

Um Divisor de Águas na GOVERNABILIDADE GLOBAL?

Uma Avaliação Independente da Comissão Mundial de Barragens

Navroz K. Dubash
Mairi Dupar
Smitu Kothari
Tundu Lissu

OBJETIVOS DA PESQUISA

O debate sobre as grandes barragens revela claramente a evolução do papel atribuído ao Estado, à sociedade civil e ao setor privado em nosso rapidamente globalizado mundo. O financiamento privado assume cada vez maior importância na construção de barragens, e aumenta, consequentemente, o número de atores tomando decisões fundamentais no planejamento de tais obras. Movimentos sociais, e organizações não-governamentais (ONGs) têm fortemente criticado a falta de transparência por parte desses atores, e bem ruidosamente contestado suas decisões. O sensível aumento, tanto em número como em escopo, de manifestações de protesto, só tem acelerado a urgência do debate. E a confecção de alternativas que prometem uma melhor relação custo do que as grandes barragens tem proporcionado novos debates sobre possíveis opções na provisão de serviços de água e energia. É neste contexto que nasce, em 1997, a Comissão Mundial de Barragens, dedicada a trilhar novos rumos no contencioso debate em torno das mesmas. Uma avaliação integral da Comissão Mundial de Barragens (CMB) foi executada pelo World Resources Institute (EUA), Lokayan (Índia) e a 'Lawyers Environmental Action Team' da Tanzânia, procurando identificar seus êxitos na tentativa de ultrapassar as atuais divergências no debate sobre questões relacionadas a barragens; e sua utilidade como modelo-padrão na tomada de decisões políticas de âmbito global, potencialmente aplicável a outros embates que hoje são travados em vários fóruns a respeito de diferentes opções de desenvolvimento. Seu relatório, "Um Divisor de Águas na Governabilidade Global? Uma Avaliação Independente da Comissão Mundial de Barragens", será aqui resumido.

A Comissão Mundial de Barragens (CMB) nasceu após uma reunião na cidade Suíça de Gland, onde uma ampla gama de entidades interessadas se reuniram para discutir o passado, e o futuro, das grandes barragens. Esse encontro foi convocado na sequência de um processo iniciado pelo Banco Mundial e a 'World Conservation Union (IUCN)', como resposta ao crescente movimento mundial protestando *in loco* contra a construção de barragens. Embora inicialmente só dedicado a examinar o desempenho do Banco Mundial em projetos de construção de barragens, o processo evoluiu e terminou sendo uma verdadeira revisão independente avaliando a totalidade de experiências globais relacionadas com tais grandes barragens. A CMB procurou, assim, criar um banco de dados integral sobre a eficácia das contribuições que tais grandes barragens trazem ao processo de desenvolvimento em geral; e, logo, tentar produzir um pacote de critérios e guias normativas que possam servir para melhor informar e aconselhar futuros responsáveis encarregados de tomar decisões sobre a possível execução de barragens projetadas.

O processo levado a cabo pela CMB deve, por vários motivos, ser visto como verdadeiramente extraordinário. A Comissão deu voz ativa a muitos que, antes, tinham sempre sido rigorosamente excluídos e impedidos de participar ao nível de tais comissões globais. Comprovou tanto a viabilidade, como também os inerentes desafios, de alargar a gama de interlocutores em consultas públicas, tido como essencial para fins de maximizar a transparência do plano de trabalho. E, não obstante os inerentes desafios acompanhando sua opção por tão ampla representatividade, a Comissão produziu com êxito um relatório consensual, "Barragens e

Quadro 1

Objetivos Principais da CMB

- Uma revisão global da potencial eficácia de projetos de grandes barragens para com o processo de desenvolvimento geral, e avaliações de possíveis alternativas.
- Confeccionar uma matriz para a avaliação de possíveis opções, e processos inerentes a tomadas-de-decisão sobre questões de recursos hídricos e a provisão de serviços energéticos e seu desenvolvimento.
- Produzir um pacote de critérios e normas que sejam internacionalmente-aceites para fins de reger todo o processo de planejamento, desenho, construção, operação, monitoramento e desbarramento.

Fonte: Comissão Mundial de Barragens, Relatório Interino; Julho, 1999.

Desenvolvimento" (Quadro 2), uma obra conjunta com alta legitimidade devido a grande diversidade dos históricos dos Comissários co-autores. A Comissão emitiu seu relatório em Novembro de 2000. Devido aos fatores acima descritos, a Comissão se auto-definiu, e logo foi assim proclamada por outros observadores, como uma experiência singular na história da formulação de políticas públicas de âmbito global.

ESTRUTURA da CMB

A Comissão, que assumiu plena responsabilidade como autora do relatório final e as respectivas normas, incorporou 12 membros, de diversas origens. Os Comissários foram escolhidos após uma série de disputas entre representantes do Banco Mundial, a IUCN, o setor ligado a construção de barragens e organizações não-governamentais que participaram do seminário de Gland. A CMB descartou o tradicional modelo de configurar tais comissões globais com "pessoas - eminentes", tipicamente idosos estadistas finalizando longas e prestigiosas carreiras no funcionalismo público.

Bem pelo contrário, os Comissários escolhidos para a CMB tinham em comum uma proeminência ativa nos seus respectivos mundos, em organizações não-

governamentais, movimentos sociais, empresariais ou em agências governamentais. Tanto o Presidente, Kader Asmal, como seu Vice-Presidente, L.C Jain, representavam países do "Sul" geopolítico. Quando escolhidos para ocuparem esses cargos, o Sr. Asmal era Ministro de Assuntos Hídricos e Florestais da República da África do Sul; e o Sr. Jain o Embaixador da Índia na República da África do Sul.

A Comissão interpretou o seu mandato - de determinar a eficácia das barragens na geração do desenvolvimento - com uma filosofia de total abrangência quanto ao levantamento de informações pertinentes. Enquanto compilou dados sobre as grandes barragens, a CMB nunca avançou qualquer auto-definição para medir a "eficácia em relação ao desenvolvimento". Muito pelo contrário, a CMB se esforçou para dar a todos diretamente interessados sobre o assunto de barragens toda a liberdade para se pronunciarem sobre como tinham sido afetados pelas mesmas. O programa de trabalho realizou 10 estudos-de-caso relativos a barragens e bacias fluviais, 17 estudos temáticos de temas contenciosos sobre barragens, e consultas regionais com atores diretamente interessados no Sul e Leste da Ásia, na América Latina, na África e no Oriente Médio; e, ainda mais, um processo de apresentações públicas e um levantamento informativo sobre tendências em 125 grandes barragens.

Para gerenciar tal iniciativa, surgiu a necessidade de criar um amplo Secretariado, que trabalhasse em tempo-integral. O mesmo foi integrado por 10 assessores principais, apoiados, por uma gama de colaboradores, com sede na Cidade do Cabo, África do Sul. Um Fórum assessor, composto de 68 membros representando grupos com interesses relevantes, reuniram-se em duas ocasiões durante o mandato da Comissão, e mais uma vez após a apresentação de seu relatório final e subsequente dissolução. Seus integrantes deveriam servir como reagentes, opinando sobre as idéias da Comissão e, atuando como embaixadores em prol de seu relatório final.

RESULTADOS e RECOMENDAÇÕES

Quais foram, enfim, os êxitos da CMB, e como sucederam?

A CMB conseguiu produzir um relatório consensual, que propôs um ambicioso limiar para futuros projetos de barragens. No mundo inteiro, os atores mais diretamente interessados no debate sobre tais barragens tem estudado seu relatório, e vertido publicamente suas reações para com o mesmo. Até os seus menos entusiasmados leitores, como o Banco Mundial e vários governos de países do dito "Sul", deixaram claro que a CMB adquiriu suficiente credibilidade para que seu relatório fosse considerado com merecida seriedade. Além do qual, a manifesta vontade, por parte de coalizões da sociedade civil, grupos e indivíduos ligados a agencias de desenvolvimento internacional (como o PNUMA {UNEP} e varias agencias bilaterais), de fazer avançar as recomendações da CMB, demonstrou que o processo escolhido por essa entidade - de cultivar o apoio prévio de vários importantes grupos interessados - muito influenciou na sua subsequente promoção em prol da implementação dos resultados desejados por a CMB. Por entre a estrutura, e o próprio processo seguido pela CMB, alguns fatores-chave permitiram a produção de um relatório consensual, um elevado perfil, e o conseqüente apoio em prol de sua implementação:

REPRESENTATIVIDADE — A CMB demonstrou que uma Comissão verdadeiramente representativa da gama total dos mais relevantemente interessados, e não simplesmente um elenco integrado por ilustres damas e cavalheiros "estadistas", encoraja a participação por parte de um leque de interesses bem mais amplo no plano de trabalho.

INDEPENDÊNCIA — A independência da CMB, tanto de suas instituições criadoras como de mais fontes de financiamento, muito contribuiu para a aceitação de sua legitimidade por uma ampla gama dos mais diretamente interessados.

Quadro 2

As Conclusões e Recomendações da CMB

Mensagem Principal da CMB

- "As barragens têm fornecido importantes e significativas contribuições ao desenvolvimento humano, e produziram substanciais benefícios.
- Demasiados casos, contudo, existem onde um preço inaceitável, e freqüentemente desnecessário, teve que ser pago para adquirir tais benefícios, especialmente em termos sociais e ambientais, pelas populações deslocadas, por comunidades à jusante, pelos contribuintes em geral e pelo meio-ambiente natural.
- A falta de equidade na distribuição de benefícios pôs em duvida o valor real de muitas barragens na geração de bens necessários ao desenvolvimento, como recursos hídricos e energéticos, possivelmente mais eficazmente produzidas por meios alternativos.
- Ao reunir todas as partes cujos direitos são diretamente afetados pelos riscos inerentes as opções escolhidas para o desenvolvimento dos recursos hídricos e energéticos, foram criadas as condições necessárias para a resolução positiva de eventuais conflitos entre interesses divergentes.
- A negociação previa muito contribuiria para o desenvolvimento de projetos hídricos e energéticos, ao eliminar antecipadamente projetos pouco propícios, e, assim, oferecendo aos atores mais diretamente interessados somente as opções que eles mesmos tenham designado como mais relevantemente respondendo as necessidades em jogo". (p.xxviii)

Texto extraído diretamente do relatório da Comissão Mundial de Barragens, *BARRAGENS e DESENVOLVIMENTO: Uma MATRIZ NOVA para a TOMADA de DECISÕES* (Londres: Earthscan, 2000).

INCLUSIVIDADE — A CMB mostrou que esforços honestos visando a maior abrangência possível durante o processo de compilação de informações, conferem, por sua vez, uma indispensável base de legitimidade para o ulterior relatório final, válido mesmo na ausência de um total acordo, por parte dos mais diretamente interessados, quanto a interpretação final proferida pelos Comissários acerca das provas em causa. Muito mais significativamente, a CMB permitiu ouvir vozes desde sempre marginalizadas de quaisquer processos de tomada-de-decisão sobre questões de desenvolvimento; permitindo inclusive a participação de

movimentos de protesto popular, assim promovendo um novo espírito de compreensão mútua entre uma grande diversidade de atores. Os esforços empreendidos por a CMB em prol da preparação de bem-equilibradas consultas regionais, e no financiamento que assegurou a participação nos mesmos de verdadeiros representantes comunitários, acabaram sendo chaves na criação de um processo verdadeiramente inclusivo.

TRANSPARÊNCIA — A página-web da Comissão foi premiada por sua exemplarmente completa documentação sobre as atividades empreendidas pela CMB, incluindo uma grande variedade de estudos solicitados, e comentários enviados em resposta pelas entidades mais diretamente interessadas.

Que Aspectos do Processo Causaram Mais Desafios a CMB e a sua Legitimidade?

Os êxitos, acima descritos, conseguidos pela CMB como resultado da própria solidez de seu processo, sugerem que existe um valor potencial na eventual aplicação desse "modelo" a outras áreas temáticas. Mesmo assim, uma série de problemas que surgiram durante esse processo nos oferecem importantes lições aplicáveis a futuros processos semelhantes: Primeiro, a representação assegurada - durante o processo - aos mais diretamente interessados, contribui de forma crucial para legitimar o processo em curso.

Mesmo assim, sendo que a frágil noção de representatividade dependia das redes conformadas por seus parceiros mais diretamente interessados, uns acharam que seus interesses estavam sendo melhor representados que outros. Até dentro das fileiras do próprio CMB, o Comissário oriundo do setor empresarial perdeu a confiança de seus congêneres setoriais quando sua empresa decidiu abandonar a opção hidroelétrica, que logo levou o setor empresarial a se considerar menos importantemente representado.

O setor governamental, acostumado a padrões de representação mais formais, como na ONU ou outros fóruns de caráter inter-ministerial, mais do que uma vez

revelaram seu incômodo com um processo que procurava a participação ativa de um amplo leque de atores. Esse desconforto foi claramente evidenciado pelo abandono -no meio do processo- do Comissário representado o governo da República Popular China.

Em segundo lugar, os esforços empreendidos pela CMB em prol de um plano-de-trabalho transparente, acabaram sendo parcialmente minados devido a sua incapacidade de produzir - antes da publicação de seu relatório final - um resumo preliminar sintetizando as posições da Comissão acerca de temas constando de seu programa de trabalho.

Um relatório preliminar dessa natureza poderia ter sido traduzido, em vários idiomas, e, como tal, contribuído ao alargamento do acesso aos trabalhos da Comissão, por partes interessadas no assunto e, particularmente, esses oriundos de países em desenvolvimento.

Em termos gerais, futuros processos deste tipo poderão aproveitar-se das lições legadas pela CMB, incorporando nos seus cronogramas, e - desde o começo - orçamentando especificamente para a preparação e tradução de documentos de enquadramento e síntese.

RECOMENDAÇÕES

Com base nestes resultados, as experiências da CMB sugerem que futuras comissões compostas de representantes de altamente diversificados interesses deveriam:

- Convocar, por entre as entidades mais diretamente interessadas, representantes que dêem voz a todas as perspectivas pertinentes ao debate.
- Patrocinar um processo equilibrado de audiências públicas que cuidadosamente respeite todos pontos de vista.
- Permitir acesso direto ao processo por parte de membros de comunidades negativamente afetadas pelos pertinentes projetos de desenvolvimento.
- Com o propósito de assegurar a maior transparência possível acerca de seus objetivos e programa de trabalho, e para a criação de oportunidades de participação no processo, deverão ser

empregues toda a gama de ferramentas de comunicação eletrônica, impressa e pessoal.

- Ultrapassar o desempenho da CMB na disseminação de trabalhos essenciais para interessados que não falem Inglês.
- Obter financiamentos diversificados que comprovem que o processo não pertence a nenhum grupelho de interesses tacanhos.

Ao confeccionar futuras comissões, o tema de sua independência das instituições que lhe deram luz e, especialmente, do Banco Mundial, será considerado de máxima importância. A independência do Banco Mundial conseguida pela CMB aumentou imensamente sua legitimidade junto a uma ampla gama de agrupamentos na sociedade civil. Contudo, a reação tépida do Banco Mundial ao relatório da CMB preveniu proponentes de futuros processos que vão ter que pesar os substanciais benefícios de preservar sua independência contra a probabilidade de cumprimento com os relevantes resultados.

Um Divisor de Águas na Governabilidade Global?

Processos do tipo patrocinado pela CMB, que incorporam uma grande diversidade de interesses, em representação de setores governamentais, empresariais e organizações da sociedade civil, tem o potencial para avançar debates globais sobre temas contenciosos, tais como o meio ambiente, o desenvolvimento e a justiça social. Esses processos permitem possíveis reformulações nos debates em curso, conseguidas com a injeção de novas perspectivas sobre as causas de conflitos, e ajudando grupos desde sempre excluídos de estruturas formais na apresentação bem articulada de suas genuínas preocupações. Juridicamente, estes processos não produzem nada de natureza vinculante; contudo, suas tarefas - mesmo que só consultivas - podem avançar os padrões existentes em temas como os direitos humanos ou o desenvolvimento em fóruns internacionais, que poderão, de alguma forma, influenciar outros processos inter-governamentais, nacionais ou locais.

Um firme compromisso em prol de um processo sólido -transparente, aberto- é um ingrediente chave na criação de um diálogo entre grupos com uma grande diversidade de interesses. Além disso, para atender adequadamente as exigências inerentes a tais compromissos, é preciso bastante tempo e dinheiro. A CMB existiu por 30 meses, e usou seu orçamento de US\$10 milhões para abrir seu processo consultivo, engajar o apoio de partes interessadas no mundo inteiro, e recebendo e sintetizando seus insumos como parte de uma compreensiva base de conhecimentos e, finalmente, preparando e distribuindo seu relatório final. Como indicado pela CMB nesse relatório, tais processos inclusivos tem a capacidade potencial de alavancar significativas reformulações em debates polêmicos sobre temas acerca do desenvolvimento. A solidez do processo executado pela CMB também forjou um grau de respeito e legitimidade que lhe permitiu, exercer seu peso em outros fóruns ligados ao mundo do desenvolvimento internacional.

Não obstante seu êxito no recrutamento das partes interessadas para contribuir com o banco conjunto de conhecimentos criado pela CMB, a Comissão nunca facilitou qualquer reconciliação entre os diversos agrupamentos ao longo de toda a sua existência. Os doze Comissários limitaram-se a criar um consenso interno - entre eles - o que, em si, aumentou significativamente o impacto de seu relatório final; contudo, nunca conseguiram criar qualquer tipo de posição consensual, com o leque de grupos interessados, sobre eventuais futuros rumos. Talvez nem seja muito realista pensar que profundamente enraizados conflitos entre grupos defendendo interesses diversos - inclusive esses que opõem governos nacionais e grupos de pessoas deslocadas - possam ser resolvidos em tão curto prazo. A verdadeira promessa subjacente em processos que tentam - como a CMB - abranger uma gama diversa de partes interessadas gira em torno de seu potencial efeito democratizante, no planejamento e execução de projetos de desenvolvimento, sejam eles locais, nacionais ou até globais.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Este resumo foi extraído da versão completa do relatório, Navroz K. Dubash, Mairi Dupar, Smitu Kothari e Tundu Lissu, "*UM DIVISOR DE ÁGUAS na GOVERNABILIDADE GLOBAL? UMA AVALIAÇÃO INDEPENDENTE da COMISSÃO MUNDIAL de BARRAGENS*" (Washington,DC: World Resources Institute, 2001).

O 'World Resources Institute', 'Lokayan' e o 'Lawyers' Environmental Action Team' são centros de pesquisa dedicados a promoção de temas relacionados com a sustentabilidade ambiental e a justiça social. Gostaríamos de aqui agradecer aos escritórios em Nova Iorque e Nova Deli, da Fundação Ford, por seu importante financiamento deste projeto. 'Youth for United & Voluntary Action' (YUVA), em Mumbai, coordenou os esforços apoiando os trabalhos no sul da Ásia. A WRI também agradece financiamentos oferecidos pelo Ministério Holandês de Relações Exteriores, a Agencia Sueca de Desenvolvimento Internacional e Cooperação, a U.S Agency for International Development e a Fundação MacArthur, todos usados na fase inicial da avaliação.

Para conseguir mais detalhadas informações sobre a avaliação, consulte www.wcdassessment.org, ou escreva diretamente para:



WRI
10 G Street, Suite 800
Washington, DC 20002
U.S.A.



LEAT
NE Kings Palace
Sikukuu Street
Kariakoo
Dar Es Salaam
Tanzania

LOKAYAN
Lokayan
Hotel Building 13 Alipur Road
Exchange Building, Civil Lines
Area Delhi 110 054
India