

CONSULTAS ÀS PARTES INTERESSADAS A PARTIR DAS PROPOSIÇÕES DO  
BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID: DEBATES NO  
ENFRENTAMENTO DOS LIMITES E DESAFIOS

Sônia Maria Fonseca Gama  
E-mail: sgama35@yahoo.com.br  
UFPA

Angelo Cezar Pinho Tavares  
E-mail: angelocezar12@hotmail.com  
UFPA

O presente artigo buscou analisar os mecanismos de consulta e participação social em projetos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tendo em vista a necessidade adequada de implantação de planos de gestão social e ambientais participativos e que oportunizem a promoção do desenvolvimento e o meio ambiente socialmente equilibrado e sustentável. Em relação aos aspectos metodológicos foram realizados estudos bibliográficos e documentais dos relatórios de Salvaguardas Sociais e Ambientais do BID e do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI). Constatou-se que os projetos de desenvolvimento implementados pelo BID necessitam divulgar e disseminar informações constantemente, de forma clara e objetiva apresentando ao público afetado os potenciais impactos do projeto e as medidas de mitigação e compensação relevantes, para que sejam fortalecidas a confiança e aceitação do projeto por todas as partes interessadas.

Palavras-chave: BID; Consultas às Partes Interessadas; Salvaguardas Sociais e Ambientais.

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão adequada de impactos ambientais e sociais em projetos de desenvolvimento são medidas essenciais para fomentar a sustentabilidade no crescimento econômico e redução das desigualdades em regiões com projetos financiados por instituições multilaterais. Assim, instituições financeiras internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), adotaram entre os anos de 1998 a 2010 um conjunto de políticas de Salvaguardas socioambientais através de diretrizes que oportunizassem benefícios ao meio ambiente e as comunidades afetadas por grandes projetos (BID, 2019a, p. 2).

No intuito de melhorar suas práticas institucionais com os países mutuários, o BID (2019a, p. 2) tem avaliado a necessidade de integração de suas políticas operacionais (Meio Ambiente e Observância de Salvaguardas OP-703, Reassentamento Involuntário OP-710, Povos Indígenas OP-765, Gestão de Riscos e Desastres OP-704, Igualdade de Gênero no Desenvolvimento OP-761 e Acesso a Informação OP-102).

Além disso, o banco publicou em 2017, um guia com uma série de publicações preparadas pela Unidade de Salvaguardas Ambientais e Sociais para melhorar as orientações sociais e a participação pública nos projetos desta instituição multilateral através da elaboração do documento intitulado de “Consulta Significativa às Partes Interessadas” (BID, 2017b, p. 3). O documento orienta a participação pública como um dos elementos fundamentais para práticas exitosas em projetos de desenvolvimento e se torna instrumento importante na avaliação de impactos ambientais e sociais (AIS) e apresenta a diferenciação entre participação, consulta e interação com as partes.

e em consonância com a política do BID, os termos “consulta” e “consulta às partes interessadas” são usados de forma ampla e abrangem um espectro de engajamento e intensidade proporcional ao risco e à complexidade.. O termo “parte interessada” refere-se a indivíduos, grupos ou instituições que têm participação ou interesse no projeto, podem ser afetados (positiva ou negativamente) por ele ou que possam ter interesse nele e estar em posição de influenciar seus resultados. (BID, 2017b, p. 7)

Importante destacar que, em determinados países, é exigido por lei formas de consulta pública em relação ao planejamento, aprovação e implantação de projetos (BID, 2017a, p. 37), no Brasil, as audiências públicas, buscam cumprir esse diálogo formal por meio de uma ampla e transparente discussão com os vários setores da sociedade, o público afetado e/ou beneficiado pela ação e as autoridades públicas.

Entretanto, em que pese a obrigatoriedade de realização de audiência pública, fundamentada na Constituição Federal nos artigos 5º, que assegura o direito à informação e art. 58, que garante a realização de audiências, bem como na Declaração dos Direitos Humanos, o direito à informação e participação tem baixo cumprimento na maioria dos países em desenvolvimento. Ainda não é assegurado de forma efetiva.

Para autores como Sánchez (2013, p. 470), a ausência de procedimentos formais de participação pode concentrar de modo majoritário todas as manifestações para os meios espontâneos e autônomos de expressão, incluindo os lobbies. Logo, para este mesmo autor, a ausência de mecanismos de consulta pública pode tornar menos transparente as decisões e ampliar o poder de grupos econômicos e/ou políticos com interesses de curto prazo e que podem influenciar um projeto de desenvolvimento que tenha o potencial de causar impactos ambiental e social de grandes proporções.

A maior atenção a consulta e o envolvimento mais amplo das partes interessadas em grandes projetos de desenvolvimento indicam a necessidade de fortalecimento de mecanismos de participação. Assim, o inadequado planejamento em relação a participação pública é um tema recorrente, segundo relatório do BID (2017b, p. 3), nas queixas feitas aos mecanismos de prestação de contas dessas instituições multilaterais como o Mecanismo Independente de Consulta (MICI) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Na região da América Latina e Caribe, os projetos de desenvolvimento financiados pelo BID ainda precisam melhorar e adotar as normas, diretrizes e estratégias que proporcionem a efetiva participação e consulta pública, adequando esses elementos as políticas de salvaguardas sociais e ambientais do banco.

Dessa maneira, o presente artigo apresenta o questionamento central: como os mecanismos de consulta e participação social têm sido planejados e implantados? Dada a complexidade da questão, acrescenta-se pode-se acrescentar questões específicas, que nos auxiliam a respondê-la: Como as Políticas Socioambientais tem influenciado a participação social e esta participação tem contribuído para o fortalecimento da política? Como estes elementos são monitorados pelo BID no sentido de garantir a efetiva participação social? Quais os desafios na implementação da consulta e participação pública? Identificando os elementos centrais de consulta as partes interessadas, compreender os desafios na implantação de mecanismos de participação social.

## **2. A IMPORTÂNCIA DE ESTUDOS SOBRE SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS NO BID**

A pesquisa, que resultou neste artigo, se desenvolveu a partir da necessidade de compreender de maneira mais profunda quais as estratégias adotadas para a adoção de mecanismos de participação pública e de Salvaguardas Ambiental e Social do BID. Sua importância se verifica na contribuição para implementação de políticas públicas e a articulação de gestores públicos, universidades, movimentos sociais e demais membros da sociedade civil que são afetados por grandes projetos de desenvolvimento de forma direta e indireta.

Os autores não têm a pretensão de realizar um tratado acadêmico sobre um modelo de Consulta Pública que atenda toda a população brasileira em seus diferentes contextos, nem de esgotar o tema ou mesmo trazer uma solução única e adequada, pois o Brasil tem especificidades espalhadas por toda sua dimensão. O limite é examinar o modo como esta ação estratégica pode efetivamente ser produtiva tendo em vista um desenvolvimento local e sustentável. Portanto, serão realizadas releituras de autores de referência e comentários críticos apontando caminhos para um novo tempo histórico.

Além do mais, nesta pesquisa foi fundamental entender as medidas de consultas estabelecidas pelo BID em projetos no Brasil. Haja vista, que a estratégia do país publicada pelo BID no Brasil para os anos de 2019-2022 apontou que o Brasil continua sendo o membro do banco que mais recebe financiamento em toda a região da América Latina e Caribe canalizando 37% dos investimentos com valores de aproximadamente 13,2 bilhões de dólares (BID, 2019a, p. 4).

Desse modo, o crescimento no número de investimento no país que vem sendo previstos pelo BID para os anos 2019-2022 (BID, 2019a), torna este trabalho de fundamental importância para se entender os desafios e limites estabelecidos no processo de implantação de consultas efetivas as partes interessadas no Brasil.

## **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A metodologia utilizada neste trabalho se deu por meio da utilização de referenciais bibliográficos e documentais. Em relação a bibliografia utilizou-se na discussão do **tema** desenvolvimento sustentável (Fenzl (1997), Mathis (2001), Sachs (2000), e de consulta as partes interessadas (SÁNCHEZ, 2013; HABERMAS; 1994). A análise de documentos ocorreu através de relatórios do BID de Salvaguardas Ambientais e Sociais (BID, 2017a; BID 2017b), do documento estratégia para o país –

2009-2022 (2019) e da Política Operacional OP 765 do BID Sobre os Povos Indígenas (BID, 2016).

Além do mais, os dados utilizados sobre o número de queixas em consultas públicas em projetos do BID foram encontrados em relatórios do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) que possuem o quantitativo de setores e atores sociais mais envolvidos em processos de reclamações de consultas inadequadas em projetos de desenvolvimento implantados pelo BID na América Latina e Caribe (MICI, 2019).

#### **4. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E A AÇÃO COMUNICATIVA**

Segundo Sánchez (2013), na maioria das vezes, a participação pública limita-se ao direito de ser informado e de relatar o seu ponto de vista, com a expectativa que estes procedimentos de participação pública, visam colocar alguma ordem nas discussões e estabelecer canais de expressão da vontade dos cidadãos.

Este autor pontua ainda que a participação pública pode se expressar de forma autônoma, por meio de manifestações públicas, abaixo-assinados, campanhas de mídia e outras ações, ou na forma de manifestação sob convite, no qual as opiniões das partes interessadas são expostas, registradas e debatidas com certas regras previamente acordadas (SÁNCHEZ, 2013, p. 470).

Contudo, para Habermas (1984), essa participação ampliada em uma democracia, ocorre não através de uma razão instrumental ou subjetiva, mas se dá através de uma razão comunicativa. Fica então para o autor registrado a diferença entre ação comunicativa e ações individuais e solitárias.

Estas ações dos agentes envolvidos são coordenadas, não através de cálculos egocêntricos de sucesso, mas através de atos de alcançar o entendimento [...] Na ação comunicativa, os participantes não estão orientados primeiramente para o seu próprio sucesso individual, eles buscam seus objetivos individuais respeitando a condição de que podem harmonizar seus planos de ação sobre as bases de uma definição comum de situação (HABERMAS, 1984, p. 285).

Portanto, podemos dizer então que, para Habermas (1984), a ação comunicativa surge como uma interação de, no mínimo dois sujeitos, capazes de falar e agir, que estabelecem relações interpessoais com o objetivo de alcançar uma compreensão sobre a situação em que ocorre a interação e sobre os respectivos planos de ação com vistas a coordenar suas ações pela via do entendimento.

Assim, Habermas (1984) retrata que a sociedade civil é um dos agentes sociais de maior sensibilidade para captar novos problemas de domínios da vida privada, ao transforma-los em interesses de domínio público, conseguindo identifica-los, antes do centro político. Dessa maneira, para o autor, não é do aparelho do Estado que partem iniciativas de levantar novos problemas na sociedade civil.

## **5. POLÍTICA SOBRE ENGAJAMENTO DE PARTES INTERESSADAS**

As políticas de engajamento de partes interessadas podem ser observadas tanto no setor privado, visando a manutenção da relação com o cliente, como no setor público e nas Organizações Internacionais para o estabelecimento do diálogo com o público afetado e/ou interessado.

O Banco Santander, por exemplo, estabelece essa política em seus negócios e afirma, em site próprio, o propósito de mercado "contribuir para que as pessoas e os negócios prosperem" e, para atingi-lo, nos propomos a ser um banco simples, pessoal e justo. O engajamento dos públicos de interesse é parte integrante desta forma de fazer negócios do Santander". Para a empresa Oi, a política de engajamento objetiva "estabelecer o direcionamento estratégico e orientar as decisões relativas ao Engajamento com Partes Interessadas na Oi, visando à comunicação e ao relacionamento com os stakeholders da empresa", também apresentado em sitio institucional.

Quanto as Instituições Financeiras Internacionais, estas

adotaram políticas e procedimentos para incorporar a consulta às partes interessadas aos projetos e programas que apoiam. Nos últimos anos, IFIs como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) se fortaleceram e elaboraram orientação sobre sua interação com as partes interessadas. O Banco Mundial e o BERD adotaram normas autônomas com obrigatoriedade de consulta e engajamento com as partes interessadas". (BID, 2017b, p. 3).

O relatório da 53ª Reunião do Conselho do Global Environment Facility (GEF), realizado em novembro de 2017, em Washington, D.C. conceitua o Engajamento das Partes Interessadas (Stakeholder Engagement) como:

um processo que envolve a identificação e análise das partes interessadas, o planejamento do envolvimento das partes interessadas, a divulgação de informações, a consulta e a participação, o acompanhamento, a avaliação e a aprendizagem ao longo do ciclo do projeto, abordando queixas e relatórios contínuos para as partes interessadas (GEF, 2017, p. 1).

Para o BID (2017b), “a consulta transparente e significativa às principais partes interessadas é um elemento fundamental tanto do processo decisório bem fundamentado quanto da boa governança” e, assim, infere que o Sistemas de gestão ambiental e social, associado a análise ambiental e social e ao Engajamento das partes interessadas formam a

avaliação e gestão de riscos e impactos ambientais e sociais, assegurando que o conteúdo analítico e participativo seja operacionalizado; incorporado ao processo decisório e integrado a elementos físicos, econômicos e outros elementos de planejamento e implementação. Esse é um processo contínuo e iterativo. (BID, 2017b, p. 3).

Neste sentido, o Guia intitulado “Consulta Significativa as Partes Interessadas” busca garantir a efetividade do conceito “significativo” e apresenta: “ é um diálogo, um engajamento bidirecional e não uma transmissão unidirecional de informações, tratando-se de um processo e não de um ou mais eventos isolados e envolvendo pessoas das comunidades afetadas e outras partes interessadas relevantes”.

Portanto, de acordo com o representante do BID no Brasil Hugo Flórez-Timorán “as consultas contribuem para a sustentabilidade do projeto, desenvolvendo a confiança e o senso de propriedade dos habitantes e reduzindo os impactos negativos, como aqueles associados aos eventuais reassentamentos resultantes do projeto” (BID, 2019). Assim, na fala deste representante do banco, a consulta significativa às partes interessadas pode agregar valor ao projeto desde o desenho da proposta, passando pela implementação e apontando caminhos para praticas exitosas a partir dos saberes e vivencias do público envolvido (Quadro 1).

**Quadro 1** - Ações na implementação de consulta significativa.

<b>1. O QUE É CONSULTA</b>	<b>2. O QUE NÃO DEVER SER</b>
Consulta é um processo	Não são eventos isolados
Incremento de novas formas de participação	Reuniões padrões com apresentadores e plateia
Diálogo de duas vias	Transmissão unilateral de informações
Inclusão de resultados acordados em consulta	Argumentos técnicos-institucionais de resposta
Participação de todos os atores afetados ou beneficiados	Tratamento não diferenciado e assistencial a vulneráveis

Resultar em condições	Projeto deslocado da realidade local e sem orientação
-----------------------	---

Fonte: Adaptado BID (2017b) e Teixeira (2019)

Dessa maneira, para esta instituição financeira internacional, uma boa consulta com as partes interessadas são um investimento, que embora seja vista muita das vezes como fator de custo e atraso, o inadequado planejamento de consulta às comunidades pode acarretar custos mais altos do que os dos esforços iniciais do projeto (Quadro 2). Assim, para o banco, uma vez rompida a credibilidade ou ocorra uma crise a ser enfrentada, o custo nos atrasos do projeto pode ser muito significativo a todos os envolvidos: a comunidade, o órgão executor e os beneficiários.

**Quadro 2** - Elementos essenciais de consulta às partes interessadas na política do BID

<b>ELEMENTOS ESSENCIAIS DE CONSULTA ÀS PARTES INTERESSADAS</b>
1. Identificação de questões prioritárias
2. Plano de análise e consulta as partes interessadas
3. Informações prévias
4. Forúns e métodos apropriados para o método de consulta
5. Mecanismos de reparação de queixas
6. Decisões de planejamento e implementação considerando a perspectiva das partes interessadas
7. Feedback para as partes interessadas e transparência no processo decisório
8. Dados de referência, planos de ação e sistemas de gestão
9. Documentação e divulgação pública
10. Consulta permanente as partes interessadas

Fonte: BID (2017b)

Assim, o BID (2017b), expõe neste guia, que a consulta às partes interessadas não devem ser uma simples obrigatoriedade, mas deve ser visto como algo que agrega valor em projetos. Esse valor se torna evidente se os custos de transação e atrasos forem minimizados através de três maneiras.

Portanto, um dos primeiros passos para o banco é assegurar que a preparação e o processo de consulta às partes interessadas comecem de modo antecipado no ciclo do projeto, haja vista que se este processo começar muito tardiamente, não haverá tempo suficiente para realizar as consultas de forma significativa, podendo gerar atrasos e oposição local das comunidades em relação ao projeto.

Em segundo lugar, os atrasos e custos podem ser minimizados se houver clareza em relação aos requisitos e boas práticas e assegurando que as pessoas e instituições



responsáveis pela consulta disponham das competências e recursos necessários para gerir o processo (BID, 2017b, p. 6). Assim, para o banco, os atrasos em projetos de desenvolvimento em grande parte são causados tanto pela ineficiência do planejamento na implementação de consultas como pela deficiente integração dos aspectos ambientais e sociais no processo decisório do projeto.

Em terceiro lugar, o BID (2017b, p. 6) expõe que este “guia de consultas às partes interessadas” não busca propor um modelo único de metodologia para a consulta. E que os projetos de desenvolvimento não devem ficar restritos simplesmente a mera divulgação e disseminação de informações.

Além do mais, para o BID (2017a), embora o foco das políticas de Salvaguardas Socioambientais seja a gestão de riscos, o processo de avaliação deve também identificar benefícios e oportunidades de desenvolvimento do projeto. Assim, as partes interessadas locais devem ser consultadas para que os benefícios dos projetos sejam culturalmente apropriados e que medidas adicionais sejam identificadas e possam ser implementadas no projeto.

## **6. CONSULTA SIGNIFICATIVA ÀS PARTES INTERESSADAS PARA O BID: LIMITES, DESAFIOS E POSSIBILIDADES.**

Os desafios e a complexidade na implementação de participação social e consultas públicas adequadas em projetos de desenvolvimento fez o BID elaborar em 2017 um guia sobre “Consulta Significativa as Partes Interessadas” para complementar a política de Salvaguardas Sociais e Ambientais no intuito de melhorar suas práticas de engajamento das partes interessadas em projetos de desenvolvimento. Assim, para esta instituição multilateral o termo “parte interessada” refere-se a indivíduos, grupos ou instituições que têm participação ou interesse no projeto, que podem ser afetados (positivamente ou negativamente) por ele ou que possam ter interesse nele e estar em decisão de influenciar seus resultados (BID, 2017b, p. 7). O BID também capacitou gestores públicos neste guia.

Conforme esta instituição financeira internacional, os riscos e benefícios dos projetos de desenvolvimento dificilmente são distribuídos uniformemente entre toda a população, havendo sempre grupos de maior vulnerabilidade social e ambiental.

Assim, para o BID (2017b) uma vez identificadas as questões prioritárias, deve-se determinar a provável distribuição de riscos e benefícios através de um plano de interação do projeto com diferentes grupos e pessoas, haja vista que em contextos específicos de consultas, as comunidades participantes podem apresentar baixo nível de escolaridade, podendo dificultar o público envolvido a ter clareza no entendimento de seus direitos e responsabilidades em relação ao projeto em que estão inseridos. Esses fatos podem influenciar na construção de ideias que favoreçam determinados grupos políticos ou de outra natureza na tomada de decisão de projetos.

Além disso, a consulta significativa às partes interessadas está inserida na arquitetura internacional dos direitos humanos e estão inseridas em diversas convenções, resoluções e declarações a exemplo da convenção 169 da OIT que é o único organismo internacional a tratar dos direitos dos povos indígenas (BID, 2017b, p. 9).

Neste contexto, o BID adverte que

a má qualidade real ou percebida da consulta é um tema recorrente nas queixas feitas aos mecanismos de prestação de contas das IFIs, como o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou o Painel de Inspeção do Banco Mundial. (BID, 2017b, p. 3).

e atribui a responsabilidades da seguinte forma:

Nos projetos financiados pelo BID, a consulta às partes interessadas é responsabilidade do mutuário, por intermédio do organismo executor do projeto. A instituição financeira que apoia o projeto tem a responsabilidade de assegurar que ele mantenha conformidade com as políticas e requisitos pertinentes. (BID, 2017b, p. 5).

Entretanto, o Banco não se exime de suas responsabilidades e estabelece

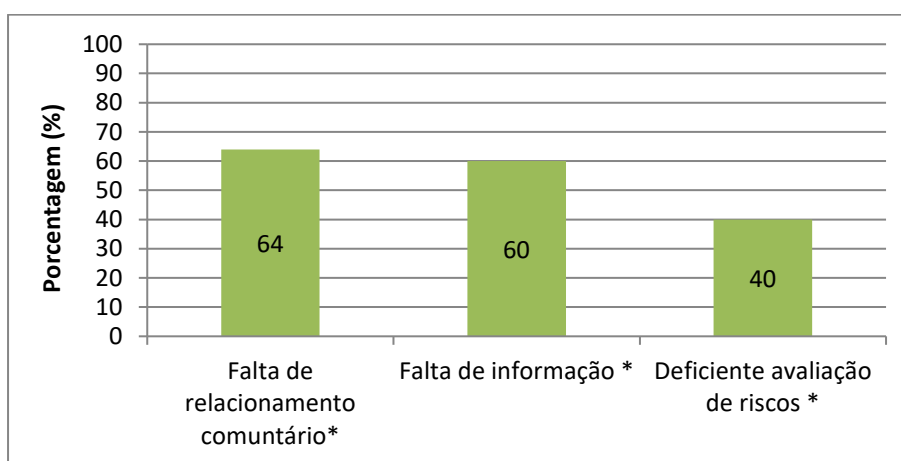
Em alguns casos raros, pode ser apropriado que a equipe do BID realize consultas independentes a partes interessadas importantes. Isso ocorre quando há dúvidas quanto à capacidade do mutuário para conduzir consultas sistemáticas e suficientemente abrangentes, quando a equipe do BID tiver motivos para acreditar que existe a possibilidade de retaliação ou se os níveis de confiança entre as pessoas afetadas pelo projeto e as autoridades governamentais ou do projeto forem baixos. (BID, 2017b, p. 5).

É possível observar que o BID não tem medido esforços para a concretização dos direitos dos afetados e envolvidos pelos projetos financiados, entretanto, ainda não

conseguiu superar os limites impostos pelo contexto. Tendo em vista que, conforme o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI, 2019), os movimentos de polarização política tem sido intensos na interferência de diálogos entre as partes interessadas em projetos de desenvolvimento na América Latina e Caribe, sobretudo envolvendo questões socioambientais. Tal condição fez com que o MICI (2019) recebesse de 2010 a 2019, o total de 151 solicitações de queixas envolvendo o processo consultas às partes interessadas.

Assim, o MICI (2019) alegou que a partir de 25 casos analisados individualmente por temáticas, conforme no Gráfico 1, constatou-se que 64% de queixas em projetos de desenvolvimento envolveram falta de relacionamento comunitário, 60% estiveram relacionados a falta de informações e 40% teve deficiente avaliação de riscos.

**Gráfico 1** - Tipos de alegações por não conformidades em projetos (2010-2019)



\* O grupo de 25 casos é avaliado por temática, portanto, há repetições de temáticas no mesmo grupo. Isto é, o mesmo caso pode ter mais de uma temática.

Fonte: Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (2019)

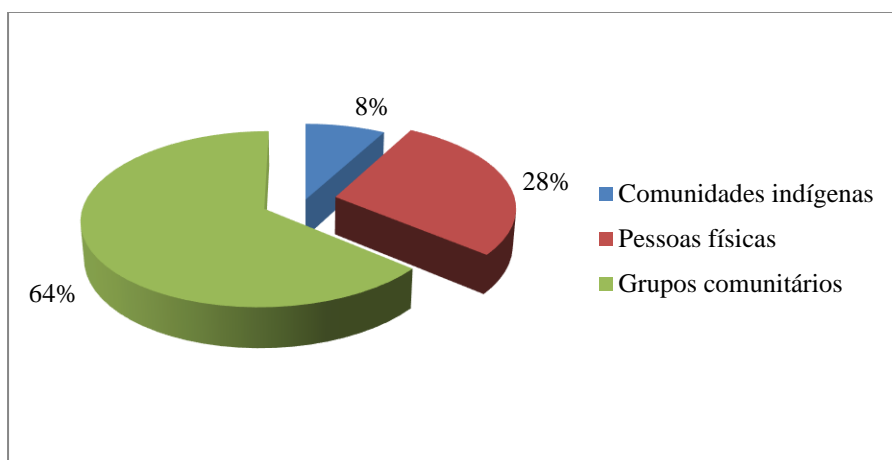
Portanto, o Gráfico 1 retrata que a falta de relacionamento comunitário e de informações são algumas das principais queixas envolvendo o MICI em relação aos governos tomadores de empréstimos. Nesta condição entende-se que talvez o ineficiente diálogo entre os executores dos projetos (tomadores de empréstimos) e a população afetada dificulte os esclarecimentos em relação a planos de gestão socioambiental e de audiência públicas tornando conflituosa a tomada de decisões.

O Banco Mundial (2011) alega que no Brasil, apesar das audiências públicas serem um mecanismo obrigatório na legislação ambiental, nem sempre são eficazes, pois geralmente são realizados simplesmente para disseminar informações relacionadas

ao projeto com o uso de linguagem bastante técnica. Logo, entende-se que as audiências públicas não são suficientes como garantia de participação de comunidades, sendo necessária a implantação de outros espaços de queixas e reclamações que permitam um maior diálogo e participação da população afetada por projetos de desenvolvimento.

No Gráfico 2 nota-se que a caracterização das partes requerentes em fases de consultas de 2010-2019 tiveram grupos comunitários como os agentes sociais que mais se reportaram ao MICI sobre falhas na implantação de consultas em projetos de desenvolvimento.

**Gráfico 2** - Caracterização das partes requerentes em fases de consultas no MICI (2010-2019)



Fonte: Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (2019)

Deste modo, os grupos comunitários obtiveram números de 64% como o principal grupo requerente de queixas no MICI em fase de consultas, seguido de pessoas físicas (28%) e de comunidades indígenas (8%). Pois segundo dados do MICI (2019), os maiores reclamantes envolvem pessoas de grande vulnerabilidade social e ambiental, que em partes tem um grau de instrução escolar baixo, dificultando assim o entendimento destes sobre planos e estudos de impactos ambientais e sociais.

Infere-se, assim, que a livre e prévia consulta informada devem ser garantida às comunidades tradicionais presentes na América Latina e Caribe como populações indígenas conforme exigido na convenção 169 da OIT. Tendo em vista que o BID possui a Política Operacional OP 765 sobre Povos Indígenas que reitera salvaguardar os direitos dos povos indígenas afetados por obras de desenvolvimento em países e regiões com frágeis institucionalidades sociais e ambientais.

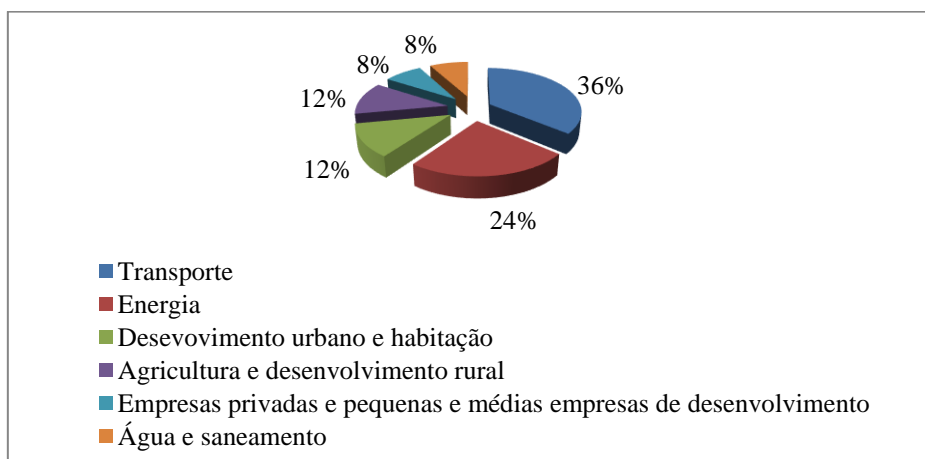
Contudo, conforme estudos do Centro em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVCES) em parceria com o International Finance Corporation (IFC), alegam que na Amazônia, por exemplo:

O livre, prévio e informado, bem como as melhores práticas que os orientam, ainda não são plenamente aplicados às políticas públicas e às decisões que envolvem planejamento, instalação e operação de grandes empreendimentos na Amazônia capazes de afetar diretamente povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Não existem mecanismos claramente estabelecidos que orientem os processos (FGVCES, 2018, p. 165).

Logo, torna-se um desafio para as organizações internacionais como o BID o acompanhamento de projetos que garantam essa consulta prévia pelos agentes mutuários de financiamento. Visto a deficiência destes executores na implantação de elementos culturalmente apropriados na etapa inicial de consultas, havendo a necessidade da elaboração de instrumentos de planejamento e gestão socioambientais adaptados à linguagem e arcabouços culturais das comunidades afetadas.

Deste modo, observou-se no Gráfico 3 que os setores do BID com maiores solicitações no MICI na fase de consultas são os setores de Transporte (36%) e Energia (24%) com valores agregados de 50% entre os anos de 2010-2019.

**Gráfico 3** - Setores do BID com números de queixas no MICI na fase de consultas (2010-2019)



Fonte: Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (2019)

Diante desta condição, o alto índice de reclamações nos setores de Transportes e Energia podem estar relacionados a natureza multidimensional e multicausal dos conflitos que afetam as diferentes concepções de território, natureza e meio ambiente na

América Latina e Caribe podendo acabar conflitando nas decisões de planejamento e consultas em obras de desenvolvimento (MICI, 2019).

Portanto, entende-se neste artigo que as consultas às partes interessadas não se trata somente de realizar práticas para garantir direitos garantidos constitucionalmente, mas, sim de mudar a forma de fazer política pública de desenvolvimento no Brasil e em toda América Latina e Caribe trazendo elementos que são imprescindíveis para o sucesso de qualquer iniciativa de desenvolvimento, como: a capacitação do público afetado, de operadores do sistema de proteção social para realizarem seus exercícios protagônicos e missão institucional; o monitoramento por meio das diferentes reuniões técnicas que o banco realiza in loco para avaliação sistemática das ações de consulta pública; o fortalecimento do controle social para as práticas desenvolvidas por meio do fortalecimento e empoderamento das famílias; a reflexão dos agentes públicos de forma continuada e sustentada em teorias consistentes.

Desta forma, o BID tem alegado estar desenvolvendo um trabalho consiste e pautado no bem coletivo no intuito de criar condições de gerar o desenvolvimento humano e social para todos os cidadãos por meio da gestão adequada de impactos ambientais e sociais em projetos de desenvolvimento. Contudo, o inadequado planejamento prévio, a falta de benefícios adequados às comunidades e os ineficientes canais de comunicação implantados por alguns tomadores de empréstimos, ainda são desafios que BID o precisa acompanhar em seus projetos para garantir as boas práticas internacionais envolvendo participação social e consultas efetivas a todas as partes interessadas em obras de desenvolvimento.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo analisa o papel da participação pública e engajamento das partes interessadas em projetos de desenvolvimento, na perspectiva do BID, através das publicações da Unidade de Salvaguardas Socioambientais do banco que tem o objetivo de melhorar as boas práticas internacionais (internacional good practices) de avaliação de riscos e impactos sociais e ambientais em projetos de desenvolvimento.

A guisa de conclusão, constatou-se que o BID tem criado mecanismos de monitoramento para avaliar riscos sociais e ambientais em projetos de infraestrutura, além de dar suporte aos executores em etapas de consultas públicas. No entanto, infere-se que a realização de consultas inadequadas as partes interessadas são uma das principais causas de queixas e reclamações aos mecanismos de prestação de contas do

BID como o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI). Tendo sido relatado neste departamento do BID que entre os anos de 2010-2019 que a falta de relacionamento comunitário, falta informações e avaliações de riscos deficientes são algumas das maiores queixas envolvendo consultas em projetos de desenvolvimento.

Por conseguinte, a consulta livre, prévia e informada a povos indígenas ainda não é eficazmente aplicada às políticas e as decisões que envolvem o planejamento socioambiental em certas localidades na América Latina e Caribe. Logo, o BID através de suas políticas multisetoriais deveria considerar como alto grau de risco socioambiental todos os projetos de infraestrutura que afetem diretamente os povos indígenas, devendo dar suporte técnico e operacional aos executores de projetos no intuito de garantir a consulta prévia de modo culturalmente apropriado, criando medidas restritivas no desembolso financeiro no caso de descumprimento dos executores.

Por conseguinte, constatou-se que os grupos comunitários, populações indígenas e pessoas físicas são os principais agentes sociais com solicitações de reclamações no MICI envolvendo conflitos nos processos de consultas entre os anos de 2010-2019. Deste modo, conclui-se que os riscos e benefícios de um projeto nem sempre se distribuem de modo equitativo a todos os grupos sociais envolvidos, podendo, conseqüentemente, provocar conflitos e instabilidade política, vulnerabilidades e desastres sociais.

É fato que o mapeamento de setores do BID envolvendo implantação de consultas é importante para o fortalecimento da participação social e minimização do surgimento de passivos socioambientais em projetos de desenvolvimento. Portanto, no intuito de evitar riscos e garantir o engajamento das partes interessadas existe a necessidade de se identificar os grupos interessados, incluindo as comunidades afetadas e implantar planos de engajamento que adotem medidas em conformidade aos impactos e riscos do projeto, podendo adotar medidas adequadas aos diferentes grupos sociais afetados, buscando facilitar a participação efetiva de grupos mais vulneráveis, tendo em vista, inclusive, as diferentes percepções destes grupos sociais sobre o significado de território, natureza e meio ambiente.

Além do mais, é necessário proporcionar as comunidades afetadas a oportunidade de expressar suas opiniões sobre os riscos, impactos e medidas de mitigação do projeto, buscando implementar mecanismos de queixas e reclamações que oportunizem *feedback*, preocupação e questionamentos que possam servir de subsídio

para melhorar planos ou a implementação de projeto, evitando ou reduzindo impactos adversos e aumentando os benefícios aos afetados.

Somente as realizações de consultas públicas, da forma como são executadas, não garantem a participação da comunidade afetada, havendo a necessidade de simplificar o processo e/ou criar outros canais e espaços de participação social. Os projetos de desenvolvimento necessitam divulgar e disseminar informações constantemente, de forma clara e objetiva apresentando ao público afetado os potenciais impactos do projeto e as medidas de mitigação e compensação relevantes, para que sejam fortalecidas a confiança e aceitação do projeto, buscando garantir sustentabilidade e os resultados de desenvolvimento de boas práticas sociais e ambientais.

## REFERÊNCIAS

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Avaliação de impacto social**: como integrar questões sociais a projetos de desenvolvimento. BID, Washington D.C., EUA. 2017a.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Consulta significativa as partes interessadas**: série do BID sobre riscos e oportunidades ambientais e sociais. BID, Washington D.C., EUA. 2017b.

BID - BANCO INTERAMERICANO DEL DESENVOLVIMENTO. Modernización de las políticas ambientales y sociales del bid perfil de política. **Documento del Banco Interamericano de Desarrollo**. Washington D.C., EUA, 2019. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1494108453-284>>. Acesso em: 17 nov. 2019a.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **IDB Group Strategy with Brazil 2019-2022**. BID. Washington D.C., EUA, 2019b.

BID - BANCO INTERAMERICANO DEL DESENVOLVIMENTO. **Política operacional sobre povos indígenas e Estratégia para o desenvolvimento indígena**. BID, Washington D.C., EUA. 2006.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. BID lança as melhores práticas em consultas públicas. **Banco Interamericano de Desenvolvimento**. 1 de Outubro, 2019. Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/noticias/bid-lanca-guia-sobre-melhores-praticas-em-consultas-publicas>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FENZL, Norbert. Estudo de parâmetros capazes de dimensionar a sustentabilidade de um processo de desenvolvimento. In: XIMENES, T. (Org.). **Perspectivas do**



**desenvolvimento sustentável** - Uma contribuição para Amazônia 21. Belém: NAEA; UNAMAZ, 1997. 657p.

FGVCES – Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (2017). **Grandes Obras na Amazônia**: aprendizados e diretrizes. São Paulo. Disponível em: <http://diretrizes-grandesobras.gvces.com.br/> Acesso em: 31 mai. 2020.

GLOBAL ENVIROMENT FACILITY (GEF). Política sobre engajamento das partes interessadas. **53ª Reunião do conselho do GEF**. Washington, D.C. 10 de novembro de 2017, disponível em: <[https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/PT\\_GEF.C.53.05.Rev\\_.01\\_Stakeholder\\_Policy.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/PT_GEF.C.53.05.Rev_.01_Stakeholder_Policy.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2019.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. Vol 1. Reason and the rationalization of society. Boston, Beacon Press, 1984.

MATHIS, Armin. Instrumentos para o desenvolvimento sustentável regional. **ADCONTAR**. Revista do Centro de Estudos Administrativos e Contábeis. Belém, v. 2, n. 2, p. 19-30, 2001. Disponível em: <http://www.ufpa.br/amazonia21/publicacoes/armin/Instrumentos.pdf> Acesso em: 15/10/2017

MICI – MECANISMO INDEPENDENTE DE CONSULTA E INVESTIGAÇÃO. **Fase de consultas 2010-2019**: nueve años de experiencia en resolución de disputas. Banco Interamericano de Desarrollo. 2019.

OI. A política de engajamento com partes interessadas. **OI**. Brasil. Disponível em: 30 de Junho 2015.

<[file:///C:/Users/angelo%20tavares/Downloads/Oi\\_Pol%C3%ADtica\\_de\\_Engajamento\\_com\\_Partес\\_Interestadas\\_30062015\\_port.pdf](file:///C:/Users/angelo%20tavares/Downloads/Oi_Pol%C3%ADtica_de_Engajamento_com_Partес_Interestadas_30062015_port.pdf)> Acesso em: 24 nov. 2019.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. (Coleção Ideias Sustentáveis. Organizadora: Paula YoneStroh)

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. 2. ed. São Paulo: Oficina de textos, 2013.

SANTANDER. Governança políticas engajamento com partes interessadas. **Santander**. Brasil. disponível em 2015: <[https://cms.santander.com.br/sites/WPS/documentos/arq-sustentabilidade-politicas-engajamento-listadownload-1/18-08-28\\_145335\\_governanca\\_politicas\\_engajamento\\_com\\_partes\\_interessadas.pdf](https://cms.santander.com.br/sites/WPS/documentos/arq-sustentabilidade-politicas-engajamento-listadownload-1/18-08-28_145335_governanca_politicas_engajamento_com_partes_interessadas.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2019.

TEIXEIRA, M. Consulta significativa às partes interessadas 10 elementos. 27 Ago. 2019. **Apresentação de PowerPoint**. 2019.

WORLD BANK. **Involuntary resettlement in Brazil**: a review of policies and practices. The World Bank, 2011. Disponível em:

<<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12856/700350ESW0P11200260March020110FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 30 mai. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.