



Sustentabilidade ambiental

uma avaliação do apoio do
Grupo Banco Mundial

—Resumo de avaliação—



©2008 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Telefone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

Todos os direitos reservados

1 2 3 4 5 11 10 09 08

Este volume, exceto a “Resposta da Diretoria” e o “Resumo do Presidente”, é um produto do pessoal do Grupo de Avaliação Independente do Grupo Banco Mundial. As apurações, interpretações e conclusões expressas neste relatório não refletem necessariamente a opinião dos Diretores Executivos do Banco Mundial nem dos governos dos países que representam. Este volume não apóia quaisquer inferências gerais que ultrapassem o escopo da avaliação, inclusive inferências sobre o desempenho geral do Grupo Banco Mundial passado, presente ou previsto para o futuro.

O Grupo Banco Mundial não garante a exatidão dos dados apresentados neste trabalho. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em qualquer mapa deste trabalho não indicam nenhum julgamento do Grupo Banco Mundial sobre a situação legal de qualquer território, nem o endosso ou a aceitação de tais fronteiras.

Direitos e permissões

O material desta publicação é protegido por direitos autorais. Sua reprodução e/ou transmissão, total ou parcial, sem permissão pode constituir violação das leis em vigor. O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial estimula a divulgação de seu trabalho e geralmente concede pronta permissão para sua reprodução parcial.

Para obter permissão para fazer fotocópias ou reimprimir parte deste trabalho, favor enviar uma solicitação com informações completas para: Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; telefone: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; Internet: www.copyright.com.

Todas as outras consultas sobre direitos e licenças, inclusive direitos subsidiários, devem ser endereçadas para: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Capa: Canto superior esquerdo: Fábrica de tratamento de águas servidas em Honduras, cortesia de Jouni Martii Eerikainen. Canto superior direito: Plantando pés de café; foto cortesia de Jouni Martii Eerikainen. Canto inferior esquerdo: Estrada de estocagem atravessando a área desmatada de Bornea em Sabah, Malásia; foto reproduzida com permissão de Frans Lanting/Corbis. Canto inferior direito: Fábrica de carvão ao longo da barragem das Três Gargantas no Rio Yangtze, na China; foto reproduzida com permissão de Keren Su/CORBIS.

ISBN-13: 978-0-8213-7670-6
e-ISBN-13: 978-0-8213-7671-3
DOI: 10.1596/978-0-8213-7670-6

Os dados do Catálogo de obras em fase de publicação da Biblioteca do Congresso foram solicitados a:

InfoShop do Banco Mundial
E-mail: pic@worldbank.org
Telefone: 202-458-5454
Fax: 202-522-1500

Grupo Independente de Avaliação
Grupo de programas de gestão de
conhecimentos e desenvolvimento da
capacidade de avaliação (IEGKE)
E-mail: ieg@worldbank.org
Telefone: 202-458-4497
Fax: 202-522-3125



Impresso em papel reciclado

Prefácio

As preocupações ambientais sobre nosso planeta aumentaram tremendamente nas últimas décadas e estão agora entre os mais sérios desafios que afetam o bem-estar das pessoas em todo o mundo. Todas as nações são afetadas, mas geralmente os países mais pobres e as populações menos privilegiadas sofrem o maior ônus. Elas são as mais atingidas pela destruição ambiental e a mudança climática e são as que têm o menos recursos disponíveis para adaptar-se às situações de mudança. O tratamento da degradação ambiental e a garantia de sustentabilidade ambiental estão ligadas de forma indissociável à recomendação do Grupo Banco Mundial de reduzir a pobreza e melhorar a vida das pessoas.

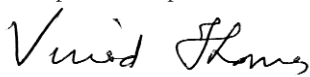
Essa avaliação examina a eficácia do apoio do Grupo Banco Mundial ao meio ambiente entre 1990 e 2007. Embora existam dificuldades para comparar a experiência dos setores público e privado, uma contribuição dessa avaliação está em reunir as apurações sobre o Banco Mundial, Corporação Financeira Internacional (IFC) e Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), bem como avaliar a eficácia do Grupo Banco Mundial como um todo. Ao fazê-lo, ela também procura identificar as restrições internas e externas à eficácia do Grupo Banco Mundial e sugerir maneiras pelas quais algumas delas, especialmente as internas, possam ser reduzidas.

Este período está testemunhando uma expansão na atenção do Grupo Banco Mundial com as questões ambientais. O Banco Mundial forneceu análise e financiamento aos governos para ajudar a abordar as prioridades em biodiversidade, gestão de recursos de terra e água, controle da poluição e política ambiental. A IFC desenvolveu padrões ambientais para o investimento privado, ofereceu Serviços de Consultoria às empresas para o

desempenho socioambiental e promoveu a eficiência energética e a tecnologia limpa. O Banco Mundial, a IFC e a MIGA implementaram salvaguardas ou padrões para minimizar os impactos ambientais adversos de seus financiamentos.

O Grupo Banco Mundial é líder em preconizar a sustentabilidade ambiental. Mas a instituição não conseguiu integrar a custódia ambiental aos programas dos países de forma centralizada ou completa, incorporá-los como requisitos para o crescimento sustentável e fornecer empréstimo para as prioridades ambientais – muitas vezes por causa do pouco interesse dos países. A sustentabilidade ambiental deve tornar-se parte essencial das orientações estratégicas do Grupo Banco Mundial e receber atenção total nas estratégias de assistência às regiões e aos países. As equipes operacionais precisam colaborar de forma mais efetiva além dos limites setoriais e construir aptidões mais fortes em áreas ambientais vitais, desde o controle da poluição até a preservação da biodiversidade. A instituição precisa trabalhar com mais eficácia no Banco Mundial, IFC e MIGA e com parceiros externos para aproveitar as sinergias. E os três componentes do Grupo Banco Mundial precisam – de maneiras um tanto diferentes – melhorar substancialmente sua capacidade de avaliar todos os impactos ambientais das suas intervenções.

Os danos ambientais e os perigos da mudança climática em todo o mundo são uma ameaça central ao crescimento econômico e à redução da pobreza. Com mudanças estratégicas, o Grupo Banco Mundial pode desempenhar um papel fundamental na transformação para que os governos e órgãos privados promovam a proteção ambiental como uma ajuda essencial para o crescimento e bem-estar.



Vinod Thomas

Diretor Geral de Avaliação



Campo de pastagem fumegante limpo para a pecuária na floresta amazônica. Foto reproduzida com autorização de Michael K. Nichols/Coleção de Imagens da National Geographic.

Resumo executivo

A mudança climática é notícia de primeira página. Mas outros problemas ambientais também estão se tornando mais sérios, desde o ar local e a poluição da água até a erosão do solo, escassez de água, desmatamento e perda da biodiversidade. Esses problemas são particularmente graves nas economias em desenvolvimento e em transição e têm impacto especialmente adverso sobre as pessoas de baixa renda.

Os setores público e privado têm papéis fundamentais a desempenhar e devem agir em conjunto para tratar de questões ambientais nacionais e transnacionais. Além disso, em um mundo cada vez mais globalizado, o que acontece em um país, especialmente um país grande, geralmente tem impacto muito além de suas fronteiras e sua pegada ecológica aumenta em conjunto com o crescimento econômico nacional. As soluções para esses problemas estão entre os desafios mais significativos e dominantes enfrentados pelo Grupo Banco Mundial, pelos países nos quais ele opera e pela comunidade de desenvolvimento como um todo. É necessária uma ação mais eficaz por parte de todos.

Esta avaliação mede o apoio do Grupo Banco Mundial para a sustentabilidade ambiental – tanto no setor público quanto privado – nos últimos 15 anos. Identifica diversas restrições críticas que precisam ser abordadas, talvez as mais importantes sejam o compromisso insuficiente do governo com os objetivos ambientais e uma frágil capacidade institucional para lidar com elas. Mas as restrições dentro do Grupo Banco Mundial, inclusive a pouca atenção ao desenvolvimento sustentável de prazo mais longo, devam ser reduzidas também. O Grupo Banco Mundial precisa de sistemas mais adequados instalados – em diferentes aspectos, no Banco Mundial, IFC e MIGA – para monitorar os resultados ambientais e avaliar os impactos. Uma melhor coordenação entre os três elementos do

Grupo Banco Mundial está entre os principais desafios.

O apoio do Grupo Banco Mundial ao meio ambiente vem crescendo nos últimos 15 anos. O desempenho melhorou ao longo do tempo, embora tenha sido mais fraco na África Subsaariana do que em outros lugares. Enquanto isso, conforme documentado em recentes relatórios das Nações Unidas e Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional, os desafios ambientais, inclusive aqueles relacionados à Meta do Desenvolvimento do Milênio para sustentabilidade ambiental, aumentaram e os problemas nas áreas críticas de poluição, congestão, perda de espécies e mudança climática pioraram. Diante da natureza de bens públicos dessas preocupações, o Grupo Banco Mundial tem um papel especial a desempenhar no que tange às questões ambientais – e tem certamente liderado a análise e a defesa que ajudam os países a focá-los. Mas é necessário um progresso muito maior em dar a essas preocupações prioridade operacional, inclusive em como o Banco Mundial, a IFC e a MIGA trabalham em conjunto, reconhecendo que o crescimento econômico de longo prazo, a redução da pobreza e a sustentabilidade ambiental estão interligados.

O Grupo Banco Mundial e o Meio Ambiente

O apoio do Grupo Banco Mundial ao meio ambiente ficou muito restrito à avaliação dos possíveis impactos de certos projetos até meados

da década de 1980, quando as pressões externas ajudaram a induzir uma abordagem mais ampla. No início da década de 1990, muitos países estavam preparando Planos de Ação Ambientais Nacionais com apoio do Banco Mundial e o financiamento relacionado ao meio ambiente do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e IFC havia crescido. Logo após a Cúpula da Terra das Nações Unidas em 1992 no Rio de Janeiro, o Banco Mundial adotou uma agenda quádrupla compreendendo salvaguardas, custódia, integração das preocupações ambientais às intervenções macroeconômicas e setoriais (incorporação) e sustentabilidade global.

A primeira estratégia ambiental formal do Grupo Banco Mundial foi aprovada em julho de 2001. Ela inseriu o meio ambiente na missão de redução da pobreza da instituição e destacou três objetivos: melhoria da qualidade de vida, aprimoramento da qualidade do crescimento e proteção dos patrimônios ambientais nos níveis regional e global. A estratégia apresentou também um compromisso institucional para facilitar as parcerias entre os setores público e privado, bem como com a sociedade civil, para tratar de questões sensíveis do ponto de vista ambiental e promover uma melhor gestão ambiental nos níveis nacional e global. O apoio ao meio ambiente vem crescendo nos últimos 15 anos. O Grupo Banco Mundial é hoje a maior fonte multilateral de financiamento relacionado ao meio ambiente, incluindo a administração das doações do Mecanismo Global para o meio Ambiente (GEF) e uma importante fonte de assessoria para muitos clientes, tanto países como instituições do setor privado.

Abordagem da avaliação

A eficácia do Grupo Banco Mundial deveria ser idealmente avaliada com base nas melhorias perceptíveis no meio ambiente proporcionadas pelas intervenções que ele apóia. Contudo, mesmo quando há informações disponíveis sobre mudanças na qualidade do meio ambiente, o que raramente acontece, é difícil conseguir uma medida precisa do impacto do apoio do

Grupo Banco Mundial por causa da nossa incompetência para separar sua influência sobre as políticas e as melhorias no meio ambiente da influência de outras forças.

Diante dessas restrições, que são comuns a muitas avaliações, esta análise baseou-se de forma significativa em estudos de caso de países, realizados em 2006, para explorar a influência de diversos instrumentos sobre o meio ambiente. Os estudos de caso incluíram no mínimo um país de cada uma das seis regiões operacionais do Grupo Banco Mundial, com especial atenção à África Subsaariana e aos maiores clientes do Banco Mundial em volume de empréstimos e/ou importância ambiental global – China, Índia, Brasil e Rússia. Os países com estudos de caso respondem por mais da metade da população e quase metade da área e do produto interno bruto de todos os países de renda baixa e média.

A avaliação levou em conta o período desde 1990, quando o Grupo Banco Mundial intensificou seu apoio ambiental. Foram utilizadas abordagens e metodologias de avaliação diferentes para as várias partes do Grupo Banco Mundial, refletindo seus diferentes papéis, instrumentos e restrições a informações. A avaliação das intervenções do Banco Mundial levaram em conta os empréstimos e o trabalho analítico voltados para as questões ligadas ao meio ambiente juntamente com a evolução das estratégias dos países e diálogo sobre políticas. Para a IFC e a MIGA, o IEG enfocou o desempenho de todos os projetos (financiamento e garantias) quanto ao cumprimento dos padrões ambientais no âmbito de projeto, utilizando o Indicador de Efeitos Socioambientais e avaliando a qualidade do trabalho ambiental da IFC no que tange à avaliação e supervisão. Também foram examinados os recentes Serviços de Assessoria voltados para o meio ambiente, complementados, no caso da IFC, por estudos de caso na maioria dos mesmos países abordados na análise do Banco Mundial. A avaliação levou em conta o período desde 1990, quando o Grupo Banco Mundial intensificou seu apoio ambiental. Foram utilizadas abordagens e

metodologias de avaliação diferentes para as várias partes do Grupo Banco Mundial, refletindo seus diferentes papéis, instrumentos e restrições a informações. A avaliação das intervenções do Banco Mundial levaram em conta os empréstimos e o trabalho analítico voltados para as questões ligadas ao meio ambiente juntamente com a evolução das estratégias dos países e diálogo sobre políticas. Para a IFC e a MIGA, o IEG enfocou o desempenho de todos os projetos (financiamento e garantias) quanto ao cumprimento dos padrões ambientais no âmbito de projeto, utilizando o Indicador de Efeitos Socioambientais e avaliando a qualidade do trabalho ambiental da IFC no que tange à avaliação e supervisão. Também foram examinados os recentes Serviços de Assessoria voltados para o meio ambiente, complementados, no caso da IFC, por estudos de caso na maioria dos mesmos países abordados na análise do Banco Mundial.

A avaliação procurou responder a cinco perguntas:

- 1) Como e com que grau de eficácia o apoio do Grupo Banco Mundial contribui para a melhoria da qualidade e da sustentabilidade do meio ambiente?
- 2) Qual é o grau de alinhamento das intervenções do Grupo Banco Mundial com as prioridades ambientais nacionais e as necessidades do setor privado e até que ponto as considerações ambientais foram integradas à assistência do Banco Mundial?
- 3) A concepção e a implementação dos projetos de investimento do Banco Mundial relacionados ao meio ambiente melhoraram e, em caso afirmativo, que fatores contribuíram para isso? Os Serviços de Investimento e Assessoria da IFC e da MIGA aprimoraram a gestão dos riscos ambientais dos seus clientes do setor privado?
- 4) Até que ponto – e de que modo – as parcerias e a coordenação do Grupo Banco Mundial aumentaram a eficácia do seu apoio ao meio ambiente?
- 5) Quais restrições internas e externas limitaram a eficácia do apoio do Grupo Banco Mundial e como elas poderiam ser reduzidas?

Visão geral do portfólio e do desempenho

O Grupo Banco Mundial está envolvido com o meio ambiente de várias maneiras, interagindo com os governos, com outras instituições financeiras, clientes do setor privado e a sociedade civil. O Banco Mundial ajuda os países por meio de serviços analíticos, de assessoria e de empréstimo para ajudá-los a abordar as prioridades ambientais e apoiar as reformas das políticas. O compromisso da IFC e da MIGA com o setor privado geralmente procura garantir que os investimentos cumpram os padrões ambientais mas, durante esta década, a IFC lançou diversos programas de Serviços de Assessoria voltados para o meio ambiente e desenvolveu parcerias com instituições financeiras dos Princípios do Equador. Portanto, embora a IFC e a MIGA tenham, elas próprias, menos projetos de investimento direto para melhorar o meio ambiente do que o Banco Mundial, todas as suas operações de financiamento, como os projetos de investimento do Banco Mundial, precisam atender aos requerimentos de devida diligência ambiental. Além disso, existem benefícios ambientais integrados a muitos projetos da IFC, tais como melhorias em eficiência energética.

O total de compromissos do Banco Mundial entre os exercícios financeiros de 1990 e 2007 foram de US\$ 401,5 bilhões em 6.792 projetos. Foram identificados especificamente 2.401 projetos que envolvem a gestão do meio ambiente e de recursos naturais (ENRM). Estima-se oficialmente que esses projetos incluem compromissos relevantes da ordem de US\$ 59 bilhões. Entretanto, esse número é aproximado e parece superestimar o verdadeiro volume de recursos diretamente destinados à melhoria ambiental. Além dos Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento (DLPs – apoio ao orçamento geral em vez de reformas das políticas), nos quais o total de empréstimos havia alcançado US\$ 3,5 bilhões no final do exercício financeiro de 2007, os compromissos da ENRM em projetos de investimento considerados como sendo pelo menos 80% para a melhoria ambiental foram de US\$ 18,2 bilhões (o restante foi para projetos com parcelas menores destinadas ao meio ambiente). O total inclui doações do GEF

administradas pelo Banco Mundial, projetos do Protocolo de Montreal e financiamento do carbono. Uma parte significativa desse montante foi para infra-estrutura de saneamento (por exemplo, fábricas de tratamento de águas servidas na China e em outros países). Por causa da maneira como os compromissos do Banco Mundial são identificados, não fica absolutamente claro o volume de empréstimos diretamente destinado à melhoria do meio ambiente. Mas a prioridade dada a empréstimos para a ENRM parece ser modesta.

O desempenho dos projetos ambientais do Banco Mundial, embora ligeiramente abaixo da média do seu portfólio geral, melhorou, com um registro melhor a partir da segunda metade da década de 1990 até a presente década em comparação com o início e meados da década de 1990. Isso reflete o aprendizado e o encerramento de algumas abordagens de menos sucesso para os projetos. O desempenho mais fraco em termos de projetos ambientais ocorreu na África Subsaariana, mas existe uma série de operações bem e malsucedidas em todas as regiões.

O compromisso da IFC com o setor privado em geral (ou seja, sem tratar especificamente do meio ambiente) cresceu rapidamente nos últimos anos, com os compromissos anuais tendo mais do que dobrado, de US\$ 3,9 bilhões para US\$ 8,2 bilhões entre 2003 e 2007. Desde o exercício financeiro de 1990 até o exercício financeiro de 2007, a IFC comprometeu cerca de US\$ 56 bilhões. O apoio da IFC ao meio ambiente inclui projetos do GEF para cerca de US\$ 1 bilhão, inclusive US\$ 320 milhões da IFC e US\$ 185 milhões em mecanismos de carbono com financiamento holandês. Inclui ainda Serviços de Assessoria para projetos de atividades comerciais para sustentabilidade socioambiental no total de US\$ 208 milhões no final de 2007, o que representa 25% do financiamento de Serviços de Assessoria da IFC.

A MIGA emitiu garantias entre os exercícios financeiros de 1990 e 2007 para uma exposição total de US\$ 16,7 bilhões em 510 projetos

(novamente um número geral, que não se refere somente ao meio ambiente). A maior parcela das operações da MIGA nos setores não financeiros ocorreu em infra-estrutura, manufatura e indústrias extrativas. Como na IFC, parece haver poucas operações da MIGA destinadas especificamente a evitar danos ao meio-ambiente. Mas o financiamento de tecnologias modernas no setor privado, embora destinado principalmente a melhorar a produtividade e a qualidade do produto, em geral também reduz os impactos prejudiciais ao meio ambiente, por causa das tecnologias mais antigas que substituem.

Nos últimos anos, a IFC e a MIGA aumentaram seus esforços para envolver seus clientes em questões ambientais. Em abril de 2006, a IFC estabeleceu sua Políticas e Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental. Porém, os hiatos de conformidade com o meio ambiente e de desempenho nos projetos da IFC nos últimos 15 anos foram mais notáveis na África, em parte por causa da menor capacidade do patrocinador e (algumas vezes) da inconstância do patrocinador em seu compromisso com a agenda da sustentabilidade e em alguns setores da indústria. A MIGA também está dedicando crescente atenção às questões ambientais em sua subscrição e tem utilizado seus contratos para identificar políticas, diretrizes e requisitos de salvaguarda pertinentes para a ação corretiva. Mas melhorias são necessárias, especialmente em projetos menos sensíveis do ponto de vista ambiental (Categoria B; para obter descrições das categorias, consulte o glossário), cujos impactos potenciais geralmente recebem menos atenção.

Principais apurações da avaliação

O Grupo Banco Mundial é líder em chamar a atenção para a importância global da sustentabilidade ambiental. Fez progresso ao incluir as preocupações ambientais em suas estratégias e produtos analíticos e de empréstimo desde 1990 e de modo crescente a partir de 2001, além de fornecer apoio ao meio ambiente por intermédio de uma série de serviços financeiros e não-financeiros, investimentos e garantias para o setor privado e programas e parcerias regionais e

globais. Quando solicitado, o Grupo Banco Mundial geralmente consegue ajudar os países a definirem prioridades ambientais (embora essa seja, em última análise, responsabilidade dos próprios países) e os clientes do setor privado a identificarem e tratar possíveis impactos ambientais diretos. Mas tem sido bem menos competente para integrar esses esforços aos programas dos países de forma centralizada, incorporá-los como requisitos para o crescimento sustentável e redução da pobreza e fornecer empréstimo para ajudar os países a tratarem as prioridades ambientais – muitas vezes por causa do pouco interesse nesse apoio por parte dos próprios países.

Estratégias para países

As estratégias do Banco Mundial para os países geralmente leva em conta as prioridades ambientais nacionais, embora a atenção às preocupações de longo prazo com a sustentabilidade geralmente seja insuficiente. O tratamento das questões da ENRM nas estratégias de países melhorou nos últimos 20 anos no Brasil, China e Madagascar, por exemplo. Mas há casos importantes em que o tratamento não melhorou. Por exemplo: as estratégias do Banco Mundial para a Rússia reduziram a prioridade dada ao meio ambiente, o que reflete a diminuição do interesse do governo central em tomar empréstimos e em assessoria em políticas para os problemas ambientais. A atenção ao meio ambiente tem sido irregular ao longo do tempo no Egito, Gana, Índia, Senegal e Uganda.

A maioria das estratégias de países do Banco Mundial não integra as atividades relacionadas ao meio ambiente da IFC e da MIGA. Entretanto, o meio ambiente tem sido uma prioridade estratégica para a IFC e a MIGA nos últimos anos. Os documentos *Strategic Directions* (Orientações Estratégicas) da IFC aprovados pela diretoria na última década enfatizam a sustentabilidade socioambiental. A importância da integração depende da abrangência do compromisso da IFC e da MIGA nos países, da natureza e escala dos impactos ambientais das suas operações e do grau de coordenação necessária entre as iniciativas de políticas e os investimentos do setor

privado. Em muitas áreas – tais como prevenção do desmatamento, proteção da biodiversidade e novas iniciativas para tratar a mudança climática em muitas partes do mundo – é essencial que as abordagens do Banco Mundial, IFC e MIGA que afetem o meio ambiente sejam mais bem coordenadas a fim de melhorar a eficácia geral da corporação.

Atividades analíticas, de financiamento e garantia

Os resultados das atividades não-financeiras geralmente são tão importantes quanto os das operações financeiras em termos de melhoria ambiental, como é o caso do controle da poluição industrial na Indonésia e gestão das bacias hidrográficas na China. Entretanto, mesmo onde os problemas ambientais são particularmente graves, algumas vezes elas são tratadas de forma desigual nas atividades analíticas e/ou financeiras do Banco Mundial. O desempenho nesse aspecto tem sido relativamente positivo em países como o Brasil e a China, mas menos abrangente, ou bem integrado (especialmente na concessão de empréstimos) no Egito, Índia, Rússia e países com estudo de casos na África Subsaariana. Entre os motivos para essas diferenças estão o tamanho e a quantidade de recursos disponíveis para os programas dos países, a falta de procura dos clientes e as capacidades das instituições nacionais e locais.

Com base nas avaliações das operações concluídas nos países com estudos de caso e em uma análise do portfólio de ENRM do Banco Mundial como um todo, a eficácia dos tipos de projetos varia. As operações de gestão da terra e de bacias hidrográficas, projetos de gestão de florestas baseados nas comunidades e doações para reduzir as substâncias que destróem a camada de ozônio, por exemplo, têm sido satisfatórias, assim como a maioria dos projetos de preservação da biodiversidade (embora tenham ocorrido problemas de desempenho nos primeiros anos dessas operações). Os projetos de gestão de recursos hídricos no nível de bacias fluviais e as operações de desenvolvimento urbano, apesar de algumas deficiências, também são amplamente

satisfatórios de acordo com as classificações gerais dos resultados de projetos.

Em contrapartida, as operações apoiadas pelo Banco Mundial de combate à poluição industrial por intermédio de linhas de crédito têm sido apenas parcialmente satisfatórias do ponto de vista da qualidade ambiental. Entretanto, o Banco Mundial aprendeu com essa experiência e encerrou a abordagem da linha de crédito na maioria dos países em favor de métodos alternativos, tais como programas de divulgação pública, que têm sido mais bem-sucedidos. Os projetos de criação de capacidades muitas vezes também demonstram resultados fracos, mas esses projetos são em geral mais bem-sucedidos quando procuram alcançar melhorias ambientais concretas em vez de focar principalmente ou exclusivamente no desenvolvimento institucional. Os DLPs relacionados ao meio ambiente, por sua vez, têm potencial para influenciar políticas e instituições relevantes. Porém, dado que esses são projetos recentes e que tipicamente são empregadas abordagens programáticas, somente as mudanças nas políticas e instituições podem ser medidas nessa etapa. Será importante medir os resultados ambientais no longo prazo para determinar o êxito desses projetos no alcance dos objetivos de sustentabilidade ambiental.

Na África Subsaariana e em outros lugares, a integração das preocupações da ENRH aos Créditos da Estratégia de Redução da Pobreza (PRCSs) e os Documentos da Estratégia de Redução da Pobreza (PRSPs) preparados pelos países, nos quais se baseiam, ainda não recebeu prioridade suficiente. A mudança climática é outra área crítica na qual as intervenções do Grupo Banco Mundial são limitadas. O hiato é particularmente grave no tocante às crescentes necessidades de adaptação na África Subsaariana e Sul da Ásia. Mas isso está começando a mudar. Tanto o Banco Mundial quanto a IFC tencionam dedicar atenção muito maior aos desafios relacionados com o clima nos próximos anos.

Finalmente, muito embora o Banco Mundial empregue a devida diligência ambiental em todos os seus projetos de investimento, ele

carece de monitoramento agregado e sistema de relatórios (como na IFC) que permitiriam avaliar de forma mais sistemática os aspectos ambientais e os resultados dos projetos que ele apóia. Essa é uma tarefa que tanto a auto avaliação quanto a avaliação independente precisam empreender.

Quanto à IFC, cerca de dois terços dos projetos de investimento atenderam aos seus requisitos e padrões socioambientais. Foram detectados hiatos significativos em projetos de investimento na África Subsaariana, em parte por causa dos motivos mencionados anteriormente e nos setores têxtil, de alimentos e bebida, turismo e agricultura e silvicultura. A IFC tem tido influência positiva na ajuda aos seus clientes para desenvolverem sistemas de gestão destinados a abordar melhor os aspectos socioambientais em toda a empresa. Isso é importante, considerando-se o crescente foco da IFC em empréstimos corporativos e investimentos de capital que cubram as atividades de todos os seus clientes comparados com o financiamento de um projeto menos abrangente. A eficácia geral das iniciativas IFC/GEF foi considerada satisfatória por uma avaliação externa, com resultados mistos dos projetos. Uma análise parcial dos projetos de Serviços de Assessoria voltados para o meio ambiente encontrou alguns resultados positivos, mas não havia informações suficientes para avaliá-los com relação aos impactos esperados.

O volume de trabalho ambiental da IFC na etapa de avaliação tem sido em geral adequado, mas a supervisão de projetos financeiros intermediários (FI) tem sido insuficiente. A avaliação de projetos é apropriada para identificar os riscos diretos ambientais, sociais à saúde e à segurança em projetos setoriais reais e na transposição cuidadosa dos requisitos genéricos da IFC relativos a projetos FI para documentos legais. Entretanto é necessária maior atenção à avaliação dos impactos socioambientais indiretos e induzidos, que podem ser importantes – como por exemplo, os projetos de agronegócio. Os Padrões de Desempenho da IFC para 2006 fornecem novas ferramentas para ajudar a definir as áreas de influência dos projetos, gestão da

cadeia de suprimentos e impactos cumulativos; o novo procedimento de revisão socioambiental em implementação desde maio de 2006 inclui apreciação e supervisão baseadas em riscos dos projetos financeiros intermediários. Contudo, é cedo demais para avaliar a implementação desses padrões e o impacto que estão tendo sobre o desempenho ambiental.

A medição da IFC dos efeitos socioambientais dos projetos fica geralmente restrita aos impactos ambientais e ao desempenho quanto ao cumprimento dos requisitos dos padrões no âmbito da empresa. Porém, como a IFC faz parte do Grupo Banco Mundial, seu impacto também inclui os efeitos setoriais ou regionais das operações que ela apóia. Assim, tanto a auto-avaliação quanto a avaliação independente deve ter um foco mais amplo para avaliar esses efeitos.

Com relação à MIGA, o desempenho quanto ao cumprimento dos requisitos e padrões ambientais nas operações de garantia da MIGA foi diferente entre os projetos com mais (Categoria A) e com menos (Categoria B) impactos socioambientais graves em potencial. Para os projetos de Categoria B, as medições acordadas não estão sendo integralmente executadas nas primeiras etapas, o que sugere a necessidade de apoio e monitoramento adicionais. Assim como a IFC, a MIGA precisa dedicar maior atenção aos efeitos ambientais amplos dos investimentos que apóia.

Em linhas mais gerais, as diferenças de requisitos ambientais no âmbito de projeto entre o Banco Mundial de um lado e a IFC e a MIGA de outro, precisam ser avaliadas. O Banco Mundial segue as salvaguardas socioambientais (políticas, procedimentos e diretrizes operacionais parcialmente analisadas em agosto de 2004), embora em 2006 a IFC tenha adotado novas Políticas e Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental. Uma abordagem semelhante foi adotada pela MIGA em 2007. Outra diferença fundamental é a possibilidade de recorrer a um Painel de Inspeção independente para reclamações externas no caso do Banco Mundial, enquanto a IFC e a MIGA dependem do Escritório do Assessor de Cumprimento/Ombudsman

(CAO) que se reporta ao presidente do Grupo Banco Mundial. A questão crucial são os impactos ambientais dessas abordagens divergentes. Eles precisam ser avaliados e as apurações incorporadas às políticas. A próxima avaliação do IEG da devida diligência socioambiental em todo o Grupo Banco Mundial pode ajudar nesse aspecto, mas uma melhor auto-avaliação também é necessária.

Necessidade de abordagens mais estratégicas e coordenadas

A participação do governo nos objetivos ambientais é de particular importância. Além de fazer cumprir sua própria legislação, o setor público precisa criar um clima de investimento que incentive e apóie o investimento ambientalmente sustentável do setor privado e o crescimento. Isso é de especialmente importante para os setores de energia, água, águas servidas e gestão e reciclagem de lixo, que têm impactos substanciais no meio ambiente e na saúde. Ademais, a integração das preocupações ambientais precisa ir além. Como a maior parte dos problemas constitui externalidades espaciais e envolve mais de um setor, muitas vezes é melhor abordá-los de maneira transectorial e específica para o local. Muitas intervenções apoiadas pelo Banco Mundial não avançam o suficiente nesse aspecto. Frequentemente é necessária uma ação mais coordenada entre as partes interessadas dos setores público e privado, bem como dos setores de investimento, áreas em que o Grupo Banco Mundial pode ser de mais ajuda para clientes interessados.

As apoiar o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza, o Grupo Banco Mundial também precisa dar mais atenção aos crescentes impactos transnacionais dos países em desenvolvimento em rápido crescimento – bem como países da OCDE –, inclusive os efeitos do aumento do comércio de matéria-prima e produtos agrícolas e florestais da África Subsaariana e da América do Sul para a Ásia, bem como dentro da própria Ásia. Diante dos problemas ambientais globais associados, inclusive os impactos da mudança climática e perda da biodiversidade, essas pressões estão sendo

apontadas por vários analistas como preocupações importantes e crescentes.

Parcerias

O Grupo Banco Mundial trabalha com diversos programas e redes ambientais regionais e globais e por intermédio dos mesmos, incluindo o Mecanismo Global para o Meio Ambiente, o Protocolo de Montreal e a Associação para a Pobreza e Meio Ambiente, bem como com outros órgãos das Nações Unidas e de assistência bilateral. Essas parcerias geralmente aumentam a eficácia do apoio do Grupo Banco Mundial para a sustentabilidade ambiental nos níveis de país e global. Todavia, visitas do IEG ao Egito, Gana, Senegal e Uganda revelaram que outros doadores algumas vezes consideram o Banco Mundial um parceiro pouco sensível. Ao mesmo tempo, a colaboração do Banco Mundial com organizações ambientais e não-governamentais (ONGs) e outros doadores no Brasil, China, Índia e Madagascar parece ter aumentado a eficácia mútua. Um fator associado a esses resultados positivos é a presença de especialistas ambientais do Banco Mundial no campo, o que varia de acordo com a dimensão e a complexidade dos seus portfólios nos países envolvidos.

A IFC está tentando ampliar o uso dos seus Padrões de Desempenho para investimentos do setor privado nos países em desenvolvimento trabalhando com bancos comerciais e outros bancos multilaterais de desenvolvimento. Em março de 2008, os Princípios do Equador, que haviam sido lançados pela IFC em 2003, já estavam sendo adotados por 60 dos principais bancos do mundo. Para avaliar seu impacto, entretanto, as instituições financeiras precisarão demonstrar maior transparência e produzir relatórios melhores quanto à implementação.

Restrições externas

Diversas restrições importantes nos níveis de país e de empresas limitam a eficácia do apoio do Grupo Banco Mundial e de outros doadores ao meio ambiente. O principal obstáculo em muitos cenários é o compromisso insuficiente com os objetivos, políticas e intervenções ambientais nos níveis nacional, subnacional e/ou de empresas. O

rápido crescimento populacional, expansão econômica e pobreza persistente, associados a falhas do mercado, de governança e institucionais, continuam a desempenhar um papel importante com relação à instabilidade política e aos distúrbios civis, especialmente em Estados frágeis. São importantes também a freqüente insuficiência de informações a respeito do entendimento sobre a natureza e as causas dos problemas ambientais; a falta de clareza na definição da agenda ambiental nacional e suas ligações com o crescimento econômico e a redução da pobreza; além da pouca capacidade legal, normativa, financeira, técnica, humana e institucional.

Restrições internas

Entre as restrições internas do Grupo Banco Mundial estão as prioridades que competem pela atenção dos gerentes seniores, a insuficiência de perícia do pessoal técnico e operacional e a baixa utilização dos limitados orçamentos administrativos. A organização do Banco Mundial em departamentos nacionais e setoriais, embora útil em muitos aspectos, significa, entretanto, que as fronteiras geográficas e setoriais entre as unidades de gestão representam possíveis barreiras a uma assistência mais eficaz, especialmente aos desafios regionais e globais. A resolução de problemas ambientais geralmente requer intervenções que ultrapassam fronteiras nacionais e regionais (como no Mediterrâneo e na Bacia do Nilo). Isso significa que determinadas inércias internas geralmente precisam ser superadas.

Devido à natureza orientada pela demanda dos programas do Banco Mundial no nível dos países, os bens públicos globais, inclusive a qualidade e a sustentabilidade ambientais tendem a receber pouca prioridade. Da mesma forma, os obstáculos e as oportunidades relativos ao desenvolvimento sustentável não recebem a devida atenção nas estratégias nacionais e regionais do Banco Mundial. O tratamento dessas restrições exige forte liderança nos níveis corporativo, regional e nacional, apoiada por trabalho analítico de alta qualidade e outras ferramentas.

Outro impedimento resulta da coordenação precária da ação no Grupo Banco Mundial. Para que a IFC e a MIGA operem com eficácia, é preciso implementar e fazer cumprir contextos legais e normativos apropriados. Isso depende das políticas do governo e das emissões de gás do efeito estufa. Uma melhor coordenação interna das estratégias, abordagens e intervenções do Grupo Banco Mundial, tanto no âmbito corporativo quanto nacional.

Recomendações

Diante da crescente importância da sustentabilidade ambiental para o crescimento econômico, redução da pobreza e bem-estar humano, conforme documentado em recentes relatórios das Nações Unidas e do Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional (FMI) e das apurações desta avaliação, o Grupo Banco Mundial deve procurar aumentar a eficácia de suas atividades em apoio à sustentabilidade ambiental. O IEG recomenda o seguinte (os detalhes são apresentados no capítulo 6):

1. Aumentar a atenção à sustentabilidade ambiental no Grupo Banco Mundial assegurando que as questões ambientais entrem totalmente nas discussões das suas orientações estratégicas e nos programas de assistência regional e nacional

A promoção da sustentabilidade ambiental (inclusive, mas sem se limitar ao tratamento da mudança climática) deve ser um pilar central das orientações estratégicas do Grupo Banco Mundial em seus esforços para apoiar a globalização inclusiva e sustentável. Os membros do Grupo Banco Mundial devem, em conjunto, reformular e atualizar a Estratégia Ambiental de 2001 à luz do papel cada vez mais importante do setor privado, dos bens públicos globais e pegadas ecológicas transnacionais. O Grupo Banco Mundial deve analisar em conjunto as abordagens de médio (5-10 anos) e de longo (10-20 anos) prazos para fortalecer a sustentabilidade ambiental nos níveis regional e nacional e devem incorporar os programas ambientais de curto prazo (3-5 anos) às estratégias de assistência aos países e parceria onde for viável, especialmente para países com grandes portfólios de

investimento, grandes desafios ambientais e pegadas de carbono de importância global. A IFC deve continuar a apoiar a transformação do mercado na direção da sustentabilidade com seus Serviços de Assessoria e investimentos intermediários diretos e financeiros, enfatizando a transferência de tecnologia e o desenvolvimento em produção limpa, eficiência energética e gestão sustentável da cadeia de suprimentos.

2. Mudar para abordagens mais transetoriais e espaciais para o apoio ao meio ambiente e fortalecer as aptidões do pessoal.

O Grupo Banco Mundial deve ajudar seus clientes a adotarem abordagens mais transetoriais e com foco espacial para tratar dos desafios ambientais. As aptidões técnicas e operacionais do pessoal para a prestação de apoio ambiental também precisam ser fortalecidas. Embora o Grupo Banco Mundial deva responder à demanda dos clientes em sua assessoria em políticas e em seus empréstimos, ele pode mesmo assim ser proativo ao analisar as questões ambientais e ao procurar identificar os pontos de entrada estratégicos em países com preocupações ambientais significativas.

3. Melhorar a capacidade do Grupo Banco Mundial para avaliar seu apoio ao meio ambiente e para monitorar e avaliar os impactos de suas intervenções relacionadas ao meio ambiente.

O Grupo Banco Mundial precisa melhorar seu trabalho de mensuração do desempenho ambiental e os impactos de suas atividades. O Banco Mundial precisa melhorar o monitoramento, avaliação e elaboração de relatórios dos aspectos ambientais e os resultados das operações de empréstimo nos níveis de projeto e de portfólio. Embora a IFC venha avaliando seus efeitos socioambientais desde 1996 e tenha desenvolvido recentemente novas ferramentas para acompanhar e analisar os indicadores de desempenho ambiental no nível de projeto; a MIGA tenha aumentado sua avaliação e monitoramento do desempenho socioambiental dos projetos, ambas as instituições podem aumentar sua atenção aos dados de referência e aos indica-

dores de desempenho para posterior monitoramento e avaliação. A IFC e a MIGA devem também preocupar-se com o impacto sobre o agregado e a cadeia de suprimento e medir esse impacto – não apenas o desempenho individual – no tocante aos projetos de grandes dimensões ambientais – por exemplo, projetos de petróleo, gás, mineração, energia ou agronegócio em regiões com alta biodiversidade.

O Grupo Banco Mundial precisa desenvolver e aplicar métodos para avaliar seu impacto ambiental. Junto com órgãos como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP), precisa ajudar a quantificar o progresso no sentido de alcançar a tão importante Meta de Desenvolvimento do Milênio nº 7 relativa à sustentabilidade ambiental, uma meta que não está sendo monitorada adequadamente no momento.

4. Melhorar a coordenação entre o Banco Mundial, a IFC e a MIGA e entre o Grupo Banco Mundial e os parceiros externos (públicos e privados) em relação à missão ambiental do Grupo Banco Mundial e garantir a implementação coerente e eficaz nos níveis corporativo e nacional.

A gerência sênior do Banco Mundial, IFC e MIGA precisa dar mais atenção à garantia de coerência e eficácia do Grupo Banco Mundial nessa área. É preciso estabelecer mecanismos nos níveis de diretoria executiva, regional e (quando for pertinente) nacional para promover, monitorar e apresentar relatórios sobre a coordenação intra-institucional e a colaboração no que tange às estratégias (incluindo, mas sem restringir-se àquelas que tratam da mudança climática), políticas e intervenções relativas ao meio ambiente. Recomendam-se ações específicas quanto a: (1) estratégias corporativas para o meio ambiente; (2) aspectos ambientais das estratégias de assistência aos países e parceria; (3) monitoramento, avaliação e apresentação de relatórios sobre intervenções e resultados relacionados ao meio ambiente e (4) avaliação da experiência com abordagens diferentes à devida diligência ambiental para concessão de empréstimos, capital social e operações de garantia. Além disso, o fortalecimento de parcerias externas com os setores público e privado deve ser tema central de uma estratégia ambiental atualizada do Grupo Banco Mundial. Parcerias eficazes serão essenciais para o êxito do tratamento das preocupações ambientais urgentes do mundo.

Declaração do Painel Assessor

Introdução

O Painel Assessor externo, formado por Julia Marton-Lefevre (Diretor-Geral, *International Union for the Conservation of Nature* [União Internacional para a Conservação da Natureza], representado na reunião do Painel de Assessoria pelo Dr. Erich Vogt, Assessor Sênior de Política Multilateral); Bjorn Stigson (Presidente, *World Business Council for Sustainable Development* [WBCSD – Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável]); Christian Avérous (Chefe, Programa de Revisão de Desempenho Ambiental dos Países, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE]); Yolanda Kakabadse (Assessor, *Fundación Futuro Latinoamericano*); e Olav Kjørven (Administrador Adjunto e Diretor de Política do Desenvolvimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD]), reuniu-se no dia 2 de maio de 2008 na Sede do Banco Mundial para avaliar a versão preliminar do relatório do IEG, *Supporting Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Experience* (Apoio à sustentabilidade ambiental: uma avaliação da experiência do Grupo Banco Mundial), 1990–2007, e preparou esta declaração posteriormente.

Termos de referência

O Painel Assessor foi solicitado a analisar se a avaliação obteve êxito em responder às perguntas que decidiu examinar, se havia lacunas nas conclusões e recomendações e se as principais mensagens foram comunicadas com eficácia.

Conclusões gerais

Em linhas gerais, o Painel Assessor concluiu que o relatório de avaliação tinha alta qualidade e continha apurações consistentes. O painel aprova as apurações relacionadas às seguintes questões:

- **Integração do meio ambiente.**

O Grupo Banco Mundial ainda não assimilou suficientemente o desafio ambiental em suas operações e negócios. Apesar do grande número de feitos excelentes em todo o mundo, apesar das grandes realizações intelectuais e muitas inovações nas políticas e a despeito das moderníssimas salvaguardas ambientais, o Grupo Banco Mundial continua a dar pouca prioridade de fato à meta de aumento da sustentabilidade ambiental do desenvolvimento. Isso é documentado de maneira convincente pelo relatório de avaliação, particularmente quanto aos níveis de financiamento dedicados a esse propósito e à falta de integração de uma perspectiva sistemática de sustentabilidade ambiental nos instrumentos de políticas e financeiros. Por exemplo: o Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Associação Internacional de Desenvolvimento) muitas vezes deixou de transmitir com eficácia sua agenda de desenvolvimento desde o trabalho analítico inicial, via Documentos da Estratégia de Redução da Pobreza e Estratégia de Assistência aos Países, até suas operações de empréstimo na extremidade final.

- **Integrar estratégias de energia e de clima e implementar tecnologias de baixa emissão de carbono.**

Para apoiar um crescimento econômico de base ampla, os países em desenvolvimento precisarão de investimentos substanciais em infra-estrutura, especialmente em energia. O Grupo Banco Mundial ocupa posição privilegiada para ajudar os países a integrarem as estratégias de energia e clima aos seus planos de desenvolvimento nacional e deve desempenhar um papel mais forte neste aspecto, em parceria com outros órgãos. Do lado do fi-

nanciamento, o Grupo Banco Mundial pode ser mais ativo na identificação e definição dos mecanismos financeiros, bem como no maior desenvolvimento dos mercados de carbono para implantar tecnologias de baixo carbono para projetos de acesso à energia nos países em desenvolvimento.

- **Foco na gestão ambiental por intermédio de investimentos.**

Embora os empréstimos do Banco Mundial sejam de modo geral submetidos às salvaguardas ambientais para minimizar o impacto negativo, somente uma pequena parcela dos empréstimos é destinada diretamente ao fortalecimento da gestão ambiental, promoção do crescimento não-prejudicial ao meio ambiente e investimento por meio do setor privado e associado a ele e promoção de transições destinadas à sustentabilidade ambiental em setores-chave como transporte, agricultura e energia.

- **Coordenação de ações internas e criação de impulso com os parceiros.**

O Grupo Banco Mundial não atuou suficientemente “em conjunto” no tratamento dos desafios ambientais estratégicos. Na maioria dos casos, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento/Associação Internacional de Desenvolvimento, a IFC e a MIGA buscaram separadamente, o que consideraram seu nicho particular “no mercado”. Embora concordemos que as atribuições devam permanecer distintos e claros para cada um dos três, espera-se um esforço maior para, em conjunto, identificar e buscar oportunidades de sinergia.

O Grupo Banco Mundial deve enxergar além de si próprio e de suas relações com os países clientes e não apenas no contexto de desenvolvimento de novas estratégias nas áreas de meio ambiente e clima. O imperativo de parcerias mais amplas é reconhecido na avaliação, mas é preciso mais reflexão. O desafio da sustentabilidade ambiental é tão verdadeiro que o Grupo Banco Mundial não pode de forma realista tratá-lo de forma isolada dos outros. Precisa abordar a parceria com as Nações Unidas, com o setor privado e com a sociedade civil de

uma maneira nova do ponto de vista qualitativo e estratégico.

O Painel Assessor considera essas apurações fundamentais para a capacidade do Grupo Banco Mundial de influenciar a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento e recomenda que essas apurações relativas a políticas e operações sejam tratadas como uma questão de urgência.

O Painel Assessor apurou também que a avaliação não abordou adequadamente algumas questões estratégicas de avaliação. Essas questões não devem ser apresentadas aqui em sua íntegra; contudo, as áreas a seguir são particularmente preocupantes para o Painel Assessor.

- Representar de forma mais uniforme o equilíbrio entre projeto e questões de âmbito estratégico. Embora tenha produzido apurações e dados interessantes relacionados a algumas questões de âmbito estratégico, elas são ofuscadas pela grande ênfase na análise e desempenho do projeto e do portfólio.
- Fornecer mais dados sobre se o Grupo Banco Mundial aborda os impulsionadores da sustentabilidade e fazer recomendações a respeito de como fortalecer a estratégia e a abordagem do Grupo Banco Mundial.
- Produzir uma análise abrangente da eficácia do desempenho do Grupo Banco Mundial e sua relação com as dimensões de equidade de gênero da sustentabilidade ambiental.
- Abordar os critérios com os quais o Grupo Banco Mundial toma decisões sobre investimentos, primeiramente, para alcançar os objetivos ambientais mais amplos.
- Examinar de que modo o Grupo Banco Mundial estabelece sua vantagem comparativa em programação ambiental com relação a outros atores/parceiros no campo de meio ambiente e desenvolvimento, inclusive os bancos de desenvolvimento regional, que têm uma relação diferente com os governos dos países em suas regiões, bem como as Nações Unidas e as organizações não-governamentais internacionais.
- Fornecer análise qualitativa suficiente da abrangência e profundidade das consultas dos interessados/parceiros e suas opiniões.

O Painel Assessor recomenda que o IEG aumente a precisão do enfoque e da metodologia das futuras avaliações para incluir esses fatores-chave do desempenho.

Recomendações específicas

O Painel Assessor compreende e fica satisfeito com o fato de, após sua reunião de análise com o IEG, várias das suas observações foram levadas em conta e algumas foram adaptadas e incorporadas ao relatório de avaliação. O Painel Assessor gostaria de chamar atenção para algumas dessas questões:

- O Grupo Banco Mundial deve intensificar seus esforços – junto com outros parceiros – para defender a tese econômica em favor da forte ação ambiental, como por meio da exibição sistemática dos benefícios das melhorias ambientais para a saúde. Deve-se levar em conta um relatório como o de Stern sobre a economia da ação ambiental versus a inatividade.
- Diante dos desenvolvimentos das bacias hidrográficas globais no campo ambiental mais amplo durante os dez últimos anos, o Grupo Banco Mundial precisa de uma nova política ambiental transformacional que aborde as necessidades de hoje (conhecidas) e os desafios de amanhã (ainda em evolução). Essa política deve olhar além de um horizonte útil de 10 a 20 anos, para um horizonte de 40 a 50 anos também. Esse horizonte de tempo é, no mínimo, necessário para levar em conta os impactos do ciclo de vida dos investimentos feitos hoje, tais como nos setores de energia e transporte.
- É preciso redobrar os recentes esforços para fortalecer as operações da IFC voltadas para o meio ambiente e a implementação por parte da IFC do seu sistema de salvaguardas ambientais a fim de assegurar sua eficácia e impacto. O registro da IFC até a presente data é misto.
- A MIGA precisa reforçar a implementação das suas salvaguardas ambientais, além de adotar um compromisso mais forte para “fazer bem” de forma proativa como uma importante área de seu negócio.
- O Grupo Banco Mundial deve apoiar mais am-

plamente a transferência e aplicação eficaz das tecnologias de baixo carbono e promover de forma mais sistemática a maior colaboração tecnológica entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

- Pequenas e médias empresas são fundamentais na busca do crescimento econômico sustentável e na interrupção da degradação ambiental. O Grupo Banco Mundial precisa prestar mais atenção a esse setor e fornecer mais apoio, especialmente na formulação da tão necessária capacidade.
- Declarar que o Grupo Banco Mundial é uma instituição única e especial de conhecimento e aprendizado, um “grupo de peritos” de conhecimento aplicado, não é suficiente. A função do Banco Mundial (e de todo o Grupo Banco Mundial) como um banco de conhecimento deve ir mais além para fornecer, ampliar e testar esse conhecimento – em conjunto com os parceiros.
- O relatório tem pouco a dizer sobre o impacto do conhecimento e do aprendizado na área de meio ambiente.

O Painel Assessor recomenda que as áreas apresentadas acima sejam urgentemente consideradas prioritárias em termos de mais pensamento estratégico, ação e avaliação pelo Grupo Banco Mundial.

Conclusão: Uma perspectiva progressiva

O Painel Assessor acredita firmemente que o Grupo Banco Mundial precisa interpretar as apurações e recomendações desta avaliação contra o pano de fundo das realidades ambientais, econômicas e políticas. Diversos desafios ambientais e de recursos naturais estão agora atraindo a atenção de chefes de estado e governos, bem como de macroeconomistas e economistas do desenvolvimento. O próximo contexto de mudança climática e um grande número de novos financiamentos e facilidades relativos ao clima, além de esforços para reunir as diversas iniciativas do Banco Mundial sobre silvicultura, proporcionam o pano de fundo ideal para estabelecer prioridades conceituais e estratégicas sobre a sustentabilidade ambiental para o Grupo Banco Mundial. O Presidente Zoellick ressaltou que é chegada a hora de uma transformação na maneira

como o Grupo Banco Mundial aborda o desenvolvimento. Concordamos com essa opinião.

Nesse contexto, o Painel Assessor deseja chamar a atenção para quatro áreas de importância estratégica com conseqüências reais para a definição de prioridades operacionais e de políticas, no contexto da promoção do desenvolvimento sustentável e da redução da pobreza:

- Transição para a economia de baixo carbono, associada à expansão de acesso à energia limpa e economicamente viável para as pessoas de baixa renda
- Preservação da biodiversidade e, ao mesmo tempo, melhoria da subsistência nas áreas rurais
- Melhoria da produtividade dos recursos
- Proteção dos recursos hídricos associada à expansão do acesso à água e saneamento.

O desafio ambiental global não tem precedentes e exige colaboração entre um grande número de parceiros no desenvolvimento, inclusive o sistema das Nações Unidas, o Mecanismo Global para o Meio Ambiente, bancos de desenvolvimento regional, doadores bilaterais, setor privado, instituições de pesquisa e sociedade civil. Para o êxito da implementação de uma visão de transformação do desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental, as parcerias são condição imprescindível. O Painel Assessor acredita que a maioria das parcerias deve continuar a ser com os países clientes, mas o desafio da sustentabilidade ambiental ultrapassa as fronteiras daquele relacionamento por si só. É preciso criar e utilizar parcerias muito mais sistemáticas e fortes em todo o espectro de acionistas e partes interessadas. Mencionamos especificamente alguns:

- **As Nações Unidas.** Há várias décadas não existe qualquer tentativa conjunta de definir e implementar uma abordagem complementar e de apoio mútuo sobre os papéis e responsabilidades dos organismos do Grupo Banco Mundial e das Nações Unidas na área ambiental. Isso precisa mudar. Começando com a mudança climática, mas ampliando gradualmente a abrangência para outras áreas, o Grupo Banco

Mundial e os principais órgãos das Nações Unidas devem desenvolver um caminho a seguir prático e pragmático, destinado a poder oferecer aos países parceiros apoio mais forte e mais estratégico. A crise ambiental que está surgindo exige uma resposta multilateral forte e harmonizada. Os países e as pessoas não merecem nada menos que isso.

- **Bancos de desenvolvimento.** O Grupo Banco Mundial deve desenvolver relacionamentos mais estratégicos com os bancos de desenvolvimento multilaterais e bilaterais por meio da ampliação dos seus diferentes relacionamentos com os acionistas e interessados locais no fornecimento de apoio coordenado às principais iniciativas ambientais. A nova abordagem de parceria adotada na elaboração e implementação do novo clima de fundos de investimento pode servir de modelo para a busca de outras iniciativas de sustentabilidade ambiental apoiados pelo Grupo Banco Mundial/bancos multilaterais de desenvolvimento.
- **O setor privado.** Nunca é demais ressaltar a importância do setor privado. O Grupo Banco Mundial deve examinar detidamente a forma como trabalha com o setor privado e os sinais que envia para este setor a respeito do seu compromisso com a sustentabilidade ambiental e com as oportunidades e desafios envolvidos em promovê-la. As oportunidades de parceria com empresas e grupos de negócio em todos os níveis são enormes. É fundamental adotar uma abordagem verdadeiramente estratégica e “meticulosa”, do mesmo modo que trabalhar de forma mais uniforme em todo o Grupo Banco Mundial. O Painel Assessor concorda inteiramente com a avaliação sobre a necessidade de elaborar uma abordagem muito mais estratégica para a transformação do mercado para favorecer a sustentabilidade ambiental (inclusive a transição para a economia de baixo carbono), algo que exija o trabalho coordenado em relação aos setores público e privado.
- **Organizações da sociedade civil.** A parceria estratégica com as organizações e redes da sociedade civil podem ampliar em muito o alcance, a eficácia e a legitimidade dos esforços do Grupo Banco Mundial. Muitas organizações da sociedade civil têm mais capacidade técnica que as instituições

governamentais e podem reagir prontamente às necessidades imediatas. Embora trabalhando no âmbito local ou nacional, muitas são ativas formadoras de redes com organizações semelhantes em todo o mundo, gerando e compartilhando informações, experiências e lições.

- **A comunidade científica.** A avaliação não fala muito sobre como o Grupo Banco Mundial trabalha ou aproveita o conhecimento da comunidade científica. Embora reconheça o progresso feito com a criação da moderna gestão do conhecimento e com as redes na organização, não está claro se o Grupo Banco Mundial domina de maneira eficaz o conhecimento científico para desenvolver abordagens “de ponta”. O Grupo Banco Mundial deve analisar opções para certificar-se de qual a melhor maneira de fazer isso no futuro, incluindo a opção de recriar um cargo sênior em ciência ambiental.

Conforme a comunidade internacional foca a necessidade de abordar com urgência os desafios ambientais globais e locais, esperamos que grandes quantidades de recursos serão disponibilizados para encontrar soluções para esses desafios. Entretanto, novos recursos não são suficientes. O Grupo Banco Mundial precisa complementá-los com mudanças transformacionais da sua cultura corporativa, tornando a sustentabilidade ambiental parte integrante da sua função no desenvolvimento.

A avaliação do relatório fornece ao Grupo Banco Mundial uma excelente base e a oportunidade para definir um novo percurso, compatível com os mais prementes desafios de nosso tempo.

O Painel Assessor aguarda as decisões dos órgãos deliberativos com grande expectativa.



Água poluída nas Filipinas. Foto de Curt Carnemark, cortesia da Biblioteca de Fotos do Banco Mundial.

Glossário

Adaptação	Medidas adotadas por sociedades e indivíduos para ajustar-se aos impactos adversos reais ou esperados sobre o meio ambiente, especialmente em resultado da mudança climática.
Águas servidas	Água gasta ou utilizada de domicílios individuais, comunidades, propriedades agrícolas ou indústrias que contêm matéria dissolvida ou suspensa.
Aspecto ambiental	Elemento das atividade, produtos e serviços de uma organização capazes de interagir com o meio ambiente.
Atenuação	Medidas adotadas para reduzir os impactos adversos no meio ambiente
Avaliação ambiental	Um processo cuja amplitude, profundidade e tipo de análise dependem do projeto proposto. A avaliação ambiental avalia os possíveis riscos e impactos ambientais em sua área de influência e identifica formas de melhorar a concepção e a implementação do projeto prevenindo, minimizando, atenuando ou compensando os impactos ambientais adversos e melhorando os impactos positivos.
Avaliação do desempenho ambiental	Processo para facilitar as decisões da gerência acerca do desempenho ambiental de uma organização por meio da seleção de indicadores, coleta e análise de dados, avaliação das informações contra critérios de desempenho ambiental, elaboração de relatórios e comunicação, além de análise e melhoria periódicas do processo (ISO 14031).
Avaliação dos riscos ambientais	Uma avaliação dos riscos ambientais associados a uma intervenção específica.
Biodiversidade	Abreviação de diversidade biológica. Refere-se à riqueza dos ecossistemas na biosfera, das espécies nos ecossistemas e das informações genéticas nas populações.
Categoria A (projetos)	Projetos com impactos socioambientais adversos potencialmente significativos que são diversificados, irreversíveis ou sem precedentes.
Categoria B (projetos)	Projetos com impactos socioambientais potenciais limitados que são pouco numerosos, específicos para o local, em grande parte reversíveis e prontamente tratados por medidas de atenuação.

Clorofluorocarbonetos (CFCs)	Uma família de produtos químicos inertes, não tóxicos e de fácil liquefação utilizados em refrigeração, ar condicionado, embalagens e isolamentos ou como solventes e propulsores de aerossol. Como os CFCs não são destruídos na atmosfera mais baixa, eles se deslocam para a camada mais alta, onde seus componentes de cloro destroem a camada de ozônio.
Compensação das emissões de carbono	Um instrumento financeiro que representa uma redução das emissões de gases do efeito estufa. Embora existam seis categorias primárias de gases do efeito estufa, as compensações das emissões de carbono são medidas em toneladas métricas de equivalente de dióxido de carbono (CO ₂ e). Uma compensação de carbono representa a redução de uma tonelada métrica de dióxido de carbono, ou seu equivalente em outros gases do efeito estufa.
Critério de desempenho ambiental	Objetivo, meta ou outro nível de desempenho ambiental almejado estabelecido pela gerência de uma organização e usado com o propósito de avaliação do desempenho ambiental.
Custódia	Gestão responsável do meio ambiente e de recursos naturais renováveis, com vistas a garantir sua sustentabilidade.
Desempenho ambiental	Resultados mensuráveis da gestão dos aspectos ambientais de uma organização.
Desenvolvimento sustentável	Desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades.
Ecologia	A relação entre os seres vivos e entre eles e o seu ambiente, ou o estudo desses relacionamentos
Ecossistema	O sistema de interação de uma comunidade biológica e sua circunvizinhança ambiental inanimada
Efeitos socioambientais	Indicador do IEG como um elemento da avaliação do resultado do desenvolvimento que abrange: (1) o desempenho ambiental do projeto quanto ao cumprimento dos requisitos da IFC e (2) os verdadeiros impactos ambientais do projeto, inclusive cargas de poluição, preservação da biodiversidade e recursos naturais e, em um contexto mais amplo, aspectos sociais, culturais e de saúde da comunidade, bem como mão de obra e condições de trabalho e saúde e segurança dos trabalhadores.
Eficácia	O grau em que os objetivos da intervenção ambiental foram alcançados, ou espera-se que sejam alcançados, levando em conta sua importância relativa
Emissão	Poluição descarregada na atmosfera por chaminés, outras saídas e páreas da superfície de instalações comerciais ou industriais; de chaminés residenciais e do escapamento de veículos automotores, locomotivas, ou aeronaves.

Externalidades	Custos ou benefícios não internalizados, resultantes das ações de um agente econômico que afetam o bem-estar de outros. Podem ser positivos ou negativos. A poluição e outras formas de degradação ambiental são frequentemente mencionadas como exemplos deste último.
Gases do efeito estufa	Gases da atmosfera que reduzem a perda de calor no espaço e, portanto, contribuem para a elevação das temperaturas globais por intermédio do efeito estufa. Os gases do efeito estufa – vapor de água, dióxido de carbono, metano, óxido nítrico, ozônio e clorofluorocarbonetos – afetam a temperatura da Terra.
Gestão de recursos naturais	Intervenção humana para orientar o uso de recursos naturais renováveis tais como água, solos e florestas
Impacto ambiental	Qualquer alteração no meio ambiente, seja ela adversa ou benéfica, que resulte integral ou parcialmente dos aspectos ambientais de uma organização (conforme definição da ISO 14001).
Infra-estrutura de saneamento ambiental	Infra-estrutura como, por exemplo, uma fábrica de tratamento de águas servidas ou aterro sanitário destinado, em parte, à melhoria da qualidade do meio ambiente, embora sua principal finalidade seja a proteção da saúde e do bem-estar humanos.
Integração ambiental	A integração das preocupações ambientais às intervenções macroeconômicas e setoriais.
Intermediário financeiro	Uma instituição que realiza intermediação financeira entre duas ou mais partes.
ISO (Organização Internacional para Padronização) 14001	As séries ISO 14000 de padrões especificam os requisitos para um sistema ambiental, que podem estar integrados a outros requisitos de gestão para ajudar as organizações a alcançar metas ambientais e econômicas.
ISO 14031	Padrão ISO – “Avaliação do Desempenho Ambiental – Diretrizes”
Lixo perigoso	Subprodutos da sociedade que podem representar um perigo substancial ou potencial à saúde humana ou ao meio ambiente quando administrados incorretamente. Substâncias classificadas como lixos perigosos possuem pelo menos uma de quatro características – inflamabilidade, corrosividade, reatividade ou toxicidade – ou que apareça em listas especiais.
Meio Ambiente	A soma de todas as condições externas que afetam a vida, o desenvolvimento e a sobrevivência de um organismo.
Mudança climática	Mudança do clima que é direta ou indiretamente atribuída a uma atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que se soma à variabilidade natural do clima observada durante períodos de tempo comparáveis.

Objetivo ambiental	Meta ambiental global, coerente com a política ambiental que uma organização se propõe a cumprir.
Padrões de desempenho	Os oito Padrões de Desempenho estabelecem os requisitos que o cliente deve cumprir nos projetos financiados pela IFC
Pegada ecológica	Uma medida da demanda humana nos ecossistemas e recursos naturais.
Plano de gestão ambiental	A síntese de todas as ações atenuantes e de monitoramento propostas, inseridas em um cronograma com responsabilidade específica atribuída e ações de acompanhamento definidas. O Plano de gestão Ambiental (EMP) é um dos produtos mais importantes do processo de avaliação ambiental.
Políticas de salvaguarda	Políticas destinadas especificamente a assegurar que os impactos ambientais (e sociais) dos projetos apoiados pelo Grupo Banco Mundial sejam levados em conta durante a avaliação e a preparação. As políticas de salvaguarda do Banco Mundial abrangem a avaliação ambiental, os habitats naturais, gestão de pragas, povos indígenas, recursos culturais, reassentamento involuntário, florestas, segurança de barragens, vias navegáveis internacionais e áreas controversas.
Povos indígenas	Coletivamente, os membros de culturas com ligações históricas, espirituais e funcionais com a terra na qual e da qual vivem. No uso geral, os povos indígenas são diferenciados dos membros de culturas cuja ligação com a terra na qual vivem é limitada ao período histórico.
Prevenção	Medidas adotadas para minimizar a liberação de resíduos no meio ambiente.
Princípios do Equador	Um padrão de referência da indústria financeira para determinar, avaliar e gerenciar os riscos socioambientais do financiamento de um projeto.
Sistema de gestão ambiental	Parte do sistema de gestão de uma organização utilizado para desenvolver e implementar sua política ambiental e gerir seus aspectos ambientais.
Sociedade civil	A totalidade de organizações voluntárias civis e sociais e instituições que formam a base de uma sociedade operante, em oposição às estruturas apoiadas pela força de um Estado (independentemente do sistema político daquele estado) e instituições comerciais.
Substâncias que destroem a camada de ozônio	Compostos químicos manufaturados que reduzem a camada protetora de ozônio na atmosfera terrestre. O Protocolo de Montreal, administrado pelas Nações Unidas, mantém a lista de substâncias que destroem a camada de ozônio destinada ao controle, redução ou remoção gradual.
Sustentabilidade ambiental	Garantia de que a produtividade geral do capital humano e físico acumulado resultante de ações de desenvolvimento compensa e supera a perda ou degradação direta ou indireta do meio ambiente. A meta nº 7 das Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas refere-se especificamente a isso como integração dos princípios de desenvolvimento sustentável às políticas e programas de um país e a reversão da perda de recursos ambientais.

Sumário do Relatório Completo

vii	Abreviações
ix	Agradecimentos
xi	Prefácio
xiii	Introdução
xv	Resumo executivo
xxv	Declaração do Painel Assessor
xxix	Resposta da Direção
xlix	Resumo do Presidente: Comitê sobre Eficácia do Desenvolvimento (CODE)
liii	Glossário
1	1. O Contexto
	3 Crescimento, pobreza e meio ambiente
	4 Participação do Grupo Banco Mundial no meio ambiente
	6 Estratégias Ambientais do Grupo Banco Mundial e apoio financeiro
9	2 A Avaliação
	11 Objetivos e contexto
	12 Abordagens metodológicas e restrições
17	3 O Banco Mundial e o meio ambiente
	19 Instrumentos do Banco Mundial
	24 Não fazer nada que prejudique: Salvaguardas ambientais
	25 Fazer o bem: administração, integração, sustentabilidade global, parcerias e a estratégia de 2001
43	4 IFC, MIGA e o meio ambiente
	45 Avaliação do desempenho da IFC
	60 Avaliação do desempenho da MIGA
69	5 Aumentando a eficácia do Grupo Banco Mundial
	71 Restrições externas à eficácia
	73 Restrições internas à eficácia
	78 Coordenação interna do Grupo Banco Mundial
81	6 Conclusão e recomendações
	83 Conclusões
	87 Recomendações
93	Apêndices
	95 A: Metodologia da avaliação
	109 B: Conclusões relevantes de avaliações anteriores do IEG
	113 C: Estudos de caso de países: Visão geral

- 119 D: Resumo das apurações do estudo de caso de país Prioridades ambientais e apoio do Banco Mundial
- 139 E: Projetos ambientais do Banco Mundial analisados para esta avaliação
- 139 F: Análise do portfólio ambiental

149 Notas de fim

175 Bibliografia

Caixas

- 21 3.1 Impactos positivos do apoio não-financeiro: três exemplos
- 26 3.2 Administração irregular nos países com estudos de caso
- 31 3.3 Experiência com a integração nos países com estudos de caso
- 32 3.4 Sustentabilidade global e benefícios locais nos países com estudos de caso
- 33 3.5 Parcerias bem-sucedidas do Banco Mundial para o meio ambiente no Brasil
- 35 3.6 Ligações entre meio ambiente no Brasil China, Índia e Madagascar
- 36 3.7 Saúde e meio ambiente em países com estudos de caso selecionados
- 38 3.8 Meio ambiente e vulnerabilidade na Índia e China
- 39 3.9 Capacidade de gestão ambiental – Índia
- 40 3.10 Gestão da qualidade do ar em áreas metropolitanas
- 41 3.11 O Banco Mundial e a governança ambiental no Brasil, China e África
- 47 4.1 Política, padrões de desempenho e estratégia para promover a sustentabilidade
- 48 4.2 Categorização do risco nos projetos da IFC

Figuras

- 4 1.1 Relação entre crescimento, pobreza e meio ambiente
- 5 1.2 Atividades relacionadas com o meio ambiente do Grupo Banco Mundial
- 11 2.1 Chaves da eficácia
- 23 3.1 Participação dos projetos do Banco Mundial no portfólio ENRM por região fiscal 1990-2007
- 23 3.2 Participação dos compromissos do Banco Mundial com o meio ambiente por região, fiscal 1990-2007
- 24 3.3 Volumes do compromisso do portfólio do ENRM e número de projetos por exercício financeiro
- 27 3.4 Parcelas de meio ambiente, ENRM e todos os projetos do Banco Mundial concluídos classificados como satisfatórios, por exercício financeiro de aprovação. 1990 –2005
- 27 3.5 Parcela dos projetos ENRM concluídos classificados como satisfatórios pelo mapeamento da Diretoria Executiva, Exercício Financeiro de 1990-2005
- 28 3.6 ENRM e o desempenho do portfólio ambiental, por região, exercício financeiro de 1990-2007
- 51 4.1 Taxa de êxito dos projetos da IFC por setor da indústria
- 54 4.2 Taxa de êxito dos projetos da IFC por região
- 55 4.3 Taxas de êxito por critério de desempenho em projetos de FI
- 61 4.4 Composição do portfólio da MIGA por região

- 61 4.5 Composição do portfólio da MIGA por setor
- 62 4.6 Comparação das classificações de desempenho na aprovação e avaliação
- 63 4.7 Critérios selecionados de desempenho de salvaguardas na aprovação e avaliação

Tabelas

- 22 3.1 Portfólio por região, Exercícios financeiros 1990-2007
- 29 3.2 Projetos ENRM por tema, Exercício financeiro 1990-2007
- 48 4.1 Compromissos e categorias ambientais por setor, Exercícios financeiros 1990-2007
- 50 4.2 Taxa de êxito ESSE por ano para 632 projetos de investimento da IFC avaliados
- 54 4.3 Taxas de êxito ESE em Projetos XPSR da IFC

