

Manual de **Direito** processual internacional

Organizadores

Bárbara da Costa Pinto Oliveira
Roberto Luiz Silva

Alberto de Campos Cordeiro Neto • Aline Damasceno • Amanda Athayde Linhares Martins • Amanda Carolina Cota Arantes • Ana Cristina Zadra Valadares • Andreas R. Ziegler • Bárbara da Costa Pinto Oliveira • Bernardo Santos • Bruno Braz de Castro • Bruno Carazza dos Santos • Claudia Paiva Carvalho • Cristiane Drumond • Diego Valadares Vasconcelos Neto • Eduardo Rispoli • Fabricio Santos Damasceno • Felipe Neiva Volpini • Fernanda Almeida • Fernanda Rodrigues Guimarães Andrade • Flávia Fonseca Parreira Storti • Gabriel Barroso • Gabriel Faria Bernardes • Gisely Moura Radael • Giuliana Magalhães Rigoni • Henrique Napoleão Alves • Isabel Penido de Campos Machado • Karina Marzano Franco • Leandro Rocha de Araujo • Leonardo Andrade Macedo • Lucas Eduardo F. A. Spadano • Lucas Mendes Teixeira de Freitas • Luciana Diniz Durães Pereira • Luciana Nunes • Lucianara Andrade Fonseca • Luiz Eduardo Ribeiro Salles • Maria Gabriela Araújo Diniz • Mariana Laeger • Marinana Andrade e Barros • Rafael Pinheiro Costa • Raquel Portugal Nunes • Renato Couto Gomes • Ricardo Gardini de Andrade • Roberto Luiz Silva • Rodrigo Barbosa Python • Thiago Braz Jardim Oliveira • Thiago José Zanini Godinho



**Editora
Saraiva**

O PAINEL DE INSPEÇÃO DO BANCO MUNDIAL

AMANDA ATHAYDE LINHARES MARTINS*

LEONARDO ANDRADE MACEDO**

THIAGO JOSÉ ZANINI GODINHO***

1. INTRODUÇÃO: UM PANORAMA INSTITUCIONAL DO BANCO MUNDIAL

O Grupo Banco Mundial constitui uma organização internacional, criada em 1944, sob os auspícios da Conferência Internacional Econômica

* Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG. Graduada em Administração de Empresas com ênfase em Comércio Exterior pelo Centro Universitário UNA. Intercambista da Universidade de Paris I — Panthéon Sorbonne em 2009/2010. Ex-membro dos Grupos de Estudos de Direito Internacional (GEDI), de Direito do Comércio Internacional (GEDICI), de Defesa Comercial (GEDDCI), do Centro de Estudos Brasileiros sobre a OMC (CEB-OMC) e do Núcleo de Estudos Avançados de Concorrência, todos da UFMG. Atualmente integra o corpo técnico da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça.

** Mestre em Direito Internacional pela UFMG. Professor de Direito Internacional e Coordenador do curso de Direito do Centro Universitário UNA, em Belo Horizonte, MG. Ex-membro do Grupo de Estudos de Direito Internacional (GEDI).

*** Mestre e Doutorando em Direito Internacional pela Université de Paris I —

e Monetária das Nações Unidas e Associadas, realizada em Bretton Woods, Estado de New Hampshire, Estados Unidos¹. Tinha o objetivo original de, ao complementar a atuação do Fundo Monetário Internacional, auxiliar na reconstrução dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial e na reorganização de suas economias, através do financiamento direto e da promoção do investimento produtivo em seus territórios².

A organização, sediada em Washington, EUA, congrega, no momento, 187 Estados-membros³ e abrange cinco diferentes instituições internacionais: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁴, a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)⁵, a

Panthéon-Sorbonne. Ex-professor da Faculdade de Direito da UFMG e Professor nas Faculdades de Direito da PUC-Minas e Estácio de Sá. Advogado em Belo Horizonte, MG. Membro da Ramo Brasileiro da ILA — *International Law Association*.

- 1 Sobre a participação brasileira na Conferência de Bretton Woods, *vide* MRE, Convenção sobre Fundo Monetário Internacional e Convenção sobre o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento entre o Brasil e Diversos Países, *Coleção de Atos Internacionais*, n. 236, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947, p. 4. Para um exame mais detalhado das discussões travadas na Conferência, *vide* DORMAEL, Armand van. *Bretton Woods: birth of the monetary system*, London: Macmillan, 1978, p. 322.
- 2 *Vide* artigo I ("objetivos") do ato constitutivo do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, cujo texto original foi aprovado no Brasil mediante o Decreto-lei n. 8.479, de 27 de dezembro de 1945, e promulgado pelo Decreto n. 21.177, de 27 de maio de 1946. *Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development*, Dec. 27, 1945, T. I. A. S. n. 1502, 2 U. N. T. S. 134.
- 3 Esse número de membros coincide com o dos membros do próprio FMI. Pelo seu estatuto do BIRD, em seu artigo II, seção 1, que trata da filiação ao órgão, condiciona o acesso ao Banco Mundial aos membros do Fundo Monetário Internacional. Ao associar-se à organização, é atribuído ao Estado um certo número de ações, proporcional a sua participação relativa na economia mundial, considerando-se diversos fatores como PIB, transações correntes e reservas internacionais. É o número de ações pertencentes a cada país que determina seu poder de voto nas deliberações dos órgãos do Banco Mundial. À guisa de comparação, a ONU conta atualmente com uma adesão da quase totalidade dos Estados, qual seja, 192 Estados-Membros, desde a admissão da República de Montenegro, em 2006, após a adoção da Resolução da Assembleia Geral A/60/264, de 28 de junho de 2006.
- 4 Na terminologia adotada pelo Grupo Banco Mundial, a expressão "Banco Mundial" é utilizada para se referir conjuntamente apenas ao BIRD e à AID. *Vide* <www.worldbank.org>. Acesso em: 7 mar. 2011. O BIRD conta atualmente com 187 Estados-Membros.
- 5 Os Estatutos da AID foram promulgados no Brasil pelo Decreto n. 52.138, de 18

Corporação Financeira Internacional (CFI)⁶, a Agência Multilateral de Garantia para Investimentos (MIGA)⁷ e o Centro Internacional para Resolução de Disputas relativas a Investimentos (ICSID)⁸.

O Banco Mundial estrutura-se a partir de uma Assembleia de Governadores, órgão máximo de deliberação⁹, do qual participam representantes (um titular e um suplente) indicados por cada um de seus membros¹⁰. Embora investida de todos os poderes do Banco, a Assembleia de Gover-

de junho de 1966. *Articles of Agreement of the International Development Association*, 26 Jan. 1960, 11 U. S. T. 2284-86, T. I. A. S. n. 4607, 439 U. N. T. S. 249. O AID conta atualmente com 170 Estados-Membros, e em seus Estatutos, como ocorre no BIRD, a filiação ao órgão é condicionada ao *status* de membro do Banco Mundial, sem, contudo, haver cláusula de filiação obrigatória.

- 6 Os Estatutos da CFI foram promulgados no Brasil pelo Decreto n. 41.724, de 25 de junho de 1957. *Articles of Association of the International Finance Corporation*, 25 Mai 1955, 7 U. S. T. 2197, T. I. A. S. n. 3620, 264 U. N. T. S. 117, e a CFI conta atualmente com 182 Estados-Membros, e seus Estatutos também exigem a condição de membro do Banco Mundial para sua filiação, que, posteriormente, deve aderir à CFI por ato de vontade apartado.
- 7 A Convenção da MIGA foi promulgada no Brasil pelo Decreto n. 698, de 8 de dezembro de 1992. *Convention establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)*, 11 Out 1985, Seoul, ILM 24 p. 688 (draft) and 24 p. 1605; TIAS 12089; UNTS 1508, p. 99. Seu artigo 4 indica como membros aqueles membros do BIRD mais a Suíça, que decidirem aderir à Convenção, sem obrigação a estes de se filiar à Agência. A MIGA conta atualmente com 175 Estados-Membros, estando atualmente Níger e São Tomé e Príncipe em processo de adesão à MIGA.
- 8 O Brasil, até o momento, não aderiu à Convenção de Washington para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de outros Estados (1965). *Convention of Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other Countries (ICSID)*, 18 Mar 1965, Washington, UNTS 575, p. 159 e 1639, p. 409; TIAS 6090; ILM 4 p. 532. Atualmente, há 157 Estados signatários da Convenção, dentre os quais 146 depositaram seus instrumentos de ratificação. Os mais novos Estados-Contratantes, pela entrada em vigor do texto convencional em janeiro de 2011, são Qatar e Cabo-Verde, e o Brasil não é signatário da Convenção. Para maiores detalhes sobre o ICSID, *vide* Capítulo 10 desta obra.
- 9 Ordinariamente, a Assembleia de Governadores reúne-se apenas uma vez por ano, no Encontro Anual do FMI e do Banco Mundial, mas há sempre a possibilidade de convocação extraordinária da Assembleia pelo Conselho de diretores Executivo.
- 10 Esses representantes geralmente são o Ministro das Finanças e o Dirigente do Banco Central.

nadores reserva para si apenas as decisões mais importantes sobre as políticas a serem adotadas na organização, delegando as deliberações acerca das operações gerais da entidade ao Conselho de Diretores Executivos, composto por 24 membros, sendo cinco deles indicados pelos cinco maiores acionistas do Banco (Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Alemanha e França) e os demais eleitos por grupos de países predeterminados para um mandato de dois anos¹¹. O Conselho de Diretores Executivos é chefiado por um presidente¹², eleito para um mandato renovável de cinco anos, ao qual compete exercer uma posição de mediador entre os polos político e administrativo da organização e gerenciar um amplo corpo de funcionários, formado por diversos vice-presidentes, diretores administrativos, auditores e membros dos mais variados órgãos e departamentos em todo o mundo¹³.

Após a superação dos traumas econômicos da guerra, o foco das ações do Grupo Banco Mundial passou a recair, prioritariamente, sobre os países menos desenvolvidos, através da concessão de empréstimos, a baixo custo, e doações de verbas para realização de investimentos produtivos, sobretudo em projetos de infraestrutura (transporte, comunicações, energia, saneamento básico, saúde, educação etc.), que propiciem a atração do capital privado internacional e auxiliem no processo de desenvolvimento dessas nações¹⁴. Essa atividade tem sido desempenhada, em grande parte, pelas duas principais entidades componentes do Grupo Banco Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), típicos bancos internacionais de desenvolvimento, que ostentam programas específicos de financiamento, fundados em detalhadas políticas de concessão e acompanhamento.

A complexidade crescente dos programas de créditos oferecidos pelo Banco Mundial e a dificuldade de assegurar o controle efetivo e aplicação

- 11 Cada diretor executivo detém poder de voto equivalente àquele do país ou grupo de países que representa. Art. V, Seção 4, "g", do Convênio Constitutivo do BIRD.
- 12 Tradicionalmente, a fim de equilibrar a atuação das instituições de Bretton Woods, é eleito um norte-americano para a presidência do Banco Mundial, já que, geralmente, é atribuído a um europeu o cargo de Diretor-Gerente do FMI.
- 13 Vide o art. V do Convênio Constitutivo do BIRD, que trata da organização e administração do Banco.
- 14 SHIHATA, Ibrahim F. I. *The World Bank in a Changing World*, Dordrecht/Boston/London: Nijhoff, 1991, p. 7-14.

adequada de seus recursos têm, por vezes, causado um impacto negativo nos âmbitos social, econômico e ambiental das regiões para onde esses recursos são direcionados, prejudicando, assim, o alcance das finalidades legítimas pretendidas pela organização e motivando o surgimento de inúmeras críticas à atuação da entidade¹⁵.

Para melhorar a efetividade dos projetos de desenvolvimento patrocinados pelo Banco e permitir maior transparência em suas ações, a organização tem promovido uma série de reformas internas, entre as quais se encontra a criação do Painel de Inspeção, objeto central de estudo deste capítulo. Assim, a próxima seção apresenta uma visão geral do Painel de Inspeção, abordando sua organização e funcionamento. Em seguida, é feita uma análise desse novo fórum internacional dentro do sistema internacional de solução de controvérsias. Finalmente, será examinada, em concreto, a atuação dessa entidade, a partir de um estudo do caso Cartagena.

2. O PAINEL DE INSPEÇÃO E SEU PROCESSO: UMA VISÃO GERAL

O Painel de Inspeção do Banco Mundial surge em um contexto de acirramento do debate público sobre os efeitos sociais e ambientais dos empréstimos concedidos pelo Banco¹⁶. Tendo em vista as reivindicações crescentes por maior transparência e responsabilidade nas ações do Banco¹⁷, a criação do Painel de Inspeção pode ser entendida como resultado de

- 15 BRADLOW, Daniel D.; SCBLEMMER-SCBULTE, Sabine. The World Bank's New Inspection Panel: a constructive step in the transformation of the international legal order. *HJIL*, v. 54 (1994), p. 394; ou ainda, SHIHATA, Ibrahim F. I. *The World Bank in a Changing World*, Dordrecht/Boston/London: Nijhoff, 1991, p. 7-14., que apresenta diferentes projetos, notadamente os relatórios Wapenhans e da Comissão *ad hoc* Conable.
- 16 BISSEL, Institutional and Procedural Aspects of the Inspection Panel, in G. ALFREDSSON R. RING (eds.). *The Inspection Panel of the World Bank: a Different Complaints Procedure*, Kluwer Law International, 2001.
- 17 SHIHATA indica que "Citizens of developing and developed countries increasingly ask for transparency and accountability of development institutions. The World Bank, as the leading development agency, should respond positively and constructively to this demand". SHIHATA, Ibrahim F. I. *The World Bank in a Changing World*, Dordrecht/Boston/London: Nijhoff, 1991, p. 277.

pressões internas e externas¹⁸. A pressão interna relaciona-se às preocupações dos órgãos do Banco sobre a efetividade de seus procedimentos, enquanto a pressão externa diz respeito ao aumento das críticas sobre a falta de transparência e de procedimentos democráticos dentro da organização internacional¹⁹. Um caso emblemático neste tocante foi o projeto da represa de Sardar Sarovar no Rio Narmada, localizado na Índia²⁰, e também a força-tarefa criada pela organização para revisão interna dos projetos do Banco²¹.

- 18 Nesse sentido, *vide* SHIHATA, I. *The World Bank Inspection Panel: In Practice*, 2. ed., Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 1-27, e, da mesma autora, *The World Bank Inspection Panel — Its Historical, Legal and Operational Aspects*, in G. ALFREDSSON R. RING (eds.). *The Inspection Panel of the World Bank: a Different Complaints Procedure*, Kluwer Law International, 2001; *vide* também ULMANA, em G. ALFREDSSON R. RING, op. cit.
- 19 CIRCI, Mariarita. *The World Bank Inspection Panel: is it really effective?*, *Global Administrative Law and Global Governance*, v. 6, Issue 3, Article 10, 2006. p. 1.
- 20 Referência aos projetos de desenvolvimento na Índia, no rio Narmada (Gujarat) Sardar Sarovar para represa e energia e Narmada (Gujarat) para entrega de água e drenagem, cujos financiamentos foram aprovados em 7 de março de 1985. Os projetos Sardar Sarovar envolveram a remoção à força de mais de 200.000 pessoas e a apropriação de 117.000 hectares de terra. O Banco Mundial nomeou uma comissão independente para revisar o projeto, hoje conhecida como Comissão Morse, e, depois de 10 anos de debate internacional promovido entre as pessoas adversamente afetadas pela represa e pessoas que sustentavam o projeto, a comissão constatou que o Banco tinha ignorado suas próprias linhas de direção, particularmente aquelas relacionadas a aspectos ambientais e sociais do projeto. Para maior detalhamento do caso, veja MORSE, B.; BERGER, T. *Report of Independent Review of the Sardar Sarovar Project* Published (1992). E para a discussão de outros casos financiados pelo Banco Mundial veja HUTCHINS T., *Using the International Court of justice to Check Human Rights Abuses in World Bank Projects*, *Columbia Human Rights Law Review*, v. 24, p. 487, 1991/92. *Vide* também MIKESELL, R.; WILLIAMS, L. *International Banks and the Environment*, San Francisco: Sierra Club Books, 1992, e BRADLOW, D. "Social Justice and Development: Critical Issues Facing the Bretton Woods System: The World Bank, IMF and Human Rights", *Transnational Law and Contemporary Problems*, 47 (6), 1996.
- 21 *Vide* World Bank, *Portfolio Management Task Force, Effective Implementation: Key to Development Impact* (1992), mais conhecido como Relatório Wapenhans. Neste sentido, veja também um trecho do discurso do Professor W. Becker e D. Milobsky, retirado de entrevista sobre o Relatório Wapenhans em 19 de agosto de 1993, encontrado no <www.worldbank.org/archives>. "There is a declining trend in project performance, highly concentrated in IDA countries and the Bank is contri-

Em resposta a tais ocorrências, o conselho de diretores executivos do Banco criou, através da Resolução BIRD 93-10 e da Resolução AID 93-6²², o Painel de Inspeção do Banco Mundial. Essas resoluções, embora constituam legalmente dois instrumentos normativos diferentes, são referidas como "a Resolução" por possuírem conteúdo idêntico²³. Assim, em setembro de 1993, foi formalmente instituído o Painel de Inspeção do Banco Mundial, fazendo com que, pela primeira vez nos cinquenta anos de história do Banco, cidadãos, associações e organizações não governamentais prejudicados pelos projetos de desenvolvimento financiados pelo Banco passassem a ter a oportunidade de requerer uma investigação independente e transparente²⁴.

Desde então, as Resoluções foram emendadas duas vezes pelos diretores executivos através dos denominados Esclarecimentos de 1996 e 1999, com o intuito de esclarecer aspectos ambíguos do trabalho e das funções do Painel²⁵. Além disso, o Painel também emitiu seus Procedimentos Ope-

buting to it because of the presence of an approval culture. To remain the leading and pre-eminent institution that it is, it needs to reverse, and it can reverse to its earlier emphasis on performance. It should not resort to more bureaucracy, to a further invitation to promote compliance. It should not invite its staff, including its managers, to protect their rear. Such an emphasis would further foster risk aversion, not only of staff but also of managers. If not contained, it could retard development".

- 22 International Bank for Reconstruction and Development Association, Resolution n. IBRD 93-10, Resolution n. IDA 93-6: "The World Bank Inspection Panel". 22 de setembro de 1993. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXT/INSPECTIONPANEL/Resources/ResolutionMarch2005.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2011.
- 23 A Resolução se aplica tanto ao Banco Internacional de Desenvolvimento (AID) quanto ao BIRD, mas não à CFI e à AMGI. Assim, a Resolução define a composição do Painel, seu mandato, e sua operação.
- 24 HUNTER, DAVID & UDALL. *The World Bank's New Inspection Panel: Will It Increase the Bank's Accountability?*, Center for International Environmental Law, (CIEL) Issue n. 1, abril 1994, p. 1. O Banco Mundial indica que o "propósito primário do Painel de Inspeção é endereçar os interesses das pessoas que possam ter sido afetadas por projetos do Banco e assegurar que o Banco cumpra com suas políticas e procedimentos operacionais na preparação e implementação dos mesmos". Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. *Responsabilidade e Transparência no Banco Mundial: 10 anos do Painel de Inspeção*, 2003, p. 3.
- 25 Revisão da Resolução de Estabelecimento do Painel de Inspeção (1996) e Conclusões da Segunda Revisão do Painel de Inspeção (1999), mais conhecidas como

racionais (adotados em 1994)²⁶ e seus Procedimentos Administrativos (adotados em 1994 e emendados em 1998)²⁷, para detalhar os aspectos processuais e administrativos das Resoluções.

Nesse contexto, serão analisados adiante as finalidades e competências do Painel de Inspeção do Banco Mundial, os requisitos para a apresentação do pedido de inspeção ao Painel e sua fase de admissibilidade, além da fase de investigação e das recomendações do Painel.

2.1. *Propósito e competência do Painel de Inspeção do Banco Mundial*

O propósito primário do Painel de Inspeção é considerar os interesses de pessoas que tenham sido afetadas por projetos financiados pelo Banco e assegurar que o Banco cumpra com suas políticas e procedimentos operacionais na preparação e implementação dos mesmos. Essas “pessoas”, legitimadas a apresentar um pedido de inspeção, são definidas como “uma comunidade de pessoas, formada por dois ou mais indivíduos, tais como uma organização, associação, sociedade ou outros agrupamentos de indivíduos”²⁸.

Esclarecimentos de 1996 e 1999, respectivamente. Disponíveis em <www.worldbank.org>. Acesso em: 7 mar. 2011.

26 Operating Procedures of the Panel. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20175161~menuPK:64129254~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>. Acesso em: 7 mar. 2011.

27 Administrative Procedures of the Panel. Annex VII-E. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Annexes.pdf>, p. 162. Acesso em: 7 mar. 2011.

28 Resolução, par. 12. O procedimento perante o Painel caracteriza-se pelo poder outorgado ao indivíduo. Com efeito, o primeiro caso perante essa instância internacional foi instaurado por requisição de pessoa natural. Devemos recordar que, para a doutrina clássica do DIP, este não tem papel no direito internacional, que rege as relações entre Estados — incluindo as organizações internacionais, que são mera emanção da vontade dos Estados. Contudo, para a imensa maioria, a pessoa humana detém personalidade jurídica internacional sobre certas condições: que direitos e deveres lhe sejam atribuídos e que este disponha de meios de ação para sua satisfação. Cf. ZANINI GODINHO, T. J. *Elementos de Direito Internacional Público e Privado*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 103. Desta sorte, vemos que a criação do Painel de Inspeções, qualificando os indivíduos nessas enumeradas condições, oferece-lhes uma verdadeira personalidade jurídica

Os pedidos de Inspeção podem ser requisitados por quaisquer desses grupos de indivíduos, que acreditam ter sido prejudicados²⁹ por um ato ou omissão do Banco que seja resultado de uma falha em seguir suas políticas e seus procedimentos, relativo à preparação, à apreciação e/ou à implementação de projeto financiado³⁰.

Encontram-se formalmente fora da competência do Painel de Inspeção quaisquer reclamações que digam respeito a ações de responsabilidade do mutuário e/ou de terceiros e em que não houve ação ou omissão por parte do Banco³¹. Também não são consideradas reclamações sobre inobservância de procedimentos em licitações para seleção de fornecedores para o projeto³², nem tampouco pedidos apresentados após a data de encerramento do empréstimo³³ ou cujas matérias já tenham

internacional, sob reserva de que ajam em grupo, podendo, inclusive, peticionar sob identidade confidencial, como indicou o relatório de admissibilidade do projeto *Argentina: Special Structural Adjustment Loan* (1999), § 22.

29 O que pode parecer meramente uma formalidade, normalmente satisfeita pelos requerentes, foi objeto de precisão pelo Painel, indicando a importância de que os requerentes sejam diretamente afetados pelo projeto, o que não é evidente quando estes não residam nessa área. No caso *Tanzania: Power IV Project* (1995), em seu relatório sobre a admissibilidade, vemos, em seu § 13, que “*The Panel is satisfied that the Requesters, who reside in Dar es Salaam, could be affected by any possible adverse environmental impact of the EPP. However, the Panel finds that the Requesters failed to demonstrate that their interests are likely to be directly and adversely affected in a material way as a result of any alleged serious violations by IDA of the OMS or OD with respect to the preparation and appraisal of the EPP*”.

30 Idem. Neste sentido, veja também CIRCI, op. cit., p. 1, e também ORAKHELASHVILI, Alexander. *The World Bank Inspection Panel in context. International Organizations Law Review*, 2005, p. 61.

31 Cf. o caso *Papua New Guinea: Governance Promotion Adjustment Loan* (2001), § 55: “*In the Panel’s view, the evident harm suffered by the Requesters is not related to an act or omission of the Bank, (...) the actions causing the harm are inflicted by private entities that have no relationship to the Bank’s assistance program in Papua New Guinea. These harmful logging projects that pre-date the GPAL, cannot be regarded as the consequence of an alleged failure by the Bank to supervise the execution of the Program supported by the GPAL and/or the Borrower’s compliance with the applicable tranche release conditions*”.

32 Resolução, § 14. Veja também BISSELL, Richard E. *Institutional and Procedural Aspects of the Inspection Panel*, in G. ALFREDSSON, R. RING, op. cit.

33 Somente são admitidas demandas concernentes a mútuos consentidos, ou seja, aqueles cuja execução ainda não foi realizada integralmente — mais exatamen-

sido anteriormente apreciadas pelo Painel de Inspeção³⁴.

Outra condição de admissibilidade, e fundamento de variados casos de inadmissibilidade, é a demonstração de que o pedido fora levado ao conhecimento da Direção do Banco — é necessário um recurso prévio, não contencioso — como esgotamento dos recursos internos do Banco, indicando sua boa-fé, que este tentou solucionar a controvérsia conforme o direito interno no Banco³⁵.

O Banco Mundial possui políticas e procedimentos que têm por finalidade garantir que os projetos e programas financiados produzam benefícios econômicos e sociais, sem prejudicar pessoas e/ou o meio ambiente³⁶. Se o grupo de indivíduos reclamantes acredita que a violação dessas políticas e procedimentos for a causa do dano, esse grupo pode fazer um pedido de inspeção dirigido ao Painel. A maioria das reclamações submetidas até o momento diz respeito às políticas de salvaguarda do Banco, tais como os procedimentos do Banco para empreender a avaliação do impacto ambiental de operações propostas, para o tratamento dos povos involuntariamente removidos de suas propriedades durante a execução do projeto, para suas

te aqueles nos quais não haja entrega de mais de 95% do montante acordado. No caso do projeto *Bogotá Urban Services Project* (2007), o Painel declarou que essa condição estava satisfeita, pois somente 94% do empréstimo tinha sido disponibilizado, enquanto nos casos *Cameroon: Urban Development Project* (Loan n. 2244-CM) and *Second Urban Project* (Loan n. 2999-CM), ou *India: NTPC Power Generation Project* (1999), esse critério foi a motivação da inadmissibilidade.

34 No caso *Cameroon: Petroleum Development and Pipeline Project*, em que um segundo requerimento fora depositado em novembro de 2003, o Painel rejeitou sua admissibilidade por ter entregue seu relatório em maio de 2003.

35 Tal condição foi a motivação da inadmissibilidade do pedido no caso *Phillippines: Manila Second Sewerage Project* (MSSP) (2003), cujo relatório, em seus §§ 43-44 indica que "(...)The Requesters have not fulfilled the procedural requirement that they bring the subject matter of the Request to the Bank's attention for Management to address before filling a Request with the Panel. (...) The Requesters forwarded the Request to the Panel by mail. At the same time Timpuyog Zambales sent the World Bank office Manila a letter and the associated documents, which complained about the same issues", concluindo assim (§ 52), pela rejeição do pedido. Cf., também, o caso *Burundi: Public Works and Employment Creation Project* (2004).

36 The World Bank Operational Manual (Bank policies and procedures). Disponível em: <http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/05TOCPages/The%20World%20Bank%20Operational%20Manual?OpenDocument>. Acesso em: 7 mar. 2011.

relações com os povos indígenas e com organizações não governamentais, bem como para a participação pública em operações financiadas pelo Banco³⁷. Além disso, há pedidos que se referem à propriedade cultural, florestas, habitats naturais, manejo de pestes e segurança de barragens³⁸.

A Resolução estabelece que o Painel seja composto por três membros de diferentes nacionalidades³⁹, aprovados para um mandato de cinco anos⁴⁰. A escolha dos membros deve ter como base os critérios da capacidade de lidar de forma justa com a reclamação que é submetida a eles, da integridade e da independência em relação à administração do Banco, da exposição a aspectos do desenvolvimento e às condições de vida nos países em desenvolvimento, e do conhecimento das operações do Banco. Os membros do Painel, exceto o Presidente, não são chamados a trabalhar por tempo integral, a não ser que assim seja decidido pelos diretores executivos, diante das necessidades do Painel⁴¹.

2.2. O pedido de inspeção e a fase de admissibilidade

Supõe-se que os Pedidos de Inspeção não serão feitos necessariamente por pessoas de um alto nível educacional, porque a principal forma de investigação é através de uma reclamação de residentes no local do projeto enviada ao painel⁴². Assim, o pedido pode ser apresentado em qualquer

37 BRADLOW, Daniel D.; SCBLEMMER-SCBULTE, Sabine, op cit, p. 393.

38 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. *Responsabilidade e Transparência no Banco Mundial: 10 anos do Painel de Inspeção*, 2003, p. 8. Cf., também, DI LEVA Ch. "Environmentally sustainable development and the World Bank", *International Business Lawyer*, (3) mars 1997, p. 115-118. MAGRAW, D. The World Bank Inspection Panel. *International Environmental Law and Policy*. Aspen Publisher, 2007, p. 1472-1476.

39 Resolução, par. 2.

40 O presidente do Banco, após consulta aos diretores executivos, indica os membros do Painel, que serão então nomeados por um período de cinco anos pelos diretores executivos.

41 Resolução, par. 10, que indica que os membros do Painel são remunerados quando trabalham por tempo integral. Em outros casos são reembolsados na base de "per diem".

42 A maioria das reclamações dirigidas ao Painel é apresentada por representantes locais, tal como uma ONG. Mas para isso é preciso que os membros do grupo reclamante tenham interesses e preocupações comuns. Resolução, par. 12. Ademais, é interessante acrescentar que, consciente da provável falta de instrução

idioma, e, se solicitado, o Painel poderá manter o nome do reclamante em sigilo. O pedido também pode ser excepcionalmente apresentado por uma organização não governamental (ONG) ou um grupo estrangeiro quando não há representação local⁴³. Além disso, qualquer um dos vinte e quatro diretores executivos do Banco pode pedir uma investigação, a qual estará sujeita à aprovação da diretoria⁴⁴.

O processo no Painel começa depois que um Pedido de Inspeção é recebido. Esse processo é dividido em três fases: o registro, a admissibilidade e a investigação⁴⁵. O registro consiste em um passo essencialmente administrativo, estipulado nos Procedimentos Operacionais do Painel, e que proporciona a base formal para informar aos diretores executivos e à administração do Banco, aos Reclamantes, bem como ao público, que uma reclamação foi recebida⁴⁶. Isso porque, obviamente, o Painel não registra reclamações que estejam fora de sua competência, a fim de evitar que a administração do Banco dispenda tempo e recursos respondendo a uma reclamação inadmissível.

do requerente, o Painel de Inspeção publicou uma nota explicando como preparar uma demanda, no Anexo 2 de seu relatório anual de julho de 1997. Este sugere que os requerentes respondam às seguintes questões: "1. Pouvez-vous élaborer sur la nature et l'importance des dommages causés par le projet à votre rencontre ou contre ceux que vous représentez? 2. Êtes-vous certain que la Banque est responsable des aspects du projet qui vous ont, ou qui pourraient, vous léser? Comment vous en êtes-vous rendu compte? 3. Connaissez-vous les règlements et procédures de la Banque qui s'appliquent à ce type de projet? Comment croyez-vous que la Banque les a violés? 4. Avez-vous contacté ou essayé de contacter le personnel de la Banque chargé de ce projet? Veuillez, s'il vous plaît, détailler tous les prises de contact et les réponses obtenues le cas échéant. Vous devez avoir accompli cette démarche avant de pouvoir déposer une plainte. 5. Avez-vous essayé de résoudre votre problème par d'autres moyens? 6. Si vous savez que le Panel s'est déjà occupé de ce cas auparavant, avez-vous de nouveaux faits ou de nouvelles preuves à soumettre?".

43 Resolução, par. 12.

44 A diretoria utilizou-se dessa autoridade apenas uma vez, em uma reclamação concernente ao Projeto de redução da pobreza no oeste da China, mas mesmo assim a reclamação fora submetida ao Painel por ONGs em nome das pessoas afetadas.

45 Resolução, par. 16 a 23, relativa a "Procedures".

46 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. *Responsabilidade e Transparência no Banco Mundial: 10 anos do Painel de Inspeção*. Banco Mundial, 2003, p. 9.

Uma vez registrado o pedido, começa a fase da admissibilidade⁴⁷. O Painel envia uma cópia do pedido ao presidente do Banco, o qual representa a administração. O Painel também notifica a administração, que tem a obrigação de responder à notificação dentro de vinte e um dias⁴⁸ e proporcionar evidências ao Painel de que cumpriu ou pretende cumprir as políticas e procedimentos aplicáveis. Ao receber o relatório da administração, o Painel faz sua investigação preliminar e produz o relatório em um prazo de vinte e um dias para determinar não apenas a admissibilidade do reclamante, mas também a admissibilidade do pedido para uma investigação⁴⁹. Finalmente, o Painel decide se recomenda ou não uma investigação, mas só a diretoria executiva é que pode autorizar ou negar o prosseguimento de tal investigação pelo painel⁵⁰.

2.3. A investigação e as recomendações

Tendo a admissibilidade sido estabelecida e a diretoria aprovada uma investigação, o próximo passo é a fase substancial do processo de inspeção, quando o Painel avalia o mérito do pedido⁵¹. O presidente do Banco designa um inspetor líder que é o responsável pela investigação, e, no exercício de suas funções, os membros da investigação terão acesso a todo o pessoal do Banco que puder contribuir com informações e a todos os registros pertinentes⁵². Com o consentimento do país mutuário, uma equipe do Painel também visita a área do projeto⁵³, reúne-se com seus reclaman-

47 Resolução, par. 19.

48 Resolução, par. 17.

49 Resolução, par. 12 a 14, relativa aos critérios de admissibilidade.

50 Resolução, par. 19. Inspeções podem ser negadas por vários motivos, como indicado anteriormente, como no caso de pedidos efetuados após encerrado o empréstimo e/ou crédito para financiar o projeto ou programa, ou se já tiver sido desembolsado mais de 95% do financiamento. Como ilustração, no Pedido de Bangladesh no caso *Bangladesh Jute Sector Adjustment Credit*, não foi admitida inspeção porque os diretores executivos acreditaram que não havia sentido em conduzir uma inspeção, já que o único remédio possível aos reclamantes seria o estabelecimento de reformas processuais, concebidas para que a diretoria executiva cumprisse futuramente com as políticas do Banco em conexão com o projeto.

51 Resolução, par. 20.

52 Resolução, par. 21.

53 No caso do Pedido da Índia: no caso *NTPC Power Generation Project* (Loan 3632-

tes, com representantes do país, além de outras pessoas afetadas pelo projeto do Banco, como ONGs e autoridades do projeto.

Ao fim da investigação, o Painel elabora um relatório e encaminha-o aos diretores executivos e ao presidente, considerando todos os fatos pertinentes e concluindo se o Banco observou ou não todas as normas e procedimentos relevantes⁵⁴. A administração responde ao relatório de investigação do Painel e recomenda, quando relevante, ações remediadoras à diretoria executiva. Assim, a diretoria considera o relatório de investigação do Painel conjuntamente com as recomendações da administração, decidindo se aprova ou não essas recomendações.

O pedido de inspeção, a resposta de administração, a resposta da diretoria executiva do Banco, os relatórios de admissibilidade do Painel e qualquer relatório de investigação são documentos públicos, liberados após a consideração da diretoria executiva do Banco e disponibilizados no *site* do Painel⁵⁵.

3. O PAINEL DE INSPEÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

O Painel de Inspeção constitui o primeiro fórum internacional em que indivíduos que não têm relação contratual direta com uma organização internacional podem contribuir efetivamente para que essa organização permaneça transparente e responsável pelas consequências de suas ações⁵⁶. Seu estabelecimento é visto como um grande passo à frente no Direito Internacional, e, dessa forma, faz-se necessária uma análise detalhada de quais são as inovações trazidas pelo Painel. Entretanto, existem aspectos

IN), o Painel visitou o local do projeto durante sua revisão inicial, mas o diretor executivo que representava o país sugeriu que o governo talvez não recebesse bem uma visita de retorno se a investigação fosse autorizada. Assim, o Painel limitou-se a conduzir um estudo interno em sua investigação. Embora as políticas não exijam que o mutuário conceda permissão para visitas no local do projeto durante as investigações, os Esclarecimentos de 1999 supõem que o mutuário irá aprovar/conceder essa visita.

54 Resolução, par. 22.

55 O *site* oficial do Painel de Inspeção é <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,menuPK:64132057~pagePK:64130364~piPK:64132056~theSitePK:380794,00.html>. Acesso em: 4 nov. 2007.

56 BRADLOW, Daniel D.; SCBLEMMER-SCBULTE, Sabine, op. cit., p. 395.

controversos sobre sua existência e será interessante uma análise das limitações do Painel de Inspeção do Banco Mundial.

3.1. Um avanço no direito internacional

A criação do Painel de Inspeção do Banco Mundial representa um verdadeiro marco na evolução do direito internacional⁵⁷. Embora destituído de poder legítimo para proferir uma decisão vinculante, de caráter juridicamente obrigatório⁵⁸, o Painel de Inspeção exerce competências típicas de um órgão jurisdicional, como receber e apreciar uma demanda (pedido de inspeção)⁵⁹, promover uma investigação sobre as matérias suscitadas pelo requerente⁶⁰ e examinar e declarar, a partir de uma perspectiva eminentemente jurídica, se o Banco observou integralmente suas normas e procedimentos operacionais⁶¹ na elaboração, avaliação e/ou execução de um projeto por ele financiado e se sua eventual falha teria tido ou ameaça ter efeito material adverso sobre os interesses e direitos da parte afetada⁶². Sua natureza híbrida — jurisdição por suas competências e um conselho consultivo por sua ação — tem levado a doutrina a qualificar o Painel de Inspeção como um órgão quase *jurisdicional*⁶³.

Outra importante contribuição do Painel de Inspeção para o avanço do direito internacional é a atribuição de capacidade processual a indiví-

57 BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence. Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale: à propos de la complexification de l'espace public international, *R.G.D.I.P.* (Janvier-Mars 2001), 2001.

58 Conforme previamente exposto, no modelo atual são os diretores executivos que detêm o poder de decisão sobre as recomendações contidas no relatório do Painel de Inspeção (Resolução, par. 22).

59 Resolução, par. 12.

60 Resolução, par. 21.

61 A expressão "normas e procedimento operacionais" abrange as regras contidas em documentos intitulados "Políticas Operacionais do Banco" e "Procedimentos Operacionais Diretos do Banco" assim como em outros documentos similares. Resolução, par. 12. The World Bank Operational Manual (Bank policies and procedures), op. cit.

62 Resolução, §§ 12 e 22.

63 BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence, Public Participation in Decision-Making: The World Bank Inspection Panel, in WEISS, Edith Brown, SUREDA, Andres Rigo, CHAZOURNES, Laurence Boisson de, *The World Bank, International Financial Institutions, and the Development of International Law*, American Society of International Law (ASIL), Studies in Transnational Legal Policy, n. 31, 1999.

duos e entidades privadas, tornando desnecessária a participação, no procedimento, do Estado ao qual esses sujeitos estão vinculados. De fato, segundo a doutrina tradicional do direito internacional público, somente os Estados constituem verdadeiros sujeitos de direito, aptos a exercer plenamente os direitos, deveres e prerrogativas oriundos da ordem jurídica internacional. Nesse sentido, caberia exclusivamente aos Estados, através da figura da proteção diplomática, a decisão acerca do exercício do direito de ação perante os fóruns internacionais para reparação de danos causados por outros Estados e/ou organizações internacionais a seus nacionais, o que dificulta e, muitas vezes, inviabiliza a defesa dos interesses e direitos dos indivíduos (ou organizações). No caso do Painel de Inspeção, entendeu o Banco Mundial que eram os indivíduos, e não o Estado, os que sofriam mais diretamente os impactos dos projetos patrocinados pelo Banco⁶⁴. Por isso, seria mais adequado e eficiente permitir acesso direto dos indivíduos afetados àquele novo fórum internacional, sem depender da representação estatal.

É certo que o Painel de Inspeção não é o primeiro fórum internacional a admitir a participação ativa de indivíduos e entidades não estatais⁶⁵. Isso vem ocorrendo também amplamente no âmbito de entidades integrantes dos sistemas universal e regional de proteção dos direitos humanos⁶⁶ e

64 Claramente, a inovação mais contundente deste mecanismo é permitir que os indivíduos exerçam certo controle sobre as atividades de instituição, com a consolidação dos conceitos de *accountability* e transparência. A partir de agora, as vítimas diretas de um eventual dano causado por um projeto podem reclamar perante uma instância internacional, sendo estes pigmeus da República Democrática do Congo, ou os Jenu Kurubas da Índia. Boisson de Chazournes (L.). "Le Panel d'inspection de la Banque mondiale: à propos de la complexification de l'espace public international", *R.G.D.I.P.*, 2001, n. 1, p. 145-161.

65 Contrariando a doutrina clássica, que admitia apenas os Estados como sujeitos do Direito Internacional, a Corte Internacional de Justiça reconheceu, no parecer consultivo sobre reparação de danos, de 1949, a personalidade jurídica internacional da ONU, oponível a todos os Estados, e a sua consequente capacidade de apresentar uma reclamação internacional contra um Estado, por conta de seus agentes. Essa posição reflete o entendimento majoritário da doutrina moderna, estendendo-se às diversas organizações internacionais de caráter universal, conforme assinalado por ZANINI GODINHO, T. J. *Elementos de Direito Internacional Público e Privado*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 101-103.

66 Em processos de natureza não jurisdicional, isso acontece, por exemplo, no Comitê dos Direitos do Homem, instituído pelo art. 28 do Pacto de 1966 relativo aos direitos civis e políticos, que "tem competência para receber e examinar

mesmo no Centro Internacional para Resolução de Disputas relativas a Investimentos (ICSID), entidade integrante do Grupo Banco Mundial, onde indivíduos, empresas e outras entidades não governamentais são acolhidos e podem oferecer demandas contra Estados em busca de ressarcimento por danos que lhes foram causados.

A grande novidade do Painel de Inspeção do Banco Mundial consiste, na verdade, na instituição de um fórum internacional permanente ao qual um grupo de indivíduos, que não têm relação contratual com a organização internacional, em defesa de seus próprios interesses, pode submeter uma demanda, não contra um Estado, como já ocorre em outros casos na seara internacional, mas contra uma organização internacional, que, se assim for recomendado pelo Painel, poderá ter de adotar medidas para reparar os danos causados às partes prejudicadas⁶⁷. Essa inovação implica o reconhecimento implícito, pelo próprio Banco, de sua responsabilidade internacional⁶⁸, o que contribui para a consolidação da doutrina da responsabilidade internacional das organizações internacionais⁶⁹ e, particularmente, de

as comunicações emanadas de particulares". O mesmo ocorre no âmbito da Organização Internacional do Trabalho, cujo acordo constitutivo (arts. 24 e 25) prevê que as organizações de trabalhadores ou empregados possam enviar ao conselho de administração da organização reclamações dirigidas contra o desrespeito por um Estado de uma convenção internacional do trabalho da qual ele é parte. Em processos jurisdicionais, a participação de indivíduos e/ou entidades particulares é admitida nos diversos tribunais administrativos de organizações internacionais (OIT, ONU, BIRD) e nos Tribunais Europeu e Interamericano de Direitos Humanos (criados pelas Convenções Europeia e Interamericana de Direitos Humanos), por intermédio de casos apresentados pelas respectivas Comissões de Direitos Humanos. Vide DINH, N. Q., DAILLIER, P. & PELLET, A. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 639-648.

67 No caso dos tribunais administrativos de organizações internacionais, a legitimidade para oferecimento de reclamações está limitada apenas aos funcionários das organizações, e sua competência restringe-se somente ao exame de matérias referentes ao relacionamento entre o funcionário e a organização internacional, a partir das normas administrativas da organização.

68 NINIO, Alberto. Organizações internacionais e responsabilidade: o caso do Painel de Inspeção do Banco Mundial, *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano II, n. 5, dezembro de 2001, Salvador, Brasil.

69 Embora a doutrina da responsabilidade internacional dos Estados já esteja bastante consolidada, sendo, inclusive, objeto de estudos da Comissão de Direito Internacional da ONU para instituição de convenção específica a respeito,

outras instituições que compõem o sistema financeiro internacional, como o Fundo Monetário Internacional, que permanentemente insiste em negar-se a responder pelas consequências, muitas vezes devastadoras, de suas políticas e ações⁷⁰.

3.2. Limites e insuficiências do sistema de Painéis de Inspeção

Entretanto, mesmo sendo o Painei de Inspeção claramente um avanço no contexto das organizações internacionais, alguns aspectos dos seus procedimentos trazem preocupações relacionadas à sua independência, transparência e efetividade.

No tocante à independência do Painei em relação ao Banco Mundial, o primeiro aspecto questionável é a escolha dos membros, uma vez que eles são indicados pelo presidente do Banco e aprovados pelos diretores executivos. A segunda controvérsia diz respeito ao aspecto financeiro de manutenção do Painei, pois o Banco é o financiador do Painei, o Presidente é quem recomenda salários para os membros⁷¹ e é a administração quem aparentemente determina se as despesas com viagens dos membros serão ou não reembolsadas. Dessa forma, o mínimo necessário para prover maior independência ao Painei seria, inicialmente, a escolha de membros de uma perspectiva de fora do Banco Mundial. Além disso, seria interessante o estabelecimento de um orçamento independente e adequado às necessidades do Painei, visando a promover a imparcialidade do Painei de Inspeção em relação ao Banco Mundial⁷².

ainda há divergência sobre a aplicação de seus postulados às organizações internacionais. BRADLOW, op. cit., p. 409-410.

70 MACEDO, Leonardo. *O Fundo Monetário Internacional e seus acordos stand-by*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 17. Vide, ainda, SCHLEMMER-SCHULTE, Sabine. The World Bank Inspection Panel: a Model for other International Organizations?, in N. M. Blokker & H. G. Schermers, *Proliferation of International Organizations*, Kluwer Law International, 2001, p. 483-548.

71 Resolução, par. 10.

72 HUNTER, op. cit., p. 13-14. O Painei não poderia assim agir sem levar em consideração os interesses da própria organização, e isso em detrimento das populações afetadas pelos projetos em questão. As críticas mais moderadas indicam a tendência do Executivo de interferir no trabalho do painei — a veemência das reações defensivas, ou mesmo ofensivas, como a manipulação da informação — da Direção não poderiam deixar de aportar consequências sobre as decisões finais do Conselho de Administração, para quem toda intenção contrária aos

Quanto à transparência do Painei, é questionado o fato de que não há acesso público ao procedimento de aceitação do pedido até o momento em que os diretores executivos analisam o relatório de admissibilidade preparado pelo Painei e decidem pela aprovação ou não do pedido de Inspeção⁷³. O público é, pois, mantido fora do processo exatamente no momento em que comentários adicionais e novas informações relacionadas ao tema poderiam ser importantes para a decisão dos diretores. Assim, para possibilitar maior transparência das práticas do Banco, seria necessário que todos os procedimentos, descobertas e relatórios fossem disponibilizados ao público no mesmo momento em que o são para a equipe do Banco e para os diretores executivos, o que ajudaria a reforçar a credibilidade do Painei de Inspeção perante a sociedade⁷⁴.

E, em relação à efetividade, são colocadas em xeque não apenas a independência e a transparência do Painei, mas também a sua capacidade de conduzir uma investigação completa e de dar recomendações. A efetividade, como um conceito que indica a relação entre objetivos e resultados alcançados, coloca em tela a divergência entre aquilo que se esperava do Painei de Inspeção quando da sua criação e os resultados até então obtidos. Isso porque o Painei só conduz a investigação após a aprovação dos diretores executivos. Com efeito, o mandado conferido ao Painei é de um instrumento para determinar fatos, e não para fazer recomendações específicas para correção de falhas que tenha descoberto⁷⁵, tendo um caráter

interesses do Executivo se mostra naturalmente custosa. CARRASCO, Enrique R. GUERNSEY, Alison K., The World Bank's Inspection Panel: Promoting True Accountability Through Arbitration. *Cornell International Law Journal*, v. 41, n. 3, August 2008, p. 32-33.

73 Resolução, par. 19 e 20.

74 Resolução, par. 15-16. Apesar disso, as políticas operacionais e os procedimentos do Banco são hoje adotados seguindo uma notificação pública e um período de debate. BRADLOW atribui esta melhoria do direito administrativo da organização à maior implicação do pessoal no processo de decisão das regras e procedimentos, após os painéis indicarem o descumprimento dos funcionários internacionais a essas regras. BRADLOW, D. Private Complaints and International Organizations: a Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions, *Georgetown Journal of International Law*, Winter 2005, p.50.

75 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. *Responsabilidade e Transparência no Banco Mundial: 10 anos do Painei de Inspeção*. Banco Mundial, 2003, p. 15. Esta é, na verdade, a maior crítica à extensão do seu mandado. Seu

recomendatório e não obrigatório, sem a garantia de que serão judicialmente revisados⁷⁶. Portanto, a efetividade do Painel se mostra muito mais dependente da diligência das ONGs e grupos de cidadãos interessados em utilizar esse mecanismo do que da ação dos membros do Painel, uma vez que a autoridade do Painel para efetivar as decisões recomendadas é razoavelmente reduzida. É claramente necessário fortalecer os procedimentos e operações do Painel, além de difundir, em variados idiomas, a possibilidade de utilização por parte dos cidadãos locais desse método de solução de controvérsias⁷⁷.

4. A ATUAÇÃO DO PAINEL DE INSPEÇÃO: ESTUDO DO CASO CARTAGENA

Perpassando os anos de atuação do Painel de Inspeção do Banco Mundial, já foram contabilizados, de setembro de 1993 a dezembro de 2010, setenta e um pedidos de inspeção, referindo-se a sessenta e quatro projetos⁷⁸. Levando-se em consideração que a Resolução que estabeleceu o

papel é somente de controle da conformidade dos fatos, não recebendo nenhuma competência para a resolução da controvérsia. Assim, o painel não pode fornecer ajuda, assistência, reparação de danos ou compensação qualquer às populações afetadas, nem tampouco responder a tais demandas, indicar recomendações à direção ou ao Conselho de Governadores. CARRASCO, Enrique R. e GUERNSEY, Alison K., op. cit., p. 26-27.

76 CIRCI, op. cit., p.13. A doutrina, aliás, notou que, se não há autoridade para formular recomendações (que repousa somente à questão de saber sobre o prosseguimento do procedimento investigatório, o que é diferente), o maior limite ao regime dos painéis é a ausência de um poder de acompanhamento das recomendações da Direção ou das Decisões do Conselho de Administração, após os esclarecimentos aportados por um Painel. Tal é ainda mais problemático pela inexistência de qualquer órgão do Banco habilitado a oferecer ao Conselho uma avaliação independente sobre a aplicação efetiva das suas decisões. À guisa de exemplo, no projeto da barragem Yacyreta, o Painel concluiu pela violação de várias políticas operacionais, seguido pela tomada de compromissos variados pela Direção e aprovados pelo Conselho. Porém, após flagrante inexecução de tais compromissos voluntários ou decisões do Conselho, as pessoas afetadas se viram na mesma situação em que se encontravam antes do início dos procedimentos. Cf. BRADLOW, op. cit., p. 8 ou CARRASCO, Enrique R. e GUERNSEY, Alison K., op. cit., p. 29-31.

77 HUNTER, op. cit., p. 17-22

78 Essa diferença entre pedidos e projetos se deve ao fato de que em alguns casos

Painel de Inspeção foi revisada em 1996 e em 1999, e uma verdadeira explosão recente de pedidos de inspeção, é possível distinguir três períodos na evolução na atuação do Painel⁷⁹.

Um primeiro período pode ser compreendido entre setembro de 1993 e dezembro de 1999. Nesses primeiros seis anos de existência do Painel, dos vinte pedidos que lhe foram encaminhados, dezoito foram registrados, o Painel pediu autorização para investigar nove, e destes apenas quatro foram aprovados pelos diretores executivos⁸⁰. Já o segundo período seria o compreendido entre janeiro de 2000 a dezembro de 2005, em que, dos dezessete pedidos apresentados, treze foram registrados, o Painel pediu autorização para investigar nove, e todos eles foram aprovados pelos diretores executivos. Essa evolução na utilização do Painel de Inspeção do Banco Mundial ocorreu concorrentemente ao aumento da mobilização da população nas áreas envolvidas pelos projetos financiados pelos institutos financeiros internacionais⁸¹.

Todavia, devemos ressaltar que o terceiro período, qual seja, aquele coincidente com os últimos cinco anos de atuação dos Painéis, testemunha uma disparada nas demandas de inspeção neste lustro — trinta e três novos pedidos foram registrados, referentes a vinte e nove projetos, o que equivale a todo histórico do órgão⁸². Dentre esses trinta e três requerimen-

foram apresentados dois ou mais pedidos. Estes projetos foram: Projeto *Yacyreta Hydroelectric*, Argentina/Paraguai (primeiro pedido em 1996 e segundo em 2002); Projeto *Land Reform and Poverty Alleviation*, Brasil (primeiro pedido em 1998 e segundo em 1999); Projeto *NTPC Power Generation Project*, Índia (primeiro pedido em 1997 e o segundo em 2000); Projeto *Mumbai Urban Transport Project*, Índia (em que duas organizações não governamentais apresentaram dois projetos separados, respectivamente em 30 de abril e 29 de junho de 2004, outro pedido de 29 de maio de 2009); Projeto *Santa Fe Road Infrastructure Project and Provincial Road Infrastructure Project*, Argentina (pedidos de 28 de agosto e 21 de setembro de 2006); Projeto *Integrated Coastal Zone Management and Clean-Up Project*, Albânia (pedidos de 30 de julho e 13 de agosto de 2007); Projeto *Land Administration Project*, Panamá (requerimentos datados de 25 de fevereiro e 17 de março de 2009); Projeto *Private Sector Development and Competitiveness Project*, República Democrática do Congo (25 de fevereiro, 13 de março e 15 de dezembro de 2009).

79 CIRCI, op. cit., p. 10.

80 Ibid, p. 11.

81 Idem.

82 Cf. a lista atualizada em novembro de 2010 pelo BIRD, acesso em: 7 de março

tos, apenas 3 não foram registrados⁸³, havendo assim doze pedidos de investigação, devidamente aprovados pelos diretores executivos, e cinco relatórios que recomendarão a não investigação⁸⁴. Dentro desse espectro de recentes pedidos, vemos que, incontestavelmente, a atividade do Painel se desenvolve⁸⁵.

Um dos mais interessantes casos submetidos à apreciação do Painel de Inspeção já nesta segunda fase ocorreu na Colômbia, no polo turístico

de 2011, no sítio <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20221606~menuPK:64129250~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>. O último pedido referente a projetos brasileiro é o *Paraná Biodiversity Project*, de 10 de julho de 2006. O Painel não recomendou a investigação, em relatório final de 1º de março de 2007. Cf. <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/SecondreportandrecommendationBrazilFINAL.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2011. O mais recente requerimento apresentado refere-se ao *Greater Beirut Water Supply Project (Proposed)*, Líbano, pedido de 4 de novembro de 2010.

83 Em ordem cronológica, *Urban Development Project and Second Urban Project*, Camarões (pedido de 5 de setembro de 2007); *Export Development Project*, Quênia (pedido de 21 de abril de 2009) e o Projeto *Third Employment, Entrepreneurship and Human Capital Development Policy Loan*, Polônia (pedido de 14 de junho de 2010).

84 Para maiores informações sobre todos os casos, cf. a tabela indicativa realizada pelo órgão, em http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Panel_Cases_2010_Nov_8.pdf. Acesso em: 7 mar. 2011.

85 Não se trata, aliás, de um mero desenvolvimento do sistema quase jurisdicional, mas do próprio conceito de *accountability* e do papel que tem a sociedade civil, que, embora necessitando da assistência das ONGs, é autora da maioria dos requerimentos. Ainda, como o Painel não se furtou a tratar de temas com sensíveis implicações políticas, como o *China Western Poverty Reduction Project*, violações de direitos humanos, como no caso do *Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project* ou do *Honduras Land Administration Project*, indicando a credibilidade do órgão. "There is ample evidence that the Panel has not only improved the Bank's reputation, accountability, and transparency but also that it has saved the Bank millions of dollars by preventing or correcting poor project design and costly mistakes, and by improving project quality, environmental assessments, and resettlement plans. (...) Affected people have been compensated, people's livelihoods have improved, communities have been empowered, local policies have been reassessed, local and national governments' relationships with project beneficiaries have improved, and stakeholder ownership of projects has increased." UDAL, Lori. Reflections on the History and Role of the Inspection Panel at 15 Years. In Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. *Accountability at the World Bank — The Inspection Panel at 15*. 2009, p. 99.

de Cartagena, envolvendo um projeto para construção de um sistema de fornecimento de água, saneamento e gerenciamento ambiental. Adiante, será examinado esse pedido de inspeção e o processo para sua admissão. Na sequência, serão abordadas as recomendações do Painel, a partir da investigação empreendida, as considerações da administração e a decisão dos diretores executivos.

4.1. O pedido de inspeção e o relatório de admissibilidade

Em 20 de abril de 2004, o Painel de Inspeção do Banco Mundial recebeu um Pedido de inspeção oriundo de membros de uma organização não governamental (ONG) colombiana, denominada Corporación Honesta, em benefício dela própria e de 125 habitantes da aldeia de Punta Coroa, 139 de Arroyo de Piedra e 41 de Mazanillo, além de 119 de Cartagena. O Pedido se referia ao Projeto Cartagena para abastecimento, canalização e ordenamento ambiental⁸⁶.

O projeto em Cartagena envolvia o aprimoramento e a expansão do sistema de água e esgoto, incluindo a construção de aproximadamente 23, 85 km de encanamento e plataforma submarina, que carregaria a água sem tratamento oriunda da cidade e a descarregaria no mar do Caribe, em um ponto a 2, 5 km das vilas litorâneas de pesca de Punta Canoa, Arroyo de Piedra e Manzanillo.

Os reclamantes dessas cidades questionaram, então, o impacto do projeto na sua cultura e no seu modo de vida, assim como o impacto da poluição na saúde dos habitantes da região. Alegaram que o Banco Mundial falhara ao não identificar comunidades afetadas pelo projeto, assim como os nativos, e ao não proteger seu meio de sustento de vida, que se baseava na pesca e plantação de subsistência⁸⁷. Os reclamantes apontavam que o

86 O projeto Cartagena se refere ao caso *Colombia Cartagena Water Supply, Sewerage and Environmental Project* (2004), de financiamento parcial do Banco Mundial no montante de 85 milhões de dólares. Todos os documentos relativos ao caso podem ser encontrados em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20225081~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>. Acesso em: 7 mar. 2011.

87 O pedido de inspeção para o Projeto Cartagena está disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Colombiarequestforinspection.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2011.

Banco Mundial teria violado suas políticas n. OD 4.01 de avaliação ambiental, n. OD 4.04 de habitats naturais, n. OD 4.07 de manejo de recursos hídricos, n. OD 4.15 de redução da pobreza, n. OD 4.20 de populações indígenas, n. OP/BP 10.02 de administração financeira, n. OP/BP 10.04 de avaliação econômica de operações de investimento, e ns. OD 13.05 e OP/BP 13.05 de supervisão de projetos.

A administração do Banco, após o recebimento do Pedido, submeteu sua resposta ao Painel afirmando que a aplicação das políticas e procedimentos do Banco fora executada de forma correta e que o projeto não causaria danos para o ambiente marinho ou para a saúde humana local⁸⁸.

Dessa forma, o Painel teve de determinar tanto a admissibilidade do Pedido quanto se recomendaria ou não uma investigação. O líder da investigação, o Professor Edith Brown Weiss, juntamente com o secretário executivo Eduardo Abbott e a oficial operacional Tatiana Tassoni visitaram a Colômbia entre 10 e 16 de junho de 2004. Durante a visita, a equipe se reuniu com os reclamantes do pedido e com outras pessoas afetadas, com representantes nacionais, regionais e locais, com representantes de ONGs locais, com técnicos *experts* e cidadãos conhecidos na região⁸⁹.

O Painel observou que os reclamantes e o pedido preenchiam o critério de admissibilidade estabelecido na Resolução e nos Esclarecimentos de 1999⁹⁰. Também constatou que o Pedido de Inspeção e a resposta da administração continham declarações e interpretações diferentes sobre os assuntos do caso, sobre os fatos e sobre o cumprimento das políticas e procedimentos do Banco⁹¹. Assim, o Painel submeteu seu relatório recomendando que uma investigação fosse conduzida, e a diretoria executiva aprovou sua recomendação, dando permissão para a realização da mesma⁹².

88 A resposta da administração está disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/COManagementResponse.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2011.

89 Relatório de admissibilidade, par. 44. O Relatório de Admissibilidade está Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/ColombiaEligibilityReport.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2011.

90 Esclarecimentos de 1999, op. cit.

91 Relatório de admissibilidade, par. 45-53.

92 Ibid., par. 54-55.

4.2. A investigação, o relatório do Painel, as recomendações da administração e a decisão do conselho de diretores executivos

O período de investigação contou com várias diligências, que incluíram visitas ao local do projeto, audiências com as comunidades e autoridades envolvidas, reuniões com membros da administração do Banco e até mesmo a contratação de seis consultores externos, especialistas em áreas como meio ambiente e hidrologia; em 24 de junho de 2005, o Painel apresentou ao conselho de diretores executivos o relatório da investigação⁹³.

No relatório, o Painel salientou a necessidade urgente de implantação em Cartagena de um sistema de descarte de resíduos e reconheceu os esforços da equipe do Banco na preparação e supervisão inicial do projeto. Todavia, concluiu que não houve um adequado estudo comparativo, como exigido pela Diretiva Operacional 4.01 em matéria de avaliação ambiental, sobre as diversas alternativas técnicas que poderiam ser utilizadas no caso, de modo a definir a solução potencialmente menos adversa⁹⁴. A alternativa técnica adotada no projeto até constituía, em tese, segundo o Painel, um método tecnicamente aceitável de descarte de resíduos, assim como era também adequado o local escolhido para instalação da plataforma submarina. Mas o modelo bidimensional da plataforma submarina escolhido para o projeto não levava em consideração as condições eólicas e sísmicas do local e, por isso, apresentava significativo risco de contaminação dos ambientes marinho e costeiro, sendo recomendável sua substituição por um modelo tridimensional e a realização de uma pesquisa sismológica na área onde a plataforma seria instalada⁹⁵.

O Painel entendeu, ainda, que, embora tenham sido satisfatoriamente analisados os riscos para o ambiente biofísico, não foram adequadamente examinados os impactos potenciais do projeto sobre o modo de vida e as atividades econômicas (como a pesca) das populações locais e, particularmente, das comunidades afro-colombianas, consideradas pelo Painel como populações indígenas, o que demandaria um plano de desenvolvimento específico para mitigar as consequências sociais da implementação do projeto e definir medidas adequadas de compensação⁹⁶. Na verdade, o

93 O relatório de inspeção do painel pode ser encontrado em <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/PainelInvestigationReportFinal.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2011.

94 Ibid., par. 76-77.

95 Ibid., par. 107-108 e 123-124.

96 Ibid., par. 195-196.

Painel apontou que algumas das comunidades afetadas não puderam participar efetivamente do amplo processo de consultas que antecedeu o projeto, tendo sido, no máximo, apenas comunicadas já na fase de sua implementação⁹⁷.

Outra falha do Banco detectada pelo Painel diz respeito à avaliação econômica do projeto, uma vez que não foram atualizadas as estimativas de custos após a emissão da licença ambiental, em conformidade com o disposto na Política Operacional 10.04⁹⁸. O Painel também concluiu, a partir das alegações suscitadas no pedido de inspeção, que o Banco deveria ter prestado mais atenção aos problemas administrativos e de controle interno do distrito de Cartagena e conduzido previamente um profundo exame da organização administrativa daquele distrito⁹⁹.

Em 29 de julho de 2005, a administração manifestou-se sobre as conclusões do Painel e destacou que a plataforma submarina representava a solução com melhor custo-benefício aos problemas sanitários da população de Cartagena. Segundo a administração, os estudos ambiental, social, econômico, técnico e financeiro previamente realizados demonstravam que a plataforma atendia ao interesse público e não possuía efeitos adversos significativos nem sobre o meio ambiente nem tampouco sobre a população afetada¹⁰⁰.

A partir das conclusões do Painel, a administração preparou um plano de ação, a ser seguido pela equipe do banco e pelas entidades governamentais envolvidas, abrangendo: (i) a contratação de novos especialistas para determinar a conveniência do modelo bidimensional de plataforma submarina; (ii) a realização de pesquisa sismológica na área para apurar a existência de risco de diápirismo; (iii) a atualização dos resultados da avaliação econômica do Projeto para incorporar no cálculo os investimentos adicionais exigidos pela licença ambiental; (iv) o desenvolvimento de um programa para fortalecimento e expansão da atividade pesqueira na região; (v) a revisão e expansão da política de comunicação acerca do projeto¹⁰¹.

97 Ibid., par. 242 e 248.

98 Ibid., par. 335.

99 Ibid., par. 368-369.

100 Relatório da administração, par. 47. O relatório da administração pode ser encontrado em <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/ManagementReportandRecommendations.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2011.

101 Relatório da Administração, p. 13-14.

Em 8 de novembro de 2005 o conselho de diretores executivos do Banco Mundial discutiu as conclusões do Painel e as manifestações da administração, e aprovou o plano de ação apresentado pela administração, com a ressalva de que a administração e o Painel se reuniriam para definir uma abordagem para avaliação do modelo de plataforma submarina a ser adotado. Ficou acertado, ainda, que a administração apresentaria ao conselho, seis meses depois, um relatório sobre a execução do projeto e do plano de ação¹⁰².

5. CONCLUSÃO

O Painel de Inspeção do Banco Mundial é uma iniciativa inovadora no sistema internacional de solução de controvérsias, que se insere no recente processo de transformação das bases clássicas do direito internacional público.

A partir de uma abordagem eminentemente pragmática, focada na efetividade das políticas do Banco e consentânea com a tendência crescente de democratização e transparência das organizações internacionais, o Painel de Inspeção assegura maior aproximação entre o Banco Mundial e a sociedade civil, permitindo que esta influencie a tomada de decisão dos órgãos do Banco, sem a tradicional necessidade de intervenção do ente estatal.

Trata-se de um modelo a ser observado e seguido por outras organizações internacionais, cujas ações, cada vez mais, ultrapassam simplesmente a esfera estatal e interferem no cotidiano dos indivíduos e entidades privadas.

102 Banco Mundial, *World Bank Board Discusses Inspection Panel's Investigation of the Colombia-Cartagena Water Supply, Sewerage and Environmental Management Project*, Press Release. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20718336~menuPK:64129469~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>. Acesso em: 7 mar. 2011.