamental
CLPI – Consulta Livre, Prévia e Informada	OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos	OIT – Organização Internacional do Trabalho
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente	OPCS – Política Operacional e Serviços aos Países
CSS – Cooperação Sul-Sul	PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
CtIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos	PCN – Ponto de Contato Nacional
DPL – Empréstimo do Tipo Programático (Development Policy Loan)	PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente	PPI – Programa de Parcerias e Investimento
EIA – Estudo de Impacto Ambiental	PPP – Parceria Público Privada
ESF – Marco Ambiental e Social (Environmental and Social Framework)	RAS – Relatório Ambiental Simplificado
ESPMU – Escola Superior do Ministério Público	RUCs – Reassentamentos Urbanos Coletivos
FUNAI – Fundação Nacional do Índio	SEM DPL – Empréstimo de Política de Desenvolvimento Programático para Gestão Ambiental Sustentável (Programmatic Development Policy Loan for Sustainable Environmental Management)
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará
IFDs – Instituições de Financiamento do Desenvolvimento	SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
ICB – Licitação Internacional Competitiva (International Competitive Bidding)	SUAPE – Complexo Industrial e Portuário Suape
	UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Global Trade and Development Partnership for Effective Development Co-operation)

Prefácio

Paulo Esteves, Professor Associado IRI/PUC-Rio, Diretor – BRICS Policy Center,
Senior Fellow Institute for Advanced Sustainability Studies – Potsdam

► Os “Sistemas de País” no centro das transformações do financiamento internacional do desenvolvimento

O estudo “Sistemas de país e salvaguardas socioambientais em instituições de financiamento do desenvolvimento” é um importante avanço na compreensão das transformações dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento e seus impactos socioambientais. Com esse estudo, a Conectas apresenta uma contribuição ímpar tanto para a análise do impacto dos Novos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, quanto para o fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil engajadas com essa agenda.

Ao longo dos anos 2000, a emergência de novos agentes no campo da cooperação e do financiamento do desenvolvimento alterou de forma significativa as práticas dos agentes (Bancos de Desenvolvimento – nacionais, regionais e multilaterais – e agências de cooperação). As economias emergentes passaram a oferecer, ao mesmo tempo, alternativas e oportunidades para agentes envolvidos com o financiamento do desenvolvimento – particularmente aqueles engajados com o investimento em infraestrutura. De fato, muitos países de renda média constituíram o que ficou conhecido como “missing middle”³; um conjunto de países marcados por importantes gargalos em infraestrutura, sem acesso a fontes de financiamento concessional, e não necessariamente dispostos a ceder às condicionalidades e ao longo ciclo de vida das operações de crédito dos Bancos Multilaterais tradicionais. Esses países se constituíram em um importante mercado para novos Bancos Multilaterais como o NDB ou AIIB, mas também para bancos já consolidados como, por exemplo, a CAF. Como se vê, a demanda dos países de renda média foi, em larga medida, atendida pelos próprios países emergentes, seja por meio de seus bancos nacionais ou dos multilaterais aos quais se associaram.

Os efeitos do ímpeto renovado dos novos agentes do financiamento do desenvolvimento, não se resumiu, contudo, aos países de renda média. Ao longo da década de 2000, doadores tradicionais não deixaram de tecer críticas e vocalizar suas preocupações em relação aos impactos socioambientais de agentes como a China, Índia ou Brasil. Embora tais preocupações tivessem, no mais das vezes, fundamentos, muito claramente doadores tradicionais buscavam enquadrar os emergentes aos seus quadros regulatórios. De qualquer forma, como diz o ditado, se não pode

vencê-los, junte-se a eles. A crise de 2009 foi a ocasião para a convergência entre agentes tradicionais e emergentes.

Os investimentos em infraestrutura tornaram-se um elemento fundamental para a recuperação da crise financeira de 2009. Compuseram parte significativa dos pacotes de estímulo, mas também tema central de negociações em muitos fóruns internacionais, como o G20, o World Economic Forum e os BRICS. A questão-chave não era tanto o estímulo anticíclico, mas o engajamento de longo prazo dos agentes de desenvolvimento tradicionais e do setor privado no financiamento do desenvolvimento de forma geral e de infraestrutura em países de renda média.

A convergência entre países desenvolvidos e países emergentes teve sua face mais aparente nas políticas adotadas pelos bancos de desenvolvimento em relação às salvaguardas socioambientais, mas é muito mais profunda que essas políticas. A publicação das políticas de salvaguardas dos novos bancos de desenvolvimento foi acompanhada da revisão das mesmas políticas por parte do Banco Mundial. Embora em termos de volumes de recursos, o Banco Mundial seja hoje menos importante do que, por exemplo, o Banco Chinês de Desenvolvimento, ainda é uma referência para o tratamento das externalidades resultantes do investimento em desenvolvimento. Muito bem, a despeito das diferenças de escopo, um ponto reunia o Banco Mundial e os novos bancos: o uso de sistemas nacionais de proteção socioambiental, os chamados sistemas de país⁴. Como o estudo da Conectas relata (Parte II), as iniciativas do Banco Mundial na direção do uso intensivo dos “sistemas de país” data de 2004 e assinalou uma mudança importante em suas práticas. Existem pelo menos, duas interpretações para o consenso em torno dos sistemas de país. A primeira, afirma que a medida se enquadraria em um esforço para garantir a apropriação local e para o fortalecimento das instituições nacionais. Assim, o Banco Mundial e os chamados doadores tradicionais estariam se aproximando das práticas adotadas pelos países emergentes que proclamavam, então, o respeito à soberania e a não-intervenção em assuntos domésticos. A outra alternativa interpretativa, aponta para outra direção: tanto o Banco quanto os doadores tradicionais estariam se reposicionando para competir com os emergentes no financiamento do desenvolvimento, particularmente em obras de infraestrutura nas áreas periféricas do sistema internacional. Uma leitura do contexto em que a decisão pela ênfase nos “sistemas de país” foi adotada, parece apontar para essa direção.

Em 2015, seis Bancos Multilaterais de Desenvolvimento publicaram o relatório de "De bilhões a trilhões". O documento pode ser considerado um marco para uma nova onda de reformas orientadas para o mercado em todo o Sul Global. Após o despertar da crise financeira e o enfrentamento da crescente presença chinesa no mundo em desenvolvimento, o documento começou a abrir um novo caminho para os agentes financeiros ocidentais. A mobilização do investimento privado foi o caminho apontado para promover o desenvolvimento e enfrentar

os desafios da agenda pós-2015. O documento estabeleceu uma nova lógica segundo a qual a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a implementação do Acordo de Paris e da Agenda 2063 da União Africana requeriam o retorno do setor privado ao centro do financiamento do desenvolvimento. De Washington a Bruxelas, de Nova York a Pequim, podemos ouvir a receita: se precisamos ampliar os investimentos, precisamos nos concentrar na mobilização do setor privado. Recitar a mesma prescrição em todas as situações, em todas as reuniões, é o que transforma uma lógica em uma narrativa autoevidente ou, se quisermos, em um mantra. "De bilhões a trilhões" tornou-se um mantra que devemos enfrentar se quisermos entender a centralidade dos sistemas de país. A lógica por trás do mantra compreende três passos:

A. O descompasso entre oferta e demanda. Durante a última década, um forte consenso em torno da chamada lacuna de infraestrutura foi estabelecido. Em 2010, o Fórum Econômico Mundial estabeleceu sua agenda de "Infraestrutura Positiva", autoproclamada como uma "estrutura para revitalizar a economia global". Desde então, formuladores de políticas, empresas privadas, consultores internacionais e muitos acadêmicos enfatizam o descompasso entre oferta e demanda: enquanto os investimentos em infraestrutura são insuficientes, há um conjunto significativo de capital disponível, principalmente nos países desenvolvidos. Como um estudo recente divulgado por McKinsey aponta, há uma lacuna de US \$ 1 trilhão por ano em investimentos em infraestrutura:

*"Anos de subinvestimento crônico em áreas críticas como transporte, tratamento de água e redes elétricas estão agora alcançando países em todo o mundo, assim como a má alocação de recursos em muitos projetos anteriores. Se essas lacunas continuarem a crescer, elas poderão corroer o potencial de crescimento futuro e produtividade. Ao mesmo tempo, há muita liquidez nos mercados, com investidores buscando retornos estáveis a longo prazo. Por isso, é fundamental fazer com que o financiamento flua para projetos urgentes e necessários"*⁵

B. Diminuição do risco do investimento privado (de-risking): A razão por trás do descompasso entre oferta e demanda é atribuída aos riscos sempre implicados em projetos de infraestrutura. Embora associadas a características específicas do setor, como aumento de custos, as principais preocupações dizem respeito às questões políticas ou socioambientais: regulação, contestação política, deslocamento e reassentamento forçados. Portanto, a condição para atrair o setor privado é diminuir os riscos em duas frentes: a financeirização e a desregulamentação ou flexibilização. O estabelecimento de fundos de infraestrutura (públicos ou privados, mas na maioria das vezes combinados) é uma tendência que vai além de financiar projetos de infraestrutura específicos. Tais fundos constituem hoje um mercado em si mesmo, mobilizando fundos soberanos, fundos de pensão, ativos privados, seguradoras e assim por diante. Embora a

financeirização do setor de infraestrutura seja uma forma de reduzir o risco do investimento, pode não ser suficiente enfrentar riscos, particularmente em países de renda média. É aí que o problema da regulação entre em cena. Para enfrentar esse problema, o Banco Mundial apresentou uma solução que denominou “abordagem em cascata”⁶. Trata-se de um processo de tomada de decisão para mobilizar financiamento público ou concessional para apoiar o setor privado. O processo (i) prioriza soluções do setor privado sempre que possível; (ii) apoia reformas regulatórias sempre que necessário; e (iii) promove o financiamento combinado e oferece garantias para mercados de maior risco (com o uso, inclusive de recursos provenientes da Assistência Oficial ao Desenvolvimento).

C. Ênfase nos sistemas de país. Como apontado em diversos estudos, a abordagem do sistema de país é agora generalizada⁷. Como o presente estudo da Conectas aponta, os sistemas de país encontram-se primariamente referidos às estruturas de proteção socioambiental. Além disso, tais sistemas referem-se à gestão financeira pública. Assim, a regulamentação nacional (ou os sistemas de proteção socioambiental e de gestão financeira) tornou-se o ponto de interseção entre a abordagem em cascata e os sistemas de país e encontra-se agora sob significativa pressão de agentes internacionais e domésticos, interessados na atração de investimentos. De um lado, a abordagem em cascata toma as salvaguardas socioambientais como um risco adicional, apontando para a desregulamentação ou flexibilização (chamada de redução de risco), a fim de atrair os investimentos privados. Por outro lado, a ênfase nos sistemas de país enfatiza a centralidade da regulação e políticas públicas nacionais, gerando um espaço renovado para revisões e flexibilizações não apenas da regulação socioambiental, mas também dos processos de gestão financeira que incluem desde compras governamentais, tributos e remessa de lucros.

Os sistemas de país encontram-se assim no centro de uma estratégia renovada de financiamento do desenvolvimento que coloca em risco as salvaguardas socioambientais construídas nas últimas três décadas. Em nome da implementação de objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados (Agenda 2030, Agenda 2063 e Acordo de Paris), tal estratégia apresenta o enorme risco de acelerar os processos de precarização da vida na periferia do sistema internacional. O estudo “Sistemas de país e salvaguardas socioambientais em instituições de financiamento do desenvolvimento” apresenta não apenas um relato das políticas dos Bancos em relação aos sistemas de país, como seus efeitos no Brasil por meio da análise de uma série de projetos de infraestrutura no país. Nesse contexto de multiplicação das políticas de flexibilização, estudos como esse são urgentes e necessários.

Sumário Executivo

A comunidade internacional erigiu, nas últimas duas décadas, uma arquitetura jurídica e institucional para acomodar novas visões, princípios, terminologias, práticas e objetivos a respeito da melhor forma de realizar a cooperação para o desenvolvimento. Subjacente a esse marco está a ideia de que é preciso melhorar a qualidade - e não apenas a quantidade - dos fluxos de financiamento do desenvolvimento. Nesse contexto, um maior uso de sistemas de país emerge como aspecto central, pela sua potencialidade em proporcionar maior apropriação ("ownership"), aliando efetividade, agilidade e resultados de longo prazo. Sistemas de país podem ser entendidos como os arranjos e procedimentos nacionais em matéria de gestão financeira pública, contratos públicos, auditoria, monitoramento e avaliação, e procedimentos socioambientais.⁸

A emergência e gradual consolidação da Cooperação Sul-Sul, inclusive pela criação de novas instituições multilaterais de financiamento do desenvolvimento, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), confere novo ímpeto ao compromisso de fazer maior uso de sistemas de país.

O estudo explora o histórico, os desafios e as oportunidades para um maior uso de sistemas de país por instituições de financiamento do desenvolvimento (IFDs) em salvaguardas

socioambientais. Estas compreendem, para os fins deste estudo, as normas, procedimentos, instituições, agências de implementação e parâmetros internacionais assumidos pelo país tomador e que são relevantes para a avaliação, prevenção, mitigação e reparação de impactos socioambientais, incluindo impactos sobre direitos humanos.

A intenção de fazer maior uso de sistemas de país emerge do reconhecimento de que os países em desenvolvimento promoveram avanços significativos nas suas capacidades, na governança e na implementação de projetos e programas de desenvolvimento, e também na concepção de que o desenvolvimento será mais efetivo se for um processo apropriado pelos próprios países.

O uso de sistemas domésticos é permeado, contudo, por uma série de desafios. Como é avaliada a equivalência dos padrões domésticos em relação aos da instituição? Quais as ferramentas para o preenchimento de lacunas? Quais as garantias de transparência nos critérios de avaliação? Como se dá o monitoramento? Quais os instrumentos de cooperação adequados para fortalecer os sistemas domésticos para além de um projeto específico? Quais os remédios disponíveis para os casos em que um sistema de país sofre retrocessos? Quais os indicadores apropriados para medir o êxito ou as falhas dessa abordagem?

Nesse sentido, este estudo, além de fazer um breve resgate histórico, promove uma análise comparativa da abordagem de sistemas de país de diversas instituições. O estudo também realiza uma avaliação crítica do sistema de normas, políticas e instituições socioambientais do Brasil. O desempenho concreto do sistema socioambiental brasileiro é verificado por meio de cinco projetos de infraestrutura energética e de transportes.

Apontam-se caminhos para o NDB, criado pelos BRICS em 2015 com o propósito de financiar infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países emergentes e em desenvolvimento. Desde o início, os BRICS, e posteriormente o próprio NDB, manifestaram interesse no uso de sistemas domésticos como um princípio orientador das atividades da nova instituição. Apesar de, claramente, não ser o pioneiro, o NDB dá sinais de que pretende dominar e integrar essa abordagem de uma maneira mais transversal e em uma escala que a levaria a novos patamares.⁹

São propostos, portanto, mecanismos para uma atuação inovadora, eficaz e legítima do NDB no fortalecimento das capacidades institucionais dos parceiros de desenvolvimento, assegurando-se um alto nível de proteção de direitos humanos e ambientais e eficiência no uso dos recursos.

► Brasil: governança do sistema socioambiental em cinco casos de infraestrutura

Embora as políticas das instituições de financiamento do desenvolvimento (sobretudo os bancos multilaterais) estabeleçam critérios e procedimentos para avaliar os sistemas de país na prática, e não só a existência formal de leis e regulamentos, tal avaliação não raro exclui aspectos bastante relevantes da efetividade prática de um arcabouço socioambiental nacional e subdimensiona a probabilidade de inoperância das normas e a incapacidade dos órgãos públicos de garantir um integral cumprimento.

Por isso é importante que, para cada país, a metodologia de avaliação do desempenho na prática do sistema de país leve em consideração situações concretas. Nesse sentido, analisou-se o estado atual da governança socioambiental do Brasil com base em cinco estudos de caso, selecionados de modo a abranger diferentes tipos de empreendimentos nos setores de energia e transporte/logística, analisando normas, políticas e práticas aplicáveis a cada um deles.

Os casos demonstram que há alguns problemas recorrentes - tanto em relação a direitos colocados em risco, quanto em relação a lacunas nos sistemas de proteção. Em particular, a vulnerabilidade acentuada de povos indígenas

e comunidades tradicionais no contexto de megaprojetos de infraestrutura, assim como violações decorrentes de falhas no sistema nacional dedicado à sua proteção. Também são temas recorrentes os problemas no licenciamento ambiental, sobretudo a má qualidade,

insuficiência dos estudos de impacto e o recurso a técnicas legalmente questionáveis, como a tentativa de dividir o licenciamento para minimizar o impacto total do projeto sobre o território. Além disso, verifica-se a inefetividade de medidas de mitigação e compensação.

► **Tabela I - Problemas recorrentes em projetos de infraestrutura energética e de logística no Brasil**

	UHE Belo Monte	Complexo de Suape	Ferrogrão	UHE Teles Pires	Parque Eólico Aracati
Falhas no licenciamento ambiental	●	●	●	●	●
Problemas na avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos	●	●	●	●	●
Afetações a Unidades de Conservação ambiental	●	●	●		
Consulta livre, prévia e informada	●	●	●	●	
Problemas no reassentamento	●	●			●
Violação a direitos territoriais de PI e comunidades tradicionais	●	●		●	
Violações a direitos de crianças e adolescentes	●	●			
Negação do direito de acesso à informação	●	●	●	●	●
Violação ao direito à participação	●	●	●	●	●
Barreiras ao acesso à justiça	●	●		●	
Inadequação do marco das PPPs			●		
Efeitos negativos sobre as mudanças climáticas	●	●	●	●	
Outras violações de direitos humanos	●	●	●	●	●

► Desafios para um maior uso de sistemas de país

Além da análise comparada das abordagens de sistemas de país de seis bancos multilaterais de desenvolvimento – Banco Mundial, Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) – e um banco nacional de desenvolvimento – o BNDES – dois estudos de caso ilustraram os percalços para a operacionalização prática do uso de sistemas de país. O primeiro, um empréstimo do tipo programático (Development Policy Loan – DPL) concedido pelo Banco Mundial ao Brasil em 2010, revela as limitações que acometem iniciativas direcionadas ao fortalecimento do sistema de país em matéria socioambiental. O segundo, o financiamento do BNDES à rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos (“Parque TIPNIS”), na Bolívia, ilustra os efeitos adversos de abordagens excessivamente permissivas quanto ao uso dos sistemas nacionais e locais. Ambos os casos levaram a melhorias nas políticas e procedimentos das duas instituições e serviram para expandir o conhecimento prático sobre o que funciona ou não no uso de sistemas de país, possibilitando novas reformas.

Com base nas políticas e práticas das sete instituições de financiamento do desenvolvimento analisadas, na avaliação do desempenho do sistema socioambiental brasileiro aplicado a cinco projetos de infraestrutura energética e de logística, e nos dois estudos de caso

mencionados, o trabalho identificou cinco grandes desafios para um maior uso de sistemas domésticos no financiamento do desenvolvimento:

- **Desajustes entre os instrumentos de planejamento e apoio financeiro e as medidas de fortalecimento dos sistemas nacionais:** Há uma incongruência entre os princípios e objetivos das instituições quanto ao uso de sistema de país e os instrumentos de planejamento e apoio financeiro. Isso prejudica a análise do arcabouço doméstico para averiguação de equivalência às salvaguardas internacionais e o desenho de iniciativas de fortalecimento e preenchimento de lacunas pelos empréstimos programáticos, assistência técnica ou condicionantes contratuais em projetos específicos. As análises mostraram que um instrumento como a estratégia de parceria de país pode expor uma visão sobre os pontos críticos e as oportunidades de melhoria que não necessariamente refletem os aprendizados extraídos de casos concretos, sobretudo em projetos de alto impacto de infraestrutura.

- **Limitações do processo de remediação para casos de retrocessos no sistema doméstico:** Os procedimentos para lidar com mudanças – e casos de retrocessos – nos sistemas de países são bastante homogêneos entre as instituições analisadas e, em seu conjunto, insuficientes para fazer frente ao dinamismo com que normas e práticas são alteradas num contexto nacional. O caso brasileiro revela que sistemas de país podem sofrer retrocessos de diversas formas, não se limitando a uma reforma legal ou regulatória, mas também via uma deliberada escolha de drenar

a capacidade dos órgãos socioambientais, tornando inoperantes os comandos normativos. As instituições também não contemplam o papel da sociedade civil na denúncia sobre medidas de retrocesso que possam significar uma violação ao compromisso de manutenção da “equivalência” do arcabouço doméstico.

• **Falhas nas metodologias de mensuração dos benefícios e resultados do uso de sistema de país:** A análise de pilotos de sistemas de país a respeito de salvaguardas socioambientais do Banco Mundial mostrou que não foram percebidas melhorias permanentes no sistema de salvaguardas doméstico dos países mutuários. Em financiamentos programáticos, como o SEM DPL ao Brasil, houve discordância entre as partes sobre o papel do empréstimo em melhorar a governança socioambiental. Sem aprimoramentos de longo prazo, acentua-se o trade-off entre os riscos de curto prazo e os benefícios de longo prazo no uso de sistemas de país, levando ao desestímulo de maior engajamento nessa abordagem pelas duas partes (tomador e provedor).

• **Incoerências e riscos adicionais nos casos em que há intermediários financeiros:** A canalização de recursos por meio de instituições domésticas, como bancos nacionais de desenvolvimento, poderia gerar efeitos positivos, na medida em que possuem conhecimento das regras e práticas. Mas as políticas e práticas socioambientais dos agentes locais também têm suas próprias deficiências, que poderiam ser sanadas com instrumentos adequados. Mas os casos mostram que as instituições multilaterais falham na sua

due diligence acerca do arcabouço dos intermediários financeiros, criando riscos e impactos adicionais. No mesmo sentido, a prática demonstra que a utilização de intermediários tende a dificultar o acesso à informação e o engajamento da sociedade civil.

• **Vulnerabilidade de direitos frente a projetos de alta prioridade:** A análise dos casos demonstra que falhas recorrentes no sistema brasileiro de proteção socioambiental relacionam-se com a ausência de efetivação e monitoramento de parâmetros de direitos humanos. Não se trata apenas da não aplicação de boas práticas de gestão, mas da flexibilização de garantias individuais e coletivas. Por exemplo, enquanto audiências públicas costumam ocorrer no âmbito do licenciamento, o direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado é sistematicamente negligenciado. Essa ausência de uma abordagem baseada em direitos é especialmente relevante em relação a projetos entendidos como prioridades nacionais – visto que, nesses casos, mesmo o Judiciário tende a se restringir como instância capaz de garantir direitos sob ameaça.

► Lições e caminhos para o NDB

As lições extraídas do estudo de benchmark e da realidade de projetos de infraestrutura no Brasil aplicam-se, inicialmente, às operações das instituições de financiamento do desenvolvimento em países que possuem um estágio de desenvolvimento econômico similar e um arcabouço de normas e instituições socioambientais próximos ao do maior país latino-americano.

Mas há aprendizados extensíveis a todos os países em desenvolvimento. De qualquer modo, a atenção às particularidades locais é essencial, porque não há fórmula única.

• **A sustentabilidade de projetos de infraestrutura não é garantida mesmo quando o sistema é avançado:** O caso brasileiro mostra que um olhar pontual ou restritivo é fonte de riscos. Mesmo em um país de renda média com um sistema socioambiental relativamente bem desenvolvido no plano normativo, são várias as falhas de governança e as lacunas na aplicação prática que concorrem para a insustentabilidade de investimentos em infraestrutura, com projetos que apenas seguem adiante porque atropelam o rito do licenciamento ou retiram das comunidades o direito à consulta e participação. Nessas circunstâncias, emerge uma forte percepção de que as leis e instituições que as aplicam são seletivas.

• **Governança socioambiental deve ser vista em toda a sua complexidade:** É preciso, portanto, que a análise do sistema de país observe o nível de desenvolvimento institucional, a participação da sociedade civil, o acesso à informação, a idoneidade dos marcos legais, regulatórios e de políticas, o nível de aplicação e cumprimento dos padrões ambientais e a capacidade de gestão socioambiental do setor público. E ir além para considerar o acesso à justiça, o direito à liberdade de expressão e manifestação e tantos outros que podem ser restringidos para abrir espaço político e jurídico para grandes projetos de infraestrutura.

• **A importância de mecanismos de adequação e resposta rápida:** A efetividade da gestão socioambiental depende da existência de mecanismos de resposta rápida que adequem o sistema de proteção aos desafios de cada projeto. Tais instrumentos devem permitir a solução de problemas relacionados à implementação de medidas de prevenção e mitigação (e, inclusive, a denúncia de sua não implementação), ao surgimento de impactos não previstos, à adaptação a novas circunstâncias (como a instalação de outro empreendimento na região), e à resolução de conflitos. Embora a necessidade de monitoramento contínuo e de mecanismos de denúncia e reclamação já seja conhecida, o caso brasileiro demonstra que sua relevância é acentuada em contexto no qual o sistema nacional é avançado, porém marcado por falhas de governança e problemas de implementação. O descolamento do cronograma de projetos com o cumprimento de medidas de proteção socioambiental causa danos evitáveis, que são maximizados pela inexistência de mecanismos não judiciais efetivos e pelos obstáculos de acesso à justiça.

• **Ausência de abordagem baseada em direitos:** A lógica de sistemas de país poderia auxiliar a superar esse desafio, por meio do fortalecimento de instituições de proteção a direitos e a colaboração em favor da efetivação de compromissos internacionalmente estabelecidos em matéria de direitos humanos. No entanto, a análise das políticas indica que não tem sido esse o caminho trilhado, sendo notável a ausência do vocabulário de direitos e da busca por resultados que reflitam uma visão holística de desenvolvimento.

• **O NDB enfrentará desafios próprios para pôr em prática sua visão de sistemas de país:**

Características distintivas do NDB podem criar empecilhos adicionais à efetividade de sua abordagem de país. Entre elas, o caráter enxuto de sua política socioambiental, que dificulta a identificação de benchmark, e seu compromisso fundamental com a soberania e horizontalidade, que pode criar impasses para a adoção de necessárias ações de preenchimento de lacunas. Tais traços únicos são, a um só tempo, fatores de atenção e oportunidades, a depender do apetite do NDB em adotar mecanismos adicionais.

► **Recomendações**

O NDB pode aproveitar uma série de ferramentas para melhorar a experiência do uso de sistemas de país, de modo alinhado a normas nacionais e internacionais ambientais e de direitos humanos, como a utilização de tecnologia, das estruturas organizacionais em nível nacional (escritórios locais) e a realização de diagnósticos conjuntos com os países em um espírito de horizontalidade. Destacam-se, além dessas medidas, as seguintes recomendações:

• **Construção de um arcabouço robusto, consistente e integrado de sistema de país,** para assegurar alinhamento estratégico e operacional em todas as esferas de atuação, incluindo estratégias de país, políticas operacionais e instrumentos de apoio financeiro. Uma abordagem integrada pressupõe análise e tratamento adequado de questões como a parti-

cipação cidadã, o acesso à justiça, a transparência de órgãos públicos, as normas ambientais, a responsabilização do setor privado e a governança socioambiental (capacidade fiscalizatória efetiva, poder de aplicar sanções etc.).

• **Exigência de devida diligência em direitos humanos,** de modo a garantir que danos socioambientais sejam prevenidos e/ou mitigados, e que possíveis impactos a direitos humanos e ambientais sejam monitorados, reportados e reparados. A primeira etapa da devida diligência, a avaliação de impacto em direitos humanos, pode partir de diagnóstico conjunto, realizado pelo banco, Estado e partes interessadas em etapa anterior à implantação de projetos específicos, visando ressaltar as áreas em que o banco poderia cooperar - de modo horizontal, livre de condições - com seus clientes para fortalecer as normas, procedimentos e políticas existentes relevantes para as suas atribuições.¹⁰

• **Adoção de uma estratégia de fortalecimento de capacidades de atores locais,** incluindo estímulo à adoção de políticas e processos e fornecimento de meios institucionais e financeiros. Além de agências do Estado, a estratégia deve ser destinada ao setor privado e, em particular, à sociedade civil.¹¹ Comunidades e ONGs devem ter acesso a formação técnica e a informação específica sobre projetos e processos, assim como a possibilidade de atuar em espaços de tomada de decisão, implementação, comunicação e avaliação.

Introdução

Introdução

No âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento (multilateral e bilateral), a relação “doador-receptor” tem sido historicamente caracterizada pela exigência de adequação, pelo país receptor, aos procedimentos e normas do provedor. Na posição de devedores, os países receptores, ao tomarem emprestados recursos de agências de financiamento do desenvolvimento, normalmente adquirem a obrigação de observar políticas estritas sobre uma série de questões, como a contratação de bens e serviços, a gestão contábil dos fundos, a seleção de consultorias especializadas e a prevenção e mitigação de impactos socioambientais. Caso descumpram tais compromissos, os países tomadores estão sujeitos a sanções contratuais, como o vencimento antecipado da dívida, a aplicação de multas e mesmo o término do contrato.¹²

A imposição de condições unilaterais aos contratos de financiamento tem como justificativa tradicional o baixo desenvolvimento dos próprios padrões normativos e regulatórios dos receptores (baixas capacidades institucionais) e o imperativo de salvaguardar os recursos operados pelas instituições contra desvios e corrupção, contribuindo assim para a boa gestão dos projetos. No entanto, esse tipo de abordagem traz consequências indesejadas, como a duplicação de tarefas e controles e a inefetividade dos projetos e programas.

Os estudos aplicados à prática do desenvolvimento mostraram que, para ser mais efetiva, a cooperação para o desenvolvimento deveria adotar uma postura mais deferente para com as prioridades e estratégias nacionais de desenvolvimento. Além disso, a obtenção de melhores resultados também teria de passar pelo fortalecimento das instituições do país destinatário, bem como das suas estruturas de governança e capacidades institucionais.

Para incorporar o compromisso amplamente compartilhado de garantir maior apropriação (“ownership”) dos países sobre suas próprias estratégias e prioridades de desenvolvimento, a comunidade internacional ergueu um arcabouço político e jurídico que reorganizou a governança entre os atores e fixou as bases para a concretização de novos objetivos do desenvolvimento. No centro dessa nova agenda está o compromisso de fortalecer os sistemas internos dos países, e conseqüentemente fazer maior uso deles. Sistemas de país podem ser entendidos como os arranjos e procedimentos nacionais em matéria de gestão financeira pública, contratos públicos, auditoria, monitoramento e avaliação, e procedimentos sociais e ambientais.¹³

A intenção de fazer maior uso de sistemas de país está ligada ao reconhecimento de que os países em desenvolvimento promoveram avanços significativos nas suas capacidades, na governança e

na implementação de projetos e programas de desenvolvimento, e também da concepção de que a obtenção de resultados duradouros e de longo prazo é uma responsabilidade compartilhada entre doadores e tomadores – ou, como se refere na atualidade, entre os parceiros do desenvolvimento.

O uso de sistemas domésticos é permeado, contudo, por uma série de desafios. Como é avaliada a equivalência dos padrões domésticos em relação aos da instituição? Quais as ferramentas para o preenchimento de lacunas? Quais as garantias de transparência nos critérios de avaliação? Como se dá o monitoramento? Quais os instrumentos de cooperação adequados para fortalecer os sistemas domésticos para além de um projeto específico? Quais os remédios disponíveis para os casos em que um sistema de país sofre enfraquecimento? Quais os indicadores apropriados para medir o êxito ou as falhas dessa abordagem?

Este estudo propõe-se a indicar caminhos para o aprimoramento da abordagem de sistemas de país pelas instituições de financiamento do desenvolvimento (IFDs) em matéria de salvaguardas socioambientais. Estas compreendem, para os fins deste estudo, as normas, procedimentos, instituições, agências de implementação e parâmetros internacionais assumidos pelo país tomador e que são relevantes para a avaliação, prevenção, mitigação e reparação de impactos socioambientais, incluindo impactos sobre direitos humanos.

Para isso, o estudo realiza uma análise comparativa da abordagem de sistemas de país de sete bancos de desenvolvimento (sendo seis instituições multilaterais e uma nacional) e uma avaliação crítica do sistema de normas, políticas e instituições socioambientais do Brasil, relevantes no contexto de projetos de infraestrutura energética e de transportes/logística. O objetivo é o de contribuir com o debate sobre o uso de sistemas de país, apontando para os riscos e oportunidades, além das possibilidades de aprimoramento da governança da utilização dos sistemas domésticos.

A intenção de produzir esta publicação tomou forma a partir da observação do nascimento e consolidação da mais nova instituição multilateral de financiamento do desenvolvimento, o Novo Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank* - NDB). O NDB foi criado pelos BRICS em 2015 com o propósito de financiar infraestrutura e desenvolvimento sustentável em países emergentes e em desenvolvimento. Desde o início, os BRICS, e posteriormente o próprio NDB, demonstraram seu desejo de incorporar o uso de sistemas domésticos como um princípio orientador das atividades da nova instituição. Apesar de não ser o pioneiro na prática de utilização de sistemas de país, o NDB dá sinais de que pretende integrar essa abordagem de uma maneira mais transversal e em uma escala que a levaria a novos patamares.¹⁴

As características distintivas do NDB podem criar empecilhos adicionais à efetividade de sua abordagem de país. Entre elas, o caráter enxuto de sua política socioambiental, que dificulta a

identificação dos padrões de referência (*benchmark*), e seu compromisso fundamental com a soberania e horizontalidade, que pode criar impasses para a adoção de necessárias ações de preenchimento de lacunas. Tais traços únicos são, a um só tempo, fatores de atenção e oportunidades, a depender do apetite do NDB em adotar mecanismos adicionais. Portanto, entende-se que há uma oportunidade única de indicar caminhos realmente sustentáveis baseados no melhor conhecimento e nas boas práticas existentes.

Apesar de estar em franco processo de consolidação e expansão de suas atividades, o NDB ainda é uma instituição jovem. Aproveitando-se desta oportunidade, são propostos mecanismos para uma atuação inovadora, eficaz e legítima do NDB no fortalecimento das capacidades institucionais dos países, assegurando-se um alto nível de proteção de direitos humanos e ambientais e eficiência no uso dos recursos.

O maior desafio que se impõe com este esforço é o de reorganizar o debate sobre como o financiamento para o desenvolvimento deve ser moldado no século XXI a partir de novas óticas, que não estejam presas a concepções arraigadas sobre a cooperação, mas que leve em consideração a evolução pela qual o mundo passou nas últimas décadas e as transformações políticas, econômicas e sociais que explicam a crescente multipolaridade da atual ordem global. O caminho que se propõe não ignora o histórico de relações assimétricas que levaram a cooperação internacional a ser caracterizada por condicionalidades unilaterais impostas a uma das partes (usualmente, o país em desenvolvimento).¹⁵

No entanto, acredita-se que é possível aliar os esforços de aumento da efetividade e agilidade dos projetos com a garantia de que não haverá o enfraquecimento da agenda do desenvolvimento sustentável nem dos direitos humanos. Nesse sentido, é importante notar que a grande maioria dos países é signatária dos principais instrumentos universais e regionais sobre proteção ambiental e de direitos humanos, razão pela qual ignorar as obrigações contidas em tais instrumentos seria contraditório com o objetivo declarado do uso de sistemas de país, que aparece como uma das principais metas para o alcance de resultados duradouros além de projetos específicos. De fato, o fortalecimento dos sistemas de país tem sido apontado como um dos princípios essenciais para um quadro de análise de infraestrutura sustentável, embora ocupe um papel central no desenho e implementação de projetos transformacionais.¹⁶

O estudo está dividido em quatro partes, além desta introdução, das conclusões e recomendações.

A **Parte I** apresenta os antecedentes históricos que levaram à consolidação do compromisso de maior uso de sistemas de país pelas instituições de financiamento do desenvolvimento. Ex-põe-se como o uso de sistemas de país ocupa um lugar de destaque entre os elementos da agenda de “efetividade do desenvolvimento”, que ganhou densidade institucional e jurídica com o advento do Consenso de Monterrey (2002). Discute-se também os sistemas de país à luz dos princípios e práticas da Cooperação Sul-Sul (CSS), modalidade de cooperação entre os países do Sul ancorada em compromissos políticos de não intervenção em assuntos domésticos, respeito à soberania e obtenção de benefícios mútuos.

A **Parte II** descreve a abordagem de sistema de país de seis bancos multilaterais de desenvolvimento - Banco Mundial, Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) - e um banco nacional de desenvolvimento, o brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A **Parte III** se debruça sobre um sistema de país específico, o Brasil. A análise investiga o estado atual da governança socioambiental com base em cinco estudos de caso, selecionados de modo a abranger diferentes tipos de empreendimentos nos setores de energia e transporte/logística, analisando normas, políticas e práticas aplicáveis a cada um deles. Conforme se verá, os casos demonstram que há alguns problemas recorrentes - tanto em relação a direitos colocados em risco, quanto em relação a lacunas nos sistemas de proteção. Em particular, a vulnerabilidade acentuada de povos indígenas e comunidades tradicionais no contexto de megaprojetos de infraestrutura faz com que a análise se foque constantemente sobre esses direitos - assim como violações decorrentes de falhas no sistema nacional dedicado a sua proteção. Também são temas recorrentes os problemas no licenciamento ambiental, sobretudo a má qualidade e/ou insuficiência dos estudos de impacto e a inefetividade de medidas de prevenção, mitigação e compensação.

A **Parte IV** apresenta, inicialmente, uma perspectiva crítica sobre a experiência acumulada das instituições de financiamento do desenvolvimento no uso e fortalecimento de sistemas de país, com base em uma revisão da própria avaliação interna das instituições sobre seus projetos relativos a sistema de país, visões da sociedade civil e dois estudos de caso. O primeiro é um empréstimo programático do Banco Mundial (“*Development Policy Loan*”) para o Brasil, e o segundo trata de um financiamento do BNDES à rodovia do Parque TIPNIS, na Bolívia. Em seguida, apontam-se caminhos para o NDB com base nas experiências e aprendizados. São propostas recomendações para uma atuação inovadora do NDB, levando-se em conta sua posição única de maior expoente das profundas transformações pelas quais a cooperação para o desenvolvimento atravessa no Século XXI.

Parte I
Antecedentes
históricos



Sistema de país: a construção de um consenso

Nas décadas seguintes à reconstrução da governança global do pós-Guerra, a cooperação para o desenvolvimento passou por profundas transformações, dentre as quais uma das mais importantes foi a proliferação de agências de fomento ao desenvolvimento bilaterais e multilaterais, assim como a entrada de novos e poderosos atores privados e organizações não governamentais (ONGs). A diversificação dos atores no campo do desenvolvimento trazia consigo uma promessa de realização mais rápida dos objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados.

Mas, por outro lado, ela acarretou uma indesejada fragmentação no campo, com implicações concretas para os países, sobretudo os que mais necessitam da ajuda externa. A ausência de uma padronização dos requerimentos aplicáveis à aprovação, monitoramento e avaliação dos projetos e programas sobrecarregou as instituições domésticas. As exigências e controles dos doadores, muitas vezes duplicados e burocráticos, levaram os países destinatários a dedicar considerável parte de seus recursos (humanos, financeiros, técnicos etc.) apenas para compreender os requerimentos e formatar a prestação de contas às peculiaridades de cada doador individual. Além disso, enquanto alguns países tinham de responder a dezenas de doadores, outros eram “esquecidos” pelas agências de cooperação.¹⁷

Diante desse cenário de fragmentação, os resultados da ajuda ao desenvolvimento ficaram substancialmente aquém do esperado, não obstante o volume de financiamento dedicado à ajuda ao desenvolvimento ter visto uma trajetória ascendente no período de vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2015).

Os estudos aplicados à prática do desenvolvimento mostraram que apenas mais volume não traria melhores resultados. Para ser mais efetiva, a cooperação para o desenvolvimento deveria adotar uma postura mais deferente para com as prioridades e estratégias nacionais de desenvolvimento. Além disso, impactos mais substantivos seriam sentidos com o fortalecimento das instituições do país destinatário, bem como das suas estruturas de governança e capacidades institucionais.

► Antecedentes históricos

Para fazer frente ao desafio de melhorar a qualidade – e não apenas a quantidade – da ajuda ao desenvolvimento, a comunidade internacional estabeleceu, nas últimas duas décadas, uma

nova “parceria global para o desenvolvimento”, com o propósito de buscar soluções para a crescente complexidade da cooperação internacional para o desenvolvimento.¹⁸

Com base em uma agenda movida pelo objetivo de garantir a “efetividade da ajuda ao desenvolvimento” (ver Box I, abaixo), uma nova arquitetura jurídico-institucional foi montada de modo a acomodar novas visões, princípios, terminologias, práticas e objetivos sobre a melhor forma de realizar a cooperação para o desenvolvimento. Uma série de acordos paradigmáticos, que ganharam o status de “consensos”, elencou as medidas necessárias para facilitar o diálogo político e promover uma harmonização das práticas de cooperação para o desenvolvimento.¹⁹

Os principais instrumentos desse arcabouço são: o relatório da I Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento de Monterrey (2002), a Declaração de Paris sobre a Efetividade do Desenvolvimento (2005), a Agenda de Ação de Accra (2008) e a Parceria de Busan para a Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva (2011). Mais recentemente, os princípios e objetivos delineados nos documentos das fases anteriores foram reafirmados, juntamente com a adição de novos componentes, pela Agenda de Ação de Addis Abeba (2015), resultante da III Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, na cidade de Addis Abeba, Etiópia, em 2015. Esta última estabeleceu os mecanismos para o financiamento da ambiciosa Agenda 2030, que lançou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), um conjunto de 17 (dezesete) objetivos com 169 metas para uma melhoria do bem-estar da presente e das futuras gerações, em áreas como educação, saúde, segurança pública, igualdade de gênero, trabalho decente, alimentação, acesso à justiça, infraestrutura, preservação dos ecossistemas marinhos e fluviais e mudanças climáticas.²⁰

Tais instrumentos delinearam princípios fundamentais para um desenvolvimento mais efetivo: apropriação (“ownership”); alinhamento com políticas e uso de sistemas nacionais; coordenação de doadores; responsabilização mútua; e transparência. Além disso, eles estão ancorados no princípio da solidariedade, que se desdobra em três elementos centrais: i) consecução de objetivos comuns, ii) igualdade e iii) reciprocidade de deveres e obrigações.²¹

A Declaração de Paris, por exemplo, estabelece compromissos para a padronização das práticas de ajuda ao desenvolvimento, a apropriação local do processo de desenvolvimento e maior uso de sistemas de país. A Agenda de Ação de Accra, que visava aprofundar a implementação do consenso de Paris, articulou três eixos temáticos sob os quais as ações deveriam ser desenvolvidas: i) apropriação, ii) parcerias inclusivas e iii) entrega de resultados. No bojo de todas as medidas estava o compromisso de desenvolvimento das capacidades, isto é, da habilidade dos países em gerir o seu próprio futuro, garantido o direito de escolha de prioridades de acordo com seus próprios interesses e estratégias de desenvolvimento.²²

► **Box I:**

A Agenda de Efetividade da Ajuda ao Desenvolvimento

O Consenso de Monterrey (2002), visto como a "gênese moderna da agenda de efetividade da ajuda ao desenvolvimento",²³ lançou o alicerce sobre o qual os acordos subsequentes desenvolveram e aprofundaram o rol de medidas necessárias para se atingir uma maior efetividade do desenvolvimento.

Em seu conjunto, os consensos e planos de ação, desde Monterrey até Adis Abeba, delimitaram os seguintes componentes fundamentais da agenda de efetividade da ajuda ao desenvolvimento:

- 1. Harmonização de políticas e práticas:** padronização e convergência entre os padrões aplicáveis a áreas como controle da boa gestão do uso dos recursos e gestão socioambiental.
- 2. Desvinculação da ajuda:** desatrelar o apoio à exigência de que o receptor adquira bens e serviços do provedor, ou de um número limitado de agentes previamente escolhidos.
- 3. Uso de sistemas domésticos:** uso dos arranjos, normas, instituições e políticas domésticas, e não somente dos padrões dos financiadores.
- 4. Apropriação:** países receptores devem ter maior controle sobre seu futuro e as suas prioridades e estratégias de desenvolvimento devem ser respeitadas.
- 5. Melhoria e mensuração dos resultados:** medir a efetividade pelos resultados, com base em indicadores mutuamente acordados.

Fonte: Williams-Elegbe (2017).

Como se pode ver pelo quadro ao lado, o uso de sistemas de país é um componente chave da agenda de efetividade da ajuda ao desenvolvimento. O uso mais sistemático de sistemas de país pode ser visto como um corolário do princípio da apropriação (“ownership”) e do compromisso de criação e/ou fortalecimento das capacidades locais. De fato, percebida a inefetividade e a ineficiência de impor aos receptores controles duplicados e, em alguns casos, colidentes, além do efeito negativo sobre a accountability doméstica, o maior uso de sistemas de país emerge como uma alternativa para incentivar os atores a realizar a transição para uma menor dependência dos mecanismos de desenvolvimento dos doadores, e simultaneamente estimular a criação de ferramentas para o fortalecimento das capacidades locais.

Uma definição de sistemas de país os descreve como os “arranjos e procedimentos nacionais em matéria de gestão financeira pública, contratos públicos, auditoria, monitoramento e avaliação, e procedimentos sociais e ambientais”.²⁴ Segundo Williams-Elegbe²⁵, os instrumentos da agenda de efetividade – de Monterrey a Busan – apostaram no uso de sistemas de país pela sua capacidade de propiciar o auxílio aos países receptores para que desenvolvam seus sistemas domésticos (gestão de finanças públicas, licitações, padrões socioambientais etc.), aperfeiçoando assim os resultados da ajuda ao desenvolvimento.

► **A emergência e consolidação da Cooperação Sul-Sul**

Em paralelo com a refundação da arquitetura internacional da cooperação para o desenvolvimento nos moldes descritos anteriormente, um outro fenômeno tem contribuído para reorientar as premissas e os objetivos que norteiam a cooperação entre os países, reverberando no debate sobre o uso de sistemas de país. Trata-se da consolidação de um marco de cooperação ao desenvolvimento entre os países do “Sul”, a que comumente se refere por Cooperação Sul-Sul (CSS).

A CSS tem raízes históricas na Conferência de Bandung (1955), quando países da “periferia global” se reuniram para articular estratégias comuns de atuação internacional, que seriam pautadas por valores como a não-interferência em assuntos internos de outros países e a necessidade de desenvolver relações horizontais entre países subdesenvolvidos, baseadas na cooperação e na ideia de reciprocidade.²⁶ Após esse marco inicial, a Conferência de Buenos Aires (1978), representa outro momento histórico na institucionalização das práticas da CSS. O Plano de Ação de Buenos Aires, resultado das discussões realizadas nessa conferência, desenvolve o conceito de cooperação técnica baseado na reciprocidade e na horizontalidade, dois dos pilares dessa modalidade de cooperação.²⁷

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 1986, representa outro marco importante para entender a construção do arcabouço inter-

nacional sobre a Cooperação Sul-Sul. Na sua dimensão internacional, o direito ao desenvolvimento estabelece que os Estados devem adotar medidas – individual e coletivamente – para criar um ambiente que permita, nos planos internacional e nacional, a plena realização do direito ao desenvolvimento²⁸. O direito ao desenvolvimento inseriu uma dimensão ética e solidária à cooperação internacional, que pôde ser instrumentalizada pelos países em desenvolvimento para fortalecer o regime jurídico da cooperação para o desenvolvimento, no qual se localizam os já tratados consensos de Monterrey (2002) e Paris (2005). Sob esse novo marco, a cooperação deve ser desenvolvida no regime de “responsabilidades compartilhadas”, de modo que os países em desenvolvimento assumam seu papel primário na promoção do desenvolvimento, mas também detenham o direito de demandar que os princípios da transparência e responsabilização se apliquem aos provedores, (sejam eles outros governos, sejam instituições financeiras internacionais).²⁹

Segundo o Documento da Conferência de Alto Nível de Nairóbi (2009), a CSS pode ser conceituada como “um esforço comum dos povos e países do Sul, que deve ser buscado como expressão da solidariedade Sul-Sul e como estratégia para independência econômica e autossuficiência do Sul com base em seus objetivos comuns e solidariedade”.³⁰

Na literatura, a CSS foi definida como:

*Uma ampla gama de interações que inclui o alinhamento de posições em espaços multilaterais de negociação, a promoção do comércio Sul-Sul, a formação de coalizões políticas e redes, a construção de espaços regionais de integração, a concessão de financiamento externo em condições mais favoráveis, o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais (científicas, tecnológicas e técnicas) e respostas à situação de crise.*³¹

A CSS funciona, portanto, como uma moldura jurídica, política e institucional dentro da qual os países do Sul desenvolvem políticas, planos, programas e ações de cooperação em agendas temáticas tão diversas como a saúde, agricultura, educação, pesquisa e tecnologia e financiamento.

A CSS não é completamente isolada da cooperação do desenvolvimento “tradicional”. De fato, há inclusive formas de cooperação triangular, caracterizadas por inter-relações entre as duas modalidades.³² No entanto, a CSS implica práticas de financiamento distintas que fazem dela um marco transformador da cooperação ao desenvolvimento em aspectos não apenas simbólicos, mas também materiais, ontológicos e normativos.³³

Alguns elementos distinguem a Cooperação Sul-Sul da “tradicional”. Em primeiro lugar, a Cooperação Sul-Sul ganhou densidade institucional e normativa a partir de acordos políticos firmados fora do marco da “Assistência Oficial ao Desenvolvimento” (“Official Development Assistance”), cujo fórum por excelência é o Comitê sobre a Efetividade do Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como visto, as conferências de Bandung e Buenos Aires, realizadas fora da alçada da OCDE, foram marcos da formação e consolidação de coalizões dos países periféricos e “não alinhados”, que não obstante sua condição subordinada nas instituições da ordem global, foram capazes de articular suas demandas nos espaços institucionais supranacionais.

Além disso, ao pautar-se por princípios como a soberania, a não intervenção em assuntos domésticos e os benefícios mútuos, a CSS promove uma ressignificação de concepções arraigadas sobre a prática da cooperação para o desenvolvimento. Entre elas, a rejeição à imposição de condicionalidades políticas, econômicas e democráticas como contrapartida aos recursos destinados ao desenvolvimento e a transformação do sentido da ajuda condicionada na cooperação para o desenvolvimento.

Em suma, a criação de um arcabouço jurídico e político sobre o desenvolvimento na virada do milênio, além da ascensão da Cooperação Sul-Sul, foi gradualmente fazendo ceder uma concepção verticalizada e assimétrica da relação “provedor-cliente”/”doador-receptor” para dar lugar a um novo consenso que prega o uso de leis, regras, instituições, procedimentos nacionais, subnacionais e setoriais como uma condição sine qua non para um desenvolvimento efetivo. Nesse contexto, a lógica de maior uso de sistema de país, além de vislumbrar melhor apropriação e eficiência, impõe-se também como uma condição fundamental para o incremento da accountability, por submeter o uso dos recursos ao crivo dos procedimentos e das instituições de controle do país receptor, como nos casos de aprovação legislativa do orçamento público proposto pelo Executivo.³⁴

Assim, mesmo diante das reservas postas desde o início ao maior uso de sistema de país, como a possibilidade de aumento dos desvios causados por corrupção e dificuldades para corrigir casos de má-gestão, doadores, receptores e “parceiros no desenvolvimento” passaram a concentrar esforços e recursos para viabilizar concretamente a transição para um “pleno” uso dos sistemas domésticos, ou ao menos ao incremento significativo de sua utilização.

É nesse contexto que os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs), apoiados nas metodologias de implantação e mensuração de sistemas de país, e com liderança do Banco Mundial, iniciaram seus projetos de uso de sistema de país em áreas consideradas essenciais para a efetividade do desenvolvimento: gestão das finanças públicas, licitação competitiva nacional, salvaguardas socioambientais, licitação competitiva internacional e seleção de consultorias.³⁵

Parte II
Abordagens de
bancos multilaterais
e nacionais de
desenvolvimento

2

Sistemas de país nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs)

► Banco Mundial

O Banco Mundial é um importante criador e irradiador de normas sobre o financiamento do desenvolvimento. Ao longo de sua história, suas políticas operacionais viraram referência de boa prática em temas como a gestão financeira, contábil e socioambiental de projetos e programas.

Com os objetivos declarados de aumentar o impacto sobre o desenvolvimento (em termos de eficiência, qualidade e pontualidade), aumentar a apropriação pelo país de programas e projetos de desenvolvimento, facilitar a harmonização e simplificar e reduzir os custos³⁶, o banco introduziu, em 2004, propostas abertas à consulta pública sobre a transição para o uso de sistemas de país. O Banco Mundial introduziu a lógica de sistema de país inicialmente nas áreas de gestão financeira (contabilidade, relatórios financeiros, auditoria) e licitação nacional competitiva (“National Competitive Bidding” ou “NCB”). Em seguida, a instituição engatou um piloto para contratações de bens e serviços (2008–2011) em editais internacionais (“International Competitive Bidding” ou “ICB”) e seleção internacional de consultorias. As razões declaradas para o uso de sistemas de país na aquisição de bens e serviços (licitações) compreendia: i) apropriação local (“ownership”), ii) harmonização dos fluxos de assistência para o desenvolvimento, e iii) redução de custos.³⁷

Em relação às salvaguardas socioambientais, o Banco Mundial iniciou um projeto piloto de dois anos de sistemas nacionais em 2005³⁸, para os casos em que eles fossem considerados equivalentes ao quadro de políticas de salvaguarda aplicável do Banco e nos quais as práticas, a capacidade e o histórico de implementação do país fossem vistos como satisfatórios, de acordo com as normas e políticas da instituição. Em seguida ao anúncio, organizações da sociedade civil e representantes do setor privado levantaram questionamentos e preocupações, algumas das quais foram posteriormente corroboradas por auditorias e revisões da própria instituição, como se discute mais à frente. As objeções incluíam:

- Risco de rebaixamento dos padrões existentes do próprio Banco Mundial (“race to the bottom”);
- Imposição de ônus financeiros e administrativos aos países tomadores, em contraposição à redução dos custos para o próprio banco;

- Afrouxamento dos controles anticorrupção e incentivo ao mau uso dos recursos;
- Desestímulo à participação de parceiros privados nos contratos.

O banco definiu sistema de país, em um de seus documentos sobre o tema, como “instituições de implementação nacionais, subnacionais ou setoriais de um país e leis, regulamentos, regras e procedimentos aplicáveis”.³⁹

Mesmo diante das críticas, o Banco Mundial prosseguiu com 12 projetos-piloto em 9 países: Romênia, Butão, Gana, Jamaica, Tunísia, Índia, África do Sul, Uganda e Marrocos. À alegação de que a abordagem de sistema de país resultaria em projetos submetidos a salvaguardas socioambientais mais frágeis, o Banco Mundial argumentava que tais riscos seriam compensados por benefícios garantidos por meio de fortalecimento das leis, políticas, regras e procedimentos do país além da implementação de capacidades locais.⁴⁰

O piloto de sistema de país em salvaguardas socioambientais se estruturou a partir de três etapas básicas dentro de um teste de equivalência e aceitabilidade⁴¹:

1.	2.	3.
Avaliação dos sistemas de salvaguarda relevantes do país para determinar a equivalência, entendida como a capacidade de alcançar os objetivos das políticas operacionais aplicáveis e a aderência estrita aos padrões ali inscritos⁴²;	Revisão das práticas de implementação das instituições relevantes do país e seu histórico e capacidade de aplicar esses procedimentos na realidade concreta;	Preenchimento de lacunas nas leis, regulamentos, regras e procedimentos, bem como na implementação prática, por meio de acordos formais refletidos nos contratos e na documentação do projeto

Em janeiro de 2008, o Conselho de Administração do banco aprovou a proposta de incrementar progressivamente o uso de sistema de país em nível de projeto para níveis subnacionais e nacionais, estendendo a abrangência também para todos os veículos e agências paraestatais envolvidas na implementação dos projetos.⁴³ Nessa fase, o Banco conduziria uma Revisão do Diagnóstico de Salvaguardas (“Safeguard Diagnostic Review”), também com o intuito de

averiguar a equivalência e a aceitabilidade. Mas o teste de equivalência nesse caso difere do realizado no nível do projeto, porque visa apenas a aferir se os sistemas de salvaguardas socioambientais do país tomador atingem os objetivos e aderem aos princípios do conjunto de políticas operacionais aplicáveis. Ou seja, a avaliação de consistência entre as salvaguardas do banco e o sistema de país em nível nacional não leva em consideração cada padrão constante das políticas de salvaguardas, mas tão somente um alinhamento amplo de objetivos e princípios. A análise de aceitabilidade se restringe, contudo, às políticas operacionais que passaram no teste da equivalência.

Em agosto de 2016, após um longo processo que contou com centenas de consultas ao redor do mundo, o Banco Mundial finalizou a revisão de suas políticas de salvaguardas socioambientais. A atualização das políticas seria, na visão do banco, uma resposta às novas e variadas demandas de desenvolvimento e desafios que surgiram ao longo do tempo. Entre eles, o de promover uma maior harmonização com as práticas de instituições congêneres e de incorporar novas práticas a uma realidade na qual os países tomadores tornaram-se mais experientes e capacitados para lidar com desafios do desenvolvimento.⁴⁴ Esses objetivos são bastante sinérgicos com os princípios e objetivos fundamentais do “novo pacto global para o desenvolvimento” discutido anteriormente.

Na visão do próprio Banco Mundial, o arcabouço atualizado distribui de maneira mais coerente as obrigações entre o banco e os clientes e promove avanços na transparência, não discriminação, inclusão social, participação pública e *accountability*.⁴⁵ Entidades da sociedade civil demonstraram um certo grau de ceticismo quanto ao alcance desses objetivos, sobretudo pela ausência de um compromisso firme com o respeito aos direitos humanos, sem o qual não há garantias de que os projetos irão de fato observar parâmetros como a não discriminação e *accountability*.

Sob a justificativa de promover maior racionalização, o novo arcabouço socioambiental condensou em um único documento todas as políticas operacionais até então vigentes em matéria socioambiental. Nesse sentido, é importante notar que o compromisso com um maior uso do sistema socioambiental do país tomador na avaliação, desenvolvimento e implementação de projetos aparece como um requisito a ser observado pelo próprio banco em projetos do tipo “*project finance*” e na avaliação e gestão de riscos e impactos socioambientais. O uso de sistema de país, sob o novo marco, será discutido bilateralmente nessas circunstâncias, desde que haja a possibilidade de abordar os riscos e impactos do projeto e permitir que o projeto atinja objetivos de maneira “materialmente consistente” com os padrões socioambientais do próprio banco.⁴⁶

Segundo o novo arcabouço, as áreas identificadas para fortalecimento podem ser abordadas em relação a projetos específicos ou por meio de intervenções mais amplas e estratégicas voltadas para as instituições do país.⁴⁷ O Banco se dispõe a realizar um diagnóstico do sistema

doméstico, a pedido do tomador, que não vincula futuras decisões de investimentos, mas pode servir de base para ações de fortalecimento, construção de capacidades e aproveitamento do arcabouço nacional em projetos específicos.⁴⁸ Nos casos em que forem identificados pontos de melhoria ou lacunas, o banco afirma que irá trabalhar com o país tomador para identificar e acordar medidas e ações específicas do projeto para abordar essas lacunas e fortalecer o arcabouço do país. Os compromissos assumidos serão parte integrante do Plano de Compromisso Ambiental e Social.

► Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Pelo que se extrai de suas políticas e de sua visão corporativa, o BID apresenta uma concepção marcadamente estratégica sobre o uso e fortalecimento de sistemas de país em salvaguardas socioambientais. Essa abordagem possui desdobramentos em diferentes níveis de planejamento e atuação.

No plano mais estratégico de realização de sua missão corporativa, o BID afirma que a questão ambiental se insere transversalmente nas atividades de programação e definição de estratégias de país. Essa inserção da temática ambiental como eixo definidor de ações estratégicas e prioritárias seria um reflexo da inclusão, em 1994, do meio ambiente como uma área prioritária para a realização do seu mandato, junto com a redução da pobreza e o desenvolvimento social.⁴⁹ Isso se deu no processo do seu Oitavo Aumento Geral de Recursos.

Ao nível das políticas operacionais, a Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (2005) do BID possui disposições específicas que foram construídas para cumprir com a missão delineada no plano estratégico, entre elas algumas ações que são bastante sinérgicas com a ideia de aprimoramento de sistemas nacionais visando seu maior uso e uma maior efetividade do desenvolvimento, como: (i) fortalecimento de marcos jurídicos e regulatórias relacionadas ao meio ambiente; (ii) fortalecimento de instituições de fiscalização ambiental; (iii) melhoria da qualidade ambiental das operações financiadas pelo Banco; (iv) abordagem de questões de transparência e acesso à informação ambiental e consulta às partes interessadas; (viii) garantia do controle de qualidade e realização de avaliações de impacto ambiental; e (ix) fomento à educação e capacitação ambiental.⁵⁰

Nesse contexto, o instrumento de análise ambiental do país é tratado como uma ferramenta para gerar informações relevantes e para respaldar o desenvolvimento de documentos programáticos.⁵¹ Essa análise ambiental deve ter caráter estratégico focado em setores e áreas de grande relevância no relacionamento do Banco com o país.⁵² Além disso, a análise ambiental considera

diversos aspectos relevantes, entre eles o estado da governança ambiental, cujos componentes incluem o nível de desenvolvimento institucional, a participação da sociedade civil, o acesso à informação, a idoneidade dos marcos legais, regulatórios e de políticas, o nível de aplicação e cumprimento dos padrões ambientais e a capacidade de gestão ambiental do setor público.⁵³

► **Definição de Análise Ambiental de Países pelo BID**⁵⁴

Análise de nível estratégico focada no estabelecimento de prioridades ambientais para orientar sua eficaz integração transversal nas áreas decisivas de desenvolvimento econômico e social, bem como melhorias nas áreas relevantes de gestão ambiental. Pode assumir a forma de avaliações rápidas com metas focalizadas ou mais completas, com consultas bem elaboradas.

Atuando em parceria com o país, o BID discute formas de abordar de maneira intersetorial os temas ambientais principais, incluindo os aspectos sociais relacionados à análise ambiental.⁵⁵ Assim, espera-se que seja incrementada a possibilidade de uso de sistemas de países desde o início da elaboração da estratégia de países, sob diretrizes como a flexibilidade e o olhar estratégico e orientado ao processo (não um fim em si mesmo).⁵⁶ As oportunidades de uso de sistemas domésticos passam, contudo, pelo crivo do marco de gestão de riscos da instituição, entre eles o risco setorial (setores sensíveis, como infraestrutura, extrativas, petróleo e gás), o risco de políticas (marco de políticas inadequado, como legislação ineficaz) e o risco de governança (capacidades baixas, falta de fiscalização, corrupção etc.).⁵⁷

O uso de sistemas nacionais é visto expressamente como um possível risco ambiental. As políticas do BID possuem, portanto, diretrizes específicas para orientar o uso de sistemas de países. Segundo diretiva interna⁵⁸, o uso de sistemas nacionais se aplicará quando o banco determinar que os sistemas do país mutuário são equivalentes ou superiores aos requisitos do banco. Essa equivalência será analisada de acordo com cada uma das salvaguardas pertinentes à operação selecionada. O Banco será responsável por determinar tal equivalência e sua aceitabilidade, e por monitorar o cumprimento da política.⁵⁹

Importante ressaltar que a estratégia de sistemas nacionais do BID abrange os sistemas "fiduciários" de gestão financeira, de aquisições de bens e serviços (licitações) e os sistemas de "efetividade do desenvolvimento" de planejamento, monitoramento e avaliação e salvaguardas ambientais e sociais. Por ocasião do nono aumento de capital, o BID se comprometeu a fazer um maior uso de sistemas de país. Em 2009, o Conselho de Administração do BID aprovou a estratégia de sistema de país, que se baseia em dois pilares: (i) distinção entre o enfoque de "fortalecimento" dos sistemas nacionais e o "uso" de tais sistemas, com o fortalecimento das atividades realizadas principalmente com vistas à validação de maior uso desses sistemas em projetos financiados pelo Banco; e (ii) os principais componentes de sistemas complexos são desagregados, reforçados e monitorados separadamente.⁶⁰

► Definição e procedimentos para a implementação de sistemas de país no BID

O BID define sistemas nacionais de salvaguardas como o "conjunto de leis, regulamentos, instituições e procedimentos que os países aplicam atualmente como parte de sua gestão ambiental".⁶¹ O procedimento para o uso de sistemas nacionais submete-se aos seguintes procedimentos:⁶²

1.

Critérios de elegibilidade:

Inicialmente, apenas projetos de categoria B e C são elegíveis. O uso é restrito a operações específicas e individuais. Para toda e qualquer operação, o tomador deverá solicitar a substituição de salvaguardas específicas.

2.

Análise de equivalência:

considera-se um sistema de país equivalente frente a uma salvaguarda específica se ele cumpre com os objetivos e adere aos princípios operacionais pertinentes à referida salvaguarda. Nesta fase, a ênfase é em instrumentos jurídicos, como leis, regulamentos e procedimentos de fiscalização;

3.

Análise de aceitabilidade:

concentra-se nas práticas de aplicação, histórico de desempenho e capacidade das instituições de por em prática, fazer cumprir e aplicar princípios operativos das salvaguardas em questão.

Indo além da análise ambiental, o BID também se comprometeu a realizar apoio direcionado ao financiamento de operações de gestão ambiental e a realizar assistência técnica aos países mutuários. Os objetivos do apoio compreendem, entre outros, a melhoria da governabilidade, o desenvolvimento de políticas e a formação de capacidades institucionais de caráter ambiental. As atividades passíveis de financiamento incluem a melhoria da legislação e normas ambientais, o fortalecimento de instituições, a capacitação, educação e governabilidade ambiental em todos os níveis.⁶³ Os instrumentos financeiros para essas operações englobam os empréstimos ao setor público, fundos específicos de mandato ambiental, fundos para assistência técnica voltados para a criação de “bens públicos regionais”, financiamento ao setor privado, cooperação técnica não reembolsável e cofinanciamento com outros doadores.⁶⁴

Como ferramentas de monitoramento da “transversalidade” da questão ambiental, o BID reafirma a necessidade de desenvolver indicadores que capturem a contínua aderência aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Essas ferramentas teriam aplicação especial à atividade de análise ambiental de país, para capturar mudanças relevantes. Nesse sentido, a Estratégia de Meio Ambiente do BID prevê que deve ser dada particular atenção à avaliação da capacidade e governança ambiental do país, abrangendo, por exemplo, o nível de desenvolvimento institucional, a participação da sociedade civil, o acesso à informação, a adequação do regime jurídico e regulatório, a fiscalização sobre o cumprimento e observância de padrões ambientais e a capacidade do setor público em termos de gestão ambiental.⁶⁵ No âmbito de projetos específicos, os relatórios de conclusão dos projetos devem conter uma síntese das lições aprendidas com a experiência em concreto.⁶⁶ Para isso, o BID se compromete a desenvolver metodologias por meio de colaborações entre departamentos internos.

Se, durante a execução do projeto, identifica-se uma redução do grau de equivalência e aceitabilidade de uma maneira incompatível com os requisitos contratuais, devido, por exemplo, a alterações nas leis nacionais aplicáveis, a um relaxamento na regulação ambiental ou a uma diminuição da capacidade das instituições responsáveis, tais circunstâncias podem constituir motivo para declarar a quebra de contrato e adotar os procedimentos do BID aplicáveis a tais situações.⁶⁷ Por outro lado, o mutuário pode solicitar uma revisão da análise de equivalência e aceitabilidade, caso entenda que houve alterações positivas. Nesses casos, leva-se ao crivo do Conselho de Administração.⁶⁸

► Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB)

Alguns anos após o começo do piloto do Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) também adotou um marco para o uso de sistemas nacionais, pelo qual seria avaliada a "equivalência" e a "aceitabilidade" nos níveis nacional, subnacional, setorial ou de agência para se trabalhar com os mutuários. O marco fundamental é a Política de Salvaguardas de 2009⁶⁹, que atualizou o arcabouço de modo semelhante ao que fez o Banco Mundial em 2016, em termos de condensar todas as políticas em um único documento. Na nova política, o ADB reconheceu o reforço dos sistemas de salvaguardas por país como um objetivo em si, para que tais sistemas atinjam os padrões de referência estabelecidos pelas boas práticas internacionais.⁷⁰

O ADB define sistemas de país como políticas, práticas, marcos legais e instituições que um país dispõe a fim de evitar, minimizar ou mitigar os impactos ambientais e sociais potencialmente prejudiciais das atividades de desenvolvimento.⁷¹ O banco vê o uso de sistemas de país como uma forma de reduzir os custos de transação, melhorar a apropriação e ajudar a garantir a sustentabilidade a longo prazo de atividades de desenvolvimento.⁷²

O ADB busca disponibilizar uma série de informações relevantes sobre sua abordagem de sistema de país. Pelo que está acessível ao público, vê-se que o banco promove ativamente discussões em torno do tema e presta assistência técnica aos países para fortalecimento de seus respectivos sistemas domésticos. Quanto a esta última atividade, o ADB relata o desembolso de US\$ 38,185 milhões para fortalecer e implementar efetivamente os sistemas de país desde a aprovação da política de salvaguardas em 2009, englobando vinte e sete projetos. Na prática, o Banco Mundial também presta uma série de serviços aos países que poderiam ser enquadrados como voltados para o objetivo de melhoria dos sistemas de país, notadamente por meio da linha de Empréstimos do Tipo Programático (Development Policy Loans - DPLs). No entanto, não foi possível encontrar informações sistematizadas sobre a concessão de financiamentos e a prestação de assistência técnica sob um recorte específico de fortalecimento dos sistemas de país dos países-membros.

No âmbito desta última atividade, o ADB aprovou e implementou um projeto abrangente que teve como um de seus resultados a elaboração de uma metodologia para avaliar os sistemas domésticos.⁷³ A metodologia foi construída a partir de rodadas de diálogo com os parceiros do desenvolvimento (isto é, os países mutuários) e outras instituições de financiamento do desenvolvimento (como o Banco Mundial), a análise dos sistemas de alguns países, a elaboração de estudos de caso e consultas com outras partes interessadas (como a sociedade civil).

► **Assistência técnica para o fortalecimento de sistemas de país: A experiência do ADB com dois projetos regionais**

O ADB informa a execução de pelo menos dois projetos em nível regional de assistência técnica para fortalecimento de salvaguardas socioambientais nos países.

O Projeto “Strengthening Country Safeguard Systems” (Fortalecimento dos Sistemas de Salvaguarda País, em português) (TA 6285) vigorou entre 2005 e 2010 e dedicou US\$ 1,5 milhão à preparação de estudos de caso, análises e consultas para a identificação de lacunas normativas, políticas e institucionais e oportunidades de aperfeiçoamento. O objetivo era o de melhorar a capacidade dos países de desenvolver, implementar e aplicar salvaguardas ambientais e sociais através de sistemas nacionais fortalecidos, no longo prazo. Um dos produtos do projeto foi o relatório sobre o sistema de salvaguardas ambientais das Filipinas, elaborado em parceria com o Banco Mundial. Outro foi o desenvolvimento de metodologias para a avaliação de sistemas de país.

O Projeto “Strengthening and Use of Country Safeguard Systems” (Fortalecimento e Uso dos Sistemas de Salvaguarda de País, em português) (TA 7566), que teve sua vigência entre 2010 e 2017, alocou US\$ 10 milhões no fortalecimento e efetiva implementação de sistemas de salvaguardas nos países. Suas áreas de abrangência incluíam o desenvolvimento de capacidades, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento social e cooperação e integração regional. O projeto envolveu a realização de consultas internas, consultorias, oficinas, treinamentos, criação, troca e disseminação de conhecimento e iniciativas de coordenação com outras agências de financiamento. Foram aprovados 29 subprojetos cujas atividades englobaram várias ações, como a elaboração de diagnósticos, a avaliação de capacidades institucionais, a realização de treinamentos e workshops e a elaboração de diretrizes, manuais e regras e a revisão de legislações. Por meio desses casos concretos, foi possível (i) avaliar as lacunas nos marcos legais ou na capacidade de implementação e recomendar medidas para o seu preenchimento; (ii) preparar manuais e diretrizes para agências governamentais e unidades de implementação de projetos; e (iii) conduzir atividades de capacitação.

► Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)

A gestão socioambiental do Banco de Desenvolvimento da América Latina (originalmente, Corporação Andina de Fomento) se ancora fortemente sobre os sistemas de país. Nesse sentido, sua estratégia ambiental possui como objetivos fundamentais gerar e melhorar de maneira permanente normas, espaços e processos que garantam à instituição uma gestão ambiental e social responsável, e apoiar países acionistas na conservação e uso sustentável tanto de seus recursos naturais como de seus ecossistemas.⁷⁴ Para operacionalizar estes objetivos, foi criado o Sistema de Gestão Ambiental e Social de Operações, baseado em análises ambientais e sociais e em um conjunto de salvaguardas.

Em 2010, o CAF publicou Estratégia Ambiental,⁷⁵ que detalhava quatorze salvaguardas, as quais eram abrangentes e pouco específicas, se assemelhando mais a princípios do que às salvaguardas de outros bancos multilaterais. Dentre elas, eram particularmente importantes a salvaguarda 1, que determinava o cumprimento da legislação nacional,⁷⁶ e a salvaguarda 4, que visava fortalecer instituições domésticas.⁷⁷ O documento dava continuidade à abordagem que o banco havia utilizado historicamente, que havia atraído uma série de críticas por parte da sociedade civil. De fato, a principal vantagem do CAF sobre outros bancos multilaterais (especialmente o Banco Mundial e o BID) foi identificada como a agilidade de seus procedimentos e a flexibilidade de suas exigências, características atribuídas à ausência de políticas socioambientais robustas.⁷⁸

Assim, embora a missão e os pronunciamentos públicos do banco enfatizassem a sustentabilidade de suas operações, o *modus operandi* em relação à gestão de impactos socioambientais consistia em uma confiança implícita no mutuário, combinada à delegação de responsabilidade sobre a matéria.⁷⁹ De fato, não obstante a existência de lacunas em sistemas de países latino-americanos, uma análise de 22 projetos financiados pela CAF até 2008 demonstrou que em apenas dois projetos a capacidade institucional doméstica foi considerada preocupante (indicando a necessidade de medidas de fortalecimento) e que mesmo nesses casos as ações de construção de estrutura local foram insuficientes.⁸⁰ Se somava a esse contexto a ausência de políticas claras de transparência, acesso à informação, participação e monitoramento.⁸¹

Nos últimos anos, identifica-se um movimento de mudança, que parece indicar uma transição da transferência total de responsabilidades em direção a um arcabouço que combina critérios internacionais de gestão socioambiental com o respeito a sistemas domésticos.⁸² De fato, as Salvaguardas Ambientais e Sociais publicada pelo CAF em 2016 são mais detalhadas e precisas, indicando critérios e caminhos de implementação.⁸³ Embora ainda haja deferência a normas e métodos locais, foram definidos instrumentos e critérios de qualidade.⁸⁴ Chama a atenção, ainda, a referência expressa a direitos humanos.⁸⁵ Faz-se necessário, agora, analisar de que modo

essas alterações têm produzido (ou não) impactos positivos sobre a prevenção, mitigação e remediação a violações de direitos humanos e ambientais no âmbito dos projetos financiados.

O CAF também desenvolve, junto aos países acionistas, programas especializados em meio ambiente (especialmente em relação à mudança climática), apoiando iniciativas locais, regionais e nacionais. Nesse sentido, o banco visa contribuir “para o fortalecimento do setor em seus países acionistas através de investimento ambiental em suas operações, créditos ao setor ambiental e assistência técnica não reembolsável em várias iniciativas ambientais”.⁸⁶

► Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB)

O AIIB adotou uma combinação de salvaguardas e abordagem de sistema nacional, combinando um arcabouço ambiental e social mais “tradicional” com a intenção de fazer uso dos sistemas nacionais sempre que possível.⁸⁷

Para o AIIB, o sistema de gestão ambiental e social do cliente inclui aspectos do marco político, legal e institucional do país no qual o projeto está localizado, que são relevantes para os riscos e impactos ambientais e sociais do mesmo. Isso inclui instituições de implementação nacionais, subnacionais, setoriais ou corporativas; leis, regulamentos, regras e procedimentos aplicáveis; e a capacidade de implementação; assim como os acordos internacionais em que o membro é parte.⁸⁸ Vê-se, portanto, que o AIIB inclui dois elementos que não são explicitamente tratados em muitas das outras instituições: os marcos de políticas e práticas corporativas e os tratados internacionais.

Na mesma linha de praticamente todas as demais instituições, o AIIB pode fazer uso de partes selecionadas do sistema doméstico do país, ressaltando-se que o banco mantém o seu papel de supervisão na fase de implementação dos projetos.⁸⁹

De modo interessante, o AIIB enuncia expressamente que o uso dos sistemas do cliente não obsta o acesso das partes interessadas afetadas aos mecanismos de queixa dos projetos ou ao mecanismo de supervisão e compliance do banco.⁹⁰ No histórico do uso de sistema de país pelo Banco Mundial, uma das principais preocupações levantadas pela sociedade civil foi exatamente a criação de barreiras para o acesso das comunidades ao seu Painel de Inspeção.

Na abordagem de sistema de país do AIIB, os sistemas de gestão ambiental e social do cliente poderão ser usados no todo ou em parte do projeto. Para isso, o AIIB afirma que irá realizar a revisão dos sistemas sociais e ambientais do cliente relevantes para o projeto, incluindo seu es-

copo e eficácia. O Banco deve também analisar o desempenho ambiental e social dos sistemas do cliente. Na avaliação do desempenho efetivo do sistema de país, o AIIB afirma que leva em conta as práticas de implementação, capacidade e comprometimento do cliente.

A revisão de “compatibilidade material” e de desempenho prático dos sistemas de país é realizada conjuntamente com o cliente e as partes interessadas do projeto. O resultado da avaliação é divulgado conjuntamente com outros documentos do projeto, como os relatórios preliminares de avaliação socioambiental, planos de gestão socioambiental, planos de reassentamento e de povos indígenas. O momento da divulgação é antes ou o mais cedo possível na fase de avaliação do projeto.⁹¹

O cliente fica obrigado a notificar ao AIIB sobre a ocorrência de quaisquer alterações materiais nos seus sistemas socioambientais domésticos que possam afetar adversamente o projeto. Caso o banco determine que uma mudança não é materialmente consistente com os objetivos de sua política socioambiental, pode adotar medidas como requerer revisões para que seja garantida a compatibilidade e aplicar medidas contratuais para remediar a situação.⁹²

► **Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)**

Conforme a Estratégia Quinquenal do NDB (2017-2021), a “nova” maneira pela qual a instituição irá fazer financiamento do desenvolvimento compreende um conjunto de inovações em três áreas: 1) Parcerias, 2) Instrumentos e Projetos, e 3) Abordagens. No tocante às parcerias, o banco apresenta uma visão sobre as relações “banco-cliente” marcadamente influenciada por princípios da Cooperação Sul-Sul, como a horizontalidade e a não condicionalidade.⁹³ Nesse sentido, o NDB se compromete a firmar relações respeitando a soberania dos países e suas prioridades e estratégias de desenvolvimento.

A Estratégia eoa, também, componentes essenciais não apenas da Cooperação Sul-Sul, mas também dos “consensos” sobre a ajuda ao desenvolvimento, como a necessidade de garantir apropriação. Nesse sentido, o NDB afirma que os projetos serão mais bem-sucedidos “quando os países mutuários estiverem encarregados de seu próprio caminho de desenvolvimento”.⁹⁴

Ao referir-se a sistemas nacionais como um componente central de sua abordagem de parcerias, o NDB declara uma intenção de trabalhar junto a instituições nacionais e usar “leis, regulamentos e procedimentos de supervisão definidos nacionalmente”.⁹⁵ Segundo o NDB, o uso de sistema de país visa auxiliar na realização de dois objetivos inter-relacionados de: i) proteção contra o uso indevido de recursos do projeto e impactos negativos sobre o meio ambiente

e grupos vulneráveis e ii) fortalecimento de estruturas locais. O NDB vê os sistemas nacionais como "a melhor maneira de fortalecer a capacidade de um país e alcançar melhores resultados de desenvolvimento a longo prazo".⁹⁶

Em seu arcabouço socioambiental, o NDB lista o uso de sistemas de país como um dos princípios fundamentais sobre os quais o banco visa construir suas políticas, procedimentos e parâmetros operacionais. Segundo o marco, o NDB irá promover o uso de sistemas nacionais e corporativos na gestão de riscos ambientais e sociais e também auxiliar a fortalecer ainda mais (sic) os sistemas do país por meio de diversos mecanismos de apoio ao setor público e privado, inclusive (i) privilegiar o uso dos sistemas de país, com apoio adequado, no nível operacional, pois também promove maior apropriação e accountability; (ii) coordenar suas ações estreitamente com outros organismos multilaterais, bancos de desenvolvimento, instituições financeiras internacionais e núcleos de especialistas; e (iii) manter uma abordagem baseada no risco e focada nos resultados através de medidas alinhadas com os princípios fundamentais.⁹⁷ O banco afirma que irá realizar a revisão de devida diligência ambiental e social, como elemento integrante de sua avaliação para assegurar a consistência do uso dos sistemas nacionais e corporativos com os princípios fundamentais e principais requisitos de seu marco socioambiental.⁹⁸

A Estratégia do NDB afirma que, à semelhança de outras instituições, haverá um diagnóstico sobre os sistemas dos países-membros. Entretanto, o NDB não realizou, até a conclusão deste estudo (maio/2018), a divulgação de tais diagnósticos, apesar da aprovação de mais de uma dúzia de projetos nos cinco países fundadores.

Quanto a ações de fortalecimento de sistemas domésticos, o NDB ainda não expôs publicamente uma estratégia bem definida para esse objetivo. De acordo com sua Estratégia, haverá uma política para provisão de assistência técnica aos países⁹⁹, que pode vir a ser um instrumento de apoio ao fortalecimento de capacidades. Tal função se reforça também pela leitura de seu arcabouço socioambiental, pelo qual o NDB se compromete a trabalhar com o cliente para fortalecer sistemas de país e a prover assistência durante o processamento dos projetos, além de oferecer suporte para incrementar o monitoramento e supervisão, caso necessário.¹⁰⁰

Sistemas de país nos bancos nacionais de desenvolvimento: o caso do BNDES

Fundado em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) é o principal mecanismo de financiamento de longo prazo no país. Sua atuação é fundamental no apoio a exportações, inovação tecnológica, indústria, infraestrutura e modernização da administração pública. Desde os anos 2000, o BNDES tem realizado um volume expressivo de desembolsos em megaprojetos de infraestrutura levados a cabo por empresas brasileiras no Brasil e no exterior.

Especificamente quanto ao apoio ao comércio exterior, o Banco do Brasil ocupou um lugar de destaque até o final da década de 90. A partir daí o BNDES gradualmente se tornou o principal instrumento da política de financiamento de internacionalização de empresas brasileiras. O próprio banco abriu escritórios de representação e subsidiárias em Montevideu, Londres e Johannesburgo. Essas unidades tinham por objetivo, respectivamente, incrementar os aportes à integração regional, expandir a captação no mercado externo e ampliar o relacionamento com instituições locais e aprofundar o conhecimento sobre o continente africano.¹⁰¹

Uma maior internacionalização das operações do BNDES teve por base jurídica reformas no seu estatuto, que lhe permitiram, entre outras ações, (i) financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação e (ii) contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina.¹⁰²

Nesse contexto, os mercados da América Latina e África têm sido os alvos principais da política externa do Brasil e as maiores empreiteiras do país têm sido privilegiadas nas operações de internacionalização.¹⁰³ Entre 1998 e 2015, as exportações de bens e serviços de empresas brasileiras de engenharia e construção civil receberam apoio de USD 15,2 bilhões do BNDES. Os empreendimentos vinculados à construção de rodovias, pontes e sistemas viários urbanos compõem os maiores investimentos da carteira de projetos no total das três regiões continentais (América Latina, Caribe e África).

Embora os investimentos internacionais do BNDES expressem um promissor cenário de expansão dos negócios de empresas brasileiras em mercados emergentes do Sul Global, com eles também têm sido desencadeados conflitos e impactos socioambientais de diversas ordens e magnitudes nas regiões em que são instalados os projetos financiados pelo Banco. Desse modo,

o crescente fluxo de investimentos (diretos e indiretos) de bens e serviços, especialmente daqueles relacionados às infraestruturas de enorme impacto, tem causado um contexto de desapropriações territoriais e violações que incidem diretamente nas condições básicas de moradia, saúde, vida e direitos humanos da população afetada. Os grandes empreendimentos, sobretudo aqueles que fazem uso intensivo de recursos naturais, são construídos, notadamente, em territórios com importantes estoques de biodiversidade e sua área é ocupada, em geral, por diferentes grupos comunitários, com destaque para comunidades indígenas, tradicionais e camponesas, cuja sobrevivência depende da combinação de atividades em pequena escala, em sua maior parte de subsistência, e dos recursos naturais ali existentes.

Entre outros aspectos concernentes às falhas na prevenção, gestão e reparação de impactos socioambientais, os investimentos internacionais destinados a projetos de infraestrutura também estão atualmente no cerne da Operação Lava Jato, que investiga esquemas de corrupção em diversas frentes da atuação do Estado brasileiro na economia. De modo geral, corrupção e violações de direitos humanos são fenômenos interligados, porque empresas que falham em prevenir a corrupção comumente apresentam baixos controles para evitar e lidar com impactos socioambientais e de direitos humanos.

No momento em que observadores externos, impulsionados pelo aumento vertiginoso de recursos alocados, passaram a se interessar pelas políticas e procedimentos de análise socioambiental do BNDES para os projetos no exterior, descortinou-se uma situação de falta de transparência e insuficiência de critérios e mecanismos contratuais e de *compliance*. Segundo estudo da Conectas de 2014, a análise socioambiental de projetos no exterior não era publicamente acessível à época. O estudo lançou luz sobre tais procedimentos, a partir de solicitação de informações dirigida ao próprio banco. Segundo os esclarecimentos prestados, a análise de riscos socioambientais ocorre previamente à aprovação do projeto. O BNDES também adota medidas de salvaguarda traduzidas na contratação de parecer externo de consultoria jurídica, na inserção de cláusulas contratuais e na exigência de declaração de conformidade do próprio empreendedor.¹⁰⁴

No entanto, as lições acumuladas a partir de casos como o da rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos (“TIPNIS”) – tratado mais à frente – revelaram que, na prática, o BNDES operava sob uma lógica, ainda que implícita, de alto grau de permissividade para com os arranjos e instituições locais – isto é, os sistemas domésticos. Após diversos projetos permeados por controvérsias, o BNDES reviu parte de seu posicionamento e assumiu novos e significativos compromissos em 2015 com a conformidade socioambiental de projetos beneficiados com a linha pós-embarque, que viabiliza as obras de infraestrutura no exterior. Segundo a política atualizada, o BNDES se compromete a divulgar informações sintetizadas (extratos) da avaliação de

impactos socioambientais, além de aperfeiçoar os procedimentos de análise socioambiental, inclusive por monitoramento da execução e contratação de auditorias independentes.¹⁰⁵

A formalização e padronização de processos que já haviam sido testados esparsamente no portfólio de projetos internacionais foi um passo à frente, porém, na prática, o BNDES não deu passos efetivos para garantir a transparência ativa das informações relacionadas à gestão socioambiental dos projetos financiados no exterior. A transparência passiva ainda encontra obstáculos incompatíveis com um compromisso de ampla divulgação de informações socioambientais, como a alegação de sigilo bancário e comercial. As operações anticorrupção que investigam contratos ilegais entre o poder público e empreiteiras diminuíram consideravelmente o crédito à exportação de bens e serviços de engenharia.¹⁰⁶ Esse, aliás, é um dos motivos alegados pelo BNDES para que o componente da Política de Responsabilidade Social e Ambiental (PRSA) referente à exportação não tenha sido cumprido. No entanto, o BNDES optou explicitamente por não retroagir a nova política ao estoque de projetos.

Parte III
Sistema doméstico
brasileiro:
uma abordagem
a partir de casos

3

Estado atual da governança socioambiental para grandes projetos de infraestrutura nos setores de energia e transporte no Brasil: cinco casos

A abordagem de sistemas de país parte da utilização dos sistemas nacionais de proteção socioambiental, incluindo tanto suas normas (leis, regulamentos, diretrizes) quanto os sistemas de governança que as operacionalizam, implementam e fiscalizam. Nesse sentido, a experiência concreta de aplicação dos sistemas nacionais é fonte fundamental de informações a respeito de sua capacidade de proteger direitos socioambientais. A presente seção analisa esse tema a partir de cinco estudos de caso, escolhidos de modo a incluir diferentes modalidades de projeto dentro dos setores de transporte/logística e energia.

Nos cinco estudos de caso, foram analisados sistemas e normas relacionados aos seguintes aspectos:

- Direitos ambientais;
- Direitos de comunidades tradicionais;
- Gestão da terra e direitos territoriais;
- Consulta livre, prévia e informada;
- Avaliação de impacto ambiental;
- Participação, transparência e acesso à informação;
- Parcerias Público-Privadas;
- Mudança climática.

Dentre esses temas, a presente seção apresenta os aspectos mais salientes em cada projeto. O objetivo é identificar falhas recorrentes e lacunas no sistema doméstico, de modo a indicar pontos que demandam fortalecimento, principalmente caso IFDs utilizem a abordagem de sistema de país no Brasil. A análise de casos, por outro lado, também demonstra de que modo funciona o arcabouço socioambiental brasileiro na prática - um sistema complexo, que se insere e se relaciona a diversas questões mais abrangentes, como o acesso à justiça e a capacidade de órgãos administrativos.

Histórico

A Usina de Belo Monte é a terceira maior hidrelétrica do mundo, e está localizada no Rio Xingu, no estado do Pará. Os primeiros planos para o aproveitamento hidroelétrico da região datam do regime militar: em 1975, foi formado um grupo de engenheiros para mapear seu potencial elétrico, o qual concluiu que cinco barragens poderiam ser construídas no Xingu.¹⁰⁷ O projeto, porém, gerou intensa oposição por parte de comunidades locais levando o Banco Mundial – que inicialmente havia se apresentado como possível financiador – a declarar que não apoiaria o projeto. Diante da crescente oposição à usina e da ausência de recursos para construí-la, a barragem deixou de ser uma prioridade do Estado brasileiro.

A crise energética dos anos 2000 alterou radicalmente esse cenário. Belo Monte passou a ser considerado um projeto estratégico na busca pelo aumento da oferta energética nacional e uma condição para o desenvolvimento do Brasil.¹⁰⁸ Não obstante a existência de significativa oposição por parte da sociedade civil e de comunidades locais, o Congresso Nacional autorizou a construção da usina em 2004,¹⁰⁹ praticamente sem debater a matéria.¹¹⁰ Mesmo antes da conclusão de estudos de viabilidade socioambiental, Belo Monte passou a ocupar posição de destaque no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciativa governamental para aprimorar a infraestrutura brasileira. Em 2010, foi realizado leilão de concessão, vencido por um consórcio liderado pela empresa estatal Chesf, que viria a construir e operar a usina sob o nome Norte Energia S.A.¹¹¹ Em 2012, o BNDES anunciou que financiaria grande parte do projeto por meio de um empréstimo de mais de 22 bilhões de reais, o maior de sua história.¹¹²

Logo após o leilão, foi iniciada a construção da usina. A produção de energia começou em 2016, e atualmente a construção está na fase final. O início da operação total está previsto para 2019.

Segundo seu estudo de impacto ambiental, a área de influência de Belo Monte é habitada por mais de trezentas mil pessoas, incluindo dez comunidades indígenas.¹¹³ Dentre os inúmeros impactos ambientais, econômicos e sociais da usina, a maioria dos danos causados se relaciona à explosão populacional, ao deslocamento dos atingidos, e a alterações radicais em formas tradicionais de vida.

Influxo populacional

O crescimento da população local gerou aumento de vulnerabilidades e estreitamento de serviços públicos. No período de pico, a obra empregou cerca de vinte e cinco mil trabalhadores, e a população do município de Altamira subiu de cem mil para cento e quarenta mil habitantes em apenas três anos.¹¹⁴ Por um lado, o crescimento populacional fez com que a demanda por serviços públicos crescesse exponencialmente. Por outro, o custo de vida na região subiu – assim como os salários oferecidos pelo setor privado – enquanto os salários oferecidos pelo poder público permaneceram iguais. Por isso, muitos servidores públicos deixaram seus postos para trabalhar na obra. Assim, em uma região na qual já havia deficiências graves na oferta de serviços públicos, a demanda aumentou e a capacidade para satisfazê-la diminuiu, levando a uma situação caótica nas áreas de segurança pública, saúde, educação, saneamento, entre outras.

Tais impactos haviam sido previstos pelos estudos realizados antes da implementação da usina, de modo que a Norte Energia estava obrigada a adotar medidas de fortalecimento dos serviços públicos. No entanto, essas medidas foram continuamente postergadas, e muitas se materializaram apenas quando o pico populacional já havia passado.¹¹⁵ Mesmo quando implementadas, as medidas se provaram insuficientes e/ou inefetivas em muitos setores, como a segurança pública – em 2017, Altamira foi o município mais violento do Brasil.¹¹⁶

Os resultados desse processo atingiram mulheres de modo particular. De fato, documentou-se aumento de casos de gravidez precoce, violência doméstica, exploração sexual de meninas e adolescentes e, como se verá, de tráfico de pessoas. Além disso, a falta de capacidade da estrutura de serviços públicos sobrecarrega mulheres, sobre quem recai, de modo frequente, o cuidado a familiares. Ao mesmo tempo, a Norte Energia não reconheceu atividades informais comumente exercidas por elas, processo discriminatório que levou a uma disparidade de gênero em compensações econômicas. Assim, o aumento da carga de trabalho doméstico ocorreu ao mesmo tempo que a redução não compensada de receitas.

Deslocamento

Concomitantemente ao influxo populacional, a região passou também por outro tipo de dinâmica migratória: o deslocamento involuntário de pessoas que estavam nas áreas a serem inundadas. Mais de cinco mil famílias foram cadastradas para deslocamento, muitas das quais foram direcionadas a Reassentamentos Urbanos Coletivos (RUCs). Embora a Norte Energia tenha reportado que os RUCs trouxeram ganhos em termos de qualidade de moradia e padrões

de segurança e higiene, os atingidos se viram frustrados com a diferença entre as promessas da companhia e a realidade.¹¹⁷ Ao contrário do que havia sido prometido, os novos bairros eram distantes dos locais onde as pessoas haviam residido anteriormente, e muitos eram mal abastecidos por serviços públicos, principalmente transporte.¹¹⁸ Além disso, algumas casas apresentaram deficiências estruturais, e muitas pessoas – especialmente mulheres¹¹⁹ – não foram compensadas pela perda de atividades econômicas decorrente do deslocamento.¹²⁰

Por outro lado, a usina piorou as condições de moradia de muitas famílias que não foram cadastradas para deslocamento. Algumas delas não foram registradas, pois o impacto da usina sobre suas condições de moradia foi indireto (resultando, por exemplo, do aumento dos preços imobiliários). Outras não foram cadastradas, pois a empresa não reconhecia que suas residências estavam em área de inundação. Essas famílias não cadastradas passaram a viver sob condições cada vez mais precárias, em geral, em assentamentos informais. É o caso do Independente I, bairro de palafitas no qual 62 famílias vivem sob risco constante de doenças decorrentes da água parada e do lixo que se acumula sob suas casas (até a construção da usina, a água costumava correr). Em 2018, quase sete anos depois do início da construção, o Ministério Público Federal exigiu que a Norte Energia efetue a realocação dos residentes do bairro.

Perda de modos tradicionais de vida

As rápidas transformações ambientais e sociais pelas quais passou a região levaram comunidades indígenas e ribeirinhas a abandonarem algumas de suas práticas culturais, incluindo formas de subsistência e alimentação. As alterações súbitas tiveram consequências graves: por exemplo, o índice de crianças indígenas desnutridas cresceu de 62,8/1000 para 143,3/1000 em apenas dois anos.¹²¹ Ademais, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) documentou que a usina aumentou a pressão de indústrias extrativas sobre terras indígenas, além de expor comunidades ao alcoolismo, prostituição, drogas e doenças sexualmente transmissíveis.¹²²

Embora ainda não se tenha conhecimento sobre a dimensão total dos impactos da usina, a região já começa a sofrer as consequências de um novo empreendimento. Trata-se da mina de ouro conhecida como Belo Sun, a qual a companhia canadense Belo Sun Mining Corp. pretende construir apenas 13 km à jusante da barragem de Belo Monte. Se autorizado o projeto, a mineradora explorará o potencial da região por oito anos, após os quais deixará duas pilhas de material estéril, medindo cerca de 200 metros cada, em plena floresta amazônica e às margens do Rio Xingu.¹²³ Além dos danos ambientais, haveria novo influxo populacional para a região, e comunidades já impactadas pela usina sofreriam, mais uma vez, com a alteração de seu terri-

tório e a descaracterização de seus modos tradicionais de vida. Embora a licença da mina esteja atualmente suspensa por ordem judicial, a Belo Sun Mining Corp. anunciou estar lançando mão de todos os recursos legais para reverter a decisão.¹²⁴

Licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos de gestão de impactos no Brasil. Ele foi estabelecido pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6938/1981) com o objetivo de compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico do país com a preservação ambiental.¹²⁵ Trata-se de processo administrativo por meio do qual se busca identificar, prevenir, mitigar e remediar os impactos de estabelecimentos e atividades sobre o meio ambiente.

O empreendedor é responsável por requerer o início do processo de licenciamento, assim como, no momento apropriado, realizar estudos de impacto e implementar medidas de prevenção e mitigação. Com base em tais estudos, a entidade licenciadora¹²⁶ pode aprovar ou não a licença, usualmente submetendo-a a uma série de medidas condicionantes. Para permitir a fiscalização contínua e específica a cada estágio da implementação de um empreendimento, o licenciamento de projetos de alto impacto requer três licenças (Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO).

Embora o licenciamento tenha sido criado como instrumento de gestão ambiental, ele é também ferramenta de prevenção e mitigação de outros tipos de impacto, incluindo questões sociais, culturais, econômicas, e de direitos humanos. Nesse sentido, o órgão licenciador tenha vocação ambiental, mas participam do processo também instituições como a FUNAI (proteção de direitos indígenas) e o IPHAN (proteção do patrimônio histórico).

Não obstante sua inegável importância, o licenciamento brasileiro atrai críticas tanto do setor empresarial (que considera o procedimento lento e burocrático) quanto de comunidades impactadas por empreendimentos de infraestrutura (que não o consideram suficientemente efetivo para a proteção de direitos). Em pesquisa que visava mapear e contribuir com esse debate, o Banco Mundial mapeou uma série de limitações e desafios para o sistema de licenciamento brasileiro, sumarizadas pela tabela abaixo:

Problemas do licenciamento ambiental brasileiro (Banco Mundial, 2008)¹²⁷

Falta de planejamento adequado pelo governo
Falta de clareza sobre qual a autoridade competente para emitir licenças
Atrasos na emissão dos termos de referência para os estudos de impacto ambiental
Má qualidade dos estudos apresentados pelos empreendedores
Avaliação inconsistente, pelo órgão licenciador, dos estudos de impacto
Ausência de um sistema adequado para resolução de conflitos
Inexistência de regras claras para a compensação social
Falta de profissionais da área social no órgão ambiental federal

Os problemas identificados pelo Banco Mundial convergem com os desafios apontados por instituições nacionais. A Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) realizou estudo que concluiu pela necessidade de incorporar as questões deixadas para o licenciamento ambiental no planejamento do governo, ou seja, “na fase de decisão dos planos e programas governamentais, preliminar, portanto, à decisão de implantar grandes projetos, com consulta pública, em setores estratégicos como energia, mineração e infraestrutura”.¹²⁸ Assim como o Banco Mundial, a ABEMA também ressaltou que conflitos de competência e falta de clareza nas normas comprometem a capacidade do licenciamento de atingir seus objetivos.¹²⁹ No mesmo sentido, a Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI) se posicionou pela insuficiência da integração da dimensão ambiental nos instrumentos de planejamento, e a necessidade de fortalecer mecanismos de participação da sociedade e de avaliação de impactos sociais.¹³⁰

A Escola Superior do Ministério Público (ESPMU), por sua vez, dedicou-se a destrinchar um problema específico: a má qualidade dos estudos de impacto, cujos efeitos se espalham por todo o procedimento de licenciamento. Após análise sistemática da experiência dos membros da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (dedicada ao tema de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural), a pesquisa concluiu que a melhoria dos Estudos de Impacto Ambiental depende da adoção das medidas listadas na seguinte tabela:

Medidas necessárias para combater a má qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental no Brasil (ESMPU, 2004)¹³¹

Consideração de questões ambientais desde o planejamento de políticas públicas
Fornecimento de tempo suficiente para o desenvolvimento dos estudos
Maior interdisciplinaridade dos estudos de impacto
Maior investimento no diagnóstico e análise social de cada território
Criação de mecanismos que possibilitem ao órgão licenciador acessar informações advindas de outros órgãos do governo
Aumento do rigor na avaliação, pelo órgão licenciador, dos estudos de impacto
Desenvolvimento de banco de dados público, possibilitando a disseminação e o acesso ao conhecimento produzido no âmbito dos estudos de impacto
Ampliação e fortalecimento da participação em todas as etapas de elaboração e avaliação dos estudos, a partir de uma abordagem baseada em direitos

Em Belo Monte, o licenciamento ambiental esteve no centro das controvérsias sobre a implantação da usina. A Licença Prévia do projeto foi concedida em 2010,¹³² contendo um conjunto robusto de condicionantes socioambientais que incluía ações antecipatórias (visando preparar a região para o influxo populacional que decorreria da obra) e um Projeto Básico Ambiental (contendo as medidas para prevenir, mitigar e compensar os impactos que haviam sido identificados no Estudo de Impacto Ambiental). Tanto as ações antecipatórias quanto as medidas previstas pelo PBA sofreram atrasos contínuos, de modo que os impactos da usina começaram a ser sentidos antes dessas ações serem implementadas.¹³³

Apesar desses atrasos, em 2011, o IBAMA concedeu Licença de Instalação (LI) para Belo Monte. Muitas das condicionantes dessa nova licença eram apenas repetições de medidas exigidas já pela Licença Prévia, as quais o empreendedor não havia cumprido. Da mesma forma, em 2015, quando foi concedida Licença de Operação (LO) para a usina, condicionantes da LI que não haviam sido implementadas foram deslocadas para o âmbito da LO. Esse contínuo adiamento da implementação de medidas de gestão socioambiental permitiu que a construção da usina avançasse, sem que o empreendedor implementasse medidas para prevenir, mitigar e compensar seus impactos. Em outras palavras, o cronograma da obra se descolou do cronograma de gestão socioambiental, comprometendo a efetividade desse último.

Por meio de parecer técnico, a Agência Nacional de Energia Elétrica atribuiu os atrasos no licenciamento à “baixa qualificação técnica dos projetos de mitigação e compensação de impactos, a falta de detalhamento executivo das medidas propostas e os atrasos no início das ações antecipatórias”.¹³⁴ Verifica-se, portanto, que falhas-padrão do licenciamento ambiental

brasileiro – como a má qualidade dos estudos e o tratamento insuficiente da dimensão social – se manifestaram de modo concreto no caso de Belo Monte. Essas questões foram agravadas pela falta de capacidade técnica e institucional do IBAMA para fiscalizar de maneira próxima e contínua a obra (mesmo se considerada a alta visibilidade do projeto), e a inexistência de formas de monitoramento participativo que permitissem o envolvimento efetivo da comunidade na fiscalização das obrigações do empreendedor.¹³⁵

Como consequência, os impactos descritos na seção 4.1.1, embora houvessem sido previstos, não foram tratados adequadamente, se convertendo em violações de direitos humanos e ambientais.

Direitos de povos indígenas e tradicionais

No Brasil, os direitos dos povos indígenas são protegidos pela Constituição Federal, pelos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, pela legislação infraconstitucional e por normas reguladoras. Em particular, destacam-se o direito dos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam;¹³⁶ o direito de manter sua própria cultura;¹³⁷ e o direito ao consentimento livre, prévio e informado.¹³⁸ Belo Monte gerou tensões e violações relativas a cada um desses direitos, conforme descrito abaixo.

Consulta e consentimento livre prévio e informado

O direito ao consentimento livre, prévio e informado corresponde ao dever do Estado de consultar comunidades tradicionais sempre que for implementar medidas (inclusive legislativas), projetos, políticas e planos que afetem populações tradicionais. O processo de consulta deve ser efetuado antes da tomada de decisão, e deve ser realizado de boa-fé, de forma culturalmente apropriada, a partir da disponibilização de informações em linguagem e formato acessíveis. No caso de empreendimentos de infraestrutura que causem o deslocamento de populações tradicionais ou que produzam sobre elas impactos de magnitude elevada, o Estado tem o dever não apenas de consultar a comunidade, mas de obter seu consentimento acerca do projeto. Tal direito está estabelecido pela Convenção 169 da OIT, a qual foi ratificada pelo Brasil em 2004,¹³⁹ e pela jurisprudência consistente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja competência contenciosa foi reconhecida pelo Brasil em 2002.¹⁴⁰ Embora o Brasil ainda não tenha operacionalizado os ditames da Convenção 169 por meio de regulamentação específica, as cortes

brasileiras têm entendido sistematicamente que o dever de consultar comunidades tradicionais impactadas por grandes obras não depende de regulação adicional.¹⁴¹

A não realização de consulta livre, prévia e informada com comunidades indígenas atingidas por Belo Monte foi um aspecto proeminente em disputas judiciais envolvendo a usina. Além de ações internas, a questão chegou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Inicialmente, a Comissão emitiu medida cautelar exigindo que o Brasil paralisasse a construção da usina até que fosse realizado um processo de consulta conforme aos compromissos assumidos pelo Brasil em relação a essa matéria.¹⁴² No entanto, a medida cautelar provocou forte reação do Estado brasileiro, incluindo a suspensão do financiamento destinado à organização, a emissão de pronunciamentos oficiais agressivos por parte do Ministério das Relações Exteriores, e a retirada da candidatura de um ex-Ministro de Estado para cargo na Comissão. Poucas semanas depois, a Comissão decidiu rever sua posição, voltando atrás em relação à paralisação da obra, e determinando que analisaria a questão da consulta juntamente com o mérito da petição. O caso ainda aguarda decisão.

Direito à terra

O direito de comunidades indígenas às terras que tradicionalmente ocupam se encontra protegido pela Constituição Federal¹⁴³ e por tratados internacionais ratificados pelo Brasil, incluindo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁴⁴ e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.¹⁴⁵ No Brasil, a entidade responsável por terras indígenas é a Fundação Nacional do Índio, à qual cabe delimitar, demarcar, regularizar, registrar, monitorar e fiscalizar tais territórios. No âmbito específico de projetos de infraestrutura licenciados por órgãos federais, cabe à FUNAI atuar como agente interveniente em processos de licenciamento de projetos que potencialmente produzam efeitos diretos ou indiretos sobre terras indígenas. Assim, o órgão tem a oportunidade de se manifestar sobre o projeto e realizar recomendações, inclusive sobre medidas condicionantes especificamente relacionadas à proteção de terras indígenas.¹⁴⁶

A área de influência de Belo Monte abarca dez Terras Indígenas. Um dos principais danos sofridos por essas comunidades foi o aumento da pressão territorial para exploração ilegal de suas terras por terceiros. O Instituto SocioAmbiental (ISA), organização não governamental brasileira, documentou o crescimento de ações de caça ilegal, assim como o aumento de loteamentos rurais (TIs Arara, Koatinemo e Ituna/Itatá); o aumento da pesca comercial irregular (TIs Trincheira, Bacajá, Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu); o avanço de estradas e da extração

de madeira (TIs Cachoeira Seca, Paquiçamba, Arara, Trincheira Bacajá, Xipayá e Kuruaya); e o aumento de atividades de extração mineral garimpeira (TIs Xipayá, Kuruaya e Arara).¹⁴⁷

Para responder a essas ameaças ao território indígena, a FUNAI atuou como interveniente em diferentes etapas do processo de licenciamento. Não obstante, essa atuação foi marcada por falhas que tornaram a gestão de impactos sobre povos indígenas não apenas insuficiente, inefetiva e tardia, como até mesmo danosa.

Veja-se, por exemplo, as constatações do Juiz Federal de 1ª instância da seção judiciária do Pará, realizadas em 2017 no âmbito de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal:

“O plano emergencial não foi cumprido na íntegra, razão pela qual as obrigações ali previstas foram extintas, criando a FUNAI novas obrigações. Em suma, é como se a empreendedora, para além de faltar com o atendimento das condicionantes previstas em suas licenças, ainda "ganhasse" um prazo extra para cumprir, de forma diferente daquela planejada pela FUNAI, as ações de proteção às TIs que deveria ter executado há cinco anos atrás. Tudo sem sofrer qualquer penalização por parte das entidades encarregadas de acompanhar o cumprimento das condicionantes (Funai e IBAMA), haja vista os danos causados às comunidades indígenas e suas terras em face de sua omissão.”¹⁴⁸

Sobre tal omissão dos órgãos estatais, o juiz de direito acrescentou ainda que “não há justificativa plausível para o fato de que nem a FUNAI e nem o IBAMA tenham atuado com mais rigor no que tange à proteção das terras indígenas”.¹⁴⁹

O fato de a FUNAI ter permanecido inerte não decorre apenas de circunstâncias específicas do caso Belo Monte. Pelo contrário, reflete falhas sistêmicas do processo de gestão socioambiental brasileiro. A FUNAI, assim como outros órgãos de proteção a direitos, carece de competência normativa, poder sancionatório, e capacidade institucional suficiente para atuar de modo efetivo no âmbito do licenciamento ambiental. Assim, na prática, as medidas de prevenção, mitigação e compensação estabelecidas pela FUNAI não são fiscalizadas por ninguém.¹⁵⁰

Diante dessas falhas, produziu-se um ciclo contínuo: a Norte Energia não implementou integralmente medidas destinadas a proteger territórios indígenas, de modo que a construção e a operação da usina impactaram fortemente essas terras e comunidades. Tais alterações tornavam as medidas previstas inicialmente irrelevantes, de modo que era necessário rever os planos.

Quando desenvolvidas, as novas medidas entraram em novo ciclo de atrasos, defasagem e não implementação.¹⁵¹

Assim, a empresa aderiu a contínuos planos emergenciais para tratar dos impactos de suas atividades sobre os indígenas. O principal deles foi a adoção de um sistema de compras e de direcionamento direto de recursos materiais para as comunidades. A possibilidade repentina de acesso a bens de consumo, porém, também gerou danos. Por exemplo, muitas comunidades abandonaram práticas tradicionais de cultivo e alimentação em favor de produtos processados. Essa alteração alimentar súbita gerou aumento significativo da desnutrição infantil, levando um quarto das crianças indígenas à desnutrição.¹⁵² Além disso, o fornecimento de bens pela empresa foi relacionado a acusações de beneficiamento privado e cooptação de lideranças, gerando fragmentação de aldeias e comunidades.¹⁵³

Direito à cultura

Comunidades indígenas têm o direito constitucional a manter sua cultura, seus modos de vida e suas práticas tradicionais, direito esse que está profundamente relacionado à especial ligação entre comunidades indígenas e as terras que tradicionalmente ocupam. Sendo assim, a proteção dos direitos culturais de comunidades indígenas também se relaciona às normas sobre terras tradicionais.

Por isso, as alterações no território provocadas por Belo Monte, assim como as falhas no sistema de prevenção, mitigação e compensação desses impactos, produziram efeitos não apenas sobre o direito à terra, como também sobre uma série de outros direitos relacionados. Por exemplo, embora a barragem não tenha causado a inundação direta de terras indígenas, há comunidades vivendo à jusante da usina, local onde a vazão do rio foi significativamente reduzida. As mudanças no rio impedem o exercício de práticas tradicionais de pesca e transporte, além de afetar atividades de lazer, manifestações culturais, e ritos religiosos.

Comunidades ribeirinhas

Normas brasileiras e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil não protegem apenas povos indígenas, mas também outras populações tradicionais, como as comunidades quilombolas e caçaras, por exemplo. Segundo a Política Nacional de Desenvolvimento Susten-

tável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), esses grupos são definidos como “grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.¹⁵⁴

Em sentido convergente, a Convenção 169 também define comunidades tradicionais com base no critério do auto reconhecimento.¹⁵⁵ Da perspectiva internacional, povos indígenas e outras comunidades tradicionais têm acesso aos mesmos direitos, incluindo o direito à propriedade comunitária.

A PNPCT parte do reconhecimento da especial relação das comunidades com suas terras tradicionais, assegurando seu direito de acessar o território e os recursos necessários para sua reprodução física, cultural e econômica. Nesse contexto, a política estabelece como um de seus objetivos a proteção dos direitos de comunidades tradicionais frente a grandes projetos, obras e empreendimentos, tendo em vista as formas específicas que estes atingem tais povos.

Na área de influência de Belo Monte, há comunidades ribeirinhas, grupos tradicionais cuja sobrevivência física e cultural está vinculada ao Rio Xingu. Não obstante as proteções nacionais e internacionais a povos tradicionais, essas populações foram inicialmente ignoradas no processo de gestão de impactos socioambientais. Embora as famílias atingidas tenham sido incluídas em programas de reassentamento e outras ações, tais medidas não contemplavam as especificidades dos ribeirinhos enquanto comunidade tradicional.

Conforme documentado pelo Instituto Socioambiental (ISA), os estudos de impacto não incluíram diagnósticos adequados relativos à população ribeirinha, e conseqüentemente não houve medidas de mitigação e compensação de danos decorrentes de suas necessidades e direitos específicos.¹⁵⁶ Assim, famílias ribeirinhas foram reassentadas longe do rio, e a organização dos novos bairros não levou em consideração laços de parentesco ou comunidade. Com a perda do rio e a dissolução dos laços comunitários, rapidamente se iniciou um processo de descaracterização cultural. Ao mesmo tempo, a não adequação do processo de cadastramento à cultura dos ribeirinhos prejudicou a possibilidade de compensação por danos sofridos.¹⁵⁷

Atualmente, o Conselho Ribeirinho, entidade formada para representar e organizar os interesses das comunidades, tem obtido avanços na efetivação de direitos dos grupos deslocados - incluindo a volta de algumas famílias para perto do rio. Ainda assim, o caso de Belo Monte levanta preocupações sobre a capacidade do sistema de país brasileiro de proteger os direitos de comunidades tradicionais não indígenas no contexto de projetos de infraestrutura.

O direito à moradia é garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal brasileira, assim como pelo artigo 11 do Pacto Internacional para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.¹⁵⁸ Embora estas normas não garantam que indivíduos não serão deslocados por projetos de desenvolvimento, elas impõem condições e limites processuais sobre o reassentamento.¹⁵⁹ Isto é, conforme esclarecido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o direito à moradia incide na “forma como tais projetos são concebidos, desenvolvidos e implementados”.¹⁶⁰

Tais limites e condições são determinados por normas e regulamentos setoriais específicos.¹⁶¹ No caso de Belo Monte, o Decreto n. 7.342 / 2010 estabeleceu os procedimentos a serem seguidos para cadastramento da população atingida por usinas hidroelétricas.¹⁶² Em conformidade com essas normativas, a Norte Energia implementou o cadastro socioeconômico com a finalidade de identificar de atingidos e determinar de medidas de compensação. Além das pessoas deslocadas, a norma define como atingidas também pessoas que sofreram impactos relacionados à geração de renda e modo de vida.

No entanto, o cadastro de Belo Monte apresentava problemas de formulação e aplicação, levando a restrições individuais e coletivas.¹⁶³ Contrariando os preceitos das referidas normas e a boa prática internacional, a população impactada não teve acesso a informação certa e confiável a respeito do processo, e não houve possibilidade de participação efetiva. Ainda, conforme mencionado anteriormente, o deslocamento não contemplou as especificidades de comunidades tradicionais.

Adicionalmente a esses problemas abrangentes, houve falhas recorrentes no cadastramento de indivíduos. Como a empresa não disponibilizou mecanismos de reclamação efetivos, muitos recorreram à defensoria pública para questionar tais falhas. Os problemas mais recorrentes eram a exclusão indevida do cadastro de atingidos, a insuficiência das indenizações e, em 18% dos casos atendidos pela defensoria, a ausência de qualquer tipo de compensação.¹⁶⁴

A Constituição brasileira estabelece que a proteção de crianças e adolescentes é um dever da família, do Estado e da sociedade, e que seus direitos constituem prioridade absoluta.¹⁶⁵ Para detalhar e operacionalizar esta norma constitucional protetiva, o Brasil adotou uma lei geral, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA),¹⁶⁶ e um sistema composto por Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, fundo próprio, além de órgãos especializados nos três entes da federação, no Judiciário, na Defensoria, e no Ministério Público. Em particular, ocupa papel central o Conselho Tutelar, órgão local composto por membros eleitos pela comunidade, cuja missão é fiscalizar e apoiar a efetivação dos direitos previstos pelo ECA.

Na área de influência de Belo Monte, os direitos de crianças e adolescentes foram colocados em risco por dois fatores convergentes. Primeiro, o influxo populacional e a alteração súbita nas formas de vida aumentaram a vulnerabilidade de crianças e adolescentes à violência, à exploração sexual, ao abuso de substâncias e a outras situações de risco. Segundo, a oferta de empregos e o aumento do custo de vida atraiu muitas pessoas a empregos no setor privado – incluindo de um lado jovens que, por isso, deixaram a escola,¹⁶⁷ de outro assistentes sociais e outros profissionais que antes trabalhavam no sistema de proteção de crianças e adolescentes. Com o aumento da demanda e a diminuição de seus quadros, o sistema de proteção deixou de ser capaz de realizar atividades preventivas e acompanhamento contínuo, passando a se focar principalmente em responder a denúncias e casos de abuso.

O resultado foi o aumento de situações de risco para crianças e adolescente em grau que superou várias vezes a taxa de crescimento populacional, conforme exposto pela tabela abaixo:

Quadro comparativo: número de atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Altamira (Oliveira, 2014)¹⁶⁸

Tipo de atendimento	2008	2009	2010	2011	2012
Prostituição, estupro e abuso sexual	12	29	43	75	169
Maus tratos	-	32	44	81	201
Gravidez na adolescência	28	33	7	26	36
Dependente químico	11	-	4	69	129
Adolescente em conflito com a lei	-	19	77	93	118
Conflitos familiares	94	85	83	149	374

Dentre as formas de abuso, cabe destacar o aumento da exploração sexual de crianças e adolescentes. A questão ganhou notoriedade em 2013, quando uma adolescente de 16 anos fugiu de um estabelecimento chamado Boate Xingu e relatou que ela e outras 17 mulheres haviam sido mantidas em condições análogas à escravidão nas redondezas de Belo Monte.¹⁶⁹ O grupo havia sido submetido a tráfico de pessoas: após serem recrutadas sob falsas promessas no estado de Santa Catarina, as mulheres foram forçadas a se prostituir sob condições com as quais não haviam concordado, contraíam dívidas crescentes com os donos da boate, e eram impedidas de sair do local.

A Boate Xingu era apenas um dentre diversos locais de prostituição surgidos com a usina, e a exploração sexual de crianças e adolescentes era um problema generalizado.¹⁷⁰ Diversos fatores indicam a relação de Belo Monte com a questão: as boates se localizavam em locais de fácil acesso para os trabalhadores da usina, os compradores de serviços sexuais eram funcionários da Norte Energia, os bordéis faziam propaganda na obra, tickets de vale alimentação fornecidos pela usina eram aceitos como forma de pagamento e o pico da demanda por serviços sexuais coincidia com os dias de pagamento da empresa.¹⁷¹ Não obstante, o Estado brasileiro focou seus esforços na responsabilização individual dos donos das boates e deixou de estabelecer formas de tratar do problema a partir de suas causas. Desta forma, embora tenham ocorrido algumas condenações após a divulgação nacional do caso Boate Xingu, não foram estabelecidas medidas sistêmicas para combater o problema. Por outro lado, uma coalizão de agentes da sociedade civil entrou em um acordo extrajudicial com a Norte Energia e, assim, logrou implementar um programa de prevenção em parceria com a empresa.

Impactos cumulativos e sinérgicos

No âmbito do processo de licenciamento ambiental, devem ser considerados os impactos cumulativos e sinérgicos do projeto licenciado.¹⁷² Isto é, o estudo de impacto ambiental deve avaliar em que medida o empreendimento proposto, quando combinado a outros projetos ou atividades, produzirá efeitos que não existiriam se aquele fosse o único projeto implementado no local.

No caso de Belo Monte, a análise de impactos cumulativos e sinérgicos ganha especial relevância devido à perspectiva de implementação de um outro projeto na região da Volta Grande do Xingu. Conforme mencionado anteriormente, a empresa canadense Belo Sun planeja construir e operar uma mina de ouro usando o método “cava a céu aberto”, apenas 13 km à jusante da barragem de Belo Monte.

Se for instalada, a mina da Belo Sun terá uma série de consequências ambientais. A atividade mineradora envolve a utilização constante de explosivos e materiais nocivos, como o cianeto, no coração da Amazônia e às margens do Rio Xingu. Além disso, a mina demandaria a instalação de barragem de rejeitos similar à Barragem de Fundão, cujo rompimento deu origem a uma das maiores catástrofes ambientais da história do Brasil. Após oito anos de exploração minerária, a empresa Belo Sun encerraria suas atividades e deixaria para trás duas pilhas de material estéril de cerca de duzentos metros de altura.¹⁷³

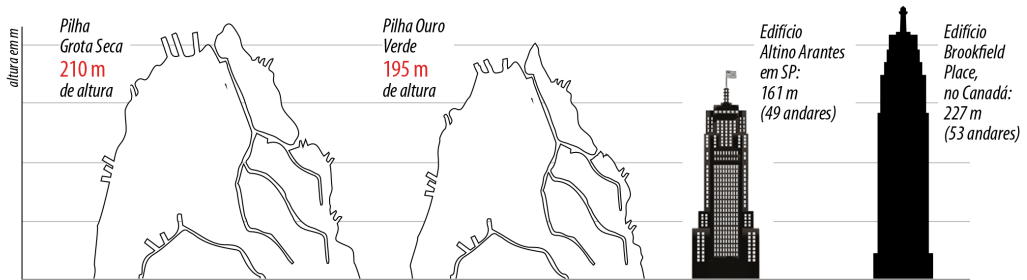


Imagem: pilhas de material estéril que resultariam da exploração da Belo Sun¹⁷⁴

Além desses riscos ambientais, Belo Sun traria novo influxo populacional para a região, que é povoada por comunidades já impactadas por Belo Monte. Diante da situação, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) realizou visita ao local e constatou que uma série de medidas exigidas para mitigar e compensar os impactos de Belo Monte ainda não haviam sido concluídas, incluindo o saneamento da Vila da Ressaca (povoamento que receberia os maiores impactos da mina), o fornecimento de água potável aos moradores do local, o funcionamento das bases de proteção territorial da Terra Indígena Paquiçamba e a regularização fundiária das terras indígenas impactadas.¹⁷⁵

Em suma, comunidades da Volta Grande do Xingu foram atingidas por Belo Monte, as medidas de gestão socioambiental desse empreendimento não foram concluídas e, antes mesmo que se saiba a completa extensão dos danos da usina, novo empreendimento extrativo já está sendo planejado. Por sua vez, o planejamento da mina já indica repetir falhas de Belo Monte: o estudo de impacto subdimensionou efeitos negativos, desconsiderando os direitos de comunidades tradicionais, e não houve procedimento de consulta livre, prévia e informada. Ainda, não obstante a existência de exigência normativa expressa nesse sentido, as licenças prévia e de instalação foram aprovadas sem que os impactos cumulativos e sinérgicos da mina e da usina fossem considerados em sua plenitude. Essas falhas levaram o Poder Judiciário a suspender as licenças.¹⁷⁶

Mesmo com a suspensão, a mera perspectiva de instalação da mina já tem gerado graves conflitos sociais. Defensoras e defensores de direitos humanos e ambientais que se opõem à mina enfrentam contínuos episódios de hostilização. Sofrem, ainda, ameaças graves, que levaram defensores a se deslocarem para se proteger. Dessa forma, foram afastados tanto de seu trabalho na defesa de direitos humanos e ambientais, quanto de suas famílias e formas de subsistência. Não obstante os riscos que estavam sofrendo, os defensores e defensoras não desejavam ser inclusos no programa de proteção brasileiro, que consideram inefetivo.

Acesso à justiça

Nas seções anteriores, foram apresentadas falhas e lacunas na avaliação de impactos e na implementação de medidas condicionantes. Diante da ausência de meios privados e/ou administrativos efetivos para questionar esses problemas, comunidades atingidas e organizações da sociedade civil recorreram ao Judiciário como última instância de efetivação de direitos.

No caso de Belo Monte, essa foi uma estratégia recorrente. De fato, foram necessárias determinações judiciais para que a Norte Energia reconhecesse a obrigatoriedade e procedesse à implementação de diversas medidas condicionantes, incluindo o Plano de Fiscalização e Vigilância Territorial e a realocação de parte da comunidade indígena Juruna.¹⁷⁷ No entanto, mesmo com intervenção do sistema de justiça, a implementação de medidas de proteção a direitos nem sempre era tempestiva.¹⁷⁸

Nesse sentido, análise das ações judiciais relacionadas a Belo Monte demonstra que a maioria das demandas levadas ao Judiciário questionou irregularidades no procedimento do licenciamento (sobretudo falhas nos mecanismos de participação de comunidades atingidas, baixa qualidade dos estudos de impacto e de viabilidade ambiental, e não cumprimento de condicionantes).¹⁷⁹ Por um lado, essas ações registram as falhas do licenciamento enquanto instrumento de proteção a direitos e gestão de impacto socioambiental. Por outro, elas também resultam da inexistência de vias administrativas aptas a incorporar as demandas das comunidades, receber reclamações e solucionar problemas.

Porém, ao recorrer ao Judiciário, indivíduos e comunidades atingidos por Belo Monte enfrentaram novos obstáculos. Em particular, o questionamento a grandes empreendimentos é dificultado por ação chamada suspensão de segurança.¹⁸⁰ Trata-se de instrumento processual criado para proteger o interesse público nos casos em que uma decisão judicial cause “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.¹⁸¹ O recurso permite que

os efeitos da decisão judicial sejam suspensos até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação.¹⁸²

A possibilidade de utilizar a suspensão de segurança criou um padrão seguido pela maioria das ações judiciais relacionadas a Belo Monte.¹⁸³ O Ministério Público Federal propunha uma ação que questionava falhas no licenciamento ambiental, demonstrando que esses problemas levaram a violações de direitos das populações locais. Em um primeiro momento, os juízes davam razão ao Ministério Público, suspendendo a licença ambiental e, por vezes, determinando a paralisação das atividades na usina. O poder público, então, entrava com ação de suspensão de segurança ou outro recurso contra essa decisão. Em todos os casos em que foi interposta ação de suspensão de segurança relativas a Belo Monte, o Judiciário suspendeu os efeitos de decisões contrárias à usina. A partir dessa decisão, a ação passava a poder produzir efeitos práticos apenas quando chegasse ao fim (isto é, quando transitasse em julgado, ou seja, quando não houvesse mais recursos disponíveis).

Na prática, isso significa que o Judiciário tampouco se mostrou como instância efetiva para a proteção de direitos no caso de Belo Monte. Devido à lentidão do sistema de justiça brasileiro, a suspensão de segurança fez com que a maioria das ações judiciais não tivesse consequências até anos depois das violações, quando a usina já era uma realidade e a prevenção de impactos já não era possível.

Quadro-síntese

As principais violações, lacunas e problemas enfrentados durante o caso Belo Monte podem ser sumarizados por meio do seguinte quadro:

Quadro síntese: violações de direito, lacunas de governança e problemas de gestão socioambiental no caso Belo Monte

Falhas no licenciamento ambiental	Atrasos e não implementação de medidas condicionantes
Problemas na avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos	Desconsideração e / ou subdimensionamento dos impactos causados por outros empreendimentos e atividades na região, especialmente a mina Belo Sun
Afetações a Unidades de Conservação ambiental	Produção de impactos negativos sobre onze unidades de conservação, necessidade de intervenção do MPPF para que recursos de compensação fossem direcionados a esses territórios ¹⁸⁴
Consulta livre, prévia e informada	Não realização de procedimentos de consentimento e consulta em conformidade com normas nacionais e internacionais
Problemas no reassentamento	Não cadastramento de pessoas atingidas, negligência de particularidades de comunidades tradicionais, descumprimento de promessas
Violação a direitos territoriais de PI e comunidades tradicionais	Aumento da pressão territorial sobre terras indígenas, implementação tardia ou não implementação de medidas condicionantes
Violações a direitos de crianças e adolescentes	Ausência de políticas capazes de responder ao aumento de vulnerabilidade de crianças e adolescentes, resultando em casos de tráfico de pessoas e gerando aumento da exploração sexual de crianças e adolescentes, além de outras violações
Negação do direito de acesso à informação	Insuficiências das políticas de transparência para garantir que a informação sobre o projeto chegasse aos atingidos, especialmente no que se refere à implementação de medidas condicionantes
Violação ao direito à participação	Audiências públicas eram meramente veículos de transmissão unilateral de informação, demandas da comunidade não eram incorporadas aos processos de tomada de decisão
Barreiras ao acesso à justiça	Inexistência de mecanismos não judiciais efetivos, suspensão dos efeitos de decisões judiciais até que os danos já estivessem consolidados (suspensão de segurança)
Inadequação do marco das PPPs	
Efeitos negativos sobre as mudanças climáticas	Aumento de emissões resultantes da supressão de vegetação e do enchimento do reservatório (embora em índices menores que os decorrentes de combustíveis fósseis ou de hidroelétricas que não utilizam o método fio d'água) ¹⁸⁵
Outras violações de direitos humanos	Atrasos, descumprimentos ou insuficiência de medidas relacionadas ao influxo populacional, especialmente nas áreas de saúde, saneamento e segurança pública; Ameaças a defensores de direitos humanos

► O Complexo Industrial e Portuário de Suape (CIPS)

Histórico

Suape é um complexo formado por mais de cem empresas, incluindo porto, indústrias, usina de energia e uma refinaria de petróleo. O empreendimento ocupa uma área de cerca de 13 mil e quinhentos hectares em região de estuário no litoral sul de Pernambuco. Antes do início da construção do complexo, estima-se que 25 mil pessoas habitavam a região, incluindo comunidades quilombolas, pescadores, marisqueiros, entre outros grupos tradicionais cuja sobrevivência física e cultural se ligava ao território em que viviam.

A construção de Suape foi iniciada em 1978, e desde então o complexo não deixou de crescer. Contínuas expansões combinam o incremento da infraestrutura com a atração de novos empreendimentos e indústrias. A gestão do complexo é realizada pela empresa estatal “SUAPE - Complexo Industrial Portuário”, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.¹⁸⁶

Na região onde antes viviam vinte e cinco mil pessoas, hoje restam cerca de sete mil. De modo geral, o deslocamento dessas comunidades se deu de modo contrário aos direitos dos habitantes. Parte das famílias foi sumariamente expulsa de suas residências, sem receber qualquer compensação ou opção de realocação. Esses grupos se dirigiram a assentamentos urbanos informais, ou migraram para outras regiões. Outra parcela da população local foi realocada para casas construídas pelo CIPS; no entanto, as residências apresentam falhas graves, como a utilização de material e técnicas de construção incompatíveis com as condições climáticas da região. Ainda, os novos bairros não possibilitam a manutenção de práticas tradicionais das comunidades deslocadas (sobretudo práticas dependentes de espaço para plantar e / ou da proximidade com o mar), levando à perda de seus meios de subsistência, hábitos culturais e laços comunitários. A alteração radical no cotidiano causou ainda deterioração da saúde física e mental dos indivíduos deslocados.¹⁸⁷

Há, ainda, grupos que resistiram ao deslocamento. Essas famílias enfrentam dificuldades crescentes: são proibidas de reformar ou mesmo realizar manutenção em suas residências; relatam invasões, destruição e roubo de propriedade; e enfrentam restrições de mobilidade que as impedem de continuar suas atividades de subsistência. Sobretudo, as comunidades denunciam a existência de uma milícia privada ligada ao CIPS, que ameaça aqueles que permanecem no território e adota métodos violentos para coagi-los a sair da região.¹⁸⁸

Ao mesmo tempo, a instalação do porto causou alterações ambientais significativas, incluindo a supressão de vegetação nativa, dragagem, explosões e construção de aterros e barragens

que mudaram a dinâmica hídrica da região. Em particular, dragagens realizadas para construir e manter canais de acesso ao porto tornaram a água turbida e diminuíram a penetração de luz solar, levando à redução da capacidade fotossintética das algas e, assim, diminuindo o nível de oxigenação da água. Além disso, rejeitos das indústrias também interferem com ecossistemas locais. Como resultado, os frutos do mar da região se tornaram escassos – prejudicando a subsistência de comunidades locais, que se baseava no consumo e venda de peixes, mariscos, crustáceos e mexilhões.¹⁸⁹

Unidades de Conservação Ambiental

Com a finalidade de garantir a preservação do meio ambiente, a Constituição brasileira estabelece que o poder público tem o dever de definir espaços a serem especialmente protegidos.¹⁹⁰ Isso é realizado por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que visa planejar, gerir e administrar áreas destinadas à preservação ambiental nos três entes da federação (nível nacional, regional e local). A legislação estabelece doze categorias de unidades de conservação, cada uma com objetivo próprio e regras adequadas a esse propósito.¹⁹¹ Tais categorias se dividem em dois grupos principais: as unidades de proteção integral, que admitem apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, e as unidades de uso sustentável, que visam “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos”¹⁹². De modo complementar, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece também espaços protegidos em áreas urbanas e rurais por meio de seu Código Florestal (áreas de preservação permanente e reserva legal).¹⁹³

Há quatro unidades de conservação no território de Suape: dois parques estaduais (Mata de Duas Lagoas e Mata do Zumbi)¹⁹⁴, a Estação Ecológica de Bita e Utinga¹⁹⁵ e a Área de Relevante Interesse Ecológico dos Rios Ipojuca-Merepe. Ainda, segundo o CIPS, planeja-se criar duas novas unidades de conservação. A empresa reporta também ações de restauração ambiental em florestas e mangues.¹⁹⁶ Contabilizando todos esses espaços, 59% do território pertencente à empresa seria destinado à preservação ambiental.¹⁹⁷ As ações do CIPS destinadas a preservar e restaurar ecossistemas locais constituem compensação por danos causados ao meio ambiente, conforme exigido pela lei brasileira¹⁹⁸ e acordado em termos de compromisso entre a empresa e órgãos de proteção ambiental.¹⁹⁹

No entanto, a criação e monitoramento desses espaços foi realizada de modo que negligenciou as demandas e direitos da população local. Por exemplo, foi criado parque de conservação em local habitado por comunidades tradicionais, inclusive por famílias que já haviam sido reassentadas por processos anteriores de expansão do CIPS, sem processos de consulta e participação dos atingidos.²⁰⁰

Ainda, a própria escolha das modalidades das unidades de conservação criadas na região revela a falta de preocupação com as comunidades. Por exemplo, poderia haver sido criada unidade da categoria “Reserva de Desenvolvimento Sustentável”, cujo objetivo é proteger áreas habitadas por populações tradicionais com sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais. Assim, a instalação de unidade de conservação possibilitaria que comunidades locais continuassem ocupando seus territórios tradicionais, de forma compatível com sua cultura e simbiótica com a preservação ambiental.²⁰¹ No entanto, estado e empreendedor optaram por instaurar unidades em modalidades que admitem pouca ou nenhuma ocupação humana.

Por fim, as comunidades denunciam que a gestão das áreas estabelecidas ocorre de modo avesso ao objetivo de preservar o meio ambiente e contrário aos interesses da população. Conforme documentado pelo Fórum Suape:

“a área conhecida como ‘João Grande’, localizada no Engenho Ilha [é] área de mata nativa historicamente preservada e utilizada pela comunidade de forma coletiva, na coleta de frutos como o caju e o araçá, assim como a coleta de mariscos e a pesca. Consolidou-se no local, portanto, o extrativismo e o uso sustentável dos recursos naturais. Há gerações a própria comunidade tem sido a responsável pela preservação do meio ambiente [...]. Os próprios moradores do Engenho Ilha exerciam a fiscalização ambiental, repreendendo aqueles que depredavam a área. A região também está dentro do polígono em relação ao qual se estuda a criação de uma Unidade de Conservação do tipo ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico, como parte da política de compensação ambiental imposta em face dos graves e irreversíveis danos ambientais causados pelo CIPS. Um dos objetivos da escolha da referida modalidade UC foi garantir a continuidade do uso direto dos recursos naturais de forma sustentável pela comunidade tradicional do entorno. No entanto, há cerca de três anos Suape vem proibindo os posseiros do Engenho Ilha de adentrarem a área, impedindo-os de exercerem suas atividades extrativistas. Tendo em vista que é a própria comunidade a principal responsável pela preservação da área, o resultado dessa proibição tem sido o total abandono da região, que hoje serve de ponto de tráfico de drogas, desova de corpos e de carros roubados.”²⁰²

Isto é, não apenas a comunidade não tem podido exercer seu direito a participar do planejamento e gestão da unidade de conservação, como seu afastamento do local prejudicou a preservação ambiental e o desenvolvimento comunitário.

Conforme abordado anteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro prevê que a instalação de obra ou atividade que cause danos ao meio ambiente requer a realização de estudo prévio de impacto ambiental.²⁰³ Ao realizar tais estudos, empreendedores públicos e privados devem considerar os efeitos indiretos, sinérgicos e cumulativos de suas atividades.²⁰⁴ Segundo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, impactos sinérgicos são aqueles que têm a capacidade de potencializar ou serem potencializados por outros efeitos, não necessariamente associados ao mesmo empreendimento ou atividade.²⁰⁵ Por sua vez, impactos cumulativos se constituem por meio da sobreposição, no tempo e/ou no espaço, de impactos provenientes de diferentes fontes incidindo sobre um mesmo fator.²⁰⁶

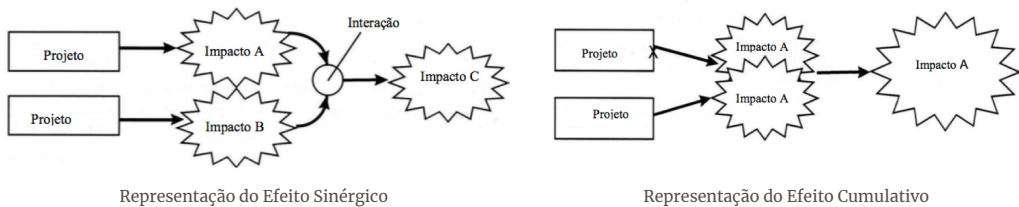


Imagem: representação de impactos cumulativos e sinérgicos²⁰⁷

No caso de Suape, a identificação, prevenção, mitigação e compensação de impactos cumulativos e indiretos eram especialmente relevantes. O Complexo Industrial e Portuário (CIPS) estimula e organiza a instalação de empresas na região, de modo que o local se tornou, em poucas décadas, um polo empresário e industrial. Para gerir os impactos decorrentes da instalação e operação dessas atividades, estudos de impacto foram produzidos e apresentados pelo próprio CIPS, assim como pelas outras empresas que se instalaram no complexo. No entanto, ao invés de considerarem a cumulatividade e sinergia de seus efeitos, as empresas utilizaram a multiplicidade de atores envolvidos para se esquivarem de responsabilidade pela implementação de medidas de proteção a direitos humanos e ambientais.²⁰⁸

Exemplo dessa prática é a Avaliação Técnica de Impacto Ambiental de serviços de dragagem, realizada em 2008. A dragagem tinha o objetivo de aprofundar o canal de acesso e a bacia de manobra, assim como viabilizar atividades relacionadas à instalação de píer petroleiro. Segundo a comunidade local, serviços de dragagem produzem alterações ambientais que dificultam a prática de atividades de subsistência. Como múltiplos agentes contribuem para esses efeitos, deveria haver um plano sobre formas de identificar, mitigar e compensar os impactos resultantes da soma de atividades. No entanto, isso não foi realizado. Veja-se, por exemplo, trecho da Avaliação Técnica de Impacto Ambiental:

“Quanto aos outros efeitos provenientes das dragagens, como sucção de organismos e geração de ruído, que podem prejudicar igualmente organismos nec-tônicos e planctônicos, eles são também originados pelos navios, sendo assim difícil definir a responsabilidade dos prejuízos que cada agente causa.”²⁰⁹

Diante dos impactos dos serviços de dragagem sobre as comunidades locais e da ausência de medidas de remediação, organizações da sociedade civil e representantes da população local levaram o caso de Suape ao Ponto de Contato Nacional (PCN) estabelecido no âmbito das Diretrizes sobre Empresas Multinacionais da OCDE. Foram apresentadas reclamações perante os PCNs do Brasil e da Holanda em face da empresa holandesa Van Oord, da agência de crédito à exportação do governo holandês, Atradius DSB, e do CIPS. As organizações alegaram que as empresas descumpriram as Diretrizes da OCDE sobre Empresas Multinacionais, no contexto de serviços de dragagem destinados a aprofundar os canais de acesso ao porto.²¹⁰

O PCN da Holanda analisou se as empresas holandesas deveriam ser responsabilizadas por falhas na condução de devida diligência e envolvimento dos atores locais, concluindo que podem haver ocorrido falhas na avaliação dos impactos das dragagens. O órgão estabeleceu também que as comunidades locais não puderam participar do processo de modo significativo. O procedimento no Brasil ainda não foi concluído, sendo, portanto, sigiloso.²¹¹

Direito de Acesso à Informação

A Constituição brasileira garante o direito de acesso a informações públicas por meio de seu artigo 5º.²¹² Desde 2011, esse direito é instrumentalizado pela lei n. 12.527 / 2011 (Lei de Acesso à Informação, ou LAI), que estabelece a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Sendo assim, órgãos estatais devem proceder à divulgação ativa de dados de interesse público, e qualquer pessoa pode solicitar o acesso a informações que não tenham sido disponibilizadas, sem necessidade de justificar a necessidade do dado pretendido. A LAI determina também procedimentos e prazos claros para solicitações de acesso. Por fim, a lei estabelece hipóteses limitadas para que informações sejam determinadas como sigilosas: essa possibilidade existe apenas quando a divulgação coloca em risco a sociedade ou o Estado.

Em 2017, a Conectas Direitos Humanos usou a disposições da LAI para buscar a publicidade de uma série de informações relacionadas aos impactos, danos e violações de direitos decorrentes do CIPS. Não obstante a clareza dos dispositivos da lei, a organização enfrentou uma

série de dificuldades: a empresa fornecia informações de modo incompleto e / ou contraditório, negava os pedidos sem justificativa adequada, e alegava não ser o agente mais adequado para responder a algumas das solicitações. Para obter alguns documentos, foi necessário apelar até a última instância administrativa. No entanto, mesmo após a obtenção de decisões favoráveis ao acesso às informações pretendidas, Suape continuou negando a publicidade de alguns documentos, por meio da classificação das informações como sigilosas. Vale destacar que a organização solicitou apenas informações sobre os impactos socioambientais do complexo, tais como a auditoria ambiental que a empresa alega realizar. No entanto, apesar de a empresa divulgar em sua página virtual que a auditoria é pública, o CIPS optou por requerer a classificação do documento como sigiloso.

Desta forma, embora a publicidade de documentos de interesse público seja garantida pela lei brasileira, no caso de Suape, o acesso a dados sobre danos ambientais e violações a direitos demandou expertise técnica sobre leis e procedimentos administrativos, além de tempo e recursos.

Quadro-síntese

As principais violações, lacunas e problemas enfrentados durante o caso Suape podem ser sumarizados por meio do seguinte quadro:

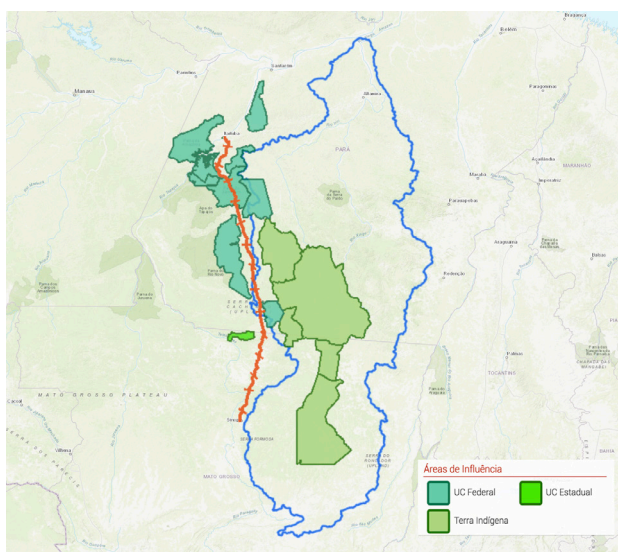
Quadro síntese: violações de direito, lacunas de governança e problemas de gestão socioambiental no caso Suape

Falhas no licenciamento ambiental	Subdimensionamento de impactos, atrasos na implementação de medidas, ausência de monitoramento efetivo
Problemas na avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos	A combinação de impactos das mais de cem empresas que operam no local não foi adequadamente considerada pelos estudos de impacto, que em geral obedecem a uma lógica fragmentada
Afetações a Unidades de Conservação ambiental	Criação e manutenção de Unidades de Conservação de modo ineficiente e incompatível com o contexto local
Consulta livre, prévia e informada	Não realização de procedimentos de consentimento e consulta em conformidade com normas nacionais e internacionais
Problemas no reassentamento	Realização de deslocamento de modo arbitrário, não cadastramento de pessoas atingidas, negligência de particularidades de comunidades tradicionais
Violação a direitos territoriais de PI e comunidades tradicionais	Negligência às particularidades de comunidades tradicionais no deslocamento, diminuição de meios de subsistência em virtude de alterações ambientais
Violações a direitos de crianças e adolescentes	O influxo populacional causado pelo CIPS aumentou a vulnerabilidade de crianças e adolescentes, sem que houvesse medidas efetivas para combater a exploração sexual e outras violações aos direitos de crianças e jovens ²¹³
Negação do direito de acesso à informação	Não disponibilização de informações e dados de modo ativo, respostas insuficientes e incoerentes a solicitações de acesso, classificação de informações socioambientais como sigilosas
Violação ao direito à participação	Inexistência de mecanismos de participação efetivos
Barreiras ao acesso à justiça	Inexistência de mecanismos não judiciais efetivos, barreiras de recursos, informação e distância para acessar o sistema de justiça
Inadequação do marco das PPPs	
Efeitos negativos sobre as mudanças climáticas	Exploração de combustíveis fósseis
Outras violações de direitos humanos	Atos de ameaça e violência contra pessoas que resistem ao deslocamento, afetações à saúde física e mental em virtude da perda de meios tradicionais de vida

Histórico

A EF-170, também conhecida como Ferrogirão, é uma ferrovia em fase de planejamento. Seu objetivo é conectar regiões produtoras de grãos no Centro-Oeste do país ao porto de Mirituba (PA), como parte de um corredor logístico que inclui também a hidrovia do Tapajós e os Portos de Vila do Conde (PA) e Santa Ana (AP). O empreendimento já conta com estudo de viabilidade, e o governo pretende enviar o edital de concessão para análise do Tribunal de Contas da União, em maio de 2018.²¹⁴ Considerando o tempo necessário para realização do licenciamento ambiental, o governo estima que a construção pode ser iniciada em 2020, com previsão de duração de cinco anos.²¹⁵

Se implementada, a estrada de ferro terá trajeto paralelo à rodovia BR 163, percorrendo cerca de mil quilômetros nos estados de Mato Grosso e Pará. Este percurso passa por dentro e/ou pelas proximidades de Terras Indígenas e Unidades de Conservação Estaduais e Federais, conforme ilustrado pela figura abaixo:



Mapa: Ferrogirão e áreas protegidas²¹⁶

De modo similar ao ocorrido no caso da mina Belo Sun, embora a Ferrogirão ainda esteja em fase de planejamento, a mera perspectiva de sua instalação já vem produzindo danos. A expectativa do projeto intensificou conflitos fundiários, levou à diminuição de áreas protegidas²¹⁷ e aumentou o desmatamento ilegal ao longo do futuro percurso da ferrovia.²¹⁸ Se construída, a ferrovia aumentará ainda mais a pressão sobre áreas protegidas e / ou ocupadas por comunidades tradicionais em processo pendente de demarcação de seu território (os povos indígenas Ikpeng, Kawaiwete e Kayapó reivindicam terras na região²¹⁹).

A Constituição brasileira estabelece o direito da população de participar do processo decisório. Em geral, isso ocorre por meio da representação eleitoral e do engajamento com mecanismos de participação direta. Adicionalmente, comunidades têm o direito específico a acessar informação sobre mudanças socioambientais que as atinjam²²⁰ e a serem incluídas no processo de tomada de decisão sobre as políticas, planos e projetos causadores dessas mudanças. No caso de empreendimentos de infraestrutura, a participação da população local ocorre por meio da realização de audiências públicas no âmbito do processo de licenciamento ambiental.²²¹ Caso a população impactada seja indígena, a comunidade tem também direito constitucional a ser ouvida a respeito do aproveitamento de recursos localizados em suas terras.²²²

Os tratados internacionais ratificados pelo Brasil também protegem o direito a participar²²³ e a acessar informação ²²⁴ sobre decisões públicas que resultem em mudanças socioambientais. Segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o direito à participação pública no processo de tomada de decisão adquire especial relevância em contextos nos quais atividades de desenvolvimento impactam direitos humanos e ambientais.²²⁵ A participação pública e o acesso à informação ambiental são também estabelecidos como direitos pelo Princípio 10 da Declaração do Rio e pelo Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe.²²⁶ Por fim, conforme exposto nas seções anteriores, o direito internacional dos direitos humanos determina que comunidades tradicionais têm direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado.

O planejamento da Ferrogrão ocorreu sem que houvesse participação efetiva da população, e tampouco foi estabelecido procedimento de consulta prévia, livre e informada de povos indígenas e tradicionais atingidos pela ferrovia. Entidades da sociedade civil e representantes de povos indígenas solicitaram a realização de consultas pelo governo federal, o qual rejeitou formalmente o pedido.²²⁷ Segundo o Ministério dos Transportes, o procedimento não é obrigatório, uma vez que o Brasil ainda não regulamentou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e as terras indígenas se localizam a mais de dez quilômetros da futura ferrovia.

A justificativa do governo contraria as normas brasileiras e o entendimento dos tribunais nacionais e internacionais sobre o tema. Por isso, o Ministério Público Federal emitiu recomendação demandando que a Agência Nacional de Transportes Terrestres “respeite e garanta o exercício do direito à Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado dos povos interessados, nos termos da legislação interna e internacional e dos protocolos de consulta já editados, como condição prévia e inafastável para qualquer ato administrativo tendente a tratar da implantação da ferrovia”²²⁸.

Diante da manifestação do Ministério Público Federal e da pressão de comunidades atingidas e de organizações da sociedade civil, o governo se comprometeu a utilizar mecanismos de participação e realizar procedimento de consulta em conformidade com os parâmetros nacionais e internacionais sobre a matéria.²²⁹ Contudo, poucos meses depois, a Agência voltou atrás, alegando não dispor dos recursos e do tempo necessários para consultar as populações atingidas.²³⁰ Cabe ressaltar que, embora o planejamento do governo incluía a realização de audiências públicas, esses espaços não são suficientes para garantir a efetivação dos direitos demandados, visto que as audiências realizadas até o momento tiveram o objetivo apenas de informar a população sobre o projeto.

Parcerias Público Privadas

A Ferrogrão é parte do Programa de Parcerias e Investimento do governo federal (PPI), iniciativa que visa a incentivar parcerias entre os setores público e privado para diminuir o déficit de infraestrutura no Brasil.²³¹ O PPI estabelece uma estrutura de governança dedicada ao estabelecimento e gestão de parcerias público-privadas (PPPs). Determina também que projetos incluídos no PPI constituem prioridade nacional²³² e que todos os órgãos e entidades estatais relacionados à liberação do empreendimento têm o dever de atuar de modo coordenado, eficiente e célere para liberá-lo. O dever de liberação abrange órgãos estatais autônomos, independentes e de outros entes federativos, e inclui “quaisquer licenças, autorizações, registros, permissões, direitos de uso ou exploração, regimes especiais, e títulos equivalentes, de natureza regulatória, ambiental, indígena, urbanística, de trânsito, patrimonial pública, hídrica, de proteção do patrimônio cultural, aduaneira, minerária, tributária, e quaisquer outras, necessárias à implantação e à operação do empreendimento”.²³³

Ao estabelecer o dever do poder público de atuar rapidamente para liberar projetos incluídos no programa, a lei do PPI sugere que a proteção de direitos humanos e ambientais são procedimentos acessórios, que não constituem aspectos centrais do planejamento e da tomada de decisão sobre a estruturação de parcerias público-privadas. De fato, a norma estabelece detalhadamente um processo decisório no qual não está incluída a dimensão socioambiental.²³⁴ A governança do programa tampouco garante a participação de partes interessadas, como organizações da sociedade civil, comunidades impactadas e representantes do setor privado. Com a exclusão desses agentes, o programa corre um duplo risco: por um lado, possibilita a aprovação de projetos com alto grau de oposição local e, portanto, sujeitos a conflitos; ao mesmo tempo, possibilita também a inclusão de empreendimentos de baixo interesse para o setor empresarial.²³⁵

A análise do caso Ferrogrão demonstra que o PPI negligencia questões socioambientais no processo decisório. Embora a regulamentação do programa exija análise de viabilidade ambiental (dentre outras medidas ligadas à gestão de impactos),²³⁶ os estudos de viabilidade da ferrovia não analisa-

ram adequadamente os riscos socioambientais, impossibilitando o estabelecimento de salvaguardas que possam prevenir, mitigar, ou compensar eventuais violações a direitos humanos e ambientais. A forma como o governo tratou a questão da consulta e do engajamento de comunidades impactadas, descrita pela seção 4.3.2, também demonstra que a proteção a direitos não constitui prioridade frente a questões de tempo e recurso – nem mesmo mediante exigências formais do Ministério Público.

Quadro-síntese

As principais violações, lacunas e problemas enfrentados durante o caso Ferrogrão podem ser sumarizados por meio do seguinte quadro:

Quadro síntese: violações de direito, lacunas de governança e problemas de gestão socioambiental no caso Ferrogrão	
Falhas no licenciamento ambiental	Subdimensionamento de impactos
Problemas na avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos	Impactos sobre regiões já atingidas pela BR 163 e outros projetos de desenvolvimento não foram considerados devidamente
Afetações a Unidades de Conservação ambiental	O projeto gerou a revisão e redução de unidade de conservação, algumas das quais haviam sido criadas em virtude dos impactos da BR 163 ²³⁷
Consulta livre, prévia e informada	Não realização de procedimentos de consentimento e consulta em conformidade com normas nacionais e internacionais
Problemas no reassentamento	
Violação a direitos territoriais de PI e comunidades tradicionais	
Violações a direitos de crianças e adolescentes	
Negação do direito de acesso à informação	Dificuldades de acesso à informação sobre estágios preliminares do processo de tomada de decisão
Violação ao direito à participação	Inexistência de mecanismos de participação efetivos, que possam ir além da transmissão unilateral de informações
Barreiras ao acesso à justiça	
Inadequação do marco das PPPs	Exigência de celeridade para 'liberar' o empreendimento, indícios de flexibilização socioambiental, não incorporação de direitos humanos e ambientais à governança do PPI
Efeitos negativos sobre as mudanças climáticas	Aumento do desmatamento na área de influência da ferrovia e de suas vicinais
Outras violações de direitos humanos	

Histórico

A Usina Hidrelétrica de Teles Pires se localiza na divisa entre os estados de Mato Grosso e Pará, em um afluente do Rio Tapajós, chamado Rio Teles Pires. Assim como Belo Monte, sua construção era estudada pelo governo brasileiro desde o regime militar. Foi apenas nos 2000, porém, que o projeto se tornou prioridade. Em 2010, foi realizado leilão de concessão, o qual foi vencido pelo Consórcio Teles Pires Energia Eficiente, que se tornaria a Companhia Hidrelétrica Teles Pires S.A.²³⁸ A construção da usina começou em 22 de agosto de 2011, apenas três dias após a aprovação de sua Licença de Instalação, e as operações foram iniciadas em 2015.

Estudos de Inventário da Bacia Hidrográfica do Rio Teles Pires aprovados pela Aneel em 2006 indicam a hidrelétrica como a primeira de um conjunto de seis usinas destinadas a explorar o potencial elétrico da bacia. A segunda usina do conjunto a ser construída foi São Manoel, localizada a cerca de 40 quilômetros da UHE Teles Pires. Embora o leilão de São Manoel estivesse previsto para 2010, houve três anos de atraso devido a problemas no licenciamento ambiental. Atualmente, São Manoel também já está operando.

A construção das duas hidrelétricas incluiu a inundação da cachoeira das Sete Quedas, local central para a espiritualidade de comunidades indígenas da região. As corredeiras eram um lugar sagrado, constituindo elemento fundante da cultura imaterial dos povos Kayabi e Mundurucu.²³⁹ Devido a esse caráter espiritual, o local abrigava urnas funerárias, as quais foram retiradas e armazenadas pela empresa. Além disso, as Sete Quedas eram um berçário natural de peixes, de modo que possuíam importância também para o ecossistema local e para a subsistência das comunidades da região. Essas circunstâncias motivaram a FUNAI a se manifestar contra o projeto. Não obstante, o Estudo de Impacto Ambiental de Teles Pires sequer mencionou a destruição das Sete Quedas.²⁴⁰

O fim das corredeiras se somou a outros impactos da usina sobre o rio. Antes de Teles Pires, a água era limpa e possuía alto grau de visibilidade. Após sua instalação, comunidades indígenas e organizações da sociedade civil documentaram deterioração da qualidade da água.²⁴¹ Em consequência, indígenas passaram a enfrentar dificuldades para pescar (sobretudo utilizando o método tradicional arco e flecha). Além disso, as alterações na qualidade das águas estão associadas ao aumento de problemas de saúde, tais como diarreias, vômitos, doenças gastrointestinais e problemas de pele.

Adicionalmente, as mudanças no regime hidrológico levaram à diminuição da qualidade e da quantidade de peixes. Assim, comunidades cuja subsistência se baseava na pescaria se tornaram mais dependentes de alimentos comprados na cidade. A diminuição da pesca levou também muitas famílias a criarem gado como fonte alternativa de proteína, resultando no aumento do desmatamento.²⁴²

Em 2017, os impactos das usinas levaram um grupo da comunidade indígena Munduruku a ocupar o canteiro de obras de São Manoel, como forma de protestar contra a destruição de lugares sagrados, a deterioração da saúde, a diminuição dos peixes, e todas as outras consequências negativas de Teles Pires e São Manoel. O protesto foi encerrado mediante a assunção de compromissos por parte de órgãos do poder público e das empresas, incluindo a devolução de urnas funerárias que se encontravam sob posse do consórcio de Teles Pires. Como os compromissos não foram cumpridos, e diante da aprovação da Licença de Operação de São Manoel, 150 indígenas voltaram ao canteiro de obras com a intenção de reivindicar seus direitos. O poder público respondeu a essa manifestação de modo violento, conforme documentado pelo Fórum Teles Pires:

“Ao invés de aceitar o diálogo, a resposta do governo federal foi o envio da Força Nacional para o canteiro da usina São Manoel para conter a mobilização indígena, composta em grande parte por mulheres e crianças. De acordo com o Movimento Munduruku Iperegayu, que coordenou a mobilização, a Força Nacional não apenas impediu a realização dos rituais, como chegou a utilizar bombas de efeito moral para reprimir a mobilização munduruku.”²⁴³

Sendo assim, as violações decorrentes dos impactos socioambientais da usina se somaram a obstáculos para o exercício do direito à liberdade de expressão e de associação das comunidades atingidas.

Direito à consulta livre, prévia e informada

Conforme exposto na seção 4.1.3, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece o direito de comunidades tradicionais a serem consultadas de modo livre, prévio e informado sobre planos, medidas e projetos que as afetem. Sendo assim, as populações indígenas impactadas pela Usina de Teles Pires deveriam ter tido acesso a informações completas sobre a hidrelétrica e seus impactos, antes que a decisão sobre sua instalação fosse tomada. Deveriam, ainda, ter sido consultadas de boa-fé, de modo que visasse obter seu consentimento a respeito do empreendimento. Por sua vez, o empreendedor deveria incorporar as preocupações da comunidade no processo de implantação da usina e no desenho e implementação de medidas de prevenção, mitigação e compensação de impactos.

No entanto, a empresa não consultou as comunidades atingidas, levando o Ministério Público Federal a requerer judicialmente a realização de procedimento de consulta. O MPF obteve vitórias em primeira e segunda instância, e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reafirmou a obrigatoriedade de realização de consulta livre, prévia e informada nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.²⁴⁴ No entanto, a decisão não produziu consequências imediatas, em virtude de ação de suspensão de segurança que sustou os efeitos do processo até seu trânsito em julgado.²⁴⁵

Licenciamento ambiental

A análise das licenças de Teles Pires consiste em ilustração prática de problemas identificados por diferentes setores da sociedade brasileira ao analisar o sistema doméstico de licenciamento ambiental.²⁴⁶ A análise revela, ainda, a repetição de muitas das falhas do licenciamento de Belo Monte e de Suape, demonstrando a existência de um padrão de lacunas legais e problemas de implementação.

Nesse sentido, a organização não governamental Fórum Teles Pires elaborou dossiê que documenta os principais problemas do sistema de proteção a direitos e de gestão de impactos, no contexto de Teles Pires.²⁴⁷ As conclusões foram as seguintes:

Características do planejamento, licenciamento ambiental e implantação da UHE Teles Pires²⁴⁸

Problemas crônicos de subdimensionamento de impactos e riscos socioambientais, inclusive cumulativos, na fase preliminar de estudos de inventário da sub-bacia do Teles Pires.

Ausência de qualquer processo de consulta e consentimento livre, prévio e informado junto aos povos indígenas.

Persistência de Estudos de Impacto Ambiental incompletos sobre impactos socioambientais, inclusive cumulativos, relacionados aos povos indígenas e seus territórios.

Concessão pelo IBAMA de Licença Prévia (LPs) apesar de estudos incompletos do EIA e contrariando pareceres técnicos de sua equipe e de órgãos intervenientes (FUNAI, IPHAN).

Concessão de Licenças de Instalação (LI) sem o cumprimento de condicionantes da LP, destacando-se a ausência de um planejamento executivo para a mitigação e compensação de impactos socioambientais, no âmbito do Plano Básico Ambiental devidamente analisado e aprovado pelos órgãos competentes.

Falta de monitoramento efetivo de impactos e efetividade de condicionantes como ferramenta de gestão de empreendimentos.

Falta de monitoramento efetivo de impactos, assim como ausência de efetividade na mitigação e compensação de impactos socioambientais.

Ou seja, assim como nos casos anteriores, verificou-se uma sucessão de problemas: os estudos iniciais subdimensionaram os impactos e desconsideraram efeitos cumulativos; não houve procedimentos de consulta e consentimento livre, prévio e informado; órgãos intervenientes especializados se mostraram incapazes de realizar e / ou monitorar exigências; e houve descumprimento de medidas condicionantes direcionadas a prevenir, mitigar e compensar impactos. Embora comunidades, organizações da sociedade civil e o Ministério Público Federal tenham buscado questionar essas falhas perante o Poder Judiciário, o instrumento da suspensão de segurança tornou as decisões sem efeitos até o trânsito em julgado das ações, que só ocorreria após a consolidação dos danos.

No caso específico de comunidades indígenas, novamente o padrão de Belo Monte se repetiu. Diante das falhas acima descritas, a capacidade de gerir impactos sobre populações tradicionais se viu especialmente comprometida: os atrasos contínuos na implementação do Plano Básico Ambiental Indígena levaram à sua conversão quase completa em “listas de obras, equipamentos, material de consumo e cursos”.²⁴⁹ Por um lado, tais medidas não se direcionavam à prevenção de impactos e proteção dos modos tradicionais de vida da comunidade, conforme exigido pela legislação. Por outro, elas foram percebidas como insuficientes para atingir mesmo os objetivos aos quais se propunham.

Quadro-síntese

As principais violações, lacunas e problemas enfrentados durante o caso Teles Pires podem ser sumarizados por meio do seguinte quadro:

Quadro síntese: violações de direitos, lacunas de governança e problemas de gestão socioambiental no caso Teles Pires	
Falhas no licenciamento ambiental	Subdimensionamento de impactos, estudos de impacto falhos, desconsideração de pareceres técnicos de instituições de proteção a direitos, atrasos e descumprimento de condicionantes
Problemas na avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos	Negligência a impactos sinérgicos decorrentes do aproveitamento da totalidade da bacia
Afetações a Unidades de Conservação ambiental	
Consulta livre, prévia e informada	Não realização de procedimentos de consulta em conformidade com normas nacionais e internacionais
Problemas no reassentamento	
Violação a direitos territoriais de PI e comunidades tradicionais	Destruição de locais de relevância cultural e simbólica, apropriação de urnas funerárias, perda de meios de subsistência em virtude de alterações ambientais
Violações a direitos de crianças e adolescentes	
Negação do direito de acesso à informação	Inexistência de mecanismos efetivos de transparência ativa
Violação ao direito à participação	As comunidades atingidas não puderam participar do processo de tomada de decisão
Barreiras ao acesso à justiça	Efeitos de decisões judiciais postergados até momento posterior à consolidação do dano (via suspensão de segurança)
Inadequação do marco das PPPs	
Efeitos negativos sobre as mudanças climáticas	Aumento de emissões decorrente de supressão de vegetação e enchimento do reservatório ²⁵⁰
Outras violações de direitos humanos	Restrições desproporcionais ao direito à liberdade de manifestação, expressão e reunião de comunidades indígenas; Danos à saúde e ao acesso à água da população local

► Parque Eólico de Aracati

Histórico

Aracati é uma cidade no litoral do Ceará habitada por cerca de 70 mil pessoas. Em 2008, a empresa Bons Ventos Geradora de Energia S/A iniciou a instalação de um parque eólico na cidade, composto por três usinas: Bons Ventos (formada por 24 aerogeradores), Enacel (15 aerogeradores) e Canoa Quebrada (28 aerogeradores).

O Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal documentaram que a instalação das torres destruiu sítios arqueológicos, gerou danos ambientais, e trouxe problemas sociais para a região do Cumbe, onde foram instaladas as usinas.²⁵¹ Os principais problemas ambientais documentados incluem:

Impactos ambientais do Parque Eólico de Aracati²⁵²
Desmatamento das dunas fixas
Soterramento de dunas fixas pelas atividades de terraplenagem
Soterramento / aterramento de lagoas interdunares
Cortes e aterros nas dunas fixas e móveis
Introdução de material sedimentar para impermeabilização e compactação do solo
Ruído constante
Erosão

Tais alterações ambientais levaram à diminuição da população de peixes, pássaros, tartarugas e outros animais, interferindo diretamente com as atividades de subsistência de pescadores.²⁵³

Além disso, as áreas ocupadas por aerogeradores não podem ser acessadas pela comunidade local, pois os equipamentos geram riscos de segurança. Sendo assim, espaços utilizados anteriormente pela população passaram a ser destinados exclusivamente à geração de energia. No entanto, não houve compensação pela perda de áreas de pesca, mariscagem e lazer.²⁵⁴ Há também denúncias sobre a destruição arbitrária de casas,²⁵⁵ sem indenização e sem plano de deslocamento, em flagrante violação a normas nacionais e internacionais de proteção à moradia digna.

A comunidade local relata também problemas similares a outros projetos de desenvolvimento. No início da atuação da instalação do empreendimento, a empresa criou uma grande expectativa em relação a novas oportunidades de trabalho e de geração de renda; no entanto, as ofertas de emprego se mostraram temporárias, tendo duração de cerca de quatro meses.²⁵⁶ A instalação do empreendimento também causou influxo populacional: a comunidade, usualmente habitada por seiscentas pessoas, passou a lidar com a circulação cotidiana de mil e quinhentos trabalhadores.²⁵⁷

Por esses motivos, parcelas da comunidade local passaram a se opor ao parque eólico, inclusive mediante a realização de manifestações e bloqueios. Nesse contexto, um dos líderes do movimento sofreu uma tentativa de sequestro. Diante de intimidações e ameaças, ele se afastou da comunidade e foi incluído no Programa de Proteção às Defensoras e Defensores de Direitos Humanos do governo federal.²⁵⁸

Normas relativas à energia renovável

O Brasil é Estado parte da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, tendo se comprometido a reduzir entre 36,1% e 38,9% de suas emissões até 2020. Com este objetivo, em 2009, o Estado brasileiro adotou uma Política Nacional sobre Mudanças Climáticas,²⁵⁹ e o governo estabelece planos setoriais para mitigação e adaptação. De modo complementar, o Brasil ratificou também o Acordo de Paris. Por meio dele, estabeleceu para si o compromisso de que, em 2025 as emissões de gases do efeito estufa serão 37% inferiores aos índices de 2005.²⁶⁰ O cumprimento desses compromissos depende da manutenção de alta participação de energias renováveis na matriz energética brasileira. Nesse sentido, a Empresa de Pesquisa Energética projeta a contínua expansão da geração de energia eólica no país²⁶¹, movimento que tem sido capitaneado pela região Nordeste.

Para garantir a compatibilidade da expansão de fontes renováveis com os direitos humanos e ambientais, a regulação ambiental estabeleceu regras que se adaptam às especificidades de fontes renováveis de energia, inclusive a energia eólica. Da mesma forma, normas recentes sobre gestão de impactos socioambientais já consideram e incorporam questões relacionadas à mudança climática.²⁶² No entanto, essas alterações normativas ainda estavam em curso quando ocorreu a instalação do parque de Aracati, com consequências para o sistema de gestão de impactos socioambientais, conforme se verá na próxima seção.

Empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental podem ser licenciados por meio de procedimento simplificado, que é mais célere e exige apenas a apresentação de Relatório Ambiental Simplificado (RAS). As normas sobre o RAS²⁶³ incluem em seu escopo as usinas eólicas e outras fontes alternativas de energia com baixo potencial de impacto ambiental.²⁶⁴

Em 2014, foi adotado regulamento que criou critérios para o enquadramento de usinas eólicas como empreendimentos de baixo impacto (e, portanto, aptos ao licenciamento simplificado), com base no porte e no local de instalação do projeto.²⁶⁵ A norma determinou que, para parques eólicos instalados em dunas (como o de Aracati), o RAS não é suficiente, devendo o empreendedor apresentar Estudo de Impacto Ambiental completo.²⁶⁶ No entanto, à época da implantação do Parque de Aracati, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMACE) licenciou o projeto por meio de licenciamento simplificado. As três usinas foram licenciadas individualmente, de modo que sua análise foi realizada de modo compartimentalizado.

O Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal consideraram a decisão da SEMACE inadequada, concluindo que havia necessidade de Estudos de Impacto Ambiental completos, que considerassem o parque como um todo.²⁶⁷ Para o Ministério Público, a exigência era justificada pela localização do empreendimento, que englobava Área de Preservação Permanente, Área de Preservação Ambiental e Zona Costeira.²⁶⁸ No entanto, apesar de inicialmente ter concedido medida liminar que suspendia as obras do parque, a Justiça Federal determinou que o RAS havia sido suficiente para embasar o procedimento de licenciamento ambiental.²⁶⁹ Em sua sentença, o Juiz Federal levou em consideração as necessidades energéticas do país e os benefícios da chamada energia limpa, determinando que “os inconvenientes ocasionados na comunidade local, relatados pelo MPF, é [sic] inerente a qualquer empreendimento de utilidade pública, de semelhante natureza e magnitude”.²⁷⁰

Quadro-síntese

As principais violações, lacunas e problemas enfrentados durante o caso Aracati podem ser sumarizados por meio do seguinte quadro:

Quadro síntese: violações de direito, lacunas de governança e problemas de gestão socioambiental no caso Aracati	
Falhas no licenciamento ambiental	Utilização de procedimento simplificado, estudos insuficientes
Problemas na avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos	Fragmentação dos estudos, licenças e medidas condicionantes
Afetações a Unidades de Conservação ambiental	
Consulta livre, prévia e informada	
Problemas no reassentamento	Denúncias relatam a expulsão de moradores de áreas de lazer, trabalho e moradia, sem a realização de procedimento de reassentamento
Violação a direitos territoriais de PI e comunidades tradicionais	
Violações a direitos de crianças e adolescentes	
Negação do direito de acesso à informação	Inexistência de mecanismos efetivos de transparência ativa
Violação ao direito à participação	As comunidades atingidas não puderam participar do processo de tomada de decisão
Barreiras ao acesso à justiça	
Inadequação do marco das PPPs	
Efeitos negativos sobre as mudanças climáticas	
Outras violações de direitos humanos	Ameaças a defensores de direitos humanos

Parte IV
Fazendo maior uso
e fortalecendo os
sistemas de país:
caminhos para o NDB

4

Perspectivas críticas sobre as abordagens de sistemas de país em instituições de financiamento do desenvolvimento

Para ilustrar os percalços à implementação da abordagem de sistemas de país no contexto do financiamento do desenvolvimento, esta Parte se divide em duas seções. Inicialmente, são apresentados dois breves estudos de caso. O primeiro, um empréstimo do tipo programático (“DPL”) concedido pelo Banco Mundial ao Brasil em 2010, revela as limitações que acometem iniciativas direcionadas ao fortalecimento do sistema de país em matéria socioambiental. O segundo, o financiamento do BNDES à rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos (“Parque TIPNIS”), na Bolívia, ilustra os efeitos negativos de abordagens excessivamente permissivas quanto ao uso dos sistemas nacionais e locais. Após os estudos de caso, retomam-se algumas reflexões sobre a experiência acumulada de IFDs com os sistemas de país, e apontam-se caminhos para o NDB.

► Banco Mundial: Empréstimo de Desenvolvimento Programático para Gestão Ambiental Sustentável (Brasil)

Em 2004, o Banco Mundial criou os chamados Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento (“Development Policy Loans” ou “DPL”), por meio da fusão de diversos instrumentos, como Empréstimos de Ajuste Setorial, Empréstimos de Ajuste Estrutural, entre outros.²⁷¹ Os DPL são empréstimos programáticos que financiam reformas abrangentes de políticas, muitas vezes por meio de apoio orçamentário direto, em vez de investimentos baseados em projetos físicos (ex.: hidrelétricas, rodovias, aeroportos etc.). No término do ano fiscal de 2016, o banco informava a existência de 702 DPLs, correspondentes a cerca de 25% (um quarto) da carteira de financiamentos, totalizando US\$ 132 bilhões. Para o Brasil, foram concedidos 24 DPLs entre 2005 e 2016, no valor total de US\$ 11,6 bilhões.²⁷²

O Primeiro Empréstimo de Política de Desenvolvimento Programático para Gestão Ambiental Sustentável (SEM DPL 1) foi concebido como uma série programática de dois empréstimos ao governo federal brasileiro no total de aproximadamente US\$ 2 bilhões. O primeiro empréstimo, de US\$ 1,3 bilhão, o maior até então sob essa modalidade, foi dividido em duas parcelas de US \$ 800 milhões e US\$ 500 milhões. O empréstimo foi aprovado em março de 2009, entrou em vigor em junho de 2010, e os desembolsos ocorreram em junho e dezembro de 2010. O segundo empréstimo planejado da série, o SEM DPL 2, não se concretizou porque a operação foi cancelada.

Inicialmente, o empréstimo programático teria por contraparte o BNDES, como principal e depois como um intermediário financeiro. O objetivo era o de ampliar a capacidade de investimentos públicos em infraestrutura, na esteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao mesmo tempo em que era aprimorado o desempenho ambiental do BNDES. Mas diante de significativas preocupações por parte das equipes internas do Banco Mundial sobre a capacidade do BNDES de cumprir os requisitos de salvaguardas ambientais, licitações e gestão financeira, concluiu-se que o banco de desenvolvimento brasileiro não era elegível a um empréstimo dessa modalidade. O contrato foi assinado com o governo federal, sendo o Ministério do Meio Ambiente e o BNDES as duas principais agências implementadoras.²⁷³

O SEM DPL tinha por intuito (i) melhorar o sistema de gestão ambiental do país e (ii) integrar os princípios do desenvolvimento ambientalmente sustentável na agenda de desenvolvimento de setores-chave (gestão e conservação de recursos naturais, recursos hídricos, gestão ambiental, saneamento ambiental e energias renováveis). Entre os resultados esperados estavam o aumento na produção de energia por fontes renováveis, redução dos questionamentos judiciais às licenças ambientais, redução de emissões de GEE e desmatamento, bem como uma remodelação dos processos de triagem, aprovação e monitoramento de todos os novos projetos do BNDES.²⁷⁴

Ao término dos desembolsos, a avaliação de encerramento do projeto qualificou o desempenho do projeto como satisfatório, tanto em relação aos resultados como na qualidade da supervisão empreendida pela instituição emprestadora.²⁷⁵ Porém, o Escritório de Avaliação Independente (EAI) do próprio Banco Mundial adotou uma postura mais crítica. Para o objetivo (i), a avaliação de desempenho do IEG foi a de que o projeto desempenhou em nível “insuficiente”, enquanto que para o (ii) a conclusão foi “não satisfatório”.

De plano, o EAI criticou as sucessivas alterações no desenho da operação - incluindo mudanças significativas no instrumento de financiamento, objetivos, e as agências implementadoras - que, segundo o órgão, criaram problemas para a própria lógica do projeto, pondo em risco o cronograma, a eficácia e a reputação do Banco Mundial.²⁷⁶

Quanto à relação entre os recursos disponibilizados pelo Banco Mundial e os resultados alcançados, o EAI considerou que há poucas evidências de que o SEM DPL contribuiu para os progressos, porque os resultados foram parte de um processo de reforma ambiental que estava em curso havia décadas. Além disso, o EAI entendeu que, contrariamente ao propósito enunciado de empréstimos programáticos, que deveriam ser incorporados ao orçamento geral e não “carimbados” para projetos específicos, o SEM DPL foi utilizado para ampliar a capacidade de desembolsos do BNDES em projetos de infraestrutura com perfil problemático sob o aspecto socioambiental, como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte.²⁷⁷

Ecoando críticas da sociedade civil submetidas ao Banco Mundial previamente ao início da execução do SEM DPL, o EAI criticou a ausência de um trabalho analítico do sistema de gestão ambiental e social do BNDES. A sociedade civil havia alertado para o descolamento do BNDES para com as práticas mais avançadas de sustentabilidade no setor financeiro e solicitado a realização de consultas públicas para subsidiar a elaboração da política socioambiental do banco, uma das contrapartidas do empréstimo.²⁷⁸ O órgão criticou, ainda, o monitoramento e a avaliação do projeto, que não teriam contado com as visões das partes interessadas.

O governo brasileiro, por meio da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério das Finanças, contestou de maneira contundente as conclusões do EAI. Na carta oficial, o governo brasileiro acusou o departamento de ter realizado uma avaliação “incompleta, imparcial e, às vezes, enviesada dos desdobramentos recentes no Brasil, assim como uma falta de compreensão sobre o contexto de implementação do SEM DPL”.²⁷⁹ A administração do Banco Mundial também registrou discordância com questões factuais envolvendo a implementação e avaliação do SEM DPL.²⁸⁰

► **BNDES: Rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos** **- Parque TIPNIS (Bolívia)**

O projeto da rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, na Bolívia, consiste em uma estrada que atravessaria o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), área protegida com rica biodiversidade e ocupada por povos indígenas antes da colonização do país. A construção da rodovia em três trechos já era um antigo projeto boliviano de integração interoceânica para viabilizar o escoamento de mercadorias ao continente asiático, e que ganhou força após acordo diplomático firmado entre o governo brasileiro e governo da Bolívia, por meio do qual seriam disponibilizados USD 332 milhões via BNDES. O contrato de financiamento entre o banco e o Estado boliviano foi assinado em abril de 2011, mas viria a ser cancelado em junho de 2012, após a aprovação, pela Bolívia, da Lei N° 180/2011²⁸¹, que designa a área protegida do TIPNIS como “intangível” (intocável).

O projeto da rodovia TIPNIS foi desde o início marcado por controvérsias sobre corrupção, impactos socioambientais e denúncias de violações a direitos humanos, entre elas a ausência de consulta prévia às 64 comunidades residentes no Território Indígena, que seriam diretamente afetadas com a construção do segundo trecho da estrada. Movimentos liderados pela Confederação de Povos Indígenas da Bolívia e outras organizações iniciaram diversos protestos públicos denunciando os impactos sociais, territoriais, ambientais e violações de direitos humanos, sobretudo vinculadas a abusos, prisões e violências sofridos durante a marcha em oposição ao empreendimento realizada em 2011.²⁸²

A forte pressão dos povos indígenas habitantes do Parque TIPNIS foi decisiva para o cancelamento do contrato entre o BNDES e o Estado boliviano. Apesar disso, o caso TIPNIS serviu de referência para que ficassem mais visíveis as lacunas na devida diligência socioambiental do BNDES em seus investimentos internacionais. Com base em documentos obtidos com autoridades locais e outros solicitados pela Lei de Acesso à Informação brasileira, a Conectas, junto com a ONG britânica Global Witness e a boliviana CEDLA, reconstruíram o processo de análise socioambiental da rodovia pelo banco de desenvolvimento brasileiro. A investigação revelou que o BNDES falhou em detectar sérias irregularidades na lisura da outorga do projeto ao empreendedor e os graves impactos socioambientais e violações a direitos humanos, como a não obtenção do consentimento dos povos indígenas. Entre os exemplos de acontecimentos negativos envolvendo o projeto e que, na visão das organizações, o BNDES não tratou adequadamente na sua *due diligence*, estavam²⁸³:

- Ausência de consulta às comunidades indígenas do TIPNIS, que publicamente se opuseram ao projeto de construção da rodovia;
- A falha da Administradora Boliviana de Carreteras em não realizar uma Avaliação de Impacto Ambiental antes do início do processo licitatório para a construção da rodovia;
- Avaliação de Impacto Ambiental de má qualidade dos trechos 1 e 3 da rodovia, que não expõe suficientemente futuros potenciais impactos negativos da construção da rodovia e que não implementou processo de consulta válido com as comunidades locais, e que também foi amplamente criticado pela autoridade ambiental competente à época;
- Prática de ilegalidades em larga escala (sic) no processo licitatório, como detalhado em investigação oficial procedida pela Controladoria Geral da Bolívia, publicada em junho de 2010;
- Evidências verossímeis de violações de direitos humanos relacionadas à marcha de protesto contra a rodovia em agosto de 2011²⁸⁴

Sobre as irregularidades administrativas, informações mostraram que em 2007 a construtora OAS ganhou a licitação da obra que custaria um total de USD 415 milhões, sendo assim 80% do valor financiado pelo BNDES e os outros 20% custeados pela Bolívia. Um ano depois de adjudicado o empreendimento à OAS, a construtora passou a ser investigada por superfaturamento, ilegalidades e irregularidades de um contrato tipo “chave na mão”²⁸⁵, que isentou também a elaboração de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), condição prévia e anterior ao processo de licitação de qualquer obra naquele país e que foi realizado apenas posteriormente.

Chamou a atenção das organizações a decisão do BNDES em seguir em frente com o financiamento dos trechos 1 e 3 (ao sul e ao norte do Parque TIPNIS) mesmo diante da ausência de licença para o trecho 2, central, que cruzaria o território indígena. Segundo o BNDES, o parecer da auditoria independente contratada para verificar os estudos ambientais e a validade das licenças declarou inexistir “não conformidades” com a lei boliviana. O banco afirmou, também, que se assegurou de todas as precauções para não financiar os trechos sem a existência das licenças necessárias e medidas de mitigação de impactos. No entanto, as organizações da sociedade civil entenderam, justamente, que a devida diligência do BNDES para projetos internacionais carecia de critérios e procedimentos mínimos para identificar e lidar com problemas que as autoridades locais não seriam capazes de solucionar adequadamente. O caso mostrou que o financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros pelo BNDES não garantia a efetividade das diretrizes de sua própria política socioambiental, nem era capaz de assegurar o cumprimento da legislação e compromissos ambientais e sociais do país importador.

Em 2015, o BNDES incluiu na sua Política Socioambiental diretrizes específicas para projetos de exportação (categoria ExIm pós-embarque). O banco disciplinou melhor o processo para a avaliação de conformidade socioambiental, prevendo explicitamente a contratação de auditorias externas, o monitoramento do projeto e a divulgação de informações por meio de um “extrato” socioambiental. Na prática, contudo, a implementação dessas medidas ainda não se efetivou plenamente, inclusive pela intensificação das denúncias de corrupção envolvendo empreiteiras que recebiam financiamento do banco para obras nos países vizinhos e no continente africano, que levou o banco a suspender parte das operações e mesmo cancelar projetos que já estavam em andamento no exterior.

► **Desafios para o uso e fortalecimento de sistemas de país**

A experiência de implementação de sistemas de país no financiamento do desenvolvimento revela alguns casos de sucesso, mas também uma dupla falha. Por um lado, os sistemas de país permanecem amplamente subutilizados, fazendo deste objetivo o menos bem-sucedido entre aqueles que compõem a agenda sobre a efetividade da cooperação para o desenvolvimento.²⁸⁶ Apenas em situações excepcionais os sistemas de país são considerados apropriados – ou “equivalentes” – e, portanto, aptos a serem utilizados em substituição às políticas e procedimentos das instituições financeiras de fomento ao desenvolvimento. Por outro lado, nos casos em que se buscou fazer maior uso e/ou fortalecer os sistemas de país, os resultados foram muitas vezes insatisfatórios, com exemplos bastante preocupantes em que recursos para um intencionado aprimoramento da gestão socioambiental dos países levaram a consequências opostas às planejadas, agravando um quadro preexistente de fragilidade de instrumentos normativos e políticas.

Apesar disso, o uso de sistema de país no tratamento de questões socioambientais caminha, ainda que de forma tortuosa, para se firmar como uma diretriz bem estabelecida de atuação das instituições de financiamento do desenvolvimento. Prova disso é que a abordagem está presente nas políticas de salvaguardas tanto dos bancos “tradicionais” como dos “novos”, e é um parâmetro de atuação, ainda que não explicitamente designado de tal forma, de bancos nacionais de desenvolvimento que realizam investimentos fora do seu país de origem, como é o caso do BNDES.

De fato, a transição para um maior uso de sistemas de país em salvaguardas socioambientais é uma realidade ao menos na linguagem das políticas operacionais das instituições. Uma análise comparativa recente das salvaguardas ambientais e sociais do NDB, AIIB e Banco Mundial concluiu que, “tanto na atribuição de responsabilidades quanto no uso dos sistemas nacionais, as políticas socioambientais dos três bancos são notavelmente convergentes”²⁸⁷ ao transferir o ônus de compliance para o cliente e por depender do uso extensivo dos sistemas nacionais para obter proteção socioambiental. A mesma análise também foi capaz de entender que as limitações para operacionalizar a abordagem de sistema de país são comuns a muitos dos atores. No caso dos três bancos mencionados, percebeu-se que os marcos são semelhantes na falta de diretrizes claras sobre como os sistemas nacionais serão fortalecidos e de acordo com quais parâmetros.²⁸⁸

Com base na experiência das instituições analisadas e nos estudos de caso, é possível assinalar cinco grandes desafios para uma efetiva implementação da abordagem de sistema de país no financiamento do desenvolvimento, dentro dos quais há, certamente, vários outros desdobramentos concernentes ao desenho normativo, à governança e à prática operacional.

Desajustes entre os instrumentos financeiros e de planejamento e as medidas de fortalecimento dos sistemas nacionais

O primeiro desafio é a garantia de consistência na integração da abordagem de sistema de país a diferentes instrumentos de apoio financeiro para projetos e programas de desenvolvimento. Isso é válido tanto para o exercício de análise do arcabouço doméstico, na etapa de determinação de equivalência e aceitabilidade, como para as iniciativas de fortalecimento e preenchimento de lacunas pelos empréstimos programáticos, assistência técnica ou condicionantes contratuais em projetos específicos.

As limitações atuais impedem uma maior aderência aos sistemas de país e o desenvolvimento de soluções mais eficazes. Em revisão sobre o desempenho das salvaguardas do Banco Mundial de 2010 (ou seja, previamente à atualização do arcabouço atual, de 2016), o Escritório

de Avaliação Independente (EAI) notou que os países não viram benefícios significativos no uso dos sistemas de país, e que, portanto, a apropriação foi baixa.²⁸⁹

O relatório do EAI sobre os pilotos do Banco Mundial em sistemas de país aplicados a salvaguardas socioambientais destacou pontos de melhoria, incluindo: a) articular critérios e procedimentos claros para determinar a aceitabilidade dos sistemas e o desempenho ambiental e social de um país; b) adotar abordagens de nível nacional e/ou setorial além das abordagens no nível do projeto; e c) orientar, nos esforços de fortalecimento da capacidade dos sistemas nacionais, mais em direção a princípios, resultados e benchmarking acordados internacionalmente, em vez de equivalência/aceitabilidade/preenchimento de lacunas. Naquela época, o estudo recomendou ainda que o BM mudasse sua abordagem de "uso de sistemas nacionais" para "usar e fortalecer sistemas nacionais".

A avaliação do BID sobre o uso de sistemas de país, empreendida por ocasião de seu Nono Aumento de Capital, listou como ponto crítico uma maior coordenação entre áreas responsáveis pela validação e pela melhoria de sistemas domésticos.²⁹⁰ Nesse sentido, a transversalidade de sistemas de país em temas socioambientais é importante para conferir maior congruência aos programas, estratégias de parceria e modalidades de apoio. Nessa frente, o desenho da abordagem de sistema de país do BID pode ser considerado um modelo positivo, apesar das barreiras que ainda são observadas na sua operacionalização prática.

Essas medidas identificadas pelas avaliações do BID e do Banco Mundial, em seu conjunto, vão ao encontro da percepção deste estudo de que é necessário um arcabouço de sistema de país mais coerente. Adicionalmente, as medidas em prol da coerência e transversalidade da abordagem de país se beneficiariam se houvesse previsão mais explícita sobre a participação da sociedade civil nesses esforços. É importante que a participação não seja incorporada apenas em nível de projeto, mas também no âmbito da formulação de políticas, da avaliação de sistemas domésticos, da tomada de decisão sobre empréstimos, e do desenho de medidas de fortalecimento. Nesse sentido, no Brasil, há um histórico consistente de engajamento de organizações da sociedade civil com a agenda de IFIs. Durante duas décadas, sessenta delas permaneceram organizadas por meio da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, cuja função de articulação é hoje exercida pela REBRIP. Esse histórico de atuação contínua e coordenada indica que processos de participação social seriam valorizados, ocupados e aproveitados, gerando contribuições significativas para a abordagem de sistemas de país. Para tanto, são necessários espaços institucionais de participação social.

Os empréstimos programáticos são um exemplo de instrumento que, se bem desenhado, pode auxiliar no uso de sistemas de país em projetos individuais, como os de infraestrutura. À

época da concessão do SEM DPL para o Brasil, em 2010, a Política Operacional 8.60, que governa esse tipo de instrumento, estabelecia que se as políticas específicas do país são suscetíveis de ter significativas consequências sociais e sobre a pobreza, especialmente para as pessoas pobres e grupos vulneráveis” (parágrafo 10) ou “são suscetíveis de causar efeitos significativos ao ambiente do país, florestas e outros recursos naturais” (parágrafo 11), o banco iria avaliar se o mutuário tem um sistema no local para gerenciar esses riscos, e se houver lacunas observadas na gestão de risco, deveria identificar medidas para preenchê-las. Com a aprovação do novo marco socioambiental em agosto de 2016, o Banco Mundial editou uma nova política para o Financiamento a Políticas de Desenvolvimento (OPS5.02-POL.105). A nova regra não difere substancialmente da OP 8.60. Para políticas com prováveis efeitos significativos, o Banco avalia, no Documento do Programa, os sistemas dos países membros para produzir melhores efeitos, reduzindo os adversos, baseando-se na análise ambiental relevante a nível nacional ou setorial. Se houver lacunas significativas na análise ou deficiências nestes sistemas, o Banco descreve no documento do programa como tais lacunas ou falhas seriam abordadas antes ou durante a implementação do programa, conforme apropriado.

O caso do SEM DPL para o Brasil revela, contudo, que a disciplina socioambiental dos empréstimos para políticas do Banco Mundial deixa brechas para que tomadores usem os recursos para financiar projetos causadores de impactos, sem adotar medidas adequadas de mitigação ou dar como contrapartida um reforço satisfatório e duradouro da governança socioambiental. Esta inconsistência tem sido criticada por organizações da sociedade civil nas consultas sobre a Estratégia de Parceria de País para o Brasil (EPP) de 2018-2023.²⁹¹ As organizações receberam positivamente o reconhecimento do Banco de que muitos problemas no sistema de licenciamento ambiental brasileiro resultaram de falhas nos estágios iniciais da preparação do projeto e planejamento territorial. Contudo, elas sublinharam que a EPP não apresentou estratégias concretas para superar tal desafio – o que poderia ser, ao menos em parte, atribuído às iniciativas de políticas que foram apoiadas pelo Banco, apesar de seu desalinhamento com normas ambientais e de direitos humanos.²⁹²

Na mesma linha da experiência no Brasil, em outros países nos quais o Banco Mundial buscou apoiar a transição para uma economia de baixo carbono por meio de financiamento para políticas, os resultados ficaram aquém do esperado em razão das lacunas. Embora tenham contribuído para esforços de aumento da oferta de geração de energia renovável, os empréstimos programáticos em países como Egito, Indonésia, Peru e Moçambique geraram subsídios para combustíveis fósseis, aumentaram a vulnerabilidade das florestas e enfraqueceram a governança ambiental.²⁹³

Limitações dos processos de remediação para casos de retrocessos no sistema doméstico

Além da necessidade de adequar os instrumentos para capturar os pontos fortes e fracos dos sistemas de país e fortalecê-los, é preciso também considerar que o marco normativo dos países não é estático. Na atualidade, discute-se amplamente as tendências de enfraquecimento da governança socioambiental e das normas em países em desenvolvimento, e mesmo entre os mais ricos.

No Brasil, como se discute na Parte III deste estudo, está em curso uma agenda de retrocessos no campo socioambiental, tanto no plano normativo como das políticas públicas. O período recente tem sido marcado por ofensivas contrárias aos direitos humanos e ambientais no Legislativo, cortes de verbas no orçamento do Ministério do Meio Ambiente, redução da capacidade institucional da FUNAI (órgão indigenista), crescimento nos índices de desmatamento, explosão do número de mortes no campo e de situações de conflitos por terra em todo o país, além de ataques a povos indígenas.²⁹⁴ A própria ONU declarou preocupação com o enfraquecimento do nível de proteção, alertando para uma possível violação da obrigação de não retrocesso do direito internacional.²⁹⁵

Nesse cenário, o enfraquecimento dos padrões pode não se dar apenas por uma reforma legal ou regulatória, mas por uma deliberada escolha de drenar a capacidade dos órgãos socioambientais, tornando inoperantes os comandos normativos. É o caso da política de combate à escravidão contemporânea no Brasil, antes tida por modelo internacional, mas hoje esvaziada por cortes drásticos no orçamento dos órgãos de fiscalização. Com isso, o número de trabalhadores e trabalhadoras resgatados em 2017 caiu para o menor patamar desde 2004, com apenas 404 libertações, ante quase seis mil em 2007. O número de inspeções pelos grupos especiais em 2017 foi de 88, frente a um pico de 189 em 2013, ou seja, uma queda de 53%.²⁹⁶

É preocupante, portanto, que não haja nas políticas das instituições em geral maiores detalhes sobre o processo a ser seguido para apurar e lidar com situações de retrocessos. Nas instituições analisadas, os critérios e procedimentos são semelhantes. O BID afirma que pode adotar medidas caso sejam verificadas alterações nas leis nacionais aplicáveis, o relaxamento na regulação ambiental ou a diminuição da capacidade das instituições responsáveis. No caso do Banco Mundial, a política operacional sobre uso de sistema de país em salvaguardas socioambientais obriga o mutuário a manter a equivalência de garantias socioambientais, bem como práticas de implementação, histórico e capacidade aceitáveis. A obrigação de assegurar a equivalência dos padrões durante todo o ciclo do projeto seria, portanto, parte integrante das obrigações contratuais. Caso verificada alguma deterioração, o Banco afirma que podem ser adotados remédios contratuais, como o término do contrato. Já o AIIB obriga o tomador do empréstimo a notificar

“alterações materiais” no arcabouço que serviu de base para a avaliação de equivalência com a sua política socioambiental.

Mas está ausente, por exemplo, qualquer referência ao fundamental papel da sociedade civil na denúncia sobre medidas de retrocesso que possam significar uma violação ao compromisso de manutenção da “equivalência” do arcabouço doméstico. Pelo desenho das atuais políticas, os próprios governos são as fontes de informação principais, o que pode significar uma parcialidade na forma como mudanças são apresentadas aos bancos.

Há oportunidade, portanto, para o desenvolvimento de ferramentas mais robustas e participativas capazes de conferir mais agilidade e precisão aos diagnósticos sobre os sistemas domésticos, melhor escolha dos instrumentos de preenchimento de lacunas e uso mais rigoroso de mecanismos de garantia de manutenção contínua e aprimoramento dos marcos normativos e políticas públicas socioambientais.

Nesse ponto, advoga-se por uma abordagem mais cautelosa como a que consta, por exemplo, na revisão do BID sobre sua experiência em sistemas de país em 2009. A proposta ali exposta é de renovação automática do diagnóstico por períodos predefinidos de tempo, exceto nos casos de retrocessos significativos. Essa opção parece insuficiente para lidar com o dinamismo com que regras e políticas socioambientais são alterados na esteira de realinhamentos políticos e pressões econômicas por maior extração de recursos naturais e implantação desordenada de grandes empreendimentos de infraestrutura, como ficou claro do caso brasileiro.

Falhas nas metodologias de mensuração dos benefícios e resultados do uso de sistema de país

O terceiro desafio é o de construir metodologias robustas de avaliação dos resultados das iniciativas de melhoria dos sistemas de países. No caso do Banco Mundial, avaliações de entidades independentes da sociedade civil sobre os pilotos de implementação de sistemas de país dos anos 2000 apontaram, por exemplo, que as medidas de complementação e de fortalecimento dos sistemas de país não contemplaram reformas legais e regulatórias em matéria socioambiental. Consequentemente, o piloto teria falhado em promover melhorias de longo prazo no arcabouço normativo socioambiental dos países tomadores, aproveitáveis a projetos futuros, inclusive aqueles não financiados pelo Banco Mundial.

Como o caso do SEM DPL para o Brasil evidencia com clareza, um dos resultados esperados, o de aperfeiçoamento dos critérios de seleção, aprovação, monitoramento e avaliação dos projetos pelo BNDES, teve resultado amplamente insatisfatório. De fato, em 2014, anos após o encerramento do empréstimo entre o Banco Mundial e o Estado brasileiro, um relatório da Conectas Direitos Humanos apontou uma série de deficiências no ciclo de avaliação socioambiental de projetos do BNDES, inclusive déficits de transparência sobre informações de caráter socioambiental, inadequação dos instrumentos de verificação prévia de aderência dos clientes corporativos a padrões universais de responsabilidade socioambiental, fragilidade nos mecanismos de monitoramento e ausência completa de quaisquer parâmetros, nas políticas e rotinas, sobre uma série de questões envolvendo impactos aos direitos humanos, como direitos de povos indígenas à consulta livre, prévia e informada (CLPI). Este último problema - a insuficiência de critérios de direitos humanos nos financiamentos do BNDES - não poderia ter sido, por certo, adequadamente corrigido pelo Banco Mundial, vez que ele próprio carece de uma abordagem integrada de direitos humanos sobre suas atividades.²⁹⁷

Pela avaliação do ADB sobre o projeto para a construção de metodologia de avaliação de sistema de país, as lições aprendidas foram: (i) necessidade de alocar orçamento e tempo adequados na condução da avaliação do sistema do país, dada a complexidade do processo de avaliação, (ii) governos e outras partes interessadas devem entender e chegar a um acordo sobre suas contribuições, o escopo do trabalho e abordagem e o resultado esperado para garantir uma boa avaliação, e (iii) a necessidade de assegurar que o nível de detalhe das medidas de preenchimento de lacunas recomendadas seja compatível com o uso pretendido do plano de ação prioritário.

► Uma visão crítica ao piloto do Banco Mundial sobre sistemas de país aplicado às salvaguardas socioambientais

O Center for International and Environmental Law (“CIEL”) analisou os casos incluídos no piloto com o objetivo de compreender se a abordagem de sistema de país do Banco Mundial atendia a três critérios: i) as salvaguardas socioambientais aprovadas eram equivalentes, em termos de proteção, às políticas do Banco Mundial; ii) o uso de sistema de país facilitava melhorias de longo prazo e vinculantes (inscritas em lei) no arcabouço doméstico dos países tomadores, aproveitáveis a futuros projetos; e iii) a prestação de contas e responsabilização (accountability) do Banco Mundial perante comunidades era tão efetiva na abordagem de sistema de país quanto na modalidade tradicional de uso das salvaguardas. A avaliação concluiu que a experiência apresentou “sérios riscos e benefícios incertos”.²⁹⁸ Os seguintes problemas foram apontados:

- Componentes críticos de um sistema de país eram deixados de lado, ainda que fundamentais para o bom desempenho de outras salvaguardas, como liberdade de imprensa, independência do judiciário e acesso à informação;
- Não foram percebidas melhorias permanentes no sistema de salvaguardas doméstico dos países mutuários;
- Houve oportunidade para o enfraquecimento das salvaguardas existentes, pela redução do padrão esperado ou pela “falsa equivalência”²⁹⁹ entre as normas domésticas e as salvaguardas da instituição multilateral;
- Falta de transparência e déficit de accountability na revisão dos padrões domésticos (leis, regras e instituições);
- Falta de clareza sobre a metodologia para a complementação e fortalecimento dos sistemas domésticos;
- Não foram estabelecidos cronogramas e sistemas de monitoramento participativo das medidas de preenchimento de lacunas;
- Criaram-se obstáculos para o acesso ao mecanismo de accountability do Banco Mundial, o Painel de Inspeção, principalmente pela falta de clareza sobre os padrões efetivamente aplicados, sendo que a descrição precisa da regra violada é condição essencial para a admissibilidade de queixas.

Incoerências e riscos adicionais nos casos em que há intermediários financeiros

O quarto desafio é assegurar a coerência na aplicação do sistema de país em casos nos quais há a interposição de intermediários financeiros. O estudo de caso sobre o SEM DPL do Banco Mundial para o Brasil ilustra bem esse problema. Um dos pilares do novo sistema de gestão ambiental e social do BNDES apoiado pelo SEM DPL deveria ser o desenvolvimento e a aplicação de investimentos de um conjunto de pelo menos treze orientações setoriais. Todavia, somente quatro orientações³⁰⁰ já foram desenvolvidas e deixaram de fora setores críticos como energia hidrelétrica, florestas, soja, água e saneamento. O documento de Programa SEM DPL também prometeu que o BNDES aplicaria suas novas políticas a todos os seus investimentos, incluindo investimentos "indiretos" financiados através de intermediários financeiros, mas o indicador de monitoramento para esta área de política só cobria os investimentos diretos, metade da carteira do banco.³⁰¹

O NDB, por exemplo, realizou um empréstimo ao BNDES no valor de US\$ 300 mi para investimentos em energias renováveis. Segundo o contrato de financiamento entre as duas entidades, cabe ao BNDES a alocação do recurso em subprojetos, bem como a realização da análise socioambiental, segundo a sua própria Política Socioambiental. O NDB, nesse caso, empreende uma revisão da avaliação do BNDES. Esse arranjo, comum em outras instituições de financiamento multilaterais, é passível de críticas na medida em que dificulta o controle externo dos padrões efetivamente aplicados para a garantia da compliance socioambiental dos projetos. No caso específico do empréstimo “guarda-chuva” entre o NDB e o BNDES, o NDB não apresentou informações públicas sobre a due diligence acerca do arcabouço de políticas do BNDES, apesar das diversas críticas que têm sido levantadas com relação aos critérios de transparência, ambientais e de direitos humanos do banco brasileiro.³⁰²

Vulnerabilidade de direitos em projetos com selo de "prioridade nacional"

Os estudos de caso mostram que fracassos recorrentes no sistema de proteção socioambiental brasileiro estão relacionados à ausência de monitoramento efetivo de parâmetros de direitos humanos. Mais do que apenas um distanciamento em relação às melhores práticas disponíveis de gestão socioambiental, há evidência suficiente da flexibilização de direitos coletivos e individuais. Por exemplo, enquanto audiências públicas são frequentemente encontradas nos processos de licenciamento, o direito ao consentimento prévio, livre e informado e à consulta é negligenciado sistematicamente. A ausência de uma abordagem baseada em direitos é particularmente relevante em projetos determinados como prioridades nacionais – em tais casos, mesmo o judiciário tende a agir de forma contida, limitando seu papel como uma instância capaz de assegurar a solução correta.

Lições e caminhos para o NDB

As lições extraídas do estudo de benchmark e da realidade de projetos de infraestrutura no Brasil aplicam-se, por analogia, principalmente às operações das instituições de financiamento do desenvolvimento em países que possuem um estágio de desenvolvimento econômico similar e um arcabouço de normas e instituições socioambientais próximos ao do maior país latino-americano. Mas há aprendizados extensíveis a todos os países em desenvolvimento. De qualquer modo, a atenção às particularidades locais é essencial, porque não há fórmula única.

O NDB ENFRENTARÁ DESAFIOS PRÓPRIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE SUA VISÃO SOBRE USO DE SISTEMAS DE PAÍS O NDB possivelmente enfrentará problemas semelhantes aos de outras IFDs, mas também outros decorrentes de sua própria estrutura organizacional e visão política. No caso do NDB, duas de suas características distintivas podem criar empecilhos adicionais à efetividade de sua abordagem de sistema de país.

O NDB POSSUI UM ARCABOUÇO DE POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS MAIS GENÉRICO DO QUE A MÉDIA DOS BANCOS MULTILATERAIS Enquanto que nos principais BMDs as políticas socioambientais abrangem uma diversidade de questões materiais (avaliação e monitoramento de impactos socioambientais, reassentamentos involuntários, direitos de povos indígenas, patrimônio cultural e histórico, biodiversidade, gerenciamento hídrico etc.) e pormenorizadas em requerimentos e padrões detalhados, o arcabouço do NDB tem uma construção mais calcada em princípios, com poucos parâmetros e, até o presente, desacompanhada de qualquer outro documento público para orientar a operacionalização da sua política socioambiental ao longo do ciclo de aprovação, contratação, monitoramento e avaliação dos projetos. Por outro lado, isso está em consonância com sua visão sobre as salvaguardas tradicionais, que teriam fragilidades como a aplicabilidade apenas a projetos financiados por entidades externas, a restrição da capacidade do país de desenvolver-se de acordo com suas prioridades e a falha em reconhecer a variância em marcos normativos e a capacidade de compliance entre países emergentes e em desenvolvimento.³⁰³ Mas a ausência de parâmetros dificulta a identificação de padrões de referência para os testes de equivalência.

**O NDB REJEITA
CONDICIONALIDADES**

Em segundo lugar, o NDB se compromete a pautar sua atuação por princípios da Cooperação Sul-Sul, entre eles o de respeitar a soberania dos países e de não impor condicionalidades. O imperativo de respeito à soberania e a ideia de horizontalidade na parceria para o desenvolvimento são legítimos valores a serem postos em práticas por um banco do Sul Global. No entanto, tal visão pode criar impasses para a adoção de necessárias ações de preenchimento de lacunas, dentro de uma visão sistêmica sobre governança socioambiental, direitos humanos e desenvolvimento equilibrado, bem como para o exercício de prerrogativas contratuais (ex.: penalidades, multas, término antecipado etc.) frente a medidas de enfraquecimento e retrocesso do marco normativo.

**AS PARTICULARIDADES
DO NDB SE FAZEM
ESPECIALMENTE
RELEVANTES FRENTE
À ANÁLISE DE ESTUDOS
DE CASO SOBRE
O SISTEMA DOMÉSTICO
BRASILEIRO**

Os casos analisados permitem a identificação de padrão de falhas recorrentes no sistema de gestão socioambiental

Ausência de mecanismos de participação e procedimentos de consulta a comunidades tradicionais. A falta de consulta e participação não apenas viola direitos nacional e internacionalmente reconhecidos, como também impede a realização de diagnósticos socioambientais completos e potencializa conflitos sociais, dificultando a implementação do projeto.³⁰⁴

Má qualidade dos estudos de viabilidade e de impacto ambiental, que tendem a subdimensionar impactos sociais e desconsiderar especificidades de comunidades tradicionais.³⁰⁵ Como os planos de prevenção, mitigação e compensação se baseiam nesses estudos iniciais, a má qualidade do diagnóstico socioambiental tende a contaminar todo o processo de gestão de impactos.

Não implementação ou inefetividade de medidas de prevenção, mitigação e compensação de impactos. Trata-se de questão fundamentalmente ligada à atuação dos órgãos brasileiros de proteção a direitos humanos e ambientais. Atores ligados a comunidades atingidas pelos projetos analisados são enfáticos ao declarar que a implementação prática e a fiscalização das normas socioambientais no Brasil não funcionam de modo adequado, relacionando esse problema tanto à falta de recursos financeiros e administrativos dos órgãos responsáveis pela proteção a direitos, quanto à percepção de falta de independência desses órgãos em função da pressão política indevida por parte dos patrocinadores dos projetos.³⁰⁶

**NO BRASIL,
A UTILIZAÇÃO DO
SISTEMA DE PAÍS COM
EFETIVIDADE PASSARIA,
NECESSARIAMENTE,
PELO ENFRENTAMENTO
DESSAS LIMITAÇÕES**

Portanto, seria preciso estabelecer de modo mais claro de que forma os princípios do NDB se converteriam em ações concretas de enfrentamento a essas três lacunas, e se a abordagem do sistema de país de fato constituiria ferramenta suficientemente flexível para lidar com estes problemas sem comprometer a proteção de direitos.

**A FALTA DE
ACESSO À JUSTIÇA
É UMA GRANDE
PREOCUPAÇÃO**

A análise dos casos brasileiros demonstra a inexistência de mecanismos efetivos de reclamação e solução de conflitos para além do Poder Judiciário, de modo que não se estabelecem mecanismos de *feedback* e resposta rápida a problemas enfrentados por comunidades locais. Ainda, mesmo com a existência de um sistema de justiça sólido e independente, indivíduos e grupos atingidos enfrentam obstáculos para acessar a justiça de modo efetivo, uma vez que o mecanismo da suspensão de segurança retarda os efeitos da prestação jurisdicional, muitas vezes impedindo a obtenção de resposta antes da consolidação dos danos.

**A ANÁLISE DO SISTEMA
DE PAÍS DEVE SE
PAUTAR POR UMA
VISÃO SISTÊMICA,
QUE CONSIDERE OS
MÚLTIPLOS FATORES
DETERMINANTES DO
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

A avaliação e aprimoramento do sistema de país requer, em primeiro lugar, uma visão abrangente e sistêmica sobre os fatores que afetam a sustentabilidade de projetos de infraestrutura. O caso brasileiro mostra que, mesmo em um país de renda média com um sistema socioambiental relativamente bem desenvolvido no plano normativo, um olhar pontual ainda oferece muitos riscos. São várias as falhas de governança e as lacunas na aplicação prática que concorrem para a insustentabilidade de investimentos em infraestrutura, com projetos que apenas seguem adiante porque atropelam o rito do licenciamento ou retiram das comunidades o direito à consulta e participação. Nessas circunstâncias, emerge uma forte percepção de que as leis e instituições que as aplicam são seletivas e não possuem coerência. É preciso, portanto, que a análise do sistema de país observe o nível de desenvolvimento institucional, a participação da sociedade civil, o acesso à informação, a idoneidade dos marcos legais, regulatórios e de políticas, o nível de aplicação e compliance dos padrões ambientais e a capacidade de gestão ambiental do setor público. E ir além para considerar, por exemplo, o

acesso à justiça, o direito à liberdade de expressão e manifestação, entre outros que podem ser restringidos para abrir espaço político e jurídico para grandes projetos de infraestrutura.

**O USO DE SISTEMA
DE PAÍS AINDA É
PERMEADO POR
INDEFINIÇÕES**

Seja nas instituições tradicionais, como o Banco Mundial, ou nas novas, como o NDB e o AIIB, permanece um alto grau de indeterminação sobre os parâmetros de equivalência, uma vez que a linguagem das políticas de salvaguardas é repleta de conceitos abertos, mesmo no caso de estruturas detalhadas como o do Banco Mundial.³⁰⁷ Esse obstáculo ficou evidente em projetos que buscaram avançar na avaliação e implementação de sistemas de país. Segundo o Banco Asiático de Desenvolvimento, um de seus projetos de assistência técnica para fortalecimento de sistemas domésticos sofreu atrasos pela dificuldade em identificar, inicialmente, as leis relacionadas às salvaguardas socioambientais. Além disso, houve dispêndio de tempo e recursos com o processo de compilação da legislação e pela necessidade de atualização dos dados no decorrer da implementação do projeto. No curso de sua execução, o projeto também foi retardado porque o critério de benchmark para fins da “avaliação de equivalência” mudou de “boas práticas internacionais” para os princípios da nova Política de Salvaguardas que o banco aprovou em 2009.³⁰⁸

**AS INDEFINIÇÕES
SOBRE O USO
DE SISTEMAS
CORPORATIVOS**

O NDB, assim como o AIIB, tem a pretensão de fazer uso de sistemas corporativos, isto é, do setor privado. Contudo, não são claros os métodos pelos quais se avaliará a capacidade dos clientes não governamentais em implementar os projetos na plena observância de padrões ambientais e sociais universais (por exemplo, Pacto Global, ISO 26000 e os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos).³⁰⁹

► **BID e sua análise ambiental:
um olhar abrangente sobre um sistema de país**

Um exemplo de boa prática de olhar sistêmico é o BID, cuja análise ambiental considera diversos aspectos relevantes, entre eles o estado da governança ambiental, cujos componentes incluem o nível de desenvolvimento institucional, a participação da sociedade civil, o acesso à informação, a idoneidade dos marcos legais, regulatórios e de políticas, o nível de aplicação e cumprimento dos padrões ambientais e a capacidade de gestão ambiental do setor público. Suas ferramentas de fortalecimento buscam corrigir problemas nessas áreas.

► **BNDES e o caminho inverso:
Da soberania ao fortalecimento de políticas próprias**

O BNDES, como banco público de desenvolvimento social cujo regime jurídico é vinculado a uma jurisdição específica, tem trilhado o caminho inverso ao das instituições multilaterais. De modo geral, sua atuação fora das fronteiras brasileiras sempre foi balizada por um entendimento, mesmo que implícito, de respeito à soberania do país destinatário e de uso dos sistemas domésticos. Os instrumentos próprios de verificação da qualidade e robustez dos estudos prévios de impacto e da eficácia das medidas de mitigação empregadas por autoridades e executores locais acabaram, por muito tempo, desempenhando um papel secundário. Mas essa postura vem paulatinamente dando lugar a uma atitude mais crítica e cuidadosa, fruto de uma curva de aprendizado do banco sobre como operar de maneira social e ambientalmente responsável em contextos e realidades distintas das de seu país-sede.

Recomendações ao NDB

ABORDAGEM ABRANGENTE, ROBUSTA E INTEGRADA DE SISTEMA DE PAÍS:

É fundamental a construção de uma estrutura robusta, consistente e integrada de sistema de país para assegurar um alinhamento estratégico e operacional em todas as esferas de atuação, desde o desenvolvimento de estratégias de país, passando pelo estabelecimento de políticas operacionais e incluindo o desenho de instrumentos inovadores de apoio financeiro. A integralidade da visão de sistema de país pressupõe, também, uma análise e tratamento adequado de todas as questões sensíveis e importantes para o bom desempenho de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, incluindo a participação cidadã em processos decisórios relevantes, o acesso à justiça, o contexto de respeito aos direitos humanos (inclusive liberdade de expressão e dos defensores e defensoras), a transparência de órgãos públicos, o arcabouço que garanta uma atuação sustentável e accountability do setor privado, bem como a governança socioambiental (capacidade fiscalizatória efetiva, poder de aplicar sanções etc.).

SISTEMAS DE ALERTA SOBRE RETROCESSOS OU ENFRAQUECIMENTOS

NOS SISTEMAS SOCIOAMBIENTAIS:

Estabelecer uma plataforma para a identificação de medidas que impliquem, ou que tenham a capacidade de gerar, retrocessos no sistema doméstico. Deve ser desenvolvida e operada em conjunto com a sociedade civil, academia, think-tanks e comunidades diretamente atingidas.

ALINHAMENTO COM MARCOS INTERNACIONAIS AMBIENTAIS E DE DIREITOS HUMANOS³¹⁰ :

Ao mesmo tempo, as ações de fortalecimento e de preenchimento de lacunas devem se pautar pelos compromissos assumidos pelos Estados por meio de tratados e acordos internacionais. Por exemplo, o Acordo de Paris e o Pacto Internacional para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais englobam como Estados-parte a quase totalidade dos membros de novas IFIs. Essa construção “de baixo para cima” permitiria o desenvolvimento de políticas robustas e alinhadas aos sistemas domésticos, sem comprometer os princípios da eficiência, horizontalidade e cooperação. Alinhada com tais parâmetros, a análise dos sistemas de país deve ser transparente, inclusiva e envolver de forma significativa todos os atores, especialmente comunidades locais.³¹¹

REALIZAÇÃO DE DEVIDA DILIGÊNCIA EM DIREITOS HUMANOS, de modo a garantir que danos socioambientais sejam prevenidos e / ou mitigados, e que possíveis violações a direitos humanos e ambientais sejam monitoradas, reportadas e reparadas. A primeira etapa

da devida diligência, a avaliação de impacto em direitos humanos, pode partir de diagnóstico conjunto, realizado pelo banco, Estado e partes interessadas em etapa anterior à implantação de projetos específicos, visando ressaltar as áreas em que o banco poderia cooperar - de modo horizontal, livre de condições - com seus clientes para fortalecer as normas, procedimentos e políticas existentes que sejam relevantes ao seu mandato.³¹² A partir desse diagnóstico, antes de cada financiamento deve-se mapear as normas nacionais e internacionais de direitos humanos aplicáveis ao projeto, analisar o contexto local e, com a participação de comunidades impactadas, projetar os efeitos potenciais e reais do empreendimento sobre direitos humanos.³¹³ A identificação de riscos e potenciais violações deve orientar então a adoção de estratégias para preveni-los. Tais estratégias, por sua vez, devem ser integradas à tomada de decisão sobre a operação em si, podendo consistir numa ampla gama de opções, implementadas por diferentes atores: desde a não realização do projeto, passando por sua redefinição de modo a diminuir os impactos, a adoção de estratégias para maximização de desenvolvimento local, o fortalecimento de capacidades de instituições de proteção a direitos, o combate às raízes dos problemas, e a implementação de ações especificamente direcionadas aos riscos identificados. Além de melhorar a qualidade do projeto implementado e alinhar a atuação do banco com melhores práticas nas áreas de desenvolvimento e direitos humanos, os resultados de cada processo de devida diligência devem alimentar futuras análises, fornecendo dados práticos que apontem caminhos para o fortalecimento holístico do sistema de país.

FORTELECIMENTO DE CAPACIDADES DE ATORES LOCAIS:

Projetos de infraestrutura são muitas vezes concebidos e implementados em contextos altamente desiguais em termos de distribuição do poder político e econômico.³¹⁴ O NDB deve tomar medidas assertivas em reequilibrar as assimetrias de poder e desenvolver ferramentas próprias para superar os obstáculos para a participação da sociedade no processo decisório.³¹⁵ Devem ser adotadas estratégias amplas de capacitação local. Essa forma de fortalecimento institucional passa tanto pelo estímulo à adoção de políticas e processos, quanto pelo fornecimento de meios, inclusive financeiros, para construção de capacidade local. Ainda, a construção de capacidade não deve ser vista exclusivamente como algo destinado a funcionários do Estado, mas também ao setor privado e, em particular, à sociedade civil.³¹⁶ Para tanto, é necessário que representantes de comunidades e organizações não governamentais tenham acesso a formação técnica. Mais ainda, é preciso também que tenham acesso a informação específica sobre projetos e processos, assim como a possibilidade de atuar em espaços de tomada de decisão, implementação, comunicação e avaliação.

ESCRITÓRIOS LOCAIS:³¹⁷

O NDB (e outras instituições de financiamento) deve aproveitar a estrutura de escritórios locais, os quais possuem maior capacidade de compreender e operar em conformidade com os contextos regionais, nacionais e locais. Ainda, escritórios locais proporcionam envolvimento direto com o dia a dia das operações, tornando a resolução de problemas mais rápida e fluída. Para tanto, é necessário que as equipes locais detenham tanto a capacidade técnica quanto o mandato para tomar decisões necessárias a esses objetivos, e apresentem mecanismos robustos de accountability.

USO DE TECNOLOGIA³¹⁸ :

A tecnologia deve ser utilizada como ferramenta para superar obstáculos de informação e distância. Por exemplo, na área de transparência, a tecnologia melhora a governança por disponibilizar formas de acesso à informação, inclusive em tempo real, sobre planos, sua implementação, e seus impactos. Da mesma forma, a tecnologia também pode ser utilizada para colher dados e, assim, retroalimentar os sistemas de gestão de impactos. Por exemplo, o monitoramento participativo de planos de gestão de impacto pode se beneficiar da utilização de aplicativos de fácil acesso e utilização pública. No entanto, para que sejam efetivos, esses sistemas devem considerar sempre as particularidades de seu destinatário final, inclusive comunidades tradicionais. Nesse sentido, as soluções não podem negligenciar questões como a língua, cultura e disponibilidade de meios de acesso; e, considerando essas questões, por vezes a tecnologia pode não apresentar a melhor ou a única solução.

Conclusões

Este estudo mostrou que o consenso construído em torno da necessidade de fazer maior uso e fortalecer os sistemas de país tomou forma a partir do reconhecimento de que os países em desenvolvimento promoveram avanços significativos nas suas capacidades, na governança e na implementação de projetos e programas de desenvolvimento, e também da concepção de que obtenção de resultados duradouros e de longo prazo é uma responsabilidade compartilhada entre doadores e tomadores – ou, como se refere na atualidade, entre os parceiros do desenvolvimento.

Mas, por outro lado, o uso e fortalecimento de sistemas de país em instituições de financiamento do desenvolvimento ainda é permeado por indefinições, seja nas instituições tradicionais, como o Banco Mundial, o BID e o ADB, ou nas novas, como o NDB e o AIIB. Permanece um alto grau de indeterminação sobre os padrões de referência (“benchmark”), uma vez que a linguagem das políticas de salvaguardas é repleta de conceitos abertos, mesmo no caso de estruturas detalhadas como o do Banco Mundial.³¹⁹ Com isso, as metodologias de mensuração de benefícios ficam comprometidas, já que não há uma uniformidade sobre os critérios para aferir se houve real melhoria de sistemas nacionais.

Além disso, há uma falta de consistência na aplicação de instrumentos de validação, complementação e aprimoramento, que faz com que esforços nessas áreas estejam, não raramente, em rota de colisão. As análises mostraram que um instrumento como a estratégia de parceria de país pode expor uma visão sobre os pontos críticos e as oportunidades de melhoria que não necessariamente reflete os aprendizados extraídos de casos concretos, sobretudo em projetos de alto impacto como grandes obras de infraestrutura energética e de transportes.

O terreno acidentado também inclui abordagens que confundem soberania do país tomador com permissividade em relação a violações aos direitos humanos, como parecia ser a postura do BNDES até a adoção de providências para garantir compliance socioambiental por meio de mecanismos próprios. O caso da rodovia TIPNIS mostrou que o BNDES não foi capaz de agir como deveria para suprir não só as omissões das instituições locais, mas também de fazer frente às violações. Irregularidades manifestas deveriam ter sido consideradas pelo BNDES antes da aprovação do projeto e durante sua implementação, a fim de guiar o banco na adoção das medidas eficazes conforme suas próprias obrigações enquanto financiador da obra.

Frente às limitações das atuais ferramentas de diagnóstico e fortalecimento, o uso de sistemas de país na atualidade é uma iniciativa que ainda enfrenta uma série de trade-offs entre os riscos de curto prazo e benefícios de longo prazo.

Além dos benefícios de apropriação e eficiência de recursos, usualmente evocados para justificar a adoção da abordagem de sistema de país, políticas adaptáveis aos diferentes contextos nacionais fornecem a oportunidade de elaborar uma política de salvaguardas a partir de um diagnóstico de problemas e lacunas crônicos. No caso do Brasil, um sistema de gestão verdadeiramente complementar às instituições domésticas deve partir de falhas recorrentes – como a ausência de consulta e engajamento, a inefetividade de medidas condicionantes e a necessidade de mecanismos de denúncia e resposta rápida para solucionar conflitos – para criar mecanismos que ofereçam soluções efetivas de proteção a direitos vulneráveis em cada contexto. Trata-se de uma solução horizontal, que parte das experiências, realidades e desafios específicos de cada país, para atingir padrões comuns e de desenvolvimento econômico, social e ambiental, ressaltadas as trajetórias e aspirações dos diferentes países.

Este desafio exige a continuidade do debate já iniciado entre as partes interessadas sobre o papel do NDB, como parceiro no desenvolvimento, em desenvolver métodos e instrumentos horizontais inovadores que permitam avaliar a capacidade dos clientes de manter seus próprios padrões e compromissos, e de pôr em marcha soluções eficazes de superação de fragilidades para possibilitar um desenvolvimento calcado em projetos transformadores e verdadeiramente sustentáveis.

-
- 1 Coordenador do Programa Desenvolvimento e Direitos Socioambientais da Conectas Direitos Humanos. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- 2 Fellow do Programa Desenvolvimento e Direitos Socioambientais da Conectas Direitos Humanos. Mestre pela Escola de Direito de Harvard e pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- 3 KHARAS, Homi; PRIZZON, Annalisa; ROGERSON, Andrew. Financing the post-2015 Sustainable Development Goals: A rough roadmap. Overseas Development Institute, 2014. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9374.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2016; e, ESTEVES, Paulo; GOMES, Geovana Zoccal; TORRES, Gabriel Torres. The BRICS and the New Development Bank. BPC Policy Brief, Rio de Janeiro, v. 6. n. 04, 2016.
- 4 ESTEVES, P.; GOMES, G. Zoccal.; TORRES, G. Os Novos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e as Salvaguardas Socioambientais. BPC Policy Brief, Rio de Janeiro, v. 6. n. 03, 2016.
- 5 MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. Bridging the Global Infrastructure Gap, jun. 2016.
- 6 Para uma excelente análise da “Abordagem em Cascata”, veja-se ALEXANDER, N. The Hijacking of Global Financial Governance?. Heinrich Boell Foundation, 23 abr. 2018, Disponível em: <<https://us.boell.org/2018/04/23/hijacking-global-financial-governance>>. Acesso em: 29 jul. de 2018.
- 7 ESTEVES, P.; GOMES, G. Z.; TORRES, G. Os Novos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e as Salvaguardas Socioambientais. BPC Policy Brief, Rio de Janeiro, v. 6. n. 03, 2016. PRINSLOO, C. Informing the approach of multilateral development banks to use of country systems. Johannesburg: SAIIA, 2017. Disponível em: <<https://www.saiia.org.za/special-publications-series/1244-informing-the-approach-of-multilateral-development-banks-to-use-of-country-systems/file>>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 8 OCDE. Development Co-operation Report, Paris, 2010. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2010-6-en.pdf?expires=1523490777&id=id&accname=guest&checksum=1720B8853FD142E69FC-779D6F74CB75C>>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- 9 WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Building Development Cooperation in the 21st Century. São Paulo, 2018. No prelo.
- 10 WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Building Development Cooperation in the 21st Century. São Paulo, 2018. No prelo.
- 11 FGV. Grandes Obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes, 2017. Disponível em: <<http://www.gvces.com.br/grandes-obras-na-amazonia-aprendizados-e-diretrizes?locale=pt-br>>. Acesso em: 15 mai. 2018.
- 12 A prerrogativa de exercer tais poderes tem levado alguns a entender que organizações internacionais como o Banco Mundial exercem uma forma de “autoridade pública”. Ver: RÖBEN, W. The Enforcement Authority of International Institutions. In: VON BOGDANDY, A. et al. The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law. Heidelberg: Springer, 2010. pp. 819-842.
- 13 OCDE. Development Co-operation Report, Paris, 2010. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2010-6-en.pdf?expires=1523490777&id=id&accname=guest&checksum=1720B8853FD142E69FC-779D6F74CB75C>> Acesso em: 02 mai. 2018.
- 14 WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Building Development Cooperation in the 21st Century. São Paulo, 2018. No prelo.

- 15 NWAUCHE, E. S.; NWOBIKE, J. C. Implementação do direito ao desenvolvimento, Sur: Rev. int. direitos humanos, vol. 2, n. 2, 2004.
- 16 BORGES, C.; VAZQUEZ, K. C.; ROYCHOUDHURY, S. Building Infrastructure for 21st Century Sustainable development: Lessons and Opportunities for the BRICS-led New Development Bank, 2017, pp. 42. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Building%20Infrastructure%20for%2021st%20Century\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Building%20Infrastructure%20for%2021st%20Century(1).pdf)>. Acesso em: 16 mai. 2018.
- 17 OCDE. Country Systems, and Why We Need to Use Them. Paris: Report 2010, pp. 43-54.
- 18 ONU. Enhancing aid effectiveness: From Paris to Busan, 2011, pp. 6 Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/tdbex53d3_en.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- 19 ELEGBE, S.W. Public Procurement and Multilateral Development Banks: Law, Practice and Problems. ed.1. Oregon: Bloomsbury, 2017.
- 20 ONU. Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- 21 DANN, P. Solidarity and the Law of Institutional Development Cooperation. In: PIOVESAN, F.; SOARES, I.V.P. (coord.). Direito ao desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 75-96.
- 22 OCDE. The Accra Agenda for Action (AAA), 2008. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827311.pdf>> Acesso em: 03 mai. 2018.
- 23 WILLIAMS-ELEGBE, S.W. Public Procurement and Multilateral Development Banks In: WILLIAMS-ELEGBE, S. W., The Aid Effectiveness Agenda: Harmonisation, Tied Aid and Use of Country System. Oregon: Hart Publishing, 2017, pp. 218.
- 24 OCDE. Country Systems, and Why We Need to Use Them Paris, 2010. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2010-6-en.pdf?expires=1523490777&id=id&accname=guest&checksum=1720B-8853FD142E69FC779D6F74CB75C>>. Acesso em: 27 abr. 2018.
- 25 ELEGBE, S.W. Public Procurement and Multilateral Development Banks In: ELEGBE, Sope Williams, The Aid Effectiveness Agenda: Harmonisation, Tied Aid and Use of Country Systems, 2017, Oregon: Hart Publishing, 2017, pp.239.
- 26 PEREIRA, A. D.; MEDEIROS, K. O Prelúdio da Cooperação Sul-Sul: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978), 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/PEREIRA-MEDEIROS-2015-O-Prel%C3%BAdio-Da-Coopera%C3%A7%C3%A3o-Sul-Sul.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- 27 Ibid.
- 28 PIOVESAN, F. Direito ao Desenvolvimento – Desafios Contemporâneos. In: PIOVESAN, F. SOARES, I.V.P. (coord.). Direito ao desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- 29 Ibid, p. 112-116.
- 30 UNCTAD. Global Partnership for Effective Development Co-operation, 2016. Disponível em: <<http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2017/02/OutcomeDocumentESfinal.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2018. Tradução Nossa

-
- 31 WAISBICH, L.; SILVA, D. Guia Para Monitoramento e Mensuração da Cooperação Sul-Sul Brasileira. Articulação Sul, 2017. Disponível em: <http://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/06/Guia_Monitoramento_da_CSS_pdf-1.pdf>. Acesso em: 19 de abr. 2018.
- 32 Sobre Cooperação triangular, ver: PINO, B.A. A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Texto para Discussão 1845. Rio de Janeiro: IPEA 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1589/1/TD_1845.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- 33 MAWDSLEY, E. Human Rights and South-South Development Cooperation: Reflections on the "Rising Powers" as International Development Actors. *Human Rights Quarterly*, v. 36, n. 3, Ago. 2014, pp. 630-652.
- 34 Condicionais são as condições atreladas a um financiamento que não estão diretamente relacionadas com o pagamento do empréstimo, mas que obrigam o governo receptor a alterar algumas de suas políticas previamente definidas. Ver: HARRIGAN, J.; MOSLEY, P. Evaluating the impact of world bank structural adjustment lending: 1980-87, *The Journal of Development Studies*, v.27, n.3, 2007, pp. 63-94.
- 35 PALLAS, C.L.; WOOD, J. The World Bank's Use of Country Systems for Procurement: A Good Idea Gone Bad?. *Development Policy Review*. Massachusetts, v. 27, n. 2, pp. 215-230, 2009, pp. 216 -230.
- 36 OPCS. Update to the Board on Use of Country Systems. Annex 1: Pilot Program on the Use of Country Systems to Address Environmental and Social Safeguard Issues. Washington, DC: OPCS, World Bank, 2007.
- 37 PALLAS, C.L.; WOOD, J. The World Bank's Use of Country Systems for Procurement: A Good Idea Gone Bad?. *Development Policy Review*, Massachusetts, v. 27, n. 2, 2009, pp. 215-230.
- 38 BANCO MUNDIAL. Operational Manual OP/BP 4.00 (Piloting the Use of Borrower Systems to Address Environmental and Social Safeguard Issues in Bank-Supported Projects), OP 4.00, 2005.
- 39 BANCO MUNDIAL. The Environmental and Social Framework, 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/programs/environmental-and-social-policies-for-projects/brief/the-environmental-and-social-framework-esf>>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- 40 BANCO MUNDIAL. The Use of Country Systems in World Bank Lending: A Summary of Lessons from the Pilot Projects and Recommendations for a Better Approach, 2008. Disponível em: <http://www.ciel.org/Publications/WorldBank_CountrySystems_Jan08.pdf> Acesso em: 19 de abr. 2018
- 41 BANCO MUNDIAL. Expanding The Use of Country Systems in Bank-Supported Operations: Issues and Proposals, 2005, pp. 11. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/856881468780905107/pdf/31734.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- 42 O teste de equivalência é realizado por política, e não em relação a todo o arcabouço socioambiental de uma só vez. Duas políticas - de águas internacionais e territórios em disputa - não eram qualificáveis para o piloto.
- 43 PALLAS, C.L.; WOOD, J. The World Bank's Use of Country Systems for Procurement: A Good Idea Gone Bad?. *Development Policy Review*, Massachusetts, v. 27, n. 2, 2009, pp. 215-230.
- 44 BANCO MUNDIAL. The Environmental and Social Framework, 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/programs/environmental-and-social-policies-for-projects/brief/the-environmental-and-social-framework-esf>> Acesso em: 19 abr. 2018.
- 45 WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank and the integration of human rights into

development cooperation: a new era or more of the same? Heinrich Böll Foundation, 2015. Disponível em: <<https://us.boell.org/2014/10/29/brics-new-development-bank-and-integration-human-rights-development-cooperation-new-era>> Acesso em: 02 mai. 2018.

46 BANCO MUNDIAL. The World Bank Environmental and Social Framework, 2017, pp.6. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/837721522762050108/Environmental-and-Social-Framework-April-11.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

47 BANCO MUNDIAL. Deliberative Working Draft, 2017. Disponível em: <https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/draft_borrower_framework_information_note_final_for_public_disclosure_post_board_august_4.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

48 BANCO MUNDIAL. The World Bank Environmental and Social Framework, 2017, pp.7 Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/837721522762050108/Environmental-and-Social-Framework-April-11.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

49 BID. Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias, 2006. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=665905>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

50 Ibid, pp.1

51 Ibid, pp.1

52 Ibid.

53 Ibid.

54 Ibid, pp. 4

55 Ibid, pp. 1

56 Ibid, pp. 2.

57 Ibid, pp. 13.

58 Ibid, pp. 61.

59 Ibid.

60 BID. Systems Background Paper Mid-term Evaluation of IDB-9 Commitments Country. 2013, GN-2358. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/5846?locale-attribute=en>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

61 BID. Lineamientos de implementación de la Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias, 2006, pp. 61. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1904450>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

62 Ibid., pp. 61-63.

-
- 63 Ibid, pp .6.; Ver também: BID. Sustainability Report 2014/2015. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6848/Inter-American-Development-Bank-Sustainability-Report-2014.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- 64 Ibid., pp. 7.
- 65 Ibid, pp. 11.
- 66 Ibid, pp. 64.
- 67 Ibid., pp. 64.
- 68 Ibid, pp. 64.
- 69 ADB. Building Country Safeguard Systems: Country Safeguard Systems: An Overview. Briefing Note nº1, Filipinas: Banco Asiático de Desenvolvimento, 2016.
- 70 ADB. Building Country Safeguard Systems: Strengthening Country Safeguard Systems for Effective Environmental Management, 2016. Disponível em: <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/184333/sdcc-briefing-note-2-css.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- 71 Ibid.
- 72 Ibid. Em outro documento o ADB lista os seguintes objetivos: (i) aumentar a apropriação dos países; (ii) estender os impactos do desenvolvimento; (iii) fazer um uso mais eficiente dos recursos dos países e de seus parceiros de desenvolvimento; e (iv) promover cooperação entre instituições financeiras internacionais. Disponível em: <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30049/country-safeguard-systems-workshop.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2018. Nossa Tradução.
- 73 ADB. Strengthening Country Safeguard Systems: Report on a Suggested Methodology for Assessing Country Safeguard Systems, 2011. Disponível em: <<https://www.adb.org/projects/documents/strengthening-css-report-suggested-methodology-assessing-css-tacr>>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- 74 CAF. Salvaguardas Ambientais e Sociais, 2016. Disponível em: <<https://www.caf.com/media/7834014/salvaguardas%20ambientales%20y%20sociales.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 75 CAF. Estratégia Ambiental de CAF, 2010. Disponível em: <http://publicaciones.caf.com/media/1140/es-trategia_ambiental_esp.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 76 “Legislación nacional. Todos los proyectos financiados por CAF se ajustan a la legislación ambiental del país donde se ejecuta el proyecto, así como a los acuerdos y compromisos internacionales suscritos por los países accionistas. No obstante, CAF solicita la aplicación de precauciones adicionales o selecciona referentes técnicos aceptados internacionalmente, en los casos en que lo considere necesario.”
- 77 “Fortalecimiento institucional, capacitación de recursos humanos e información. CAF apoya, a través de las operaciones que financia, el fortalecimiento de la gobernabilidad y la generación de capacidades entre las instituciones, empresas y grupos sociales vinculados a dichas operaciones. Confiere especial relevancia al intercambio y difusión oportuna de información pertinente para la gestión ambiental y social de los entes gubernamentales, del sector privado y de las comunidades en atención a las políticas y estrategias que al respecto definen a CAF sus países accionistas, a través del Directorio.”

- 78 HAMERSCHLAG, K. Corporación Andina de Fomento (CAF): Guía Básico para la Sociedad Civil. Bank Information Center, Washington DC, jun.2008. Disponível em: <<http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/01/Guion-Basico-para-la-Corporacion-Andina-de-Fomento-2008.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 79 Ibid.
- 80 Ibid.
- 81 Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura. ¿Cuál es el contexto regional en el que se inserta el nuevo Banco de los BRICS? Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Lima, set. 2014. Disponível em: <http://dar.org.pe/archivos/publicacion/panorama_financiamiento_infraestructura_al.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2018. RIVAS-PLATA CABRERA, F. et al. Altas y bajas en las salvaguardas ¿Cómo actúan BNDES, China ExIm Bank, CAF y BID? Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. Lima: 2014. Disponível em: <http://cedla.org/sites/default/files/Como_actuan_BNDES_China_ExIm_Bank_CAF_y_BID_o.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2018.-
- 82 YUAN, F.; GALLAGHER, K. Financiamiento Verde en las Américas. Boston: Boston University, 2015. Disponível em: <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/11/Greening.Development.Spanish.Final_1.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 83 CAF. Salvaguardas Ambientais e Sociais, 2016. Disponível em: <<https://www.caf.com/media/7834014/salvaguardas%20ambientales%20y%20sociales.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 84 Veja-se, por exemplo, os esclarecimentos sobre o Programa de Manejo Ambiental e Social, parte da Salvaguarda 1 (avaliação e gestão de impactos ambientais e sociais): “El cliente establecerá un Programa de Manejo Ambiental y Social (PMAS) compatible con la normativa ambiental local vigente. De manera concreta, éste debe describir las medidas y acciones destinadas a prevenir, mitigar, compensar y potenciar los impactos ambientales y sociales identificados y evaluados que puedan ser generados por la operación, dando prioridad a los impactos más significativos. Estas medidas también incluirán acciones para enfrentar los riesgos asociados al cambio climático y la variabilidad climática. Adicionalmente, el PMAS deberá identificar y priorizar los pasivos ambientales presentes en la zona de proyecto, estableciendo cuáles tienen potencial de afectar al proyecto, cuáles pueden sufrir un incremento por la ejecución del proyecto, y los que se encuentran dentro del área de influencia directa del proyecto. El PMAS (o equivalente, según la normativa ambiental local vigente) consistirá como mínimo en un conjunto de subprogramas o proyectos orientados a la gestión de los impactos ambientales evaluados, y deberá definir las medidas necesarias con su respectivo dimensionamiento, su presupuesto, la identificación de la fuente de financiamiento, el cronograma de su aplicación. Contará con evidencia de la viabilidad técnica, ambiental y social de su implementación, en función de la naturaleza y la escala del proyecto.”
- 85 In verbis: “En suma, el PMAS deberá plantear todas las medidas necesarias para garantizar: a) Que no se aumente de manera significativa o injustificada la emisión de gases de efecto invernadero ni se incrementen otros factores que influyen en el cambio climático. b) El acceso justo y equitativo de la población a los beneficios del proyecto, de forma inclusiva. Su acceso a servicios básicos de salud, agua potable y saneamiento, energía, educación, vivienda, condiciones de trabajo seguras y decentes y derecho a la propiedad de la tierra. c) Que no se exacerben las desigualdades existentes, particularmente las que perjudican a los grupos marginados o vulnerables. d) Que se respeten o en su caso se promuevan los derechos humanos. e) Que no afecte la salud pública. El programa debe contar con medidas específicas sobre divulgación de información (comunicación) y relacionamiento con las comunidades (interacción), así como sobre la atención de quejas; los costos de esto también deben estar especificados.” CAF. Salvaguardas Ambientais e Sociais, 2016, pp. 23. Disponível em: <<https://www.caf.com/media/7834014/salvaguardas%20ambientales%20y%20sociales.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018. Grifos nossos.
- 86 CAF. 40 iniciativas para o desenvolvimento sustentável. Colômbia: 2010. Disponível em: <<https://www.caf.com/media/3729/40CAFPortugues.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 87 WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Building Development Cooperation in the 21st Century. São Paulo: 2018. No prelo.
- 88 AIIB. Environmental and Social Framework, 2016. pp.19. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/20160226043633542.pdf> Acesso em: 03 mai. 2018.

-
- 89 Idem.
- 90 Idem.
- 91 AIIB. Environmental and Social Framework, 2016, pp.21 Disponível em: <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/20160226043633542.pdf> Acesso em: 03 mai. 2018.
- 92 Ibid. pp.20
- 93 WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Building Development Cooperation in the 21st Century. São Paulo: 2018 (No prelo).
- 94 Ibid.
- 95 NDB. NDB's General Strategy: 2017 – 2021, 2017, pp. 15. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>> Acesso em: 24 mai. 2018.
- 96 NDB. NDB's General Strategy: 2017 – 2021, 2017, pp 35. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2018.
- 97 NDB. Environmental and Social Framework, 2016, pp.4. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 98 Ibid. pp.11
- 99 NDB. NDB's General Strategy: 2017 – 2021, 2017, pp.35. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 100 NDB. Environmental and Social Framework, 2016, pp.11. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 101 CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Um balanço da atuação internacional do BNDES sob a perspectiva socioambiental e de direitos humanos (1998–2018), 2018 No Prelo.
- 102 BNDES. Estatuto do BNDES, 2017. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-control/empresas-sistema-bndes/Legislacao_do_Sistema_BNDES/estatuto-do-bndes> Acesso em: 02 mai. 2018.
- 103 As linhas de financiamento para atuação internacional dividem-se em duas: produção (pré-embarque) e comercialização (pós-embarque). No caso da primeira, os créditos são concedidos em prazos que coincidam com o ciclo de produção da empresa exportadora; já a segunda é utilizada para o financiamento do importador, com a empresa recebendo títulos da operação para serem descontados em determinada instituição credenciada. Essas linhas possibilitam às empresas a competirem com prazos mais longos e, logo, condições mais atraentes para seus compradores. A linha “pós” é utilizada no apoio a obras de engenharia no exterior.
- 104 “O parecer deve conter informações que, do ponto de vista do Banco, sejam satisfatórias e certifiquem o cumprimento de todas as exigências ambientais do país de destino, notadamente a obtenção de licenças e autorizações necessárias. Em caso de revogação ou suspensão de qualquer autorização governamental, incluindo as relativas à legislação socioambiental do país de destino, os contratos preveem tais eventos como causas de inadimplemento contratual, podendo o Banco sustar a liberação de parcelas ou vencer antecipadamente a dívida. Por fim, a empresa financiada e, quando for o caso, os importadores devem “atestar que o projeto que conta com o apoio financeiro do

BNDES cumpre com todas as normas ambientais aplicáveis e em vigor no respectivo país”. Ver: CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Desenvolvimento para as pessoas? O financiamento do BNDES e os direitos humanos, 2014, p. 61. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas_BNDES%20e%20Direitos%20Humanos_Miolo_Final_COMPRIMIDO.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

105 BNDES. Política Socioambiental. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/politica-socioambiental/politica-socioambiental>>. Acesso em: 7 mai. 2018.

106 Ver: CARVALHO, Cleide. Sem apoio do BNDES e após escândalos, empreiteiras têm atuação no exterior paralisada, O Globo, Rio de Janeiro, 06 abr. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/sem-apoio-do-bndes-apos-escandalos-empreiteiras-tem-atuacao-no-exterior-paralisada-22562871>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

107 BERCHIN, I. I. et al. Energy production and sustainability: A study of Belo Monte hydroelectric power plant. *Natural Resources Forum*, vol. 39, n. 3-4, 2015, pp. 224-237.

108 FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J. The construction of the Belo Monte hydroelectric power plant: environmental conflict and the development dilemma. *Ambiente & Sociedade*, vol 16, 2013, pp. 141-144.

109 O artigo 48, XVI, da Constituição Federal determina que a exploração de recursos hídricos em terras indígenas deve ser autorizada pelo Congresso Nacional.

110 BRATMAN, E. Z. Contradictions of Green Development: Human Rights and Environmental Norms in Light of Belo Monte Dam Activism. *Journal of Latin American Studies*, vol. 46, 2014, pp. 261-268.

111 A Andrade Gutierrez, líder do consórcio que perdeu o leilão, declarou, no âmbito de um acordo de leniência, que o resultado do leilão de Belo Monte foi afetado por práticas ilegais de cartel. Veja-se, a respeito: AMATO, Fabio. Andrade Gutierrez assina acordo com o CADE e admite cartel em Belo Monte, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/cade-investiga-cartel-no-leilao-e-nas-obras-da-hidreletrica-de-belo-monte.html>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

112 NORTE ENERGIA S.A. BNDES aprova financiamento para Belo Monte, ed.2, Ano I, nov. 2012. Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/wp-content/uploads/2012/12/Informe-Belo-Monte-n-2.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

113 ELETROBRÁS et al. Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte - Relatório de Impacto Ambiental (Maio de 2009). Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/wp->>. Acesso em: 2 mai. 2018.

114 LEITE, M. et al. A batalha de Belo Monte. Folha de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/especiais/2013/12/16/belo-monte/en/index.html>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

115 Ibid

116 NOGUEIRA, D. Altamira: a vida na cidade mais violenta do Brasil, O Globo, Rio de Janeiro, 13 dez. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/altamira-vida-na-cidade-mais-violenta-do-brasil-22183157>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

117 SCHREIBER, M. Belo Monte: “garota-propaganda” leva um ano para ganhar casa, BBC BRASIL, 19 dez. 2014. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141218_belo_monte_moradia_ms>. Acesso em: 2 mai. 2018.

-
- 118 CRAIDE, S. Famílias que serão removidas por causa de Belo Monte recorrem à defensoria. Agência Brasil, 31 mar. 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-03/familias-que-serao-removidas-por-causa-de-belo-monte-recorrem>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 119 O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) documentou que a interrupção de atividades econômicas usualmente exercidas por mulheres – como preparação de marmitas, serviços de beleza, entre outras – não foram compensadas, apesar de atividades econômicas informais tipicamente masculinas terem originado compensação financeira.
- 120 CNDH. Relatório da missão do CNDH em relação à população atingida pela implementação da UHE Belo Monte. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos, 2015. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/relatorio-final-belo-monte-1>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 121 LEITE, Marcelo et al. A batalha de Belo Monte. Folha de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/especiais/2013/12/16/belo-monte/en/index.html>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 122 CNDH. Relatório da missão do CNDH em relação à população atingida pela implementação da UHE Belo Monte. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos, 2015, p. 22. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/relatorio-final-belo-monte-1>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 123 FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. As Veias Abertas da Volta Grande do Xingu. Ponto de Debate, n. 16, out. 2017. Disponível em: <https://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2017/10/ponto_debate_16_web2.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 124 TMX Money. Belo Sun Mining Corp. Belo Sun Reports That the Federal Court of Appeals Has Ruled to Uphold the Suspension Order Against the Volta Grande Project Construction Licence, Toronto, 6 dez. 2017. Disponível em: <https://web.tmxmoney.com/article.php?newsid=8772101796127717&qm_symbol=BSX>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 125 BRASIL. Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981, Artigo 4, I. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União 02 dez. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 126 A entidade pode ser federal, estadual ou municipal, a depender da abrangência do impacto e da existência da institucionalidade necessária no ente da federação respectivo.
- 127 BANCO MUNDIAL. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate. Brasil: Brasília, 28 mar. 2008, p. 6. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+%28PDF%29/8d530adb-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 128 ABEMA. Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil. Brasília: ABEMA, 2013, p. 39. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Livro_Relatorio_Final_2.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 129 ABEMA. Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil. Brasília: ABEMA, 2013. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Livro_Relatorio_Final_2.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 130 ABAI. Propostas para modernização do licenciamento ambiental no Brasil. Ribeirão Preto: ABAI, 2014. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Sintese_seminarios_licenciamento_2014.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 131 ESMPU. Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental, 2004. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/deficiencias-em-estudos-de-impacto-ambiental>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

- 132 Houve denúncias de interferência política com o procedimento de licenciamento, indicando que decisão sobre a sua realização já havia sido tomada, e que a avaliação dos técnicos do IBAMA e outras entidades intervenientes do licenciamento não influenciaria na aprovação das licenças. Veja-se, a respeito: BARRIONUEVO, A. Brazil Rejects Panel's Request to Stop Dam. *New York Times*, Nova Iorque, 5 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/04/06/world/americas/06brazil.html>>. Acesso em: 5 mai. 2018. BRATMA, E. Z. Contradictions of Green Development: Human Rights and Environmental Norms in Light of Belo Monte Dam Activism, *Journal of Latin American Studies*, vol. 46, p.280.
- 133 Para uma análise detalhada, referir-se a: ISA. Dossiê Belo Monte: não há condições para a Licença de Operação. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 134 ISA. Dossiê Belo Monte: não há condições para a Licença de Operação. São Paulo, 2015, pp. 48. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 135 Conforme exigido por uma das medidas condicionantes da LP, em Belo Monte foi estabelecido um Fórum de Acompanhamento Social. No entanto, o Fórum era organizado e controlado pela Norte Energia. Por isso, as comunidades passaram a vê-lo como um espaço pouco efetivo para levar reclamações e demandas, e o Fórum acabou esvaziando-se.
- 136 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 231; OEA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 22 de novembro de 1969, artigo 21; OIT. Convenção 169 da OIT, adotada em 26 de junho de 1989, artigo 14.
- 137 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 231.
- 138 OIT. Convenção 169 da OIT, adotada em 26 de junho de 1989.
- 139 BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, Promulga a Convenção 169 da OIT. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 140 Brasil. Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4463.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 141 ISA. Direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado de povos indígenas e tradicionais (apresentação). In: Diálogos Intersectoriais Com Epe: direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado: desafios para sua implementação no âmbito do setor elétrico brasileiro, Rio de Janeiro., 2017.
- 142 A Comissão exigiu, também, que o Brasil adotasse medidas para proteger a vida e a integridade dos membros das comunidades indígenas da bacia do rio Xingu. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Média Cautelar 382-2010. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp#tab1>>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 143 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 231.
- 144 OEA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 21. A respeito, veja-se: CtIDH.Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones e Custas, 31 de agosto de 2001. série C, no. 79, par. 148. Trata-se da primeira decisão da Corte Interamericana sobre o reconhecimento do direito territorial indígena, a partir de uma interpretação do direito de propriedade, que para os povos indígenas agrega outras características e se inter-relaciona com outros direitos fundamentais.

Como a Nicarágua não tinha leis nem um procedimento de demarcação e titulação de terras indígenas, a Corte Interamericana estabeleceu um prazo para que o Estado adotasse tais leis e medidas a fim de garantir os direitos humanos da comunidade de Awás Tingni. Com a demora do governo em implementar tal decisão, a Suprema Corte da Nicarágua foi acionada e entendeu que a não implementação da decisão interamericana violava a constituição e outras leis nicaraguenses. Como resultado, em 2003 o Estado da Nicarágua adotou uma lei estabelecendo procedimentos para a demarcação de terras indígenas.

145 OIT. Convenção 169, adotada em 26 de junho de 1989, artigo 13.

146 Portaria Interministerial n. 60 de 24 de março de 2015. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_Interministerial_60_de_24_de_marco_de_2015.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2018,

147 GARZON, B. R. O passivo das condicionantes indígenas de Belo Monte. VILLAS-BÔAS, ROJAS GARZÓN, REIS, AMORIM, LEITE (org.). Vozes do Xingu: coletânea de artigos para o dossiê belo monte, São Paulo: ISA, 2015, p. 45. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

148 TRF (1 região). Ação Civil Pública n. 655-7B.2013.4.01.3903., 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/sentenca-caso-protECAo-as-terras-indigenas-impactadas-por-belo-monte>>. Acesso em: 15 mai. 2018

149 TRF (1 região). Ação Civil Pública n. 655-7B.2013.4.01.3903., 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/sentenca-caso-protECAo-as-terras-indigenas-impactadas-por-belo-monte>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

150 GARZON, B. R. O passivo das condicionantes indígenas de Belo Monte. VILLAS-BÔAS, ROJAS GARZÓN, REIS, AMORIM, LEITE (org.). Vozes do Xingu: coletânea de artigos para o dossiê belo monte, São Paulo: ISA, 2015, p. 50. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

151 Veja-se, por exemplo, manifestação da própria FUNAI: "O Plano não foi executado, a UHE Belo Monte está concluindo o ciclo da Licença de Implantação e está a caminho da Licença de Operação. Os danos que deveriam ser prevenidos por meio do Plano Emergencial de Proteção Territorial estão ocorrendo de maneira contínua e houve uma mudança considerável na dinâmica espacial, de modo que as ações previstas, em alguns casos, já não são viáveis ou capazes, por si só, de garantirem a proteção das terras, carecendo de fato da modificação na metodologia." FUNAI. Parecer Técnico n. Q 14/2015/CGMT- DPT-FUNAI-MJ apud TRF (1ª Região). Ação Civil Pública n. 655-7B.2013.4.01.3903, Seção judiciária do Pará, 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/sentenca-caso-protECAo-as-terras-indigenas-impactadas-por-belo-monte>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

152 VILLAS-BÔAS, ROJAS GARZÓN, REIS, AMORIM, LEITE (org.). Vozes do Xingu: coletânea de artigos para o dossiê belo monte, São Paulo: ISA, 2015. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>> ,Acesso em: 2 mai. 2018

153 VILLAS-BÔAS, ROJAS GARZÓN, REIS, AMORIM, LEITE (org.). Vozes do Xingu: coletânea de artigos para o dossiê belo monte, São Paulo: ISA, 2015. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>> ,Acesso em: 2 mai. 2018

154 BRASIL. Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007, Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, artigo 3º, I, d. Brasília: Diário Oficial da União 08 fev. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 03 mai. 2018.

155 OIT. Convenção 169, adotada em 26 de junho de 1989. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2018.

156 ISA. Dossiê Belo Monte: não há condições para a Licença de Operação. São Paulo, 2015, pp. 15. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

157 Parte da cultura ribeirinha consiste na manutenção de duas residências, uma nas ilhas ou na beira do rio, outra na cidade. Cada residência cumpre seu próprio papel, sendo ambas necessárias para a dinâmica econômica das famílias. No entanto, quando a Norte Energia fez o cadastramento dos ribeirinhos, a falta de adaptação dos questionários e de preparação dos funcionários fez com que muitos ribeirinhos fossem orientados a declarar apenas uma dessas residências. Dessa forma, perderam a possibilidade de compensação pela extensão total dos danos sofridos.

158 Ratificado pelo Brasil e internalizado por meio do Decreto n. 591 de 06 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 29 de jul. 2018.

159 BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, p. 17. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>>, Acesso em: 2 mai. 2018.

160 Ibid.

161 O sistema brasileiro para proteção dos direitos das pessoas deslocadas inclui também normas estaduais (como a Lei Estadual n. 7.192 / 2016 – RJ e o Decreto Estadual n. 51.595 / 2014 – RS). Embora não fossem aplicáveis a Belo Monte, elas fornecem parâmetros interpretativos importantes. Da mesma forma, cabe referência à Portaria 317 do Ministério das Cidades, que dispõe sobre procedimentos e parâmetros aplicáveis a deslocamento involuntário no contexto de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) administradas pelo ministério.

162 O artigo 6º do referido decreto restringe sua aplicação apenas aos empreendimentos cujo licenciamento ambiental se inicie a partir de 2011. Assim, poderiam ser levantadas dúvidas a respeito de sua aplicabilidade ao caso de Belo Monte. Contudo, a controvérsia foi eliminada pelo próprio empreendedor, uma vez que o Plano Básico Ambiental (PBA) expressamente determina que, como o cadastramento da população atingida ocorreria após a data de vigência do decreto, este seria aplicado.

163 SCABIN, F. et al. A violação de direitos dos ribeirinhos no contexto Belo Monte e os processos de assistência jurídica na DPU em Altamira. IN: MAGALHÃES, S.B.; CUNHA, M.C. (orgs.). A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte: relatório da SBPC, São Paulo: SBPC, 2017, pp. 235-262. Disponível em: <<http://portal.sbpnet.org.br/livro/belomonte.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

164 Ibid p. 243.

165 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 227.

166 BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Diário Oficial da União, 17 st. 1990, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8069.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

167 A respeito do aumento da evasão escolar, referir-se a: Câmara Técnica de Monitoramento das Condições do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu. Indicadores de Belo Monte: Um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local, 2016, p. 173. Disponível em: <<http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/indicadores-de-belo-monte-2016.pdf>>, Acesso em: 2 mai. 2018.

168 OLIVEIRA, A.C. Consequências do neodesenvolvimentismo brasileiro para as políticas públicas de crianças e adolescentes: reflexões a partir da implantação da Usina de Belo Monte, Revista de Políticas Públicas, vol. 17, 2014, p. 289.

-
- 169 PINHO V.A.; OLIVEIRA, A.C. Relatório final do diagnóstico rápido participativo: enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no município de Altamira, Altamira, 2012, pp. 289. Disponível em: <<http://pair.ledes.net/gestor/titan.php?target=openFile&fileId=1000>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 170 Ibid, p. 29.
- 171 Ibid, p. 26.
- 172 CONAMA. Resolução n. 0001 de 23 de janeiro de 1986, artigo 6, II. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 173 FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. As Veias Abertas da Volta Grande do Xingu. Ponto de Debate, n. 16, out. 2017. Disponível em: <https://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2017/10/ponto_debate_16_web2.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 174 Ibid.
- 175 CNDH. Relatório sobre os direitos da população atingida pela implementação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e da Mineradora Belo Sun. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos, 2017. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh/relatorios/RelatriodeBeloMonteBeloSun_aprovadocomrevisaoDOPLENRIIO.pdf/view>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 176 MPF (1ª Região). TRF1 ordena consulta prévia a indígenas afetados pela mineradora Belo Sun e mantém suspensão do licenciamento, 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/trf1-ordena-consulta-previa-a-indigenas-afetados-pela-mineradora-belo-sun-e-mantem-suspensao-do-licenciamento>> Acesso em: 2 mai. 2018.
- 177 ISA. Dossiê Belo Monte: não há condições para a Licença de Operação. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 178 Por exemplo, diante da não implementação de medidas de mitigação de longo prazo do Plano Básico Ambiental – Componente Indígena, o Ministério Público Federal exigiu a assinatura de termo de compromisso a respeito da matéria. Ainda assim, a assinatura e início da implementação do plano ocorreram apenas três anos após o prazo previsto inicialmente, período durante o qual comunidades utilizaram diversas estratégias para pressionar o empreendedor, incluindo a ocupação dos escritórios da Norte Energia por 300 indígenas.
- 179 SCABIN, F.S. et al. Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: uma visão sobre os impactos da instalação de usinas hidrelétricas em populações locais na Amazônia. R. Pós Ci. Soc., v.11, n.22, jul./dez. 2014.
- 180 A suspensão de segurança encontra-se disciplinada pelos seguintes instrumentos normativos: Lei n. 7.347/1985; Lei n. 8.437/1992; Lei n. 9.407/1997; Lei n. 12.016/2009.
- 181 BRASIL. Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, artigo 4. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público. Diário Oficial da União, Brasília, 1 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8437.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 182 Ibid, artigo 4, § 9º.
- 183 SCABIN, F.S. et al. Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: uma visão sobre os impactos da instalação de usinas hidrelétricas em populações locais na Amazônia. R. Pós Ci. Soc., v.11, n.22, jul./dez. 2014.

- 184 MPF (1ª Região). Justiça decide que compensação de Belo Monte deve ficar no Xingu, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/justica-decide-que-compensacao-de-belo-monte-deve-ficar-no-xingu>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 185 Veja-se, a respeito: FEARNSIDE, P.M. Emissões das hidrelétricas tropicais e o IPCC, 2015. In: FEARNSIDE, P.M (ed.). Hidrelétricas na Amazônia: Impactos Ambientais e Sociais na Tomada de Decisões sobre Grandes Obras. Manaus: Editora do INPA, vol. 2, pp. 239-258. Disponível em: <http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2015/Livro-Hidro-V2/Livro_Hidrel%C3%A9tricas_V-2-cap-34-hidro_GEE-IPCC.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 186 SUAPE. O que é Suape. Disponível em <<http://www.suape.pe.gov.br/pt/institucional/o-que-e-suape>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 187 LAZZERI, Thais. Os caminhos sinuosos de Suape, Repórter Brasil, São Paulo, nov. 2017. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2017/11/suape/>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 188 Veja-se, por exemplo: FÓRUM SUAPE. Violência da milícia é uma constante em Suape, 30 jun. 2016. Disponível em: <<http://forumsuape.ning.com/profiles/blogs/viol-ncia-da-mil-cia-uma-constante-em-suape-1>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 189 CONECTAS HUMAN RIGHTS; FÓRUM SUAPE. The Implantation of the Industrial Port Complex Governor Eraldo Gueiros (CIPS). Submission to the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council (out. 2016). Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/The%20Implantation%20of%20the%20Industrial%20Port%20Complex%20Governor%20Eraldo%20Gueiros%20\(CIPS\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/The%20Implantation%20of%20the%20Industrial%20Port%20Complex%20Governor%20Eraldo%20Gueiros%20(CIPS).pdf)>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 190 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 225, § 1º, III
- 191 Veja-se, a respeito: Lei n. 9.985 / 2000; Decreto n. 4.340 / 2002; Decreto n. 5.746 / 2006; Decreto n. 5.758 / 2006.
- 192 BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 7, § 2. Institui o Sisetama Nacional de Unidades de Conservação. Diário Oficial da União, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm . Acesso em: 29 jul. 2018.
- 193 BRASIL. de 25 de maio de 2012, artigo 7, § 2. Dispõe sobre a proteção da Vegetação Nativa. Diário oficial da União, 28 ma. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 194 Inicialmente, as unidades foram criadas como reservas ecológicas, por meio da Lei n. 9.989 / 1987. Em 2011, houve recategorização.
- 195 Criada pelo Decreto n. 38.261, de 05 de junho de 2012.
- 196 SUAPE. Restauração Florestal, 2016. Disponível em: <<http://www.suape.pe.gov.br/pt/meio-ambiente/gestao-ambiental/restauracao-ambiental/restauracao-florestal>> . Acesso em: 2 mai. 2018.
- 197 SUAPE. Desenvolvimento com Sustentabilidade, 2016 Disponível em: <<http://www.suape.pe.gov.br/pt/meio-ambiente/desenvolvimento-com-sustentabilidade>> Acesso em: 2 mai. 2018.
- 198 BRASIL. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, artigo 36; Decreto n. 4.340, de 22 de agosto 2002.

-
- 199 Veja-se, por exemplo: CONSELHO ESTADUAL de MEIO AMBIENTE de PERNAMBUCO, Resolução CON-SEMA n.º 03/2010. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/Resolucao%20Consema%20003%20de%202010;141819;20100817.pdf> Acesso em: 2 mai. 2018.
- 200 CONECTAS HUMAN RIGHTS; FÓRUM SUAPE. The Implantation of the Industrial Port Complex Governor Eraldo Gueiros (CIPS). Submission to the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council (out. 2016). Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/The%20Implantation%20of%20the%20Industrial%20Port%20Complex%20Governor%20Eraldo%20Gueiros%20\(CIPS\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/The%20Implantation%20of%20the%20Industrial%20Port%20Complex%20Governor%20Eraldo%20Gueiros%20(CIPS).pdf)>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 201 HADAD, F; ALTENFELDER, H; CAMARGO, M. Opinião legal apresentada à disciplina “Clínica de Direitos Humanos e Empresa da FGV Direito SP, 2017.No prelo.
- 202 FÓRUM SUAPE. Fórum leva caso do Engenho Ilha ao Ministério Público Federal. Fórum em Ação – Informativo Mensal do Fórum Suape Espaço Socioambiental. Cabo de Santo Agostinho, Edição de agosto de 2016, n. 02. Disponível em: < <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/JORNAL-FORUM-EM-AÇÃO-AGOSTO-2016.pdf> >. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 203 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 225, § 1º, IV.
- 204 CONAMA. Resolução n. 0001 de 23 de janeiro de 1986, artigo 6, II. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 205 BRASIL. Nota Técnica n. 10/2012 CGPEG/DILIC/IBAMA - Identificação e avaliação de impactos ambientais. Orientações metodológicas no âmbito do licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/18922045/1712909474/name/NTAIA.pdf>>>. Acesso em 2 mai. 2018.
- 206 Ibid.
- 207 BRITO, L. .; YOSHINO, N. M. F. Efeitos sinérgicos e cumulativos de impactos ambientais: uma análise do caso do Porto de Suape. Trabalho apresentado à disciplina “Clínica de Direitos Humanos e Empresa da FGV Direito SP, 2017. No prelo.
- 208 Ibid.
- 209 COMPLEXO INDUSTRIAL DE SUAPE. Avaliação Técnica de Impacto Ambiental: Projeto para execução de serviços de dragagem para aprofundamento do canal de acesso e bacia de manobra, e para implantação do píer petroleiro, tubovia, sinalização, melhoramento da via de acesso ao píer petroleiro, prolongamento reforço externo do molhe principal. Recife, 2008 apud BRITO, L. L. ; YOSHINO, N. M. F. Efeitos sinérgicos e cumulativos de impactos ambientais: uma análise do caso do Porto de Suape, trabalho apresentado à disciplina “Clínica de Direitos Humanos e Empresa da FGV Direito SP, 2017. No prelo.
- 210 CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Relatório de Acompanhamento das Recomendações do Grupo de Trabalho da ONU para Direitos Humanos e Empresas para o Brasil, São Paulo: Conectas, 1ª ed., mai. 2018. Disponível em: < <http://www.conectas.org/publicacoes/download/recomendacoes-grupo-de-trabalho-da-onu-sobre-empresas-e-direitos-humanos-ao-brasil-status-de-implementacao-pelo-governo-e-empresas>> . Acesso em: 29 jul. 2018.
- 211 Ibid.
- 212 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 5º, XIV.

- 213 Veja-se, por exemplo: ALENCAR, M.A.; ALMEIDA, A.T.C. Impactos Sociais do Porto de Suape: o caso da exploração sexual na praia de Gaibu -PE. Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública Municipal) Universidade Federal da Paraíba. Disponível em: <http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/impactos_sociais_do_porto_de_suape_o_caso_da_exploraao_sexual_na_praia_de_gaibupe_1343833224.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 214 BORGES, A. Governo tenta reduzir custo da Ferrogrão para R\$ 10 bilhões, O Estado de São Paulo, São Paulo, 24 abr. 2018. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-tenta-reduzir-custo-da-ferrograo-para-r-10-bilhoes,70002282469>> Acesso em: 2 mai. 2018.
- 215 Ibid.
- 216 ISA. De Olho no Xingu, 2018. Disponível em: <[https://ox.socioambiental.org/infra?l=Ferrogrão+\(E-F-170\)&l=BR-163&b=Topográfico&y=-6.5008991379959555&x=-53.83300781250001&z=6&t=0](https://ox.socioambiental.org/infra?l=Ferrogrão+(E-F-170)&l=BR-163&b=Topográfico&y=-6.5008991379959555&x=-53.83300781250001&z=6&t=0)> Acesso em: 2 mai. 2018.
- 217 Em 2016, o governo federal editou as Medidas Provisórias n. 756 e n. 758, que desafetavam mais de cem mil hectares do Parque Nacional do Jamanxim e recategorizavam quase quinhentos mil hectares da Floresta Nacional do Jamanxim como Área de Preservação Ambiental (categoria menos restritiva de Unidade de Conservação, aumentando as possibilidades de exploração da área e diminuindo a proteção a que havia estado submetida). De acordo com o governo, as mudanças seriam necessárias para a instalação da Ferrogrão. No entanto, por meio de emendas parlamentares, o Congresso Nacional multiplicou a área a ser desprotegida, o que acabou levando o Executivo a vetar totalmente a conversão da medida n. 756 em lei. Por sua vez, a medida n. 758 também foi vetada, mas apenas parcialmente. Dessa forma, ela foi convertida na Lei n. 13.452 / 2017, que altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental Rio Branco. Além disso, o poder executivo propôs o Projeto de lei n. 8.107 / 2017, que reduziria ainda mais o escopo de proteção da área do Jamanxim. Caso aprovado, o PL pode levar à regularização de “ocupações ilegais de terra associadas à grilagem e atividades ilegais de extração de madeira e minérios”, conforme esclarecido por INSTITUTO KABU. Representação à 6ª Câmara da Procuradoria Geral da República, 21 ago. 2017. Disponível em: <<https://drive.google.com/open?id=1gmCYRY55PjvFCXt7PHrT6ufWe6pUvk85>> Acesso em: 2 mai. 2018.
- 218 INSTITUTO KABU. Representação à 6ª Câmara da Procuradoria Geral da República, 21 ago. 2017. Disponível em: <<https://drive.google.com/open?id=1gmCYRY55PjvFCXt7PHrT6ufWe6pUvk85>>. Acesso em 2 mai. 2018.
- 219 ISA. Xinguanos insistem em consulta antes da concessão da Ferrogrão, 6 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/xinguanos-insistem-em-consulta-antes-da-concessao-da-ferrograo>> Acesso em: 2 mai. 2018.
- 220 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 225 § 1 IV.
- 221 CONAMA. Resolução n. 0001 de 23 de janeiro de 1986, artigo 6, II. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- 222 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 231 § 3.
- 223 OEA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 23; OEA. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, artigo XX,
- 224 OEA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 13; OEA. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, artigo IV. Veja-se, a respeito: CtIDH. Caso Claude Reyes e outros v. Chile. Mérito, Reparaciones e Custas, série C, n. 151, 19 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf> Acesso em: 2 mai. 2018.
- 225 CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: Protección de derechos

humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, 2016, par. 116. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriaseextractivas2016.pdf>> Acesso em: 2 mai. 2018.

226 O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe foi concluído em março de 2018. O tratado torna vinculantes as disposições do Princípio 10 da Declaração do Rio, e seu artigo 7 trata especificamente da participação pública no processo de tomada de decisão sobre questões ambientais, com ênfase naqueles diretamente afetados por projetos que casem afetações ao meio ambiente. Embora o acordo ainda não esteja aberto para assinaturas e ratificações, este processo será iniciado ainda em 2018. O tratado passa a vigorar quando haja 11 Estados parte.

227 BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - Coordenação Geral de Meio Ambiente. Nota Técnica n. 9, 2017. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B4uTUHw8hHJZUTMwRU5maUpXQXhKWld-5dGctB5jZS1hVVhr/view>>, Acesso em: 2 mai. 2018.

228 BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República do Município de Itaituba. Recomendação nº 12, 7 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://drive.google.com/open?id=1jQKqcw8aMu7UKnp8zIY6insPPB-M4u5OU>> Acesso em: 2 mai. 2018.

229 ISA. Governo se compromete a consultar povos indígenas impactados pela Ferrogrão, 19 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/governo-se-compromete-a-consultar-povos-indigenas-impactados-pela-ferrograo>> . Acesso em: 2 mai. 2018.

230 ISA. Indígenas denunciam impactos da Ferrogrão aos seus possíveis investidores, 19 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/indigenas-denunciam-impactos-da-ferrograo-aos-seus-possiveis-investidores>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

231 BRASIL. Lei nº 13.334, de setembro de 2016, Cria Programa de Parceria de Investimentos – PPI. Diário Oficial da União, Brasília, 13 set. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm>. Acesso em: 29 jun. 2018.

232 BRASIL. Lei nº 13.334, de setembro de 2016, Cria Programa de Parceria de Investimentos – PPI. Diário Oficial da União, Brasília, 13 set. 2016, Artigo 5º.

233 BRASIL. Lei nº 13.334, de setembro de 2016, Cria Programa de Parceria de Investimentos – PPI. Diário Oficial da União, Brasília, 13 set. 2016, Artigo 17.

234 Vale ressaltar que o Ministro de Estado do Meio Ambiente é membro do Conselho do PPI, com direito a voto. Embora o ministro seja pessoa com função relacionada à preservação do meio ambiente, trata-se de cargo governamental, cuja participação no Conselho não está necessariamente atrelada à proteção de direitos. Seria diferente se fosse a garantida a participação de instituições independentes, como o Ministério Público Federal, ou organizações da sociedade civil e representantes de comunidades potencialmente afetadas, conforme determinado pelas normas de consulta livre, prévia e informada. Neste sentido, relevante a nota publicada por organizações da sociedade civil durante a tramitação da lei do PPI (à época, Medida Provisória 727): “A MP 727 (agora PLC 23) cria o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, que conta apenas com representantes dos ministérios e de duas instituições financeiras públicas (Caixa Econômica Federal e BNDES). Não há assento para a sociedade civil e outras partes interessadas; sequer há previsão de que estas possam participar das reuniões que tratam de matérias que lhes afetem ou sejam de seu interesse. Não há previsão de envolvimento das comunidades que poderão ser direta ou indiretamente impactadas pelos projetos inseridos no âmbito do programa em nenhuma das fases de estudos prévios, estruturação dos projetos e execução”. In: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil et al. Nota de entidades da sociedade civil sobre a Medida Provisória 727/2016 que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) Brasília, 8 set. 2016, Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Nota_Soc_Civil_MPV727_final_assinaturas%20\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Nota_Soc_Civil_MPV727_final_assinaturas%20(1).pdf)>. Acesso em: 2 mai. 2018.

235 BORGES, Caio. Entrevista. In: Cristiane Sampaio. Lei que trata de obras de infraestrutura acelera licenciamento ambiental, Brasil de Fato, Brasília, 29 set. 2016. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/09/29/mp-727-acelera-licenciamento-ambiental-de-obras-de-infraestrutura/>> Acesso em 2 mai. 2018.

- 236 BRASIL. Resolução CPPI 1 de 13 de setembro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, 14 set. 2016.
- 237 INSTITUTO KABU. Representação à 6ª Câmara da Procuradoria Geral da República, 2017. Disponível em: <<https://drive.google.com/open?id=1gmCYRY55PjvFCXt7PHrT6ufWe6pUvk85>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 238 Trata-se de sociedade de propósito específico constituída pela Neoenergia, Eletrobrás-Eletrosul, Eletrobras-Furnas e Odebrecht Energia.
- 239 FÓRUM TELES PIRES. Barragens e Povos Indígenas no Rio Teles Pires: Características e Consequências de Atropelos no Planejamento, Licenciamento e Implantação das UHEs Teles Pires e São Manoel, Brasília, Cuiabá e Alto Floresta, 09 set. 2017, p. 7. Disponível em: <https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attachedfiles/dossie_teles_pires_final_09jun2017_reduzido.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 240 Ibid.
- 241 Ibid. p. 8
- 242 Ibid. p. 13
- 243 FÓRUM TELES PIRES et al. Nota Pública sobre a violação de direitos indígenas na construção de hidrelétricas no Rio Teles Pires, 9 mar. 2018.
- 244 MPF (1ª Região). Por unanimidade, Tribunal ordena consulta prévia aos indígenas para a usina Teles Pires, 2 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/por-unanimidade-tribunal-ordena-consulta-previa-aos-indigenas-para-a-usina-teles-pires>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 245 Veja-se, a respeito, manifestação do Procurador Felício Pontes: “Este é um caso a ser estudado. Vencemos em todas as instâncias no sentido de que a barragem não poderia ser construída sem a consulta prévia aos indígenas. Mas a obra está construída. Os indígenas sofrendo com doenças que não tinham. Tudo em razão de uma decisão política de suspensão de segurança, instituto que vem da ditadura militar e que não deveria existir em um país democrático”. MPF (1ª Região). Por unanimidade, Tribunal ordena consulta prévia aos indígenas para a usina Teles Pires, 2 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/por-unanimidade-tribunal-ordena-consulta-previa-aos-indigenas-para-a-usina-teles-pires>>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 246 Referir-se à seção 5.1.2.
- 247 FÓRUM TELES PIRES. Barragens e Povos Indígenas no Rio Teles Pires: Características e Consequências de Atropelos no Planejamento, Licenciamento e Implantação das UHEs Teles Pires e São Manoel, 9 jun. 2017. Disponível em: <https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/dossie_teles_pires_final_09jun2017_reduzido.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2018.
- 248 Ibid, p. 4.
- 249 Ibid.
- 250 Veja-se, a respeito: FEARNSIDE, P.M. Emissões das hidrelétricas tropicais e o IPCC.. In: P.M. Fearnside (ed.) Hidrelétricas na Amazônia: Impactos Ambientais e Sociais na Tomada de Decisões sobre Grandes Obras. Manaus: Editora do INPA, vol. 2, 2015, pp. 239-258. Disponível em: <http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2015/Livro-Hidro-V2/Livro_Hidrel%C3%A9tricas_V-2-cap-34-hidro_GEE-IPCC.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 251 MPF. Procuradoria da República no Ceará. Suspensas obras de construção de instalação do Parque Eó-

lico de Aracati, 26 out. 2009. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ce/sala-de-imprensa/noticias-ce/liminar-determina-suspensao-das-obras-de-construcao-de-instalacao-do-parque-eolico-de-aracati>> Acesso em: 2 mai. 2018.

252 Ibid.

253 TOSTA, W. 'Energia limpa' é alvo de ambientalistas, O Estado de São Paulo, São Paulo, 02 jun. 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,energia-limpa-e-alvo-de-ambientalistas-imp-,1037986>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

254 IHU. Parques eólicos desestruturaram a dinâmica ambiental e ecológica do litoral. Entrevista especial com Antônio Jeovah de Andrade Meireles, 22 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/522069-parques-eolicos-desestruturaram-a-dinamica-ambiental-e-ecologica-do-litoral-entrevista-especial-com-antonio-jeovah-de-andrade-meireles>> Acesso em: 2 mai. 2018; TOSTA, Wilson. 'Energia limpa' é alvo de ambientalistas, O Estado de São Paulo, São Paulo, 02 jun. 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,energia-limpa-e-alvo-de-ambientalistas-imp-,1037986>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

255 IHU. Parques eólicos desestruturaram a dinâmica ambiental e ecológica do litoral. Entrevista especial com Antônio Jeovah de Andrade Meireles, 22 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/522069-parques-eolicos-desestruturaram-a-dinamica-ambiental-e-ecologica-do-litoral-entrevista-especial-com-antonio-jeovah-de-andrade-meireles>> Acesso em: 2 mai. 2018.

256 NARLLA, H.; TAVARES, R. Parque eólico causa problemas ambientais e sociais em Aracati, segundo moradores. Tribuna do Ceará, Uol, 04 jun. 2013. Disponível em: <<http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/ceara/parque-eolico-causa-problemas-ambientais-e-sociais-em-aracati-segundo-moradores/>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

257 Ibid.

258 TOSTA, W. 'Energia limpa' é alvo de ambientalistas, O Estado de São Paulo, São Paulo, 02 jun. 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,energia-limpa-e-alvo-de-ambientalistas-imp-,1037986>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

259 BRASIL, Lei n. 12.187 de 29 de dezembro 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

260 EPE - Empresa de Pesquisa Energética. Plano Decenal de Expansão de Energia 2026, 2017, p. 238. Disponível em: <<http://antigo.epe.gov.br/pde/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 2 mai. 2018

261 Ibid.

262 Veja-se, por exemplo, a Resolução CONAMA n. 462 de 24 de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=703>> . Acesso em: 29 jul. 2018.

263 CONAMA. Resolução n. 279 de 27 de junho de 2001. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=277>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

264 CONAMA. Resolução n. 279 de 27 de junho de 2001, artigo 1, IV. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=277>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

265 CONAMA. Resolução n. 462 de 24 de julho 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=703>> . Acesso em: 29 jul. 2018.

- 266 Ibid.
- 267 MPF. Procuradoria da República no Ceará. Suspensas obras de construção de instalação do Parque Eólico de Aracati, 2009 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/ce/sala-de-imprensa/noticias-ce/liminar-determina--suspensao-das-obras-de-construcao-de-instalacao-do-parque-eolico-de-aracati>> Acesso em: 2 mai. 2018.
- 268 TRF (5ª Região). Ação civil pública n. 0000396-30.2009.4.05.8101. Sentença de 8 de maio de 2014.
- 269 Ibid.
- 270 Ibid.
- 271 BANK INFORMATION CENTER.; GLOBAL WITNESS. World Bank Safeguards & Development Policy Lending A Primer on Why DPLs Should be Part of the Safeguard Review, 2013. Disponível em: <<https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/04/dpl-primer-april2013.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 272 Development Policy Action Database: Inclui as operações do BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento) e IDA (Agência Internacional para o Desenvolvimento). Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2016/5/757261462982621141/DevelopmentPolicyActionsDatabase.xlsx>>. Acesso em: 28 abr. 2018.
- 273 BANCO MUNDIAL. Lessons from Environmental Policy Lending, 2016, pp.55-57. Disponível em: <http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/lp_environmentalpolicy_lending_0716.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- 274 MCELHINNY, V. World Bank DPL to Brazil: Moving Money or Mainstreaming Environmental Sustainability?, 2009. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/library/articles/world-bank-dpl-to-brazil-moving-money-or-mainstreaming-environmental-sustainability>>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- 275 IEG. Implementation Completion and Results Report, 2015. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/341031475093078401/pdf/000012394-20150409075646.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- 276 BANCO MUNDIAL. Relatório De Avaliação De Desempenho De Projeto Brasil Primeira Política De Empréstimo De Desenvolvimento Programático Para Gestão Ambiental Sustentável, 2015. Disponível em: <<http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/brazil-sem-dpl-ppar-summary-portuguese.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2018.
- 277 Idem.
- 278 INESC. World Bank DPL to Brazil: Moving Money or Mainstreaming Environmental Sustainability?, 2009. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/library/articles/world-bank-dpl-to-brazil-moving-money-or-mainstreaming-environmental-sustainability>> Acesso em: 03 mai 2018. MCELHINNY, V. Carta de resposta, 2012. Disponível em: <<http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2012/12/BIC+Response+to+World+Bank+on+Brazil+SEM+DPL+eval+comment+1.16.12.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2018.
- 279 BANCO MUNDIAL. Relatório De Avaliação De Desempenho De Projeto Brasil Primeira Política De Empréstimo De Desenvolvimento Programático Para Gestão Ambiental Sustentável, 2015. Disponível em: <<http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/brazil-sem-dpl-ppar-summary-portuguese.pdf>> Acesso em: 03 mai. 2018.

-
- 280 BANCO MUNDIAL. Loan Agreement: First Programmatic Development Policy Loan for Sustainable Environmental Management - LOAN: 7660 BR, 2010. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/288401468014434513/LA010FirstoProiforoSEM0100CONFORMED.doc>>. Acesso em: 03 mai. 2018.
- 281 BRASIL. Lei para a proteção do Território Indígena e do Parque Nacional Isiboro Securé-Tipnis, Lei n,180 de 24 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3335>>. Acesso em: 25 mai. 2018.
- 282 FONSECA, B.; MOTA, J. BNDES, para exportação, Pública Agência de Jornalismo Investigativo, 28 nov. 2013. Disponível em: <<https://apublica.org/2013/11/bndes-para-exportacao/>>. Acesso em: 7 mai. 2018; CONECTAS DIREITOS HUMANOS. Estrada Interrompida, 2016. Disponível em: <<http://www.conectas.org/noticias/estrada-interrompida>>. Acesso em: 7 mai. 2018; LIMA, A.R.; ELLERBECK, A. Estrada interrompida na Bolívia traz lições ambientais a grande banco brasileiro. Mongabay, Jornalismo Ambiental Independente, 4 out. 2016. Disponível em: <<https://pt.mongabay.com/2016/10/estrada-interrompida-na-bolivia-traz-licoes-ambientais/>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 283 CONECTAS DIREITOS HUMANOS et al. Denúncia da Sociedade Civil ao BNDES por sua Participação no Projeto de Rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos (Bolívia), 20 out. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2HD6pvv>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 284 Conselho de Direitos Humanos da ONU. Sessão N°28, item da agenda 2, Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU sobre as atividades das suas agências no Estado Plurinacional da Bolívia, 2015. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/5519477e4.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2018. Defensoria do Povo do Estado Plurinacional da Bolívia, Relatório da Defensoria sobre a violação a direitos humanos na marcha indígena, 2011. Disponível em: <http://www.defensoria.gob.bo/archivos/Informe_Defensorial_Intervencion_Marcha_Indigena_DP.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2018.
- 285 Contrato “chave na mão” é uma modalidade de contratação de grandes obras de engenharia, indicando que a empresa construtora é a responsável pela execução total do empreendimento, o que inclui o estudo de factibilidade, projeto básico e executivo, desenho, construção, entre outros. O termo teve origem na palavra “turnkey” (em inglês) que significa “funcionando” ou “em atividade” e, no sentido literal, é compreendido como “girar a chave” (MOLINA, S.; GÓMEZ, J., 2014; GOZZI, E. F. M., 2016).
- 286 ELEGBE, S.W. Public Procurement and Multilateral Development Banks. In: ELEGBE, S.W. The Aid Effectiveness Agenda: Harmonisation, Tied Aid and Use of Country Systems. Oregon: Hart Publishing, 2017. pp.241.
- 287 ESTEVES, P., ZOCCAL GOMES, G., TORRES, G. Os Novos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e as Salvaguardas Socioambientais. In: BPC Policy Brief, Rio de Janeiro, v.6, n.03, out/nov. 2016, p. 11.
- 288 Ibid.
- 289 IEG. Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World: An Independent Evaluation of World Bank Group Experience. Washington, D.C.: World Bank, 2010.
- 290 BID. IDB-9 Country Systems, 2013, pp.iv. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/5846>>. Acesso em: 03 mai. 2018.
- 291 CONECTAS DIREITOS HUMANOS et al. Comentários ao Rascunho do ‘Country Partnership Framework’ (CPF) do Banco Mundial para o Brasil, 5 mai. 2017. Disponível em: <<http://ecoa.org.br/wp-content/uploads/2017/11/WB-CPF17DocOrgs.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2018.
- 292 Ibid.

- 293 BANCO MUNDIAL. World Bank Development Policy Finance Props Up Fossil Fuels And Exacerbates Climate Change: Findings From Peru, Indonesia, Egypt, And Mozambique, 2017. Disponível em: <<http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2017/01/Exec-Summary-1.11.17-2.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 294 Manifesto #RESISTA, 2017. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2017/05/TextoconjuntoResista_FINAL.docx.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 295 UNHROHC. Indigenous and environmental rights under attack in Brazil, UN and Inter-American experts warn, 8 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21704&LangID=E>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 296 VELASCO, C.; REIS, T. Nº de operações contra trabalho escravo cai 23,5% em 1 ano; total de resgatados é o menor desde 1998, Portal G1, 17 jan. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/n-de-operacoes-contra-trabalho-escravo-cai-235-em-1-ano-total-de-resgatados-e-o-menor-desde-1998.ghtml>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 297 Para uma crítica às incoerências do Banco Mundial na temática de direitos humanos, ver: ALSTON, P. The World Bank is a Human Rights Free Zone. NYU School of Law, Public Law Research Paper n. 17-50. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3079899>. Acesso em: 28 abr. 2018.
- 298 CIEL. The Use of Country Systems in World Bank Lending: A Summary of Lessons from the Pilot Projects and Recommendations for a Better Approach, 2018, pp.1. Disponível em: <http://www.ciel.org/Publications/WorldBank_CountrySystems_Jan08.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- 299 A falsa equivalência pode se dar pela análise enviesada do padrão doméstico frente à salvaguarda da instituição multilateral (aquele é mais frágil que este, mas ainda assim é tido por equivalente), ou pela prescrição de medidas de complementação que não tornam o padrão doméstico realmente equivalente, em termos de proteção, ao da salvaguarda multilateral. Ver: CIEL. CIEL prepares analysis of the Asian Development Bank's proposed "Country Systems Strategy" for civil society consultations on the ADB's proposed "Safeguard Policy Statement, 2008. Disponível em: <<http://www.ciel.org/news/ciel-prepares-analysis-of-the-asian-development-banks-proposed-country-systems-strategy-for-civil-society-consultations-on-the-adbs-proposed-safeguard-policy-statement/>>.
- 300 Políticas setoriais de gado, biocombustíveis, energia termelétrica e mineração.
- 301 Banco Mundial. Development Evaluation Report of Brazil's Project: First Policy of Programmatic Development Loan for Sustainable Environmental Management, 2015. Disponível em: <<http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/brazil-sem-dpl-ppar-summary-portuguese.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2018.
- 302 Ver: BORGES, C.S.; GARZON, B.R.; CARDOSO, A.; RODRÍGUEZ, M. E. Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015. BORGES, C.S. Desenvolvimento para as pessoas? O financiamento do BNDES e os direitos humanos. Conectas séries, 2014.
- 303 NDB. NDB's General Strategy: 2017 – 2021. pp.16. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 304 BID. Lessons from Four Decades of Infrastructure Project-Related Conflicts in Latin America and the Caribbean, 2017. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/8502>>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- 305 Sobre o subdimensionamento dos riscos e superestimativa de benefícios de projetos de infraestrutura, ver: Alexander Budzier & YY, Universidade de Oxford.
- 306 A análise de percepção foi realizada com base nas respostas a questionário direcionado a ativistas envolvidos com os casos discutidos no presente estudo.

307 A esse respeito, o Banco Asiático de Desenvolvimento expressou a mesma visão em comentários ao rascunho das guias operacionais postas em consulta pública pelo Banco Mundial. Segundo o ADB, as orientações sobre o uso de sistema de país são vagas nas guias, assim como é o tratamento da questão no arcabouço socioambiental do Banco Mundial como um todo. Ver: Banco Mundial. World Bank Environmental and Social Framework (ESF) – Guidance Notes Comments by the Asian Development Bank (ADB), 21 dez. 2017. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/508191515447516716/ESFGuidanceNoteCommentsbyADBDec222017.docx>>.

308 ADB. Technical Assistance Completion Report. 6285-REG: Strengthening Country Safe-guard Systems. Disponível em: <<https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/59998/39186-012-reg-tcr.pdf>> Acesso em: 16 mai. 2017.

309 WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Building Development Cooperation in the 21st Century. São Paulo, 2018 (No Prelo).

310 Essa recomendação também consta de estudo elaborado pela Conectas, O.P. JGU e Fudan. Ver: [http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Building%20Infrastructure%20for%2021st%20Century\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Building%20Infrastructure%20for%2021st%20Century(1).pdf)

311 WAISBICH, L.T.; BORGES, C. The BRICS' New Development Bank at the Crossroads: Challenges for Building Development Cooperation in the 21st Century. São Paulo, 2018 (No prelo).

312 Ibid.

313 Sobre avaliação de impacto em direitos humanos, veja-se: SCABIN, F.; POPPOVIC, M. (Coord.). Childhood. Avaliação de Impacto em Direitos Humanos: o que as empresas devem fazer para respeitar os direitos de crianças e adolescentes. São Paulo: FGV, 2017. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/guia_de_avaliacao_de_impacto_em_direitos_humanos.pdf>. Acesso em: 4 mai. 2018.

314 VASQUEZ, K.C.; ROYCHOUDHURY, S.; BORGES, C. Building Infrastructure for 21st century sustainable development: Lessons and opportunities for the BRICS-LED New development bank, 2017. pp.42 Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Building%20Infrastructure%20for%2021st%20Century\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Building%20Infrastructure%20for%2021st%20Century(1).pdf)> Acesso em: 2 mai. 2018.

315 Ibid.

316 Ibid.

317 Acerca das vantagens de escritórios locais, veja-se: PRINSLOO, C. et al. Informing the Approach of Multi-lateral Development Banks to Use of Country Systems, GEG Africa, Discussion Paper (Set. 2017). Disponível em <<https://www.saiia.org.za/special-publications-series/124,6-discussion-paper-informing-the-approach-of-multi-lateral-development-banks-to-use-of-country-systems/file>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

318 Ibid.

319 A esse respeito, o Banco Asiático de Desenvolvimento expressou a mesma visão em comentários ao rascunho das guias operacionais postas em consulta pública pelo Banco Mundial. Segundo o ADB, as orientações sobre o uso de sistema de país são vagas nas guias, assim como é o tratamento da questão no arcabouço socioambiental do Banco Mundial como um todo. BANCO MUNDIAL. World Bank Environmental and Social Framework (ESF): Guidance Notes Comments by the Asian Development Bank (ADB), 21 dez. 2017. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/508191515447516716/ESFGuidanceNoteCommentsbyADBDec222017.docx>>.

Realização



Apoio

