

Estabelecendo padrões para o desenvolvimento sustentável?

Bancos de desenvolvimento na Amazônia andina

Rebecca Ray

Kevin P. Gallagher

Cynthia Sanborn



Global Development Policy Center

A **Iniciativa de Governança Econômica Global da Universidade de Boston** (na tradução livre de **Boston University's Global Economic Governance Initiative, GEGI**) é um programa de pesquisa do **Centro de Desenvolvimento de Políticas Globais** (**Global Development Policy Center, GDP Center**, na denominação original em inglês), cuja missão é promover pesquisas voltadas a políticas que promovam a estabilidade financeira, o bem-estar humano e a sustentabilidade ambiental. Com o objetivo de cumprir nossa missão, conduzimos rigorosas pesquisas em políticas públicas; propiciamos um local de reunião para acadêmicos e partes interessadas; nos engajamos em debates políticos com os formuladores de políticas, a sociedade civil e a mídia; e oferecemos um aprendizado prático aos alunos da Universidade de Boston. O Centro de Desenvolvimento de Políticas Globais é uma entidade que serve toda a Universidade de Boston e opera em parceria com a Faculdade Frederick S. Pardee de Estudos Globais (**Frederick S. Pardee School of Global Studies**, na denominação original) e a vice-presidente e pró-reitora de pesquisa da Universidade.



O **Centro de Estudos sobre a China e Ásia-Pacífico** (na tradução livre em português de **Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico**) é uma iniciativa pioneira da Universidade do Pacífico (**Universidad del Pacífico**, nome original em espanhol), em Lima, Peru, que pesquisa o papel da China na economia mundial e analisa suas transformações, políticas e estratégias de desenvolvimento, bem como sua projeção internacional. Ele também pretende produzir conhecimento atualizado sobre a evolução do comércio, investimento e cooperação entre China e América Latina, em particular com o Peru, e ter uma abordagem global dos desafios e oportunidades da região Ásia-Pacífico. O Centro de Estudos sobre China e Ásia-Pacífico promove educação e desenvolve pesquisas e intercâmbios acadêmicos, ao mesmo tempo em que estabelece redes com instituições acadêmicas da China e da Ásia-Pacífico.

Este estudo foi financiado pela **Fundação John D. e Catherine T. MacArthur**, **Fundação Charles Stewart Mott** e **Fundo Rockefeller Brothers**.

Gostaríamos também de agradecer as seguintes pessoas pelo apoio e comentários ao longo do processo de elaboração do presente estudo: Janine Ferretti, Emmanuel Boulet, Paulina Garzon, Amy Rosenthal, Cesar Gamboa, Eduardo Forno, Silvia Molina, Sven-Uwe Mueller, John Reid, Debra Moskovits, Dietmar Grimm, Li Zhu e Sara Van Velkinburgh.

Crédito da foto de capa: Diego Pérez.

ÍNDICE

	PAGE
Seção 1: Sumário Executivo	3
Sección 2 Introdução	5
Sección 3 Gestão de riscos socioambientais nas Instituições Financeiras de Desenvolvimento internacionais e nos governos de países andinos	9
3.1 Gestão de riscos socioambientais: governos de países andinos	9
3.2 Gestão de riscos socioambientais: IFDs internacionais	11
Sección 4 Una oleada de infraestructura en territorio sensible: detonando el conflicto social, acentuando la degradación ambiental y poniendo en peligro las metas económicas	16
Sección 5 Limitações dos arcabouços da gestão de riscos socioambientais em projetos de infraestrutura da Amazônia andina	23
5.1 Engajamento das partes interessadas	23
5.2 AIAs abrangentes	28
5.3 Transparência e Prestação de Contas	31
Sección 6 Debates e recomendações: a importância das redes de esforços conjuntos	37
Referências Bibliográficas	41
Lista de abreviaturas	47

TABELA DE FIGURAS Y OBJECTOS

Tabela 1:	Colaboradores deste projeto	7
Tabela 2:	Benefícios de uma gestão de riscos socioambientais eficiente	9
Tabela 3:	Principais marcos na codificação dos direitos à consulta dos povos indígenas	10
Tabela 4:	Abordagens de gestão de riscos socioambientais: IFDs internacionais ativas na Amazônia andina	13
Tabela 5:	Salvaguardas Socioambientais Específicas das IFDs Internacionais Ativas na Amazônia andina, por categoria de gestão de riscos socioambientais	14
Tabela 6:	Cobertura temática de diretrizes e salvaguardas das IFDs internacionais que atuam na Amazônia andina, por categoria de gestão de riscos socioambientais	15
Tabela 7:	Desencadeadores de conflito social nos projetos dos estudos de caso	20
Tabela 8:	Tabela 8: Impactos ambientais dos estudos de caso e projetos cancelados pelas IFDs	29
Tabela 9:	Dificuldades enfrentadas pelas IFDs e governos nacionais devido à colaboração e fiscalização inadequadas	38
Imagem 1:	Projetos de Infraestrutura Financiados por IFDs nos países da Bacia Amazônica, 2000-2015	17
Imagem 2:	Projetos de Infra. Financiados por IFDs no Equador, Peru e Bolívia, 2000-2015	18
Imagem 3:	Mudança da cobertura vegetal nas áreas próximas aos projetos internacionais de infraestrutura financiados por IFDs e demais áreas, na Bolívia, Equador e Peru, 2000-2015	19
Imagem 4:	Distribuição de projetos concluídos e em execução/em planejamento no Equador, Peru e Bolívia	21
Imagem 5:	Projetos de infraestrutura novos e em planejamento financiados por novas IFDs no Equador, Peru e Bolívia	22
Imagem 6:	Desmatamento e terras Indígenas próximas ao trecho 3 da Rodovia CVIS no Peru e da proposta da Usina de Inambari	25
Imagem 7:	Alteração da cobertura vegetal em torno de projetos internacionais de infraestrutura financiados por IFDs com e sem as proteções de consulta prévia e em outras regiões do Equador, Peru e Bolívia, 2000-2015	28
Imagem 8:	Projeto Coca-Codo Sinclair e áreas vizinhas, Equador	30
Imagem 9:	Localização das estradas dos estudos de casos e mudanças de cobertura vegetal na Bolívia	33
Fotografia 1:	Desmatamento ao redor da Rodovia CVIS, Peru	24
Fotografia 2:	Trabalho inacabado na rodovia San Buenaventura - Ixiamas, Bolívia	34
Quadro A:	Quadro A: Um novo paradigma no Brasil? O empoderamento das comunidades afetadas propiciado pelo Fundo Amazônia	27
	Imagem A1: Terras Indígenas e Áreas Protegidas no Noroeste do Brasil	27
Quadro B:	Progressos e retrocessos na proteção social e ambiental em âmbito nacional	36

Seção 1: SUMÁRIO EXECUTIVO

A Bacia Amazônica andina está passando por um vertiginoso aumento de infraestrutura financiado por bancos de desenvolvimento que geralmente estão sediados a milhares de quilômetros de distância. Apesar dos sistemas de gestão de riscos socioambientais implementados por esses projetos de infraestrutura, esse aumento vem sendo associado à degradação ambiental e a conflitos sociais em uma região que não pode arcar com isso. A inexistência de sistemas de gestão de riscos socioambientais eficazes é incongruente com o objetivo de regular o financiamento dos bancos de desenvolvimento de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas. Além disso, tais lacunas também apresentam riscos dispendiosos para os bancos de desenvolvimento.

Estas são as conclusões de um estudo interdisciplinar conduzido ao longo de diversos anos por economistas, cientistas políticos, geógrafos e engenheiros do Centro de Desenvolvimento de Políticas Globais da Universidade de Boston, da Universidade do Pacífico em Lima, Peru, da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, em Quito, Equador, e do Instituto de Estudos Avançados em Desenvolvimento (Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, na denominação original em espanhol), em La Paz, Bolívia. Por meio de análises estatísticas cruzadas e estudos de caso em quatro países (Equador, Peru, Bolívia e Brasil), a equipe de pesquisadores explorou coletivamente o uso de arcabouços de gestão de riscos socioambientais pelas Instituições Financeiras de Desenvolvimento internacionais (IFDs, isto é, bancos multilaterais de desenvolvimento, agências de crédito à exportação e bancos nacionais de desenvolvimento que operam no exterior), governos nacionais e sociedade civil, para garantir que os projetos de infraestrutura tragam benefícios econômicos compartilhados para os países e, ao mesmo tempo, mitiguem os riscos para os ecossistemas e comunidades locais. Entre as principais descobertas do presente estudo estão:

A região andina e Bacia Amazônica andina estão vivenciando atualmente um vertiginoso aumento nos projetos de infraestrutura. De 2000 a 2015, menos da metade dos sessenta projetos internacionais de infraestrutura financiados por IFDs no Equador, Peru e Bolívia foram realizados na Bacia Amazônica. Apenas a partir de 2016, cerca do mesmo número de projetos das IFDs internacionais avançaram nesses países, e mais de 70 bilhões de dólares no total estão planejados para projetos de infraestrutura na região da Bacia Amazônica.

Este aumento vertiginoso inclui uma parcela crescente de bancos chineses de políticas públicas, que chegaram à região há relativamente pouco tempo e que, em grande parte, submetem suas estratégias de gestão de riscos socioambientais aos padrões dos países anfitriões. O presente estudo encontrou evidências de que os governos dos países anfitriões podem buscar financiamento de IFDs que chegaram recentemente na região, em especial, para os projetos mais arriscados. Uma abordagem permissiva de gestão de riscos socioambientais pode fracassar quando os países anfitriões não aplicam suas regulamentações nacionais e, portanto, deixam as IFDs chinesas expostas a riscos sociais, ambientais, políticos e de perda de reputação.

O aumento vertiginoso na infraestrutura da região também vem sendo associado a uma degradação ambiental significativa. De 2000 a 2015, as áreas ao redor dos projetos de infraestrutura financiados por IFDs internacionais no Equador, Peru e Bolívia perderam quatro vezes mais sua cobertura vegetal em comparação com a taxa de desmatamento do restante do território desses países. Essa perda de cobertura vegetal relacionada aos projetos de infraestrutura equivale a 209,5 milhões de toneladas de emissões de CO₂, o que representa aproximadamente as emissões anuais da Colômbia, Chile e

Equador juntas, resultando em um custo social estimado entre 2,1 bilhões e 10,5 bilhões de dólares. Essa degradação ambiental deve-se aos impactos diretos dos projetos, bem como aos impactos indiretos, tais como a mineração ilegal, que pode ocorrer por conta de uma maior acessibilidade às áreas florestais.

Esse aumento na infraestrutura também desencadeou conflitos sociais. Todos os estudos de caso neste projeto demonstram problemas decorrentes de conflitos produzidos pelo deslocamento de comunidades, poluição da água e condições de trabalho que não atendiam aos padrões jurídicos nacionais ou arcabouços de gestão de riscos socioambientais.

Os riscos sociais e econômicos que identificamos com esses projetos também comprometiam as metas econômicas e os resultados dos próprios projetos. Os estudos de caso mostram que os problemas socioambientais, muitas vezes, levaram a atrasos nos projetos, danos à reputação das IFDs e, em um caso - o da Usina de Inambari, no Peru - o cancelamento não apenas daquele projeto, mas da maior iniciativa de construção de diversas barragens das quais Inambari seria a primeira.

Como os arcabouços de gestão de riscos socioambientais permitem esses danos que ameaçam os projetos? Esse estudo revela três áreas principais nas quais as IFDs internacionais e os governos nacionais normalmente deixam de implementar suas estratégias definidas de gerenciamento de riscos: o envolvimento inadequado das partes interessadas, a falta de avaliações abrangentes de impacto ambiental e de transparência e prestação de contas dos projetos. No entanto, o estudo também mostra que quando os bancos de desenvolvimento, governos e comunidades trabalham juntos para priorizar essas áreas, eles conseguiram atenuar danos.

Em especial:

O envolvimento das partes interessadas desde o início do ciclo do projeto pode ajudar a mitigar o impacto ambiental. Por exemplo, os projetos que ocorreram dentro dos arcabouços regulatórios que garantiam o acesso a consultas prévias das comunidades indígenas afetadas tiveram um desmatamento significativamente menor do que aqueles projetos que não seguiram essas diretrizes. No entanto, os projetos que negligenciaram as necessidades das comunidades locais estão associados a maiores danos ambientais, conflitos sociais e a perda de milhões de dólares pelas IFDs em oportunidades de negócios, devido à deterioração de seus relacionamentos e de sua reputação.

Levar a cabo avaliações abrangentes de impacto ambiental pode alertar as IFDs internacionais e os governos nacionais sobre diversos riscos, especialmente quando elas são incorporadas nas etapas iniciais do processo de planejamento. Os impactos ambientais podem ser significativos, mesmo quando são indiretos, por exemplo, quando causados por novos fluxos migratórios em áreas vulneráveis. Quando as IFDs e os governos limitam o escopo das avaliações de impacto ambiental, eles podem acelerar o planejamento do projeto no curto prazo, mas podem se tornar suscetíveis a riscos ambientais, sociais e políticos imprevistos. Por exemplo, a rodovia Corredor Viário Interoceânico Sul no Peru foi financiada por trechos, com várias IFDs e avaliações de impacto ambiental individuais para cada trecho da rodovia. Consequentemente, o impacto global de todo o projeto não foi levado em conta.

As políticas e processos de gestão de riscos socioambientais precisam ter transparência e prestação de contas, instrumentos internos de avaliação e monitoramento. Quando os planos do projeto ou relatórios de acompanhamento estão inacessíveis, a participação das partes interessadas torna-se inviável. Tampouco é realista esperar que os compromissos sejam cumpridos caso as partes

interessadas não possam monitorar o progresso do projeto. Quando as obrigações do contratado não são delimitadas de modo claro, ou a falta de transparência impede que a sociedade civil monitore os resultados do projeto, o cumprimento das obrigações pode facilmente estar aquém dos compromissos assumidos, deixando as comunidades com necessidades não atendidas no que toca a geração de empregos, segurança e, inclusive, acesso à infraestrutura em si.

Esses métodos são muito onerosos para qualquer parte assumir sozinha. Nosso trabalho sugere que são necessárias redes de reforços mútuos de planejamento e supervisão de projetos entre as IFDs internacionais, os governos nacionais e a sociedade civil.

As IFDs enfrentam riscos sociais e ambientais que podem ser mitigados pela identificação, análise, monitoramento e envolvimento prévios. Embora algumas IFDs tenham uma gestão de riscos socioambientais integrada, outras dependem dos padrões do país anfitrião e se beneficiariam da compreensão e incorporação desses padrões desde o início dos projetos.

Os governos possuem padrões sociais e ambientais que refletem as prioridades de seus cidadãos, mas geralmente precisam de assistência em capacidade institucional para implementar esses padrões satisfatoriamente, bem como mecanismos de responsabilização para assegurar que esses padrões sejam cumpridos.

A sociedade civil possui conhecimento especializado e capacidade para melhorar os resultados dos projetos por meio de aportes, mas necessita de maior transparência para participar do processo de planejamento do projeto. As comunidades têm um conhecimento inerente do terreno local e das expectativas culturais ou do local de trabalho e os acadêmicos podem contribuir com pesquisas. No entanto, ambos precisam ser incluídos no processo de planejamento dos projetos.

O desafio de unir os pontos fortes desses atores e abordar suas defasagens pode exigir o envolvimento de plataformas regionais como COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, composto por ministros de planejamento e/ou integração dos países da União de Nações Sul-Americanas - UNASUL) ou, salvo isso, a liderança de IFDs internacionais, cujo escopo de trabalho permita o compartilhamento de informações entre redes de projetos inter-relacionados. Por meio de estudos de caso e análises, nosso estudo mostra que somente trabalhando conjuntamente desde o início dos processos de planejamento, esses atores podem trafegar com sucesso pelos diversos riscos intrínsecos à construção de infraestrutura na região da Amazônia andina e em outras localidades.

Seção 2: Introdução

Nos últimos quinze anos, a região da Amazônia andina - que compreende os planaltos centrais andinos e a Bacia Amazônica ocidental da Colômbia, Equador, Peru e do Brasil, que juntos abrigam algumas das áreas com maior biodiversidade do mundo, bem como grande diversidade de comunidades indígenas - têm passado por um aumento gradual de projetos de infraestrutura, especialmente em regiões que contêm altos níveis de biodiversidade e território indígena. No entanto, os países andinos e as Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs, isto é, bancos multilaterais de desenvolvimento, agências de crédito à exportação e bancos nacionais de desenvolvimento que operam no exterior) internacionais envolvidas nesses projetos também estabeleceram medidas de proteção ambiciosas em matéria social e ambiental. Essa combinação de acontecimentos suscita a questão: até que ponto as IFDs internacionais, os governos nacionais e a sociedade civil implantaram salvaguardas ambientais e sociais para mitigar os riscos sociais e ambientais de grandes projetos de infraestrutura? Por outro lado, quais foram os principais obstáculos para o sucesso na execução des-

sas medidas, e que lições podem ser aprendidas dos recentes esforços para tanto?

Quando as florestas tropicais sofrem perdas em suas coberturas vegetais, elas podem impulsionar mudanças climáticas, tornando-se fontes de emissão de CO₂, ao invés de mitigá-las por meio de sua função habitual de servirem como sumidouros ecológicos para a poluição internacional decorrente das emissões de carbono. Apesar das usinas hidrelétricas nas florestas tropicais aparentemente constituírem uma fonte de energia limpa à primeira vista, elas podem acentuar as mudanças climáticas de forma significativa. Abrangentes análises de estimativas de dados mostram que as usinas hidrelétricas podem gerar emissões de até duas a três vezes mais do que usinas a gás, petróleo ou carvão (BARRO et al., 2011; STEINHURST et al., 2012). Isso se deve ao fato de que as emissões de metano são mais potentes nas barragens em regiões de clima tropical e ao surgimento de novas estradas e de infraestrutura como resultado dessas barragens, causando mais emissão de carbono por conta do desmatamento (FEARNSIDE, 1997; 2012; 2015).

A expansão da infraestrutura, como a pavimentação de estradas nas áreas silvestres, costuma gerar grandes impactos nos ecossistemas e nas espécies, que vão do desmatamento à mineração ilegal e à especulação imobiliária (LAURANCE et al., 2015). Projetos relacionados à exploração de recursos naturais acarretam impactos ambientais semelhantes. Mudanças extensivas causadas por grandes barragens podem levar à perda da biodiversidade aquática, erosão costeira e outros problemas. Esses impactos ambientais são exacerbados quando as regulamentações locais são relativamente fracas. Na Amazônia brasileira, por exemplo, cada quilômetro de estrada legal em áreas silvestres normalmente é acompanhado por três quilômetros de estradas ilegais (BARBER et al., 2014). Mesmo melhorias nas estradas e rodovias locais podem acentuar os impactos negativos, pois as melhores condições das estradas facilitam o tráfego em áreas mais vulneráveis, o que aumenta a probabilidade de atropelamento de animais (BENÍTEZ-LÓPEZ, ALKEMADE e VERWEIL, 2010; LAURANCE, GOOSEM, LAURANCE, 2009). Impactos semelhantes podem ser encontrados ao redor de grandes usinas hidrelétricas e projetos de mineração em áreas afastadas, já que, muitas vezes, eles dependem da construção de estradas e redes de transmissão de energia.

Além de seu papel na mitigação das mudanças climáticas, a Floresta Amazônica também desempenha um papel crucial como lar e fonte de subsistência para as pessoas que vivem na floresta. Como Seymour e Busch (2016) afirmam, as florestas tropicais têm o duplo propósito de mitigar a mudança climática e apoiar o desenvolvimento humano. Estimativas recentes sugerem que aproximadamente um milhão de indígenas vivem atualmente na Bacia Amazônica, embora essas estimativas sejam incertas por natureza (GITPA, 2005; HECK, LOEBENS, CARVALHO, 2005; INE, 2011; INEI, 2016; KAMBEL, 2007; RENSHAW, 2007; REYES, HERBAS, 2005; SIAT-AC, s.d.). Além disso, dezenas de milhares de indígenas e outros membros de comunidades tradicionais dependem de florestas intactas para caça, pesca e coleta. O deslocamento dessas comunidades vem sendo frequentemente associado ao desmatamento e a perda de cobertura vegetal na Bacia Amazônica. Por exemplo, o projeto rodoviário brasileiro Polonoeste, financiado em parte pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no início dos anos oitenta, resultou indiretamente na chegada de aproximadamente meio milhão de novos colonos à Floresta Amazônica, desalojando as comunidades existentes. O subsequente conflito social atraiu a atenção internacional e inspirou tanto o BIRD como o BID a adotarem novas salvaguardas, dando início à era moderna da gestão de riscos socioambientais nas IFDs (BLANTON, 2007; ECKHOLM, 1984; RICH, 1994).

O papel social das florestas nativas é especialmente importante na Amazônia Ocidental estudada aqui. A região dos dois lados da fronteira do Brasil com o Peru e Bolívia é conhecida como “a fron-

teira isolada”, por abrigar a maior concentração mundial de comunidades indígenas sem comunicação com outros povos e voluntariamente isoladas (Survival International, s.d.). Embora o conflito social seja um risco sempre que novas áreas da Amazônia são abertas ao desenvolvimento, no caso da fronteira isolada os riscos são ainda maiores, já que as tribos isoladas, conforme a sua própria definição sugere, não foram expostas a muitas doenças comuns em outras áreas (SHEPHARD et al., 2010; KIMMERLING, 2008). Desta forma, tanto socialmente quanto ambientalmente, as florestas tropicais - e especialmente a Amazônia andina - são indispensáveis. Por essa razão, é importante examinar se as estratégias de gestão de riscos socioambientais empregadas pelas IFDs internacionais e pelos governos nacionais estão efetivamente garantindo um desenvolvimento sustentável e amplamente compartilhado.

Dada a importância dos resultados ambientais e sociais dos projetos de infraestrutura nessa região, uma equipe de pesquisadores de quatro países examinou o papel das salvaguardas das IFDs e dos marcos regulatórios nacionais, por meio de uma série de estudos de casos listados na Tabela 1.

TABELA 1: Colaboradores deste projeto

País	Autores	Escopo de Análise
Bolivia	Lykke Andersen, Susana del Granado, Agnes Medinaceli e Miguel Antonio Roca, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD)	Estudos de caso de três rodovias: La Paz-Oruro (CAF) Montero-Yapacaní (BID) San Buenaventura-Ixiamas (Banco Mundial)
Brasil	Julie Klinger, Boston University	Estudo de caso do projeto de ecoturismo Stonipë loway (Fundo Amazônia)
Equador	María Cristina Vallejo, Betty Espinosa, Francisco Venes, Víctor López e Susana Anda, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Estudos de caso de duas barragens: Projeto Multipropósito Baba (inicialmente financiado pelo BID, embora essa participação tenha sido descontinuada mais tarde) Usina Coca-Codo Sinclair (CHEXIM -China ExIm Bank)
Peru	Juan Luis Dammert, Universidad del Pacífico	Estudos de casos Corredor Viário Interoceânico Sul (CVIS, financiado pela CAF) e Usina de Inambari (projeto cancelado, embora originalmente previsto para ser financiado pelo BNDES)
Regional	Fei Yuan e Kevin Gallagher, Boston University Rebecca Ray, Boston University Cynthia Sanborn, Rosario Santa Gadea, e Rosario Gómez, Universidad del Pacífico, Peru; Kevin Gallagher e Rebecca Ray, Boston University	Tipologia dos arcabouços de gestão de riscos socioambientais dos bancos de desenvolvimento na América Latina Análise quantitativa do desmatamento associado aos projetos de infraestrutura e suas respectivas salvaguardas Gestão e coordenação de projetos

Quatro estudos de caso qualitativos detalhados compõem o núcleo deste projeto, explorando o papel dos governos nacionais e as políticas de gestão de riscos socioambientais das IFDs nos impactos

ambientais, sociais e econômicos de projetos distintos de infraestrutura na Bolívia, Brasil, Equador e Peru. Em cada estudo de caso, os autores utilizaram diversos métodos de pesquisa qualitativa, incluindo visitas de campo, grupos focais com organizações de partes interessadas e entrevistas semiestruturadas com representantes de ministérios do governo, IFDs, empreiteiras e organizações da sociedade civil, bem como pesquisa jurídica e documental. No Equador, María Cristina Vallejo, Betty Espinosa e Francisco Venes pesquisaram as histórias da usina hidrelétrica Coca Codo Sinclair, financiada pelo CHEXIM (na sigla em inglês para The Export-Import Bank of China ou China ExIm Bank, o banco de exportações e importações da China), e Projeto Multipropósito Baba (projeto de uma barragem com o objetivo de gerar eletricidade, conter enchentes e possibilitar a irrigação), em sua concepção financiado inicialmente pelo BID, que posteriormente descontinuou sua participação no projeto. No Peru, Juan Luis Dammert Bello pesquisou o desempenho da rodovia Corredor Viário Interoceânico Sul (CVIS), trechos 2-4, financiados pela Corporação Andina de Fomento - Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), e da Usina de Inambari, inicialmente prevista para ser financiada pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), embora o cancelamento do projeto tenha significado que o BNDES nunca se envolveu formalmente com o mesmo. Na Bolívia, Lykke Andersen, Susana del Granado, Agnes Medinaceli e Miguel Antonio Roca exploraram três projetos rodoviários: um de La Paz a Oruro, financiados pela CAF; um segundo, de Montero, nos arredores de Santa Cruz, até Yacapaní, a caminho de Cochabamba, financiado pelo BID; e um terceiro de San Buenaventura a Ixiamas no noroeste da Amazônia boliviana, financiado pelo Banco Mundial. Por fim, como um caso separado e contrastante, Julie Klinger pesquisou o processo de planejamento do projeto Stonipë loway de ecoturismo, financiado pelo Fundo Amazônia, um fundo gerenciado pelo BNDES para projetos participativos de desenvolvimento sustentável.

Esta introdução sintetiza os resultados desses estudos. A primeira seção analisa as diferentes estratégias de gestão de riscos socioambientais nas IFDs e como elas evoluíram ao longo do tempo. A segunda seção mostra o grande aumento de projetos de infraestrutura na região desde os anos 2000 e os problemas sociais e ambientais decorrentes. A terceira seção investiga a fundo os estudos de caso, mostrando os obstáculos para o uso efetivo de salvaguardas socioambientais nos projetos examinados neste artigo. Em especial, destaca três áreas deficientes que emergiram em nossa pesquisa: o efetivo envolvimento das partes interessadas, as abrangentes avaliações de impacto ambiental e a transparência e prestação de contas dos atores governamentais, das IFDs e dos executores dos projetos. Em seguida, uma seção de discussão tira aprendizados de todo o trabalho apresentado neste estudo, mostrando que esses obstáculos só podem ser superados com a formação de redes de apoio mútuo que incluem IFDs, governos e partes interessadas da comunidade.

Gestão de riscos socioambientais nas Instituições Financeiras de Desenvolvimento internacionais e nos governos de países andinos

A gestão de riscos socioambientais tornou-se um tema primordial de reforma nas IFDs internacionais, bem como nos governos de países andinos, especialmente no que diz respeito aos projetos de infraestrutura. Nas últimas décadas, em resposta às campanhas das comunidades afetadas por projetos, em parceria com ONGs internacionais, as IFDs internacionais e os governos estabeleceram uma série de salvaguardas socioambientais, “regras ou diretrizes que ajudam a garantir que os investimentos atendam às necessidades mínimas em âmbito social, ambiental e de governança” (LARSEN; BALLESTEROS, 2013). As IFDs internacionais podem empregar essas salvaguardas em vários estágios do ciclo do projeto: triagem inicial, devida diligência antes da aprovação, na própria decisão de aprovação e no monitoramento durante a conclusão do projeto (NOLET et al., 2014). Os governos nacionais podem empregá-las nos ministérios relacionados que supervisionam os projetos (incluindo ministérios de transportes, comunicações ou energia), nos ministérios que supervisionam o desempenho governamental em diversos setores (como ministérios do trabalho, meio ambiente e cultura) e, quando surgem problemas, nos seus sistemas judiciais.

Seção 3: Gestão de riscos socioambientais nas Instituições Financeiras de Desenvolvimento internacionais e nos governos de países andino

A gestão de riscos socioambientais visa trazer benefícios significativos - e limitar os impactos - para todas as categorias de partes interessadas no projeto, garantindo que os projetos não tragam impactos ambientais imprevistos, conflitos sociais ou má governança. A gestão de riscos socioambientais corretamente projetada e implementada pode ajudar a garantir que os objetivos econômicos de um projeto sejam alcançados, que ele seja concluído no prazo e que a experiência fortaleça a capacidade de todas as instituições envolvidas, como mostra a Tabela 2.

TABELA 2: Benefícios de uma gestão de riscos socioambientais eficiente

Parte(s) interessada(s)	Benefícios
Internacional	Uso equitativo de recursos Valorização dos bens públicos globais
Bancos de desenvolvimento	Maior eficácia do projeto Mitigação de riscos socioambientais Consecução de objetivos de desenvolvimento mais amplos
Governos mutuários	Melhor gestão dos recursos naturais Fortalecimento das capacidades institucionais Mitigação dos riscos socioambientais Consecução de objetivos de desenvolvimento mais amplos
Comunidades locais	Melhoria no direito de expressão e na apropriação do projeto Redução da vulnerabilidade Aprimoramento dos meios de subsistência

Fonte: Gallagher, Yuan (2017).

3.1 Gestão de riscos socioambientais: governos de países andinos

Desde a virada do século, os governos dos países andinos promulgaram legislações que buscam reforçar a integridade ambiental e proteger os direitos das comunidades tradicionais, especialmente das comunidades indígenas, afetadas pelos novos projetos de desenvolvimento. Novas constituições no Equador (em 2008) e na Bolívia (em 2009) reconhecem a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável como fundamentais para o governo central. A constituição equatoriana chega ao ponto de reconhecer os direitos da própria natureza, permitindo na prática que todas as partes movam ações judiciais em nome da natureza em casos de degradação ambiental, sem que seja necessário provar previamente que sua propriedade privada foi prejudicada na causa (art.71). Em 2008, o Peru criou o Ministério do Meio Ambiente, que foi encarregado de supervisionar a política ambiental nacional e sua execução e de prestar assistência técnica em gestão ambiental a governos nacionais e subnacionais.

Em relação aos direitos das comunidades indígenas, as quatro nações estudadas reconhecem o direito à consulta livre, prévia e informada sobre medidas legislativas ou administrativas propostas que possam afetá-las. A Tabela 3 traça a história da adoção dos direitos de consulta prévia nos quatro países. As novas constituições, a ratificação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes (comumente chamada Convenção nº 169 da OIT) e a adoção de legislação nacional que codifica compromissos assumidos

na Convenção nº 169 da OIT, surgiram nos anos noventa e dois mil, no âmbito de coalizões de organizações indígenas e ambientalistas reconhecidas recentemente.

Tabela 3: Principais marcos na codificação dos direitos à consulta dos povos indígenas

País	Constituição	Ratificação da Convenção nº 169 da OIT	Legislação Nacional	
			Ano	Mecanismo
Bolívia	2009	1991		
Brasil	1988	2002		
Equador	2008	1998	2010	Lei Orgânica de Participação Ciudadã
Peru	1993	1994	2011	Lei do Derecho a Consulta Prévia aos Povos Indígenas ou Originários, Reconhecido pela Convenção nº 169 da OIT

Fontes: Asamblea Constituyente de Bolivia (2009), Asamblea Nacional del Ecuador (2010a), Congreso de la República (2011), OIT (1989), Ocampo e Agudelo (2014).

As novas constituições listadas na Tabela 3 reconhecem os direitos indígenas, embora variem em suas especificidades. Por exemplo, a constituição de 1993 do Peru reconhece as línguas indígenas, organizações e direito à terra dos povos indígenas, mas não confere o direito à consulta sobre decisões governamentais (Congreso Constituyente Democrático, 1993, art. 48, 89). A constituição brasileira de 1988 prevê a consulta prévia em casos de uso de recursos hídricos e minerais em terras indígenas (Congresso Nacional do Brasil 1988, art.231). A constituição do Equador requer consultas livres, prévias e informadas, mas somente quando relacionado aos recursos naturais não renováveis (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008, art. 57, seç.7). A constituição boliviana é de escopo mais amplo e declara que as comunidades indígenas têm o direito de “serem consultadas por meio de procedimentos apropriados e, em particular, por meio de suas próprias instituições, sempre que puderem ser afetadas por medidas legislativas ou administrativas previstas” (Asamblea Constituyente de Bolivia, 2009, art. 30, tradução livre dos autores).

Os quatro países também ratificaram a Convenção nº 169 da OIT que consagra os direitos das comunidades indígenas de “definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural” (OIT, 1989, art. 7). Ademais, insta os governos a “consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (art. 6). Além da Convenção nº 169, todos esses países também aprovaram a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, segundo a qual “os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado (CLPI) dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso” (AGNU, 2007, art.10).

A importância da Convenção nº 169 da OIT não deve ser subestimada. Como Baluarte (2004) e Larsen (2016) destacam, a Convenção trouxe uma gigantesca mudança na forma como os governos e comunidades abordavam as disputas de recursos. Ela consagra os direitos das comunidades indígenas de serem consultadas pelo Estado em relação a decisões que possam afetá-las diretamente.

No entanto, a ratificação é apenas o primeiro de vários passos no processo de promulgação da Convenção. Ela exige que os signatários garantam “a existência de instituições ou de outros mecanismos adequados para administrar programas que afetem os povos interessados e que essas instituições ou mecanismos disponham dos meios necessários para o pleno desempenho das funções a eles designadas (...) [incluindo] a proposição de medidas legislativas e de outra natureza às autoridades competentes e a supervisão da aplicação das medidas adotadas, em cooperação com os povos interessados” (OIT, 1989, art. 33).

O Equador e o Peru promulgaram leis nacionais que codificam esses compromissos. A Lei de Consulta Prévia do Peru é a mais detalhada das duas, e exige um processo de sete etapas que confere um papel central às organizações e instituições indígenas (art. 8). Para mais informações sobre essas proteções jurídicas, veja Sanborn, Hurtado e Ramírez (2016), Ray e Chimienti (2017), Sanborn e Chonn (2017), e Saravia López e Rua Quiroga (2017).

3.2 Gestão de riscos socioambientais: IFDs internacionais

As atuais estratégias de gestão de riscos socioambientais das IFDs aqui estudadas surgiram da pressão das comunidades afetadas e da sociedade civil, bem como da oportunidade de financiamento por meio de concessões através de novas iniciativas internacionais de sustentabilidade. A história da adoção dessas salvaguardas mostra que elas são melhor caracterizadas por ser o produto da gestão de IFDs esclarecidas ou da imposição de IFDs distantes nos países anfitriões, mas sim de reações de IFDs a contextos mutáveis tanto dentro de países mutuários quanto em âmbito internacional.

A história do desenvolvimento das salvaguardas das IFDs é especialmente relevante na América do Sul, dada a função propulsora que o desmatamento da Amazônia (brasileira) desempenhou estimulando a reforma internacional das salvaguardas socioambientais das IFDs, como explicam Rich (1994) e Blanton (2007). Entre 1981 e 1983, o Banco Mundial emprestou 443,4 milhões de dólares ao Brasil para projetos relacionados ao projeto Polonoroeste, que englobava a rodovia amazônica brasileira e seu programa de expansão agrícola. Blanton (2007, p. 254) refere-se a esse projeto, financiado pelo BIRD (e, em menor grau, pelo BID) como o “caso paradigmático de projetos controversos do Banco Mundial e de efetiva oposição das ONGs”. Embora o envolvimento do Banco Mundial tenha sido condicionado a compromissos governamentais de respeitar territórios indígenas demarcados e reservas ambientais, a acelerada migração subsequente de meio milhão de colonos à recém-acessível floresta sobrepujou as proteções legais, levando ao desmatamento e deslocamento de comunidades tradicionais. Como resposta, a sociedade civil se uniu nos chamados esforços “glocais”, reunindo ONGs globais e comunidades locais afetadas e ganhando aliados dentro do governo dos EUA, que tem influência significativa sobre os órgãos de tomada de decisão dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), como o Banco Mundial e o BID. Plater (1998), Wirth (1998) e Rich (1994) atribuem essas alianças ao estímulo de uma onda de reformas nas IFDs. No final de 1985, o Banco Mundial havia suspenso seu envolvimento no projeto Polonoroeste, e tanto o Banco Mundial quanto o BID começaram a desenvolver as salvaguardas que empregam atualmente. Em poucos anos, o Banco Mundial havia sistematizado sua política de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA, 1990) e consulta prévia aos povos indígenas afetados (em 1991). Da mesma forma, o BID reconheceu (em 1990) e codificou posteriormente (em 1995) o princípio de consulta prévia.

A CAF e o CHEXIM adotaram suas salvaguardas em resposta a diferentes pressões, ainda que externas. Em 1992, o Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility - GEF, na denominação em inglês) foi criado em meio aos preparativos para a Rio-92, a fim de apoiar projetos de desenvolvimento sustentável escolhidos. Em 2009, o Fundo Verde do Clima (Green Climate Fund - GCF,

na denominação original em inglês) foi criado na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em Copenhague com uma missão semelhante. Para garantir seu credenciamento em ambas organizações, a CAF teve que estabelecer suas próprias salvaguardas socioambientais formais a partir dos princípios gerais que previamente orientavam seus empréstimos (CAF, 2010). Em 2015, a CAF publicou salvaguardas formais para guiar seus projetos conjuntos com o GEF (CAF, 2015) e recebeu o credenciamento do mesmo (GEF, 2015). Em 2016, a CAF publicou salvaguardas ambientais abrangentes e recebeu credenciamento junto ao GCF (CAF, 2016; GCF, 2016).

Ao contrário dos BMDs listados acima, o CHEXIM introduziu reformas após a pressão de seu próprio governo nacional e não em consequência da pressão de organizações internacionais. A Comissão Reguladora de Bancos da China (na tradução livre para “China Banking Regulatory Commission” – CBRC, na denominação em inglês), juntamente com o Ministério de Proteção Ambiental da China, publicou uma nova “Política de Crédito Ambiental” em 2007, solicitando que os bancos assumam a responsabilidade do impacto ambiental de seus projetos de crédito (AIZAWA, YANG, 2010). Cinco anos depois, a CBRC emitiu outro decreto com “Recomendações para o crédito ambiental”, incentivando os bancos a criarem seus próprios critérios para empréstimos ambientalmente responsáveis (CBRC, 2012). Em 2016, o CHEXIM cumpriu essa disposição e publicou o “Relatório de Financiamento Ambiental”, que estabelece compromissos específicos com “questões atuais” e mitiga riscos sociais e ambientais em seus empréstimos.

Atualmente, as IFDs internacionais que operam na Amazônia andina desenvolveram uma ampla variedade de abordagens próprias de gestão de riscos socioambientais, como mostra a Tabela 4. O Banco Mundial e o BID aperfeiçoaram suas práticas ao longo de décadas de trabalho, gerando padrões elevados que são aplicados a cada pedido de empréstimo, independentemente dos diversos padrões nacionais que podem ser aplicados em diferentes contextos de países mutuários. Esses bancos condicionam seus empréstimos ao cumprimento de padrões internacionais harmonizados, de modo que a Tabela 4 refere-se a essas IFDs como praticando uma abordagem de gestão de riscos socioambientais de “harmonização condicional”. As oportunidades de empréstimo do setor público dessas IFDs (BIRD e BID, que aparecem na Tabela 4) também podem oferecer financiamento concessional e até subsídios para ocasiões nas quais os governos tomadores de empréstimos se encontram impossibilitados de atender a esses padrões, assim a Tabela 4 refere-se a elas como seguidoras de uma abordagem de “aprimoramento de capacidades”. A Tabela 4 chama a combinação dessas duas características - harmonização condicional e aprimoramento de capacidades - de práticas de empréstimo “verde escuro”.

No extremo oposto do espectro da gestão de riscos socioambientais, a maioria dos grandes bancos nacionais de desenvolvimento, quando operam no exterior, se enquadra em um padrão de empréstimo “verde claro”. Essas IFDs geralmente reconhecem os padrões usados pelos países mutuários e não condicionam seus empréstimos à capacidade dos países de cumprirem seus próprios padrões. Tampouco oferecem assistência aos mutuários para alcançarem seus próprios padrões. Por essa razão, a Tabela 4 classifica essas IFDs como seguindo uma abordagem de “reconhecimento nacional” com “capacidade de cumprimento”.

Entre esses dois extremos estão as vitrines do setor privado dos BMDs do Norte (a Corporação Financeira Internacional - IFC, na sigla para a denominação em inglês “International Finance Corporation” e a Corporação Interamericana de Investimentos, CII), que praticam a harmonização condicional, mas não oferecem aprimoramento de capacidades. A CAF é a outra IFD entre os extremos “verde claro” e “verde escuro”. A CAF reconhece os padrões nacionais de cada projeto proposto, mas oferece financiamento concessional para mutuários do setor público que precisam de ajuda para alcançar seus próprios padrões: uma estratégia de reconhecimento nacional com o aprimoramento de capacidades.

TABELA 4: Abordagens de gestão de riscos socioambientais: IFDs internacionais ativas na Amazônia andina

	Reconhecimento nacional	Harmoniza
Capacidade de cumprimento	Quadrante 1: “verde claro” BNDES CDB* CHEXIM	Quadrante 2: “amarelo verde” IFC CII
Aprimoramento de capacidades	Quadrante 3: “azul verde” CAF	Quadrante 4: “verde escuro” BID BIRD

Fonte: Adaptado de Gallagher, Yuan (2017).

*Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB, na denominação em inglês)

A Tabela 5 explora essas diferenças de modo mais detalhado. Todas as IFDs exibidas requerem avaliações de impacto ambiental e também que os projetos atendam aos padrões ambientais do país anfitrião. Aquelas com aprimoramento de capacidades oferecem empréstimos concessionais quando necessário para ajudar os países mutuários a cumprir a esses padrões. Aquelas com harmonização condicional também trazem seus próprios padrões, incluindo proteções de consultas prévias em todos os casos e mecanismos de queixas na maioria dos casos. Na última década, o Banco Mundial também promulgou requisitos para que os projetos tenham o consentimento livre, prévio e informado das comunidades indígenas afetadas antes de receberem aprovação por meio do BIRD ou da IFC, embora poucos projetos tenham sido concluídos sob este arcabouço para comparar seus resultados com outros projetos.

A Tabela 5 explora essas diferenças de modo mais detalhado. Todas as IFDs exibidas requerem avaliações de impacto ambiental e também que os projetos atendam aos padrões ambientais do país anfitrião. Aquelas com aprimoramento de capacidades oferecem empréstimos concessionais quando necessário para ajudar os países mutuários a cumprir a esses padrões. Aquelas com harmonização condicional também trazem seus próprios padrões, incluindo proteções de consultas prévias em todos os casos e mecanismos de queixas na maioria dos casos. Na última década, o Banco Mundial também promulgou requisitos para que os projetos tenham o consentimento livre, prévio e informado das comunidades indígenas afetadas antes de receberem aprovação por meio do BIRD ou da IFC, embora poucos projetos tenham sido concluídos sob este arcabouço para comparar seus resultados com outros projetos.

Conforme os estudos de caso discutidos abaixo mostram, não existe um único modelo de abordagem que seja apropriado para todos os projetos. A abordagem de reconhecimento nacional da CAF com o aprimoramento de capacidades, às vezes, tem sido crucial para dar espaço a prioridades locais específicas e construir capacidade institucional para atender a essas prioridades. Em outras ocasiões, a harmonização condicional do BIRD expandiu o escopo das considerações ambientais além daquelas que a legislação nacional pudesse prever e gerir como causas indiretas, bem como diretas do desmatamento. Sendo assim, embora essas “quatro tonalidades” de empréstimo verde denotem quatro abordagens diferentes para a fiscalização dos projetos, elas não necessariamente julgam de antemão a capacidade das IFDs de realizarem projetos bem-sucedidos.¹

¹ Vale a pena notar que essas salvaguardas não são estáticas. Várias das IFDs mostradas nas Tabelas de 4 a 6 revisaram suas estratégias de gestão de riscos socioambientais e salvaguardas socioambientais específicas no decorrer deste estudo. Em

TABELA 5: Salvaguardas Socioambientais Específicas das IFDs Internacionais Ativas na Amazônia andina, por categoria de gestão de riscos socioambientais

	Reconhecimento nacional				Harmonização condicional				
	Capacidade de cumprimento			Mejora de capacidades	Deferencia de capacidades			Mejora de capacidades	
	BNDES	CDB	CHEXIM		CAF	IFC	CII	US EXIM*	BID
Avaliações de impacto ambiental	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Padrões ambientais do país anfitrião	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Assistência para atender a padrões				X				X	X
Processos de licitação internacional competitiva				X	X	X	X	X	X
Processos prévios formais de consulta					X	X	X	X	X
Processos de consentimento livre, prévio e informado (CLPI)					X			X	X
Mecanismos de queixas					X	X		X	X
Mecanismos de queixas no nível do projeto					X				X

Fonte: adaptado de Gallagher, Yuan (2017).

*Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (EXIM US - "Export-Import Bank of the United States", na denominação original em inglês).

Além disso, mesmo as IFDs sem condicionalidades associadas a padrões harmonizados geralmente têm diretrizes gerais destinadas a direcionar as atividades de empréstimos para resultados mais sustentáveis. Dois exemplos são a "Estratégia Ambiental" da CAF e o "Relatório de Financiamento Ambiental" do CHEXIM, que definem os princípios que seus empréstimos devem seguir (CAF, 2010; CHEXIM, 2016). A Tabela 6 aborda a cobertura de diretrizes e princípios divididos por tema. Todas as IFDs internacionais que atuam na Amazônia andina se comprometeram publicamente com a importância de fomentar projetos de desenvolvimento que promovam a inclusão social e a sustentabilidade ambiental.

especial, o Banco Mundial segue revisando suas políticas de gestão de riscos socioambientais até o momento da redação deste artigo. Assim, as salvaguardas socioambientais mostradas nas Tabelas de 4 a 6 refletem o estado de suas abordagens de gestão de riscos socioambientais até o momento de redação deste estudo, embora não necessariamente durante os períodos de tempo cobertos pelos estudos de caso discutidos abaixo.

TABELA 6: Cobertura temática de diretrizes e salvaguardas das IFDs internacionais que atuam na Amazônia andina, por categoria de gestão de riscos socioambientais

	Reconocimiento nacional			Harmonização condicional				
	Capacidade de cumprimento		Aprimoramento de capacidades	Capacidade de cumprimento			Aprimoramento de capacidades	
	BNDES	CBD	CAF-BDAL	IFC	IIC	USEXIM	BID	BIRF
Salvaguardias ambientales								
Prevenición de la polución	N/D	X	X	X	X	X	X	X
<i>Biodiversidad / hábitats</i>	N/D	N/D	X	X	X	X	X	X
Mitigación del cambio climático	N/D	N/D		X	X	X	X	X
Salvaguardias sociales								
Derechos de los pueblos	N/D	N/D	X	X	X	X	X	X
Reubicación involuntaria de pueblos	N/D	N/D	X	X	X	X	X	X
Trabajo, salud, seguridad	N/D	N/D		X	X	X		
Patrimonio cultural	N/D	N/D	X	X	X	X	X	X

N/A: não se aplica

Fonte: adaptado de Gallagher e Yuan (2017), IFC (2012) e CII (2013).

Neste contexto de arcações institucionais variados de gestão de riscos socioambientais, é importante explorar o que a experiência recente pode apresentar em relação à eficácia das reformas de gestão de risco. Essa questão é especialmente urgente na atualidade, haja visto o grande crescimento na construção de projetos de infraestrutura na Amazônia andina, que agravou a degradação ambiental e os conflitos sociais.

Verificamos que várias salvaguardas individuais (engajamento de partes interessadas, AIAs abrangentes e responsabilização das empreiteiras) podem ter impactos significativos na mitigação dos custos ambientais e sociais dos projetos. No entanto, também descobrimos que nenhuma das partes pode pôr em prática todas essas salvaguardas sozinhas. Ao invés disso, bancos, governos e sociedade civil devem estabelecer redes de esforços conjuntos e cooperar para garantir os benefícios econômicos desses projetos enquanto transitam por seus diversos riscos.

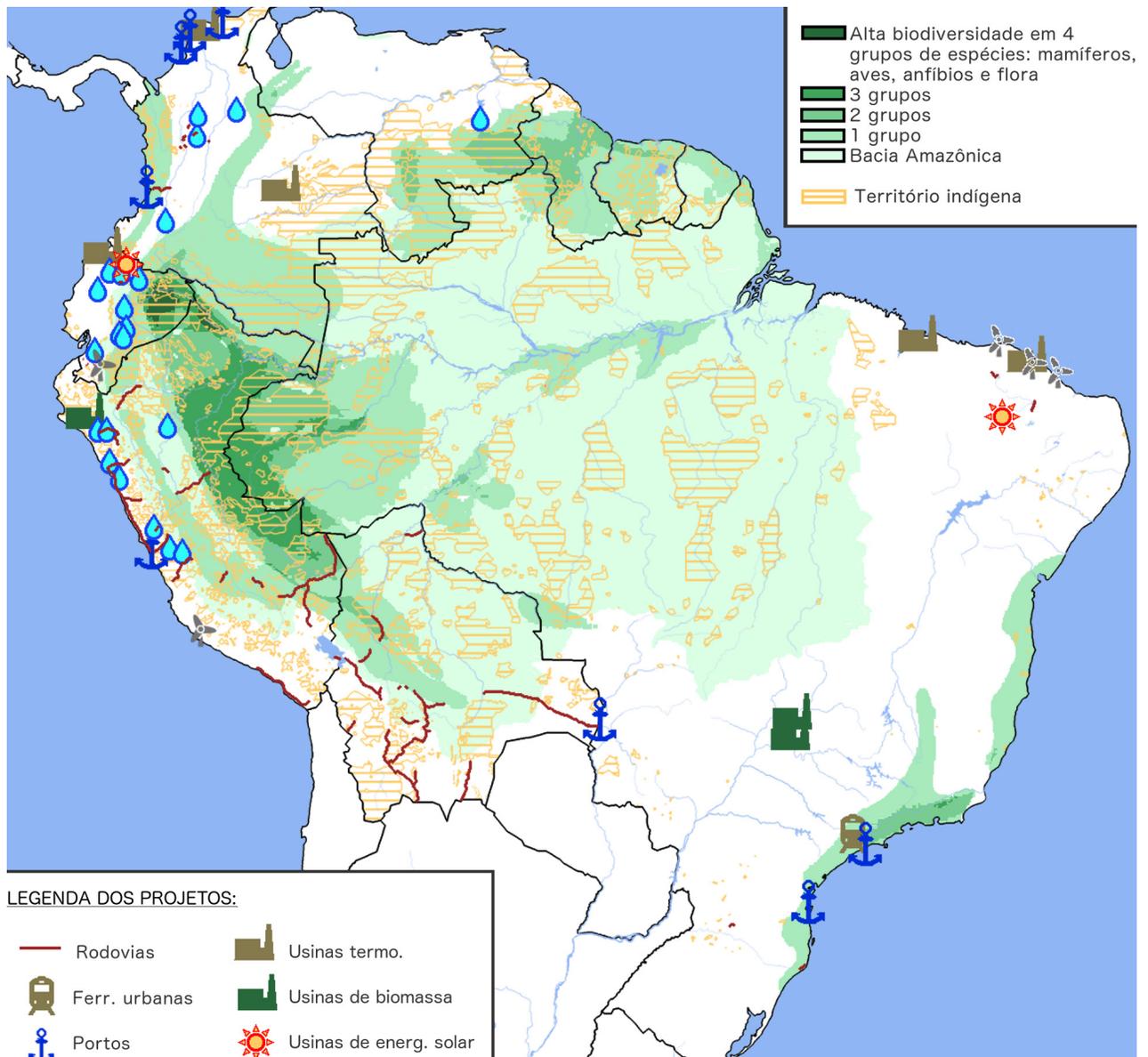
Seção 4: O AUMENTO DA INFRAESTRUTURA EM ÁREAS VULNERÁVEIS: desencadeando conflitos sociais, acentuando a degradação ambiental e comprometendo objetivos econômicos

A Amazônia andina - definida aqui como a Bacia Amazônica ocidental e a região andina central, que compreende o Oeste do Brasil, Colômbia, Equador e Peru - atualmente está vivenciando um aumento nos projetos de infraestrutura. De 2000 a 2015, sessenta projetos internacionais de infraestrutura financiados por IFDs foram realizados no Equador, Peru e Bolívia, e cinquenta e sete novos projetos avançaram desde então. Cada vez mais, esses projetos estão adentrando na Amazônia: apenas vinte e sete dos sessenta projetos de 2000 a 2015 se estabeleceram na Bacia Amazônica. No entanto, quarenta e cinco dos cinquenta e sete projetos novos estão projetados para ocorrer nessa região. Nos próximos anos, há mais de 70 bilhões de dólares em investimentos planejados para a região da Bacia Amazônica, incluindo os financiados pelos bancos de desenvolvimento e pelo setor privado, no período que compreende o momento presente e 2020 (FGV-IFC, 2017).

A Imagem 1 mostra os projetos internacionais de infraestrutura financiados por IFDs que foram aprovados e concluídos entre 2000 e 2015. Já a Imagem 2 descreve esses projetos em mais detalhes. A maioria dos projetos mostrados e todos os projetos mostrados na Bacia Amazônica estão localizados nas nações andinas ocidentais do Equador, Peru e Bolívia. Sendo assim, dentro da Bacia Amazônica, os Andes são a região mais importante para a infraestrutura, e dentro das nações andinas, a Bacia Amazônica é e está se tornando cada vez mais importante.

Como a Imagem 2 mostra, os empréstimos de IFDs internacionais para a infraestrutura no Equador, Peru e Bolívia vêm se concentrando na construção e melhoria de rodovias, sendo que as usinas hidroelétricas representam outro segmento importante. Além disso, as IFDs internacionais financiaram dois portos (um porto marítimo em Lima, Peru, e um porto fluvial em Puerto Suárez, Bolívia), duas usinas de energia renovável (uma usina eólica no sul do Equador e no sul do Peru e uma usina solar no norte do Equador) e duas usinas termelétricas (uma usina de combustível fóssil no litoral norte do Equador e uma usina de biomassa no litoral norte do Peru). Geograficamente, os projetos estão concentrados ao longo da fronteira da Amazônia equatorial, do litoral do Oceano Pacífico do Peru e no sul da Bolívia.

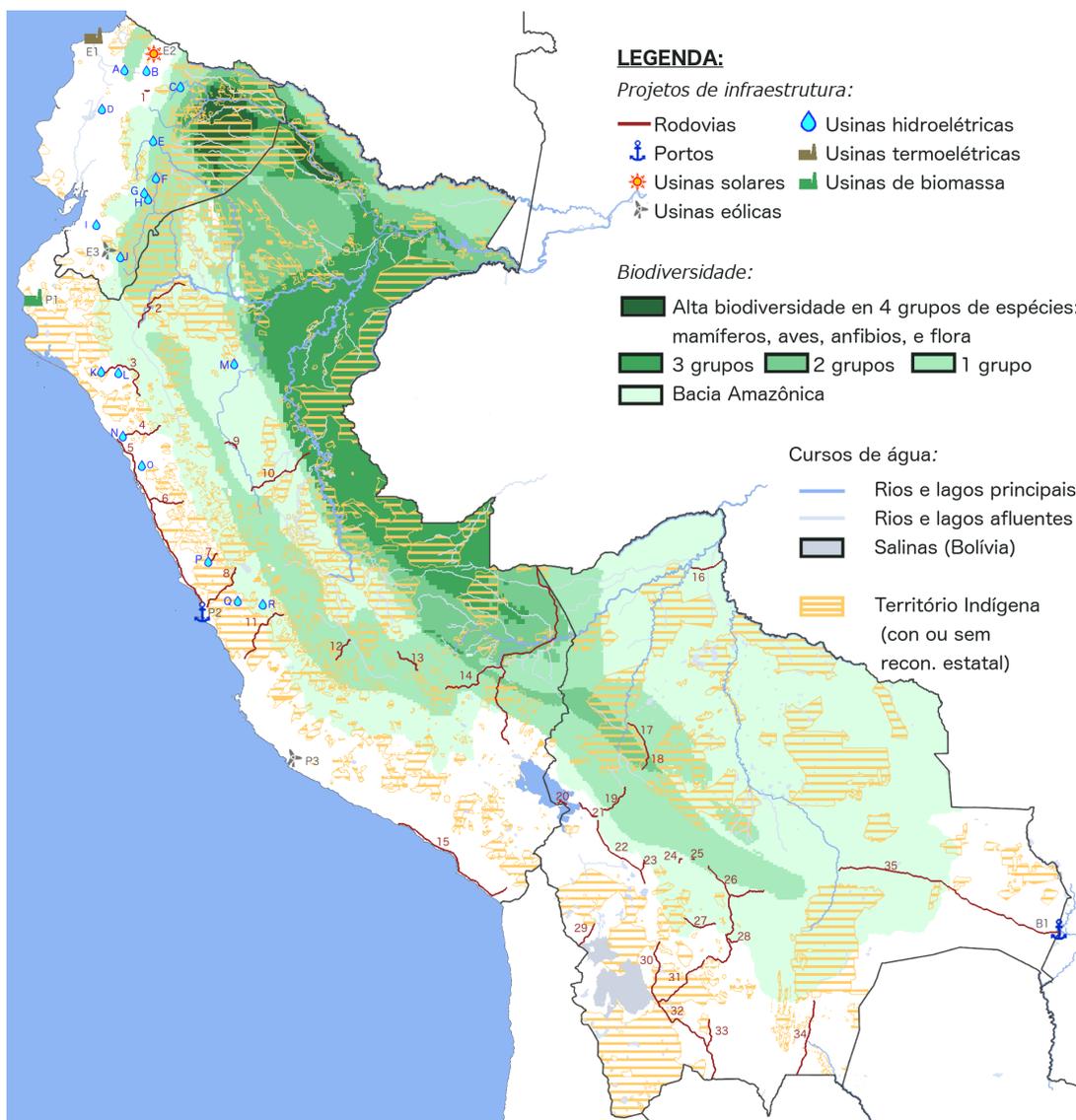
IMAGEM 1: Projetos de Infraestrutura Financiados por IFDs nos países da Bacia Amazônica, 2000-2015



Fonte: Ray (2018).

Nota: As IFDs consideradas são apenas IFDs internacionais, excluindo os bancos nacionais de desenvolvimento que operam no âmbito doméstico.

IMAGEM 2: Projetos de Infra. Financiados por IFDs no Equador, Peru e Bolívia, 2000-2015



ÍNDICE:

USINAS HIDROELÉCTRICAS — EQUADOR: A. Manduriacu (BNDES); B. San José de Minas (CAF); C. Coca Coda Sinclair (CHEXIM); D. Baba (BID); E. San Francisco (BNDES, CHEXIM); F. Abanico (BIRD); G. Sopladora (CAF, CHEXIM); H. San Bartolo (CAF); I. Minas San Francisco (CDB); J. Sabanilla (BIRF); **PERÚ:** K. Cerro Mulato (BIRD); L. Las Pizarras (CAF); M. El Sauce (BIRD); N. Moche (BIRD); O. Tanguche (BIRD); P. Cheves (IFC); Q. Túnel Gratón (BIRD); R. Canchayllo (CAF).

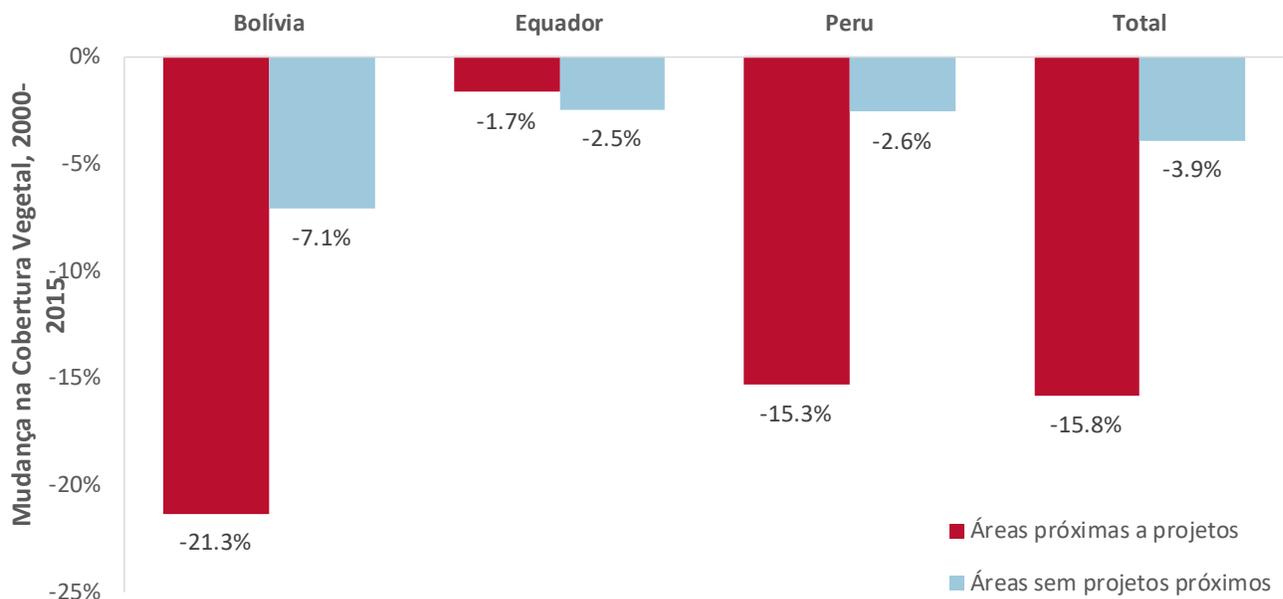
RODOVIAS — EQUADOR: 1. Ruta Viva (CAF); **PERÚ:** 2. Reposo-Saramiriza (CAF); 3. Chongoyape-Cajamarca (CAF, BIRD); 4. Trujillo-Huamachucho (CAF); 5. Pativilca-Trujillo (CAF); 6. Casma-Huaraz (CAF); 7. Churin-Oyón (CAF); 8. Canta-Lima (BIRD); 9. Tocache-Dv. Tocache (CAF); 10. Tingo María-Pucallpa (CAF); 11. Lunahuaná-Chupaca (CAF); 12. Quinua-San Francisco (BIRD); 13. Ollantaytambo-Quillabamba (CAF, BIRD); 14. CVIS, Tramos 2-4 (CAF); 15. Camaná-Tacna (CAF); **BOLÍVIA:** 16. Riberalta-Guayamerín (CAF); 17. Rurrenbaque-Yucumo (BID); 18. Yucumo-Quiquibey (BID); 19. La Paz-Caranavi (BID); 20. Tiquina-Copacabana (BIRD); 21. Huarina-Río Seco (BIRD); 22. La Paz-Oruro (CAF); 23. Caracollo-Colquirí (CAF); 24. Quillacollo-Suticollo (CAF); 25. Sacaba-Chinita (CAF); 26. La Y de Integración (CAF); 27. Chacapuco-Ravelo (CAF); 28. Yamparáez-Sucre (BIRD); 29. Huachacalla-Pisiga (CAF); 30. Uyuni-Cruce Condo K (CAF); 31. Uyuni-Potosí (CAF); 32. Uyuni-Tupiza (CAF); 33. Integración Sur, Fase 2 (CAF); 34. Yacuiba-Boyubi (BIRD); 35. Río Grande-Puerto Suárez (CAF, BID).

OUTROS - EQUADOR: E1. Termoesmeraldas (CDB); E2. Gransolar (CAF); E3. Villonaco (CDB); **PERÚ:** P1. Biocombustible Maple Inc. (BID); P2. Callao Muelle Norte (IFC); P3. Marcona-Tres Hermanas (CAF, BID); **BOLÍVIA:** B1. Puerto Aguirre (IFC).

Fonte: Ray (2018). Nota: As IDFs consideradas são apenas IDFs internacionais, excluindo os bancos nacionais de desenvolvimento que operam no âmbito doméstico.

Esses projetos, considerados na sua totalidade, tiveram um alto custo socioambiental. Imagens de satélite das áreas imediatamente ao redor de projetos internacionais de infraestrutura financiados por IFDs na Bolívia, Equador e Peru mostram que as áreas adjacentes aos projetos sofreram perda de cobertura vegetal (desmatamento e degradação florestal) em uma taxa muito mais alta que o restante do território desses países. A Imagem 3 mostra os resultados dessa análise: as áreas imediatamente ao redor desses projetos perderam em média 16,9% de sua cobertura vegetal desde 2000, quatro vezes a taxa do restante território do Equador, Peru e Bolívia. A perda total de cobertura vegetal associada a esses projetos chega a um total de 4.387 km² de área desmatada. Em termos de impacto climático, esse nível de perda de cobertura vegetal equivale a 209,5 milhões de toneladas de novas emissões de CO₂: o que representa aproximadamente dez anos do total das emissões da Bolívia, cinco anos do total das emissões do Equador ou três anos e meio do total das emissões do Peru (Ray, 2018). Estimativas conservadoras do custo social dessas emissões (levando em conta os custos relacionados à mudança climática, mas não à perda de meios de subsistência locais) variam entre 2,1 bilhões e 10,5 bilhões de dólares, usando estimativas do Grupo de Trabalho (Interagências) do Governo dos EUA sobre o Custo Social das Emissões de Gás Carbônico (“Interagency Working Group on Social Cost of Carbon”, na denominação original em inglês) para 2010 (Ibid). ²

IMAGEM 3: Mudança da cobertura vegetal nas áreas próximas aos projetos internacionais de infraestrutura financiados por IFDs e demais áreas, na Bolívia, Equador e Peru, 2000-2015



Nota: “Áreas próximas a projetos” são definidas como os territórios imediatamente ao redor de projetos de infraestrutura, onde a perda de cobertura vegetal está comprovadamente relacionada ao projeto em si, conforme mensurado por um algoritmo único aplicado a todos os projetos. Esse intervalo varia entre um e treze quilômetros para diferentes projetos. Para mais informações, veja Ray (2018).

² Estas estimativas usam os dados mais recentes do grupo de trabalho do custo das emissões em 2010, a única estimativa dentro do período de 2000-2015: entre 10 e 50 dólares por tonelada de CO₂ (Governo dos EUA, 2013). Como Grieg-Gran (2008) aponta, o custo de limitar as emissões por meio da conservação das florestas está bem abaixo desse nível: menos de cinco dólares por tonelada de CO₂. Além disso, Ickowitz, Sills e De Sassi (2017) explicam que os custos sociais do desmatamento na Amazônia tendem a recair sobre as famílias mais pobres, enquanto os custos das oportunidades de limitar o desmatamento são representados desproporcionalmente entre aqueles que já são ricos.

Entre os estudos de caso examinados neste estudo, o impacto mais significativo está associado ao Trecho 3 do Corredor Viário Interoceânico do Sul (CVIS) do Peru. Mais de 15% da área florestal no raio de 10 km de uma rodovia de 403 km (ou um total de 1.265 km² de cobertura vegetal) foi desmatado até 2015. Essa perda vegetal foi o resultado tanto dos impactos diretos da construção da rodovia quanto dos impactos indiretos da nova migração para a área, impulsionada pela mineração ilegal de ouro, que por sua vez é um grande fator de contaminação da água por metais pesados usados no processamento do minério. Em outro caso, o Projeto Multipropósito Baba, no Equador, tinha o objetivo declarado de auxiliar a irrigação e o controle de enchentes. Infelizmente, devido a uma implementação deficiente, esse projeto também resultou em escassez de água para as moradias nas proximidades, que se viram dependentes de poços cada vez mais profundos para o seu próprio consumo de água.

Além disso, cada um dos estudos de caso examinados neste estudo mostra que a gestão de riscos socioambientais, em grande parte equivocada, resultou em um conflito social significativo, como mostra a Tabela 7. Os desencadeadores de conflitos incluem reclamações nos locais de trabalho, dificuldades em manter os meios de subsistência tradicionais nas áreas afetadas pelos projetos, deslocamento de comunidades e acesso a recursos naturais pelas comunidades vizinhas.

TABELA 7: Desencadeadores de conflito social nos projetos dos estudos de caso

País	Projeto	IFD	Desencadeador(es) de Conflitos Sociais
Equador	Projeto Multipropósito Baba	BID¹	Deslocamento da comunidade Substituição inadequada de antigos meios de subsistência Menos água disponível para famílias dependentes
	Usina Hidrelétrica Coca-Codo Sinclair	CHEXIM	Menos empleo local del esperado Condiciones laborales inseguras
Peru	CVIS, tramos 2-4	CAF	Deslocamento de comunidades e contaminação da água devido a novos assentamentos informais de mineração
	Usina de Inambari (cancelada)	BNDES²	Deslocamento de comunidades
Bolivia	La Paz - Oruro	CAF	Baja calidad y falta de seguridad de la carretera final
	Montero - Yapacaní	BID	Trabalhadores e empresas terceirizadas não remuneradas devido ao abandono do projeto pela empreiteira
	San Buenaventura - Ixiamas	BIRD	Empresas terceirizadas não remuneradas diante do abandono do projeto pela empreiteira

Notas:

1 O Projeto Multipropósito Baba foi inicialmente financiado pelo BID, que posteriormente descontinuou sua participação.

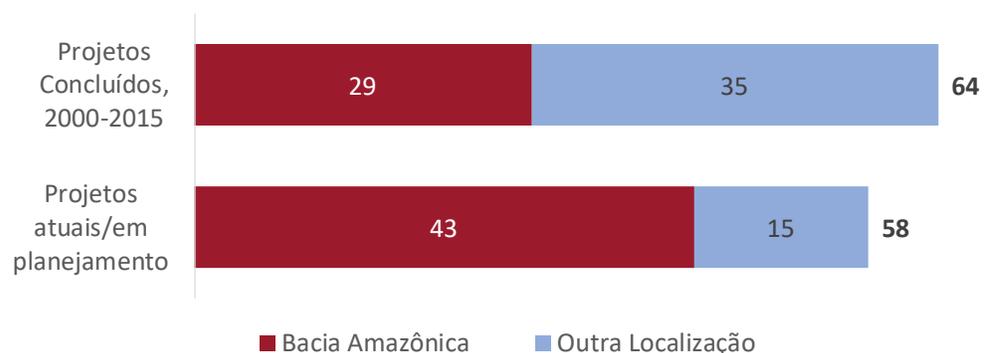
2 A Usina de Inambari foi anunciada inicialmente como um projeto apoiado pelo BNDES, mas como o projeto em si foi cancelado, a participação do BNDES nunca foi formalizada.

Em consonância com uma recente análise de duzentos projetos de infraestrutura na América Latina ao longo de quatro décadas (BID, 2017), constatamos que o planejamento inadequado, a falta de compartilhamento de benefícios e de consulta à comunidade foram amiúde os desencadeadores dos conflitos sociais que surgiram nos projetos estudados. Como a Tabela 7 demonstra, tais conflitos parecem surgir inclusive em projetos financiados por IFDs com alto grau de salvaguardas, indicando que tais políticas não eram adequadas ou aplicadas de modo suficiente para prevenir e atenuar conflitos.

Os impactos ambientais e conflitos sociais exibidos aqui não são somente o custo para garantir benefícios econômicos para os países e comunidades locais. Ao invés disso, nosso estudo mostra que esses problemas podem comprometer os benefícios econômicos. Diversos projetos de infraestrutura não puderam ser incluídos nos resultados de perda de cobertura vegetal mostrados na Imagem 3, porque foram cancelados ou tiveram seus financiamentos descontinuados após o surgimento de problemas sociais e ambientais. Em um dos casos (Usina Hidroelétrica de Inambari no Peru), o projeto não considerou adequadamente o impacto econômico sobre as comunidades afetadas e exigiu o deslocamento de cinco mil pessoas, além de posteriormente ter afetado a subsistência de mais três mil pessoas. A sociedade civil se organizou de forma exitosa contra o projeto, o que resultou no cancelamento do projeto em si, assim como no arquivamento de um acordo multilateral de energia entre o Peru e o Brasil (e do financiamento esperado, por parte do BNDES), do qual esse seria o primeiro projeto. Ao priorizar a conclusão do projeto em detrimento do impacto causado nas comunidades locais e seus meios de subsistência, este projeto não apenas produziu resultados economicamente duvidosos para os residentes afetados, mas também custou ao próprio BNDES vários anos de negócios em potencial no Peru.

Esses riscos e custos não parecem diminuir, ao invés disso, as evidências sugerem que serão acelerados, uma vez que os projetos atualmente em planejamento pelas IFDs internacionais para as nações andinas centrais do Equador, Peru e Bolívia estão cada vez mais concentrados nas áreas da Bacia Amazônica desses países. De 2000 a 2015, vinte e sete dos sessenta projetos de IFDs mostrados na Imagem 2 foram realizados na Bacia Amazônica. Como mostra a Imagem 4, desde 2015, cinquenta e sete novos projetos já foram concluídos ou tiveram seu financiamento aprovados pelas IFDs, sendo que quarenta e seis deles estão na Bacia Amazônica.

IMAGEM 4: Distribuição de projetos concluídos e em execução/em planejamento no Equador, Peru e Bolívia

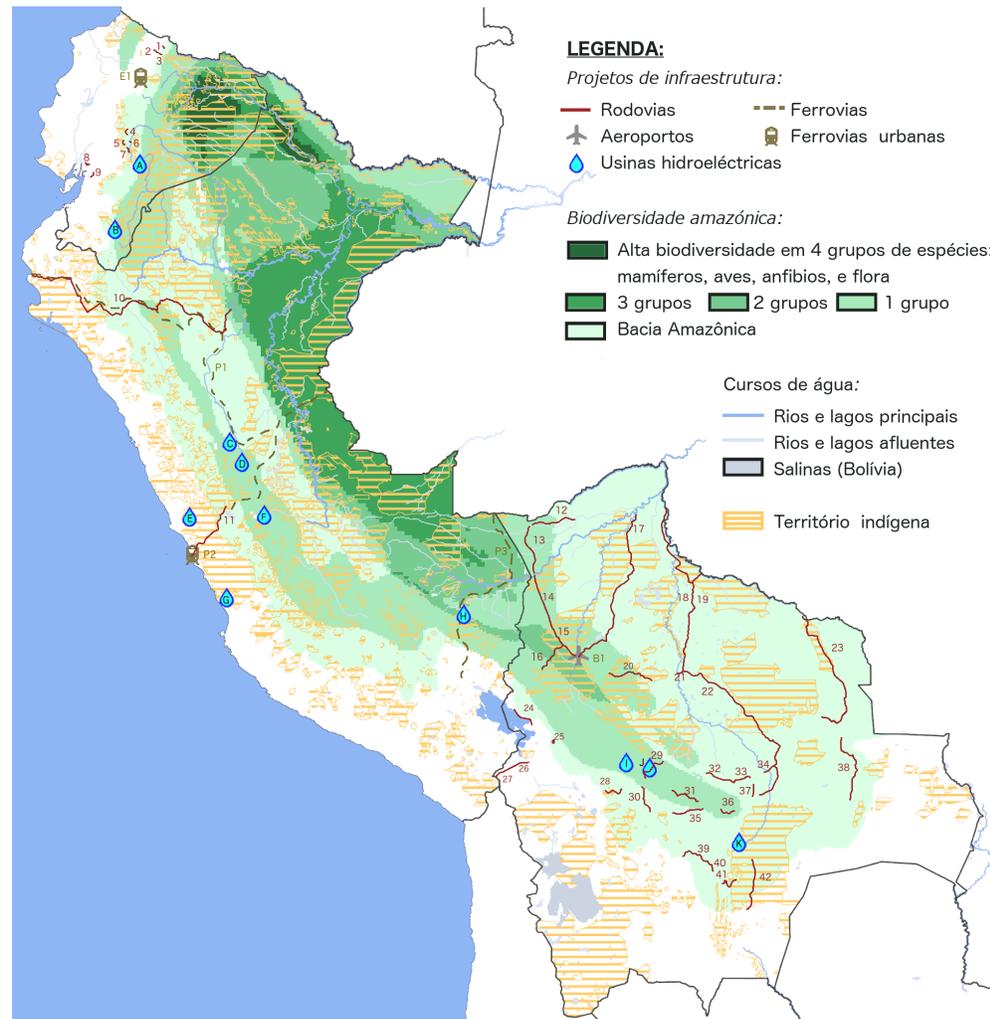


Fonte: Ray (2018).

Além disso, acredita-se que esses projetos futuros serão, cada vez mais, financiados por bancos chineses de políticas públicas, que chegaram relativamente recentemente e possuem arcabouços mais compreensivos de gestão de riscos socioambientais. Dos cinquenta e sete projetos novos e em planejamento mostrados na Imagem 5, vinte e sete são financiados (ou são programados para serem finan-

ciados) por IFDs que se baseiam em padrões socioambientais nacionais e todos esses projetos estão na Bacia Amazônica, em território indígena ou em ambos. Aproximadamente metade desses vinte e sete projetos tem ou deve receber financiamento da China. À medida que esses projetos forem sendo implementados, será importante que as IFDs chegadas recentemente evitem se envolver nos projetos mais arriscados, alguns dos quais não conseguiram obter financiamento de fontes mais tradicionais com estratégias de gestão de riscos socioambientais mais efetivas.

IMAGEM 5: Projetos de infraestrutura novos e em planejamento financiados por novas IFDs no Equador, Peru e Bolívia



ÍNDICE:

UHE — **EQUADOR:** A. Normandia (IIC); B. Delsitanisagua (CDB); **PERU:** C. El Carmen y 8 de Agosto (IIC); D. Chaglla (BID); E. Yarucuya (IIC); F. La Virgen (CAF); G. Hidrocañete (IIC); H. San Gabán III (CDB); **BOLÍVIA:** I. Misticuni (BID); J. San José (CAF); K. Rositas (CHEXIM).

RODOVIAS — **EQUADOR:** 1. San Gabriel - Puente Chamizo (BID); 2. Piñiuchico - Vic. de Pusir (BID); 3. San Rafael - Monteolivo (BID); 4. Sigipamba - Urbina (BID); 5. S. Bernardo - Urbina (BID); 6. Tulabug - Gualgalan (BID); 7. Guamote - Guantug (BID); 8. V. Fátima - Taura (BID); 9. Naranjal - Jesús Maria (BID); **PERU:** 10. Paita - Yurimaguas (CAF, BID); 11. Lima - Canta - Unish (BID); **BOLÍVIA:** 12. Puerto Rico - Porvenir (CAF); 13. Porvenir - Chive (China TDB); 14. Chive - Ixiamas (China TBD); 15. Ixiamas - San Buenaventura (BIRD); 16. Charazani - Tumupasa (China TBD); 17. Riberalta - Rurrenbaque (CHEXIM); 18. Trinidad - Ustarez (China TBD); 19. Puerto Guayaramerín - Río Mamoré (China TBD); 20. San Borja - San Ignacio de Moxos (CAF); 21. Trinidad - Puerto Varador (BIRD); 22. Cotoca - Trinidad - San Javier (BIRD); 23. Santa Rosa - Piso Firme (China TBD); 24. Achacachi - Escoma (BID); 25. La Paz - El Alto (BID); 26. Nazacara - Santiago de Machaca (BID); 27. Santiago de Machaca - Hito IV (BID); 28. Confital - Bombeo (CAF); 29. Colomi - Villa Tunari (CHEXIM); 30. Tarata - Toro Toro (CAF); 31. Espizana - Comarapa (CAF); 32. Puente Yapacani - Puente Ichilo (CAF, BID); 33. Montero - Yapacani (BID); 34. Okinawa - Los Troncos (BID); 35. La Palizada - Villa Granada (CAF); 36. Mairana - Bermejo (BID); 37. Santa Cruz - Warnes (CAF); 38. San Jose - San Ignacio (BIRD); 39. Tarabuco - Padilla (CAF); 40. Padilla - El Salto (CAF); 41. Monteagudo - Ipati (CAF); 42. El Espino - Boyuibe (CHEXIM).

OUTROS — **EQUADOR:** E1. Metro de Quito (CAF, EIB, BIRD); **PERU:** P1. Vía férrea FETAB (China TBD); P2. Metro de Lima (AFD, CAF, BID, BIRD); P3. Vía férrea FETRAS (China TBD); **BOLÍVIA:** B1. Aeropuerto de Rurrenbaque (BIRD).

Fonte: Ray (2018).

Nota: As IDFs consideradas são apenas IDFs internacionais, excluindo os bancos nacionais de desenvolvimento que operam no âmbito doméstico.

Seção 5: LIMITAÇÕES DOS ARCABOUÇOS DA GESTÃO DE RISCOS SOCIOAMBIENTAIS EM PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DA AMAZÔNIA ANDINA

Apesar das abordagens e salvaguardas de jure de gestão de riscos socioambientais ilustradas nas Tabelas 4 a 6, nosso trabalho mostra que a gestão de riscos socioambientais não foi suficientemente implementada para evitar a degradação ambiental e os conflitos sociais. Por meio de estudos de caso no Equador, Peru e Bolívia, encontramos três limitações principais que levaram a esses resultados decepcionantes:

- Engajamento insuficiente das partes interessadas
- AIAs tardias no processo e que não incorporam todos os aspectos dos projetos ou todos os tipos de riscos
- Governança de projetos que não possui transparência e prestação de contas.

No entanto, também encontramos evidências que esforços positivos nessas três áreas, embora não implementados de modo notável em nenhum dos estudos de caso examinados, podem mitigar os custos sociais e ambientais. Por exemplo, o projeto do Corredor Viário Interoceânico Sul (CVIS) no Peru incluía financiamento concessional da CAF para ajudar o governo nacional a estabelecer órgãos de fiscalização para a demarcação de terras, um passo crucial para limitar a grilagem de terras e o deslocamento de comunidades à medida que novas áreas se tornassem acessíveis. Além disso, por meio da análise de imagens de satélites regionais discutida acima, é possível afirmar que as proteções dos mecanismos de consultas prévias voltadas às comunidades indígenas afetadas parecem estar associadas a diminuições significativas do desmatamento relacionado aos projetos.

5.1 Engajamento das partes interessadas

Até 2015, todos os governos nacionais estudados neste estudo, e cerca de metade das IFDs analisadas, haviam se comprometido publicamente com o princípio de consulta prévia às comunidades indígenas afetadas. Algumas IFDs internacionais também instituíram requisitos para o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas afetados, embora pouquíssimos projetos tenham sido concluídos sob esse arcabouço na região andina em comparação a seus resultados com outros projetos. No entanto, a consulta às partes interessadas referentes à infraestrutura vai além dos limites da consulta prévia entre governos centrais e comunidades indígenas: o engajamento ativo de comunidades locais - indígenas ou não - pode ser crucial para evitar conflitos posteriores, como o projeto da usina equatoriana Coca-Codo Sinclair (discutido abaixo) demonstra. Além disso, a existência de requisitos de engajamento das partes interessadas não garante que o processo seja conduzido de modo a antecipar riscos imprevistos ou assegurar que as preocupações das comunidades afetadas sejam adequadamente incorporadas ao planejamento do projeto. Como o próprio BID nota em uma publicação recente, o engajamento efetivo se traduz não apenas no compartilhamento de informações, mas também na oportunidade para as partes interessadas efetivamente impactarem o planejamento e a implementação do projeto (KVAM, 2017). Por esta razão, nós acreditamos que quando tanto a IFD financiadora de um projeto quanto o governo nacional possuem requisitos de engajamento das partes interessadas, ambas partes podem atuar como uma rede de esforços conjuntos de apoio, assegurando que elas sigam adequadamente um processo transparente.

A rodovia Corredor Viário Interoceânico Sul serve como um exemplo notório do risco de engajamen-

to inadequado das partes interessadas no qual apenas uma parte requer o processo de engajamento. Os trechos 2 a 4 da CVIS foram aprovadas em 2005, com financiamento da CAF, que segue uma estratégia de gestão de riscos socioambientais de reconhecimento nacional com aprimoramento de capacidades: acatou as normas nacionais do Peru e poderia oferecer financiamento concessional para ajudar a atingir esses padrões. A CVIS foi apoiada por uma ampla coalizão nacional, que incluiu elites locais, os interesses de madeireiros e dos financiadores. Uma “coalizão de conservação” menor, de atores preocupados com os interesses indígenas, ambientais e de produtores agrários de pequena escala não conseguiu interromper ou alterar significativamente os planos do projeto, mas essas questões foram incorporadas em projetos complementares para reforçar a capacidade estatal. Embora esses esforços possam ter evitado um desfecho pior, a rodovia resultante está associada a um expressivo desmatamento devido à especulação de terras, mineração ilícita e extração ilegal de madeira, em um cenário que lembra a experiência do Brasil com o projeto Polonoroeste na década de 1980 (mencionado acima como a inspiração para o desenvolvimento das salvaguardas de meio ambiente pelo Banco Mundial e pelo BID). Preocupações socioambientais foram marginalizadas durante o planejamento do projeto e, como resultado, as medidas tomadas para abordar essas questões foram efetivas apenas à margem dos resultados significativos de um grande projeto de rodovia amazônica.

FOTOGRAFIA 1: Desmatamento ao redor da Rodovia CVIS, Peru



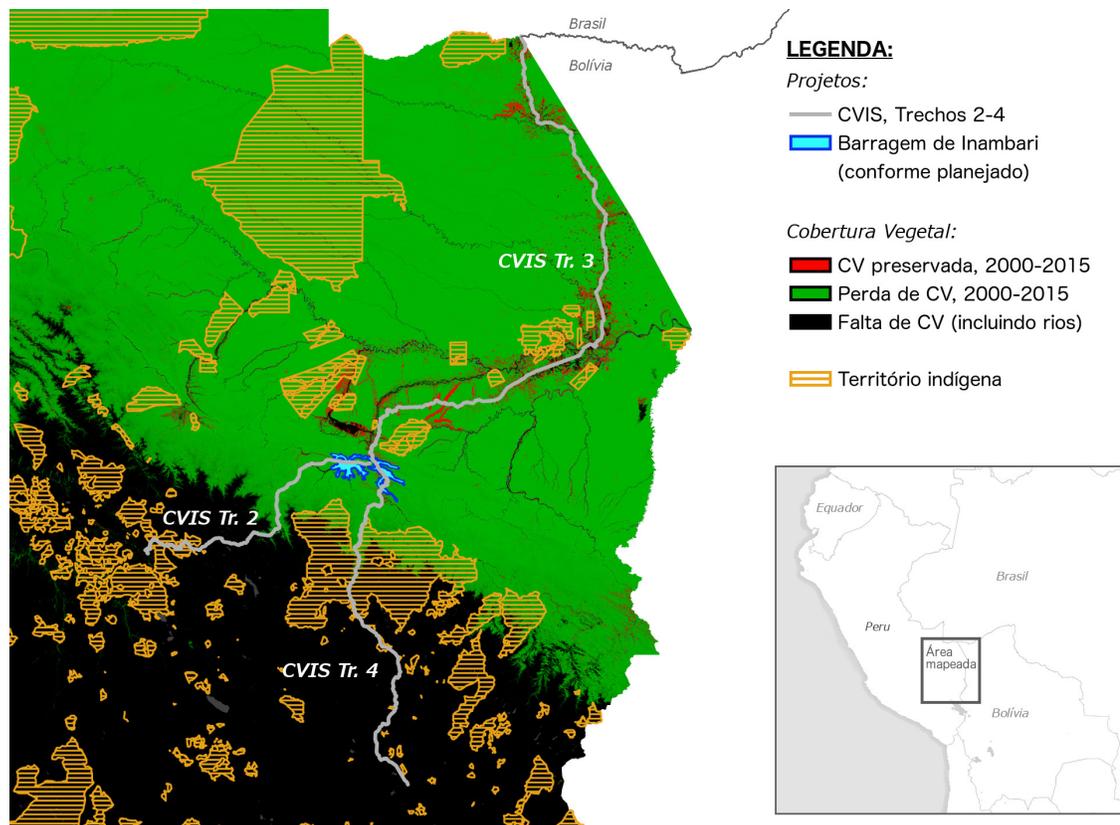
Fonte: Dammert Bello (2018). Crédito: Diego Pérez.

Nota: a rodovia CVIS se estende do canto superior esquerdo ao centro direito. As faixas limpas que se estendem perpendicularmente à rodovia em ambas as direções mostram o território de mineração e outras áreas desmatadas.

Conforme mencionado acima, a CAF segue uma abordagem de gestão de riscos socioambientais focada em padrões nacionais e oferece assistência no âmbito do projeto para alcançar esses padrões. Nesse caso, a CAF ajudou o governo do Peru com capacidade institucional em diversas áreas diferentes. Por exemplo, a CAF financiou as AIAs dos trechos da rodovia, apoiou o Ministério de Transporte e Comunicação na criação de um Escritório Geral para Assuntos Sociais e Ambientais e também deu apoio à concepção da Comissão para a Formalização da Propriedade Informal dentro do Ministério da Habitação, Construção e Saneamento, a fim de minimizar o potencial deslocamento massivo das comunidades existentes, já que a rodovia tornava esses territórios acessíveis mais facilmente às pessoas recém-chegadas. No entanto, a CAF não tinha um procedimento formal de consulta prévia e, portanto, auxiliar o Peru a definir esse mecanismo ou a criar capacidade institucional para orientá-lo não se mostrou viável em meio a essas diversas demandas de financiamento concessional associadas aos trechos da rodovia CVIS.

Apesar dos esforços do Peru e da CAF para estabelecer salvaguardas contra o deslocamento de comunidades existentes, a Imagem 6 mostra (em vermelho) o enorme desmatamento ao longo do Trecho 3, que está diretamente relacionado à nova migração para a área, impulsionada pela mineração informal de ouro. Por sua vez, a mineração de ouro acarretou na contaminação de rios e lençóis freáticos por metais pesados (especialmente arsênico e mercúrio) utilizados na mineração informal. Embora a maior parte da rodovia em si não passe por territórios indígenas, não há garantia de que rios e lençóis freáticos não serão afetados. As comunidades indígenas, que não foram incluídas formalmente no planejamento do projeto, já estão começando a arcar com os riscos à saúde associados aos seus custos ambientais.

IMAGEM 6: Desmatamento e terras indígenas próximas ao trecho 3 da Rodovia CVIS no Peru e da proposta da Usina de Inambari

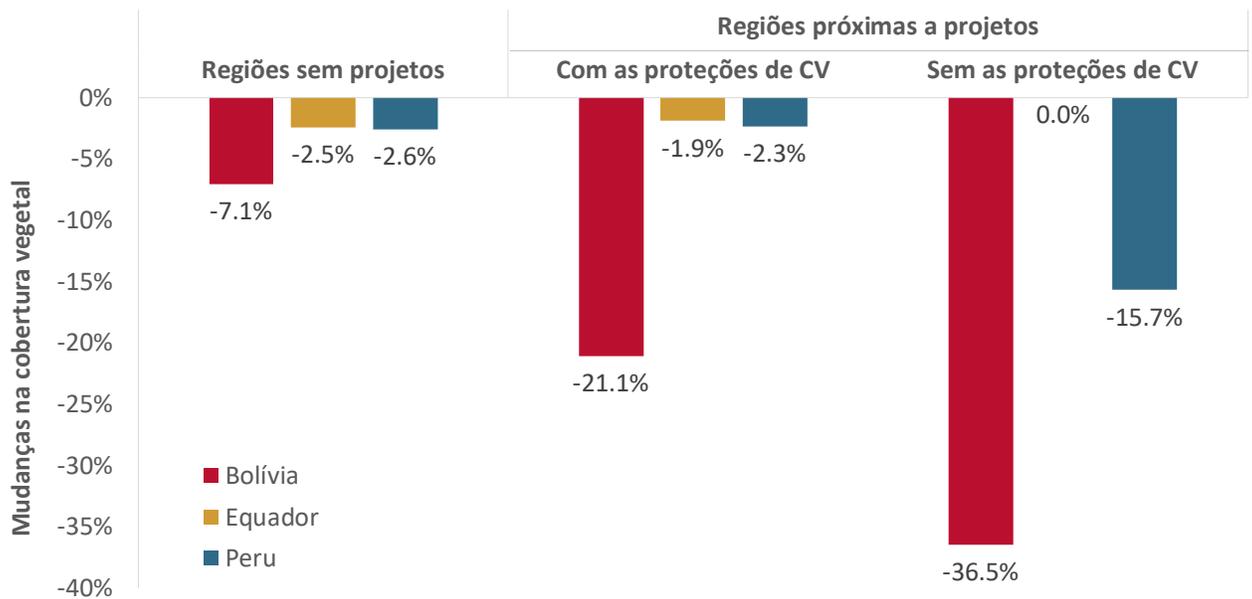


Fonte: Compilado por Dammert Bello (2018); Hansen et al. (2013); LandMark (s.d.).

O projeto malsucedido da usina hidroelétrica de Inambari, no Peru, também mostra a importância do envolvimento completo da comunidade. Conforme mencionado acima, Inambari seria a primeira das cinco usinas financiadas e geridas por um acordo bilateral energético entre o Peru e o Brasil, com a esperada cooperação do BNDES e de ambos governos, resultando na geração de eletricidade para os mercados dos dois países. No entanto, os projetos de Inambari não levaram adequadamente em conta os impactos socioambientais e a sociedade civil local desaprovou de modo exitoso o projeto. Os projetos das usinas restantes foram postergados indefinidamente. Ao relegar as preocupações socioambientais, os idealizadores do projeto comprometeram não apenas a comunidade local e seus meios de subsistência, mas também as perspectivas futuras de demais projetos. A inclusão de forma mais completa das preocupações socioambientais das partes interessadas no planejamento do projeto pode ocasionar atrasos de curto prazo - e pode até mesmo exigir o cancelamento de projetos mal planejados como o de Inambari -, mas também assegura que comunidades, nações e IFDs não tenham que arcar com os custos a longo prazo.

Apesar desses maus exemplos, há motivos para ter esperança no enorme poder do efetivo engajamento das comunidades. Por exemplo, em todos projetos de infraestrutura aprovados e concluídos entre 2000 e 2015 no Equador, Peru e Bolívia, a análise estatística do desmatamento associado aos projetos mostra evidências de que a incorporação de vozes indígenas pode ajudar a restringir os impactos ambientais. Esse trabalho quantitativo regional mostra que, quando os governos nacionais estabelecem processos formais de consulta prévia às comunidades indígenas afetadas por projetos ou quando as IFDs exigem que os países cumpram esses processos para obter financiamento, os projetos causam um desmatamento significativamente menor. A Imagem 7 mostra as taxas médias de mudança de cobertura vegetal em torno de projetos de infraestrutura aprovados e concluídos entre 2000 e 2015 na Bolívia, Equador e Peru, com e sem proteções de consulta prévia. Em particular, na Bolívia e no Peru, onde a maioria dos projetos ocorreu, os projetos que foram realizados dentro de um arcabouço regulatório que exigia consulta prévia às comunidades indígenas afetadas causaram uma perda significativamente menor de cobertura vegetal. Uma análise estatística desses resultados mostra que eles são significativos mesmo quando se leva em conta diferenças nos tipos de projetos, anos de duração, IFDs envolvidas e se as proteções de consulta prévia se originam dos requisitos da IFD, de leis nacionais do governo ou de ambos (RAY, 2018). Em outras palavras, os bancos e os governos nacionais formam redes de esforços conjuntos quando ambos buscam uma gestão de riscos socioambientais de alto nível, garantindo que a outra parte aplique suas próprias salvaguardas.

IMAGEM 7: Alteração da cobertura vegetal em torno de projetos internacionais de infraestrutura financiados por IFDs com e sem as proteções de consulta prévia e em outras regiões do Equador, Peru e Bolívia, 2000-2015



Fonte: Ray (2018).

5.2 AIAs abrangentes

Conforme a Tabela 5 acima mostra, todas as principais IFDs internacionais ativas na Amazônia andina exigem AIAs antes que os projetos possam ser aprovados. Entretanto, a maioria dos projetos avaliados em nossos estudos de caso resultaram em uma expressiva degradação ambiental, incluindo desmatamento, contaminação da água e impacto nas reservas naturais. A Tabela 8 mostra esses casos, juntamente com dois projetos adicionais que não puderam ser considerados entre os estudos de caso porque - embora as IFDs em questão tenham cancelado sua participação neles em decorrência de preocupações ambientais - estão em construção atualmente sem o apoio de IFDs. Esses dois projetos adicionais são a ponte Rurrenabaque-San Buenaventura e uma rodovia que passa pelo Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré, na Bolívia (TIPNIS, na sigla em espanhol), ambos na Bolívia. Os dois projetos perderam o financiamento de IFDs devido a conflitos ambientais, porém o governo boliviano seguiu adiante com eles. Até o momento da redação deste texto, a extensão total do dano ambiental causado por esses projetos ainda não havia sido determinada.

TABELA 8: Impactos ambientais dos estudos de caso e projetos cancelados pelas IFDs

País	Proyecto	Daño ambiental
Regionalmente	Todos los proyectos	Pérdida de cobertura arbórea a una tasa cuatro veces la del territorio circundante (véase el gráfico 1)
Equador	Usina Coca-Codo Sinclair	Sedimentação, redução do fluxo de água e redução da quantidade de peixes nos afluentes, inclusive na cachoeira de San Rafael
	Proyecto Multipropósito Baba	Alta contaminação por metais pesados dos reservatórios de resíduos das plantações nas proximidades e grande quantidade de peixes afetados, ambos em escalas desconhecidas, já que os estudos foram interrompidos, apesar da permanente exigência dos mesmos.
Peru	Rodovia CVIS	Desmatamento generalizado em decorrência de assentamentos informais de mineração possibilitados pela estrada
	Usina de Inambari	Projeto cancelado em meio a protestos relacionados à possibilidade de intenso desmatamento e deslocamento da comunidade local
Bolivia	Ponte Rurrenbaque - San Buenaventura	A participação do BID foi cancelada depois que uma queixa formal foi apresentada alegando uma AIA inadequada
	Rodovia Montero-Yapacaní	Desmatamento descontrolado, apesar dos requisitos específicos do BID para um censo da flora e realocação da fauna afetada
	Rodovia TIPNIS	Cancelamento da participação do BNDES em meio a protestos devido ao impacto na preservação ambiental

Fonte: Elaboración propia en base a información de capítulos II, III, IV e V.

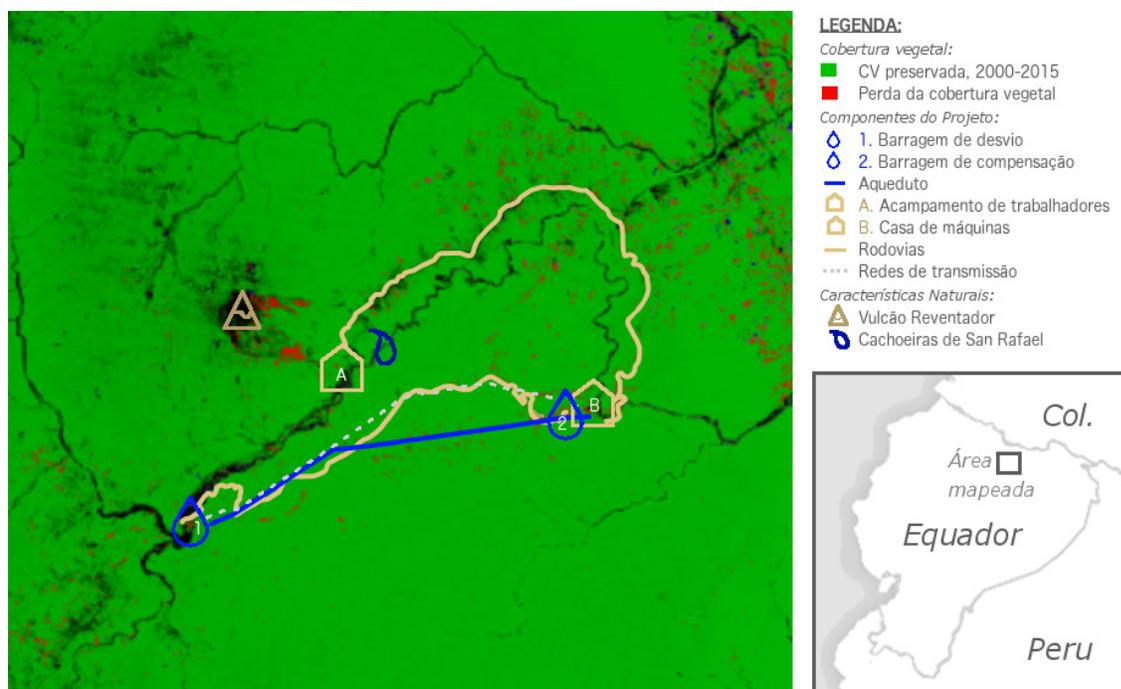
Uma razão pela qual os projetos de infraestrutura continuam a ter impactos ambientais adversos, apesar dos requisitos de AIA, é que eles não requerem necessariamente que essas AIAs sejam detalhadas, levando em conta os riscos diretos e indiretos dos projetos como um todo. As AIAs também podem ter um alcance bastante limitado, com diferentes partes dos projetos sendo avaliadas e fiscalizadas separadamente. Essa abordagem descentralizada de AIAs pode não abranger certos riscos ambientais. Também pode permitir que grandes projetos de alto risco avancem, com IFDs que adotam padrões mais altos restringindo seu envolvimento aos trechos do projetos de risco relativamente baixo, o que, por sua vez, cria pressão para que os trechos de alto risco sejam finalizadas com outros financiamentos. Quando os projetos arriscados têm AIAs detalhadas, os riscos e custos ambientais do projeto inteiro acabam se tornando evidentes, inviabilizando o envolvimento das IFDs que adotam padrões elevados. Sem a participação dessas IFDs, grandes projetos interconectados podem não conseguir avançar. No entanto, ao segmentar esses projetos e buscar AIAs parciais para as partes separadamente, as IFDs que adotam padrões elevados podem assumir os segmentos mais seguros, deixando as IFDs menos preparadas para gerenciar riscos com as partes dos projetos que mais precisam de fiscalização. O efeito desse “nivelamento por baixo” é indireto: as IFDs cujas missões normalmente impedem que elas viabilizem projetos ambientalmente caros podem acabar possibilitando esse mesmo tipo de projeto, ao assumir os segmentos com menos riscos.

Os trechos 2 a 4 da rodovia CVIS no Peru, discutidos acima, enquadram-se nessa categoria de projeto ambientalmente arriscado, possibilitado por AIAs segmentadas. Além da CAF, o BID também financiou o projeto da CVIS, em outros trechos que não entram na Amazônia. Em contraste, as IFDs

com arcabouços mais compreensivos de gestão de riscos socioambientais assumiram os trechos restantes, incluindo os trechos 2 a 4 financiados pela CAF, mostrados na Figura 6 acima. Enquanto as IFDs diferirem em seus níveis de gestão de riscos ambientais, será necessário buscar AIAs detalhadas para evitar que os trechos de projetos mais arriscados avancem com o financiamento das IFDs menos capacitadas para lidar com os riscos envolvidos.

AIAs detalhadas também podem alertar os responsáveis pelo planejamento sobre as maneiras pelas quais os riscos em uma parte de um projeto podem afetar outras partes do projeto. No Equador, o BID planejava financiar a construção da represa Coca-Codo Sinclair, mas se retirou do projeto em meio à erupção do vulcão Reventador (que pode ser visto próximo à represa na Figura 8). Depois que o BID se retirou, o CHEXIM assumiu as duas partes do projeto mediante empréstimos separados com AIAs distintas. Os riscos interrelacionados de diferentes partes de um projeto podem ser desconsiderados, mesmo quando todas as partes relevantes recebem financiamento da mesma fonte, em casos como esse. Nesse caso, ao invés de atuar como uma rede de esforços conjuntos, a relação entre o governo nacional e a instituição credora formava uma rede de capacitação mútua. O CHEXIM possibilitou ao Equador prosseguir com o projeto, sem levar em consideração todos os riscos ambientais, e o Equador permitiu que o CHEXIM assumisse riscos desnecessários de relacionamento e reputação em seu trabalho no Equador.

Figura 8: Projeto Coca-Codo Sinclair e áreas vizinhas, Equador



Fonte: Compilado de Vallejo, Espinosa e Venes (2018) e Hansen et al. (2013).

Como a Figura 8 mostra, o projeto da hidrelétrica Coca-Codo Sinclair está localizado na Amazônia equatoriana, em uma área densamente florestada dentro de uma das principais bacias hidrográficas que alimentam o rio Amazonas, e também está situado próximo a dois grandes marcos naturais: o vulcão Reventador e a cachoeira San Rafael. O Reventador é um vulcão ativo que está em erupção de modo contínuo há dez anos, caracterizada por atividades sísmicas, cinzas e fluxos de lava de 2008, até o início de 2018 (SMITHSONIAN, s.d.), conforme indicado pelas áreas vermelhas desmatadas ao redor do vulcão na Figura 8. A cachoeira de San Rafael é a maior do Equador, com cento e cinquenta metros de altura e quatorze metros de largura e tem importância não apenas como um marco cultural,

mas também como um importante atrativo de turismo ecológico. Dados os sérios riscos que o vulcão Reventador pode acarretar para o projeto, ou que o projeto pode provocar para a cachoeira de San Rafael, é fundamental que os riscos sejam avaliados da forma mais completa possível.

Por fim, AIAs detalhadas podem levar em conta as causas indiretas e diretas da degradação ambiental. Por exemplo, a rodovia financiada pelo Banco Mundial entre as cidades de Ixiamas e San Buenaventura, na Amazônia boliviana, não atravessa nem mesmo contorna um território protegido, o que refuta qualquer possível desmatamento causado diretamente pelo projeto. No entanto, o projeto passa perto o suficiente do Parque Nacional Madidi (cerca de 5km), a ponto que o tráfego adicional e a migração interna podem se tornar causas indiretas de desmatamento. Assim, a AIA do projeto levou em consideração o “futuro induzido” que se espera que seja gerado pelo projeto, e estabeleceu um plano para mitigar esses impactos.

5.3 Transparência e Prestação de Contas

Uma última maneira pela qual as IFDs e os governos nacionais podem formar redes de esforços conjuntos é trabalhar para fortalecer a coerência ao longo do ciclo do projeto. Em todos os estudos de caso de infraestrutura examinados neste artigo, os mecanismos de transparência e prestação de contas falharam ou não estiveram presentes, causando os conflitos sociais listados na Tabela 7 acima. Diversos exemplos aqui citados, que servem como advertência, mostram atores governamentais divididos entre incentivos conflitantes para acelerar projetos e a gestão de riscos. Esses incentivos se tornam melhor alinhados quando os projetos têm transparência suficiente - de modo que todas as partes interessadas estejam cientes dos compromissos e tenham as mesmas expectativas e maior prestação de contas em relação a esses compromissos.

Nenhuma dessas metas é possível sem a participação ativa de IFDs internacionais, de governos nacionais e da sociedade civil. Os grandes portfólios internacionais das IFDs proporcionam a elas mesmas capacidades institucionais sem precedência para incorporar os aprendizados no planejamento de longo prazo dos projetos. No entanto, os governos nacionais e comunidades locais acabam interagindo diariamente com os projetos e dispõem de um profundo conhecimento institucional das condições locais. Desta maneira, é imprescindível que as IFDs internacionais, os governos nacionais e as comunidades locais exponham suas metas de forma clara no início do planejamento do projeto e estabeleçam processos de acompanhamento transparentes para garantir que essas metas sejam alcançadas.

Infelizmente, com muita frequência, os planos e compromissos dos projetos foram mantidos fora do alcance das comunidades afetadas. Além disso, na maioria dos estudos de caso examinados neste estudo, os pesquisadores da nossa equipe encontraram uma resistência significativa em suas buscas por AIAs, resultados de consultas às comunidades e desempenho do projeto, informações que devem ser públicas, caso as partes interessadas prestem contas efetivamente umas às outras. Em outros casos, os pesquisadores descobriram que informações que receberam ordens legais para se tornarem públicas não eram acessíveis. Por exemplo, os resultados de auditorias ambientais das obras associadas ao projeto hidrelétrico Coca-Codo Sinclair foram restringidos, o que é contrário aos requisitos de transparência, e as informações que foram tornadas públicas - sobre o fluxo de água e balanços hídricos para a bacia hidrográfica afetada - estavam tão desatualizadas a ponto de não serem mais relevantes.

Em âmbito regional, a incorporação inadequada de princípios de transparência a projetos de infraestrutura provocou um grande escândalo de corrupção (conhecido como Lava Jato - car wash, como é normalmente denominado em inglês, por suas características de lavagem de dinheiro) em

toda a América Latina. O escândalo da Lava Jato está centrado na petrolífera estatal brasileira Petrobras e nas principais construtoras brasileiras, incluindo a Odebrecht, a maior empreiteira de infraestrutura da região e uma das principais empreiteiras envolvidas no projeto da rodovia CVIS aqui descrito. Denúncias de acordos ilícitos com a Odebrecht levaram à renúncia do presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski e à ação penal contra o ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva e do ex-presidente peruano Ollanta Humala. No momento em que este texto foi escrito, o ex-presidente peruano Alejandro Toledo, que se encontrava no cargo executivo quando a rodovia CVIS foi implementada, estava enfrentando um processo de extradição para responder acusações relacionadas ao escândalo da Lava Jato. Em alguns casos, as acusações incluíam subornos para obter contratos e superfaturamentos dos orçamentos dos contratos, prejudicando os cofres do governo nacional e negando às comunidades locais o possível benefício da concorrência e da seleção de empreiteiros honestos. Embora os BMDs aqui estudados exijam licitações competitivas para os contratados, o mesmo não pode ser dito a respeito dos bancos nacionais de desenvolvimento e de políticas públicas que operam no exterior, como o BNDES, o CDB e o CHEXIM. Nesses casos, para o bem das comunidades que dependem dos orçamentos nacionais e da qualidade final da infraestrutura, os compromissos nacionais com a transparência são cruciais.

Os benefícios da transparência são evidentes no estudo de caso da rodovia boliviana de La Paz a Oruro, que foi ampliada com financiamento da CAF. Durante a construção, artefatos pré-incas, incas e coloniais foram descobertos. Antes que o trabalho pudesse continuar, uma escavação arqueológica foi instaurada. Durante esse processo, os membros da comunidade local estavam presentes e puderam participar, fazendo oferendas à Pachamama de acordo com seus costumes. No entanto, é importante destacar que essa conquista não se deveu à cooperação entre a CAF e o governo boliviano para o estabelecimento de um processo transparente. Na realidade, entrevistas com funcionários da Unidade de Arqueologia e Museus do Ministério da Cultura mostram que esse nível de atenção e empenho é extremamente incomum durante a construção de rodovias na Bolívia e, nesse caso, se deu, em grande parte, devido à grande atenção da mídia que este polêmico projeto já havia recebido. Os artefatos foram preservados pela boa sorte do escrutínio público, mas a sorte não é uma estratégia para assegurar resultados semelhantes no futuro, e não substitui as redes de esforços conjuntos entre funcionários dos bancos e funcionários públicos.

A usina hidrelétrica equatoriana Coca-Codo Sinclair, mencionada acima por sua deficiente AIA, também mostra o perigo de compromissos insuficientemente transparentes. Embora nenhum processo formal de CLPI tenha ocorrido, já que as comunidades próximas não são indígenas, os representantes do projeto realizaram um processo de “socialização” do compartilhamento dos planos com as partes locais interessadas. Entrevistas com moradores das comunidades vizinhas mostram que o processo de socialização deu a impressão quase unânime de promessas de empregos locais, bem como oportunidades para que pequenas empresas locais fornecessem alimentos, hospedagem e outros serviços para a força de trabalho de construção da usina. No entanto, nenhum compromisso específico foi assumido em relação a essas expectativas. Conflitos sociais significativos eclodiram mais tarde em torno dessa questão dos empregos “locais”, já que, ao invés de ampliar as oportunidades de emprego para trabalhadores das proximidades imediatas ou mesmo da região amazônica do Equador, o projeto empregou trabalhadores equatorianos de outras partes do país.

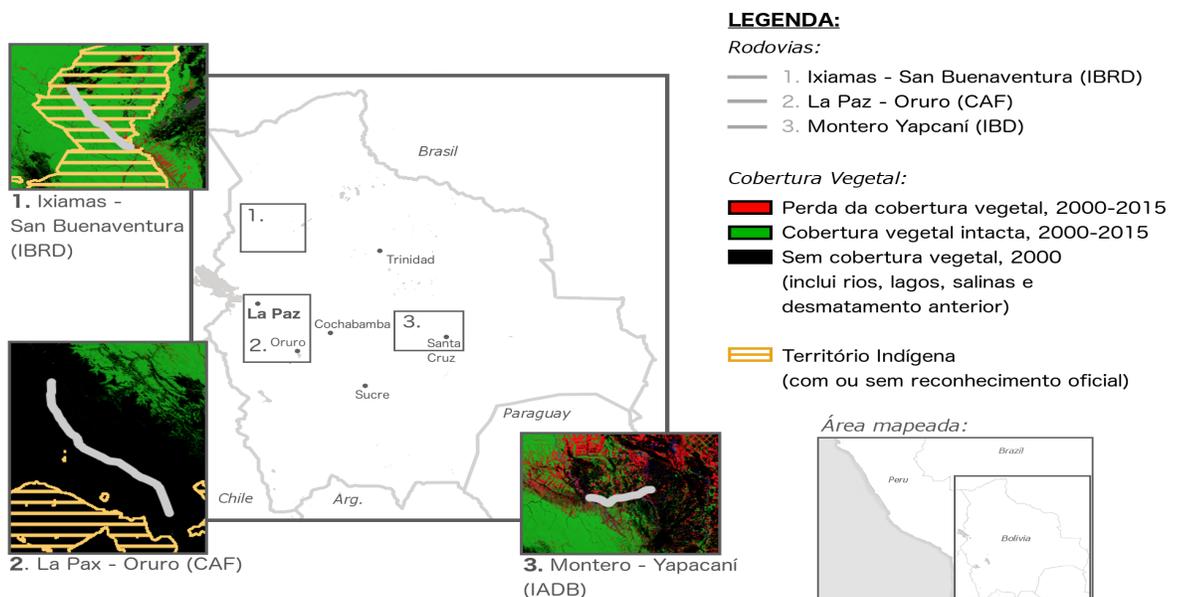
Além disso, diversos membros da comunidade local, com base nas expectativas do processo de “socialização”, contraíram empréstimos para abrir ou expandir restaurantes e empresas de serviços de bufê, ou para aumentar suas casas com o intuito de alugar quartos, mas foram excluídos posteriormente das oportunidades de comercializar esses serviços para trabalhadores da construção civil.

Uma vez que os compromissos e expectativas são estabelecidos de maneira clara, o cumprimento deles é essencial e requer a participação de todas as partes. Nos estudos de casos associados a este projeto, em que os compromissos de desempenho foram claramente definidos no início dos projetos, as lacunas nas medidas de prestação de contas ainda deram margem ao não cumprimento desses compromissos. Como Fox (2007) e Daniel et al. (2016) destacam, as medidas de prestação de contas de IFDs carecem amiúde de sanções específicas para compromissos não honrados ou exigem que as comunidades atravessem camadas complexas de burocracia encravadas em mecanismos formais de reclamação, deixando os interessados com poucas opções em casos de conflitos.

Nesse ponto, mais uma vez, a usina Coca-Codo Sinclair serve como um mau exemplo. De 2009 a 2011, a fiscalização ambiental do projeto ocorreu por meio de um comitê de supervisão municipal organizado especialmente. Porém, durante o processo de construção, essa fiscalização foi incorporada às responsabilidades da empreiteira e o acesso público aos relatórios ambientais relacionados diminuiu substancialmente. A prestação de contas às partes interessadas foi efetivamente suplantada pela autorregulação.

Os três estudos de caso na Bolívia também ilustram esse caso. Como a Figura 9 mostra, esses três projetos ocorreram em regiões variadas e foram financiados por IFDs com diversas abordagens de gestão de riscos socioambientais. As duas rodovias na Bacia Amazônica (a rodovia Ixiamas-San Buenaventura no noroeste da Bolívia e a rodovia Montero-Yapacaní fora de Santa Cruz, na região central da Bolívia) foram financiadas por IFDs que seguem uma estratégia de gestão de riscos socioambientais de harmonização condicional com aprimoramento de capacidades. Em outras palavras, os dois projetos rodoviários que apresentavam os maiores riscos socioambientais e foram financiados pelas IFDs com a maior capacidade de fiscalização. O projeto remanescente, o La Paz - Oruro, foi financiado pela CAF e está localizado fora da Bacia Amazônica, em um ambiente de deserto a céu aberto.

Figura 9: Localização das estradas dos estudos de casos e mudanças de cobertura vegetal na Bolívia



Fonte: Compilado de Andersen, del Granado, Medinaceli e Roca (2018), Hansen et al. (2013), LandMark (s.d.).

No entanto, independentemente das diferentes estratégias de gestão de riscos socioambientais e do nível deles em si, nenhum dos três projetos foi concluído de acordo com os planejamentos originais. Duas empreiteiras abandonaram completamente os projetos, deixando as empresas terceirizadas e os trabalhadores sem remuneração, e uma delas concluiu o projeto, mas economizou nas medidas de segurança e na qualidade do projeto final, o que gerou consequências perigosas e, às vezes, fatais.

A rodovia Montero-Yapacaní (projeto 3 na Figura 9) recebeu financiamento do BID e, com isso, também ficou submetida a padrões de alto nível destinados a proteger os trabalhadores, os ecossistemas e as comunidades afetados. O BID permitiu que a Avaliação Técnica, Econômica, Social e Ambiental (Technical, Economic, Social, and Environmental Assessment - TESA, na denominação em inglês) fosse concluída dois anos antes da aprovação do empréstimo. No entanto, infelizmente, depois de dois anos da aprovação do projeto, a empreiteira (a empresa mexicana Tradeco) já havia sido removida do projeto por não ter feito avanços adequados no projeto, concluindo apenas 3% do trabalho acordado nos primeiros dezesseis meses de projeto. Entrevistas com os trabalhadores do projeto mostram que a remoção da empreiteira deixou diversas pessoas sem pagamento, mas nenhuma delas está disposta a apresentar queixas formais por medo de perder a oportunidade de trabalhar com a próxima empreiteira, a empresa chinesa Sinohydro. Essas partes interessadas foram efetivamente excluídas dos processos de indenização devido à falta de mecanismos transparentes de prestação de contas e de monitoramento por parte da empreiteira.

O projeto de melhoria de outra rodovia, que liga as cidades amazônicas de San Buenaventura e Ixiamas (projeto 1 na Figura 9), recebeu financiamento do BIRD em 2011 após quatro anos de estudos de pré-investimento. Processos de consulta prévia foram realizados com as comunidades indígenas e organizações da sociedade civil antes do Banco Mundial aprovar o projeto e antes da adjudicação do contrato de construção, e de que a opinião das partes interessadas fosse integrada aos planos do projeto. No entanto, nenhum desses preparativos poderia garantir um projeto bem-sucedido, porque a empreiteira (a empresa espanhola Corsán-Corviam) abandonou o projeto em 2017, sem informar o Estado ou o Banco Mundial, e sem pagar as empresas terceirizadas locais, muitas das quais assumiram dívidas significativas, com o objetivo de abrir ou expandir seus negócios para trabalhar neste projeto. O governo recebeu indenização na forma de pagamento de bônus por desempenho e, em meados de 2018, anunciou que consideraria a delegação do trabalho restante a outra empreiteira. Embora um grupo de cerca de vinte representantes das pessoas que aguardavam pagamento tenha registrado uma queixa junto ao Banco Mundial, ele não pôde ajudar, pois não tem jurisdição sobre conflitos entre empreiteiras e empresas terceirizadas. Desta forma, embora o Banco Mundial exija transparência na seleção das empreiteiras, nem essas salvaguardas foram capazes de ajudar a evitar problemas trabalhistas significativos sem um compromisso equivalente ao do governo nacional.

FOTOGRAFIA 2: Trabalho inacabado na rodovia San Buenaventura - Ixiamas, Bolívia



Fonte: Andersen et. al. (2018).

Por fim, a reforma e ampliação da rodovia entre La Paz e a cidade de Oruro (projeto 2 na Figura 9), financiada pela CAF em 2009, foi concluída de modo bem-sucedido, à custa da qualidade e segurança da rodovia entregue. As falhas de transparência e prestação de contas ao longo do ciclo do projeto levaram a um resultado contraproducente: ao invés de melhorar a segurança e a qualidade da estrada, o projeto de modernização resultou em uma rodovia repleta de problemas nessas áreas. O empréstimo foi concedido antes da conclusão da TESA e o processo de contratação estabeleceu um teto no preço para quaisquer propostas recebidas. Sendo assim, o custo assumiu um papel primordial na tomada de decisões. Além disso, um processo inadequado de engajamento das partes interessadas não incluiu medidas para que a empreiteira (a empresa boliviana Brabol) adquirisse pedra britada de fornecedores locais. Conjuntamente esses dois problemas fizeram com que a Brabol não pudesse completar o trabalho estipulado diante do aumento do preço do asfalto em 2011. O contrato foi rescindido e repassado para a empreiteira Corsán-Corviam, a mesma empresa que abandonou a rodovia Ixiamas-San Buenaventura discutida acima, conseguiu concluir o projeto, mas não a tempo e nem com a qualidade acordada. O mais notável é que, diante do aumento dos custos, a empreiteira e o governo concordaram com um plano revisado de engenharia que omitia vários parâmetros e uma parte significativa da sinalização de segurança exigida. Essas mudanças foram mais do que simples ajustes técnicos: a pouca transparência no processo de alteração dos planos criou um risco à segurança pública, levando a colisões, já que devido à sinalização inadequada os motoristas frequentemente entram na rodovia na contramão. Enquanto o projeto de reforma pretendia melhorar a segurança do motorista, a falta de fiscalização da empreiteira permitiu a criação de novos riscos.

Como os três estudos de caso da Bolívia mostram, os projetos internacionais de infraestrutura financiados por IFDs costumam envolver grandes empreiteiras que trabalham em projetos de infraestrutura em diversos países. Assegurar a prestação de contas e preservar a memória institucional dos compromissos assumidos - cumpridos e não cumpridos - pode exigir o uso de fóruns internacionais como o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN, composto por ministros de planejamento e/ou integração dos países da União de Nações Sul-Americanas - UNASUL), que supervisiona os projetos de integração da IIRSA. Por outro lado, as próprias IFDs internacionais têm um alcance internacional de operações e, portanto, possuem uma vantagem na formação e manutenção de plataformas de esforços conjuntos para o compartilhamento de informações. As IFDs internacionais e fóruns como a COSIPLAN carregam conhecimento institucional sobre o desempenho anterior de governos nacionais e empreiteiras, enquanto os governos nacionais só têm conhecimento institucional de IFDs e empreiteiras quando trabalham em projetos locais. Isso não quer dizer que as IFDs detêm o monopólio do conhecimento necessário para a fiscalização dos projetos. Como mostra a seção a seguir, o conhecimento local das comunidades e dos sistemas jurídicos nacionais também é crucial na prestação de contas e fiscalização. Sendo assim, ao mesmo tempo que as IFDs internacionais estão aptas para estabelecer plataformas de compartilhamento de informações, elas devem agir como sistemas de esforços conjuntos que incorporem vozes locais.

QUADRO B: Progressos e retrocessos na proteção social e ambiental em âmbito nacional

Nosso estudo mostra avanços importantes nas proteções nacionais em toda a região andina desde a virada do milênio. Por exemplo, durante o planejamento do sistema de rodovias CVIS no Peru, a CAF ajudou o governo nacional a estabelecer órgãos de fiscalização para projetos de infraestrutura (DAMMERT BELLO, 2018). Além disso, o Ministério do Meio Ambiente do Peru foi criado em 2008, formando uma plataforma institucional para a fiscalização de projetos (LANEGRA, 2014). O Equador promulgou uma nova constituição que consagra os direitos da natureza, o que significa, na prática, que qualquer um pode representar a Pachamama (“mãe natureza”) e processar os entes poluidores (TANASESCU, 2013). Esses países promulgaram proteções de consulta prévia para comunidades indígenas, codificando a ratificação que fizeram da Convenção 169 da OIT (RAY, 2018).

No entanto, essas proteções geram enormes tensões em países cujas economias estão fortemente centradas em projetos de mineração, petróleo e gás, geralmente localizados em territórios ambientalmente vulneráveis e/ou indígenas (LALANDER, 2015; MARTÍNEZ ALIER, 2015). Na realidade, os governos andinos enfrentaram intensas pressões para reverter essas proteções no final do mais recente superciclo de commodities. No Equador, por exemplo, a tensão entre direitos ambientais sistematizados e o impulso para acelerar o novo desenvolvimento do petróleo se manifestou em limites impostos às ONGs ambientais, culminando no fechamento forçado da maior organização ambiental do país, a Fundación Pachamama, em 2013 (APPÉ, BARRAGÁN, 2017). No Peru, funcionários públicos ávidos por acelerar os investimentos tentaram evadir o direito de consulta prévia às comunidades sobre projetos extrativistas e de infraestrutura em seus territórios, questionando suas identidades indígenas ou argumentando que as concessões já haviam sido outorgadas a investidores antes da Lei de Consulta Prévia entrar em vigor (POZO, 2012; SANBORN et al. 2016). Os governos desses países reduziram os limites para projetos de desenvolvimento em parques e outras zonas protegidas (BALLÓN et al., 2017).

Essa súbita oscilação dos níveis de proteção ambiental e social está intrinsecamente ligada à dupla identidade das nações andinas como países extrativistas e democracias. No entanto, evidencia a necessidade de parcerias a favor de esforços conjuntos com as IFDs durante o planejamento e a execução dos projetos de infraestrutura. As proteções nacionais refletem não apenas a vontade dos eleitores, mas também as prioridades governamentais em diferentes estágios nos ciclos de negócios e preços de commodities. As IFDs internacionais têm a capacidade, caso seja utilizada adequadamente,

Seção 6: DEBATES E RECOMENDAÇÕES: a importância das redes de esforços conjuntos

Por definição, a infraestrutura é a base da atividade econômica e pode servir como alicerce ou impedir as metas nacionais de direcionar a atividade econômica para modelos econômicos mais inclusivos e sustentáveis. Dadas as características únicas dessa região, a integração da Amazônia andina tropical por meio de projetos de infraestrutura de grande escala deve ser promovida por meio de plataformas integradoras e transparentes com a participação de todas as partes envolvidas. As análises neste estudo mostram que os bancos de desenvolvimento, os governos nacionais e as comunidades locais devem opinar na concepção e nas diretrizes dos projetos de infraestrutura, no que diz respeito ao avanço da infraestrutura na Amazônia andina segundo o interesse do desenvolvimento econômico de longo prazo, que seja compatível com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo do Clima de Paris. Talvez a questão central seja: até que ponto uma série de processos contribui para o desenvolvimento econômico sustentável de longo prazo do país e da região, de uma maneira menos intensa na emissão de carbono e mais socialmente inclusiva, dispensando atenção especial à necessidade da região se envolver em um processo de transformação estrutural rumo a economias mais complexas, diversificadas, com proporcionalmente menos emissões de carbono e mais socialmente inclusivas? Embora este estudo ainda não possa delinear os impactos de longo prazo dos projetos, fornece respostas preliminares baseadas nas recentes experiências de reformas sociais e ambientais durante uma repentina expansão de infraestrutura na região.

Nosso estudo mostra que essas condições têm maior probabilidade de serem atendidas quando as IFDs internacionais, os governos nacionais e as comunidades locais podem formar redes de esforços conjuntos. Nossos estudos de caso apontam que, em diversos casos, essas redes não são bem-sucedidas quando as IFDs ou os governos nacionais se omitem de suas funções de fiscalizar as condições dos empréstimos de infraestrutura. Essas lacunas sugerem que redes de fiscalização eficazes podem exigir o uso de fóruns internacionais como o COSIPLAN para compartilhar informações sobre os riscos relativos dos projetos e o desempenho dos atores envolvidos. No entanto, embora os ministros que compõem o COSIPLAN possam se beneficiar desse compartilhamento de informações, também podem enfrentar demandas contrárias para facilitar e acelerar a infraestrutura, apesar desses riscos, conforme discutido abaixo. Nesse caso, as próprias IFDs internacionais podem ser sensatas e considerar o estabelecimento de plataformas de alto nível para o compartilhamento de informações relacionadas a redes de projetos, como aquelas que compõem a IIRSA. Independentemente do contexto institucional desse compartilhamento de informações, ele não deve se limitar à participação de um tipo de ator ou outro: deve também incluir informações sobre as leis nacionais de autoridades governamentais e as contribuições das comunidades afetadas para evitar a degradação ambiental e os conflitos sociais.

Nosso estudo também mostra que a mera existência de padrões não é suficiente para garantir resultados positivos. Os estudos de caso examinados revelam três razões principais pelas quais os ministérios e entes regulatórios - que fiscalizam as operações diárias dos projetos - às vezes, não conseguem implementar esses padrões por causa dos incentivos conflitantes com que se deparam: facilitar e agilizar o investimento e, ao mesmo tempo, seguir as suas próprias proteções sociais e ambientais. Essas falhas podem ser desencadeadas por uma necessidade inferida de economizar tempo, dinheiro ou manter as aparências. O caso da rodovia CVIS no Peru mostra um exemplo de economia de tempo, uma vez que um Decreto Supremo isentava o projeto de alguns dos requisitos usuais da análise de viabilidade para projetos de transporte. A rodovia boliviana que liga La Paz e Oruro sofreu com as ações de economia de dinheiro, uma vez que a incapacidade de se adaptar ao aumento do preço do asfalto levou a improvisos na segurança e qualidade das estradas. Por fim, projetos “modelo”

particularmente arrojados, como a usina Coca-Codo Sinclair do Equador, podem ceder a tentações particularmente graves nos esforços para manter as aparências, por não atenderem aos requisitos de transparência, como a obrigatoriedade de publicar auditorias ambientais relevantes para permitir que as partes interessadas acompanhem a evolução e os impactos do projeto.

No entanto, embora o planejamento e a fiscalização inadequados dos projetos possam ocorrer em virtude do desejo de acelerar a conclusão da infraestrutura local, isso geralmente tem o efeito contrário: atrasos, aumento exponencial de custos e cancelamento de projetos. Como a Tabela 9 mostra, diversos projetos nos estudos de caso discutidos aqui acabaram trazendo complicações para as IFDs envolvidas devido a um planejamento inadequado ou à falta de colaboração com os governos nacionais. Talvez o caso mais impressionante seja o da hidroelétrica de Inambari que seria a primeira de cinco hidroelétricas que forneceriam energia para o Peru e Brasil. Devido a sérias falhas nas considerações ambientais e sociais sobre o plano do projeto, ele encontrou grande resistência da comunidade, que teve êxito ao contestá-lo. Os quatro projetos restantes foram arquivados indefinidamente. O BNDES evitou se enredar em um embaraçoso fracasso, para tanto, nunca participou formalmente do projeto, que foi cancelado antes de qualquer trabalho de construção ser elegível ao envolvimento de uma agência externa de crédito, como o BNDES. No entanto, o cancelamento da série de projetos de cinco barragens acabou por custar ao BNDES uma parcela significativa de sua participação no mercado de infraestrutura regional. Ao priorizar a conclusão do projeto em detrimento das preocupações das partes interessadas, a hidroelétrica de Inambari comprometeu não apenas os interesses da comunidade, mas também as perspectivas futuras do BNDES. Dado o atual aumento geral da infraestrutura na região, é improvável que qualquer IFD internacional queira repetir essa experiência.

TABELA 9: Dificuldades enfrentadas pelas IFDs e governos nacionais devido à colaboração e fiscalização inadequadas

País	Projeto	Dificuldades
Equador	Projeto Multipropósito Baba	O projeto teve que ser reformulado e perdeu o financiamento do BID, após uma ação jurídica bem-sucedida a respeito de sua licença ambiental.
Peru	Hidroelétrica de Inambari	Este projeto foi cancelado e outros quatro arquivados em meio a protestos em relação ao planejamento social e ambiental inadequados
Bolivia	Rodovia Montero - Yapacaní	Progresso insatisfatório devido à incapacidade de renegociar o orçamento para o aumento do custo com materiais
	Rodovia San Buenaventura - Ixiamas	Projeto paralisado porque o governo boliviano não responsabilizou a empreiteira por suas dívidas quando a mesma deixou o projeto, nem encontrou uma substituta

Fonte: Elaboração propia en base a información de capítulos II, III, IV y V.

A usina hidrelétrica Coca-Codo Sinclair do Equador apresenta um exemplo relevante, no qual toda a responsabilidade pela supervisão recaiu sobre o Estado, embora o compartilhamento de informações entre IFDs, empreiteiras e governos locais pudesse ter evitado conflitos sociais significativos. Em 2010, o projeto recebeu financiamento do CHEXIM, que opera com uma abordagem extremamente diferenciada na gestão de riscos socioambientais, porém até 2011 os trabalhadores já haviam entrado com vinte e seis ações junto ao governo equatoriano. Um dos principais tópicos nessas ações foi a falta de atenção adequada à segurança do trabalhador que, por fim, contribuiu para a morte de treze trabalhadores (dez equatorianos e três chineses) quando uma plataforma de trabalho desabou. Outro problema envolvia a qualidade da água fornecida para o consumo dos trabalhadores e nos chuveiros nos locais de trabalho. Os profissionais de saúde atribuíam a febre tifoide e as infecções bacterianas

entre os funcionários do projeto a essas condições. Após essas ações e problemas de saúde, bem como várias greves, o ministro do Trabalho, Francisco Vacas, visitou o local para resolver esses problemas recorrentes. Entrevistas de campo com os trabalhadores do projeto mostram que as condições melhoraram consideravelmente após a visita do ministro de Estado. A qualidade da água deixou de ser uma preocupação e os trabalhadores até mencionaram seu apreço pelos benefícios oferecidos no local de trabalho, como internet gratuita e quadra de vôlei. É evidente que a intervenção do governo nacional ajudou a resolver os graves problemas no local de trabalho, porém diante da ausência de um credor proativo com seus próprios padrões e da falta de colaboração entre o credor e o governo nacional para assegurar que os padrões fossem cumpridos, essa adequação ao cumprimento das normas desnecessariamente levou anos e custou vidas.

O mesmo pode ser dito para situações nas quais uma IFD tem capacidade e aspiração institucional suficientes, mas o governo nacional não. O Projeto Multiuso Baba, uma barragem com o objetivo de geração de eletricidade, controle de enchentes e irrigação, outro estudo de caso do Equador abarcado neste trabalho, mostra essas questões com muita clareza. O BID financiou os pré-estudos ao investimento para esse projeto e o aprovou em 2007, com condições que incluem a realocação da comunidade e o desenvolvimento de subsistência alternativa para as famílias afetadas. Mais tarde, no mesmo ano, o BID cancelou sua participação no projeto, que continuou com o financiamento do governo nacional, mas sem o apoio do BID na coordenação da implementação das salvaguardas. Neste caso, as comunidades afetadas encontraram uma solução parcial mediante a apresentação de uma queixa ao Tribunal Constitucional do Peru (Tribunal Constitucional), julgada procedente, o que levou a uma reformulação do projeto para desalojar somente quarenta e três famílias ao invés de duzentas. No entanto, as famílias que não foram desalojadas ainda foram impactadas pelo projeto em decorrência de mudanças no lençol freático da região, que exigiram poços mais profundos para o consumo doméstico da água. Além disso, embora alguns relatos de redução da quantidade de peixes e de contaminação da água tenham surgido, eles não puderam ser verificados por meio de relatórios oficiais, porque as auditorias ambientais necessárias deixaram de ser realizadas após a retirada da participação do BID.

Um exemplo mais complexo emerge da rodovia peruana CVIS, debatida acima. Quando seu empréstimo foi aprovado, o Peru não tinha capacidade institucional para monitorar os riscos sociais e ambientais de tal projeto. A assistência dada pela CAF ao Peru na criação de uma divisão de fiscalização dentro de seu Ministério dos Transportes, é um exemplo de como as IFDs podem trabalhar com os governos nacionais para tentar evitar ou mitigar possíveis riscos desde o início de um projeto. No entanto, como demonstra o estudo de caso do Peru, os esforços regulatórios e de mitigação estabelecidos, depois que o projeto estava em andamento, mostraram-se insuficientes para evitar os graves problemas ambientais e sociais produzidos pela rodovia CVIS.

Desta forma, à medida que o crescimento acelerado de infraestrutura continua na Amazônia andina, os projetos devem levar em conta esses riscos se não quiserem repetir os problemas do passado. Recomendamos especificamente, os seguintes princípios orientadores:

ENVOLVIMENTO DAS PARTES INTERESSADAS desde o início do ciclo do projeto. Isso inclui não somente garantir o direito de consultas livres, prévias e informadas sobre projetos já planejados, mas também incorporar vozes locais na elaboração de projetos e manter o envolvimento durante todo o ciclo do projeto. O exemplo da hidroelétrica de Inambari no Peru, mostra que deixar de levar em consideração as vozes locais no processo de planejamento pode resultar em modelos insustentáveis, colocando em risco não apenas projetos específicos, mas também a reputação dos bancos de desenvolvimento, de forma a prejudicar seus projetos em processo de desenvolvimento. Em contraste, o exemplo do Fundo Amazônia no Brasil mostra que as comunidades indígenas são capazes de partici-

par da elaboração de projetos de modo pleno, inclusive conduzindo esse processo. Em geral, esses estudos de caso mostram que o nível de organização efetiva dos atores nas “coalizões de conservação” é crucial para determinar até que ponto as preocupações ambientais e sociais são incorporadas no planejamento do projeto.

AVALIAÇÃO ABRANGENTE DE IMPACTO AMBIENTAL NO ÂMBITO GLOBAL E LOCAL, que leve em conta não apenas os riscos ambientais associados diretamente a cada pedido de empréstimo separadamente, mas ao projeto como um todo. Como mostra o estudo de caso da rodovia CVIS no Peru, os impactos ambientais de um projeto ainda podem ser significativos, mesmo que sejam indiretos, causados por novos fluxos migratórios e padrões econômicos possibilitados por um projeto. O método do BID de planejamento para o “futuro induzido”, ocasionado pela melhoria da rodovia Ixiamas-San Buenaventura, na Bolívia, mostra um exemplo de como o escopo das AIAs pode ser expandido para considerar esses impactos indiretos. Uma atenção especial no âmbito global deve ser dada aos projetos de infraestrutura que liberem a região da dependência de indústrias extrativistas e commodities caracterizadas por ciclos de expansão e retração que comprovadamente afetem as perspectivas de crescimento a longo prazo e acentuem o conflito social e a degradação ambiental endemicamente.

INSTRUMENTOS PARA TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS a serem incorporados nos planos e compromissos do projeto, que comecem no início do ciclo do projeto. Sem o acesso público aos relatórios ambientais apropriados, as partes interessadas não podem avaliar com eficiência os riscos do projeto ou participar plenamente das consultas à comunidade. Quando as obrigações da empreiteira não são estabelecidas claramente, e quando a falta de transparência impede a sociedade civil de monitorar os resultados, o desempenho pode facilmente ficar aquém dos compromissos, deixando as comunidades com necessidades não atendidas no tocante a empregos, à segurança e, até mesmo, no acesso à infraestrutura.

A fim de abordar todas essas potenciais lacunas no planejamento e na fiscalização de projetos, é indispensável que as instituições financeiras internacionais e os governos nacionais formem *redes de esforços conjuntos de apoio*. Já que as IFDs internacionais são quase por definição intermediárias entre governos, empreiteiras do setor privado e comunidades locais, elas estão preparadas para comportar plataformas nas quais todas as partes interessadas possam formular e expressar suas preferências e preocupações, além de mediar projetos que potencializem os benefícios e minimizem os riscos para todas as partes envolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aizawa, M. & Chaofei Y. (2010). Green Credit, Green Stimulus, or Green Revolution?. *The Journal of Environment and Development* 19: 2 (June), 119-144. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1070496510371192>.
- Andersen, L; Del Granado, S; Medinaceli, A & Roca, M. (2018, en prensa). Salvaguardando el Desarrollo Sostenible en Bolivia: Lecciones extraídas de tres proyectos carreteros con financiamiento de la CAF, el Banco Mundial, y el BID. Boston: BU Global Development Policy Center Working Paper.
- Appel, S, & Barragán, D. (2017). Policy Windows for CSOs in Latin America: Looking Outside Legal and Regulatory Frameworks. *Voluntas* 28:4 (agosto), 1812-1831. doi: 10.1007/s11266-015-9666-z
- Asamblea Constituyente de Bolivia. (2009). Nueva Constitución Política del Estado. Recuperado de http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/nueva_cpe_abi.pdf.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. (2008). Constitución del Ecuador. Recuperado de https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175, 20 abril 2010. Organización de Estados Americanos. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org6.pdf.
- Ballón, E.; Molina, R.; Viale, C. & Monge, C. (2017). Minería y Marcos Institucionales en la Región Andina: El Superciclo y Su Legado, o las Difíciles Relaciones entre Políticas de Promoción de la Inversión Minero-Hidrocarburífera y las Reformas Institucionales. Lima: Natural Resource Governance Institute. Recuperado de <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/giz-reporte-version-10.pdf>.
- Baluart, D. (2004). Balancing Indigenous Rights and a State's Right to Develop in Latin America: The Inter-American Rights Regime and ILO Convention 169. *Sustainable Development Law and Policy* 4:2 (verano), 66-74. Recuperado de <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1373&context=sdlp>.
- Barber, C., Cochrane, M., Souza Jr, C. & Laurance, W. (2014). Roads, deforestation, and the mitigating effects of protected areas in the Amazon. *Biological Conservation*, 177, 203-209. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.07.004>.
- Barros, N.; Cole, J.; Tranvik, L.; Prairie, Y; Bastviken, D; Vera, L.; Huszar, M.; Del Giorgio, P. & Roland F. (2011). Carbon Emissions from Hydroelectric reservoirs linked to Reservoir Age and Latitude. *Nature Geoscience*, 4:9, 593-596. doi:10.1038/ngeo1211
- Benítez-López, A.; Alkemade, R. & Verweij, P. (2009). The impacts of roads and other infrastructure on mammal and bird populations: a meta-analysis. *Biological Conservation*, 143, 1307-1316. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.02.009>.
- Blanton, T. (2007). *The Struggle for Openness in International Financial Institutions. The Right to Know*, Ann Florina, Eds. Nueva York: Columbia University Press.
- CAF (Development Bank of Latin America). (2010). CAF's Environmental Strategy. Recuperado de http://publicaciones.caf.com/media/1407/estrategia_ambiental_eng.pdf.

- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). (2015). Environmental and Social Safeguards for CAF/GEF Projects. Recuperado de https://www.caf.com/media/2759391/d0-7_s_e_safeguards_manual_to_caf-gef_projects_may_2015_28.pdf.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). (2016). Salvaguardas Ambientales y Sociales. Recuperado de <https://www.caf.com/media/7834014/salvaguardas%20ambientales%20y%20sociales.pdf>
- CBRC (Comisión Reguladora de la Banca de China). (2012). Green Credit Guidelines. Recuperado de <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/files/2012/E9F158AD3884481DBE005DFBF0D99C45.doc>.
- CHEXIM (Banco de Exportación-Importación de China). (2016). White Paper on Green Finance. Recuperado de <http://cms.eximbank.gov.cn/upload/accessory/20172/20172201624516937087.pdf>.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>.
- Congreso de la República. (2011). Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/88881/101786/F114786124/PER88881.pdf>.
- Congresso Nacional do Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Dammert Bello, J. (2018, en prensa). Salvaguardas ambientales y sociales en el financiamiento de proyectos de infraestructura en la Amazonía peruana. Boston: BU Global Development Policy Center. Documento de trabajo.
- Daniel, C.; Genovese, K.; Van Huijstee, M. & Singh, S. (2016). Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance. Amsterdam: Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO). Recuperado de <https://www.somo.nl/wpcontent/uploads/2016/03/Glass-half-full.pdf>.
- Eckholm, E. (1984). World Bank Is Urged to Halt Aid to Brazil for Amazon Settlement. New York Times, 17 de octubre. Recuperado de <http://www.nytimes.com/1984/10/17/us/world-bank-is-urged-to-halt-aid-to-brazil-for-amazon-settlement.html>.
- Fearnside, P.M. (1997). Greenhouse-gas emissions from Amazonian hydroelectric reservoirs: the example of Brazil's Tucuruí Dam as compared to fossil fuel alternatives. *Environmental Conservation*, 24, 64-75. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1017/S0376892997000118>.
- Fearnside, P.M.(2015). Emissions from Tropical Hydropower and the IPCC. *Environmental Sciences & Policy* 50, 225-23. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.03.002>.
- Fearnside, P.M. & Pueyo, S. (2012). Underestimating greenhouse-gas emissions from tropical dams. *Nat. Climate Change* 2, 382-384. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1038/nclimate1540>.
- Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability. *Development in Practice* 17:4-5, 663-671. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- Gallagher, K. & Fei, Y. (2017). Standardizing Sustainable Development: A Comparison of Development Banks in the Americas. *Journal of Environment & Development* 26(3), 243-271. doi: 10.1177/1070496517720711

GCF (Green Climate Fund). 2016. Accreditation Master Agreement Between the Green Climate Fund and the Corporación Andina de Fomento" <https://www.greenclimate.fund/documents/20182/383071/AMA - CAF.pdf/101632f0-6348-4383-916b-c19b72381a6d>

GEF (Global Environment Facility). (2015). Progress Report on the Pilot Accreditation of GEF Project Agencies. Recuperado de https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/EN_GEF.C.48.10.Rev..01_Progress_Report_on_the_Pilot_Accreditation_of_GEF_Project_Agencies_4.pdf.

GITPA (Groupe International de Travail pour les Peuples Autochtones). (2005). Amérindes de Guyane. Severne. Recuperado de <http://www.gitpa.org/Peuple%20GITPA%20500/gitpa500-2-GUYANE-fiche.pdf>.

Grieg-Gran, M. (2008). The Cost of Avoiding Deforestation: Update of the Report Prepared for the Stern Review of the Economics of Climate Change. Londres: International Institute for Environment and Development. Recuperado de <http://pubs.iied.org/pdfs/G02489.pdf>.

GVF-IFC (Getulio Vargas Foundation-International Finance Corporation) (2017), Large Scale Projects in the Amazon: Lessons Learned and Guidelines, Washington: International Finance Corporation.

Hansen, M.C.; Potapov, P.; Moore, R.; Hancher, M.; Turubanova, A.; Tyukavina, D.; Thau, S.V. ; Stehman, S.J.; Goetz, T.R.; Loveland, A.; Kommareddy, A.; Egorov, L.; Chini, C.O. & Townshend, J. (2013). High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change. *Science* 342: 6160 (15 de nov.), 850-853. Recuperado de <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>.

Heck, Egon, Francisco Loebens y Priscilla D. Carvalho. (2005). Amazônia Indígena: Conquistas e Desafios. *Estudos Avançados* 19: 53 (abril). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000100015>.

IADB (Inter-American Development Bank) (2017), Four Decades of Infrastructure Related Project Related Conflicts in Latin America and the Caribbean. Washington: Inter-American Development Bank.

Ickowitz, A.; Sills, E. & De Sassi, C. (2017). Estimating Smallholder Opportunity Costs of REDD+: A Pantropical Analysis from Households to Carbon and Back. *World Development* 95: 15-26. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.022>.

IFC (International Finance Corporation). (2012). IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, Effective January 1, 2012. Recuperado de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afd998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES.

IIC (Inter-American Investment Corporation). (2013). IIC Environmental and Social Sustainability Policy, Effective Date: September 1, 2013. Recuperado de <http://www.iic.org/environmental-and-social-sustainability-policy.pdf>.

INE (Instituto Nacional de Estadística). (2011). Resultados Población Indígena. Caracas. <http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/ResultadosBasicos.pdf>.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2016). Población indígena de la Amazonía peruana supera los 330 mil habitantes. Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/poblacion-indigena-de-la-amazonia-peruana-supera-los-330-mil-habitantes-9232/>.

Kambel, Ellen-Rose. (2007). *Indigenous Peoples and Maroons in Suriname*. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4331/Indigenous%20Peoples%20and%20Maroons%20in%20Suriname.pdf?%20sequence=1>.

Kimerling, J. (2008). *Transnational Operations, Bi-National Injustice: Indigenous Amazonian Peoples and Ecuador, ChevronTexaco, and Agunda v. Texaco*. *L'Observateur Des Nations Unies* 24: 207-274.

Klinger, J. (2018). *Safeguarding Sustainable Development: BNDES, Fundo Amazonia, and Sustainable Development in the Northwestern Brazilian Amazon*. Boston: BU Global Development Policy Center Working Paper.

Kvam, R. (2017). *Meaningful Stakeholder Consultation*. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8454/Meaningful-Stakeholder-Consultation.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

Lalander, R. (2015). *Entre el Ecocentrismo y el Pragmatismo Ambiental: Consideraciones Inductivas sobre Desarrollo, Extractivismo y los Derechos de la Naturaleza en Bolivia y Ecuador*. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 6:1 (ene-abr), 109-152. doi: 10.7770/RCHDYCP-V6N1-ART837

LandMark. (s.f.). *Indigenous Lands*. Recuperado de <http://www.landmarkmap.org>.

Lanegra, I. (2014). *Institucionalidad Ambiental Peruana. Agenda de Investigación en Temas Socioambientales en el Perú: Una Aproximación desde las Ciencias Sociales*. Gerardo Damonte y Gisselle Vila, Eds. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Larsen, G. & Ballesteros, A. (2013). *Striking the Balance: Ownership and Accountability in Social and Environmental Safeguards*. Washington, DC: World Resources Institute. Recuperado de http://pdf.wri.org/striking_the_balance_ownership_and_accountability_in_social_and_environmental_safeguards.pdf.

Larsen, P. (2016). *The 'New Jungle Law': Development, Indigenous Rights and ILO Convention 169 in Latin America*. *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 7:1. <https://dx.doi.org/10.4000/poldev.2220>.

Laurance, W. F.; Goosem, M & Laurance, S. (2009). *Impacts of roads and linear clearings on tropical forests*. *Trends in Ecology and Evolution*, 24:12, 659-669. Doi 10.1016/j.tree.2009.06.009

Laurance, W. F.; Peletier-Jellema, A.; Geenen, B.; Koster, H.; Verweij, P.; Van Dijck, P.; Lovejoy, T.; Schleicher, J. & Van Kuijk, M. (2015). *Reducing the global environmental impacts of rapid infrastructure expansion*. *Current Biology*, 25, R259-262. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.cub.2015.02.050>.

Martínez Alier, J. (2015.) *Ecología Política del Extractivismo y Justicia Socio-Ambiental*. *Interdisciplina* 3:7, 57-73.

Nolet, G.; Vosmer, W.; de Bruijn, M. & Braly-Cartillier, I. (2014). *Managing Environmental and Social Risks: A Roadmap for National Development in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6437?locale-attribute=en&>.

Plater, Z. (1988). *Damming the Third World: Multilateral Development Banks, Environmental Discontinuities, and International Reform Pressures on the Lending Process*. *Denver Journal of International*

Law and Policy 17: 121-153.

Pozo, E. (2012). ¿De campesino a indígena? Idee 221. Recuperado de <http://revistaidee.com/idee/content/¿de-campesino-ind%C3%ADgena>.

Ray, R. (2018). Sustainable Development For People or With People? Environmental and Social Safeguards, Infrastructure Investment, and Deforestation in the Andean Amazon, 2000-2015. Boston: BU Global Development Policy Center, Working Paper.

Renshaw, J. (2007). Guyana: Technical Note on Indigenous Peoples. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5974/Guyana%3A%20Technical%20Note%20on%20Indigenous%20Peoples%20.pdf;sequence=1>.

Reyes, J. & Herbas, M. (2005). La Amazonía Boliviana y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Paz: Herencia Interdisciplinaria para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.avina.net/avina/wp-content/uploads/2012/09/odm-final-Bolivia-copia.pdf>.

Rich, B. (1994). Mortgaging the Earth: The World Bank Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development. Boston: Beacon Press.

Rudel, T. & Horowitz, B. (1993). Tropical deforestation: small farmers and land clearing in the Ecuadorian Amazon. Nueva York, Columbia University Press.

Rudel, T. (2005). Tropical forests: regional paths of destruction and regeneration in the late twentieth century. Nueva York, Columbia University Press.

Sanborn, C.; Hurtado, V. & Ramírez, T. (2016). La Consulta Previa en Perú: Avances y Retrocesos. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Seymour, F. & Busch, J. (2016), Why Forests? Why Now? The Science, Economics, and Politics of Tropical Forests and Climate Change, Washington: Center for Global Development.

Shephard, Jr.; Glenn, H.; Rummenhoeller, K.; Ohl-Schacherer, J. & Yu, D. (2010). Trouble in Paradise: Indigenous Populations, Anthropological Policies, and Biodiversity Conservation in Manu National Park, Peru. *Journal of Sustainable Forestry* 29: 253-301. doi: 10.1080/10549810903548153.

SIAT-AC (Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana. (s.f.). Población. Bogotá. Recuperado de <http://siatac.co/web/guest/poblacion>.

Smithsonian Institution Global Volcanism Program. (s.f.). Reventador: Weekly Reports – Index. Recuperado de <http://volcano.si.edu/volcano.cfm?vn=352010&vtab=Weekly>.

Survival International. (s.f.). The Uncontacted Frontier. Recuperado de <https://www.survivalinternational.org/tribes/amazonuncontactedfrontier>.

Tanasescu, M. (2013). The Rights of Nature in Ecuador: The Making of an Idea. *International Journal of Environmental Studies* 70:6, 846-861. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/00207233.2013.845715>.

U.N. General Assembly. (2007). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Recuperado de http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf.

U.S. Government. (2013). Technical Support Document: Technical Update of the Social Cost of Carbon for Regulatory Impact Analysis. Washington: Interagency Working Group on the Social Cost of Carbon. Recuperado de https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-12/documents/sc_co2_tsd_august_2016.pdf.

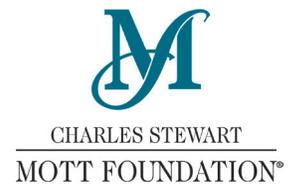
Vallejo, M.; Espinosa, B. & y Venes, F. (2018, en prensa). Salvaguardar el desarrollo sostenible: análisis de proyectos hidroeléctricos en el Ecuador. Boston: BU Global Development Policy Center Working Paper.

Wirth, David A. 1998. Partnership Advocacy in World Bank Environmental Reform. The Struggle for Accountability. Jonathan A. Fox y L. David Brown, Eds., Cambridge: MIT Press. Recuperado de <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2019&context=lsfp>.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BMD	Banca Multilateral de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (de Brasil)
CDB	China Development Bank (por sus siglas en inglés)
CHEMIX	Banco de Exportación - Importación de China (por sus siglas en inglés)
CLPI	Conocimiento libre, previo e informado (de los pueblos indígenas)
CRBC	Comisión Reguladora de la Banca de China
DFI	Instituciones financieras de desarrollo (por sus siglas en inglés)
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ESRM	Gestión de Riesgos ambientales y sociales (por sus siglas en inglés)
ESS	Salvaguardas ambientales y sociales (por sus siglas en inglés)
GCF	Fondo Verde del Clima (por sus siglas en inglés)
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (por sus siglas en inglés)
IFC	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
TESA	Evaluación técnica, económica, social y ambiental (por sus siglas en inglés)
UNGA	Asamblea General de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)

MacArthur
Foundation



Global Development Policy Center

The Frederick S. Pardee
School of Global Studies
at Boston University

53 Bay State Road,
Boston, MA 02215

+1 (617) 358-0988
bu.edu/gdp
gdp@bu.edu