

Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Relações Internacionais

Especialização em Relações Internacionais

Professora Orientadora: Cristina Yumie Aoki Inoue

Aluna: Renata Carvalho Humann Matrícula: 07/58825

**INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE:
O PAINEL DE INSPEÇÃO DO BANCO MUNDIAL**

Brasília, março de 2008

**INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE:
O PAINEL DE INSPEÇÃO DO BANCO MUNDIAL**

Ao professor David Hunter, da Washington College of Law, e ao mestre em Ecologia pela UnB, Caio Rebula. Somente pessoas apaixonadas pelo meio ambiente e preocupadas com sua preservação seriam capazes de despertar essa paixão em outras pessoas...

Sumário

- Introdução.....	pág. 5
- Capítulo 1.....	pág. 9
- Capítulo 2.....	pág. 18
- Capítulo 3.....	pág. 24
- Conclusão.....	pág. 29
- Bibliografia.....	pág. 32
- Anexos.....	pág. 36

INTRODUÇÃO

O monopólio do Estado-nação sobre as leis e instituições internacionais tem erodido em anos recentes. O surgimento de uma sociedade civil global por um lado, e o crescimento de poderosas instituições internacionais por outro, criaram uma dinâmica que está remodelando o modo como o direito ambiental é feito e cumprido. Talvez os melhores exemplos sejam a emergência de *standards* ambientais e sociais nas organizações financeiras internacionais e a paralela emergência de mecanismos civis para fazer cumprir estes *standards*.

Desde os anos 80, instituições financeiras internacionais lideradas pelo Banco Mundial têm desenvolvido políticas sociais e ambientais orientadas para proteger direitos e interesses de comunidades afetadas.¹ Estas políticas² tratam, entre outros, de assuntos relativos a estudos de impacto ambiental, florestas, habitats naturais, povos indígenas e reassentamento involuntário. A influência destes *standards* vai além da esfera das operações do Banco Mundial, pois se tornaram modelos para bancos regionais de desenvolvimento e leis domésticas em alguns países.

O desenvolvimento e o estreitamento destes *standards*, e sua aplicação às instituições financeiras, resultou em grande parte da pressão da sociedade civil internacional em colaboração com as comunidades locais afetadas. Deve-se reconhecer, entretanto, que *standards* sem mecanismos de *enforcement* não trazem resultados concretos. Por esta razão, devem vir acompanhados de mecanismos efetivos, transparentes e independentes para forçar sua aplicação.

A partir da criação do Painel de Inspeção do Banco Mundial³, em 1993, foi dado aos cidadãos o direito de questionar o banco quanto ao cumprimento de suas políticas e procedimentos operacionais. Atualmente, a sociedade civil conta com mecanismos de *enforcement* em 5 instituições financeiras multilaterais⁴ e em 3 instituições financeiras

¹ HUNTER, 2005.

² As chamadas *safeguard policies* do Banco Mundial têm o objetivo de evitar, mitigar ou minimizar impactos ambientais e sociais de projetos financiados pelo Banco.

³ O Painel de Inspeção foi o primeiro mecanismo deste tipo a permitir que os cidadãos fizessem queixas diretamente à instituição sem a necessidade de contato com o governo do país. Tem o papel de monitoramento, seleção e investigação dos projetos.

⁴ De acordo com HUNTER, 2005, são eles: the World Bank Inspection Panel; the International Finance Corporation's Compliance Advisor and Ombudsman; the Asian Development Bank's Accountability Mechanism; the European Bank for Reconstruction and Development's Compliance Office.

bilaterais⁵. Estes mecanismos diferem entre si, mas têm em comum o fato de que todos dão à comunidade local a oportunidade de questionar a instituição quanto à aplicação de políticas sociais e ambientais.

A concepção original destes mecanismos emanou de organizações da sociedade civil e de acadêmicos que reconheceram a necessidade do envolvimento dos cidadãos nas instituições internacionais. Estes mecanismos eram vistos como uma resposta à imunidade das organizações internacionais e como modo de permitir que aquelas pessoas mais afetadas pelas atividades da organização tivessem algum tipo de mecanismo que garantisse seus direitos e interesses.⁶

Inovações como o Painel de Inspeção refletem mudanças no paradigma de quem e como políticas sociais e ambientais são cumpridas no plano internacional. Isto reflete a demanda civil por um papel maior nas decisões que afetam a sua qualidade de vida e o meio ambiente, além de estender à esfera internacional o papel dos cidadãos para garantir a proteção do meio ambiente em nível nacional e mostrar um crescente esforço das organizações internacionais para interagir mais diretamente com a sociedade civil⁷.

Por outro lado, ainda não está claro se estes mecanismos civis de *enforcement* são capazes de prover resultados positivos para as comunidades que levaram a queixa até eles. Uma avaliação do Painel de Inspeção mostrou que aproximadamente metade dos reclamantes sentiam que o processo resultou em importantes benefícios para eles. Outros viram vantagens iniciais advindas da presença da imprensa e da pressão que foi criada pelas queixas, mas essas vantagens desapareceram na medida em que a atenção foi retirada do processo do Painel⁸. Estas descobertas mostram que se faz necessária uma autoridade que monitore o processo e um maior comprometimento das instituições para implementar os mecanismos de *enforcement*.

1.1 - Muito do direito internacional e da política internacional foca-se nas interações interestatais, mas a natureza transnacional da problemática ambiental mostra

⁵ As 3 instituições bilaterais, de acordo com HUNTER, 2005, são: the Japan Bank for Investment Cooperation's Compliance; the Environment Development Canada's Compliance Officer; the US Overseas private Investment Corporation's ombudsman.

⁶ HUNTER, 2005.

⁷ HUNTER, 2005.

⁸ CLARK, D.; FOX, J. & TREACLE, K, 2003.

que a influência das instituições financeiras internacionais é de fundamental importância para a governança internacional do tema.

Dado o papel limitado do direito internacional em atingir legislações domésticas na matéria do meio ambiente, pois muitos países não possuem um sistema adequado de legislação ambiental e outros instrumentos para garantir a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos, talvez um dos desenvolvimentos recentes mais promissores no comportamento das instituições financeiras internacionais tenha sido a adoção voluntária de uma série de *standards* para o gerenciamento ambiental dos projetos que elas financiam.

Estes códigos de conduta (*standards*) são importantes precisamente porque o direito internacional ainda é falho em controlar o impacto ambiental de projetos financiados por instituições financeiras internacionais dentro dos países.

O Banco Mundial, criado na ordem de Brettons Woods no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, praticamente circunscreveu sua atenção à reconstrução durante as suas duas primeiras décadas de existência, até que finalmente se voltou para o financiamento do desenvolvimento.

Atualmente, o Banco Mundial é a instituição financeira com o maior número de países membros, além de ser a principal instituição de financiamento multilateral para o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. É, também, uma das principais instituições geradoras de informação e conhecimento sobre temas e questões relacionados a desenvolvimento no mundo.

As políticas e procedimentos operacionais do Banco Mundial são importantes na medida em que influenciaram outras instituições financeiras a adotarem *standards* semelhantes. A adoção destes *standards* deve, ao menos em tese, ajudar na proteção internacional do meio-ambiente.

Cabe lembrar que a participação da sociedade civil aumenta a sustentabilidade dos projetos. O Banco Mundial elaborou suas próprias concepções de participação e o Painel de Inspeção mostra-se como um modelo de abordagem participativa que procura legitimar as políticas e ações do Banco em prol do desenvolvimento sustentável.

Este trabalho busca apontar a experiência da participação pública na avaliação de projetos financiados pelo Banco Mundial, buscando enquadrar tais projetos no contexto da política ambiental global.

Em que medida o Painel de Inspeção do Banco Mundial fortalece, ou não, a proteção do meio ambiente? Qual sua eficácia no gerenciamento dos projetos? Qual seu

grau de independência? Qual a dimensão social de um mecanismo de *enforcement* como este?

Por meio de tais questões, procura-se observar como a existência do Painel de Inspeção do Banco Mundial pode, ou não, contribuir para o fortalecimento da Política Ambiental Global.

O trabalho foi dividido em 3 capítulos. O primeiro trata da revisão da literatura, buscando estabelecer um referencial teórico sobre política ambiental global. O segundo discorre sobre o Banco Mundial, sua estrutura, suas políticas e procedimentos operacionais e, finalmente, sobre o Painel de Inspeção. O terceiro trata do caso mais recente envolvendo o Brasil que chegou até o Painel de Inspeção. Na conclusão tento argumentar que um mecanismo como Painel é importante sim, mas poderia ser melhor utilizado para que realmente ajudasse a fortalecer a proteção do meio ambiente. Em anexo encontra-se o relatório final do Painel de Inspeção sobre o Projeto de Biodiversidade do Paraná e um sumário dos casos que chegaram até o Painel de Inspeção.

CAPÍTULO 1

Política Ambiental Global

A política global hoje está ancorada não apenas em conceitos geopolíticos tradicionais que envolvem assuntos militares e de segurança, mas também uma grande diversidade de assuntos econômicos e sociais. A proteção do meio ambiente encontra-se entre o número crescente de assuntos transnacionais que atravessam as jurisdições territoriais e demandam a cooperação internacional para sua resolução efetiva.

O uso e a proteção da flora e fauna historicamente tem sido assunto de legislações nacionais, refletindo o desejo dos Estados de permanente soberania sobre seus recursos naturais. Entretanto, apesar dos interesses e egoísmos nacionais, o meio ambiente também tem sido assunto de cooperação internacional.

A temática ambiental, apesar de estar presente na agenda política internacional desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, ganhou força a partir do final dos anos 80 e projeção global com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, no Rio de Janeiro.

A Declaração de Estocolmo de 1972 foi o primeiro esforço aceito por grande parte da comunidade internacional para solidificar conceitos e princípios, incluindo a importância de integrar meio-ambiente e desenvolvimento, de reduzir ou eliminar a poluição, e de controlar o uso de recursos renováveis e não-renováveis. Sem utilizar o termo, ela ajudou a preparar terreno para o subsequente conceito de desenvolvimento sustentável. Estocolmo promoveu, pela primeira vez, a nível global, a importância do fato ambiental a nível nacional e encorajou o desenvolvimento de políticas também nacionais. Além disso, deu início ao Programa das Nações Unidas de Meio Ambiente, conhecido pela sigla UNEP, e à Convenção do Comércio Internacional de Espécies em Extinção (CITES). Em muitos sentidos, a Declaração de Estocolmo é uma afirmação ambiental mais visionária do que a Declaração do Rio, que viria vinte anos depois⁹.

Deve-se lembrar, no entanto, que, apesar de o conceito de desenvolvimento sustentável ter ganho ímpeto a partir da Declaração de Estocolmo de 1972, ele aparece anteriormente, em eventos como o encontro de *experts* na Suíça em 1971, a Conferência

⁹ HUNTER, 2007, p.464

sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento em Canberra em 1971 e a resolução 2849 (XXVI) da Assembleia Geral da ONU. Em 1987, o Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum) trouxe o conceito para a atenção internacional. E em 1992, na Conferência do Rio, este conceito foi central na Declaração final (e desde então tem sido foco de atenção em todas as questões envolvendo desenvolvimento nos países do Sul).

A Conferência de 1992 constituiu um marco no esforço para a mudança do arcabouço conceitual do temário ambiental e, a Declaração do Rio, apesar de não obrigatória, é reconhecida como reflexo importante do consenso internacional sobre princípios ambientais internacionais. O conceito de desenvolvimento sustentável permeou todas as decisões em 1992. Conhecida como *Earth Summit*, ela alcançou um êxito notável e nela foi assentado o princípio fundamental de que o desenvolvimento econômico pode e deve ir de braços dados com a proteção ambiental. Uma economia que pratica o desenvolvimento sustentável adapta e melhora o conhecimento, a organização, a eficiência técnica e a sabedoria.

Resultou da Conferência do Rio a Agenda 21, que emoldurou os passos para uma ação redutora a nível nacional e internacional. A Conferência associou a degradação ambiental à pobreza, atribuiu ao Norte a responsabilidade principal pelos problemas ambientais globais e definiu a necessidade de alocação de recursos financeiros adicionais para o encaminhamento das questões ambientais.

Entretanto, os limites se evidenciaram nas ambigüidades dos tratados emanados da Conferência do Rio, bem como no caráter genérico dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos. Não foram criados mecanismos para transferências significativas de recursos destinados a projetos ambientais. Ademais, esta Conferência não extinguiu as tentativas de transformação da ecopolítica em fator de reafirmação de um *status quo* fundado no poderio dos países desenvolvidos. Essas tentativas se expressam na utilização do discurso ecológico como fator de discriminação comercial¹⁰.

Entre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada em Estocolmo em 1972, e a Conferência do Rio de Janeiro, os fundamentos da discussão foram profundamente alterados. Em Estocolmo, o arcabouço conceitual envolvia as problemáticas demográfica e tecnológica. Meio ambiente e desenvolvimento encontravam-se dissociados. Depois de Estocolmo, uma série de encontros patrocinados pela ONU adensou o temário: Recursos Hídricos (1975); Estabelecimentos Humanos

¹⁰ O 'selo verde' é um exemplo de discriminação deste tipo.

(1976), Desertificação (1977), Fontes Novas ou Renováveis de Energia (1981), além de convenções temáticas específicas, como a de Lançamento de Dejetos por Navios (1972), sobre Espécies da Flora e Fauna Ameaçadas de Extinção (1973) e sobre Direito do Mar (1982), Protocolo de Montreal (1987), entre outros.

Em 2002, em Johannesburgo, na África do Sul, realizou-se o “World Summit on Sustainable Development”, oferecendo a oportunidade, mais aguda, para se entender o desenvolvimento, porém com bases de proteção do meio ambiente. Na ocasião, os participantes travaram um maduro debate a respeito das maneiras práticas de como se conseguir o progresso universal. O resultado foi a Declaração de Johannesburgo para o Desenvolvimento Sustentável. Esta Declaração não é um agrupamento de princípios como era a Declaração do Rio, é antes uma afirmação de comprometimento político e pode ter um papel importante no desenvolvimento do direito e da política ambientais.¹¹ Ela refletiu, de certa forma, o comprometimento dos países com o desenvolvimento sustentável e com a implementação da Declaração do Rio, da Agenda 21 e das Metas do Milênio.

As conferências, tratados e declarações anteriormente citados fazem parte do que se define como Política Ambiental Global. Esta, por sua vez, pode ser dividida em regimes ambientais distintos, porém interdependentes. Três regimes internacionais de alta relevância para o fluxo de matéria e energia global estão em processo de formação desde meados da década de 1980: proteção da camada de ozônio, mudança climática e proteção da biodiversidade. Eles são plenamente representativos da nova densidade da interdependência entre a biosfera e o sistema mundial.¹² Um destaque maior será dado ao Regime Internacional da Biodiversidade.

A Conferência do Rio de 1992 gerou, entre outros documentos, a Convenção de Diversidade Biológica (CDB). Ela pode ser considerada como o pilar dos esforços internacionais para conservar a biodiversidade e é uma tentativa de resposta ampla e multidimensional à questão da biodiversidade que busca uma ponte entre as dimensões naturais e sociais do problema¹³. Ao reconhecer a importância da biodiversidade para a segurança alimentar mundial e para os sistemas da biosfera que sustentam a vida e, consequentemente, para a sobrevivência e prosperidade da humanidade, a CDB busca

¹¹ HUNTER, 2007, p. 209

¹² PORTER e BROWN 1996, GERHING 1994, CHARNOVITZ 1996.

¹³ INOUE, 2007, p. 56

integrar os objetivos da conservação, uso sustentável e repartição justa e equitativa dos recursos genéticos.

A CDB forma, juntamente com outros tratados e convenções, o regime internacional da biodiversidade. Entre estes, encontram-se as “quatro convenções globais conservacionistas”: Convenção de Ramsar, Convenção sobre Patrimônio Mundial, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) e Convenção sobre espécies migratórias (ou Convenção de Bonn).¹⁴ Além destas convenções, pode-se incluir o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança de 2000.

Os resultados da Conferência de 1992 neste início de século XXI estão, ainda, aquém do esperado. De acordo com o *Millennium Ecosystem Assessment*¹⁵, alcançar as metas previstas para 2010¹⁶ exigiria esforços sem precedentes para reduzir a degradação ambiental e, faltando menos de 3 anos para 2010, parece que estas metas não serão atingidas globalmente.

De Estocolmo até o Rio, o período viu um crescimento sem precedentes na preocupação global com o meio ambiente e no aumento do número de instrumentos internacionais que tratam do assunto. Ao mesmo tempo, a maioria dos indicadores de sustentabilidade ambiental estão declinando a uma taxa alarmante. O resultado é que muitos estudiosos estão questionando a efetividade destes instrumentos. Segundo a UNEP¹⁷, ameaçam a sustentabilidade a longo prazo: o uso de recursos renováveis está além da sua capacidade natural de regeneração e, portanto, é insustentável; os gases de efeito estufa ainda estão sendo emitidos a níveis maiores do que a meta acordada na Convenção de Mudança Climática; áreas naturais e a biodiversidade que elas contém estão diminuindo devido à expansão da terra usada para agricultura e para assentamentos humanos; o aumento e a disseminação do uso de produtos químicos para alimentar o desenvolvimento econômico está causando riscos à saúde e contaminação ambiental; os desenvolvimentos globais no setor de energia são insustentáveis; a

¹⁴ INOUE, 2007, p. 28

¹⁵ Segundo o *Millennium Ecosystem Assessment*, alguns passos para reduzir a degradação ambiental são: mudar o pano de fundo econômico dos processos decisórios; melhorar políticas, planejamento e monitoramento; influenciar os comportamentos individuais; desenvolver tecnologias benéficas ao meio-ambiente.

¹⁶ Em 2002, por ocasião da Conferência de Johannesburg, a Conferência das Partes da CDB adotou um Plano Estratégico para a Convenção, contendo uma meta ambiciosa de alcançar, até 2010 uma redução significativa da perda de biodiversidade nos níveis global, regional e nacional. O World Summit on Sustainable Development abraçou esta meta, aumentando seu significado internacional.

¹⁷ UNEP's Global Environmental Outlook Report 2000

urbanização rápida e sem planejamento, particularmente nas áreas costeiras, está ameaçando os ecossistemas adjacentes a elas.

Contudo, embora nenhum regime internacional na área de meio ambiente seja plenamente efetivo, pode-se dizer que eles têm um papel de *soft law*, influenciando políticas públicas e oferecendo enquadramentos para questões no âmbito doméstico.¹⁸

O campo do direito internacional ambiental na sua maior parte não se desenvolveu de uma forma sistemática ou estratégica. Ao contrário, ele se desenvolveu *ad hoc* em resposta a ameaças ambientais específicas. Como resultado, o campo ambiental consiste em um grande número de tratados bi e multilaterais, cada um dizendo respeito a um assunto ambiental regional ou global diferente, e muitos instrumentos de *soft law*, como as declarações de Estocolmo e do Rio, assinadas pela maioria dos países do mundo, mas sem a pretensão de estabelecer regras legais obrigatórias. Um número pequeno, mas crescente, de decisões judiciais ou arbitrais também tem feito menção a assuntos ambientais. Apesar da falta de qualquer instrumento global, uma estrutura geral para estudar direito ambiental internacional existe baseada nos conceitos e princípios que permeiam muitos instrumentos ambientais internacionais.

Começando com a Declaração de Estocolmo de 1972, estudiosos fizeram um esforço considerável para identificar, elaborar e desenvolver conceitos e princípios básicos em direito internacional ambiental. Estes conceitos e princípios vêm de uma grande variedade de fontes, incluindo instrumentos de *soft law* como as declarações de Estocolmo de 1972 e do Rio de 1992, resoluções da Assembleia Geral da ONU, decisões arbitrais como a *Trail Smelter*¹⁹, decisões da Corte Internacional de Justiça, o número crescente de tratados ambientais, etc.

Princípios e conceitos não precisam, no entanto, ser obrigatórios para ter impacto significativo na política internacional ambiental. Embora muitos dos princípios e conceitos dos regimes internacionais ambientais sejam não-obrigatórios, eles continuam tendo um impacto significativo na política ambiental internacional, pois: proporcionam bases para a negociação e implementação de novos e já existentes acordos; provêm regras de decisão para resolver disputas transfronteiriças em matéria ambiental; servem de base para o desenvolvimento e a convergência de legislações nacionais; ajudam a integração do direito ambiental internacional com outros campos como comércio internacional e direitos humanos.

¹⁸ INOUE, 2007, p.40

¹⁹ HUNTER, 2007, p. 464

A formação dos regimes internacionais ambientais pressupõe, também, a existência de algum grau de governança global na área do meio ambiente. Governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.²⁰ Uma boa governança é identificada como um conjunto de normas sociais que incluem, entre outras, o papel do direito, a anti-corrupção e responsabilidade. Estas normas de boa governança constroem o exercício de poder na esfera pública limitando o poder dos governos, e na esfera privada limitando o poder do mercado e o controle corporativo. Estas normas estão concentradas em instituições políticas, mas envolvem também grupos não-governamentais, incluindo a sociedade civil, corporações e empresas, e até mercados. Políticas efetivas requerem que se leve em conta os custos ambientais nas decisões econômicas. Elas são mais efetivas quando são consistentes com os valores culturais comunitários e as idéias abstratas, implícitas ou explícitas, do que é bom ou ruim para a sociedade.²¹

Nesse sentido, considero de grande importância a Convenção Aarhus de 1998, sobre Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Temas Ambientais. Considero a falta de participação pública como uma das causas indiretas da degradação ambiental e a informação como uma ferramenta para protegê-la. Regimes efetivos causam mudanças no comportamento dos atores, nos seus interesses, ou nas políticas e performances das instituições de forma a contribuir para o gerenciamento positivo do problema-alvo²² e, para que os regimes internacionais ambientais tenham maior efetividade, é necessário que não somente os Estados e as instituições internacionais participem ativamente na sua implementação e na sua fiscalização, mas que também a sociedade civil participe plenamente, inclusive com mudanças de mentalidade e de comportamento.

Segundo Porter e Brown²³, o caráter distintivo da política ambiental, em relação às áreas de segurança e economia, é a importância crucial da opinião pública e das ONGs. Sem o esforço transnacional (principalmente por parte das ONG's e da mídia) para trazer atenção pública para as conferências anteriormente citadas, elas provavelmente não mudariam as práticas dos governos. O papel das ONG's na implementação das

²⁰ ROSENAU, 2000, p. 1576

²¹ ZAELKE, 2005, p. 37

²² YOUNG, 1999

²³ 1998, p. 19

conferências tem sido identificado como crucial para a implementação das agendas delas oriundas.²⁴ E elas ajudam a monitorar os governos e as organizações governamentais internacionais no cumprimento dos compromissos assumidos na conferência. Ademais, a função da comunicação nas relações internacionais é importante, já que dela depende que a opinião internacional perceba plenamente os problemas que ameaçam a própria sobrevivência da humanidade, cuja solução não pode ser encontrada sem uma coordenação entre os países.²⁵

A degradação ambiental é um problema real e que ameaça a humanidade como um todo, pois dependemos dos ecossistemas para nossa sobrevivência e fazemos usos econômicos do meio ambiente diretamente (alimentação, agricultura, saúde e turismo). Estamos na sexta grande onda de extinções da história geológica. No entanto, diferentemente das extinções prévias, esta é causada pelo ser humano e, de certa forma, controlada por ele.²⁶ Segundo o World Resources Institute, as principais causas degradação ambiental são: destruição dos habitats naturais, espécies invasoras, super exploração de espécies animais e vegetais, poluição, mudança climática global, agricultura e desmatamento.

Apesar da proteção do meio-ambiente ser reconhecida como uma preocupação comum da sociedade internacional pela Declaração do Rio, os principais direitos e responsabilidades sobre a conservação da biodiversidade estão no nível nacional. Em coordenação com políticas domésticas, a ação internacional pode ter um papel importante para assegurar a conservação.

Soberania x Proteção do Meio Ambiente

O Tratado de Westfalia, de 1648, restabeleceu a paz na Europa, propiciou o triunfo da igualdade jurídica dos Estados e os elevou ao patamar de únicos atores nas políticas internacionais. Foi consagrado o modelo da soberania externa absoluta e iniciou-se uma ordem internacional protagonizada por nações com poder supremo dentro de fronteiras territoriais estabelecidas.

Quando se fala em proteção internacional do meio ambiente, ganha relevo o tema da soberania. O conceito clássico de soberania, sistematizado por Jean Bodin no século

²⁴ SCHECHTER, 2001, p. 206

²⁵ UNESCO, 1983, p. 56

²⁶ HUNTER, 2007, p. 1011

XVI e reafirmado pelo Tratado de Westfalia, ainda encontra eco nos dias atuais. No entanto, o intenso relacionamento entre os Estados e a importância crescente da problemática ambiental trazem a necessidade da rediscussão do conceito na realidade atual. O ecossistema planetário está em perigo e sua proteção requer modificações nas interpretações tradicionais de soberania estatal.²⁷ A problemática envolvida – aquecimento global, chuvas ácidas, redução na camada de ozônio, poluição de águas oceânicas, desmatamento e desertificação, destruição de patrimônios genéticos – é diretamente global. As fronteiras e as soberanias surgem como artifícios impostos do exterior. Muitos assuntos requerem inclusive a cooperação de países que dividem fronteiras.

Hoje, sob o impacto da globalização, há uma relativização do conceito de soberania e o campo do direito ambiental foi um dos quais, ao lado do direito humanitário, se fez sentir de maneira mais evidente os novos limites impostos à soberania estatal.²⁸ Deve-se perguntar, ademais, se a soberania do Estado-nação permanece intacta enquanto a autonomia do Estado se alterou, ou se os Estados realmente encontram uma diminuição de sua soberania face à globalização das políticas ambientais.

A emergência do Estado-Nação moderno e a incorporação de todas as civilizações no sistema interestatal originaram um mundo organizado e dividido entre os domínios interno e externo. Há, no entanto, a interpenetração entre as jurisdições internacional e nacional no âmbito de proteção do meio ambiente.

As normais internacionais ambientais criam uma restrição à soberania no seu sentido clássico. Atualmente, o Estado soberano parece dever cada vez mais satisfações no que concerne às suas decisões, não só à sua população, mas também a outros Estados soberanos e a instituições internacionais.

Alguns Estados usam como justificativa seu direito interno para descumprirem com tratados internacionais ambientais, mas pode-se dizer que essa justificativa é, no mínimo, infundada. As duas Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados (1969 e 1986) proíbem que uma parte invoque dispositivo de seu direito interno para tentar justificar o descumprimento de um tratado.

Sob a alegação de preservar a soberania nacional, muitos Estados deixam de cumprir as normas internacionais. Permanece, portanto, o questionamento sobre como

²⁷ INOUE, 2007, p. 91

²⁸ SARAIVA, 2001, p. 158

constrangí-los a tomar as ações necessárias no âmbito interno. As iniciativas no plano internacional não podem ser separadas da adoção e do aperfeiçoamento de medidas internas de implementação em nível nacional, pois destas depende a evolução da própria proteção internacional do meio ambiente.

A consolidação de um novo paradigma marcado pela preponderância da proteção ambiental necessita ainda da recepção, por parte dos Estados, da doutrina internacionalista que, por sua vez, prescinde, para ter plena eficácia, da formal aceitação da competência dos órgãos internacionais de monitoramento. O problema que se coloca é que essa decisão decorre do real comprometimento político em relação à excelência da matéria.

O ponto vulnerável da defesa global do meio ambiente é, pois, a falta de um poder executivo que possa proporcionar sua efetiva observância, inclusive mediante intervenções no poder soberano de Estados nacionais, se necessário for. Como em muitos casos a proteção ambiental teria que se impor à revelia dos governos nacionais, é preciso rever a proibição de intervenções prevista pelo direito internacional.²⁹

A dificuldade que se coloca na esfera da proteção internacional do meio ambiente, no entanto, é superar o discurso construído pelos parâmetros normativos e realizá-los na prática. Fica a pergunta sobre como afastar a soberania da tradição westifaliana e assumir a direção grocio-kantiana, refletida na política externa fundada no direito internacional, constituindo-se o poder como reflexo da busca por interesses coletivos.

A comunidade internacional hoje é formada de Estados soberanos – não há um governo central e uma forma unitária de governança global não é provável. Portanto, a coordenação e a integração entre as instituições e os governos é necessária.

²⁹ TRINDADE, 2002, p. 213

CAPÍTULO 2

O Banco Mundial³⁰

O Banco Mundial é uma agência do sistema das Nações Unidas, fundada em 1944 por uma conferência de representantes de 44 governos em Bretton Woods, New Hampshire, EUA, e que tinha como missão inicial financiar a reconstrução dos países devastados durante a Segunda Guerra Mundial. O trabalho de reconstrução permanece como um enfoque importante do Banco Mundial devido aos desastres naturais, emergências humanitárias e necessidades de reabilitação pós-conflitos, mas atualmente a principal meta do trabalho do Banco Mundial é a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento.

O Banco Mundial reconheceu o efeito adverso de empréstimos para o desenvolvimento e condicionou os empréstimos de forma que o desenvolvimento financiado por ele seja ecologicamente correto. Fez reformas criando em 1973 um Departamento de Assuntos Ambientais para fazer estudos dos impactos ambientais de projetos financiados pelo Banco. Em 1989, adotou o *Operational Directive on Environmental Assessment*, que foi revisado em 1991. E, apesar das críticas, o Banco Mundial destina mais recursos financeiros para assuntos ambientais do que qualquer outra organização internacional. Além disso, o Banco provê significativa ajuda ambiental técnica e legal para países em desenvolvimento.

Atualmente, sua missão principal é a luta contra a pobreza através de financiamento e empréstimos aos países em desenvolvimento. Seu funcionamento é garantido por quotas definidas e reguladas pelos países membros. É composto por 185 países membros e tem sede em Washington DC, EUA.

O Banco Mundial é administrado por representantes de cada um de seus países membros. Os dois órgãos que tomam as decisões mais importantes sobre políticas são a Junta de Governadores e a Diretoria Executiva.

³⁰ www.worldbank.org

Deve-se saber distinguir o Banco Mundial do Grupo Banco Mundial. O Banco Mundial propriamente dito é composto pelo BIRD e pela AID, que são duas das cinco instituições que compõem o Grupo Banco Mundial.

Grupo Banco Mundial

As cinco instituições estão estreitamente relacionadas e funcionam sob uma única presidência. São elas:

- BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

O BIRD proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. O poder de voto de cada país-membro está vinculado às suas subscrições de capital, que por sua vez estão baseadas no poder econômico relativo de cada país. O BIRD levanta grande parte dos seus fundos através da venda de títulos nos mercados internacionais de capital. Juntos, o BIRD e a AID formam o Banco Mundial.

- AID - A Associação Internacional de Desenvolvimento

Desempenha um papel importante na missão do Banco que é a redução da pobreza. A assistência da AID concentra-se nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. A AID depende das contribuições dos seus países membros mais ricos - inclusive alguns países em desenvolvimento - para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros.

- IFC- Corporação Financeira Internacional

A IFC promove o crescimento no mundo em desenvolvimento mediante o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas. Em parceria com investidores privados, a IFC proporciona tanto empréstimos quanto participação acionária em negócios nos países em desenvolvimento.

- AMGI - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

AMGI ajuda a estimular investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento por meio de garantias a investidores estrangeiros contra prejuízos causados por riscos não comerciais. A AMGI também proporciona assistência técnica para ajudar os países a divulgarem informações sobre oportunidades de investimento.

- CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

O CIADI proporciona instalações para a resolução- mediante conciliação ou arbitragem - de disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e os seus países anfitriões.

Políticas e Procedimentos Operacionais³¹

As chamadas '*safeguard policies*' do Banco Mundial têm o objetivo de evitar, mitigar ou minimizar efeitos sociais e ambientais adversos dos projetos financiados pelo Banco. Os países tomadores de empréstimos são encorajados a adotar e a implementar sistemas que atinjam estes objetivos e, ao mesmo tempo, garantir que os recursos destinados ao desenvolvimento sejam usados de forma transparente e eficiente para atingir os resultados desejados.

A efetividade das '*safeguard policies*' depende da extensão com que são cumpridas. Apesar delas, o Banco raramente suspendeu empréstimos devido a preocupações ambientais e muitos projetos regularmente fracassam em cumprir as condições impostas para que o empréstimo fosse aprovado.³²

Estas políticas são:

-Estudos de Impacto Ambiental:

Ajudar a garantir a integridade e a sustentabilidade dos investimentos; apoiar a integração dos aspectos ambientais e sociais dos projetos com o processo de tomada de decisão.

-Habitats Naturais:

Promover o desenvolvimento sustentável apoiando a proteção, a conservação, a manutenção e a reabilitação de habitats naturais e de suas funções.

-Manejo de Pragas:

³¹ THE WORLD BANK OPERATIONAL MANUAL, 2005.

³² SHIHATA, 2000, p. 207

Minimizar e manejar os riscos ambientais e de saúde associados ao uso de pesticidas; promover e apoiar um manejo de pragas seguro, eficiente e ambientalmente correto.

-Reassentamentos Involuntários:

Evitar ou minimizar o reassentamento involuntário e, quando isto não for possível, ajudar as pessoas a melhorar ou, ao menos, restaurar suas habitações e modos de vida aos níveis anteriores ao reassentamento ou ao início da implementação do projeto.

-Povos Indígenas:

Esboçar e implementar projetos de modo que os povos indígenas recebam benefícios sociais e econômicos, não sofram efeitos adversos durante o desenvolvimento dos projetos, e que haja respeito pela sua dignidade, seus direitos humanos e sua especificidade cultural.

-Florestas:

Perceber o potencial das florestas para reduzir a pobreza de forma sustentável; integrar as florestas eficientemente no desenvolvimento econômico sustentável; proteger os ecossistemas globais e locais e o valor das florestas.

-Propriedade Cultural:

Ajudar na preservação de recursos físicos culturais e evitar sua destruição ou que sofram danos. Recursos físicos culturais incluem: sítios arqueológicos, paleontológicos, históricos e sagrados, incluindo cemitérios e sítios de valor natural único.

-Segurança de Represas:

Assegurar a qualidade e a segurança na construção de novas represas e na reabilitação de represas que já existem; cuidar de atividades que possam ser afetadas pela existência de uma represa.

O Painel de Inspeção³³

O Painel de Inspeção é um organismo independente, criado em 1993 por uma resolução da Diretoria Executiva do Banco. Seu objetivo fundamental é dar voz aos cidadãos que considerem que eles próprios ou seus interesses foram ou podem ser prejudicados por um projeto financiado pelo Banco Mundial, e garantir que o Banco está seguindo suas políticas e procedimentos operacionais na implementação dos projetos.

³³ Inspection Panel procedures: www.worldbank.org

O Painel de Inspeção é composto por 3 membros que são indicados pela Diretoria para períodos de 5 anos (não-renováveis). Para garantir a independência, os membros do Painel não podem ter servido a qualquer instituição do Grupo Banco Mundial nos 2 anos anteriores à sua indicação. Os membros também não podem trabalhar para o Banco novamente após terem feito parte do Painel de Inspeção.

As queixas podem ser feitas por qualquer parte afetada (desde que não seja um indivíduo isolado), no território do país tomador do empréstimo, onde o projeto está sendo colocado em prática. Também podem apresentar queixas os representantes locais da parte afetada, a Diretoria Executiva do Banco ou, em alguns casos, qualquer um dos diretores executivos. Numa tentativa deliberada de limitar o papel das ONGs, representantes não-locais podem apresentar queixas em nome das partes afetadas somente em casos excepcionais onde não existe uma representação adequada no local.³⁴

As reclamações devem ser feitas por escrito e devem explicar como os interesses das partes afetadas foram, ou estão na iminência de serem, diretamente atingidos pelo fracasso do Banco em seguir suas políticas e procedimentos operacionais no que diz respeito ao esboço, à avaliação e/ou à implementação de um projeto financiado pelo Banco. O reclamante deve demonstrar que esgotou outros recursos antes de apresentar uma queixa ao Banco.

Ao receber um pedido de inspeção que não esteja fora do alcance da autoridade do Painel³⁵, ele registra a queixa, notifica o demandante e a Diretoria Executiva, e envia uma cópia da reclamação para a gerência administrativa do Banco, que tem 21 dias para responder. O Painel então tem 21 dias para revisar a resposta da gerência e fazer uma recomendação à Diretoria Executiva confirmando (ou não) se a queixa apresentada justifica uma investigação completa.

A Diretoria Executiva tem autoridade exclusiva para autorizar ou negar a investigação. Apesar de isso ter levado a uma politização significativa do processo envolvido no funcionamento do Painel nos primeiros anos, desde as mudanças feitas em 1999 a Diretoria apoiou todas as recomendações do Painel para que investigações

³⁴ HUNTER, 2005.

³⁵ Vários tipos de reclamação estão fora da jurisdição do Painel de Inspeção: ações que não são responsabilidade do Banco; relativas a decisões de aquisição; apresentadas após a data final do empréstimo ou após 95% do empréstimo ter sido feito; ou assuntos já apresentados ao Painel, a menos que sejam justificados por novas evidências.

fossem feitas³⁶. Uma vez que a investigação é autorizada, o Painel passa a ter amplos poderes de investigação, incluindo acesso ao *staff* do Banco. Membros da sociedade civil também podem fornecer ao Painel informações suplementares relevantes para a queixa feita. Após a investigação, o Painel faz um relatório avaliando se o Banco está em concordância com suas políticas e procedimentos operacionais. Em até 6 semanas, a Administração deve submeter à Diretoria Executiva um relatório e recomendações como resposta às conclusões do Painel. O Relatório do Painel, as recomendações da gerência administrativa e a decisão da Diretoria³⁷ são tornados públicos 2 semanas após a consideração da Diretoria.

O Painel é uma entidade transnacional incrustada em uma instituição multilateral. Tem demonstrado ser um órgão extraordinariamente equilibrado e autônomo. Apesar dos seus limites, é uma das mudanças políticas de âmbito institucional mais tangíveis em resposta a quase duas décadas de críticas de ambientalistas e de defensores dos direitos humanos³⁸. Um dos maiores limites à ação do Painel de Inspeção talvez seja a necessária aprovação prévia de investigações recomendadas pelo Painel de Inspeção por parte da Diretoria Executiva, ou seja, a subordinação de uma instância teoricamente independente a uma instância política.

³⁶ Antes de 1999, a Diretoria Executiva frequentemente rejeitava as recomendações do Painel de Inspeção para que uma investigação fosse feita, decidindo, ao invés disso, adotar 'planos de ação' que a Administração do Banco havia preparado em resposta às queixas. Segundo HUNTER, a aprovação prévia dos 'planos de ação' significava que as queixas não eram avaliadas corretamente e que a implementação destes 'planos de ação' não era monitorada adequadamente.

³⁷ Desde 2000, a Diretoria Executiva aprovou todas as investigações recomendadas pelo Painel de Inspeção.

³⁸ BARROS, 2001, p. 37

CAPÍTULO 3

Até dezembro de 2007, o Painel de Inspeção do Banco Mundial havia recebido 52 queixas, todas relativas a projetos financiados pelo banco em países subdesenvolvidos e/ou em desenvolvimento. A pesquisa vai analisar o caso mais recente envolvendo o Brasil que chegou até o Painel (são 5 casos no total, dos quais apenas em 2 foi recomendado pelo Painel que houvesse investigação).

O objetivo é verificar se a tematização deste caso coincide com aquilo que é defendido pelo Banco em relação às suas políticas e procedimentos operacionais, além de verificar se o caso encaixa-se no estabelecimento de proposições e mecanismos que visam a prevenir ou a remediar a degradação ambiental.

O pedido de investigação sobre o Projeto de Biodiversidade do Paraná foi o quadragésimo primeiro apresentado ao Painel. Sua análise pode contribuir para uma melhor compreensão do potencial e limitações do Painel de Inspeção como instrumento para aumentar a transparência e a responsabilidade social do Banco Mundial.

Em julho de 2006, o Painel de Inspeção recebeu um pedido de inspeção relativo ao Projeto de Biodiversidade do Paraná, financiado pela GEF (Global Environmental Facility)³⁹. O pedido foi submetido ao painel por uma ONG do Paraná, que pediu para que seu nome e os nomes dos requerentes fossem mantidos em sigilo.

O Painel esteve no Brasil em 2006 e, durante a visita, observou que a proposta do Banco para conduzir uma revisão técnica e a proposta do governo do Paraná para reorientar as direções estratégicas e as atividades do projeto gerou um diálogo construtivo entre as autoridades do governo, os requerentes e o *staff* do Banco a respeito de possíveis mudanças na implementação do projeto.

No mesmo ano, o relatório do Painel foi levado à Diretoria Executiva do Banco, afirmando que não havia sido ainda tomada uma decisão sobre a necessidade (ou não) de investigação. Em fevereiro de 2007, o relatório final do Painel sobre o caso não

³⁹ Em 1991, a *Global Environmental Facility* (GEF) tornou-se operacional em uma base de experimentação temporária de 3 anos, e foi reestruturada em 1994 com uma base permanente. A GEF é implementada pelo Banco Mundial, pela UNEP (United Nations Environment Programme) e pelo UNDP (United Nations Development Programme). O Banco Mundial tem as funções de administrar a GEF, um *trust-fund*, e tem a responsabilidade para projetos de investimento. O objetivo é dar financiamento adicional para projetos em países em desenvolvimento em 4 áreas: redução das emissões de gases de aquecimento global, proteção da biosfera, proteção de águas internacionais e proteção da camada de ozônio.

recomendou que fosse feita uma investigação. Essa recomendação foi aprovada pela Diretoria Executiva.

O Projeto

O Paraná originalmente tinha a maior parte de sua área coberta pela extensão sul da Mata Atlântica, com a conífera *Araucária angustifolia* misturada a outros tipos de árvores. A presença da *Araucária* é um indicativo da fertilidade do solo (no Paraná encontram-se alguns dos melhores solos para a agricultura do País, e grande parte da floresta original foi convertida em plantações, fazendo com que a sustentabilidade da floresta nativa se perdesse). Além disso, essa e outras árvores têm valor econômico como madeira.

O Paraná desenvolveu um programa para plantar pinheiros nativos da América do Norte, que crescem mais rapidamente que os originais da região. Eles tornaram-se espécies invasoras, prejudicando a biodiversidade original dos ecossistemas nativos. O resultado foi uma crise da biodiversidade no estado – restava apenas 0,8% da floresta de araucárias original em 2001, em fragmentos relativamente pequenos e isolados.

O Projeto propõe apoiar a conservação da biodiversidade, o uso e o manejo sustentáveis dos recursos naturais dos corredores de biodiversidade restantes, designar e implementar um modelo para melhorar a conservação da biodiversidade no território do estado. Os quatro componentes do projeto são: educação e qualidade; manejo da biodiversidade; controle e proteção; administração do projeto.

O pedido feito ao Painel de Inspeção direcionava-se primeiramente ao segundo componente do Projeto: o manejo da biodiversidade. As atividades relacionadas à biodiversidade incluíam a incorporação de vegetação natural nos corredores ecológicos através do estabelecimento de áreas protegidas, públicas e privadas, para aumentar a conectividade dos fragmentos e áreas protegidas existentes e restaurar áreas degradadas.

Após o envolvimento do Painel de Inspeção, o Projeto agora inclui o financiamento de subprojetos de biodiversidade, a participação de ONGs na implementação dos subprojetos e mudanças na secretaria estadual do meio ambiente para promover um sistema de monitoramento e de *enforcement* mais eficaz.

O pedido de inspeção

Os reclamantes afirmavam ser positiva a aprovação do Projeto, pois ele inicialmente destinava-se a preservar a biodiversidade em áreas ameaçadas. No entanto, alegavam que mudanças feitas durante a sua implementação resultaram em modificações nas atividades do Projeto, que dificultariam os objetivos originais e piorariam a situação, intensificando a perda de biodiversidade. Acreditavam que o foco do Projeto havia mudado e que as atividades planejadas para proteger as últimas áreas naturais preservadas não estavam sendo implementadas. E argumentavam ser necessária uma revisão das atividades do Projeto.

No pedido, também se argumentava que devido ao desmatamento ilegal e à implantação de monoculturas em terras agricultáveis, a destruição de áreas protegidas está ocorrendo rapidamente. Nesse sentido, os reclamantes acreditavam que o Projeto deveria trabalhar diretamente com os donos destas áreas.

A resposta dada ao Painel pela gerência administrativa do Banco Mundial diz que o estabelecimento os corredores ecológicos foi escolhido após outras opções terem sido consideradas, que os recursos financeiros foram utilizados de acordo com o Projeto aprovado pelo Banco, que a implementação das atividades do Projeto estava de acordo com os planos aprovados e que o Projeto estava trabalhando com os fazendeiros nos assuntos relativos à biodiversidade, ajudando a estabelecer áreas protegidas e identificando incentivos para a conservação da biodiversidade.

A gerência concordou em fazer uma revisão técnica do Projeto e das condições da biodiversidade no Paraná. Ao mesmo tempo, o governo do estado preparou uma proposta de reorientação das atividades do Projeto para responder às preocupações dos reclamantes.

Antes da recomendação final para que não fosse feita uma investigação, o Painel visitou o Brasil duas vezes e observou um incremento do diálogo entre governo e reclamantes, assim como medidas sendo tomadas para aumentar a capacidade de *enforcement* do governo no que diz respeito à legislação nacional e estadual em matéria de meio ambiente.

Análise

Focar apenas nas ameaças diretas à degradação ambiental, como a exploração comercial ou a agricultura, pode levar a desconsiderarmos as causas indiretas da degradação. Estas causas incluem: crescimento populacional e migrações, pobreza, dívidas externas e políticas de ajuste macroeconômicas, políticas nacionais que provêm subsídios ou outros incentivos para o consumo insustentável dos recursos, e o fracasso em reconhecer ou valorar os benefícios públicos do meio-ambiente.

O pedido de inspeção feito ao Painel desconsidera estas causas indiretas e deixa de prestar atenção a um ponto importante do Projeto: a educação. Ao mesmo tempo, em seu relatório final o Painel também perdeu a oportunidade de fazer recomendações a respeito deste ponto crucial para a conservação da biodiversidade.

Apesar de não recomendar à Diretoria Executiva que fosse feita uma investigação, o Painel certificou-se que as políticas e procedimentos operacionais do Banco estavam sendo cumpridos e que modificações no Projeto seriam feitas, aumentando a participação da sociedade civil por intermédio das ONGs. Cabe lembrar que, neste caso, a participação de ONGs foi o fator que permitiu que esta queixa chegasse até o Painel.

Segundo a UNEP, o estabelecimento de corredores ecológicos e de áreas protegidas não é suficiente para preservar a biodiversidade. No caso específico do Paraná, onde mais de 90% da vegetação nativa foi destruída, deve-se concordar com o argumento dos reclamantes que aparece no pedido de inspeção: eles sustentam que mesmo com o estabelecimento destas áreas, não há garantias de que terão uma biodiversidade significativa.

Apesar da gerência administrativa do Banco argumentar que se estava trabalhando com os donos das terras para ajudar a estabelecer áreas protegidas e incentivos à conservação e, ao contrário, os requerentes argumentarem que isto não estava sendo feito, deve-se ser realista. Os incentivos devem ser, antes de tudo, econômicos. Enquanto uma floresta tiver maior valor sendo derrubada do que permanecendo intacta, ela continuará sendo derrubada. As pessoas devem receber educação e informação, mas o maior incentivo para que donos de terras conservem a vegetação original é econômico. Deve-se, portanto, buscar o desenvolvimento sustentável dessas áreas e formas de torná-las lucrativas sem a necessidade de desmatamento.

A conscientização do impacto que a humanidade está tendo no meio ambiente aumenta a cada dia, assim como sua importância na agenda de empresas e governos do

mundo todo. Uma população crescente com padrões de vida cada vez mais altos gera mais demanda sobre os recursos de que dispomos. A questão essencial que devemos confrontar nos próximos 20 anos é: como a comunidade global pode utilizar melhor, tanto econômica quanto ambientalmente, os recursos de que dispomos? A solução pode estar em formas de melhor gestão e administração, novas tecnologias, incremento das regulamentações em nível nacional e internacional, e muitas outras.

CONCLUSÃO

Avaliar o impacto do Painel de Inspeção é desafiador e traçar um vínculo causal entre sua existência e o aumento do cumprimento das ‘*safeguard policies*’ do Banco Mundial é algo que necessita de mais estudos e, talvez, uma análise mais detalhada dos casos que chegaram até o Painel, assim como o acompanhamento dos projetos antes, durante e depois do pedido de inspeção. Muitos projetos continuam a não aplicar totalmente essas políticas de salvaguarda mesmo havendo a possibilidade de serem investigados e de terem seu financiamento cancelado. Não tenho, portanto, a pretensão de apresentar conclusões fechadas, mas de procurar destacar algumas questões a respeito do funcionamento do Painel e de sua relação com a Política Ambiental Global.

Desde a Conferência de Estocolmo de 1972, novos e diversificados problemas ambientais emergiram. Para tratar destes problemas, por um lado as instituições multilaterais receberam novas funções, e por outro novas instituições multilaterais ambientais foram criadas. Existem, porém, problemas a serem apontados com relação à governança internacional ambiental pelas instituições multilaterais. Em primeiro lugar, não há ligação entre as diferentes instituições na *policy-making* e na sua implementação, apesar de estarem tratando de problemas comuns e relacionados entre si. Tratados e regimes diferentes foram concluídos ou estabelecidos para diferentes setores do meio ambiente, e eles não tratam de assuntos no contexto onde os setores se cruzam ou são variados. Em segundo, há funções que se sobrepõem ou conflitam, e coordenação insuficiente entre diferentes instituições. Em terceiro, não há uma instituição poderosa e competente cujos mandatos ou ordenações estejam diretamente relacionados à governança ambiental global. E em último lugar, as instituições multilaterais ambientais não apreenderam as iniciativas de numerosos atores, incluindo ONG’s e corporações, na *policy-making* e sua implementação⁴⁰.

Considerando as décadas de omissão e negligência do Banco Mundial em relação aos danos sociais e ambientais causados pelos projetos financiados, a criação do Painel de Inspeção é vista como uma das principais vitórias da sociedade civil internacional relativas às políticas das instituições financeiras multilaterais, após intensa mobilização e pressão de redes de ONGs e movimentos sociais de vários países.⁴¹ Ao mesmo tempo, dada a inexistência de uma instituição cujos mandatos ou ordenações estejam

⁴⁰ IWAMA, pág. 15-16

⁴¹ BARROS, 2001, p. 21

diretamente relacionados à governança ambiental global, a possibilidade de participação pública no monitoramento dos impactos sociais e ambientais dos projetos financiados pelo Banco é importante para o fortalecimento da Política Ambiental Global.

ONGs lideraram campanhas pela criação de instrumentos como o Painel de Inspeção e têm um papel central na implementação e *enforcement* não apenas das ‘*safeguard policies*’ do Banco Mundial, mas também das leis ambientais internacionais. Segundo a UNEP, além do papel das ONGs, para fortalecer o direito internacional ambiental é necessário encorajar a ação internacional para tratar de lacunas e fraquezas no direito internacional ambiental existente, responder a novos desafios ambientais, promover aconselhamento legal para o desenvolvimento ou fortalecimento de acordos ambientais regionais ou globais, assistir aos governos (especialmente nos países em desenvolvimento e nos com economia em transição) no desenvolvimento de instrumentos legais, desenvolver e promover o desenvolvimento de instrumentos de *soft-law*.

Em minha opinião, igual importância tem que ser dada à promoção do acesso à informação sobre direito ambiental, para aumentar o nível de conhecimento mundialmente e para prover com a informação necessária os atores diretamente envolvidos no desenvolvimento, na implementação e no *enforcement* das legislações domésticas, pois, como dito no capítulo 1, considero a falta de participação pública como uma das causas indiretas da degradação ambiental e a informação como uma ferramenta para protegê-la e, para que os regimes internacionais ambientais tenham maior efetividade, é necessário que não somente os Estados e as instituições internacionais participem ativamente na sua implementação e na sua fiscalização, mas que também a sociedade civil participe plenamente.

As políticas internacionais para promover o desenvolvimento sustentável, particularmente em países em desenvolvimento, são implementadas com sucesso se têm apoio financeiro e tecnológico adequado. As instituições, entre elas o Banco Mundial, devem garantir que projetos que elas financiam sejam consistentes com as exigências internacionais do país, sejam elas obrigatórias ou não. Nesse sentido, o Painel de Inspeção mostra-se importante por dois motivos: permite que projetos financiados pela maior instituição financeira internacional sejam monitorados com transparência e promove o cumprimento de exigências internacionais ambientais.

No entanto, um dos maiores limites à ação do Painel de Inspeção - a necessária aprovação prévia de investigações recomendadas pelo Painel de Inspeção por parte da

Diretoria Executiva, ou seja, a subordinação de uma instância teoricamente independente a uma instância política – mostra-nos que talvez a transparência e a independência do Painel estejam aquém do esperado. O Painel de Inspeção é um instrumento potencialmente valioso para a ação crítica de comunidades afetadas por projetos financiados pelo Banco Mundial e, portanto, é fundamental que sua independência seja garantida, contando inclusive com mais recursos financeiros e consultores especializados.

É necessário aumentar a transparência e a circulação de informações acerca do Painel de Inspeção e dos pedidos de investigação. Documentos como as respostas da gerência aos pedidos de investigação, recomendações e outros documentos do Painel, bem como decisões da Diretoria Executiva, devem ser traduzidos para o idioma dos requerentes. Ademais, as diretrizes operacionais do Banco devem ser traduzidas para os principais idiomas dos países onde atua, com a preparação de resumos sobre o seu conteúdo em linguagem acessível.⁴²

⁴² BARROS, 2001, p. 116

BIBLIOGRAFIA:

A.A. Rosenberg, et al. "*Achieving Sustainable Use of Renewable Resources*", Science 828. 1993.

ALFREDSSON, Gudmundur e RING, Rolf. *The Inspection Panel of The World Bank: A Different Complaints Procedure*, 2001.

BARROS, Flavia (org.). *Banco Mundial: participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília: Rede Brasil, 2001.

BROWN, Katrina. "*Concepts & measures of biodiversity*", em Economics & The Conservation Of Global Biological Diversity. World Resources Institute, 1993

BURGIEL, Stas. "*Convention on Biological Diversity: a progress report*", SciDev.Net, May 4, 2005.

BISSEL, R. *Recent Practice of The Inspection Panel of the World Bank*. 1997.

BRADLOW, D. *International Organizations and Private Complaints: The Case of The World Bank Inspection Panel*. 1994

CASTRO, Marcus Faro de (org). *A sociedade civil e o monitoramento das instituições financeiras multilaterais*. Brasília: Rede Brasil, 2005.

CHARNOVITZ, S. 1996: "*Trade Measures and the Design of International Regimes*," Journal of Environment and Development, 5: 168-196

CLARK, D.; FOX, J. e TREAKLE, K. *Demanding Accountability: Civil-Society Claims and The World Bank Inspection Panel*. 2003.

DALY, Herman. *Sustainable Growth: an Impossibility Theorem*, em Valuing The Earth, 1993.

GEHRING, T. 1994 *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance*. Frankfurt am Main: Peter Lang

HUNTER, David; SALZMAN, James e KAELEKE, Durwood. *International Environmental Law and Policy*. 3rd edition. Foundation Press:2007.

HUNTER, David. “*The Emergence of Citizen Enforcement in International Organizations*”, em ZAELEKE, D., *Environmental Compliance and Enforcement*, 2005.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. *Regime Global de Biodiversidade: o caso Mamirauá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

IWAMA, Toru. *Multilateral Environmental Institutions and Coordinating Mechanisms*, em Kanie & Haas, *Emerging Forces in Global Environmental Governance*.

LEROY, Jean-Pierre, SOARES, Maria Clara C. (orgs.). *Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios*. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998.

ROSENAU, J.N.; CZEMPIEL, E. (orgs). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UnB, 2000.

PORTER, Gareth; BROWN, Janet Welsh, 1996: *Global Environmental Politics*. Boulder, Westview Press.

PORTER, Gareth; BROWN, Janet Welsh. *Global Environmental Politics*. Dilemmas in world politics. Boulder (CO), USA e Oxford, UK: Westview Press: 1998.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Relações Internacionais: dois séculos de história*, v. 2. Brasília: IBRI, 2001

SCHECHTER, Michael G. *UN-sponsored world conferences*. 2001

SHIHATA, Ibrahim. *The World Bank Inspection Panel in Practice*. Oxford, 2000.

THE WORLD BANK OPERATIONAL MANUAL, 2005. “*Piloting the Use of Borrower Systems to Address Environmental and Social Safeguard Issues in Bank-Supported Projects*”.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

UNESCO. *Um Mundo e Muitas Vozes*. São Paulo: Ed. FGV, 1983

VIANNA Jr., Aurélio (org). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil, 1998.

WORLD RESOURCES INSTITUTE, *Global Biodiversity Strategy*. 1992.

YOUNG, Oran R. *The effectiveness of International Environmental Regimes*. 1999.

ZAEKE, Durwood; STILWELL, Matthew & YOUNG, Oran. *Compliance, Rule of Law and Good Governance* in MAKING LAW WORK, vol. 1, 2005.

Tratados:

Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998.

Convention on Biological Diversity, 1992.

Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 2002.

Rio Declaration on Environment and Development, 1992.

Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972.

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), 1973.

Ramsar Convention on Wetlands of International Importance, 1971.

Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972.

Cartagena Protocol on Biosafety, 2000.

United Nations Millenium Declaration, 2000.

Sites:

www.worldbank.org

www.ciel.org/Publications/citizensguide.pdf

www.ifiwatchnet.org

www.unep.org

ANEXOS

SUMMARY OF INSPECTION PANEL CASES¹
JUNE 30, 2007

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
1.	Nepal: Arun III Proposed Hydroelectric Project and Restructuring of IDA Credit	October 24, 1994	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
2.	Ethiopia: Compensation for Expropriation and Extension of IDA Credits to Ethiopia	May 2, 1995	No	—	—	—
3.	Tanzania: Power VI Project	May 16, 1995	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
4.	Brazil: Rondônia Natural Resources Management Project	June 16, 1995	Yes	Investigation	No	Eligibility Report, Additional Review report, and Review of Progress in Implementation
5.	Chile: Financing of Hydroelectric Dams in the Bio-Bio River	November 17, 1995	No	—	—	—
6.	Bangladesh: Jamuna Multipurpose Bridge Project	August 23, 1996	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report, and Report on Progress on Implementation of Action Plan
7.	Argentina/Paraguay: Yacyretá Hydroelectric Project (1996)	September 30, 1996	Yes	Investigation	No	Eligibility Report and Review of Present Project Problems and Assessment of Action Plans
8.	Bangladesh: Jute Sector Adjustment Credit	November 13, 1996	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
9.	Brazil: Itaparica Resettlement and Irrigation Project	March 12, 1997	Yes	Investigation	No	Eligibility Report and Action Plan review
10.	India: NTPC Power Generation Project	May 1, 1997	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Report on Desk Investigation

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
11.	India: Ecodevelopment Project	April 2, 1998	Yes	Investigation	No	Eligibility Report
12.	Lesotho/South Africa: Phase 1B of Lesotho Highlands Water Project (1998)	May 6, 1998	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
13.	Nigeria: Lagos Drainage and Sanitation Project	June 17, 1998	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
14.	Brazil: Land Reform Poverty Alleviation Project	December 14, 1998	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
15.	Lesotho: Highlands Water Project (1999)	April 26, 1999	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
16.	China: Western Poverty Reduction Project	June 18, 1999	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
17.	Argentina: Special Structural Adjustment Loan	July 26, 1999	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
18.	Brazil: Land Reform Poverty Alleviation Project, Second Request	September 14, 1999	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
19.	Kenya: Lake Victoria Environmental Management Project	October 12, 1999	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
20.	Ecuador: Mining Development and Environmental Control Technical Assistance Project	December 13, 1999	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
21.	India: NTPC Power Generation Project, Second Request	November 27, 2000	No	—	—	—

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
22.	Chad: Petroleum Development and Pipeline Project, Management of the Petroleum Economy Project, and Petroleum Sector Management Capacity Building Project	March 22, 2001	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
23.	India: Coal Sector Environmental and Social Mitigation Project and Coal Sector Rehabilitation Project	June 21, 2001	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
24.	Uganda: Third Power Project, Fourth Power Project, and proposed Bujagali Hydropower Project	July 27, 2001	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
25.	Papua New Guinea: Governance Promotion Adjustment Loan	December 6, 2001	Yes	No investigation	Yes	Eligibility Report
26.	Paraguay/Argentina: Reform Project for the Water and Telecommunication Sectors, SEGBA V Power Distribution Project (Yacyretá 2002)	May 17, 2002	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
27.	Cameroon: Petroleum Development and Pipeline Project, and Petroleum Environment Capacity Enhancement Project	September 25, 2002	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
28.	Philippines: Manila Second Sewerage Project (MSSP)	September 26, 2003	Yes	No recommendation, as the Requesters failed to satisfy a procedural criterion, that the Requesters had brought the subject matter to Management's attention and that, in the Requester's view, Management failed to respond adequately.	Yes	Eligibility Report
29.	Cameroon: Petroleum Development and Pipeline Project (not registered)	November 26, 2003	No	—	—	—
30.	Mexico: Indigenous and Community Biodiversity Project (COINBIO)	January 26, 2004	Yes	In fairness to all parties concerned, the Panel could not take a position on whether the Request merits an investigation and awaits further developments.	Yes	Eligibility Report
31.	Colombia: Cartagena Water Supply, Sewerage and Environmental Management Project	April 20, 2004	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
32.	India: Mumbai Urban Transport Project	April 28, 2004	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
33.	India: Mumbai Urban Transport Project – Gazi Nagar	June 29, 2004	Yes	Investigation as part of case 32, India: Mumbai Urban Transport Project	Yes	Eligibility Report and Investigation Report completed as part of case 32, India: Mumbai Urban Transport Project
34.	Burundi: Public Works and Employment Creation Project	September 17, 2004	No	—	—	—

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
35.	Pakistan: National Drainage Program Project	September 10, 2004	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
36.	Cambodia: Forest Concession Management and Control Pilot Project	January 28, 2005	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report and Investigation Report
37.	Democratic Republic of Congo: Transitional Support for Economic Recovery Credit Operation (TSERO) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP)	November 19, 2005	Yes	Investigation	Yes	Investigation Ongoing
38.	Honduras: Land Administration Project	January 03, 2006	Yes	Investigation	Yes	Investigation Report
39.	Romania: Mine Closure and Social Mitigation Project	January 06, 2006	Yes	In fairness to all parties concerned, the Panel could not take a position on whether the Request merits an investigation and awaits further developments.	Yes	Eligibility Report
40.	Nigeria: West African Gas Pipeline Project	April 27, 2006	Yes	Investigation	Yes	(First) Eligibility Report Final Eligibility Report Investigation Ongoing
41.	Brazil: Paraná Biodiversity Project	July 10, 2006	Yes	No investigation	Yes	(First) Eligibility Report Final Eligibility Report
42 &	Argentina: Santa Fe	August 28, 2006	Yes	No recommendation, as the	Yes	Eligibility Report

	REQUEST (SHORT FORM)	REQUEST RECEIVED	REQUEST REGISTERED	INSPECTION PANEL RECOMMENDATION	RECOMMENDATION APPROVED BY THE BOARD	PANEL'S ACTIVITY
43.	Infrastructure Project and Provincial Road Infrastructure Project	September 21, 2006	Yes	Requesters failed to satisfy a procedural criterion, that the Requesters had brought the subject matter to Management's attention and that, in the Requester's view, Management failed to respond adequately.		
44.	Uganda: Private Power Generation Project	March 5, 2007	Yes	Investigation	Yes	Eligibility Report Investigation Ongoing
45	India: Uttaranchal Decentralized Watershed Development Project	March 7, 2007	Yes	In fairness to all parties concerned, the Panel could not take a position on whether the Request merits an investigation and awaits further developments.	Yes	Eligibility Report
46	Albania: Power Sector Generation and Restructuring Project	April 30, 2007	Yes	---		Eligibility Report

¹ Normally, the Panel advises the Executive Directors and the President when it receives a Request for Inspection that it cannot process (as it did in the Requests regarding Chile: Bio-Bio River, India: NTPC, Second Request, Cameroon: Pipeline Project, Second Request and Burundi: Public Works and Employment Creation Project). The Inspection Panel received a letter, dated August 27, 1999, also addressed to the President and the Executive Directors of the World Bank, requesting for the second time the "installation of an Inspection Panel" to investigate the Itaparica Resettlement and Irrigation Project in Brazil. Since the Bank's loans for this project were then long closed, the Panel was precluded from processing this Request. Furthermore, as the Request had been already addressed to the President and Executive Directors, no action on the part of the Panel was necessary. However, some regard this extemporaneous request as a formal Request for Inspection that should be added to the Panel's records.