

GUIA PARA ORIENTAR A CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM MECANISMO DE ATENDIMENTO DE QUEIXAS E RECLAMAÇÕES (MAQR) EM NÍVEL DE PROJETO PARA AS OPERAÇÕES DO CAF



GUIA PARA ORIENTAR A CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM MECANISMO DE ATENDIMENTO DE QUEIXAS E RECLAMAÇÕES (MAQR) EM NÍVEL DE PROJETO PARA AS OPERAÇÕES DO CAF

Guia para orientar a concepção e implementação de um Mecanismo de Atendimento de Queixas e Reclamações (MAQR) em nível de projeto para as operações do CAF

Este documento foi publicado sob a Presidência Executiva de Sergio Díaz-Granados e a Vice-Presidência Corporativa de Programação Estratégica de Christian Asinelli.

Editor

CAF

Gestão Corporativa de Riscos

Samya Paiva, Gerente

Unidade de Risco Ambiental, Social e Climático

Jose Montoya, Coordenador

Autores

Pablo Lumerman

Sintia Yañez Aguilar

Departamento de Comunicação Estratégica

Gestão editorial

Edição de texto

Martha Eloína Hernández Urbina

Design Gráfico

Claudia Parra Gabaldón



Copyright © 2025 Corporación Andina de Fomento.

Publicação disponível na Scioteca (caf.com) com acesso aberto sob a licença

CC BY-NC-ND 4.0 Deed | Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional | Creative Commons

As ideias e opiniões expressas neste trabalho são da responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a visão da CAF ou comprometem a Organização. Os termos utilizados e a apresentação dos dados aqui contidos não implicam qualquer posição assumida pela CAF em relação ao estatuto legal de países, territórios, cidades ou regiões ou suas autoridades, fronteiras ou limites.

ÍNDICE

RESUMO	1
CAPÍTULO 1	6
Estrutura conceitual	
O que é um Mecanismo de Atendimento de Queixas e Reclamações Ambientais e Sociais em nível Operacional?	9
Melhores práticas internacionais	12
Melhores práticas internacionais identificadas	12
Lições aprendidas a serem consideradas	13
Aspectos adicionais a serem considerados	14
CAPÍTULO 2	16
Criação e gestão de Mecanismos de Atendimento de Queixas e Reclamações (MAQR)	
Princípios de concepção	19
Diagnóstico contextual	20
Planejamento	23
Implementação	28
Avaliação e melhora contínua	28
Governança do MAQR	29
Funções e responsabilidades	29
Desenvolvimento de capacidades para implementação e gestão	32
Monitoramento, avaliação e aprendizagem	34
MAQRs em relação ao ciclo do projeto	35
Recomendações finais	35
Possíveis desafios	36

CAPÍTULO 3	37
Salvaguardas Ambientais e Sociais do CAF	
Aspectos relevantes das Salvaguardas Ambientais e Sociais do CAF	39
Salvaguardas Ambientais e Sociais do CAF e Mecanismos de	
Atendimento de Queixas e Reclamações Ambientais e Sociais - MAQR	41
Avaliação e gestão de impactos ambientais e sociais	42
Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e	
comunidades locais tradicionais	42
Reassentamento populacional	42
Trabalho e condições laborais	42
 CAPÍTULO 4	 43
Reclamações sobre violência baseada em gênero	
Considerações na gestão de reclamações de violência	
baseada em gênero	45
Adaptação de práticas de divulgação sensíveis ao gênero	46
Desenvolvimento de protocolos para abordar questões de gênero	48
Protocolos propostos	48
Implementação	49
 CAPÍTULO 5	 50
Gestão de represálias	
Desafios na gestão de represálias	52
Desafios contextuais e estruturais	52
Desafios emergentes	54
Prevenção de represálias	54
Tolerância zero para represálias	54
 BIBLIOGRAFIA	 57

ABREVIações E SIGLAS

TERMO	CONCEITO/DESCRIÇÃO
GR	Gerência de riscos
MAQR	Mecanismo de Atendimento de Queixas e Reclamações
MRAS	Mecanismo de Reclamações Ambientais e Sociais
OE	Órgão executor
EP	Escritório país
PAITI	Política de Acesso à Informação e Transparência Institucional
MAM	Mecanismos para o Avanço das Mulheres
PGAS	Programa de Gestão Ambiental e Social
PMCAS	Programa de Monitoramento e Controle Ambiental e Social
URASC	Unidade de Risco Ambiental, Social e Climático
VBG	Violência Baseada no Gênero

RESUMO



O Guia para orientar a concepção e implementação de um Mecanismo de Atendimento de Queixas y Reclamações (MAQR) tem como objetivo orientar a criação de mecanismos que permitam às comunidades beneficiadas por projetos financiados pelo CAF expressar suas preocupações e expor seus problemas de forma justa e equitativa. Os MAQRs são concebidos para garantir a transparência, promover a prestação de contas e facilitar o atendimento precoce de conflitos que possam surgir em relação aos impactos ambientais e sociais dos projetos.

Com base nas melhores práticas internacionais que enfatizam a importância de proteger os denunciadores, manter a independência dos mecanismos de reclamação e adotar estratégias específicas para evitar represálias, a implementação dos MAQRs promoverá a participação da comunidade e contribuirá para a prevenção de conflitos, reduzindo os

riscos, melhorando a sustentabilidade e a reputação das iniciativas do CAF. Este guia baseia-se nos princípios de imparcialidade, acessibilidade, confidencialidade e transparência, e destaca a importância de envolver as comunidades desde as primeiras fases dos projetos para garantir que suas vozes sejam ouvidas e levadas em consideração. Além disso, reconhece a necessidade de adaptar os MAQRs às realidades específicas de gênero, uma vez que as mulheres e outros grupos vulneráveis são frequentemente afetados de forma desproporcional pelas possíveis consequências adversas resultantes de uma execução inadequada. Nesse sentido, a proposta visa implementar medidas que contribuam para o acesso seguro das mulheres e de outros grupos vulneráveis, incluindo a criação de espaços protegidos e apoio psicológico e jurídico para as denunciantes.

Os MAQRs consideram os seguintes aspectos:

- durante **todas as fases do projeto devem ser operacionais**, adaptando-se às características específicas do contexto, como direitos dos povos indígenas, gênero e proteção de denunciantes, com canais acessíveis e transparentes;
- a **capacitação dos mutuários**, órgãos executores, contratados e supervisores é fundamental, bem como a promoção da transferência de conhecimento e colaborações internacionais para otimizar a gestão de reclamações;
- é importante estabelecer indicadores claros, **garantir flexibilidade** para se ajustar às mudanças e manter a operacionalidade após o término do projeto, especialmente em comunidades vulneráveis.

O guia está dividido em cinco capítulos. O primeiro, sobre a estrutura conceitual, apresenta o MAQR como uma ferramenta para gerenciar riscos ambientais e sociais, incluindo riscos de gênero, dos projetos financiados pelo CAF. O objetivo é fornecer às pessoas e comunidades afetadas um canal acessível e eficaz para expressar suas preocupações e antecipar possíveis conflitos de maneira justa. Este capítulo também destaca princípios como imparcialidade, transparência, acessibilidade e a necessidade de envolver as comunidades desde as fases iniciais, bem como as melhores práticas internacionais para a concepção e implementação dos MAQRs, enfatizando a participação das comunidades e a prevenção de represálias.

O segundo aborda a concepção e a gestão dos MAQRs, detalhando o processo de criação desde a avaliação contextual até a implementação e a melhoria contínua. Além disso, explica a importância de um diagnóstico contextual para avaliar as

necessidades e riscos específicos do projeto. Também destaca a importância do planejamento, implementação, monitoramento e avaliação para assegurar a eficácia dos MAQRs, garantindo que sejam ferramentas dinâmicas que evoluem de acordo com as necessidades do projeto e das comunidades.

O terceiro corresponde às Salvaguardas Ambientais e Sociais do CAF, que explica como os MAQRs são um componente integral para garantir que as comunidades afetadas tenham acesso a mecanismos para expressar suas preocupações. Esse capítulo destaca os princípios de acessibilidade, transparência e respeito à privacidade e também como essas salvaguardas asseguram que os projetos cumpram as normas nacionais e internacionais, minimizando os impactos negativos e maximizando os benefícios para as comunidades.

O quarto, sobre gênero e mecanismos de reclamação, destaca a importância de incorporar uma perspectiva de gênero nos MAQRs, garantindo que as mulheres tenham acesso seguro e equitativo aos mecanismos de reclamação porque as desigualdades estruturais e a marginalização as afetam na reivindicação de seus direitos. Além disso, são propostas estratégias para a adoção de mecanismos de divulgação e denúncia, como a criação de espaços seguros, a participação de facilitadores independentes e o estabelecimento de redes de apoio para garantir um ambiente inclusivo e protetor.

Por fim, o quinto capítulo aborda a gestão de represálias e descreve os desafios contextuais e estruturais que aumentam o risco de represálias, como a falta de capacidade institucional e a assimetria de poder. Da mesma forma, são propostas estratégias para evitar represálias, como a implementação de políticas de tolerância zero, o treinamento das partes interessadas e a adaptação das práticas de divulgação. Também enfatiza a importância de uma abordagem coordenada e proativa para garantir a segurança dos reclamantes e incentivar a participação sem medo de represálias. Como parte das boas práticas, o guia também incorpora diretrizes para orientar o processo de concepção e implementação dos MAQR.

- Criação de mecanismos adaptados ao contexto local, levando em consideração os mecanismos habituais de resolução de conflitos e a estrutura organizacional.¹
- Gestão de projetos e supervisão sensível à importância da eficácia do mecanismo estabelecido para a redução de riscos e a maximização de resultados.

¹ Os mecanismos usuais de resolução referem-se à justiça ordinária ou indígena, no âmbito da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP).

- Detecção precoce e elaboração de estratégias de abordagem de conflitos com base naquelas estabelecidas pelo mecanismo e inseridas nos dispositivos de relacionamento com as partes interessadas do projeto.
- Transparência e comunicação, participação e diálogo são estratégias essenciais para informar e consultar as partes interessadas sobre a estrutura e funcionamento do mecanismo. O diálogo é um método restaurador² e transformador para abordar e resolver queixas decorrentes das operações do projeto. Desde que não se trate de situações de violência baseada em gênero (VBG), que não admitem mediação.
- Coordenação e articulação (interoperabilidade) com o ecossistema de reparação, composto por mecanismos estatais e não estatais de resolução de conflitos em nível local, incluindo organizações comunitárias, sindicatos, tribunais de justiça, governos locais, mecanismos de reclamação de credores ou bancos e o judiciário. Em relação à VBG, será fundamental coordenar com os mecanismos para o avanço



² Diálogo como método restaurativo refere-se a uma abordagem para a resolução de conflitos e o reparo de relacionamentos que se baseia na comunicação aberta e honesta entre as partes envolvidas.

das mulheres (MAM)³, e aos sistemas de atendimento de situações de VBG com expressões locais para casos de violência, nos quais a mediação não é apropriada e, em vez disso, são necessários órgãos de encaminhamento responsáveis.

- Inserção de mecanismos de reclamação nas estratégias de engajamento das partes interessadas, principalmente na área de prevenção de conflitos.
- Treinamento contínuo dos funcionários dos órgãos executores em todos os níveis, especialmente para supervisores, sobre o tratamento de reclamações e a interação com partes afetadas e interessadas, bem como sobre a prevenção de conflitos e situações de VBG.
- Treinamento contínuo de contratados e governos locais que recebem investimentos em infraestrutura, no âmbito institucional e das políticas sociais e ambientais do CAF.
- Identificação de fontes de recursos humanos treinados em análise e intervenção socioambiental, com foco na prevenção de conflitos e facilitação do diálogo, bem como na identificação de situações de VBG para garantir o tratamento adequado.

³ Os mecanismos para o avanço das mulheres (MAMs) incluem os Ministérios, Institutos ou Secretarias da Mulher ou de Assuntos de Gênero. Esses são os órgãos que regem o atendimento à violência de gênero e é essencial envolvê-los para poder fazer encaminhamentos responsáveis, solicitar assessoria e treinamento, etc., além das ONGs locais mencionadas em “redes de apoio”.

1

**ESTRUTURA
CONCEITUAL**



O CAF – banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe – por meio de suas Salvaguardas Ambientais e Sociais, busca assegurar que todas as operações financiadas cumpram as normas locais e os mais altos padrões internacionais de gestão ambiental e social.

Além disso, para garantir a transparência e a gestão das preocupações sociais e ambientais, e como parte da implementação da Política de Acesso à Informação e Transparência Institucional (PAITI), o CAF projetou e implementou o Mecanismo de Reclamações Ambientais e Sociais (MRAS) em abril de 2023. O MRAS tem como objetivo abordar e gerenciar as reclamações ou preocupações de indivíduos ou comunidades com relação aos potenciais impactos negativos de nossas operações sobre eles ou sobre o meio ambiente, e criar laços efetivos de confiança mútua com as comunidades e outras partes interessadas envolvidas ou afetadas pelo andamento de nossos projetos.

Da mesma forma, a Salvaguarda S01, que aborda a avaliação e gestão de impactos ambientais e sociais, estabelece a referência mais significativa aos mecanismos de reclamação em nível de projetos. O capítulo V.12. – Atendimento às petições, queixas e reclamações – indica que:

O proponente deve criar um mecanismo que lhe permita receber e responder com eficiência e rapidez às petições, queixas ou reclamações que possam surgir em qualquer fase do ciclo do projeto. Esse mecanismo deve garantir a transparência e privacidade das pessoas e será acordado com a população local. Toda a população deve ser informada sobre sua existência, sobre como apresentar uma petição, queixa ou reclamação e sobre o tempo e a forma em que receberá uma resposta. Os resultados dos casos atendidos serão divulgados periodicamente. Esse processo será utilizado como um canal de feedback do projeto e para aprimorar suas práticas.

Os MAQRs, exigidos pela Salvaguarda S01, não apenas cumprem uma função regulatória, mas também representam uma ferramenta fundamental na estratégia do CAF para fortalecer a participação cidadã e gerenciar os riscos ambientais e sociais associados a seus projetos, fortalecendo o relacionamento com a sociedade civil e capacitando as comunidades.

Os MAQRs em nível operacional são posicionados como um ativo valioso que:

- **permite o cumprimento das normas:** a implementação do MAQR é um requisito essencial para cumprir a Salvaguarda 01 do CAF e garantir a transparência dos projetos;
- **fortalece as relações com a sociedade civil e capacita as comunidades:** ao fornecer canais diretos e transparentes para a apresentação de queixas, os MAQRs contribuem para a identificação oportuna de conflitos, a prevenção da violência e a construção de confiança mútua, fortalecendo assim o relacionamento social dos projetos e promovendo um desenvolvimento mais sustentável. Os MAQRs permitem que as pessoas e comunidades se sintam ouvidas e valorizadas, incentivando sua participação ativa na tomada de decisões e melhorando sua qualidade de vida;
- **agiliza o atendimento de conflitos:** ao possibilitar uma resposta antecipada e direta às preocupações das partes interessadas, evita-se o agravamento de conflitos sociais e minimizam-se os impactos negativos. Uma reação antecipada também significa um encaminhamento oportuno;

- **previne riscos:** ao identificar e abordar potenciais conflitos em tempo hábil, os MAQRs reduzem a exposição a riscos legais, de reputação e até mesmo financeiros;
- **promove responsabilidades compartilhadas:** garantindo que os mutuários tenham um papel ativo na implementação dos MAQRs, incluindo o treinamento de contratados e supervisores sobre as normas socioambientais.



O que é um Mecanismo de Atendimento de Queixas e Reclamações Ambientais e Sociais em nível Operacional?

Levando em conta as definições feitas pelo *Compliance Advisory Ombudsman* do Banco Mundial (CAO 2008)⁴ e pelo Mecanismo de Reclamações para REDD + (MADES PNUD 2020)⁵, um mecanismo de reclamação em nível operacional é um sistema formalizado e transparente que permite que pessoas e comunidades potencialmente afetadas por um projeto apresentem suas preocupações ou queixas sobre supostos impactos ambientais e sociais negativos do projeto em questão. Seu objetivo é facilitar a identificação e atendimento de conflitos de forma oportuna, justa e eficaz por meio de processos de diálogo, garantindo que as vozes das partes afetadas sejam ouvidas e consideradas.

Nos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (EACNUDH 2011)⁶, o termo mecanismo de reclamação em nível operacional refere-se aos mecanismos em nível de operações no âmbito do local ou do projeto. Os mecanismos de reclamação complementam, mas não substituem, as instâncias de participação proativa das partes interessadas e a consulta sobre políticas, programas e projetos organizacionais, que são inseridos em uma estratégia mais ampla de relacionamento com partes interessadas que busca obter e manter a licença social para operar e a maximização dos impactos positivos do projeto.

⁴ Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO) 2008. *Guía para diseñar e implementar mecanismos de reclamo para proyectos de desarrollo*.

⁵ MADES/PNUD 2020, Mecanismo de atendimento de consultas, queixas e reclamações sobre REDD+ no Paraguai

⁶ Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos: implementação da estrutura das Nações Unidas para “proteger, respeitar e remediar”. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

No âmbito do MRAS do CAF, um Mecanismo de Atendimento de Queixas e Reclamações (MRQR) é um conjunto de diretrizes e procedimentos que visam receber, canalizar, avaliar, gerenciar e responder às reclamações apresentadas em relação aos aspectos ambientais e sociais de projetos ou programas que fazem parte de uma operação financiada pelo Banco. A responsabilidade pela implementação desses mecanismos é das agências executoras, que devem garantir que cada operação financiada pelo CAF tenha seu MAQR e que seja projetado de acordo com a magnitude da operação e o nível correspondente de risco ambiental e social. No entanto, a critério dos órgãos executores ou de acordo com suas capacidades, o MAQR pode ser gerenciado e operado pelo próprio órgão executor ou delegado a contratados ou entidades de fiscalização, sempre garantindo o cumprimento dos princípios e normas estabelecidos.

COMPARAÇÃO ENTRE O MRAS E UM MAQR

Característica	MRAS	MAQR
Nível de aplicação	Institucional (CAF)	Operacional (operação)
Operação	CAF gerencia o processo	Órgão executor ⁷
Objetivo	Resolução transparente e formal de última instância.	Resposta rápida e acessível, fazendo todos os esforços relevantes e aceitáveis para um atendimento satisfatório para todas as partes.

Nesse sentido, os MAQRs são a primeira linha de defesa para atender as preocupações das partes interessadas, oferecendo uma via acessível, justa e eficaz de resolver conflitos de forma rápida. Esses mecanismos, criados por meio de um processo consultivo e adaptados às particularidades culturais locais, complementam as vias legais formais, concentrando-se na resolução de problemas relacionados ao cumprimento de políticas ambientais e sociais.

⁷ A critério dos órgãos executores ou de acordo com suas capacidades, o MAQR pode ser gerenciado e operado pelo mesmo órgão executor ou delegado a contratados ou entidades de fiscalização, sempre garantindo o cumprimento dos princípios e das normas.

O projeto e o funcionamento de um MAQR devem ser um processo de consulta com seus usuários e usuárias, adaptado às características culturais locais (usos e costumes, legislação). Por sua vez, deve fazer parte da estratégia de engajamento das partes interessadas da operação em questão e deve se basear nas melhores práticas e critérios de diálogo antecipado e respeito aos direitos humanos. A literatura internacional e as melhores práticas em financiamento do desenvolvimento colocam o envolvimento das partes interessadas como a base de uma estratégia de redução de riscos e prevenção de conflitos.

Os MAQRs não apenas reagem aos problemas existentes, mas também identificam e abordam proativamente os potenciais conflitos, sendo parte integrante da estratégia de engajamento das partes interessadas, que deve se basear no diálogo antecipado e no respeito aos direitos humanos. Nesse contexto, os MAQRs contribuem para a construção de confiança e a prevenção de conflitos. Sua configuração flexível permite adaptá-los às necessidades específicas de cada projeto, contribuindo para a melhoria contínua dos processos corporativos. Além disso, por ser uma ferramenta adaptável e eficiente, os MAQRs fortalecem o relacionamento com as comunidades e minimizam os riscos, de acordo com as melhores práticas internacionais em financiamento do desenvolvimento.

Os principais elementos da concepção e implementação de um MAQR incluem:

- canais de comunicação claros e acessíveis,
- procedimentos transparentes e justos para a apresentação e resolução de reclamações,
- indicadores de desempenho para medir a eficácia do mecanismo,
- treinamento do pessoal envolvido na gestão dos MAQRs,
- mecanismos de monitoramento e avaliação.

A implementação de MAQRs robustos é essencial para qualquer organização comprometida com a sustentabilidade e o desenvolvimento responsável. Ao facilitar a comunicação e a resolução de conflitos, esses mecanismos ajudam a fortalecer a licença social, reduzir os riscos, melhorar a reputação das empresas e fornecer uma resposta adequada a situações de VBG que, como tal, são substancialmente diferentes de qualquer potencial conflito socioambiental. Além disso, ao alimentar os sistemas de gestão em nível corporativo, os MAQRs impulsionam a melhoria contínua e a inovação.

No entanto, apesar de seus benefícios, a implementação do MAQR apresenta desafios que podem ser superados por meio da adaptação cultural e contextual, alocação eficiente de recursos, treinamento abrangente do pessoal, políticas de confidencialidade e segurança, acessibilidade e comunicação, monitoramento e avaliação contínuos, gestão das expectativas dos reclamantes, gestão adequada da resistência organizacional, gestão de conflitos e prevenção de escalonamento, bem como coordenação com outros mecanismos de reclamação.

Os MAQRs devem ser concebidos para serem acessíveis, com canais de comunicação claros, multilíngues e transparentes, adequados às características das comunidades na área de influência do projeto ou atividade. Isso garantirá que todas as comunidades, independentemente do idioma ou nível de alfabetização, possam acessar os mecanismos de reclamação com confiança.



Melhores práticas internacionais

O estabelecimento de MAQRs tornou-se uma prática padrão no campo da cooperação internacional e do financiamento do desenvolvimento. Essas ferramentas permitem que as comunidades e as partes interessadas expressem suas preocupações sobre os projetos financiados, promovendo a transparência, a prestação de contas e a sustentabilidade das intervenções.

A seguir, são apresentadas algumas das melhores práticas internacionais em gestão e são propostas recomendações específicas para fortalecer os MAQRs, alinhando-os com os padrões internacionais e melhorando sua eficácia.

Melhores práticas internacionais identificadas

- **Projeto institucional:** a criação de uma unidade especializada responsável pela gestão dos MAQRs é essencial para garantir sua independência e eficácia. (Nível do órgão executor).
- **Estrutura regulatória:** estabelecimento de políticas explícitas, manuais de procedimentos e programas de construção de capacidades em relação aos mecanismos de reclamação no nível da operação e do projeto. (Nível do órgão executor).

- **Escopo:** os MAQRs devem abranger todas as fases do ciclo do projeto e abordar uma ampla gama de questões, incluindo aspectos sociais, ambientais e de gênero e inclusão. (Nível órgão executor e projeto/programa).
- **Procedimentos claros e transparentes:** é necessário estabelecer procedimentos claros e transparentes para a apresentação, avaliação e resolução de reclamações, e/ou encaminhamentos oportunos em casos de VBG. (Nível órgão executor e projeto/programa).
- **Mecanismos de garantia de qualidade:** devem ser implementados sistemas de monitoramento e avaliação para garantir a qualidade e a eficácia dos MAQRs. (Nível de órgão executor).
- **Participação das partes interessadas:** a participação ativa e antecipada das comunidades e de outras partes interessadas no projeto, implementação e avaliação dos MAQRs é essencial para fortalecer a legitimidade dos processos. (Nível projeto/programa).
- **Prevenção de represálias:** devem ser implementadas medidas para proteger as pessoas que apresentam reclamações e evitar represálias. Algumas outras organizações multilaterais se concentram na confidencialidade e na atribuição de responsabilidades, outras na tolerância zero às represálias e outros na criação de mecanismos e na proteção de denunciadores. (Nível projeto/programa).
- **Construção de capacidades:** é necessário investir no treinamento do pessoal envolvido na gestão dos MAQRs. (Nível de órgão executor).
- **Resultados:** os MAQRs devem gerar resultados tangíveis, como a resolução de conflitos, o aprimoramento das relações com as comunidades e a identificação de oportunidades de melhoria nos projetos. (Nível projeto/programa).

Lições aprendidas a serem consideradas

- **Promover a participação:** incentivar a participação ativa de pessoas⁸ e comunidades e seus diversos grupos populacionais, além de outras partes interessadas no projeto, na implementação e na avaliação dos MAQRs.

- **Fortalecer a prevenção de represálias:** implementar medidas eficazes para proteger as pessoas e/ou organizações denunciantes e garantir sua segurança.
- **Investir em treinamento:** treinar o pessoal do CAF e das entidades executoras na gestão dos MAQRs.
- **Monitorar e avaliar os resultados:** estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação para medir a eficácia dos MAQRs e fazer ajustes quando necessário.
- **Promover a inovação:** incentivar a adoção de novas tecnologias e abordagens para melhorar a eficiência e a eficácia dos MAQRs.

Os MAQR são uma ferramenta fundamental para promover a transparência, a prestação de contas e a sustentabilidade dos projetos financiados pelo CAF. Ao aprender com as melhores práticas internacionais e aplicar as recomendações propostas, o banco pode fortalecer seus mutuários no estabelecimento de seus mecanismos de queixas e reclamações de suas operações, melhorando seu impacto nas comunidades e contribuindo para um desenvolvimento mais sustentável e equitativo.

Aspectos adicionais a serem considerados

- **Enfoque de gênero:** analisar como os MAQRs atendem às necessidades específicas das mulheres, avaliando sua capacidade de facilitar a apresentação de queixas, reclamações e denúncias de VBG. Além disso, examinar até que ponto os MAQRs estão preparados para responder de forma diferenciada e sensível a essas situações, considerando fatores culturais e sociais, com o objetivo de identificar pontos fortes e áreas de melhoria que garantam sua inclusão, acessibilidade e eficácia para todos os grupos em situação de vulnerabilidade.

- **Protocolos de encaminhamento responsáveis:** os protocolos de encaminhamento geralmente se referem aos procedimentos estabelecidos para transferir e acompanhar casos ou informações dentro de um MAQR. Os protocolos de encaminhamento responsável dentro de um MAQR são ativados ao identificar casos que requerem atenção especializada, particularmente em situações de VBG ou quando os reclamantes pertencem a grupos em situação vulnerável (mulheres, comunidades indígenas, pessoas com deficiência, populações em risco social, entre outros). Esses protocolos são usados quando o caso excede a competência do MAQR, envolve riscos à segurança ou ao bem-estar da pessoa afetada ou exige a intervenção de órgãos especializados. O encaminhamento é feito garantindo a confidencialidade, o consentimento informado e o acesso seguro aos serviços de apoio apropriados, considerando fatores culturais e sociais para garantir um atendimento inclusivo e eficaz.
- **Adaptação ao contexto local:** reconhecer a importância de adaptar os MAQRs às particularidades de cada contexto cultural e social. Isso inclui a consideração de possíveis grupos vulneráveis presentes.
- **Cooperação Sul-Sul:** explorar as experiências de mecanismos de reclamação em países da região e sua relevância para o CAF.
- **Inovação:** analisar o uso de tecnologias digitais e outras abordagens inovadoras para melhorar a eficiência e a acessibilidade dos MAQRs.
- **Avaliação de custo-benefício:** avaliar os custos e benefícios associados à implementação e operação dos MAQRs.

2

**CRIAÇÃO E GESTÃO
DE MECANISMOS
DE ATENDIMENTO
DE QUEIXAS E
RECLAMAÇÕES (MAQR)**



Os Mecanismos de Atendimento de Queixas e Reclamações (MAQRs) são ferramentas fundamentais para gerenciar os riscos socioambientais dos projetos, promovendo a prevenção, a resolução justa e equitativa de conflitos, a prevenção de situações de violência e o atendimento oportuno, bem como para fortalecer as relações entre empresas, comunidades, instituições governamentais, associações civis, organizações indígenas, ONGs, instituições educacionais e outros grupos de interesse. O objetivo é fornecer um canal eficaz para que as partes interessadas expressem suas preocupações, bem como contribuir para a melhoria contínua do relacionamento entre o projeto e as comunidades potencialmente afetadas.

Um MAQR devidamente projetado, com base em uma abordagem de direitos humanos, pode gerar os seguintes resultados:

- **prevenção de conflitos e VBG:** por meio de sistemas de alerta precoce e diálogo contínuo, os sinais de tensão e/ou situações de VBG são identificados e abordados de forma proativa, promovendo a construção de relações de confiança;

- **resolução justa e equitativa:** garante-se a resolução imparcial dos conflitos, bem como o respeito aos direitos de todas as partes envolvidas;
- **participação comunitária:** a participação ativa das comunidades é incentivada em todas as fases do processo, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas na tomada de decisões;
- **soluções de longo prazo:** abordam-se as causas estruturais dos conflitos, criando soluções sustentáveis que promovam a equidade e a justiça social;
- **melhoria contínua:** por meio da avaliação contínua e da adaptação às necessidades em constante mudança, garante-se que o MAQR seja uma ferramenta eficaz e relevante;
- **prevenção ou mitigação de impactos reputacionais:** situações com potencial de gerar conflitos que possam resultar em impactos reputacionais altamente significativos no órgão executor e/ou no CAF são gerenciadas em tempo hábil.

Para atingir esses objetivos, o MAQR deve ser integrado à estratégia de engajamento das partes interessadas, incluindo diálogo antecipado, avaliação de impacto inclusiva, acesso à informação e participação cidadã. Além disso, o potencial das tecnologias digitais deve ser aproveitado para melhorar a eficiência e a transparência do mecanismo.

Ao criar e implementar um MAQR, é essencial realizar um diagnóstico contextual abrangente para identificar as causas dos conflitos e as necessidades específicas das comunidades com uma perspectiva de gênero e etnia. Isso permitirá o desenvolvimento de soluções personalizadas e eficazes.

Em resumo, um MAQR bem projetado e executado é um investimento estratégico que contribui para a sustentabilidade dos projetos, fortalece o relacionamento com as comunidades e promove o desenvolvimento sustentável.



Princípios de concepção

O MAQR baseia-se no princípio fundamental de respeito aos direitos humanos e busca garantir a participação efetiva das pessoas e comunidades afetadas na tomada de decisões que lhes dizem respeito

O projeto de um MAQR deve ser regido pelos seguintes princípios:

- **transparência:** as informações sobre queixas e seu status de resolução devem ser acessíveis para os reclamantes. Isso inclui atualizações regulares e documentação clara dos procedimentos;
- **imparcialidade e independência:** o mecanismo deve operar de forma justa e independente da gestão do projeto, garantindo que nenhuma parte tenha influência indevida sobre o processo de resolução;
- **acessibilidade:** fornecer múltiplos pontos de acesso para a apresentação de reclamações, levando em consideração a diversidade cultural e linguística. Deve-se garantir que o mecanismo esteja disponível no idioma local e adaptado às características específicas das comunidades afetadas;
- **confidencialidade:** garantir que os reclamantes possam apresentar reclamações sem medo de represálias. As informações pessoais devem ser tratadas com estrita confidencialidade;
- **legitimidade:** o MAQR deve contar com a participação ativa de todas as partes interessadas para ser eficaz. A inclusão de diversas perspectivas e a participação em sua elaboração e operação reforçam sua legitimidade;
- **previsibilidade:** o processo para a apresentação e resolução de reclamações deve ser claramente definido, com prazos razoáveis e resultados possíveis bem estabelecidos. Isso dá certeza aos reclamantes sobre o que esperar durante o processo;
- **equidade:** todos os reclamantes devem ser tratados de forma justa, garantindo que o mecanismo seja acessível a grupos vulneráveis e que não haja barreiras discriminatórias para a apresentação de reclamações.



Diagnóstico contextual

Para elaborar um MAQR eficaz, é essencial começar com um diagnóstico contextual que permita avaliar a situação e as necessidades específicas do projeto.

Nessa fase, é realizada uma análise completa do contexto em que o MAQR será implementado. Isso inclui:

- **risco ambiental e social:** avaliar o risco de que o projeto afete negativamente o meio ambiente ou as comunidades, por exemplo, por meio de poluição, deslocamento de pessoas, desmatamento ou impacto em áreas protegidas. Identificar que tipos de impactos podem ocorrer e sua probabilidade;
- **capacidade do órgão executor:** determinar a capacidade do órgão executor de gerenciar problemas ambientais e sociais de forma eficaz. Isso inclui a avaliação de seus recursos técnicos, a experiência anterior em gestão socioambiental e a disponibilidade de pessoal treinado;
- **contexto social e territorial:** avaliar o nível de sensibilidade social da área de implementação do projeto (urbana, periurbana, rural), especialmente se houver a possibilidade de afetar comunidades vulneráveis, grupos indígenas ou áreas com baixa representação (considerando fatores como pobreza, exclusão social, dependência de recursos naturais). A existência de um histórico de conflito social na região e a relação da comunidade com o projeto também devem ser analisadas;

além disso, a complexidade jurisdicional e as capacidades organizacionais das partes potencialmente afetadas devem ser consideradas, bem como a avaliação do quadro legal e regulatório aplicável, tanto nacional quanto internacionalmente, para identificar obrigações legais e oportunidades de colaboração com outras instituições;

- **análise das partes interessadas:** identificar as partes interessadas que estarão envolvidas ou serão afetadas pelo mecanismo, considerando suas necessidades, capacidades e níveis de influência;
- **escala do projeto:** será definida pelo valor do investimento ou pelo número de pessoas afetadas.

PREGUNTAS QUE AJUDAM A FORNECER UM CONTEXTO DETALHADO PARA CADA CASO

1

O projeto afeta diretamente comunidades vulneráveis ou grupos indígenas?

Se a resposta for afirmativa, o investimento em um MAQR capaz de trabalhar com sensibilidade social e cultural deve ser considerado uma “prioridade”, uma vez que esses grupos geralmente são sub-representados e mais vulneráveis a impactos negativos.

2

Existe um histórico recente de reclamações ou conflitos semelhantes na mesma área geográfica e em projetos com características semelhantes ao proposto?

Um histórico anterior de reclamações indicaria a necessidade de acompanhamento atento, o que poderia elevar o nível de desenvolvimento de médio para alto.

3

O projeto envolve atividades com alto impacto (i) ambiental, como desmatamento, uso intensivo de água ou emissão de poluentes?; (ii) social, como expropriações, realocações, impacto em locais de interesse cultural, estabelecimento de restrições de usos do solo ou potenciais intervenções em infraestruturas de serviços públicos?

Esse tipo de atividades de alto risco ambiental e/ou social exigiriam uma ativação robusta e “prioritária” do MAQR.

4

Foi detectada resistência ou preocupação por parte das comunidades locais ou dos grupos de interesse durante as fases de planejamento e consulta do projeto? Como essas percepções evoluíram ao longo do tempo?

A preocupação pública ou resistência nas fases iniciais indicaria que é essencial ativar o MAQR de forma “proativa” para evitar o agravamento do conflito.

5

¿O órgão executor ou a instância por ele delegada⁹ tem a capacidade técnica e os recursos necessários para gerenciar adequadamente as reclamações?

Se a capacidade for baixa, a implementação do MAQR seria uma “prioridade” para garantir que as reclamações sejam gerenciadas corretamente.

⁹ Dependendo das capacidades dos órgãos executores, a gestão e operação do MAQR podem ser implementadas pelo próprio órgão executor ou delegadas a contratados ou entidades de fiscalização, garantindo sempre o cumprimento dos princípios e normas.

6

Foi estabelecido um diálogo antecipado e contínuo com as partes interessadas, incluindo comunidades locais, organizações da sociedade civil, autoridades locais e outros atores relevantes? Existem mecanismos formais ou informais para esse diálogo?

Se houver um diálogo antecipado e uma troca de preocupações, pode-se considerar o fortalecimento dos canais de comunicação para incluir um MAQR participativo.

7

O órgão executor ou a instância por ele delegada tem experiência ou implementou um mecanismo em outro projeto?

Se a experiência for limitada, a implementação do MAQR seria uma “prioridade” para garantir que as reclamações sejam gerenciadas corretamente.

8

As partes interessadas reconhecem a existência de outras instâncias não estatais onde as reclamações sejam atendidas?

Se a resposta for afirmativa, deve ser analisada a possibilidade de coordenação e apoio a essas instâncias.

9

Existe um marco legal ou político que favoreça ou dificulte a resolução de conflitos?

Se a resposta for negativa, significa que há um vazio jurídico nessa área, o que pode dificultar a implementação do MAQR e gerar incerteza jurídica. Nesse caso, a concepção e a implementação do MAQR devem considerar essas particularidades.

10

Existem normas específicas e capacidades institucionais locais para abordar a VBG na área de impacto do projeto?

Se a resposta for positiva, deve ser feita uma avaliação de como coordenar o MAQR com as instituições responsáveis por lidar com a VBG, garantindo uma abordagem complementar e fortalecendo sua capacidade de responder de forma eficaz e sensível a essas situações.

No entanto, além da existência de uma estrutura legal, é importante considerar outros aspectos do contexto político.

- ✓ **Estabilidade política:** um ambiente político estável facilita a implementação de mecanismos de resolução de conflitos.
- ✓ **Vontade política:** o apoio das autoridades e a vontade política para abordar os conflitos de forma construtiva são fundamentais.
- ✓ **Participação cidadã:** uma estrutura política que promove a participação do cidadão facilita a resolução consensual de conflitos.

Ao analisar essa pergunta, é importante considerar os seguintes aspectos:

- ✓ **especificidade:** a que nível a pergunta se refere: nacional, regional ou local?
- ✓ **escopo:** refere-se a todos os tipos de conflitos ou a um tipo específico?
- ✓ **situação atual:** o marco legal está atualizado ou precisa de alterações?

Conhecer a resposta a essa pergunta permitirá:

- ✓ **adaptar o MAQR ao contexto legal e político:** podem ser concebidos mecanismos que estejam em conformidade com as leis e regulamentos existentes;
- ✓ **identificar possíveis obstáculos:** os desafios que podem surgir devido ao marco legal podem ser previstos e mitigados;
- ✓ **fortalecer o MAQR:** podem ser identificadas oportunidades para melhorar o marco legal e fortalecer o MAQR.



Planejamento

Com base na avaliação contextual, será feita uma classificação para identificar as características e o escopo do MAQR. Essa classificação estabelecerá o nível de complexidade e o escopo necessário, com base nos seguintes critérios.

- **Escala de classificação:** utilizar uma escala de 1 a 10 para cada critério

Critério	Baixo (1-3)	Médio (4-6)	Alto (7-10)
Risco ambiental/ social	Baixo impacto ambiental	Impacto médio	Impacto significativo
Capacidade do implementador	Alta	Média	Baixa
Contexto social e territorial	Baixo	Médio	Alto
Análise de atores (influência)	Baixa	Média	Alta
Escala do projeto	Menos de US\$ 1 milhão	Até US\$ 100 milhões	Mais de US\$ 100 milhões

- **Cálculo da pontuação total:** a pontuação total é calculada somando as pontuações de cada um dos critérios, multiplicadas pelos fatores de ponderação a serem seguidos.

$$\text{Classificação} = (\text{RAS} \times \text{F1}) + (\text{CE} \times \text{F2}) + (\text{CST} \times \text{F3}) + (\text{AA} \times \text{F4}) + (\text{EP} \times \text{F5})$$

Com base na tabela anterior tem-se:

RAS: risco ambiental/social
 CE: capacidade do executor
 CST: contexto social e territorial
 AA: análise de atores (influência)
 EP: escala do projeto

$$F1 = 0,3; F2 = 0,1; F3 = 0,3; F4 = 0,2; F5 = 0,1$$

Com base na pontuação obtida, serão determinadas de forma referencial as características e o nível de desenvolvimento necessário para o MAQR.

- Mínimo (1-3 pontos): recomenda-se um mecanismo básico, possivelmente baseado em estruturas existentes.
- Intermediário (4-6 pontos): é necessário um mecanismo dedicado e independente do executor do projeto.
- Estendido (7-10 pontos): deve ser implementado um MAQR robusto e independente, com capacidade para gerenciar conflitos complexos e monitoramento constante.

É importante definir a alocação de recursos necessária para o MAQR de acordo com o nível de desenvolvimento desejado. Essa alocação deve ser independente do orçamento ambiental e social.



- **Concepção estratégica:** considerando as características referenciais da tipologia, conceber os MAQR desde as fases iniciais do projeto para garantir seu alinhamento com as normas locais e internacionais, melhorando sua implementação e eficácia.
Considerações para a criação dos MAQR
 - Participação das comunidades desde o início do processo de planejamento para garantir que o MAQR atenda às suas necessidades e expectativas. Além disso, oferecer programas de treinamento adaptados às necessidades de cada grupo, incorporando abordagens de gênero, diversidade e interseccionalidade para garantir que os MAQRs sejam inclusivos e respeitem as características culturais e sociais das comunidades afetadas. Isso envolve a participação da comunidade na definição dos objetivos, dos recursos necessários e da estrutura organizacional que será necessária para a implementação eficaz do MAQR.
 - Elaborar procedimentos que definam detalhadamente as etapas de recebimento, registro, classificação, investigação e resolução de reclamações.
 - Criar capacidades treinando o pessoal em direitos humanos, gestão de conflitos, represálias e negociação eficaz. Também devem ser desenvolvidas habilidades técnicas para o uso de ferramentas tecnológicas de monitoramento e registro de reclamações.

- o Estabelecer canais de comunicação para garantir a existência de canais adequados e acessíveis para a apresentação de reclamações, adaptados às necessidades e capacidades das partes interessadas.
- o Gerar e definir indicadores de sucesso mais específicos e mensuráveis, como a redução do número de incidentes, a melhoria da percepção da empresa pelas comunidades e o aumento da confiança nas instituições.
- o Prevenir represálias: estabelecer políticas claras que protejam os denunciadores de represálias, promovendo um ambiente de confiança onde as pessoas possam apresentar denúncias sem medo de repercussões.



Componentes de um mecanismo de reclamação

Os mecanismos de resolução de reclamações incluem vários elementos.

- 1. Recepção:** criar múltiplos canais (on-line, pessoalmente, por telefone) para o envio de reclamações. É importante fornecer acesso fácil e garantir que as informações sobre como registrar uma reclamação sejam claramente comunicadas às comunidades afetadas.
- 2. Registro:** formalizar o registro das reclamações para garantir a rastreabilidade e a documentação adequada. Cada reclamação deve ter um identificador exclusivo e deve ser mantido um registro que documente cada passo dado para resolver a reclamação.
- 3. Avaliação e classificação:** ordenar as reclamações de acordo com a urgência, o impacto e a natureza do problema. As reclamações podem ser categorizadas como de alta prioridade (exigem atendimento imediato) ou de baixa prioridade (podem ser resolvidas com o tempo). Além disso, elas devem ser classificadas de acordo com o tipo de problema (ambiental, social, trabalhista etc.) para garantir que cada reclamação seja tratada pela equipe adequada. Isso ajuda a priorizar os recursos e a garantir uma resposta eficaz e oportuna.
- 4. Resolução:** definir e desenvolver um processo de resolução, envolvendo todas as partes afetadas. Isso inclui reuniões com os reclamantes, mediação, se necessário, e propostas de soluções claras. Cada solução deve ser documentada e aprovada pelo reclamante antes que o caso seja encerrado. É importante que as soluções propostas sejam equitativas e reflitam um entendimento genuíno das preocupações levantadas pelos reclamantes.
- 5. Encerramento:** estabelecer critérios claros para encerrar uma reclamação, com ou sem a satisfação do reclamante. Garantir que o reclamante seja informado do resultado e tenha a oportunidade de recorrer se não estiver satisfeito.
- 6. Participação contínua das partes interessadas:** envolver as partes interessadas em todas as fases do processo de reclamações. Isso inclui consultas regulares para obter feedback sobre o funcionamento do MAQR e discussões sobre possíveis melhorias. A participação contínua ajuda a manter a legitimidade do mecanismo e garante que as expectativas das comunidades afetadas continuem sendo atendidas.

Não existe um modelo ideal ou uma abordagem única para a resolução de reclamações. De fato, as melhores soluções para os conflitos geralmente são obtidas por meio de mecanismos localizados que levam em consideração questões específicas, contexto cultural, costumes locais, condições e escala do projeto.



Implementação

- **Implementação do MAQR:** estabelecer o mecanismo e garantir que todas as partes interessadas saibam como acessá-lo e como ele funciona. Isso inclui campanhas de divulgação e sessões informativas com as comunidades afetadas.
- **Comunicação estratégica:** desenvolver uma estratégia de comunicação clara, eficaz e inclusiva, sem vieses de gênero, para informar as comunidades sobre o MAQR e seus benefícios.
- **Gestão de casos piloto:** realizar uma implementação inicial em pequena escala para identificar problemas e ajustar os procedimentos antes da implementação completa. Isso permite que a eficácia do projeto MAQR seja validada e que sejam feitas melhorias antes da expansão total.
- **Monitoramento contínuo:** durante a fase de implementação, realizar um monitoramento constante para garantir que o MAQR esteja funcionando conforme planejado. Isso inclui a revisão de registros, os tempos de resposta e a satisfação dos reclamantes.
- **Colaboração com organizações internacionais:** promover parcerias com especialistas, instituições multilaterais e organizações internacionais para compartilhar boas práticas, fortalecer os padrões de gestão e melhorar a eficácia dos mecanismos.



Avaliação e melhora contínua

- **Avaliação de desempenho:** implementar avaliações periódicas do MAQR para medir sua eficácia, eficiência e imparcialidade. Utilizar indicadores-chave, como o número de reclamações resolvidas, o tempo de resolução e o nível de satisfação dos reclamantes.
- **Avaliação de impacto:** realizar avaliações de impacto para determinar o efeito do MAQR nos resultados sociais e ambientais do projeto.
- **Feedback das partes interessadas:** coletar feedback das comunidades afetadas, dos reclamantes e de outros atores relevantes para identificar áreas de melhoria. Isso pode ser feito por meio de pesquisas, entrevistas e reuniões participativas.

- **Revisão de procedimentos:** com base nos resultados das avaliações e no feedback recebido, revisar e ajustar os procedimentos de MAQR para melhorar sua eficácia. Isso inclui a atualização de processos, treinamento adicional do pessoal e melhoria dos canais de comunicação.
- **Relatório e comunicação de resultados:** elaborar relatórios sobre o desempenho do MAQR e comunicar os resultados às partes interessadas. A transparência nesta fase é fundamental para manter a confiança e o apoio das comunidades e de outros atores.
- **Aprendizagem organizacional:** promover uma cultura de aprendizagem organizacional, onde os erros sejam vistos como oportunidades de melhoria.



Governança do MAQR

Funções e responsabilidades

- **Atores financiadores:** os financiadores desempenham um papel fundamental na governança do MAQR, pois supervisionam o cumprimento dos padrões internacionais de direitos humanos e ambientais. Eles também devem garantir que o MAQR seja parte integrante do plano de gestão do projeto e apoiar financeiramente sua implementação. Os financiadores também têm a responsabilidade de fortalecer as capacidades do órgão executor e dos contratados para gerenciar o MAQR. Isso pode incluir a alocação de recursos para treinamento, a contratação de especialistas externos para assessoria e a facilitação da troca de boas práticas entre projetos semelhantes.

Supervisão e verificação independente: os financiadores devem estabelecer mecanismos de feedback para implementar melhorias contínuas com base nos resultados dessas auditorias.

Fortalecimento de capacidades: os financiadores devem fornecer os recursos necessários para o treinamento contínuo das partes interessadas, com foco na prevenção de represálias e na adaptação cultural para reforçar as habilidades essenciais das equipes e comunidades envolvidas, desenvolvendo habilidades técnicas e sociais e incluindo treinamento em negociação e resolução de conflitos, gestão intercultural e uso de ferramentas tecnológicas para acompanhamento de reclamações.

- **Órgão executor ou instância por ele delegada¹⁰**: responsável pela implementação e gestão do MAQR em nível local, garantindo sua eficácia. Deve designar uma equipe especializada para lidar com as reclamações, com funcionários treinados em direitos humanos e gestão de conflitos. O órgão executor também deve garantir a coordenação entre os diferentes atores envolvidos, assegurando que o MAQR funcione de forma coerente e eficaz. Deve liderar o monitoramento do mecanismo e gerar relatórios regulares sobre seu desempenho.

Monitorar e avaliar: implementar sistemas de monitoramento contínuo para avaliar a eficácia do mecanismo. Os órgãos executores devem desenvolver indicadores de desempenho claros e mensuráveis, como o número de reclamações resolvidas em tempo hábil e a satisfação dos reclamantes.

Responsabilidade contratual (órgão executor, supervisão): devem incluir obrigações contratuais claras sobre a gestão de queixas e reclamações, garantindo que o descumprimento tenha consequências legais e financeiras.

- **Contratados:** os contratados devem estabelecer mecanismos de reclamações acessíveis às comunidades afetadas e garantir que seus funcionários estejam treinados no uso do MAQR. Eles devem trabalhar em colaboração com o órgão executor para assegurar a consistência na implementação do mecanismo e responder adequadamente às reclamações apresentadas. Os contratados também devem ser responsáveis por fornecer a documentação necessária para o monitoramento e a avaliação do mecanismo.

Treinamento contínuo: os funcionários do mutuário, do órgão executor, da supervisão e/ou da fiscalização devem participar de treinamentos oferecidos pelos financiadores e pelo órgão executor, garantindo que seu pessoal esteja totalmente preparado para implementar o MAQR, bem como para identificar e gerenciar os riscos socioambientais decorrentes do projeto, mantendo o foco na prevenção de represálias e na adaptação cultural para reforçar as habilidades necessárias das equipes.

Relatórios periódicos: a supervisão e/ou a fiscalização devem apresentar relatórios periodicamente ao órgão executor sobre o status das reclamações recebidas.

¹⁰ De acordo com as capacidades dos órgãos executores, a gestão e a operação do MAQR podem ser implementadas pelo próprio órgão executor ou delegadas a contratados ou entidades de fiscalização, sempre garantindo o cumprimento dos princípios e normas.

- **Partes interessadas:** comunidades locais, autoridades, grupos colegiados e outros grupos devem estar envolvidos em todas as etapas do MAQR. Além disso, sua participação ativa na definição dos procedimentos e na avaliação da eficácia do mecanismo deve ser incentivada. Para garantir que as partes interessadas tenham um papel significativo, o órgão executor deve organizar reuniões regulares com a comunidade e facilitar espaços de diálogo aberto onde as preocupações e sugestões possam ser expressas.

Participação na avaliação do MAQR: as partes interessadas devem ser convidadas a participar das avaliações do MAQR, fornecendo feedback direto sobre como o mecanismo está funcionando e sugestões de melhoria. É fundamental que as vozes das comunidades afetadas sejam ouvidas e incorporadas, especialmente as de grupos vulneráveis que podem ter maiores dificuldades para acessar o mecanismo.

Assessoria comunitária: deve ser estabelecido um comitê de assessoria à comunidade que possa atuar como intermediário entre o órgão executor e as comunidades afetadas, ajudando a facilitar a comunicação e garantindo que as preocupações sejam devidamente levantadas.

- **Funções das equipes responsáveis pela gestão dos MAQRs**
 - ✓ **Prevenção:** por meio de processos de mapeamento contínuo de atores, convocação, participação e detecção precoce de necessidades.
 - ✓ **Facilitação:** criar instâncias construtivas para abordar e resolver reclamações, organizando estratégias ou processos apropriados para que a gerência do projeto e as pessoas afetadas possam trabalhar e resolver os problemas.
 - ✓ **Verificação e retificação:** permitir que os reclamantes levantem objeções ao descumprimento das salvaguardas e exijam uma investigação para esse fim.



Desenvolvimento de capacidades para implementação e gestão

O desenvolvimento de capacidades é fundamental para garantir que o MAQR seja implementado e gerenciado com eficácia. Os financiadores desempenham um papel crucial nesse sentido, fornecendo recursos e apoio para o desenvolvimento de habilidades técnicas e o treinamento contínuo para todos os agentes envolvidos.

Algumas maneiras pelas quais os financiadores podem contribuir para o desenvolvimento de capacidades incluem:

- **treinamento especializado:** financiar programas de treinamento especializado para funcionários do órgão executor e comunidades locais. Esses treinamentos devem incluir tópicos como gestão de conflitos, direitos humanos, represálias e o uso de tecnologias para o registro e rastreamento das reclamações. Recomenda-se também incluir exercícios práticos e simulações para garantir a compreensão e a aplicação dos conceitos;
- **assessoria técnica:** fornecer assessoria técnica por meio de especialistas externos que possam orientar os atores locais na implementação do MAQR. Isso pode incluir a criação de ferramentas de monitoramento e a adaptação das melhores práticas internacionais ao contexto local. Os especialistas também podem atuar como mentores, apoiando a equipe local em situações específicas e ajudando-a a desenvolver habilidades especializadas;
- **troca de boas práticas:** facilitar a troca de experiências e boas práticas entre projetos semelhantes. Os financiadores podem organizar workshops e seminários em que os responsáveis pelos projetos possam compartilhar seu aprendizado e soluções para problemas comuns. O estabelecimento de redes de aprendizagem permite que os participantes tenham acesso a ideias e recursos que foram bem-sucedidos em outros lugares;
- **avaliação e feedback contínuos:** os financiadores devem participar ativamente na avaliação do funcionamento do MAQR, fornecendo feedback objetivo e apoiando a melhoria contínua do mecanismo. Eles podem financiar auditorias externas para avaliar a eficácia do MAQR e garantir que os padrões estabelecidos estejam sendo cumpridos. O feedback deve ser usado para ajustar os procedimentos e melhorar a capacidade de resposta;
- **liderança local:** fortalecer a liderança local para garantir a sustentabilidade de longo prazo do MAQR.

Identificação das necessidades de treinamento

O sucesso do MAQR depende da capacidade dos atores envolvidos. É necessário identificar as lacunas de conhecimento em áreas como direitos humanos, gestão de conflitos e comunicação eficaz. Essa avaliação deve ser feita por meio de entrevistas, pesquisas e análise da experiência anterior dos principais atores-chave.

Programas de treinamento

- » **Treinamento presenciais e on-line:** com foco em gestão de conflitos, direitos humanos e procedimentos do MAQR. Esses treinamentos devem incluir simulações de casos reais e exercícios práticos para garantir que os participantes possam aplicar o que aprenderam.
- » **Oficinas comunitárias:** projetadas para capacitar as comunidades afetadas e aumentar a participação ativa. Essas oficinas devem explicar como o MAQR funciona, como apresentar uma reclamação e o que esperar do processo. A participação de todos os grupos, especialmente os mais vulneráveis, deve ser incentivada.
- » **Sessões de conscientização:** destinadas aos colaboradores do projeto, com o objetivo de aumentar a conscientização sobre a importância do MAQR e seu papel na gestão de riscos socioambientais.



Monitoramento, avaliação e aprendizagem

Para garantir a eficácia do MAQR, é necessário um sistema de monitoramento robusto que inclua:

- **indicadores de desempenho:** número de reclamações apresentadas, tempo de resolução, nível de satisfação do reclamante e frequência de reclamações recorrentes. Esses indicadores devem ser monitorados em tempo real e informados periodicamente;
- **coleta de dados desagregados:** os dados devem ser coletados levando em consideração variáveis como gênero, idade, etnia e localização geográfica, para identificar padrões específicos e garantir que não haja disparidades no acesso ao MAQR;
- **melhoria contínua:** integrar os resultados do monitoramento para ajustar e melhorar constantemente o mecanismo. Devem ser organizadas reuniões periódicas de avaliação com todas as partes interessadas para discutir o desempenho do MAQR e propor melhorias.

Para alcançar a melhoria contínua, será importante estabelecer:

- » **canais de comunicação:** para receber feedback das partes interessadas, como pesquisas de satisfação, reuniões comunitárias e caixas de sugestões;
- » **disseminação de boas práticas:** documentar e compartilhar as lições aprendidas com empresas, comunidades, instituições governamentais, associações civis, organizações indígenas, ONGs, instituições educacionais e outras partes interessadas por meio de oficinas, seminários, plataformas de troca de conhecimento e outras iniciativas de treinamento. Isso fortalecerá o MAQR e evitará conflitos futuros. Além disso, serão publicadas histórias de sucesso e lições aprendidas que poderão ser replicadas em outros projetos.



MAQRs em relação ao ciclo do projeto

Um mecanismo de reclamação deve atuar durante todo o ciclo da operação, começando com as fases de planejamento e continuando durante a construção e as operações, até o fim da vida útil do projeto. Embora o mecanismo de reclamação evolua à medida que o projeto passa por várias fases, os objetivos duplos de responsabilidade/prestação de contas para as partes interessadas e de redução de riscos permanecem constantes.

Origem	Desenvolver o diagnóstico contextual
Avaliação	Com base nas informações geradas no diagnóstico contextual, é necessário validar a existência ou a disposição de implementar um MAQR de acordo com o nível de desenvolvimento. Além disso, será essencial formalizar os compromissos das partes para a concepção dos MAQRs, em conformidade com as Salvaguardas Ambientais e Sociais do CAF.
Administração	Implementar e/ou fortalecer o MAQR de acordo com o disposto nos itens 2.4 a 2.7 deste guia, considerando as recomendações do item 2.10.
Encerramento	Gerar um relatório de monitoramento, avaliação e aprendizagem, de acordo com os itens 2.8 e 2.9 deste guia.



Recomendações finais

- **Envolvimento dos tomadores de decisão:** a liderança e o comprometimento do mutuário, bem como da alta gerência do órgão executor, são fundamentais para garantir que o MAQR seja visto como uma ferramenta de gestão de riscos e não apenas como um requisito de conformidade. Os atores que apoiam ativamente o uso do MAQR e promovem a resolução eficaz de reclamações devem ser destacados.
- **Adaptabilidade:** enfatizar a importância de adaptar o MAQR às mudanças nas circunstâncias e às lições aprendidas.

- **Fortalecimento de capacidades:** investir na formação dos atores envolvidos e promover uma cultura de melhoria contínua. Os financiadores devem fornecer recursos para treinamento contínuo e garantir que todas as partes interessadas tenham acesso a esses programas.
- **Mudança cultural:** promover uma percepção positiva das reclamações como uma oportunidade de melhoria e não como uma ameaça ao projeto. Isso pode ser alcançado por meio de campanhas internas de conscientização e oficinas sobre a importância do MAQR na sustentabilidade do projeto.

Este guia tem como objetivo fornecer uma abordagem clara e prática para a elaboração e implementação de mecanismos de reclamação, garantindo sua eficácia e legitimidade no contexto de projetos socioambientais. Se essas etapas e princípios forem seguidos, o MAQR pode se tornar uma ferramenta valiosa para a gestão proativa de riscos e para a construção de relacionamentos mais fortes com as comunidades afetadas.



Possíveis desafios

- **Falta de foco em gênero e diversidade:** existem lacunas significativas na abordagem de questões relacionadas a mulheres, populações diversas e pessoas com deficiência. Essas lacunas limitam a eficácia dos MAQRs e podem gerar desconfiança entre os grupos afetados.
- **Falhas no planejamento inicial:** muitos MAQRs não são projetados com antecedência, o que afeta negativamente sua implementação e eficácia. A falta de planejamento também pode dificultar o alinhamento com as regulamentações locais e internacionais.
- **Gestão de represálias:** a falta de medidas claras para evitar represálias contra denunciadores é um problema crítico. Isso não apenas desestimula as pessoas propensas a apresentar reclamações, mas também pode aumentar os riscos de conflito.

3

**SALVAGUARDAS
AMBIENTAIS
E SOCIAIS DO CAF**



As salvaguardas ambientais e sociais do CAF são um conjunto de princípios e diretrizes concebidos para garantir que os projetos financiados sejam sustentáveis, responsáveis e respeitem as comunidades e o ambiente natural. Essas salvaguardas existem para prevenir, mitigar e compensar os possíveis impactos negativos que os projetos possam ter sobre o meio ambiente e as pessoas, especialmente aquelas pertencentes a grupos vulneráveis.

A implementação de salvaguardas é essencial para garantir que o desenvolvimento econômico não comprometa os recursos naturais, a biodiversidade ou os direitos humanos das comunidades envolvidas. Dessa forma, o CAF busca contribuir para o desenvolvimento sustentável da região, promovendo o uso responsável dos recursos e garantindo que os benefícios do crescimento econômico sejam equitativos e acessíveis para todos.

A relevância dessas salvaguardas está em sua capacidade de gerenciar os riscos associados a projetos de infraestrutura, desenvolvimento social e operações industriais, garantindo que cada etapa dos projetos esteja alinhada a altos padrões ambientais e sociais. Dessa forma, seu objetivo não é apenas cumprir as normas locais e internacionais, mas também promover uma cultura de sustentabilidade que minimize os danos ambientais e melhore a qualidade de vida das comunidades afetadas.

As salvaguardas do CAF enfatizam a participação contínua e significativa das partes interessadas, a divulgação transparente de informações e a existência de mecanismos para receber reclamações e resolver conflitos. Isso garante que os projetos não sejam apenas tecnicamente viáveis, mas também socialmente aceitáveis e benéficos para todos os envolvidos.



Aspectos relevantes das Salvaguardas Ambientais e Sociais do CAF

- **Promoção do desenvolvimento sustentável**

As salvaguardas ambientais e sociais do CAF concentram-se na promoção do desenvolvimento sustentável nos Países Acionistas, garantindo que cada projeto financiado contribua efetivamente para o crescimento econômico sem comprometer o meio ambiente e os direitos humanos. Isso é alcançado por meio de medidas para prevenir, mitigar e compensar os possíveis impactos negativos dos projetos sobre as comunidades e a natureza. As salvaguardas garantem que os projetos cumpram os padrões nacionais e internacionais, promovendo o desenvolvimento equitativo e sustentável.

- **Foco na prevenção e mitigação de impactos**

Um dos pilares fundamentais das salvaguardas é a identificação e a gestão dos impactos ambientais e sociais em todas as fases do projeto. É implementada uma abordagem hierárquica que prioriza a prevenção de impactos, seguida pela mitigação daqueles que não podem ser evitados e, por fim, a compensação pelos impactos residuais. Essa estratégia minimiza os possíveis danos e maximiza os benefícios positivos, melhorando a qualidade de vida das comunidades afetadas e protegendo o meio ambiente.

- **Programa de Gestão Ambiental e Social (PGAS)**

El Programa de Gestão Ambiental (PGAS) é uma ferramenta fundamental dentro das salvaguardas da CAF, com o objetivo de descrever as medidas necessárias para gerenciar os impactos ambientais e sociais dos projetos. Esse programa inclui subprogramas específicos para prevenção, mitigação, compensação e melhoria do impacto, bem como ações para lidar com os riscos relacionados à variabilidade e às mudanças climáticas. O PGAS também prioriza os passivos ambientais, identificando e gerenciando aqueles que podem afetar o projeto ou a comunidade.

- **Participação ativa e consulta das partes interessadas**

Um componente fundamental das salvaguardas é garantir a participação contínua e informada das partes interessadas durante todo o ciclo de vida do projeto. Isso é obtido por meio da divulgação proativa de informações sobre os objetivos, o escopo e os possíveis impactos dos projetos, bem como de consultas públicas que permitam que as comunidades expressem suas preocupações e contribuam para a tomada de decisões. A participação deve ser inclusiva, considerando as características de gênero, idade e etnia, e garantindo que as comunidades vulneráveis também sejam ouvidas.
- **Mecanismos de Reclamação e Atendimento de Queixas**

O CAF estabelece mecanismos de reclamação como um elemento central do compromisso institucional com a resolução de conflitos socioambientais. Esses mecanismos garantem que as comunidades afetadas tenham acesso a canais claros e eficazes para levantar preocupações, reclamações ou queixas durante qualquer fase do projeto. Esses mecanismos devem ser acessíveis, culturalmente apropriados e transparentes, garantindo a privacidade e a segurança dos denunciadores. Além disso, contempla-se a existência de mecanismos independentes de resolução de conflitos para garantir imparcialidade e eficiência na gestão das reclamações.
- **Acompanhamento e monitoramento de impactos**

Para garantir que as medidas de mitigação sejam eficazes, o CAF implementa um Programa de Monitoramento e Controle Ambiental e Social (PMCAS). Esse programa monitora os impactos do projeto e a eficácia das ações do PGAS, garantindo que os projetos cumpram seus compromissos ambientais e sociais. Os clientes devem fornecer relatórios periódicos com evidências verificáveis sobre o status das medidas implementadas e os resultados alcançados, garantindo a prestação de contas contínua e oportuna.
- **Cumprimento de normas nacionais e internacionais**

O CAF enfatiza a importância do cumprimento das leis e regulamentações ambientais locais em todos os projetos financiados. Além disso, garante que os projetos respeitem os acordos e compromissos internacionais dos quais os Países Acionistas participam, incluindo regulamentações sobre biodiversidade, mudanças climáticas e direitos de grupos vulneráveis, mulheres, povos indígenas e pessoas deslocadas. Em alguns casos, o CAF pode exigir precauções adicionais para garantir que os projetos atendam aos mais altos padrões ambientais, sociais e de gênero.

- **Fortalecimento institucional**

O CAF também reconhece a importância de fortalecer as capacidades institucionais dos mutuários e contratados, assegurando que eles tenham os recursos técnicos, financeiros e humanos necessários para implementar e monitorar adequadamente as salvaguardas. Esse fortalecimento institucional é fundamental para garantir uma gestão de riscos eficaz e a sustentabilidade dos projetos a longo prazo.

- **Integração de abordagens de gênero e diversidade**

As salvaguardas do CAF também garantem que os projetos tenham uma abordagem que promova a igualdade de gênero e respeite a diversidade cultural. As medidas incluem a promoção da igualdade de oportunidades, a proteção dos direitos de grupos étnicos e a adaptação cultural dos mecanismos de participação e reclamação, garantindo um desenvolvimento inclusivo que beneficie todas as pessoas envolvidas.



Salvaguardas Ambientais e Sociais do CAF e Mecanismos de Atendimento de Queixas e Reclamações Ambientais e Sociais - MAQR

As Salvaguardas Ambientais e Sociais do CAF destacam a importância dos mecanismos de atendimento de reclamações como parte integrante da política de redução de riscos do CAF, fornecendo uma ferramenta essencial para evitar conflitos e garantir o desenvolvimento sustentável de seus projetos; esses mecanismos devem ser:

- **acessíveis:** os mecanismos devem estar disponíveis para todas as pessoas envolvidas no projeto, incluindo comunidades vulneráveis e trabalhadores;
- **culturalmente apropriados:** no caso de grupos étnicos e comunidades rurais, os sistemas devem respeitar as tradições locais e garantir acesso equitativo;
- **transparência e privacidade:** os processos devem ser transparentes e os reclamantes devem ter a garantia de que suas identidades e preocupações serão tratadas confidencialmente;
- **resolução de conflitos:** é importante ter mecanismos independentes e acordados para a resolução de disputas que possam surgir em qualquer fase do projeto.

A seguir, estão as Salvaguardas que mencionam os MAQRs ou algum aspecto relacionado a esses mecanismos.

Avaliação e gestão de impactos ambientais e sociais

- **Requisitos:** o cliente deve criar um mecanismo para receber e responder com eficiência a solicitações, queixas ou reclamações durante qualquer fase do projeto. Esse mecanismo deve garantir transparência e privacidade e ser acordado com a comunidade local.
- **Participação dos atores sociais:** especifica-se a importância de atender às petições e resolver conflitos por meio de consultas e engajamento precoce com as comunidades envolvidas para prevenir conflitos.

Povos indígenas, comunidades afrodescendentes e comunidades locais tradicionais

- **Sistema de reclamações:** é necessário um sistema culturalmente apropriado para receber petições, queixas e reclamações de grupos étnicos. O mecanismo deve ser acessível e respeitar as tradições e características das comunidades afetadas.
- **Resolução de conflitos:** devem ser definidos mecanismos de resolução aceitos pelas partes para garantir imparcialidade e eficiência.

Reassentamento populacional

- **Mecanismo de atendimento de queixas:** em casos de reassentamento, deve ser fornecido um sistema acessível para o atendimento de reclamações e conflitos relacionados ao planejamento e à implementação do reassentamento.
- **Acompanhamento e monitoramento:** o processo deve incluir consultas contínuas para garantir a eficácia das medidas e fornecer respostas oportunas às preocupações das pessoas reassentadas.

Trabalho e condições laborais

- **Requisitos de reclamações trabalhistas:** deve ser fornecido um mecanismo para que os trabalhadores apresentem queixas e reclamações sem medo de represálias, garantindo um processo acessível e justo.

4

RECLAMAÇÕES
SOBRE VIOLÊNCIA
BASEADA EM GÊNERO



A violência de gênero é definida como qualquer ato de violência ou agressão praticado contra a vontade de uma pessoa com base nas diferenças socialmente atribuídas à sua identidade sexual ou de gênero, causando danos físicos, sexuais, psicológicos ou patrimoniais. (López, 2021)¹¹

As formas que a VBG assume incluem, mas não se limitam a:

- **violência física:** uso intencional de força física que pode resultar em lesões, danos ou sofrimento,
- **violência sexual:** qualquer ato sexual não consensual ou tentativa de obter um ato sexual por meio de coerção,
- **violência psicológica:** atos que causam danos emocionais e diminuem a autoestima, como ameaças, humilhações ou isolamento,
- **violência econômica:** controle dos recursos econômicos da vítima, limitando sua independência financeira.

Essas manifestações de violência são baseadas em relações de poder assimétricas e normas sociais e culturais que perpetuam a desigualdade de gênero.

¹¹ Orientações básicas para mitigar o risco de violência de gênero em projetos de obras públicas. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1826>

Para garantir que os projetos de infraestrutura gerem benefícios equitativos para todas as pessoas, é fundamental incorporar uma perspectiva de gênero de forma abrangente em todas as fases do projeto. Isso envolve incentivar a participação ativa e significativa das mulheres na tomada de decisões, desde o planejamento inicial até a avaliação final. Também é fundamental identificar e mitigar os riscos específicos enfrentados pelas mulheres, como a VBG, por meio de análises detalhadas de gênero. Ao estabelecer mecanismos de reclamação acessíveis, confidenciais e eficazes, e ao treinar equipes de projeto em questões de gênero e direitos humanos, é possível construir uma infraestrutura mais justa e sustentável.

Os projetos de infraestrutura, devido às desigualdades estruturais existentes, geralmente têm um impacto negativo desproporcional sobre as mulheres. As mulheres, em particular, são frequentemente sub-representadas nos espaços de tomada de decisão e enfrentam barreiras significativas para fazer valer seus direitos. Essas barreiras incluem falta de informações, deficiências institucionais, medo de represálias e normas culturais que limitam sua participação. A desigualdade socioeconômica e a marginalização agravam ainda mais essa situação, tornando as mulheres mais vulneráveis à violência e à discriminação.



Considerações na gestão de reclamações de violência baseada em gênero

- O princípio fundamental para o atendimento das reclamações de violência de gênero é a proteção da integridade pessoal, tanto física quanto psicológica e reputacional da suposta vítima, bem como a prevenção da não repetição e da não revitimização e o acesso à justiça.
- Dada a natureza, características e sensibilidade das denúncias relacionadas a situações de VBG, elas receberão um tratamento especial dentro do MAQR, que será sempre liderado e assessorado por especialistas na área.
- Todos os funcionários que participem do processo de investigação devem preservar e proteger a confidencialidade do(s) reclamante(s), do(s) denunciado(s) ou do(s) potencial(is) agressor(es), da(s) testemunha(s), das instituições e de quaisquer outra parte interessada, bem como das informações que acompanham a reclamação e o processo dela decorrente, a menos que qualquer uma das partes envolvidas renuncie expressamente a esse privilégio.

- Em nenhum caso a instância envolvida, seja ela o órgão executor, os contratados, a supervisão ou a fiscalização, será informada até que o processo de documentação ou coleta de evidências sobre a reclamação tenha sido concluído, exceto quando houver indícios de que as evidências só podem ser coletadas envolvendo-a.
- Todas as informações coletadas ou disponibilizadas aos envolvidos como evidência da reclamação (e-mails, mensagens eletrônicas, vídeos, etc.) devem ser protegidas, inalteradas e preservadas de acordo com as práticas recomendadas, especialmente aquelas que o CAF ou o reclamante possam qualificar e/ou classificar como informações confidenciais.
- O atendimento de denúncias VBG no âmbito do MAQR é independente e não deve afetar as ações judiciais que possam ser iniciadas conforme as normas aplicáveis.



Adaptação de práticas de divulgação sensíveis ao gênero

Para garantir que a divulgação de informações seja segura e acessível a todas as pessoas, especialmente às mulheres, é fundamental adaptar as práticas tradicionais às suas necessidades específicas.

Em primeiro lugar, é essencial priorizar a confidencialidade e o anonimato nos mecanismos de apresentação de reclamações. Isso significa oferecer opções que permitam às mulheres apresentar suas reclamações anonimamente, minimizando os riscos de exposição e possíveis represálias. Além disso, devem ser evitados procedimentos que exijam a divulgação de informações pessoais desnecessárias, o que poderia colocar em risco a segurança dos participantes.

Em segundo lugar, os formatos de divulgação de informações devem ser adaptados às necessidades específicas das mulheres, levando em consideração possíveis barreiras, como alfabetização limitada ou acesso restrito à tecnologia. Para isso, é necessário utilizar uma linguagem clara e simples, além de formatos visuais que possam facilitar a compreensão das informações, como gráficos ou ilustrações. Plataformas digitais acessíveis também devem ser exploradas para garantir que a tecnologia seja uma ferramenta que aproxime as mulheres dos mecanismos de reclamação e não um obstáculo.

Em terceiro lugar, a criação de mecanismos de reclamação deve ser sensível ao gênero, levando em conta as barreiras específicas enfrentadas pelas mulheres. Algumas estratégias importantes incluem:

- **espaços seguros:** criar espaços físicos ou virtuais exclusivos para mulheres, onde elas possam se sentir confortáveis e seguras ao apresentar suas reclamações. Esses espaços devem ser projetados para criar confiança e garantir a privacidade das denunciantes;
- **facilitadores ou patrocinadores independentes:** envolver facilitadores externos treinados em gênero para reduzir as tensões e facilitar um ambiente de confiança. Esses terceiros independentes podem atuar como garantidores da segurança e da neutralidade do processo;
- **mediação: não deve ser aplicável em casos de VBG** devido ao desequilíbrio de poder entre a vítima e o agressor, bem como ao risco de revitimização que ela acarreta; em vez disso, propõe-se a implementação de mecanismos especializados que priorizem a segurança, a proteção e a reparação dos direitos das vítimas, como serviços acessíveis de aconselhamento psicológico e jurídico, redes de apoio com MAMs e ONGs locais, processos judiciais sensíveis ao contexto de VBG que evitem o contato direto com o agressor e treinamento do pessoal envolvido, garantindo assim uma abordagem abrangente e livre de revitimização;
- **apoio psicológico e jurídico:** prestar serviços de aconselhamento psicológico e jurídico para acompanhar as mulheres no processo de apresentação de suas reclamações. Esses serviços devem ser de fácil acesso e projetados para fornecer o apoio necessário durante todo o processo;
- **redes de apoio:** estabelecer redes de colaboração com organizações locais, MAMs, como Ministérios, Institutos ou Secretarias de Assuntos da Mulher ou de Gênero. Esses são os órgãos competentes no atendimento à violência de gênero e devem ser envolvidos para fazer encaminhamentos responsáveis, solicitar assessoria e treinamento.

A implementação dessas medidas cria um ambiente mais seguro, inclusivo e equitativo para que as mulheres expressem suas preocupações e acessem os mecanismos de justiça sem medo de represálias, garantindo o devido processo em todos os momentos. A adaptação das práticas de divulgação de informações, juntamente com a implementação de mecanismos de apoio e proteção, ajuda a garantir que as mulheres possam exercer seus direitos de forma plena e segura, incentivando sua participação ativa em todos os processos relacionados a projetos de infraestrutura e desenvolvimento.



Desenvolvimento de protocolos para abordar questões de gênero

Propõe-se o desenvolvimento de protocolos específicos que permitam o encaminhamento responsável e o atendimento eficaz aos diversos problemas relacionados à VBG. Esses protocolos devem ser elaborados levando-se em conta as particularidades de cada problema e a necessidade de garantir segurança, confidencialidade e conformidade com padrões internacionais.

Protocolos propostos

- Protocolo para detecção e encaminhamento responsável de situações de VBG:
 - estabelecer um processo claro e sistemático para identificar casos de violência baseada em gênero;
 - incluir critérios para encaminhar casos às entidades competentes (por exemplo, órgãos especializados, ONGs locais ou MAMs);
 - incorporar medidas que garantam a confidencialidade e a proteção da vítima durante todo o processo.

- **Protocolo para a abordagem de situações de assédio sexual no local de trabalho:** destinado às agências executoras de projetos, este protocolo deve:
 - definir mecanismos de denúncia claros e acessíveis para as vítimas,
 - estabelecer processos investigativos imparciais e eficientes,
 - garantir medidas preventivas, como treinamento obrigatório de prevenção de assédio e conscientização de gênero para todos os funcionários.
- **Protocolo para a abordagem de situações de discriminação de gênero:** o protocolo se aplica a casos de discriminação trabalhista, cultural, social ou estrutural em projetos e espaços de trabalho de órgãos executores, garantindo a igualdade de gênero e ambientes inclusivos. Por exemplo, diferenças de remuneração, acesso a oportunidades, atitudes discriminatórias e políticas institucionais desiguais.
 - Definir funções e garantir políticas internas de igualdade nos órgãos executores.
 - Estabelecer canais seguros e confidenciais, com investigações imparciais e ações corretivas claras.
 - Monitorar os indicadores de implementação e realizar auditorias para melhoria contínua.

Implementação

Cada protocolo deve ser elaborado com a participação de especialistas em gênero e direitos humanos e considerar a legislação local, garantindo seu alinhamento com as normas nacionais e internacionais. Recomenda-se também oferecer treinamento aos usuários do MAQR para a aplicação correta desses protocolos.

Essa abordagem garante que as questões de gênero sejam tratadas de forma abrangente, ética e eficiente, fortalecendo o compromisso institucional com a igualdade e a justiça.

5

GESTÃO DE
REPRESÁLIAS



Os MAQRs são ferramentas fundamentais para garantir a proteção dos direitos humanos e promover a prestação de contas. No entanto, sua eficácia pode ser seriamente comprometida por represálias contra aqueles que apresentam reclamações. Esta seção focará nos desafios específicos da gestão de represálias no âmbito dos MAQRs, bem como nas estratégias para preveni-las e mitigar seus efeitos.

Represália é qualquer ação tomada contra uma pessoa ou grupo como punição ou vingança por exercer seus direitos, expressar uma opinião crítica ou apresentar uma reclamação. Essas ações podem ser diretas ou indiretas e podem variar de ameaças, assédio e demissão injustificada a formas mais sutis de discriminação, exclusão social ou outras formas de violência, inclusive violência física. No contexto dos direitos humanos, as represálias são entendidas como medidas punitivas que buscam desestimular a participação e limitar o direito das pessoas de denunciar abusos.

Esses tipos de ataques também incluem assédio no trabalho, campanhas de difamação e ameaças anônimas, com o objetivo de intimidar e silenciar aqueles que apresentam denúncias ou críticas contra projetos ou políticas prejudiciais.¹³

Em 2020, de acordo com o Centro de Informações sobre Empresas e Direitos Humanos, foram denunciados 604 ataques a defensores de direitos humanos em todo o mundo, dos quais um terço ocorreu na América Latina. Esses ataques ocorrem em um contexto global de crescentes restrições ao espaço cívico, onde está se tornando cada vez mais difícil para indivíduos, organizações ou comunidades expressarem opiniões críticas sem medo de represálias. As represálias podem assumir diferentes formas, como assédio no trabalho, campanhas de difamação, ameaças anônimas e negação de licenças ou congelamento de bens, entre outras.



Desafios na gestão de represálias

Desafios contextuais e estruturais

- **Proteção da confidencialidade em comunidades pequenas:** em municípios pequenos, a proteção da confidencialidade é essencial, dada a proximidade entre os cidadãos. Para evitar represálias, deve-se proteger a identidade do reclamante e solicitar o acompanhamento do MAQR durante o processo.
- **Projetos de alto risco em contextos de conflito:** em ambientes de alto conflito, o uso de mecanismos de reclamação pode aumentar o risco de represálias, especialmente em contextos repressivos e hierárquicos. Quando o reclamante tem motivação política, é necessária a intervenção do coordenador de empréstimos do governo e a aplicação de protocolos estabelecidos no mecanismo para gerenciar adequadamente esses casos.
- **Complexidade dos conflitos**
 - **Causas múltiplas:** os conflitos geralmente têm causas múltiplas e interconectadas, dificultando a identificação da raiz do problema e a busca de soluções duradouras.
 - **Interconexão de conflitos:** os conflitos sociais, ambientais e políticos tendem a ser interconectados, o que aumenta a complexidade e os riscos associados aos mecanismos de reclamação.

¹⁴ 604 ataques a defensores de derechos humanos en todo el mundo.

Recuperado de <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/attacks-on-human-rights-defenders-2020/>

- **Desconfiança e ceticismo**
 - Histórico de descumprimento: em contextos com histórico de descumprimento de acordos ou promessas, as comunidades podem ficar céticas quanto à eficácia de novos mecanismos, o que reduz a participação e aumenta o risco de represálias.
 - Percepção de parcialidade: quando as instituições envolvidas são percebidas como tendenciosas, a confiança no mecanismo é corroída, dificultando a eficácia das reclamações.

- **Falta de capacidade institucional**
 - Recursos limitados: as instituições responsáveis pela implementação dos mecanismos de reclamação muitas vezes não dispõem de recursos financeiros e humanos suficientes, o que dificulta a proteção efetiva dos reclamantes.
 - Falta de experiência: as equipes responsáveis podem não ter a experiência necessária para tratar conflitos complexos e encontrar soluções equitativas. A falta de treinamento e conhecimento adequados aumenta a vulnerabilidade dos reclamantes.

- **Dinâmicas de poder desiguais**
 - Assimetria de poder: as desigualdades de poder entre as partes em conflito dificultam a negociação e a busca por soluções consensuais, especialmente quando comunidades indígenas ou vulneráveis enfrentam atores poderosos, como empresas ou governos. Essas relações assimétricas de poder também estão presentes nas relações de gênero.
 - Influência externa: a intervenção de atores externos com interesses estabelecidos pode exacerbar os conflitos e afetar a implementação de mecanismos de reclamação, aumentando o risco de represálias.

- **Marco legal e regulatório**
 - Legislação ambígua: a legislação em muitos contextos pode ser ambígua ou insuficiente para garantir que aqueles que utilizam mecanismos de reclamação estejam protegidos contra represálias. Isso prejudica a confiança dos possíveis reclamantes na segurança desses mecanismos.
 - Falta de aplicação da lei: a falta de capacidade ou disposição das instituições para fazer cumprir a lei enfraquece a proteção dos direitos dos reclamantes e cria um ambiente de vulnerabilidade.

Desafios emergentes

- **Represálias digitais:** o uso de tecnologias de informação e comunicação deu origem a novas formas de represálias, como o assédio virtual, a difamação on-line e a vigilância digital.
- **Desinformação e notícias falsas:** a proliferação de desinformação e notícias falsas pode dificultar a identificação de represálias e minar a credibilidade dos MAQRs.



Prevenção de represálias

Tolerância zero para represálias

Outras organizações multilaterais desenvolveram abordagens detalhadas para gerenciar os riscos de represálias, promovendo uma política de tolerância zero. A seguir, cinco passos fundamentais para abordar com eficácia os riscos de represálias durante o ciclo de um projeto.

- Ter conversas iniciais e transparentes:** desde o início é fundamental manter conversas abertas e difíceis com todos os atores envolvidos (mutuários, órgãos executores, fornecedores, contratados e consultores). Comunicar a política de tolerância zero para represálias é fundamental para estabelecer uma compreensão clara da gravidade desses riscos e da importância de preveni-los.
- Realizar uma diligência prévia focada em represálias para identificar e avaliar proativamente os riscos de represálias é essencial:** esse processo deve incluir a revisão de informações escritas e a consulta direta às partes interessadas. A avaliação contextual dos riscos é fundamental para entender o nível de vulnerabilidade das comunidades e definir estratégias de mitigação.
- Chegar a um acordo sobre as medidas para prevenir ou mitigar os riscos identificados:** é necessário chegar a um acordo sobre as medidas a serem tomadas para prevenir ou mitigar os riscos. Essas medidas devem ser adaptadas à natureza do risco e envolver a participação ativa das pessoas afetadas. As estratégias podem incluir a criação de mecanismos seguros de reclamação e a adaptação do planejamento dos processos de consulta.

- iv. **Desenvolver planos de ação em caso de incidentes:** riscos de represálias devem ser previstos e planos de ação devem ser desenvolvidos com as comunidades em risco para lidar com possíveis incidentes. É importante prever essas situações e definir respostas rápidas, pois alguns atos de represália podem limitar a capacidade de agir prontamente.
- v. **Responder com cautela às denúncias de represálias:** adotar uma abordagem do tipo “em caso de dúvida, informe” e levar a sério todas as alegações de represálias é essencial para garantir a proteção das partes interessadas. Como referência, vale mencionar que a nota de orientação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sugere não compartilhar a identidade das vítimas sem o consentimento delas e agir de acordo com a gravidade do incidente.

É fundamental criar mecanismos de reclamação que minimizem o risco para os denunciadores e outras pessoas associadas ao processo de reclamação. Além disso, as partes interessadas devem ser informadas, com linguagem sensível ao gênero, de que têm o direito de entrar em contato diretamente com o Mecanismo de Reclamações Ambientais e Sociais (MRAS) do CAF se sentirem que sua segurança está em risco.

Além disso, outras medidas de mitigação e/ou prevenção

- **Desenvolver capacidades para identificar e abordar os riscos de represálias:** é essencial desenvolver a capacidade dos mutuários, dos órgãos executores e de seus funcionários para identificar e gerenciar os riscos de represálias, especialmente na criação e implementação de mecanismos eficazes de reclamação e planos inclusivos de envolvimento das partes interessadas. Isso inclui treinamento específico sobre como reconhecer e lidar com os primeiros sinais de represálias no contexto de projetos.
- **Práticas de divulgação adaptadas:** para evitar ou mitigar os riscos de represálias, é importante adaptar as práticas de divulgação de informações. Solicitar aos participantes que revelem suas identidades durante os processos de consulta pode aumentar significativamente sua exposição às represálias. Para evitar isso, deve-se garantir que a participação seja anônima sempre que possível e proteger a confidencialidade das informações pessoais.

- **Planejamento seguro dos processos de consulta:**
os processos de consulta, tanto presenciais quanto virtuais, devem ser planejados de forma que os participantes não fiquem expostos a riscos de represálias. Isso pode incluir a realização de consultas em ambientes seguros, garantindo anonimato e estabelecendo protocolos que protejam os participantes.
- **Apoio de terceiros independentes:**
em alguns contextos, o apoio de terceiros independentes pode ser útil para gerenciar as tensões e reduzir a probabilidade de concretização de represálias. Esses terceiros podem atuar como facilitadores neutros, garantindo que todas as vozes sejam ouvidas sem exposição a riscos desnecessários.
- **Participação do MRAS do CAF:**
em determinadas circunstâncias, o envolvimento adicional das partes interessadas pode ser realizado sem o envolvimento do mutuário ou dos órgãos executores. Isso pode ajudar a proteger os participantes de possíveis represálias associadas à denúncia direta às autoridades do projeto.

Os MAQRs não podem ser totalmente eficazes sem estratégias adequadas para a prevenção e mitigação de represálias. A participação ativa de todas as partes interessadas, o respeito ao espaço cívico e o compromisso com a transparência são essenciais para garantir que as vozes das pessoas afetadas sejam ouvidas sem medo de consequências adversas. A gestão proativa e coordenada dos riscos de represálias não apenas protege os reclamantes, mas também contribui significativamente para a sustentabilidade social e ambiental dos projetos financiados.



BIBLIOGRAFIA

CAF (2022)

Política de acesso à informação e de transparência institucional.

<https://www.caf.com/media/4661350/politica-transparencia-caf.pdf>

CAF (2016)

Salvaguardas ambientais e sociais do CAF.

<https://www.caf.com/media/30035/salvaguardas-ambientales-y-sociales.pdf>

CAF (2017)

Diretrizes sobre Meio Ambiente e Mudanças climáticas.

<https://www.caf.com/media/30036/caf-lineamientos-de-ambiente-y-cambio-climatico-In-029.pdf>

Centro de Informações sobre Empresas e Direitos Humanos (2020). *604 ataques a defensores de direitos humanos em todo o mundo.*

Acessado em <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/attacks-on-human-rights-defenders-2020/>

López, L. (2021).

Diretrizes básicas para mitigar o risco de violência de gênero em projetos de obras públicas. Caracas: CAF.

<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1826>

Escritório do Alto Comissariado em Direitos Humanos das Nações Unidas (2011)

Princípios Orientadores Sobre Empresas e Direitos Humanos: Implementado os Parâmetros “Proteger, Respeitar e Reparar” das Nações Unidas.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

Grupo do Banco Mundial (2016)

Quadro Ambiental e Social para Operações FPI (Financiamento de Projetos de Investimento) NAS10: Envolvimento das Partes Interessadas e Divulgação de Informações

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/118571554138041090-0290022020/original/ESFGN10portuguese.pdf>

Grupo do Banco Mundial (2008)

Guía para Diseñar e Implementar Mecanismos de Reclamo para Proyectos de Desarrollo.
<https://www.cao-ombudsman.org/sites/default/files/2021-06/implemgrievsp.pdf>

Inter-American Development Bank (2017)

Meaningful Stakeholder Consultation.
<https://publications.iadb.org/en/meaningful-stakeholder-consultation>

Green Climate Fund (2022)

Sustainability Guidance Note: Designing and ensuring meaningful stakeholder engagement on GCF-financed activities.
<https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/sustainability-guidance-stakeholder-engagement-may2022.pdf>



