

A: Membros da Diretoria Executiva
DE: Painel de Verificação da Observância do MICI
ASSUNTO: **Recomendação para realizar uma Verificação da Observância e Termos de Referência: Reavaliação e encerramento**
REFERÊNCIA: Caso BR-MICI001-2010, Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica (BR-L1241)
PAÍS: Brasil
DATA: 22 de outubro de 2014

I. RESUMO EXECUTIVO

- 1.1 O Painel de Verificação da Observância do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (“MICI”) apresenta o seguinte memorando para atualizar a Diretoria acerca da Solicitação para uma Verificação da Observância relativa ao Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica e recomendar o encerramento do caso¹.
- 1.2 Segundo os documentos do Banco sobre o Projeto, o Programa visa a apoiar elementos da preparação e implementação da Lei do Mosaico (definida abaixo). Como se descreve em maior detalhe abaixo, o Programa tem três componentes: (i) proteção das Unidades de Conservação (“UCs”); (ii) investimentos sociais no PESM (definido abaixo); e (iii) supervisão das UCs. O componente “Proteção das UCs” inclui a parte do Programa que parece ser mais relevante para a Solicitação. Foi descrito nos documentos do Banco sobre o Projeto da seguinte maneira: “a consolidação do Mosaico Juréia-Itatins inclui assistência à apresentação do projeto de lei para reclassificar a estação ecológica e criar o Mosaico; consolidação dos planos de gestão nas unidades de conservação; melhoria da infraestrutura existente para gestão, proteção e uso público; capacitação de pessoal; formulação de metodologias para regularizar a posse da terra; implementação de um projeto-piloto para reassentamento voluntário; incentivos às comunidades para a adoção de atividades economicamente sustentáveis”.²
- 1.3 A Solicitação foi recebida em 13 de maio de 2009 pelo antigo Mecanismo Independente de Investigação (“MII”) do BID. Foi processada quando o MICI entrou em vigor em setembro de 2010.
- 1.4 A Solicitação foi originalmente apresentada por uma organização não governamental (“ONG”) brasileira, Mongue Proteção ao Sistema Costeiro, alegando danos que seriam

¹ Salvo outra definição aqui indicada, os termos usados neste documento têm o significado que lhes atribui a Política de Constituição do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (documento GN-1830-49) (“Política do MICI”), aprovada em 17 de fevereiro de 2010.

² Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica (BR-L1241), Proposta de Empréstimo, seção 1.15, página 6.

provocados pela implementação de um “enfoque de mosaico” à conservação na Estação Ecológica Juréia-Itatins (“Juréia-Itatins” ou a “Reserva”). Nessa oportunidade, um projeto de lei para aplicar o enfoque de mosaico estava pendente na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A Operação Financiada pelo Banco relacionada com a Solicitação ainda estava na fase de preparação, mas se previa que apoiaria alguns aspectos do enfoque de mosaico na Reserva.

- 1.5 Após ter sido declarada inadmissível para a Fase de Consulta, a Solicitação foi transferida à Fase de Verificação da Observância em 27 de outubro de 2010. O então Presidente do Painel declarou a Solicitação admissível para a Fase de Verificação da Observância em 15 de dezembro de 2010. O Painel submeteu uma Recomendação e Termos de Referência à Diretoria em 16 de fevereiro de 2011 mediante procedimento curto³. O procedimento curto foi interrompido e a Comissão Geral se reuniu em 9 de março de 2011 para considerar o documento. Nessa reunião alguns membros da Diretoria expressaram preocupações quanto a se uma Verificação da Observância era apropriada. A Diretoria adiou a consideração da Recomendação e dos Termos de Referência.
- 1.6 Nos dois anos seguintes o ex-Presidente do Painel supervisionou e dirigiu entrevistas com os Solicitantes e a Administração do Banco e pesquisa de documentos para obter informação para responder adequadamente às preocupações da Diretoria. Durante esse período, a Lei do Mosaico, que alteraria as fronteiras de diferentes áreas de conservação em Juréia-Itatins, foi contestada mediante ações judiciais e experimentou reveses. A incerteza no tocante à Lei do Mosaico significava que as atividades financiadas pelo Banco no território de interesse para os Solicitantes ainda não estavam plenamente definidas.
- 1.7 A Lei do Mosaico foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em 6 de março de 2013, mas continua sujeita a contestação nos tribunais brasileiros.
- 1.8 Durante o período anterior à última aprovação da Lei do Mosaico, o Painel enviou uma versão revisada da Recomendação e Termos de Referência aos Solicitantes e à Administração para comentários em 4 de março de 2013. O Presidente do Painel tencionava levar em consideração os comentários feitos pela Diretoria quase dois anos antes, mas o documento revisado não foi submetido à Diretoria como teria sido o próximo passo processual.
- 1.9 Tendo em vista a passagem do tempo e os novos fatos e circunstâncias relativos à Lei do Mosaico, a Operação Financiada pelo Banco e a Solicitação apresentada ao MICI, o Painel, sob a liderança de uma nova Presidente do Painel a partir de outubro de 2013, decidiu reavaliar o caso usando informação atualizada.
- 1.10 *A reavaliação levou o Painel de Verificação da Observância a decidir que não recomendará uma Verificação da Observância do Caso BR-MICI001-2010 sobre o*

³ De acordo com a Política do MICI, se uma Solicitação for considerada admissível para fins da Fase de Verificação da Observância, o Presidente do Painel selecionará outros dois membros do Painel para que integrem a equipe de investigação; o Presidente e os dois outros membros então atuarão como “Painel.” Veja a Política do MICI, Seção 58.

Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica.

- 1.11 Entre as questões abordadas na reunião da Diretoria durante a qual a Solicitação foi discutida, encontra-se decidir se a Seção 37(i) da Política do MICI poderia estar implicada devido à existência de vários procedimentos. Incerteza quanto à se a Lei do Mosaico entrasse em vigor e aplicasse à Reserva estava presente enquanto a Solicitação foi considerada pelo MICI e continua até hoje. Esses fatores, e como poderiam estar relacionados com as atividades financiadas pelo Banco na Reserva, bem como a ligação que as atividades do Banco propostas podem ter com os danos alegados pelos Solicitantes, estavam entre os elementos que complicavam a análise do caso pelo Painel.
- 1.12 O Painel deseja sublinhar que este caso não foi formalmente revisado. A recomendação aqui apresentada não reflete de qualquer maneira algum julgamento sobre os méritos da Solicitação. Esta recomendação tampouco reflete qualquer conclusão quanto a se o Banco cumpriu ou não suas Políticas Operacionais Pertinentes (“POP”). Em vez disso, o Painel tem feito uma recomendação prática à Diretoria, tendo em vista os fatos e circunstâncias do caso, incluindo a reavaliação da Operação Financiada pelo Banco e da Solicitação, como se descreve abaixo, no sentido de que a Verificação da Observância não é recomendável.

II. ANTECEDENTES

A. A Solicitação

- 2.1 Em 13 de maio de 2009, o antigo mecanismo independente de prestação de contas do BID, o MII, recebeu uma Solicitação alegando potenciais danos da proposta de implementação de um enfoque de “mosaico” à conservação na Estação Ecológica Juréia-Itatins. Os danos alegados estavam relacionados com a Operação Financiada pelo Banco, o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica, na época em fase de preparação.
- 2.2 A Solicitação foi processada e transferida à Ombudsperson de Projetos quando o MICI entrou em vigor em setembro de 2010. Em 8 de outubro de 2010 a Solicitação foi declarada inadmissível para a Fase de Consulta.
- 2.3 A Solicitação foi transferida à Fase de Verificação da Observância e em 15 de dezembro de 2010 o ex-Presidente do Painel determinou que a Solicitação era admissível para a Verificação da Observância. Em dezembro de 2010, outro Solicitante, Sr. Dauro Marcos do Prado, Presidente da União dos Moradores da Juréia (“UMJ”), escreveu ao Presidente do Painel, descrevendo preocupações semelhantes sobre o Projeto. Após comunicar-se com essa parte, esse Solicitante concordou em ter suas preocupações combinadas com as da ONG pelo então Presidente do Painel.
- 2.4 Em 16 de fevereiro de 2011, o Painel enviou à Diretoria Executiva (“Diretoria”) uma Recomendação e Termos de Referência para realizar a Verificação da Observância (coletivamente os “TDR”). O Painel se reuniu com a Diretoria durante a sua consideração

dos TDR em 9 de março de 2011. Nessa reunião, a Diretoria fez ao Painel uma série de perguntas sobre a Determinação de Admissibilidade e os TDR. Entre as questões levantadas eram as seguintes: (i) se o Sr. Melo tinha autoridade para representar as partes afetadas; (ii) se certos procedimentos judiciais supostamente em andamento no Brasil nessa época acionavam a exclusão indicada na Política do MICI, Seção 37(i); (iii) se se precisava esclarecer melhor os danos alegados e sua possível relação com ações ou omissões do Banco. A consideração pela Diretoria dos TDR foi adiada até que o Painel esclarecesse essas questões.

- 2.5 Nos dois anos seguintes, o Painel empreendeu entrevistas com os Solicitantes e a Administração do Banco, bem como uma análise de contestações judiciais à Lei do Mosaico em evolução no Brasil e outra pesquisa de documentos para obter informações que respondessem adequadamente às preocupações da Diretoria.

B. Incerteza jurídica

- 2.6 O Painel encontrou um ambiente jurídico dinâmico no Estado de São Paulo, na medida em que se desenrolavam os eventos relativos à Lei do Mosaico e as áreas habitadas pelos Solicitantes. O Programa atuaria em duas áreas geográficas distintas, o Parque Estadual Serra do Mar (“PESM”) e Juréia-Itatins, cada uma com seu próprio conjunto de atividades. Uma determinação final das atividades do Banco em Juréia-Itatins, área de interesse para os Solicitantes, seria afetada se a Lei do Mosaico fosse aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Em debate na época em que o Empréstimo foi aprovado, a Lei do Mosaico substituiria uma lei de 1986 que classificava a Reserva como área de proteção ambiental estrita na qual os assentamentos eram proibidos. O motivo disso era que, apesar de uma situação *de jure* de conservação estrita, a Reserva estava sob intensa pressão há muito tempo devido ao uso *de facto* por habitantes tradicionais e outros moradores há vários anos, inclusive o assentamento permanente de cerca de 300 famílias. Se entrasse em vigor, a Lei do Mosaico em princípio estabeleceria novos limites de áreas de conservação diferenciadas na Reserva. Manteria a conservação estrita em algumas áreas, regularia outras áreas criando refúgios de vida silvestre ou parques estaduais que permitiriam algum uso público e criaria Reservas de Desenvolvimento Sustentável (“RDS”) nas quais os moradores tradicionais poderiam permanecer usando práticas sustentáveis.
- 2.7 A Lei do Mosaico foi por primeira vez proposta por membros da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em 2004 e foi aprovada em 2006. Contudo, por ter sido apresentada por representantes do poder legislativo em vez de representantes do executivo, conforme exigido pela legislação brasileira aplicável, foi declarada inconstitucional em junho de 2009 pelo Tribunal de Justiça, a corte superior do estado. Na ausência da Lei do Mosaico, a lei de 1986 voltou a governar a Reserva.
- 2.8 Uma nova iteração da Lei do Mosaico foi introduzida pelo Governador e aprovada pela Assembleia Legislativa em 6 de março de 2013. Contudo, a Lei do Mosaico continua a experimentar contestações judiciais. Uma contestação importante é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADIN”) Nº 0199748-62.2013.8.26.0000, apresentada em 12 de novembro de 2013 pelo Procurador-Geral do Estado de São Paulo. Nela o Procurador-Geral argumenta que a Lei do Mosaico é inconstitucional, pois (i) viola o princípio de

“proibição do retrocesso ambiental”, (ii) o necessário estudo do impacto ambiental não foi realizado e (iii) não é possível transformar uma área de conservação de proteção integral numa área de uso sustentável. A ADIN incluía uma solicitação para uma liminar para suspender a Lei do Mosaico, o que foi concedido em 10 de dezembro de 2013, tornando sem efeito a Lei do Mosaico. A ADIN foi rejeitada e a liminar suspensa em 4 de junho de 2014 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Em 30 de julho de 2014 um recurso extraordinário foi enviado para que o assunto fosse ouvido no Supremo Tribunal Federal.

- 2.9 No período durante o qual a Lei do Mosaico foi discutida e contestada, outras ações judiciais ameaçaram a situação dos que viviam na Reserva, inclusive membros das comunidades representadas por um dos Solicitantes. Por exemplo, a Ação Civil Pública 1334/08 visava a expulsão da ONG do Sr. Melo das terras públicas na Reserva. Outra, a Ação Civil Pública 449 de 2010, visava o reassentamento de pessoas que viviam em Juréia-Itatins, inclusive alguns dos outros Solicitantes. Esse reassentamento foi mantido pelas autoridades competentes e, assim, a expulsão foi adiada tendo em vista a votação pendente sobre a Lei do Mosaico.
- 2.10 Essas diversas ações judiciais e reverses contra a Lei do Mosaico dificultaram uma resposta adequada às perguntas que a Diretoria fez ao Painel. Esta foi, em parte, porque os documentos do Banco sobre o Projeto indicam que como e onde as atividades relacionadas com o enfoque de mosaico a ser financiadas pelo Banco na Reserva poderiam ter lugar iam depender, pelo menos em parte, em se a Lei de Mosaico aplicaria. Assim, continuava sendo um desafio para esclarecer à Diretoria como as atividades financiadas pelo Banco seriam executadas na Reserva de modo a estabelecer qual poderia ser a sua ligação com os danos alegados pelos Solicitantes. Também foi difícil obter informações sobre potenciais ações judiciais para fazer uma certa determinação que não houvesse conflito algum com a Seção 37(i) da Política do MICI.

C. Caso pendente

- 2.11 No período anterior à aprovação da Lei do Mosaico, o Painel produziu uma versão revisada dos TDR. O ex-Presidente do Painel tencionava levar em consideração os comentários da Diretoria e os resultados das consultas com a Administração e os Solicitantes, esclarecendo questões pendentes e reafirmando a Determinação de Admissibilidade original da Solicitação. Os TDR foram enviados como rascunho aos Solicitantes e à Administração em 6 de março de 2013 para receber comentários por um período de 20 dias, segundo a Seção 58 da Política do MICI.
- 2.12 Os comentários foram recebidos em 4 de abril de 2013. O seguinte passo processual teria sido finalizar o documento para apresentação à Diretoria de modo a obter sua autorização para a investigação. Esse passo final ficou pendente.

III. REVISÃO E ANÁLISE DO CASO

A. Revisão do caso

- 3.1 Tendo em vista a passagem do tempo e as mudanças às circunstâncias da situação local em torno da Lei do Mosaico, a Operação Financiada pelo Banco e a Solicitação apresentada ao MICI, o Painel, sob a liderança de uma nova Presidente desde outubro de 2013, decidiu reanalisar o caso usando informação atualizada.
- 3.2 Em 4 de outubro de 2013, o Painel se comunicou com o Sr. Melo e o Sr. Dauro do Prado, explicando as mudanças no Painel e que este havia proposto dar seguimento ao caso. Devido ao tempo transcorrido, solicitou-se que os Solicitantes fornecessem uma explicação atualizada de suas queixas com relação ao Projeto do BID.
- 3.3 Em 5 de outubro de 2013, o Sr. Plínio Melo manifestou sua frustração com o processo do MICI e disse que não participaria mais da Solicitação. Em 8 de outubro de 2013, o Sr. Dauro do Prado respondeu que gostaria de prosseguir com a Solicitação e forneceu informação atualizada.
- 3.4 O Painel procedeu a analisar a situação e a Solicitação.

B. Solicitação e dano alegado⁴

- 3.5 As alegações de dano feitas pelos Solicitantes, muitos deles do povo tradicional caiçara, cujos ancestrais viviam há séculos na Reserva, se concentram em torno do medo do potencial reassentamento involuntário. O medo dos Solicitantes parece decorrer da incerteza quanto ao seu destino, dependendo da aprovação e implementação da Lei do Mosaico. Em comunicações ao MICI os Solicitantes afirmaram acreditar que o Banco apoiou a Lei do Mosaico antes de conhecer seu alcance e potencial impacto.
- 3.6 Quando a Solicitação foi apresentada, a Lei do Mosaico estava sendo discutida na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A preocupação dos Solicitantes era de que nem todas as comunidades tradicionais seriam incluídas na rubrica das RDS. Afirmaram recear que alguns moradores estivessem sujeitos ao reassentamento involuntário fora de suas terras tradicionais. Também alegavam que não houve consulta suficiente e que não dispunham de informação adequada sobre o Projeto. Afirmaram que não sabiam ao certo o que o financiamento do Banco apoiaria. Os Solicitantes alegam que só tiveram uma reunião com o Banco e a Fundação Florestal (“FF”), durante a qual tomaram conhecimento de que as decisões sobre o investimento do Banco já haviam sido tomadas. Os Solicitantes solicitaram que o Banco se reunisse novamente com eles para esclarecer o alcance do financiamento ao Projeto; eles afirmam que não foi realizada nenhuma reunião de acompanhamento.

⁴ Esta seção constitui um resumo das preocupações apresentadas pelos Solicitantes em comunicações ao MICI; deve ser lida como tal e não visa a refletir nenhum julgamento pelo Painel do mérito das alegações.

- 3.7 Os Solicitantes alegam que, durante os anos em que o Banco esteve envolvido com o Projeto, eles se sentiram excluídos. Afirmam que não sabem ao certo os limites exatos a serem estabelecidos para as RDS. Os Solicitantes citam um documento do Projeto que lhes foi mostrado depois da reunião mantida com o Banco e a FF, o qual estima que cerca de 200 famílias de Juréia-Itatins seriam reassentadas. Eles alegam que não entendiam os detalhes desse reassentamento nem o papel do Banco nele, e recebiam que eles e outros caiçaras fossem obrigados a se mudar. Reclamavam que, embora tenham solicitado mais informações, como um plano de reassentamento para esclarecer o alcance do reassentamento, nada mais lhes foi apresentado.
- 3.8 Além disso, os Solicitantes afirmam que estão conscientes do significativo reassentamento involuntário apoiado pelo Banco no PESH. Os Solicitantes sabem que habitantes tradicionais como eles foram reassentados em áreas urbanas e não estavam se adaptando bem ao novo ambiente. Os Solicitantes afirmam que esses povos não possuem as habilidades profissionais que os habilitariam a ganhar o bastante para pagar a moradia. Os Solicitantes recebiam enfrentar uma situação semelhante depois que o reassentamento tivesse início em Juréia-Itatins.

C. Análise

- 3.9 O Painel vem tentando responder à Solicitação desde que esta foi transferida para a Fase de Verificação da Observância. A Solicitação trata de um componente do Projeto, por sua vez baseado no pressuposto de um acordo político ainda não obtido na época da Solicitação. Isso levou às alegações dos Solicitantes de que o Banco estava apoiando a Lei do Mosaico antes de conhecer seus impactos. O trabalho do Painel foi complicado por complexidades, como a incerteza acerca da Lei do Mosaico e questões que poderiam implicar a aplicabilidade da Seção 37i da Política do MICI como litígios pendentes ou supostamente pendentes. Além disso, a Política do MICI tem sido interpretada no sentido de que o Painel não pode realizar uma visita ao local antes de ser autorizada uma Verificação da Observância. Na prática, isso limita a capacidade do Painel de recolher fatos e analisar as circunstâncias de uma Solicitação, bem como efetuar interações face a face com os Solicitantes e outras partes interessadas, que poderiam ajudar a esclarecer perguntas e incertezas.
- 3.10 A essência da Solicitação é o medo de reassentamento involuntário por parte dos Solicitantes. Os Solicitantes parecem acreditar que essa atividade está sendo realizada sob os auspícios do Programa e alegam que o Banco não divulgou adequadamente o propósito e extensão do Programa. Alegam que não foram consultados de maneira apropriada e que isso não está de acordo com seus direitos como povos tradicionais segundo a legislação brasileira e o direito internacional.
- 3.11 Segundo os documentos do Projeto, o Programa visa a apoiar elementos da preparação e implementação da Lei do Mosaico. O Programa tem três componentes: (i) proteção das UCs; (ii) investimentos sociais no PESH; e (iii) supervisão das UCs. O componente “Proteção das UCs” inclui a parte do Programa que parece ser relevante para a Solicitação. Foi descrito nos documentos do Projeto da seguinte maneira: “a consolidação do Mosaico Juréia-Itatins inclui assistência à apresentação do projeto de lei para reclassificar a estação ecológica e criar o Mosaico; consolidação dos planos de gestão nas

unidades de conservação; melhoria da infraestrutura existente para gestão, proteção e uso público; capacitação de pessoal; formulação de metodologias para regularizar a posse da terra; implementação de um projeto-piloto para reassentamento voluntário; incentivos às comunidades para a adoção de atividades economicamente sustentáveis”.⁵

- 3.12 O Painel tem estado ocupado analisando os fatos com base nas perguntas apresentadas na reunião com a Diretoria durante a qual a Solicitação foi discutida. Uma questão é saber se a Seção 37(i) da Política do MICI estaria implicada devido à existência de vários procedimentos. Além disso, estava presente, e continua até hoje, uma substancial incerteza quanto a saber se a Lei do Mosaico governaria a Reserva. Esses e outros fatores relevantes, e como eles se relacionariam com as atividades financiadas pelo Banco na Reserva, bem como a ligação entre essas atividades e os danos alegados pelos Solicitantes, complicaram a análise pelo Painel. O Painel, após reconsiderar o alcance da Operação Financiada pelo Banco e a Solicitação, decidiu que uma Verificação da Observância não seria aconselhável.
- 3.13 O Painel deseja sublinhar que não efetuou nenhuma revisão da Solicitação. Não se chegou a nenhuma conclusão quanto a qualquer um dos méritos da Solicitação, inclusive aos danos alegados, ações ou omissões do Banco, e se uma Verificação da Observância constataria o descumprimento das Políticas Operacionais Pertinentes em conexão com a Solicitação.

D. Recomendação do Painel

- 3.14 Em resumo, *o Painel decidiu não recomendar a Verificação da Observância com respeito à Solicitação apresentada relativo ao Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica.*

⁵ Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica (BR-L1241), Proposta de Empréstimo, seção 1.15, página 6.