

POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL  
DO BNDES: **PRESENTE E FUTURO**

# POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL DO BNDES: **PRESENTE E FUTURO**

Alessandra Cardoso [org]

Biviany Rojas Garzon

Brent Millikan

Caio de Souza Borges [org]

César Gamboa Balbín

Francisco Rivasplata Cabrera

Gerardo Cerdas Vega

Iara Pietricovsky

Iderley Colombini

Leonardo Amorim

Maria Helena Rodriguez [org]

Nathalie Beghin

Silvia Santana Zanatta

INESC  
Instituto de Estudos  
Socioeconômicos

1ª Edição  
Brasília, 2015

Revisão de textos

**Paulo Castro**

Projeto gráfico

**Gabriel Menezes**

*gabrielmenezes.com.br*

ISBN

**978-85-87386-39-7**

Fontes

**Foro, Qubo e Geogrotesque**

Papel

**Pólen Bold 90g e**

**Cartão Supremo LD 250g**

Impressão

**Athalaia Gráfica e Editora**

Tiragem

**1.000 unidades**

Apoio



Realização



# Sumário

7 Prefácio

*Aurélio Vianna Jr.*

13 Apresentação

*Alessandra Cardoso*

*Caio Borges*

*Maria Elena Rodriguez*

**Parte 1 O BNDES NO MUNDO DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO**

**CAPÍTULO 1**

23 A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e os desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES

*Caio de Souza Borges*

**CAPÍTULO 2**

55 Os Bancos de Desenvolvimento dos países do BRICS: políticas socioambientais e de salvaguardas

*Iderley Colombini*

**CAPÍTULO 3**

75 “PAQUIRSA”: O papel do Brasil na América Latina e a relação PAC/IIRSA

*César Gamboa Balbín*

*Francisco Rivasplata Cabrera*

**CAPÍTULO 4**

87 As prioridades do BNDES: financiamento para o desenvolvimento?

*Gerardo Cerdas Vega*

*Maria Helena Rodriguez*

**Parte 2 A POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL DO BNDES**

**CAPÍTULO 5**

117 A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES: situação atual e necessidade de revisão

*Biviany Rojas Garzon*

*Brent Millikan*

*Leonardo Amorim*

*Silvia Santana Zanatta*

**CAPÍTULO 6**

135 Política socioambiental do BNDES: da saída pela tangente à busca de soluções compartilhadas

*Alessandra Cardoso*

*Iara Pietricovsky*

*Nathalie Beghin*

**CAPÍTULO 7**

151 A Política de Atuação no Entorno de Projetos do BNDES: no entorno dos problemas e das soluções

*Alessandra Cardoso*

## Prefácio

*Aurélio Vianna Jr.*

*Doutor em Antropologia Social*

Com a chamada internacionalização do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em meados de 2005, a imprensa passou a dar uma certa ênfase a problemas sociais e ambientais decorrentes de projetos com financiamento do BNDES,<sup>1</sup> ressaltando o que desde o final da década de 1990 já era identificado por algumas poucas organizações da sociedade civil brasileira (OSCs), que reconheciam sua importância como um relevante financiador de obras de infraestrutura, com potencial de geração de efeitos sociais e ambientais negativos.

No entanto, naquele período, a maior atenção das organizações da sociedade civil, e talvez mesmo de pesquisadores e da imprensa, era dedicada aos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), particularmente o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e a Corporação Financeira Internacional (CFI), ambos parte do Grupo Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

<sup>1</sup> <http://www.oeco.org.br/bndes-na-amazonia/27805-na-panamazonia-o-bndes-financia-obras-a-moda-brasileira>; <http://pt.globalvoicesonline.org/2014/01/31/brasil-amazonia-bndes-financiamento-obras/>; <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1565>.

Com efeito, o debate sobre o papel dos BMDs ou das Instituições Financeiras Multilaterais, como agentes financeiros do desenvolvimento, incrementou-se no início da década de 1990, sendo o Banco Mundial acusado de financiar projetos desastrosos dos pontos de vista social e ambiental. O debate público e a mobilização da sociedade civil<sup>2</sup> levou o Congresso norte-americano, o parlamento do país com maior poder de voto no Grupo Banco Mundial, a aprovar em 1994 o cancelamento da contribuição financeira do país àquela instituição até que fossem promovidas reformas operacionais. Naquele mesmo ano, o Congresso alemão discutiu e aprovou uma moção de censura ao Banco Mundial, acusando-o de não atender em seus financiamentos a proteção ao meio ambiente e as demandas da população local negativamente afetada, por exemplo, com o deslocamento compulsório pela construção de hidrelétricas. Nesse contexto, o então Grupo dos Sete (G7) países mais ricos do mundo, resolveu propor uma revisão das políticas do Banco Mundial. As motivações para a intervenção desses países era bastante diversa, de uma

<sup>2</sup> <http://www.50years.org/>; [http://www.saprin.org/global\\_rpt.htm](http://www.saprin.org/global_rpt.htm)

posição mais conservadora de considerar que a comunidade da cooperação internacional não deveria se envolver com o financiamento do desenvolvimento, às genuínas preocupações com desastres sociais e ambientais financiados por empréstimos ou doações do Grupo Banco Mundial.

A partir daí, o Banco Mundial iniciou um processo de reformas que pareceram promissoras, especialmente pela importância atribuída a políticas e projetos de “alívio à pobreza” e de fomento ao “desenvolvimento sustentável”, ambos reforçados pela nomeação de James D. Wolfensohn<sup>3</sup> à presidência do BIRD, em 1995. Com efeito, Wolfensohn fez declarações reformistas contundentes, respondendo às críticas das OSCs e de grupos conservadores que pareciam concordar, a partir de diferentes premissas, que o Banco Mundial era uma estrutura arcaica e fadada ao fracasso, e que suas ações e políticas não tinham tido efeitos significativos e benéficos nos países mutuários. O novo presidente colocou o Banco de volta aos principais debates mundiais – como o da conciliação de propostas desenvolvimentistas com as de sustentabilidade socioambiental – tentando encontrar um novo lugar para a instituição. Além disso, fez uma aposta ao propor e começar a implantar um processo de mudanças estruturais e políticas, entre as quais uma maior abertura ao diálogo com as organizações da sociedade civil (OSCs).

3 <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/w/wolfensohn.htm>

Foi este o contexto do envolvimento da sociedade civil brasileira – organizações não governamentais, movimentos sociais e entidades sindicais – com a questão das instituições financeiras multilaterais e, mais particularmente, com o que era considerado o problema dos financiamentos do Banco Mundial (e do BID) a Programas de Ajuste Estrutural (com condicionalidades que tratavam da reforma do Estado e de privatizações) e de obras de infraestrutura. Por outro lado e coetaneamente, a atuação do Banco Mundial, depois da Rio-92, como gerente financeiro das doações do G7 para o Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais (PPG-7), levou a uma maior interação dessa mesma sociedade com o Banco.

Desde então as OSCs brasileiras, muitas delas articuladas na Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais<sup>4</sup> e no Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)<sup>5</sup>, tem sido protagonistas de processos que levaram o Banco Mundial e o BID à criação, consolidação e implantação de políticas de transparência, salvaguarda e participação. Nos fins da década de 1990, as OSCs brasileiras foram as que mais apresentaram solicitação de pedidos de Paineis de Inspeção do Banco Mundial<sup>6</sup>, um instrumento interno de transparência e responsabilização do Banco como agente fi-

4 <https://pt-pt.facebook.com/rbrasilifis>

5 <http://www.gta.org.br/>

6 [https://jonathanfoxucsc.files.wordpress.com/2011/11/fox\\_o\\_painel\\_de\\_inspecao2.pdf](https://jonathanfoxucsc.files.wordpress.com/2011/11/fox_o_painel_de_inspecao2.pdf); <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/PortCH.1.pdf>; <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1077>;

nanceiro. E, para este protagonismo, a Amazônia e as grandes obras de infraestrutura contribuíram decisivamente como espaços de discussões, disputas e formulação das diretrizes socioambientais dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento<sup>7</sup>.

Mais recentemente, a partir da primeira década do século XXI, a sociedade brasileira passa a priorizar o trabalho com o BNDES, seguindo, de certo modo, mas com relevantes diferenças, a dinâmica do que ocorreria no passado em relação às intervenções frente aos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

Comparando-se com o que ocorrera com o BMDs, o processo que passa a ocorrer em relação ao BNDES trouxe vantagens, particularmente no que se refere ao conhecimento acumulado pelas OSCs em relação aos BMDs que serve às campanhas e às intervenções frente ao BNDES (como com a criação da Plataforma BNDES<sup>8</sup> e do Fórum de Diálogo Sociedade Civil e BNDES<sup>9</sup>), como também às diretrizes socioambientais, políticas de transparência, de responsabilização e salvaguardas discutidas pelo BNDES a partir da experiência prévia e do diálogo com a sociedade civil brasileira. Assim, passa a fazer parte das discussões em torno do BNDES, a experiência inter-

7 <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-5125212939721181/unrestricted/CH5.PDF>; [http://www.ciel.org/Intl\\_Financial\\_Inst/planafl.html](http://www.ciel.org/Intl_Financial_Inst/planafl.html); <http://www.social.org.br/relatorio2000/relatorio008.htm>; <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/1997/10/27101997.pdf>

8 <http://www.plataformabndes.org.br/site/>

9 <http://ibase.br/pt/tag/forum-de-dialogo-sociedade-civil-e-bndes/>

nacional da sociedade civil e dos BMDs de elaboração de diretrizes socioambientais, apontando para dois grandes instrumentos. O primeiro de criação de políticas e diretrizes pró-ativas que visam tornar cada operação do banco socioambientalmente sustentável (usualmente por setores da economia: energia, transporte, florestal). O segundo de políticas de salvaguarda que buscam garantir que potenciais “impactos negativos” dos empréstimos sobre povos, comunidades, bacias hidrográficas e biomas, sejam evitados ou mitigados. No entanto, por ser um banco nacional, ao contrário dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento que servem a diversos países, o BNDES já se encontra potencialmente adequado à legislação nacional (ambiental e social), podendo elaborar diretrizes mais específicas e adequadas à realidade nacional. Ou seja, as diretrizes podem ser complementares à legislação, ainda que, com o avanço do processo de internacionalização do BNDES, o mesmo passe a enfrentar situações similares à dos BMDs, ainda que com uma diferença: segue sendo um banco brasileiro mesmo que atue no exterior e não seja multilateral, no qual o tomador de empréstimos é também acionista e membro do sistema de governo do Banco.

De maneira similar ao que ocorrera no Banco Mundial, o BNDES que interage com a sociedade também o faz a partir de um debate público que inclui, nos casos dos BMDs, a pressão das ruas em Washington e dos Congressos Norte-americano e de países europeus, e no caso do BNDES, a ação

das redes de organização da sociedade civil (como a Plataforma e o Fórum de Diálogo Sociedade Civil e BNDES), como também a intervenção do Ministério Público Federal.

A indicação do novo presidente do BNDES em 2007, o Prof. Luciano Coutinho<sup>10</sup>, foi neste sentido um marco, já que passou a atuar como reformador em relação a essas temáticas e outras, de modo similar a J. Wolfensohn, ao buscar uma reforma mais abrangente no que se refere às agendas de transparência, responsabilização, direitos humanos e diretrizes socioambientais.

Ainda com certa similaridade como o que já ocorreu com o Banco Mundial e o BID, o setor ambiental ou socioambiental do BNDES passa a cumprir um importante papel neste processo. O gerenciamento pelo BNDES do maior e mais importante fundo ambiental de mitigação de mudanças climáticas do mundo tem levado a uma internalização da discussão ambiental, como por exemplo, com a criação de salvaguardas socioambientais aplicáveis ao Fundo Amazônia<sup>11</sup>, o que também ocorreu com o Banco Mundial, quando da administração do já mencionado Rainforest Trust Fund, com recursos do PPG-7.

O livro *Política Socioambiental do BNDES: presente e futuro* é, de certa maneira, herdeiro de toda esta história de intervenção da sociedade nesta questão. Caio Borges, Alessandra Cardoso e Maria Elena Rodriguez organizaram um livro de pesqui-

<sup>10</sup> [http://pt.wikipedia.org/wiki/Luciano\\_Coutinho](http://pt.wikipedia.org/wiki/Luciano_Coutinho)

<sup>11</sup> [http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_pt/Esquerdo/Fundo/Salvaguardas](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/Salvaguardas)

sadores, ativistas e pesquisadores-ativistas que, a partir de pesquisas e larga experiência em questões relativas ao BNDES, sua política socioambiental e aos efeitos de seus empréstimos no Brasil e no exterior, compartilham o conhecimento acumulado com o público que certamente vai melhor conhecer o BNDES e mais, compreender a relevância de uma maior participação da sociedade frente a mais importante instituição fomentadora do desenvolvimento no Brasil e uma das maiores no mundo, e a necessidade do fortalecimento de sua política socioambiental.

## Apresentação

*Alessandra Cardoso*

*Caio Borges*

*Maria Elena Rodriguez*

*(Organizadores)*

O título da presente publicação, “Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro”, expõe com clareza a temática central dos textos que compõem esta coletânea. Mas as contribuições aqui presentes vão muito além, tanto no que diz respeito ao escopo – que tem por foco a Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) do BNDES, mas a ela não se restringe – como nas profundas análises da aplicação prática da Política nas dimensões temporal e espacial, que embasam as propostas elencadas ao longo da obra.

O BNDES – seus programas, estratégias, políticas e meios de atuação – é um dos principais temas da atualidade brasileira. Terceiro maior banco de desenvolvimento do mundo em ativos (atrás do KfW alemão e do Banco de Desenvolvimento da China), o BNDES é hoje um assunto de pleno domínio público. Atores os mais diversos, como a imprensa nacional e estrangeira, os órgãos de controle da Administração Pública, os partidos políticos, o setor empresarial, os centros de pesquisa universitária, o cidadão e cidadã comum e a sociedade civil organizada, todos têm se debruçado sobre a instituição de fomento. Com isso, tornam-se numerosas as disputas em torno do banco e as demandas que lhe

são dirigidas. Dada a multiplicidade de atores, é natural que nem todos estejam de acordo quanto aos “pontos de chegada”, mas é urgente a necessidade de que se reduza a assimetria sobre os “pontos partida”. Em outras palavras, a diversidade de vozes e visões em torno do BNDES impõe um esforço adicional de qualificação do debate por meio de um preciso diagnóstico da realidade, para que se atinjam soluções eficazes e duradouras para as lacunas e os problemas apontados.

Do ponto de vista da sociedade civil, a efetividade da PRSA do BNDES tem emergido como questão central, ao lado do eixo da transparência institucional e no ciclo de projetos. A crescente centralidade deste tema é expressão do papel estratégico do banco como financiador de grandes obras, em especial de infraestrutura e energia, que de outra forma não se viabilizariam. Logo, o BNDES, por ser o “braço financeiro” das estratégias do governo de levar adiante obras questionadas política e legalmente por seus impactos socioambientais, passou a ser identificado como um ator-chave. Tornou-se, assim, objeto de reflexões, questionamentos e proposições por parte de movimentos e organizações sociais, grupos étnicos e comunidades que,

legitimamente, manifestam sua oposição a projetos de desenvolvimento que embutem irremediáveis impactos ambientais, sociais e territoriais nas localidades onde são implementados.

Esta publicação busca suprir duas das principais lacunas existentes no debate público sobre o BNDES. A primeira delas refere-se à necessidade de produção e atualização de conhecimento técnico acerca dos impactos socioambientais e violações de direitos humanos verificados em projetos e empreendimentos financiados pelo banco. A escassez de estudos sistematizados nessa seara é uma consequência direta do déficit de transparência que ainda persiste sobre as informações de natureza socioambiental no âmbito das atividades do banco. Nesse sentido, os trabalhos desta coletânea trazem como diferencial um corpo de proposições construídas a partir de rigorosos estudos de caso e análises da implementação concreta dos projetos de desenvolvimentos apoiados pelo BNDES. Isso só é possível em virtude do profundo conhecimento que as organizações possuem sobre os efeitos reais dos empreendimentos financiados pelo banco nas vidas de indivíduos, populações e grupos impactados, uma vez que muitas delas estão diretamente no território, ouvindo e aprendendo diariamente com as vítimas sobre as mudanças, muitas irreversíveis, que tiveram de experimentar com a chegada dos projetos.

A segunda lacuna que este livro busca preencher consiste na necessidade de mapear conexões mediatas e imediatas

entre fenômenos mais amplos que concorrem para que o financiamento do BNDES esteja sendo canalizado para projetos geradores de expressivo passivo socioambiental e, em várias dimensões, insustentáveis. Fenômenos estes que variam desde desafios em nível doméstico – como a fragilização institucional de órgãos responsáveis pelo cumprimento da legislação socioambiental e de direitos humanos –, passando por questões regionais – como a institucionalidade da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) –, chegando-se até mesmo às transformações em nível global, a exemplo do acirramento da concorrência entre provedores de financiamento do desenvolvimento, em razão da criação de novas agências multilaterais (como o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS<sup>1</sup>) e emergência de atores nacionais e regionais, como os Bancos Nacionais de Desenvolvimento (BND) dos países dos BRICS.

Este livro está dividido em duas partes. Na primeira, projeta-se a discussão sobre o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES contra uma série de planos de fundo políticos, socioeconômicos e institucionais que, em maior ou menor grau, facilitam a compreensão dos desafios a serem superados para que tenhamos uma Política mais protetora de direitos fundamentais e do meio ambiente. Essa primeira parte, composta pelos quatro artigos iniciais, traz um mapeamento de tendências

<sup>1</sup> BRICS é o acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

político-normativas e transformações geopolíticas relevantes em nível regional e global, em um esforço de encontrar canais de transmissão entre elas e o debate sobre a Política Socioambiental do BNDES. São abordados temas diversos, tais como a incerteza sobre o futuro das salvaguardas dos bancos multilaterais de desenvolvimento; a relação entre as estratégias de investimento do BNDES e as políticas do Estado brasileiro para a integração regional; e as similaridades e discrepâncias no *modus operandi* dos bancos de desenvolvimento dos países dos BRICS.

No texto que abre a publicação, *A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e os desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES*, Caio Borges (Conectas) faz uma leitura da paisagem atual do financiamento do desenvolvimento no que tange à sua capacidade de incorporar e dar efetividade a regras de proteção ao meio ambiente e à pessoa humana. No artigo, são resgatadas as motivações e pressões políticas que levaram agências internacionais como o Banco Mundial a instituírem requisitos socioambientais próprios para a concessão de empréstimos, assim como as dificuldades atuais para a aplicação desses critérios frente às mudanças nos instrumentos de financiamento nas últimas décadas e às críticas recebidas pelos diversos atores, seja por sua “rigidez” excessiva ou pela sua incapacidade de barrar projetos danosos.

Esse balanço das virtudes e fracassos das tradicionais salvaguardas é fundamental neste momento em que a sociedade civil brasileira e dos demais países dos BRICS não somente buscam fortalecer as políticas socioambientais dos bancos de desenvolvimento de seus respectivos países como também se deparam com o desafio de propor desenhos de governança inovadores para o NBD e o *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), já que os países-fundadores rejeitam seguir fórmulas tradicionais usadas por bancos multilaterais já existentes. Uma alternativa apontada é o aproveitamento parcial do modelo tradicional das salvaguardas para dotar a PRSA do BNDES de critérios mais claros e transparentes, passíveis de avaliação pelo público externo quanto ao seu desempenho, além de possibilitar espaços de consulta para sua atualização periódica e mecanismos de denúncias em caso de descumprimento.

No segundo artigo desta publicação, *Os Bancos de Desenvolvimento dos países do BRICS: políticas socioambientais e de salvaguardas*, Iderley Colombini (Ibase) realiza um estudo comparado dos bancos nacionais de desenvolvimento dos cinco países que compõem os BRICS. A análise comparativa abrange as principais estratégias de investimentos, aspectos de governança corporativa, dados econômico-financeiros e as políticas e procedimentos de avaliação e gestão de impactos socioambientais. Apesar das diferenças entre as instituições de fomento dos cinco países, há padrões que se repetem, e uma caracte-



terística central os une: são todos agentes financeiros de modelos de desenvolvimento adotados por países que tiveram uma inserção periférica no processo de acumulação de capitais, modelos estes cujo custo implícito – e, infelizmente, socialmente pouco questionado – é a degradação ambiental e violações de direitos.

Consolidados em seus países de origem como provedores por excelência de crédito de longo prazo e para setores econômicos fundamentais para as políticas governamentais, os bancos de desenvolvimento dos BRICS também convergem no sentido de um paulatino incremento de sua atuação internacional, com um aumento da taxa de investimentos estrangeiros realizado tanto nos países vizinhos quanto em regiões mais distantes, assegurando uma área maior de influência. Nessa forma de atuação, o modelo adotado é muito próximo ao que os bancos realizam localmente, com grande destaque para os investimentos de grandes obras de infraestrutura e para grandes empresas exportadoras.

A dimensão extraterritorial das operações dos bancos nacionais de desenvolvimento dos BRICS e de outros emergentes é fonte de oportunidades e desafios para os que buscam um aprimoramento dos padrões socioambientais do financiamento do desenvolvimento. A experiência do BNDES demonstra que há espaço para o aperfeiçoamento dos procedimentos de *due diligence* socioambiental e em direitos humanos nos investimentos externos, uma vez que os atuais controles não captam todos os potenciais riscos e impactos sobre

as comunidades. Por outro lado, a barreira da falta de informação nos negócios internacionais ainda é uma realidade, e infelizmente muitos se posicionam de maneira favorável à opacidade dessas operações alegando fatores concorrenciais, ainda que falte consistência e embasamento empírico para apoiar a afirmação de que o segredo é condição para a conquista de novos mercados.

No artigo intitulado “PAQUIRSA”: *O papel do Brasil na América Latina e a relação PAC/IIRSA*, César Gamboa e Francisco Rivasplata (DAR – Peru) desvendam a relação simbiótica entre a IIRSA e o Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC), no que concerne à complementariedade das duas iniciativas para o fortalecimento das empresas brasileiras na região e ao papel decisivo do BNDES e de outros bancos públicos em financiar empreendimentos que violam direitos no contexto de um enfraquecimento do aparato normativo socioambiental dos países da região. Após uma breve descrição das iniciativas de integração regional capitaneadas pelo Brasil, desde a era do regime militar até os recentes governos de Lula e Dilma, o texto elenca algumas das motivações políticas e econômicas por trás dos discursos de integração regional, que na atualidade está baseada em três pilares: 1) Necessidade de escoamento da produção; 2) Participação das empresas brasileiras; e 3) Financiamento do BNDES.

A análise de Gamboa e Rivasplata vem em boa hora na medida em que o debate em torno do protagonismo regional

do Brasil e suas possíveis tendências “imperialistas” (ou “subimperialistas”) ganha cada vez mais lugar no senso comum. Vê-se que as formas de avanço de influência estão envoltas por dinâmicas complexas e multicêntricas que compreendem decisões nacionais com impactos regionais, acordos bilaterais e negociações multilaterais, sem que haja um sentido unidirecional entre todas essas configurações político-institucionais.

No último artigo da Parte I deste livro, *As prioridades do BNDES: financiamento para o desenvolvimento?*, Maria Elena Rodriguez e Gerardo Vera (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase) situam os investimentos do BNDES no contexto da trajetória econômica brasileira da última década, enfatizando quais têm sido as áreas prioritárias para o banco. A partir de uma análise detalhada dos investimentos do BNDES em três setores estratégicos – infraestrutura, logística e energia – o artigo busca responder a uma pergunta-chave: O quanto os investimentos do BNDES contribuem para um desenvolvimento social, humano e verdadeiramente sustentável, e não apenas para o crescimento econômico? As evidências apontam para uma realidade já diagnosticada no texto anterior: a de que os investimentos em rodovias, ferrovias, portos e outras obras de infraestrutura voltam-se precipuamente para o escoamento de matérias-primas para mercados globais, como o asiático, sob os auspícios de uma autêntica divisão internacional do trabalho.

Como política de exportação é uma política pública, seus potenciais efeitos

redistributivos nocivos são sentidos nas áreas que ficam negligenciadas pelo subsídio oficial via bancos públicos. Por isso que o modelo vigente é criticado por não favorecer o comércio e investimento intrarregional nem reduzir as desigualdades inter-regionais dentro do próprio país.

A Parte II desta publicação, composta pelos três últimos artigos, está dedicada à PRSA do BNDES, seus respectivos instrumentos de governança e gestão, bem como outras políticas do banco para o gerenciamento de riscos e impactos socioambientais, a exemplo da Política do Entorno e de Vanguarda Ambiental. Todos buscam auferir a efetividade da PRSA do BNDES em face de seus impactos reais sobre grupos e populações diretamente afetados e ecossistemas locais.

Em *A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES: situação atual e necessidade de revisão*, Biviany Rojas (Instituto Socioambiental – ISA), Brent Milikan (International Rivers – IR) e Silvia Santana (Ecologia e Ação – ECOA) avaliam a efetividade da PRSA sob os aspectos fundamentais da transparência, participação cidadã, pleno respeito aos direitos humanos, valorização da diversidade cultural e sustentabilidade ambiental. Os estudos de casos que subsidiaram as análises cobrem uma variedade de projetos em biomas como a Amazônia e o Cerrado brasileiro. Ao se olhar o ciclo do projeto do BNDES, desde a fase de consulta prévia até o último desembolso, uma série de falhas são percebidas. De maneira não exaustiva, podem-se mencionar: o BNDES não atrela

desembolsos à observância do cumprimento das condicionantes ambientais; há falta de transparência no escopo do trabalho da auditoria independente socioambiental; a PRSA não contempla efeitos sinérgicos e cumulativos sobre bacias e territórios; há uma ausência de diálogo entre o banco e as comunidades que serão diretamente afetadas (povos ribeirinhos, indígenas, quilombolas etc.); a Cláusula Social é insuficiente para proteger a gama de direitos humanos potencialmente afetados pelas atividades do BNDES.

A profunda análise crítica trazida pelo artigo de Rojas, Milikan e Santana acaba por se constituir uma poderosa ferramenta para que o BNDES compreenda lacunas em sua PRSA que, se sanadas, podem auxiliar o banco a reduzir riscos de imagem e legais próprios, com a consequência desejável e benéfica de minimizar os impactos adversos ao meio ambiente e às comunidades locais. De fato, é premente que o BNDES admita que a instituição enfrenta pressões cada vez maiores para que seja reconhecida, no judiciário, sua corresponsabilidade pela ausência de cumprimento do dever de diligência socioambiental esperado de uma instituição financeira. A insegurança jurídica acerca do seu grau de responsabilidade por danos socioambientais e violações de direitos humanos sem dúvidas é prejudicial para o desenvolvimento brasileiro. Por isso, a aplicação efetiva e concreta de suas próprias diretrizes socioambientais e a criação de regras mais claras, mediante processos participativos, é fundamental

para que ele cumpra com sua missão de desenvolver o país em suas dimensões econômica, social e humana.

Quando instado a se pronunciar sobre as fragilidades de sua PRSA, é comum que o BNDES invoque uma visão rígida da divisão de competências existentes entre os diferentes órgãos da Administração Pública, numa tentativa de reequilibrar as expectativas e enfatizar que muitos dos problemas apontados escapam ao refúgio do banco. Para enfrentar essa questão, Alessandra Cardoso, Iara Pietricovsky e Nathalie Beghin (Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc), no artigo *Política socioambiental do BNDES: da saída pela tangente à busca de soluções compartilhadas*, situam a PRSA do BNDES no contexto mais amplo das lacunas do processo de licenciamento ambiental no Brasil, sugerindo que um caminho para a elevação de seu patamar poderia estar vinculado a uma mudança de práticas e de postura do conjunto dos órgãos públicos envolvidos na realização de grandes obras, desde o federal até o local.

Mas suas conclusões não levam a uma automática isenção de responsabilidades e obrigações por parte do BNDES. Pelo contrário, diante das alternativas de aprimoramento disponíveis, muitas das quais propostas pela sociedade civil ao longo de 2014 no âmbito do Fórum de Diálogo BNDES-Sociedade Civil (abordadas no primeiro artigo), resta evidente que a abordagem formalista do banco não se sustenta e que, a despeito de todos os limites, existe um espaço considerável de avanço na sua Política Socioambiental, a começar pela

transparência. O fato é que a resposta do BNDES para o enfraquecimento da rede de proteção socioambiental brasileira, como mostra o texto, tem sido focada em “saídas pela tangente”, que ficam aquém do papel que o banco poderia desempenhar junto ao poder público para que o preço do desenvolvimento não seja a violação de direitos humanos arduamente conquistados.

O artigo que encerra a presente coletânea, *A Política de Atuação no Entorno de Projetos do BNDES: no entorno dos problemas e das soluções*, de autoria de Alessandra Cardoso (Inesc), aprofunda a compreensão de uma das “saídas pela tangente” apontadas no texto anterior (a outra é a Política de Vanguarda Ambiental). A Política de Atuação no Entorno (PAE) consiste em uma amálgama de diretrizes e linhas de crédito destinadas para ações de mitigação do empreendimento. Entre as linhas de apoio estão a de Investimento Social Empresarial (ISE), o Fundo Social (FS) e o Fundo de Estruturação de Projetos (FEP). A análise empreendida no artigo, baseada em estudos de caso, deixa entrever que a PAE do BNDES reproduz a lógica compensatória e mitigadora do licenciamento e padece de falhas que acometem outros instrumentos de gestão socioambiental do banco, tais como a falta de transparência na alocação dos recursos e no progresso da execução dos projetos. Em suma, por não ir “além” do que o licenciamento faz e não abordar a responsabilidade social dos beneficiários com base em um enfoque de direitos humanos, a PAE entrega resultados limitados.

Importante destacar que este livro é fruto de um processo de construção coletiva de conhecimento cujas raízes remontam pelo menos à década de 90, quando a sociedade civil brasileira começou a se articular em redes para monitorar os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD), mas que ganhou novos ares a partir de 2013, quando organizações brasileiras e da região (América Latina) iniciaram um ciclo de oficinas e seminários objetivando o compartilhamento de informações e a definição de novas estratégias de incidência.

As ideias e conclusões aqui expressas foram sendo refinadas ao longo do ano de 2014, quando as organizações que subscrevem os textos desta obra e várias outras foram instadas a adotar métodos colaborativos de construção de conhecimento para subsidiar suas posições no Fórum de Diálogo BNDES-Sociedade Civil, cujos contornos podem ser melhor compreendidos ao longo da publicação.

Desta maneira, os textos desta coletânea, embora permaneçam sob inteira responsabilidade de seus autores, possuem uma autoria mediata coletiva e indeterminada, sendo, assim, um patrimônio comum de todos os atores engajados nos processos de articulação e diálogo entre o BNDES e a sociedade civil.

Desejamos uma boa leitura!



Parte 1

# O BNDES NO MUNDO DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

## CAPÍTULO 1

# A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e os desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES

*Caio de Souza Borges<sup>1</sup>*

*Conectas Direitos Humanos*

---

<sup>1</sup> Advogado do Projeto “Empresas e Direitos Humanos”, na Conectas Direitos Humanos (São Paulo/SP). Pesquisador do Grupo de Empresas e Direitos Humanos da FGV Direito SP. Professor do Master em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas da de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP). Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP.

## 1. Introdução

Este artigo possui duplo objetivo. O primeiro é o de situar o debate sobre o fortalecimento da Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – suas diretrizes, princípios, objetivos e ferramentas de implementação – dentro de um fenômeno mais amplo de transformações significativas no desenho e no funcionamento do aparato normativo empregado por Instituições de Financiamento do Desenvolvimento (IFD)<sup>2</sup> para resguardar, proteger e promover direitos fundamentais e um meio ambiente saudável. O segundo objetivo, de caráter normativo, é o de delinear uma proposta abrangente para a promoção de avanços na PRSA a partir da análise das virtudes e limitações das tendências mapeadas e com base no conhecimento acumulado pela sociedade civil na esteira de um processo de pesquisas e de diálogo com o Banco.

As recentes mudanças normativas relacionadas à questão socioambiental e de direitos humanos no âmbito das IFDs podem ser compreendidas como um reflexo de transformações institucionais nos atores tradicionais somadas à, e influenciadas pela, (re-)emergência de discursos políticos com olhares peculiares sobre a relação entre o financiamento do desenvolvimento, a sustentabilidade e a proteção de direitos fundamentais. A ascensão de novos atores e de novas instituições e a consequente reordenação dos

<sup>2</sup> Para fins deste artigo, as instituições de financiamento do desenvolvimento, ou IFDs, compreendem uma variedade de entidades de financiamento que possuem um mandato para a promoção do desenvolvimento, em suas várias dimensões (econômica, social, humana etc.). As IFDs adotam diferentes modelos de negócios e contam com diferentes instrumentos de financiamento, razão pela qual se subdividem em diversas espécies, como bancos de desenvolvimento nacionais (ex.: BNDES, Banco de Desenvolvimento da China) e multilaterais (tanto globais, como o Banco Mundial, como regionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Africano de Desenvolvimento); agências de crédito à exportação (ex.: Export-Import Bank of the United States); agências de microcrédito etc. Estudos sobre as IFDs destacam alguns critérios que as diferenciam das instituições financeiras “meramente” comerciais, como a provisão de capital de longo prazo para projetos de alto risco; a atuação em nichos usualmente “negligenciados” por outras instituições financeiras, mas que carregam externalidades sociais positivas; a avaliação do retorno dos investimentos a partir de métricas não exclusivamente econômico-financeiras corporativas, mas também tendo em vista “metas” ou “objetivos” de desenvolvimento, entre outros. Para um estudo sobre bancos de desenvolvimento, ver: Banco Mundial (2012).

fluxos financeiros que dão corpo ao financiamento do desenvolvimento têm acelerado alterações na governança entre as IFDs, seus clientes (públicos e privados) e demais partes interessadas, como comunidades diretamente impactadas e a sociedade como um todo.

Porém, como fenômenos globais ou isolados do contexto brasileiro podem influenciar o debate sobre o aprimoramento da PRSA do BNDES e quais as oportunidades e desafios que exurgem dessa possível interação? Diversos argumentos podem ser elencados, e não se pretende esgotá-los.

Em primeiro lugar, está o sempre aludido fator “concorrencial”, segundo o qual a competição entre as fontes de financiamento – sejam elas globais, regionais, sub-regionais ou nacionais – por clientes e projetos estaria levando à supressão de supostos “entraves burocráticos” aos desembolsos (Currey, 2014), reduzindo o nível da proteção de direitos e do meio ambiente, ou flexibilizando a “obrigatoriedade” da observância de determinados requisitos normativos.

Esse acirramento concorrencial é frequentemente creditado à crescente importância e influência dos Bancos Nacionais de Desenvolvimento (BND) de alguns emergentes no apoio a projetos e políticas de desenvolvimento dentro e fora de seus países de origem<sup>3</sup>, além do surgimento de novos “players” multilaterais também a cargo dos emergentes, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), recém-criado pelos BRICS, e o Banco Asiático para Investimento em Infraestrutura (“BAII” ou “Asian Infrastructure Investment Bank”), capitaneado pela China. Por essa linha de análise, instituições tradicionais – bancos multilaterais como o Banco Mundial, agências bilaterais de países desenvolvidos etc. – estariam preocupadas em manter seus níveis de rentabilidade e sua influência política (e técnica) em um cenário cada vez mais competitivo. Tais disputas trariam consigo potenciais efeitos negativos sobre os critérios socioambientais e de direitos humanos para a concessão do apoio financeiro.

<sup>3</sup> Entre 2001 e 2011, os investimentos do BNDES a empreiteiras brasileiras no exterior cresceram 1185% (Ibase, 2013).

Especificamente no campo da “Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento” (CSSD), atores “não-tradicionais”, como Brasil, Índia, China, África do Sul, Turquia e Indonésia, têm alcançado níveis de visibilidade, influência, poderio econômico e capital político sem precedentes (Mawdsley, 2014). Tais potências emergentes, lastreadas em sua disponibilidade de capitais para investimentos em nichos considerados estratégicos (como infraestrutura e agricultura intensiva), estariam sendo bem-sucedidas em traduzir suas visões sobre a relação entre desenvolvimento, autonomia democrática e direitos humanos não apenas sobre as práticas e políticas de suas próprias instituições de cooperação, mas também estariam influenciado, ainda que indiretamente, os sistemas normativos de atores tradicionais da rede de financiamento do desenvolvimento e da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ADO ou “Official Development Assistance”)<sup>4</sup>.

Ainda, pode-se agregar ao rol de argumentos a ideia de que, como campo altamente especializado, repleto de technicalidades e de difícil incursão mesmo para grupos políticos atuantes em temas afins (justiça social, redução de desigualdades, questões de gênero etc.), o “financiamento do desenvolvimento” é um assunto cujos contornos ainda são em larga medida definidos por uma “comunidade epistêmica” coesa, capaz de influenciar fortemente os termos do debate. Essa comunidade, constituída por meio de redes informais de burocratas das IFDs, é marcada por interações interpessoais e interinstitucionais que facilitam a cooperação técnico-financeira e a formação de visões, aspirações e ideais políticos comuns<sup>5</sup>.

Estando plenamente inserido nessas redes, o BNDES tanto exerce influência como é influenciado pelos acontecimentos que estão redefinindo as posições dos vetores “financiamento do desenvolvimento” e “proteção de direitos humanos e do meio ambiente”. Assim, um olhar sobre acontecimentos relevantes que concorrem para aproximar ou afastar tais vetores pode iluminar os futuros caminhos a serem perfilados por aqueles comprometidos com uma Política Socioambiental mais efetiva, robusta e protetora de direitos por parte do BNDES.

Além desta introdução e da conclusão, este capítulo está dividido em mais três partes. Na próxima seção, retoma-se rapidamente o racional e o histórico da construção de normas pelas próprias IFDs para salvaguardar direitos fundamentais e o meio ambiente. Em seguida, é apresentado um panorama geral das principais transformações nos padrões de financiamento de IFDs influentes (notadamente o Banco Mundial) que têm repercutido

<sup>4</sup> Para uma definição de ODA, ver: <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>.

<sup>5</sup> Um exemplo de rede é a “International Development Finance Club”, composta por 20 instituições de financiamento do desenvolvimento presentes em mais de 40 países. Cf.: <https://www.idfc.org/>.

na redefinição do escopo, das hipóteses de incidência e na distribuição de responsabilidades pela aplicação de tais normas de cunho socioambiental. Nessa mesma seção, aborda-se, a título ilustrativo das tendências sobre o futuro das salvaguardas em instituições financeiras multilaterais, o processo de revisão de salvaguardas do Banco Mundial e as críticas suscitadas pela sociedade civil organizada, que enxerga o risco de retrocesso e diluição das regras protetoras dos direitos de comunidades afetadas e do meio ambiente. Uma vez delineadas as principais tendências no plano global, a quarta parte aborda os desafios jurídico-institucionais em nível doméstico, por meio da retomada das principais demandas da sociedade civil brasileira com relação à PRSA do BNDES neste momento mais recente de articulação política e diálogo direto com a instituição.

Os comentários finais buscam identificar, à luz dos elementos expostos em cada uma das partes anteriores, virtudes e limitações das tendências que estão redefinindo a relação entre financiamento do desenvolvimento e proteção de direitos humanos e do meio ambiente. Assim, espera-se que possam ser delineados parâmetros que guiem o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES com o propósito de que esta seja centrada na proteção dos direitos essenciais à dignidade da pessoa humana e em um desenvolvimento justo, sustentável e humano.

## 2. Proteção de direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: as tradicionais “salvaguardas”

A maioria das IFDs, tais como Bancos Nacionais de Desenvolvimento (BND), Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) e agências de crédito à exportação (ACE), possui regras, procedimentos e ferramentas de gestão cujo propósito é o de prevenir, mitigar e eliminar impactos negativos e, em certos casos, compensar indivíduos e grupos afetados por projetos e políticas voltadas para o desenvolvimento, especialmente os que priorizam a sua dimensão econômica e seu indicador mais conhecido, o crescimento econômico.

Tais normas e mecanismos são um reconhecimento de que, apesar de seu forte apelo político, social e valorativo, e até mesmo de sua consagração como objetivo prioritário de todo o sistema político-jurídico de uma nação<sup>6</sup>,

<sup>6</sup> De acordo com a Constituição Federal de 1988, constitui um dos objetivos fundamentais

o desenvolvimento é um processo complexo e multifacetado que, em seu mínimo, pressupõe a obrigação negativa de não violação de direitos e, idealmente, deve ter na promoção de direitos humanos e de um meio ambiente saudável e equilibrado seu objetivo central.

Pelo menos desde a década de 80, a fórmula amplamente adotada por IFDs, especialmente por BMDs, para a incorporação de variáveis socioambientais e de direitos humanos à sua missão e às suas atividades foi a construção de requisitos para a concessão de empréstimos atrelados à observância de normas socioambientais. Esses critérios foram evoluindo paulatinamente ao ponto de hoje constituírem, ao menos nos BMDs, um sofisticado e imbricado conjunto de requerimentos direcionados aos tomadores para que sejam realizadas avaliações de impactos, planos de ação e medidas compensatórias previamente, concomitantemente e mesmo após os desembolsos. Tais requisitos, normalmente insculpidos em políticas operacionais, são conhecidos no mundo do financiamento do desenvolvimento por “salvaguardas”.

De acordo com o *World Resources Institute* – WRI (2014, p. 16), salvaguardas podem ser definidas como “regras ou instituições que ajudem a garantir que investimentos respeitem mínimos padrões sociais, ambientais e de governança”<sup>7</sup>. As salvaguardas têm como função primordial garantir que os investimentos realizados por IFDs sejam realizados de maneira a equilibrar interesses econômicos, sociais e ambientais. Normalmente, elas consistem em requisitos dirigidos aos tomadores de empréstimos para que estes considerem os potenciais impactos negativos sobre pessoas e ecossistemas, ou para que adotem medidas a fim de minimizar e mitigar tais consequências negativas (WRI, 2014, p. 16).

O histórico da criação das salvaguardas das instituições financeiras multilaterais é bem documentado em diversos estudos, razão pela qual não será reproduzido aqui<sup>8</sup>. No geral, tais estudos são convergentes no sentido de apontar a sua criação como uma resposta às demandas da sociedade civil por maior prestação de contas, transparência e responsabilização das IFDs (e seus clientes) por danos socioambientais causados por projetos financiados, principalmente deslocamentos forçados de populações inteiras e impactos a ecossistemas. Alguns estudos apontam ainda as estratégias perfiladas por organizações da sociedade civil, especialmente de países ricos (isoladamente ou por meio de redes transnacionais), que teriam sido bem sucedidas em trabalhar em parceria com parlamentares sensíveis a questões ambientais

da República Federativa do Brasil “garantir o desenvolvimento nacional” (Art. 3º, II).

<sup>7</sup> Tradução livre. No original “We define “safeguard” as a rule or institution that helps ensure that investments meet minimum social, environmental, and governance standards”.

<sup>8</sup> Remete-se o leitor aos seguintes trabalhos: Pallas (2013) e Scholte & Schnabel (2002).

e de direitos humanos, forçando assim, por meio do uso de instrumentos do processo legislativo à sua disposição, reorientações políticas por parte dos BMDs (Lavelle, 2011).

Assim, na esteira das referidas pressões externas motivadas por financiamentos polêmicos, como a rodovia Transamazônica, no Brasil, ou a Usina Narmada, na Índia, o Banco Mundial, na década de 80, passou a condicionar seus empréstimos à observância, pelos países tomadores, de regras próprias para avaliação, enquadramento, planejamento e mensuração de resultados, deixando aos países parte da responsabilidade pelo monitoramento das medidas preventivas e mitigatórias. Logo em seguida, os demais BMDs – Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – adotaram parâmetros semelhantes, ainda que até hoje permaneçam variações entre eles no que diz respeito à extensão dos direitos protegidos, aos procedimentos necessários para liberação dos recursos e aos meios para contestação de financiamentos e formas de reparação.

Um aspecto essencial das tradicionais salvaguardas é que elas foram concebidas com o propósito de prevenirem e/ou mitigarem impactos adversos no contexto de projetos “autônomos” (“stand-alone”), como é o caso de financiamentos a usinas hidrelétricas, rodovias e plantas industriais (Borges & Waibich, 2014). No contexto em que foram pensadas, as salvaguardas adequavam-se às modalidades de financiamento que até então eram predominantes nos BMDs, notadamente o suporte a projetos de infraestrutura energética, urbana e social. Entretanto, à medida em que os BMDs passaram a se reposicionar, não mais como meros provedores de recursos para projetos isolados, mas como parceiros de países em desenvolvimento e principalmente como fornecedores de assistência técnica especializada para o “ajuste” de seus fundamentos econômicos, para o saneamento de deficiências na gestão pública e para a instauração de políticas baseadas no paradigma do “rule of law”, novas modalidades de financiamento foram progressivamente ocupando o lugar das antigas espécies na carteira de tais instituições.

Com a reorientação das estratégias de investimento das IFDs, novos desafios surgiram, e o papel das salvaguardas passou a ser questionado de diferentes maneiras.

### 3. Crise e reformulação: o futuro incerto das salvaguardas

As salvaguardas tradicionais tinham por intuito evitar a ocorrência de danos negativos ao meio ambiente e aos direitos humanos de grupos e comunidades diretamente afetados por projetos de desenvolvimento (“do no harm”). Sob a lógica dos direitos humanos, tal nível de proteção corresponde ao mínimo, pois apenas estabelece uma “obrigação negativa” aos atores envolvidos em projetos e programas de desenvolvimento – financiadores, tomadores de empréstimos e governos – consistente no dever de não causar um dano a terceiras partes, ou de agravar e aprofundar violações pré-existentes.

Como se afirmou anteriormente, as salvaguardas atualmente passam por uma “crise”, e sua gradual erosão como instrumento por excelência para proteção de direitos no contexto do desenvolvimento tem origem em pelo menos duas frentes.

De um lado, ao longo das últimas duas décadas, o padrão de financiamento das IFDs, especialmente dos BMDs, tem sofrido profundas alterações. Estes passaram a apoiar políticas em nível setorial (ex.: redefinição da matriz energética de um país) e de caráter programático, cuja própria natureza dificulta a vinculação entre uma violação concreta e uma ação ou omissão dos atores envolvidos. Novas modalidades de empréstimos têm sido aventadas com o propósito de instrumentalizar o apoio dos BMDs a reformas administrativas, judiciais e da gestão pública dos governos-clientes, e para cada uma delas as salvaguardas podem ser dispensadas parcial ou integralmente. No Banco Mundial e, com algumas variações, em quase todos os demais BMDs, as modalidades de financiamentos que se sujeitam a esse regime mais “flexível” com relação à aplicação das salvaguardas são principalmente as seguintes:

- os empréstimos para políticas de desenvolvimento (no Banco Mundial batizados de “Development Policy Loans”);
- os programas orientados para resultados (o mais conhecido é o “Program for Results”, do Banco Mundial); e
- as parcerias público-privadas (PPPs).

Para cada uma delas, quando não dispensadas por completo, as salvaguardas incidem apenas parcialmente, em um ou outro estágio do ciclo do projeto, que pode ser subdividido em I) avaliação prévia, II) planejamento, III) execução e IV) monitoramento. Além disso, em cada uma das modalida-

des há uma distribuição específica de responsabilidades entre financiador e tomador. Essa “divisão de tarefas”, na atualidade, tende cada vez mais a delegar ao mutuário responsabilidades pela prevenção, mitigação e compensação pelos impactos. Essa delegação em parte pode ser creditada ao crescente apelo, por toda a comunidade do desenvolvimento, por maior uso dos “sistemas domésticos” dos países receptores, alicerçado na ideia de que uma efetiva criação de capacidades institucionais requer dos provedores uma postura mais deferente para com os arranjos jurídico-institucionais e políticos locais (OCDE, 2006b).

A tabela a seguir traz uma comparação entre as obrigações e responsabilidades do financiador e tomador nas diferentes modalidades de apoio financeiro ofertadas pelo Banco Mundial no caso das PPPs, pela Cooperação Financeira Internacional (IFC ou *International Finance Corporation*).



**Quadro I – Responsabilidades do financiador e tomador pela aplicação das salvaguardas (Banco Mundial e IFC)**

RESPONSABILIDADE financiador e/ou tomador	FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS SALVAGUARDAS				
	Avaliação de impactos	Planos de Ação	Implementação / Gestão	Monitoramento	Mecanismos para reparação
<b>Uso de “sistemas domésticos” (SD)</b>	Tomador faz avaliações, se Banco avalia que o SD é equivalente ao seu próprio sistema de salvaguardas	Se SD for “inferior”, Banco elabora planos. Salvaguardas podem ser aplicadas para alguns direitos (ex: reassentamento involuntário)	Responsabilidade do tomador	Idêntico ao sistema “tradicional”. Banco avalia se tomador está implementando leis em conformidade com “princípios” pré-estabelecidos	Igual ao sistema “tradicional”
<b>Sistema “tradicional”</b>	Banco realiza a categorização (A, B ou C), e tomador faz avaliação de impactos seguindo as diretrizes contidas nas salvaguardas	Tomador elabora planos, mas o Banco faz revisão para averiguar aderência às salvaguardas	Responsabilidade primária é do tomador. Banco presta assessoramento e consultoria	Ambos, mas principalmente tomador. Banco usa diversas formas, como revisão de relatórios e visitas	Ambos, mas principalmente do tomador. Banco possui mecanismo de reclamações
<b>Programa de Resultados</b>	Tomador faz avaliações dos “subprojetos”. Banco avalia sistema doméstico de salvaguardas (leis, institutos etc.)	Ambos. São fixados indicadores e “covenants” (cláusulas contratuais)	Tomador	Ambos, mas principalmente tomador. Banco faz avaliações periódicas do programa como um todo	Igual ao sistema “tradicional”
<b>Apoio a Políticas de Desenvolvimento (DPL)</b>	Primordialmente do tomador. Banco apenas avalia se apoio a políticas poderá resultar em significativos impactos socioambientais, por meio de <i>due diligence</i>	Tomador. Banco exige que o documento do programa contenha medidas para enfrentar as lacunas e problemas identificados	Tomador	Ambos, mas principalmente do tomador. Monitoramento é feito com base em indicadores previamente fixados	Ambos, mas principalmente do tomador. Banco auxilia tomador na resolução de conflitos.
<b>PPPs</b>	Tomador, de acordo com as diretrizes estabelecidas nos “Padrões de Desempenho”.	Tomador. Banco pode requerer ajustes	Tomador	Tomador	Ambos. Partes afetadas podem recorrer ao CAO (Compliance Advisor/Ombudsman)

Fonte: Elaborado com base em WRI (2014).

Por outro lado, o debate internacional sobre os impactos das políticas e programas de desenvolvimento sobre os direitos humanos passou a ser um item importante da agenda de organismos multilaterais e fóruns internacionais. Instrumentos como a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Assembleia-Geral em 1986, conceberam um novo significado ao desenvolvimento, alçando a pessoa humana ao centro do processo e proclamando o seu direito inalienável à participação no processo de tomada de decisões que influenciam o desenvolvimento<sup>9</sup>. Surgiu, assim, o conceito de “desenvolvimento com enfoque em direitos humanos” (“rights-based approach to development”). O desenvolvimento com enfoque em direitos humanos, segundo Flávia Piovesan (2006), compreende três dimensões: i) justiça social; ii) participação e *accountability*; e iii) programas e políticas nacionais e cooperação internacional.

Embora as reflexões teóricas sobre o desenvolvimento com enfoque em direitos humanos tenham sido profícuas em assinalar os princípios que devem pautar a concretização do direito ao desenvolvimento – igualdade, não-discriminação, participação, *accountability* e transparência – as práticas institucionais ainda diferem drasticamente. Assim que alguns organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), por meio de seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, têm realizado estudos com a finalidade de averiguar a incorporação dos direitos humanos às políticas e práticas de assistência ao desenvolvimento e analisar as experiências de agências bilaterais e multilaterais (OCDE, 2006a). Os relatórios mostram que, por meio de diversas práticas e estratégias, os “doadores” (“donors”) e financiadores têm realizado esforços para incorporar os direitos humanos às suas atividades, seja por meio de experimentações, como o uso de projetos-piloto, até uma completa reorientação para declarar como missão institucional a proteção e promoção de direitos humanos<sup>10</sup>.

Como anota Piovesan<sup>11</sup>, o desenvolvimento com enfoque em direitos humanos permitiu uma “ressignificação” do direito ao desenvolvimento sobre bases mais humanas. Isso permitiu a alguns grupos de defesa de direitos humanos, e mesmo entidades cuja missão é o desenvolvimento

9 Segundo o artigo 2º, § 3º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, “Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes”.

10 Entre os “doadores” que adotaram a abordagem do “desenvolvimento com enfoque em direitos humanos” estão agências do governo inglês, do governo australiano, do governo suíço, do governo norueguês e também organizações não-governamentais internacionais, como Action Aid, Danish Church Aid, Oxfam, Save the Children e Care (Feitosa & Franco, 2010).

11 Em prefácio à publicação da Conectas Direitos Humanos (2014).

(pela erradicação da pobreza, redução das desigualdades, justiça ambiental ou outro objetivo mais explícito), questionarem o alcance restritivo das salvaguardas. Tais grupos passaram a denunciar que, em sua essência, as referidas salvaguardas não visam “promover” direitos no contexto do desenvolvimento, mas apenas prevenir e minimizar a ocorrência de violações em projetos e políticas cujas decisões são tomadas em circunstâncias muitas vezes alheias ao respeito de direitos básicos<sup>12</sup>, como o do consentimento livre, prévio e informado<sup>13</sup>.

As limitações das salvaguardas não significam, contudo, que os grupos que militam em defesa de direitos humanos e do meio ambiente as considerem desimportantes ou completamente inócuas para a garantia de um processo de desenvolvimento mais justo, igualitário e sustentável. Apesar das críticas quanto à seletividade das salvaguardas em proteger alguns direitos em detrimento de outros, ou de sua interpretação restritiva acerca das obrigações que tais direitos impõem a atores governamentais e privados, há o reconhecimento de que elas contêm requisitos materiais e procedimentais que permitem às comunidades diretamente afetadas serem ouvidas ao longo do ciclo do projeto. Em situações de fragilidade institucional de um determinado país que imponha barreiras à vocalização de demandas por parte de segmentos marginalizados e vulneráveis, as salvaguardas funcionam, *de facto*, como única alternativa para a proteção de direitos em projetos de desenvolvimento.

Na verdade, apesar das críticas da sociedade civil, uma maior resistência às salvaguardas parece mesmo vir dos próprios mutuários – governos e empreendedores privados – e de alguns departamentos internos às próprias IFDs. As críticas às salvaguardas variam, então, de acordo com os interesses e os valores em disputa.

Para os países receptores, especialmente os do chamado “Sul Global”, as salvaguardas são usualmente percebidas como mais um dentre vários instrumentos impostos por instituições financeiras multilaterais que, agindo como prepostos de países ricos, buscariam coagi-los a implementar os malfadados ajustes estruturais, comuns nas décadas de 80 e 90 e normalmente concebidos sob paradigmas econômicos “ortodoxos”. Esses

<sup>12</sup> Conforme o World Resources Institute (2014, p. 18), “safeguards are minimum standards. They are the safety net to ensure that planned changes do not create unacceptable negative consequences. Safeguards are associated with the concept of “do no harm,” which is thought of as not making things worse than before the investment occurred”.

<sup>13</sup> Segundo o Artigo 6º, 1, da Convenção 169 da OIT (ratificada pelo Brasil pelo Decreto Nº 5.051, de 19 de abril de 2014), “Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”.

países alegam que as condicionantes atreladas aos empréstimos tolem sua “autonomia democrática”. Milita a favor desses países o persistente desequilíbrio entre o poder de voto de países ricos, de um lado, e emergentes e em desenvolvimento, de outro, nas principais instituições da governança econômica global, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que corrói sua legitimidade democrática perante os próprios membros e a sociedade global<sup>14</sup>.

Governos, empreendedores privados e mesmo algumas vezes dentro das próprias IFDs por vezes denunciam a “rigidez” das salvaguardas, cujos detalhados requerimentos exigiriam tanto das instituições como dos seus clientes elevados recursos humanos, materiais e tecnológicos para assegurar a conformidade. Segundo essa visão, as salvaguardas, ao invés de auxiliarem no desenvolvimento, funcionariam como um obstáculo, ao condicionar os recursos a uma série de exigências responsáveis, em último caso, por elevar o custo final dos empréstimos e dilatar excessivamente seus prazos, especialmente nas fases preparatórias dos projetos.

O processo de revisão das salvaguardas do Banco Mundial, sucintamente abordado a seguir, ilustra bem as tensões entre as diferentes visões sobre as salvaguardas.

### 3.1. Avanço ou retrocesso? O processo de revisão das salvaguardas do Banco Mundial e as tensões entre desenvolvimento e direitos humanos<sup>15</sup>

Ao longo de 2014 e 2015, as salvaguardas ambientais e sociais do Banco Mundial passam por uma fase final de revisão, fruto de um processo iniciado em 2012. Organizações da sociedade civil e outras partes interessadas estão envolvidas no processo a fim de garantir que não haja o enfraquecimento das regras atuais a ponto de reduzir a capacidade do Banco Mundial de influenciar outras instituições, especialmente os provedores “bilaterais” e “multilaterais”, a adotarem critérios de direitos humanos em seus processos de concessão de empréstimos. Estes novos provedores incluem o NBD, o BAI e agências domésticas, como o BNDES e os bancos de desenvolvimento dos demais países dos BRICS.

<sup>14</sup> Um acordo para a reforma da distribuição de cotas das instituições financeiras multilaterais (Banco Mundial e FMI) encontra-se parado no Congresso dos EUA desde 2010.

<sup>15</sup> Esta seção foi parcialmente extraída do artigo: Borges & Waisbich, “Will the BRICS’ New Development Bank “Renew” Development Finance? A Human Rights-based Assessment” (no prelo).

Como apontado anteriormente, o processo de revisão das salvaguardas em curso no Banco Mundial ocorre em um contexto de mudanças nos padrões e estratégias de investimento da instituição. Essas mudanças estão gerando novos desafios para a aplicação de salvaguardas, que foram criadas com a intenção original de “não causar danos” (“do no harm”), no contexto de projetos autônomos. Ocorre que, como já mencionado anteriormente, na atualidade as IFDs apoiam muitas operações programáticas, tais como empréstimos para políticas de desenvolvimento (os “development policy loans”), empréstimos orientados para resultados de estratégias de investimento (o “Programa para Resultados”, no Banco Mundial), e as PPPs. Esses instrumentos de empréstimo podem ser integral ou parcialmente isentos da aplicação das tradicionais salvaguardas.

O processo de revisão das normas de proteção socioambiental do Banco Mundial tem evidenciado as diferentes visões sobre os meios adequados para atingir objetivos que parecem ser compartilhados pelos atores, como o desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a proteção e promoção dos direitos humanos.

Por um lado, o Banco Mundial vê as novas salvaguardas<sup>16</sup> como um marco coerente e apto a traçar uma distinção mais clara entre as obrigações do Banco e de seus mutuários, além de corrigir contradições existentes nas políticas atuais e atentar para questões emergentes nos campos ambiental e social, como mudanças climáticas e biossegurança (Banco Mundial, 2014).

Já as organizações da sociedade civil, por outro lado, têm enxergado o processo de revisão das salvaguardas como uma tentativa do Banco de “terceirizar” a responsabilidade pela sua implementação para os clientes sem a devida definição de critérios claros sobre a divisão do trabalho entre as duas partes. Sem responsabilidades claramente delimitadas, as novas salvaguardas poderiam levar a um enfraquecimento dos mecanismos de prestação de contas disponíveis para as comunidades afetadas, especialmente o órgão do responsável por averiguar a aderência do Banco às suas próprias regras no curso de planejamento e implementação de projetos, o Painel de Inspeção. Além disso, a sociedade civil tem denunciado a ausência de proteção a grupos vulneráveis já contemplados por normativos internacionais de direitos humanos, como pessoas com deficiência, e a proteção parcial a determinados grupos, como ilustra o caso dos padrões trabalhistas, que não alcançariam terceirizados e servidores públicos (Bank on Human Rights, 2014). Entidades de defesa do meio ambiente apontam, por sua vez, as limitações das salvaguardas propostas em lidar com mudanças climáticas, também na esteira da crítica mais geral de falta de clareza sobre a distribuição das responsabilidades (Angelucci, 2014).

<sup>16</sup> Previstas para serem lançadas em versão final até julho de 2015.

#### 4. Articulação e mobilização em nível nacional e regional: diálogo e propostas da sociedade civil para o fortalecimento da PRSA do BNDES<sup>17</sup>

A internalização de critérios ambientais para a concessão de financiamentos pelo BNDES remonta à década de 1970, mas foi apenas em 2010 que o Banco elaborou uma Política de Responsabilidade Socioambiental contemplando a análise social e ambiental de beneficiários e empreendimentos como um dos instrumentos para a implementação de sua responsabilidade social e ambiental. A criação da Política teria sido concebida como uma das contrapartidas constantes dos termos de um empréstimo no valor de US\$ 1,3 bilhões firmado entre o BNDES e o Banco Mundial no âmbito do Empréstimo Programático de Política para o Desenvolvimento em Gestão Ambiental Sustentável Brasileira (conhecido como “SEM DPL”, em referência à sigla em inglês de *Sustainable Environmental Management Development Policy Loan*)<sup>18</sup>.

A PRSA do BNDES tem como um de seus propósitos determinar os critérios socioambientais a serem considerados pelo Banco nas fases que antecedem a contratação dos financiamentos e nas etapas de execução das obras. Nessas etapas, o Banco realiza avaliações de risco socioambiental e impõe condicionantes para a prestação de suporte financeiro, além de monitorar os impactos dos empreendimentos.

De acordo com o BNDES, a Política Corporativa de Responsabilidade Social e Ambiental orienta a sua atuação na promoção da sustentabilidade. Segundo essa Política, Responsabilidade Social e Ambiental é “valorizar e garantir a integração das dimensões social e ambiental em sua estratégia, políticas, práticas e procedimentos, em todas as suas atividades e no relacionamento com seus diversos públicos”<sup>19</sup>. Segundo o BNDES, no âmbito

<sup>17</sup> Parte desta seção foi extraída de Conectas Direitos Humanos (2014).

<sup>18</sup> Em 1976, o BNDES celebrou um convênio com a Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o objetivo de implantar normas de controle de poluição industrial. Em 1986, o Banco fez uma parceria com o Banco Mundial para intercâmbio de experiências, resultando no Programa para Conservação do Meio Ambiente e apoio a projetos de controle ambiental em empresas brasileiras. Para um histórico da questão socioambiental no BNDES, cf. Conceição (2010).

<sup>19</sup> A PRSA do BNDES possui dez diretrizes relacionadas à atuação estratégica e operacional do Banco, seu relacionamento com as partes interessadas e seu papel de indução e promoção da sustentabilidade. Entre elas, pode-se destacar: (i) Fortalecer as políticas públicas associadas à sustentabilidade e responsabilidade social e ambiental; (ii) Fortalecer o trato da responsabilidade social e ambiental nos processos de planejamento, gestão e operacionais; (iii) Induzir e reconhecer as melhores práticas de responsabilidade social e ambiental em seus fornecedores, clientes, instituições financeiras credenciadas e demais parceiros, contribuindo para o avanço da sustentabilidade na sociedade brasileira; (iv) desenvolver e aperfeiçoar permanentemente metodologias e outros instrumentos de monitoramento e avaliação de impactos e resultados socioambientais gerados pelo próprio Banco e pelas atividades apoiadas financeiramente; (v) Desenvolver parcerias e compartilhar experiências

operacional essas diretrizes e princípios são traduzidos na forma de uma Política Socioambiental que detalha os procedimentos para identificar e tratar os aspectos e impactos sociais e ambientais dos projetos financiados, nas formas direta e indireta não automática, nas diferentes fases do processo de concessão do apoio financeiro. Um desses procedimentos é a “Análise socioambiental de projetos”, que compreende as fases de (I) Enquadramento, (II) Análise, Aprovação e Contratação e (III) Acompanhamento do projeto.

Apesar da existência da PRSA e dos mecanismos internos de avaliação e mensuração de impactos socioambientais, investigações conduzidas por organizações não governamentais e pelo Ministério Público têm evidenciado a existência de danos socioambientais e abusos de direitos humanos no âmbito de projetos financiados direta ou indiretamente pelo Banco.

Entre os exemplos de violações de direitos humanos que esses casos têm evidenciado estão as condições degradantes de trabalho no canteiro de obras do complexo das Usinas Santo Antônio e Jirau (Plataforma Dhesca, 2011), a falta de realização adequada da consulta livre, prévia e informada entre os povos indígenas afetados pela construção da UHE Belo Monte (Moraes, 2012) e os financiamentos a frigoríficos que compram gado oriundo de fazendas acusadas de contratação de mão de obra em condições análogas às de escravo no cerrado brasileiro (Repórter Brasil, 2011).

Denúncias de violações de direitos por empresas beneficiárias dos recursos do BNDES em empreendimentos fora do Brasil também têm se tornado mais frequentes. Em junho de 2014, o Ministério Público do Trabalho (MPT) ingressou com uma ação de indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 500 milhões contra a construtora Odebrecht após uma investigação ter demonstrado que foram encontrados trabalhadores em condições análogas às de escravo em suas obras em Angola. Segundo o MPT, havia evidências contratuais de que a Odebrecht paga as unidades que operam em Angola utilizando recursos oriundos do BNDES, porém, pela falta de transparência com relação a tais contratos, “não há qualquer registro público da concessão do financiamento: publicamente, ele não existe”<sup>20</sup>.

com outras organizações para a promoção da responsabilidade social e ambiental e o fortalecimento da transparência, do diálogo entre as partes interessadas e da participação cidadã na gestão pública; (vi) Adotar políticas de valorização dos empregados e promoção de seu desenvolvimento pessoal e profissional, com ênfase no compromisso social, ambiental e de respeito aos direitos humanos. Cf.: Portal BNDES Transparente – Responsabilidade Social e Ambiental. Disponível em: < [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Responsabilidade\\_Social\\_e\\_Ambiental/politica\\_de\\_responsabilidade.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/politica_de_responsabilidade.html)>. Último acesso em 10 mar. 2015.

<sup>20</sup> Segundo petição inicial da ação do MPT. Disponível em: [http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal\\_do\\_mpt/comunicacao/noticias/conteudo\\_noticia/lut/p/c/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN\\_E3cjA88QU1N3L7OgMC93l\\_2CbEdFAAovLRY!/?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/mpt/portal+do+mpt/comunicacao/noticias/](http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/comunicacao/noticias/conteudo_noticia/lut/p/c/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN_E3cjA88QU1N3L7OgMC93l_2CbEdFAAovLRY!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/mpt/portal+do+mpt/comunicacao/noticias/)

#### 4.1. A visão da sociedade civil sobre a PRSA do BNDES e as recomendações para seu fortalecimento

As críticas da sociedade civil ao formalismo da Política Socioambiental do BNDES, o qual permite ao Banco financiar projetos geradores de expressivo passivo socioambiental, remontam, pelo menos, a meados da primeira década dos anos 2000. Em documento sobre o “BNDES que temos” em contraponto ao “BNDES que queremos”, a Plataforma BNDES, uma coalizão de organizações e movimentos da sociedade civil, já diagnosticava que “os critérios socioambientais do Banco incidem apenas na fase da análise do crédito e se limitam à conformidade legal, ou seja, à existência de licenciamento ambiental” (Plataforma BNDES, 2007, p. 8). O documento recomendava que o Banco promovesse “uma reorientação da atual política ambiental que deve ser incorporada em todos os processos de decisão – do planejamento até a implementação dos projetos” (Plataforma BNDES, 2007, p. 8). Muito embora a Plataforma BNDES tenha logrado êxito em incrementar os níveis de transparência e acesso à informação do Banco, não foi possível obter avanços significativos na frente socioambiental.

Após um período de arrefecimento no diálogo entre o BNDES com a sociedade civil, um novo ciclo de interação entre a instituição e a sociedade foi reiniciado no final de 2013, quando foi instituído o “Fórum BNDES-Sociedade Civil”. Em sua primeira reunião, com representantes de diversos departamentos do Banco e de cerca de 20 organizações da sociedade civil, ficou estabelecido que, ao longo do ano seguinte (isto é, 2014), seriam debatidos três temas: (I) Transparência e Acesso à Informação, (II) Política Socioambiental e (III) Política Social. A metodologia das reuniões compreendia a realização de apresentações pelas partes, seguidas de uma discussão sobre as considerações e recomendações entregues pela sociedade civil previamente a cada encontro temático. Nas reuniões seguintes à que tratava de um determinado tema (como transparência, por exemplo), o BNDES apresentava as medidas adotadas e planos de ação elaborados com base nas propostas encaminhadas pela sociedade civil e também por influência de fatores externos ao Fórum de Diálogo.

Os insumos elaborados pela sociedade civil para as discussões temáticas foram preparados de maneira coletiva, em oficinas realizadas previamente a cada reunião. Esses materiais contaram com a contribuição significativa da sociedade civil de alguns dos países receptores de investimentos do BNDES na América Latina, especialmente do Chile, Bolívia, Colômbia, Equador, Argentina e Peru. A crescente presença de transnacionais

[grupo+odebrecht+e+processado+em+rs+500+milhoes](http://grupo+odebrecht+e+processado+em+rs+500+milhoes)>. Último acesso em 10 ago. 2014.

brasileiras, em larga medida operando por meio de linhas de crédito ofertadas pelo BNDES para a exportação de bens e serviços produzidos no Brasil, levou a sociedade civil desses países a se articular em redes, com o objetivo de entender o perfil do banco de desenvolvimento brasileiro e seus canais institucionais para diálogo e participação. Essas articulações visam, em último caso, perfilar estratégias e obter compromissos para conter abusos de direitos humanos verificados em obras como a rodovia TIPNIS, na Bolívia, que seria executada pela OAS com o financiamento do BNDES e onde houve a ameaça de expurgo dos indígenas de suas terras tradicionais<sup>21</sup>.

As ponderações e recomendações da sociedade civil para o aperfeiçoamento da PRSA do BNDES concentraram-se em quatro eixos<sup>22</sup>.

#### 4.1.1. Transparência e acesso à informação

O primeiro eixo é o da transparência e acesso à informação (transparência ativa e passiva). Com base em uma análise comparativa dos pedidos de acesso à informação realizados por algumas organizações da sociedade civil, pode-se perceber um padrão no uso de algumas exceções para a divulgação de informações previstas na Lei de Acesso à Informação (Lei N° 12.527/2011), especialmente o argumento do sigilo bancário e da necessidade de sistematização adicional de informações. Se no encontro temático sobre transparência a sociedade civil buscou sensibilizar o BNDES para a sua interpretação “expansiva” do alcance do sigilo bancário, nos debates sobre a PRSA foram apresentadas, além de dados referentes a violações existentes em alguns projetos monitorados pelas organizações, demandas concretas relativas à transparência em questões socioambientais. Entre outras, recomendou-se que o BNDES tornasse públicas as seguintes informações:

01. informações relativas aos aspectos socioambientais das operações financeiras e documentos básicos dos empreendimentos;

21 Segundo o BNDES, não houve desembolsos para o projeto, mas isso se deveu à ampla mobilização dos povos indígenas bolivianos habitantes no parque TIPNIS, que lograram a revisão do projeto pelo governo da Bolívia, desviando a rodovia de seus territórios. No novo projeto, a participação da transnacional brasileira foi descartada, e outras empresas assumiram o projeto. Para maiores detalhes sobre o caso, cf. DAR *et al.* (2014).

22 As propostas reproduzidas foram extraídas de “Documento-Síntese sobre a Política Socioambiental do BNDES”, ainda indisponível online. Uma versão anterior do documento, mais abrangente, pode ser encontrada na página web da Conectas Direitos Humanos, em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/4-POLITICA%20SOCIOAMBIENTALBNDES\\_FORUMDIALOGO%2014%20Maio.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/4-POLITICA%20SOCIOAMBIENTALBNDES_FORUMDIALOGO%2014%20Maio.pdf)>. Último acesso em 22 mar. 2015.

02. o componente de análise socioambiental dos relatórios de análise;
03. relatórios de acompanhamento produzidos pelo banco e relatórios de auditoria socioambiental independente; e
04. o processo ou método que o Banco utiliza para verificar que as empresas beneficiárias estão cumprindo efetivamente as normas socioambientais e de direitos humanos do país onde se desenvolve o projeto.

#### 4.1.2. Aderência aos mais altos padrões de proteção do meio ambiente e dos direitos humanos

O segundo eixo compreende a aderência da PRSA do BNDES aos mais altos padrões de proteção do meio ambiente e dos direitos humanos. Como empresa pública federal que opera com recursos quase que totalmente oriundos de receitas públicas, o BNDES está sujeito a um grau superior de responsabilidade pela proteção dos direitos humanos, conforme estabelecido no artigo 4° dos Princípios Orientadores da ONU para Empresas e Direitos Humanos<sup>23</sup>. Como braço do Estado que atua no domínio econômico, o BNDES tem seu regime jurídico-administrativo primordialmente adstrito às regras de direito privado. Entretanto, no tocante à proteção dos direitos humanos, o BNDES sujeita-se às regras de direito público, em razão da primazia conferida pelo ordenamento jurídico à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República brasileira<sup>24</sup> (Conectas Direitos Humanos, 2014).

Com base nesse racional ético-jurídico, a sociedade civil elaborou recomendações visando uma convergência das políticas e procedimentos operacionais do BNDES com as obrigações insculpidas nos instrumentos internacionais e na legislação doméstica de proteção ambiental e dos direitos humanos, a fim de lhes conferir efetividade também no âmbito do financiamento de projetos de desenvolvimento. Entre as propostas encaminhadas, pode-se mencionar:

23 “Os Estados devem adotar medidas adicionais de proteção contra as violações de direitos humanos cometidas por empresas de sua propriedade ou sob seu controle, ou que recebam significativos apoios e serviços de organismos estatais, tais como as agências oficiais de crédito à exportação e os organismos oficiais de seguros ou de garantia dos investimentos, exigindo, se for o caso, auditorias (*due diligence*) em matéria de direitos humanos” Conectas Direitos Humanos (2011).

24 “Art. 1° A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana” (CF/88).

01. a inclusão de um compromisso explícito, na PRSA e demais normas operacionais do Banco, de que o BNDES prestará suporte financeiro apenas a empresas e empreendimentos que respeitem plenamente a dignidade da pessoa humana e os direitos reconhecidos pelas normas nacionais e internacionais. Além disso, propôs-se que as normas do BNDES incorporem os principais elementos da “responsabilidade de respeitar” dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos<sup>25</sup>;
02. o desenvolvimento, pelo Banco, de procedimentos de verificação do cumprimento do direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado em projetos com potencial impacto a povos indígenas e outras populações tradicionais, conforme a Convenção 169 da OIT (ratificada pelo Brasil);
03. a adoção de mecanismos de triagem, desde o início do ciclo de projeto, para evitar a concessão de crédito a empreendimentos que conflitam com os direitos territoriais de povos indígenas e outras populações tradicionais, além da revisão do roteiro do procedimento interno de ‘consulta prévia’ do BNDES, que atualmente não contempla em nenhum momento tais direitos territoriais, e uma verificação in situ das condições declaradas pelo interessado;
04. a extensão dos critérios de direitos humanos a todas as modalidades de apoio (operações do tipo “project finance”, empréstimos ponte, operações indiretas, financiamentos à exportação (Exim), subscrição de valores mobiliários e quaisquer operações realizadas no mercado de capitais e aplicações sociais obrigatórias e linhas de investimento social empresarial para o “entorno”);
05. o estabelecimento de critérios de direitos humanos unificados e sistematizados para seus investimentos internacionais, para evitar a aplicação de um duplo padrão socioambiental para projetos financiados no Brasil e no exterior.

<sup>25</sup> Segundo o Princípio 15 dos Princípios Orientadores da ONU, empresas (públicas e privadas) devem ter políticas e procedimentos para cumprir com sua “responsabilidade de respeitar”, a saber: i) um compromisso explícito com a proteção integral dos direitos humanos reconhecidos pelas normas internacionais e pelo sistema jurídico brasileiro e ii) uma avaliação de riscos socioambientais calculada nos potenciais impactos adversos aos direitos humanos, com ferramentas de monitoramento eficazes e passíveis de serem testadas de maneira independente (Conectas Direitos Humanos, 2011).

#### 4.1.3. Acompanhamento dos projetos

O terceiro eixo engloba a adequação dos instrumentos da PRSA do BNDES para a consecução dos fins nela própria proclamados, com ênfase nas ferramentas de monitoramento dos projetos. Nesse ponto específico, o diálogo com o Banco mostrou que havia diversas oportunidades de aprimoramento.

A primeira está relacionada à adoção estratégica de ferramentas de análise e monitoramento pela acrescentar vírgula após socioambiental de instrumentos inovadores de planejamento territorial e setorial, capazes de abordar os impactos sinérgicos e cumulativos sobre o território. Nesse quesito, parece ser o entendimento do BNDES que esta reivindicação já estaria contemplada na sua Política do Entorno, de 2009, que, segundo o Banco, representou “um marco institucional da introdução do recorte territorial em suas estratégias operacionais, na medida em que intensifica a responsabilidade de suas ações sobre o território e busca otimizar a oportunidade de integração da atividade de apoio financeiro a projetos econômicos com a da atuação voltada ao desenvolvimento territorial sustentável” (Barbosa *et al.*, 2014, p. 261).

Em capítulo mais à frente, esta publicação traz uma reflexão sobre as limitações da referida Política do Entorno e de suas ferramentas de implementação. Tais limitações estariam principalmente relacionadas à sua íntima relação com o paradigma da “Responsabilidade Social Corporativa” (RSC), que também inspira os roteiros para consulta prévia do Banco a serem preenchidos pelos interessados em acessar suas linhas de crédito (Conectas Direitos Humanos, 2014). O método de avaliação de impactos pautado pela RSC pode conflitar com o conteúdo normativo dos direitos fundamentais, ao se valer de códigos de conduta corporativos ou de segmentos da indústria em desacordo com as leis e os tratados internacionais de direitos humanos. Assim, investimentos vultosos em infraestrutura “social” podem não gerar os resultados esperados, assim como não reverterem violações a direitos fundamentais. Conforme observado por Candotti (2014, p. 342), políticas com esta inspiração possuem natureza compensatória e “não promovem a “sustentabilidade” socioambiental”. Para Candotti, os “benefícios” propiciados pelas compensações, como postos de saúde, creches, postos de bombeiros, quadras de esportes, asfaltamentos de ruas etc. “têm pequena influência na efetiva recuperação dos ambientes degradados ou na erradicação da pobreza da região, ou sequer compensam a ausência crônica de serviços de saneamento, transporte, comunicação, educação, saúde etc.” (2014, p. 342).

A segunda oportunidade de avanço diz respeito à incorporação de variáveis que podem impactar diretamente na viabilidade econômica do empreendimento, mas não encontram ressonância clara nas políticas de avaliação de impactos e de monitoramento do BNDES. Entre elas estão (i) a análise dos efeitos da judicialização de conflitos sociais gerados ou agrava-

dos pelos empreendimentos e das sanções de cunho administrativo (como inclusão na “lista suja” do trabalho escravo); (ii) a análise das limitações dos tradicionais estudos de impactos ambientais conduzidos por empreendedores quanto à sua capacidade de dimensionar efeitos adversos aos direitos humanos e outros impactos socioambientais; e (iii) a contribuição dos projetos financiados para a redução de desigualdades regionais.

A terceira oportunidade identificada refere-se ao caráter formalista da avaliação de impactos do BNDES. Nesse ponto, requereu-se do Banco a revisão do seu entendimento sobre a ‘regularidade socioambiental’ dos empreendimentos financiados. Essencial, portanto, que os contratos de financiamento incorporem mecanismos de vinculação *pari-passu* dos desembolsos do empréstimo ao cumprimento da legislação e de ações e condicionantes socioambientais. Propôs-se, ainda, a adoção de processos robustos, transparentes e independentes de monitoramento de impactos de empreendimentos e produção de informação *in situ* sobre o cumprimento, pelos beneficiários, das condicionantes socioambientais.

#### 4.1.4. Participação e *accountability*

O quarto eixo diz respeito à participação e *accountability*. Neste tópico, o diagnóstico inicial foi o de que a atual configuração da PRSA do BNDES, calcada em diretrizes e compromissos genéricos sem os respectivos indicadores objetivos e concretos para a medição do seu progresso (ou a sua não divulgação), impõe uma série de obstáculos para os atores externos, como a sociedade civil e os órgãos de controle

Primeiro, porque dificulta a compreensão das formas pelas quais as informações repassadas pelos clientes e geradas pela própria instituição são convertidas em requerimentos operacionais e contratuais a serem observados pelo tomador para que haja a liberação dos recursos. Uma análise empírica empreendida pela sociedade civil sobre as condições fixadas nos contratos de financiamento e as ferramentas estabelecidas para o monitoramento das obrigações acordadas com os mutuários, constatou a ausência de uma lógica única aplicável aos projetos, mesmo entre aqueles classificados no mesmo nível de risco<sup>26</sup>. Os contratos de financiamento analisados pela sociedade civil exibiram uma grande variação no que diz respeito à legislação ambiental e às obrigações pela prevenção, monitoramento e implantação das condicionantes socioambientais. Mecanismos adicionais de salvaguarda, como a exigência de contratação de auditorias independentes especializadas

26 O BNDES classifica os projetos em categorias de risco – A, B ou C – em ordem decrescente de risco socioambiental.

em monitoramento de impactos socioambientais, também não foram adotadas uniformemente pelo BNDES nos financiamentos estudados. Antes de representar uma customização, a variação das ações de prevenção, redução e acompanhamento dos impactos evidencia seu caráter *ad hoc* e reativo aos problemas identificados após o início da execução da obra.

Segundo, a ausência de regras bem definidas torna extremamente difícil a realização de uma avaliação independente da eficácia dos mecanismos para a prevenção e mitigação de impactos<sup>27</sup>. Por fim, também prejudica a definição de responsabilidades em caso de violações a direitos fundamentais e danos ambientais, fomentando a judicialização dos empreendimentos, inclusive com uma crescente inserção do próprio BNDES no pólo passivo das demandas judiciais<sup>28</sup>.

O déficit de transparência e a não conformidade da Ouvidoria do Banco com parâmetros universais sobre mecanismos institucionais de reclamações (como os Princípios Orientadores da ONU) por sua vez, repercutem sobre sua legitimidade, credibilidade e sua capacidade efetiva de servir como um mecanismo de mediação de conflitos e/ou provisão de remédios efetivos.

Segundo Amartya Sen (2000), a participação política na tomada de decisões é parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento, noção esta insculpida no art. 2º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, pela qual “os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes”<sup>29</sup>.

O baixo nível de envolvimento das partes interessadas, não está

27 Nesse sentido, cf. acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre critérios e instrumentos empregados pelo BNDES para avaliação da efetividade das suas operações financeiras e do alcance das respectivas metas. Disponível em: < [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/018.693-2012-1%20-%20Anop%20BNDES.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/018.693-2012-1%20-%20Anop%20BNDES.pdf)>. Último acesso em 19 mar. 2015.

28 Em relação à Usina Hidroelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte), a Procuradoria da República do Pará (PR-PA) já ingressou com vinte e duas ações judiciais questionando diversos aspectos do projeto, como a irregularidade das licenças ambientais e a falta de uma consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas da região de acordo com os critérios da Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil. Em uma das ações, na qual a PR-PA sustenta a insuficiência da análise de impactos no Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), o atraso na realização de estudos complementares e a não previsão de impactos e compensações para população indígena na área de influência direta do empreendimento Belo Monte, o BNDES figura diretamente no polo passivo da ação. As ações estão disponíveis em: As ações estão disponíveis em: < <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/noticias/belo-monte-os-problemas-do-projeto-e-a-atuacao-do-mpf>>. Último acesso em 20 out. 2014.

29 Segundo Lijphart (1999, p. 260, *apud* Gomide & Pires, 2014), “Políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade”.

limitado aos projetos financiados pelo BNDES, mas constitui uma patologia presente nas mais diversas políticas de desenvolvimento implantadas desde a redemocratização do Estado brasileiro.

Gomide & Pires (2014), pesquisadores do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) analisaram oito políticas do Governo Federal<sup>30</sup> sob a ótica das “capacidades técnico-administrativas” e das “capacidades políticas”<sup>31</sup> do Estado para sua implementação. Capacidades políticas, na visão do estudo, estariam associadas “à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns” (Gomide & Pires, 2014, p. 14). Um maior nível de capacidade política seria uma função da presença e funcionamento efetivo de “canais de interlocução com a sociedade civil e com os agentes do sistema político-representativo nos processos de produção de políticas públicas” (Gomide & Pires, p. 15).

O exemplo usado para ilustrar uma política com baixo nível de capacidades políticas foi a Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM), empreendimento financiado majoritariamente por meio de recursos operados pelo BNDES. Para se chegar a esse resultado, o estudo levou em consideração, entre outros elementos, o alto nível de judicialização dos conflitos que permeiam a obra, as falhas das consultas realizadas ao longo do processo de licenciamento, a pouca influência dos mecanismos de participação social sobre as decisões dos órgãos executivos, a ausência de oitiva com comunidades indígenas, a incapacidade de processamento e conciliação de conflitos por meio da via congressual e os atrasos expressivos e sucessivos revezes, como interrupções no processo de licenciamento e as paralisações devido a greves de trabalhadores, além de manifestações e ações de protesto dos grupos afetados (Pires & Gomide, pp. 33-36).

Com base nos estudos de caso, os autores concluíram que:

*Nos casos de políticas que envolvem conflitos, foi possível perceber que baixos níveis de capacidade política podem vir a comprometer a execução dos produtos previstos. Quando o nível de conflito é elevado e a capacidade do arranjo*

30 Os casos estudados foram: Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF); o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM); as iniciativas de Revitalização da Indústria Naval (RIN); o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior (PBM); o Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

31 Segundo Gomes & Pires (2014, p. 19), “As capacidades políticas orientam-se pela: i) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); ii) existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e iii) atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos)”.

*de incluir atores e processar seus interesses é baixa, as tensões tenderão a ser canalizadas para outras vias, como a judicialização, as quais, por sua vez, podem vir a obstaculizar a execução das ações governamentais (Gomide & Pires, 2014, p. 58).*

Para o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e de *accountability* do BNDES, a sociedade civil recomendou ao Banco, entre outras medidas, que instaurasse um diálogo diversificado e participativo para a revisão de sua PRSA, nos termos da Resolução N° 4.327/2014 do Banco Central do Brasil (BC)<sup>32</sup>, e que procedesse à reformulação de sua Ouvidoria ou à criação de um novo mecanismo para garantir que queixas de populações atingidas ou ameaçadas por empreendimentos financiados pelo BNDES possam ser ouvidas e suas preocupações incorporadas à tomada de decisões. Para essa última medida, recomendou-se que o BNDES utilizasse como referência os Princípios 25 a 31 dos Princípios Orientadores da ONU, que estabelecem critérios mínimos de eficácia desse tipo de órgão, como a legitimidade, acessibilidade, previsibilidade, transparência e compatibilidade com direitos<sup>33</sup>.

## 5. Considerações finais

O arcabouço jurídico-institucional tradicional erigido pelas IFDs para enfrentar os desafios da sustentabilidade e da promoção dos direitos humanos está passando por uma fase de transformação sem precedentes. Novas concepções e abordagens para a incorporação das dimensões humana e ambiental ao financiamento do desenvolvimento emergem à medida em que as fórmulas tradicionais tendem ao declínio. Esse processo de reformulação de arranjos institucionais e normativos, como se viu, é permeado por intensos conflitos. Além disso, atravessa todos os níveis da governança desse campo especializado, desde o local/nacional, passando pelo regional até o global.

Apesar da velocidade com que o cenário do financiamento do desenvolvimento está se transformando, ainda persiste um alto grau de indefinição acerca das estratégias concretas a serem adotadas pelas IFDs recém-consti-

32 A Resolução N° 4.327/2014 do BC exigiu de todas as instituições financeiras autorizadas a operar no Brasil a criação ou atualização da PRSA. A norma estabeleceu que as instituições deveriam “estimular” a participação de partes interessadas. Estas seriam aquelas que, conforme o julgamento da instituição, podem ser afetadas por suas atividades.

33 Cf. Conectas Direitos Humanos (2011).



tuídas por países emergentes, como o BAI e o NBD<sup>34</sup>, assim como não se sabe ao certo como questões socioambientais e de direitos humanos serão incorporadas por novas estruturas arquitetadas no seio de atores tradicionais, como é o caso da plataforma “Global Infrastructure Facility” (“GIF”), liderada pelo Banco Mundial. Assim, não é possível estabelecer com precisão como estarão reorganizados os vetores no médio e longo prazo. À essas incertezas é possível agregar, ainda, mudanças no ambiente político e econômico interno de países-chave, como o próprio Brasil, cujos principais pilares econômicos da política desenvolvimentista que foi sendo moldada ao longo da última década começam a ser oficialmente desmontados. Medidas recentes lançadas pelo governo demonstram claramente que o “neodesenvolvimentismo”<sup>35</sup> encontra-se em um ponto de inflexão, como exemplificam a redução de subsídios embutidos no crédito do BNDES<sup>36</sup> e a retirada de incentivos fiscais<sup>37</sup>.

A presença do elemento “imprevisibilidade” pode ser encarada tanto pelo seu lado negativo como positivo. Pelo viés pessimista, o exemplo do Banco Mundial mostra que o acirramento da concorrência está gerando uma tendência de “corrida para baixo” das IFDs em seus padrões e critérios socioambientais e de direitos humanos, como uma forma de assegurar uma fatia do mercado<sup>38</sup>. Esse tipo de comportamento predatório provoca uma subversão da cooperação necessária para a preservação de bens públicos globais comuns<sup>39</sup>. Mas, sob uma perspectiva otimista, o cenário atual oferece oportunidades únicas para experimentações institucionais e pensamentos inovadores. A partir de um “balanço” do que as soluções tradicionais têm de “bom” e de “ruim”, é possível encontrar caminhos alternativos, que aliem valores prestigiados na atualidade pelos beneficiários dos recursos das IFDs, como “flexibilidade”, “agilidade” e “autonomia”, com as obrigações juridicamente exigíveis decorrentes das normas ambientais e de direitos humanos e com os princípios conformadores do direito ao desenvolvimento.

34 Sobre uma reflexão acerca dos desafios e oportunidades para a incorporação dos direitos humanos às políticas e processos do NBD, ver: Borges & Waisbich (2014).

35 Sobre o “novo-desenvolvimentismo”, cf. Glauco & Arbix (2010) e Bresser-Pereira (2011).

36 Conforme matéria veiculada em O Globo, intitulada “BNDES aumenta juros, reduz prazo de financiamento e participação nos projetos”, de 23 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/bndes-aumenta-juros-reduz-prazo-de-financiamento-participacao-nos-projetos-14903335#ixzz3VL9ft3XI>>. Último acesso em: 23 mar. 2015.

37 Conforme matéria veiculada pelo Estado de S. Paulo, intitulada “Dilma envia ao Congresso projeto de lei das desonerações com pedido de urgência”, de 20 de março de 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-envia-ao-congresso-projeto-de-lei-das-desoneracoes-com-pedido-de-urgencia,1654646>>. Último acesso em: 23 mar. 2015.

38 Essa visão foi exposta por 28 relatores especiais da ONU em carta enviada ao Presidente do Banco Mundial, Jim Kim. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf>>. Último acesso em 19 dez. 2014.

39 Sobre a evolução das instituições para ação coletiva e gestão de bens “comuns”, cf. Ostrom (1990).

Voltando-se ao objeto principal desta publicação, a grande questão é: que arranjos devem ser adotados pelo BNDES para fortalecer sua Política de Responsabilidade Socioambiental, tendo em vista não apenas as “melhores práticas” locais, regionais e globais, mas também as limitações das abordagens tradicionais e os riscos ainda indeterminados de experimentos mais recentes (como as PPPs e apoio a programas de desenvolvimento)?

Como visto na seção anterior, a opção do BNDES por uma Política de Responsabilidade Socioambiental baseada em diretrizes, princípios e aspirações genéricas impossibilita o “controle social” e o próprio controle administrativo da sua implementação. Há um vazio entre retórica e prática, entre compromisso político e *accountability*, que precisa ser preenchido. Sem isso, o BNDES continuará a sofrer de um grave déficit democrático.

O desenho de arranjos institucionais e normativos em nível institucional, isto é, internos à instituição financeira, capazes de proteger integralmente direitos fundamentais e resguardar o meio ambiente, deve ser realizado tendo em vista as particularidades do contexto local. Desta maneira, entre os elementos mínimos que devem nortear as políticas e os mecanismos operacionais da rede de proteção de uma instituição de financiamento do desenvolvimento nacional como o BNDES estão:

01. os custos socioambientais diretos e implícitos das atividades e setores econômicos priorizados;
02. as vulnerabilidades e violações que acometem os grupos e populações que ocupam os territórios sobre os quais serão desenvolvidos os projetos de desenvolvimento;
03. as exigências legais mínimas derivadas da legislação ambiental e de direitos humanos que gerem obrigações jurídicas diretamente ao financiador, tais como a de requerer dos beneficiários a prestação de determinadas informações<sup>40</sup>, a entrega de declarações, a exigência de garantias contratuais e financeiras, além de seu dever de gerenciar riscos socioambientais em todas as etapas do ciclo do projeto<sup>41</sup> e de aplicar penalidades em caso de descumprimento, pelos tomadores, de disposições legais e contratuais aplicáveis;
04. as oportunidades de geração de valor a serem colhidas a partir do incremento do papel do financiador de indutor do

40 A exemplo da Resolução 2.025/93 do Banco Central do Brasil, que exige das instituições financeiras informações para o cadastro dos clientes.

41 A Resolução 4.327/2014 do BC exige das instituições financeiras estruturas de governança, sistemas, rotinas e procedimentos para o gerenciamento do risco socioambiental.

desenvolvimento sustentável para além do piso estabelecido pela legislação e regulamentação estatais;

05. a importância fundamental da formalização de regras claras, estabelecidas mediante processos participativos, para o fortalecimento do componente democrático, para a estabilização de expectativas entre as diversas partes interessadas, para a redução de conflitos de natureza socioambiental e para a aquisição da “licença social para operar”<sup>42</sup>.

À vista desses elementos mínimos e de dados empíricos sobre as estratégias de investimentos do BNDES, como a composição de sua carteira, que demonstra a priorização de projetos de infraestrutura de larga escala e de outras atividades com potenciais impactos adversos ao meio ambiente e aos direitos humanos<sup>43</sup>, a elaboração e sistematização de um conjunto transparente de normas para a análise e monitoramento de riscos socioambientais e de direitos humanos pelo BNDES emerge como uma opção razoável e adequada.

Ademais, um sistema normativo que contemple critérios e condições socioambientais e de direitos humanos e procedimentos mais claros para a arguição, perante um órgão independente, de descumprimento das próprias normas estabelecidas atenuaria o formalismo e o caráter excessivamente indeterminado dos objetivos e diretrizes da atual PRSA do BNDES<sup>44</sup>. Serviria também para reduzir a assimetria entre a retórica da instituição, usualmente baseada no seu compromisso amplo com o desenvolvimento sustentável, e as violações que ocorrem na prática, além de possibilitar uma melhor sistematização e institucionalização de experimentos esparsos adotados pelo Banco em alguns projetos, como a exigência de contratação de auditoria independente para monitoramento do cumprimento das condicionantes socioambientais.

Tais normas, que poderiam tomar a forma de políticas operacionais e de outros instrumentos pertinentes à governança do Banco, deveriam preencher as principais lacunas da atual PRSA, especialmente no tocante à obrigatoriedade dos beneficiários e do próprio BNDES de procederem à disponibilização integral de informações relativas à avaliação e monitoramento de impactos socioambientais, à realização de consulta livre, prévia e infor-

42 Sobre a licença social para operar, cf. Ruggie (2014).

43 Apenas em 2013, o BNDES investiu R\$ 62 bi em projetos de infraestrutura.

44 Delfino: O estabelecimento de salvaguardas detalhadas, transparentemente divulgadas e devidamente internalizadas no processo de concessão e, especialmente de monitoramento de financiamentos concedidos deve substituir a mera adesão a declarações genéricas, com amplo campo de interpretação.

mada com comunidades afetadas e de dispor de canais apropriados para que estas possam expressar suas preocupações com os projetos. Também teriam por objetivo informar aos tomadores e à sociedade como um todo os procedimentos adotados pelo Banco para verificar a conformidade dos empreendimentos face à legislação socioambiental e de direitos humanos, com atenção específica a certos grupos e populações vulneráveis (por ex.: minorias e povos indígenas).

É possível questionar se a proposta de construção de um arcabouço normativo pelo BNDES nos moldes aqui expostos não seria uma tentativa de emular e “importar” soluções do passado, as quais estariam em descompasso com as inovações ocorridas recentemente nos instrumentos de financiamento, que exigiriam um olhar mais “sistêmico” sobre repercussões e impactos sobre o meio ambiente e os direitos humanos. É possível também que este caminho seja visto como superado ou mesmo indesejável, dadas as suas limitações intrínsecas, como a sua incapacidade de desconstruir paradigmas e contestar modelos de desenvolvimento.

Entretanto, essas preocupações não podem servir para obstar por completo essa solução, admitidamente de caráter “incremental”<sup>45</sup>. Primeiro, porque, apesar de suas limitações, como por exemplo, a não previsão explícita de “veto” pelas partes que serão diretamente afetadas pelos projetos financiados, os sistemas normativos das IFDs – as “salvaguardas” – e os mecanismos de verificação de conformidade (os “painéis”, “compliance officers” e ouvidorias especializadas<sup>46</sup>) são tecnologias que podem ser apropriadas pelas comunidades nas ocasiões em que, a partir de seu entendimento livre e informado, elas desejem levar à instituição de financiamento suas preocupações, receios e seu entendimento sobre os benefícios e malefícios do projeto.

Segundo, porque especialmente no contexto de grandes obras de infraestrutura em territórios de frágil institucionalidade e/ou dotados de grandes riquezas naturais, os interesses econômicos tendem a “atropelar” os princípios que regem o direito ao desenvolvimento, dentre os quais estão o do direito à informação, participação e prestação de contas e responsabilização (*accountability*). Assim, a abertura de novos canais de diálogo e a remodelação de mecanismos de tratamento de reclamações, longe de duplicarem controles ou constituírem uma superposição de competências, representariam uma camada adicional de proteção. Além disso, possibilitariam à própria instituição financeira gerenciar melhor seus riscos socioambientais. Exemplo concretos, como as enchentes na região das Usinas do Rio Madeira

45 Sobre mudanças incrementais e a importância de um mandato para o BNDES, cf. Schapiro (2012).

46 A Ouvidoria do BNDES não tem a estrutura de um mecanismo de *accountability* tradicional, a exemplo do Painel de Inspeção da ONU. Sobre esse tema, cf. Conectas Direitos Humanos (2014, Parte III).

(Jirau/Santo Antônio), evidenciam como as deficiências do processo de licenciamento ambiental brasileiro podem resultar em consequências desastrosas aos direitos fundamentais de populações próximas aos empreendimentos<sup>47</sup>. Da maneira como está atualmente configurado, o licenciamento atribui grande parcela da responsabilidade pela elaboração dos estudos prévios de impactos aos próprios entes diretamente interessados na execução da obra. Aliada ao formalismo da análise socioambiental do BNDES, essa governança da gestão de riscos socioambientais tem se mostrado incapaz de evitar o aprofundamento de padrões de exclusão e marginalização e de prevenir violações a direitos fundamentais de indivíduos e comunidades no contexto do desenvolvimento. A existência de canais de tratamento de queixas mais estruturados propiciaria ao BNDES um conhecimento mais preciso de riscos comumente subdimensionados nos estudos e relatórios de impactos socioambientais (EIA/RIMA). Assim, a análise socioambiental empreendida pelo Banco sofreria um considerável salto qualitativo, reduzindo seus riscos socioambientais, operacionais e legais.

Terceiro, o próprio processo de formalização (e atualização) de regras destinadas a garantir a sustentabilidade e o respeito aos direitos humanos nos projetos e programas apoiados, se realizado de maneira substancialmente participativa, geraria uma oportunidade única para o compartilhamento de visões, experiências e conhecimento entre as partes interessadas, com repercussões diretas sobre o incremento da legitimidade do BNDES perante a sociedade brasileira e dos demais países em que atua. A consulta às partes interessadas também seria fundamental para que os requerimentos fossem calibrados de acordo com o porte do empreendimento, com seus potenciais impactos adversos, com a capacidade econômico-financeira do tomador e outras variáveis relevantes.

As políticas, guias operacionais e demais instrumentos normativos não precisariam ser identificados pelo jargão tradicional (“salvaguardas”), pois o importante é a função, e não a forma, bem como não precisam ter a mesma lógica e estrutura das salvaguardas dos bancos multilaterais, ou que contemplem os mesmos temas. Sem dúvidas, assuntos como combate ao trabalho escravo, deslocamento de comunidades ribeirinhas e tradicionais e consulta livre, prévia e informada de povos indígenas e tradicionais figurariam entre os temas prioritários e merecedores de critérios mais claros por parte do BNDES.

<sup>47</sup> A Justiça Federal de Rondônia condenou as empresas responsáveis pelas usinas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau), a Santo Antônio Energia (SAE) e Energia Sustentável do Brasil (ESBR), a indenizarem moradores afetados pelas enchentes do rio e reconheceu que os impactos da construção das usinas foram subdimensionados nos estudos prévios (EIA/RIMA). Cf.: TRF-1. Justiça Federal condena usinas a prover necessidades dos desabrigados da enchente. Disponível em: <<http://trf-1.jusbrasil.com.br/noticias/113801193/justica-federal-condena-usinas-a-prover-necessidades-dos-desabrigados-da-enchente>>. Último acesso em 12 dez 2014.

O mais importante é que sejam concebidos e implementados no curso de um processo de diálogo entre o Banco, a sociedade civil e demais partes interessadas sobre as questões mais urgentes e os meios mais eficazes para assegurar o desenvolvimento econômico, humano e social, tendo em conta, ainda, a institucionalidade já existente no país para lidar com tais questões e sua capacidade concreta – e não meramente formal – de prevenir e prover remédios efetivos contra violações de direitos humanos e impactos ambientais.

## Referências bibliográficas

ANGELUCCI, Paola (2014). Alguns apontamentos sobre a revisão das políticas de salvaguardas do Banco Mundial. Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: < <http://www.projetodheuff.com.br/2014/11/22/apontamentos-sobre-a-revisao-das-politicas-de-salvaguardas-do-banco-mundial/>>. Último acesso em 19 mar. 2015.

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott B. Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism Without Statism (2010). Working paper presented at Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE) University of Wisconsin – Madison.

BANCO MUNDIAL (2012). Global survey of development banks. The World Bank Policy Research Working Paper.

\_\_\_\_\_ (2014). Arcabouço Ambiental e Social Estabelecendo Padrões para o Desenvolvimento Sustentável – Primeiro Esboço para Consulta. Disponível em: < [https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/pt/materials/proposed\\_es\\_framework\\_first\\_draft\\_for\\_consultation\\_final\\_portuguese.pdf](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/pt/materials/proposed_es_framework_first_draft_for_consultation_final_portuguese.pdf)>. Último acesso em 22 mar. 2015.

BANK ON HUMAN RIGHTS (2014). Statement to World Bank Executive Directors. Disponível em: < <http://bankonhumanrights.org/wp-content/uploads/2014/11/Human-Rights-Issues-State-ment-7.28.14.pdf>>. Último acesso em 22 mar. 2015.

BARBOSA, Ana C. M. M.; LEAL, Cláudio F. C.; MORAES, Luiz Antônio P.; ROCHA, Clara S. N.; SAAB, William G.

L. (2014). A dimensão Território da atuação do BNDES. *In: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2014) Um olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia.* CARDOSO, Marcus; LASTRES, Helena M. Martins; MAGALHÃES, Walsey de Assis; SIFFERT, Nelson (orgs.), pp. 257-278. Disponível na Biblioteca Digital do BNDES: < [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/?locale=pt\\_BR](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/?locale=pt_BR)>. Último acesso em 18 mar. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2012). Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Artigo a ser publicado em livro organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, (no prelo). Outra versão disponível em: "From old to new developmentalism in Latin America" (José Antônio Ocampo e Jaime Ross, orgs. (2011) Handbook of Latin American Economics, Oxford University Press: 108-129).

CANDOTTI, Ennio. É Sustentável o Desenvolvimento da Amazônia? (2014). *In: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2014) Um olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia.* CARDOSO, Marcus; LASTRES, Helena M. Martins; MAGALHÃES, Walsey de Assis; SIFFERT, Nelson (orgs.), pp. 336-349. Disponível na Biblioteca Digital do BNDES: < [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/?locale=pt\\_BR](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/?locale=pt_BR)>. Último acesso em 18 mar. 2015.

DAR – DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES *et al.* (2014). Casos Paradigmáticos de Inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) en Sur América. Disponível em: < [http://www.riosvivos.org.br/bkp/arquivos/site\\_noticias\\_1513294853.pdf](http://www.riosvivos.org.br/bkp/arquivos/site_noticias_1513294853.pdf)>. Último acesso em 23 mar. 2015.

BORGES, Caio de Souza; WAISBICH, Laura Trajber (2014). The BRICS' New Development Bank and the integration of human rights into development cooperation: a new era or more of the same? Disponível em: < <http://us.boell.org/2014/10/29/brics-new-development-bank-and-integration-human-rights-development-cooperation-new-era>>. Último acesso em 20 mar. 2015.

CONCEIÇÃO, Maria Zilda da. Bancos e Responsabilidade Socioambiental no Financiamento de Projetos de Usinas Hidrelétricas no Brasil – Um Estudo de Casos de 1981 a 2009. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UnB), 2010.

Conectas Direitos Humanos (2011). Empresas e Direitos Humanos: Parâmetros da ONU para Proteger, Respeitar e Reparar – Relatório Final de John Ruggie - Representante Especial do Secretário-Geral. Disponível em: < [http://conectas.org/arquivos-site/Conectas\\_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie\\_mar2012\(1\).pdf](http://conectas.org/arquivos-site/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012(1).pdf)>. Último acesso em 18 mar. 2015.

\_\_\_\_\_ (2014). Desenvolvimento Para Pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos. Conectas Series, Vol. 2.

CURREY, Kevin (2014). Some Evolving Trends at the World Bank: Lending, Funding, Staffing. Disponível em: < <http://www.bicusa.org/evolving-trends-at-the-world-bank-lending-funding-staffing/>>. Último acesso em 22 jan. 2015.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina de Oliveira. O Direito Humano ao Desenvolvimento: Trajetória Teórica de Afirmação e Desafios de Implementação. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha C. (2014). Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento. Ipea, Texto para Discussão N° 1940.

IBASE (2013). A atuação internacional do BNDES como parte do Novo Modelo Desenvolvimentista. Seminário Investimentos do BNDES na América Latina. Disponível em: < [http://issuu.com/ibase/docs/artigo\\_bndes\\_al\\_](http://issuu.com/ibase/docs/artigo_bndes_al_)>. Último acesso em 10 mar. 2015.

INTERNATIONAL RIVERS (2012). Will Safeguards Survive the Next Generation of Development Finance? Disponível em: < [http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/will\\_safeguards\\_survive\\_june\\_2012.pdf](http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/will_safeguards_survive_june_2012.pdf)>. Último acesso em 03 mar. 2015.

LAVELLE, Kathryn C. Legislating International Organization: The US Congress, the IMF, and the World Bank. Oxford: Oxford University Press.

MAWDSLEY, Emma (2014). Human Rights and South-South Development Cooperation: Reflections on the "Rising Powers" as International Development Actors". Human Rights Quarterly, Vol 36, N° 3.

MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. Participation for what? Public hearings, discourses and the Belo Monte Dam. Yale Law School Working Paper Series, 2012. Disponível em: < [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2071429](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2071429)>. Último acesso em 03 fev. 2014.

OCDE – Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (2006a). Integrating Human Rights Into Development – Donor Approaches, Experiences and Challenges.

\_\_\_\_\_ (2006b). Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento: Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>>. Último acesso em 15 mar. 2015

PALLAS, Chris (2013). Transnational Civil Society and the World Bank: Investigating Civil Society's Potential to Democratize Global Governance. Palgrave Macmillan: Nova York.

PIOVESAN, Flávia (2006). Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea. In: Caderno de Direito Constitucional. Org. Maria Luiza Bernardi Fiori Schilling. Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

PLATAFORMA BNDES (2007). Diagnóstico e propostas para reorientar o principal instrumento público de desenvolvimento do Brasil. Disponível em: <[http://www.plataformabndes.org.br/documento\\_plataforma.pdf](http://www.plataformabndes.org.br/documento_plataforma.pdf)>. Último acesso em 15 mar. 2015.

PLATAFORMA DHESCA (2011). Violações de Direitos Humanos nas Hidrelétricas do Rio Madeira – Relatório Preliminar de Missão de Monitoramento.

REPÓRTER BRASIL (2011). O BNDES e sua Política Socioambiental: uma crítica sob a perspectiva da sociedade civil organizada.

ROBINSON, Mary (2005) "What Rights can add to good development practice", In: Philip Alston e Mary Robinson (ed.), Human Rights and Development: towards mutual reinforcement, Oxford: Oxford University Press.

OSTROM, Elinor (1990). Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.

SCHNABEL, Albrecht; SCHOLTE, Jan Aart (2002). Civil Society and Global Finance. Nova York: Routledge.

RUGGIE, John (2014). Quando Negócios não são Apenas Negócios – As Corporações Multinacionais e os Direitos Humanos. São Paulo: Planeta Sustentável.

SCHAPIRO, Mário (2012). Making the Developmental State Work: How Does a Mandate Matter for the Brazilian Development Bank? Disponível em: < [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1986850](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1986850)>. Último acesso em 09 ago. 2014.

SEN, Amartya (2000). Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Mendes. 3ª reimp. São Paulo: Companhia das Letras.

WORLD RESOURCES INSTITUTE (2013). Striking the Balance: Ownership and Accountability in Social and Environmental Safeguards. Disponível em: <[http://www.wri.org/sites/default/files/wri\\_striking\\_the\\_balance\\_report.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/wri_striking_the_balance_report.pdf)>. Último acesso em 26 fev. 2014.

CAPÍTULO 2

## Os Bancos de Desenvolvimento dos países do BRICS: políticas socioambientais e de salvaguardas

*Iderley Colombini<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Pesquisador do Ibase, mestre e doutorando em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

## 1. Introdução

Em todos os países do bloco Brics, os bancos nacionais de desenvolvimento obtiveram uma forte expansão na última década, com grande participação no processo de crescimento econômico dos países, por intermédio de investimentos na formação de grandes empresas exportadoras e principalmente na promoção da infraestrutura, com destaque para o setor energético e de rodovias em que eles atuam. Esses grandes projetos têm apresentado impactos ambientais e sociais, como a destruição de reservas ambientais e a remoção de populações e comunidades locais, desrespeitando o direito ao território e à biodiversidade.

Os casos de impactos socioambientais não são problemas isolados ou específicos, pois eles se repetem de maneira sistemática nos diferentes investimentos realizados por esses bancos, como frutos do próprio modelo de desenvolvimento preconizado por eles. O crescimento dos países emergentes ocorreu, em grande parte, baseado na exportação de produtos primários, com uma grande exigência de barateamento da infraestrutura de transporte e de energia, já que grande parte do custo desses produtos advém desses dois fatores. Entretanto, a construção desse complexo produtivo é acompanhada de fortes impactos ambientais, já que ocorrem em paralelo à degradação ambiental e com a remoção das comunidades de origem dos seus territórios.

Até meados da década dos anos 2000, grande parte dos bancos nacionais de desenvolvimento nos países do Brics não possuía políticas e diretrizes socioambientais específicas. Somente no final da primeira década dos anos 2000, em resposta à forte incidência da sociedade civil, esses bancos passaram a estabelecer políticas internas específicas e atender a certas demandas e medidas restritivas, muitas vezes vinculadas com as principais normas e regras internacionais.

O estabelecimento de determinadas políticas socioambientais não tem caráter permanente: ao contrário, estão em constante mudança de acordo com as conjunturas políticas, sociais e ambientais em jogo. Ao longo dos últimos vinte anos, diretrizes socioambientais foram institucionalizadas em

muitos bancos públicos de desenvolvimento regionais e nacionais, estabelecendo a adoção de um conjunto de práticas, condição dos empréstimos e financiamentos. Essas cláusulas foram internacionalmente acordadas, estabelecidas em acordos comuns: como o Princípio do Equador, o Princípio de Investimentos Responsáveis das Nações Unidas (PRI, na sigla em inglês) e o *'United Nations Global Compact'*.

Apesar dessa evolução das normas e políticas, a questão socioambiental nos países do Brics ainda é um campo de grande luta e disputa. A grande afeição por recursos naturais e matérias-primas fez os investimentos em infraestrutura nos países emergentes crescer de forma descontrolada, o que tem sido permitido devido à grande permissividade e à falta de controle dos países em questão e dos seus respectivos bancos que financiam esse processo. A falta de restrições rígidas por parte desses bancos e desses países é apenas uma face do processo de valorização do sistema capitalista, que, na sua fase de expansão, possui maior permissividade com relação aos direitos humanos e ambientais básicos, o que poderia ser caracterizado como processos de mais valia primitiva ou de extração do excedente de forma imperialista.

Dado esse quadro de permissividade dos bancos de desenvolvimento nos países em crescimento, como em especial nos países do Brics, a intenção deste trabalho é analisar em que patamar se situam as políticas atuais desses bancos. A intenção não é uma análise extensiva ou abrangente: pelo contrário, a intencionalidade maior é construir uma visão geral dessas políticas para a construção de um quadro sintético que permita a visualização comparativa entre esses bancos, para podermos observar o grande descompasso existente entre as políticas socioambientais desses bancos e a realidade de grandes investimentos em infraestrutura e suas violações nos territórios e contra as populações. As próximas seções conterão breves descrições das políticas desses países, para depois apresentarmos um quadro-síntese com as principais políticas socioambientais e de salvaguarda desses bancos.

## 2. Os bancos de desenvolvimento nos países do Brics

Os países em desenvolvimento tanto asiáticos quanto sul-americanos passaram por processos semelhantes nos últimos anos, como pode ser visto pelo próprio fortalecimento dos bancos de desenvolvimento nos países do Brics. Dada a reestruturação geopolítica e geoeconômica marcada principalmente pelo acirramento do sistema capitalista hegemônico entre EUA e China, os países em desenvolvimento obtiveram maiores oportunidades para realizar políticas que estivessem mais voltadas para a sua economia, passando de uma fase puramente neoliberal nos anos de 1990 para um modelo que tem sido chamado de *neodesenvolvimentismo* (alusão ao desenvolvimentismo do período neoliberal). Essa correlação de políticas mais intervencionistas com crescimento econômico e bancos de desenvolvimento pode ser vista na publicação conjunta entre o “Brics Police Center” (BPC) e o “Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas” (Ibase): *Os Bancos de Desenvolvimento nos Países dos Brics*, de 2013.

O próprio termo “banco de desenvolvimento” ganhou maior notoriedade no pós-guerra, principalmente nos países atrasados, dando início a uma série de teorias e políticas. A definição desse conceito possui um grande debate, dado não só pelas divergências teóricas e ideológicas como também pelo próprio viés normativo ou analítico a ser seguido. Esses bancos surgem, em linhas gerais, como uma intencionalidade dos países em contornar os aspectos que impedem o desenvolvimento; por isso, são bancos públicos, ou seja, criados e coordenados pelo Estado. Entretanto, se diferenciam dos bancos públicos convencionais, que se caracterizariam pela concessão de créditos e de depósitos bancários. Como o próprio nome sugere, são bancos públicos que possuem a função de levar o país a alcançar o desenvolvimento.

Todavia, o que seria desenvolvimento e como ele seria alcançado? Essa pergunta também suscita um longo e acirrado debate. No que tange propriamente aos bancos, podemos representar essas opiniões divergentes apresentando as principais ou possíveis linhas de atuação de um banco de desenvolvimento: apoio a pequenas e médias empresas, combate à pobreza e inclusão social, melhoria dos sistemas de saúde e educação, crédito de longo prazo para grandes empresas e obras de infraestrutura, mercado de capitais, financiamento da inovação, etc.

A divergência das políticas empregadas pelos bancos está na própria noção de desenvolvimento incorporada. Atualmente, como veremos neste trabalho, a noção de desenvolvimento adotada por esses bancos está muito ligada ao crescimento econômico e à importância de buscar alternativas aos investimentos realizados pelo livre mercado, o que impactará tanto na forma de captação como na atuação desses bancos.

Apesar das diferenças e singularidades existentes, o papel atual desses bancos e as áreas de atuação são muito similares. Em todos os países, os bancos de desenvolvimento obtiveram um forte crescimento na última década, com grande participação no processo de crescimento econômico mediante investimentos na formação de grandes empresas exportadoras e principalmente na promoção da infraestrutura, com destaque para o setor energético e de rodovias.

No caso brasileiro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi criado em 1952 para apoiar as políticas de desenvolvimento do País e do processo de industrialização. Na década de 1990, ele serviu quase que exclusivamente para a privatização de empresas nacionais, mas durante os anos 2000 se tornou uma das maiores ferramentas do governo para a promoção de grandes indústrias e a internacionalização de suas empresas, passando de um desembolso de US\$ 16,8 bilhões em 2004 para US\$ 65,8 bilhões em 2012, com o pico de US\$ 70,7 bilhões em 2010, o que significa um crescimento de 320% em seis anos. Em 2012, 58% dos desembolsos do BNDES foram para as grandes empresas, sendo 34% para infraestrutura (de acordo com dados do próprio Banco), principalmente em energia elétrica e transportes, em grande parte vinculados ao escoamento e à produção da agroindústria.

A Rússia não destoa muito dessa tendência. O seu Vnesheconombank (VEB) foi reclassificado em 1988 para realizar as transações internacionais da URSS durante o processo de reforma política e econômica na transição para o capitalismo nos anos de 1990. Entretanto, se tornou, nos últimos anos, um dos pilares de investimento estratégico do governo russo, principalmente em infraestrutura e em grandes empresas voltadas para exportação. Em 2002, esse banco foi reestruturado para reforçar sua característica de instituição financeira estatal. No ano de 2007, ele sofre uma reclassificação: seu nome é trocado de “assuntos econômicos internacionais” para “banco de desenvolvimento”, uma mudança muito influenciada pelo BNDES brasileiro, passando de modestos US\$ 4 bilhões de desembolsos em 2004 para US\$ 16 bilhões em 2011 (um crescimento de 300% em sete anos). Em 2012, 45% do desembolso do VEB foi para infraestrutura, sendo 68% dos projetos nacionais financiados pelo Banco e voltados para o setor agroindustrial (segundo dados do próprio Vnesheconombank).

Como não poderia ser diferente, o caso chinês ganha destaque. Em 1994, o Conselho de Estado chinês cria um conjunto de bancos estatais de fomento, diferenciando-os dos quatro grandes bancos comerciais chineses. Dentro desse bloco de novos bancos de desenvolvimento se destacam os seguintes: o Banco de Desenvolvimento Chinês (CDB, em inglês), o Banco de Desenvolvimento Agrícola da China e o Banco Exim da China. Enquanto os dois últimos ficaram acanhados até 2002, o CDB já realizava desembolsos



acima dos US\$ 100 bilhões em 1999, atingindo em 2012 o valor de US\$ 1,03 trilhão. Em semelhança com os bancos anteriores, os principais setores de atuação do CDB estão nas áreas de infraestrutura (56% em 2012) e em setores estratégicos, principalmente para exportação (como os 17% para a área de telecomunicações).

Mesmo a África do Sul possuindo um banco de desenvolvimento (Banco de Desenvolvimento da África Austral – DBSA, em inglês) pequeno, se comparado com os bancos dos outros países do grupo, ele apresentou um forte crescimento na última década e em áreas de investimento muito similares. O DBSA foi criado em 1983 com o objetivo de sanar a carência por créditos da população e dos pequenos empresários, assim como para desenvolver a infraestrutura do país. Entretanto, como podemos ver pelo próprio Relatório Anual do Banco, o objetivo atual está em financiar, coordenar e implementar grandes projetos de infraestrutura e de produção para exportação. Em 2006, o desembolso do Banco era de US\$ 310 milhões, passando para US\$ 810 milhões em 2012, um crescimento de 161% em seis anos. Em 2012, o DBSA realizou 49% dos desembolsos em energia e 31% em mineração.

A Índia possui um sistema de bancos de desenvolvimento (criados ao longo do pós-guerra) muito fracionado, com os mesmos bancos realizando financiamentos comerciais e de fomento. No final da década de 1990, a Índia optou por não desenvolver tão fortemente essas instituições, o que fez seus bancos de desenvolvimento realizarem investimentos em fomento, mas possuem ainda uma forte atuação como bancos comerciais. No entanto, os bancos de desenvolvimento indianos existentes (mesmo com um maior hibridismo) possuem grande importância na economia indiana, como o Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia (IDBI, em inglês), que somente em 2012 realizou operações de US\$ 70 bilhões.

Uma característica importante desses bancos é sua atuação internacional, com um aumento da taxa de investimentos estrangeiros realizado tanto nos países vizinhos quanto em regiões mais distantes, assegurando uma área maior de influência. O grosso das operações financeiras no exterior segue um modelo muito próximo ao que os bancos realizam localmente, com grande destaque para os investimentos de grandes obras de infraestrutura e para grandes empresas exportadoras.

A China é o grande exemplo desse processo. A maior parte dos empréstimos internacionais chineses é realizada pelo CDB e pelo Banco Exim da China. Esses dois bancos seguem orientações um pouco diferentes. O CDB possui como principal objetivo estratégico atender às políticas macroeconômicas estabelecidas nos planos quinquenais, enquanto o Exim é voltado para a promoção da importação e da exportação chinesas. Apesar de certa diferenciação nos objetivos, em ambos a questão da atuação internacional é fundamental. Em 2012, o CDB realizou financiamentos internacionais de

US\$ 224,5 bilhões, principalmente nos setores de agricultura e infraestrutura, tanto na região asiática quanto com uma atuação crescente na África e na América Latina. Em 2012, o Banco Exim realizou desembolsos de US\$ 35 bilhões somente na área de exportação. Os dados disponíveis para os investimentos internacionais desses bancos são escassos e imprecisos, principalmente para informações mais descritivas desses investimentos, mas – conforme estimativas – desde 2005 o CDB foi responsável por 80% dos financiamentos na América Latina, enquanto o Exim contou com 10%.

O BNDES financiou, também em 2012, US\$ 650 milhões na África e US\$ 800 milhões na América Latina somente na área de infraestrutura. A grande parte das obras é destinada para a infraestrutura produtiva e para a produção de recursos naturais. O banco russo possui uma inserção análoga, com forte presença no Leste Europeu e no Norte Asiático, mas tendo também aumentado sua participação na África e na América Latina, com financiamentos internacionais de US\$ 2 bilhões, principalmente em infraestrutura energética e de transporte, além da promoção da indústria para exportação, com forte peso dos produtos baseados em recursos naturais.

Apesar do seu tamanho relativo, o Banco de Desenvolvimento da África do Sul exerce um papel importante na África Austral, com investimentos de US\$ 340 milhões, principalmente em infraestrutura, com 56% em rodovias (segundo dados do Relatório Anual do DBSA de 2012). Os bancos de desenvolvimento indianos também possuem uma atuação internacional marcante, que pode ser vista tanto pelo IDBI quanto pelo seu Banco Exim. Este último, que está voltado para o comércio internacional indiano, passou de um desembolso de US\$ 1,1 bilhão em 2003 para US\$ 6,5 bilhões em 2012, principalmente na concentração da produção de recursos naturais.

Tanto os investimentos internacionais quanto nacionais desses bancos apresentam um enfoque muito similar. Os bancos nacionais de desenvolvimento atualmente apresentam uma concepção de desenvolvimento muito ligada ao crescimento, optando pelas políticas de crédito de longo prazo para grandes empresas e para obras de infraestrutura ligadas à produção e à exportação.

Outras práticas possíveis de serem realizadas pelos bancos de desenvolvimento são relegadas a um caráter secundário. Áreas como de apoio a pequenas e médias empresas, combate à pobreza e inclusão social, investimentos nos sistemas de saúde e educação representam um papel muito pequeno. Ao contrário dos setores como indústria e infraestrutura, setores de caráter social e distributivo não apresentam linhas autônomas dentro dos bancos, dependendo mais de políticas pontuais e das circunstâncias. Apesar de cada um dos países possuir características particulares, podemos ver uma tendência comum, ligada principalmente a certo tipo de noção de desenvolvimento econômico.

À medida que a China aumenta sua necessidade e suas possibilidades

de importação de matérias-primas, os países exportadores passam a receber mais divisas. Por sua vez, na busca de crescimento, em um contexto de social-liberalismo, no qual os governos se ocupam não apenas da redução da pobreza, mas também de contribuir para que os “antigos pobres” passem a integrar, como consumidores, o mercado de massas, são cada vez mais necessárias políticas de aumento de crédito e de estímulo ao consumo. No final, o círculo de acumulação capitalista se completa com o consumo dos produtos industriais chineses, à disposição nos mercados populares de todo o mundo. Além desse ciclo de “crescimento”, que alguns ainda definem como “desenvolvimento”, o crescimento chinês também estimula investimentos em infraestrutura nos países exportadores de produtos primários. A criação da infraestrutura necessária implica o avanço de espaços da produção capitalista sobre novos territórios. Não se trata de um caminho sem conflitos. Ao contrário, explodem disputas em meio a processos de desapropriação das antigas ocupações, atingindo especialmente indígenas e populações camponesas e tradicionais, para a implantação de uma nova estrutura produtiva.

### 3. As políticas socioambientais nos bancos de desenvolvimento dos países do Brics

A atuação dos bancos nacionais de desenvolvimento tem provocado grandes embates com a sociedade civil, devido aos danos sociais e ambientais provocados pelos projetos de infraestrutura. Em que pese a fragilidade das múltiplas resistências, no “somatório total”, elas têm dificultado a legitimidade e o apoio popular à expansão do modelo. Lutas locais conseguem ganhar dimensão planetária, embora nem sempre tenham sucesso na suspensão das obras.

O crescimento desses bancos de desenvolvimento aconteceu principalmente em meados dos anos 2000, primeiramente pelos bancos chineses e posteriormente com grande destaque para o banco brasileiro BNDES. A própria dinâmica do sistema capitalista propicia que a expansão periférica do capital esteja associada a uma degradação das bases sociais e ambientais, o que se configura em um quadro de grande exploração das comunidades e populações mais fragilizadas e suscetíveis. A própria adoção de práticas e normas que incorporem elementos básicos de respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente é incorporada lentamente, de acordo com a pressão e o conflito com os direitos da sociedade civil e dos diretamente atingidos por essas instituições.

Nos diferentes bancos dos países integrantes do Brics, é possível observar um processo similar de incorporação de práticas somente após um longo histórico de desrespeito e conflito por parte dessas instituições, que – dadas as pressões nacionais e internacionais – passam a criar políticas socioambientais internas e um maior respeito às regras e normas internacionais. Entretanto, como mostraremos nos casos particulares, essas políticas ainda estão muito distantes de alcançar um patamar ideal. Atualmente, ainda os casos de violações de territórios e comunidades locais são extremamente frequentes nesses países, com diversas denúncias e casos de conflitos em vários países da América Latina, da África e da Ásia.

#### 3.1. As políticas socioambientais do BNDES, o banco de desenvolvimento do Brasil

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criado em 1952 para fomentar o crescimento e o desenvolvimento do Brasil, possui um longo histórico de acompanhar os padrões econômicos e políticos do governo brasileiro. Suas primeiras políticas sociais e ambientais se dão no final dos anos de 1970 e começo dos anos de 1980, quando os impactos das grandes obras do governo começam a ser mais contestados. Entretanto, não só naquela época, como ainda hoje, apesar do estabelecimento de políticas e de avanços, a postura do BNDES com relação aos impactos socioambientais ainda possui graves problemas e lacunas.

O nascimento das políticas socioambientais do Banco pode ser datada em 1976, com a construção de Itaipu e com projetos de controle da poluição. Dez anos depois, em 1986, ele firmava o seu primeiro acordo internacional na área ambiental, em uma parceria com o Banco Mundial, para o financiamento e a cooperação na questão do meio ambiente – área na qual o próprio Bird já tinha uma política mais consolidada (CONCEIÇÃO, 2010, p. 167;<sup>2</sup> ROMMINGER, 2004, p. 281).<sup>3</sup>

Atualmente, assim como antigamente, o BNDES parece correr atrás dos problemas por ele provocados, seja pela pressão pelos enormes impactos com as grandes obras, seja pelos acordos com instituições internacionais.

<sup>2</sup> CONCEIÇÃO, M. S. da. *Bancos e Responsabilidade Socioambiental no Financiamento de Projetos de Usinas Hidroelétricas no Brasil: Um Estudo de Caso de 1981 a 2009*, 2010, 303p. Tese de doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

<sup>3</sup> ROMMINGER, A. C. O Grupo Banco Mundial: Origem, Funcionamento e Influência do Desenvolvimento Sustentável em suas Políticas. *Universitas*, Brasília, v.2, n.1, 2004, p. 269-288.

Depois de muitos anos sem uma clara política socioambiental interna, o BNDES lançou, em meados de 2010, a nova Política Socioambiental do Banco, em que estabelece suas políticas e seus critérios internos para concessão de crédito, a qual foi fruto de uma contrapartida do *Empréstimo Programático de Política para o Desenvolvimento em Gestão Ambiental Sustentável Brasileira do Banco Mundial*. Nos últimos anos, novos adendos e avanços foram realizados pelo Banco, como as políticas de entorno (obrigatoriedade de utilização de 0,5% do valor do financiamento para projetos no entorno das obras) e de imposição de mecanismos de diálogo com as comunidades afetadas, em grande parte como resposta às fortes críticas e aos conflitos com a sociedade civil, em meio aos imensos impactos com os novos projetos de infraestrutura do governo brasileiro, como o caso paradigmático de Belo Monte.

Apesar das melhorias recentes, a política do Banco ainda possui muitos pontos para avançar, não só por estar aquém de muitos acordos e práticas internacionais, mas principalmente por ainda existir um número muito alto de projetos financiados pelo Banco que apresentam casos graves de violação dos direitos humanos e ambientais.

O BNDES não é signatário do acordo de Princípios do Equador, não incorporando em sua política interna pontos importantes, como: assegurar o cumprimento das regras internacionais em outros países; avaliação crítica dos estudos, com a incorporação de um corpo técnico especializado, com acompanhamento e avaliação *ex-post* das exigências para a realização do projeto.

O Banco, apesar de ter suas normas internas de concessão de crédito, não as aplica obrigatoriamente em outros países que venha a atuar, respeitando as leis locais, mas não exigindo um determinado padrão de políticas, como é feito internamente. Outra medida importante de avanço para o Banco seria o processo de acompanhamento da implantação das exigências socioambientais, com o estabelecimento de acordos e multas em caso desfavorável.

Por fim, é importante salientar uma questão de base da política do Banco. Por se legitimar como parte do sistema brasileiro de políticas socioambientais, ela acaba por se ausentar de importantes normas e especificações internas, pois já pertenceriam a outras instâncias nacionais, como a exigência de mecanismos de reclamação e de consulta públicas com as comunidades afetadas pelos projetos.

De acordo com a legislação brasileira, o critério do Banco para comprovar a regularidade socioambiental dos projetos refere-se à vigência formal de uma licença ambiental. Entretanto, não há evidências, por exemplo, de que a análise do Banco pondere a existência de sanções administrativas no processo de licenciamento, como multas ou notificações, nem a existência de ações judiciais que questionem a legalidade das próprias licenças ambientais, como tem ocorrido em vários dos grandes projetos financiados pelo Banco. Apesar da importância da existência de uma legislação e de um sistema brasileiro

de políticas socioambientais, é importante a existência de um corpo técnico especializado para a análise crítica e a avaliação dos projetos, como os que existem em outros bancos e com base nos Princípios do Equador.

### 3.2. As políticas socioambientais do DBSA, o banco de desenvolvimento da África do Sul

O DBSA foi estabelecido no período de formação da constituição da África do Sul, em 1983, com a intenção de ser um mecanismo para se pensar a economia do país, sendo suas áreas voltadas para pesquisa e estratégia. Com a nova constituição em 1994, o Banco passou por grandes mudanças de papel e função. Em 1997, o Parlamento estabeleceu uma lei que consolida o Banco como um corpo estatutário para suportar o governo no financiamento à infraestrutura. Em 2012, o Banco passou por uma reorganização organizacional, em que se concentrou na área de atuação de financiamento para a infraestrutura.

Desde que passou por esse processo de reestruturação, com maior foco nos projetos de infraestrutura, o Banco tem incorporado novas práticas e políticas socioambientais. Esse processo de adequação e incorporação de novas políticas foi intermediado em grande medida pelo Banco Mundial, o que levou o DBSA a ter atualmente políticas ambientais similares às dos principais mecanismos internacionais. O Banco, em sua legislação, se compromete com diretrizes importantes para a avaliação de riscos e o controle de possíveis impactos socioambientais.

Conforme o Relatório de Legislação Socioambiental de 2012 do DBSA, o Banco incorpora políticas de respeito não só aos padrões internos dos países, como também às suas próprias normas e outras normas internacionais, atitude que – apesar de importante – ainda é pouco seguida no sistema financeiro internacional, sendo recusada não só por bancos de países em desenvolvimento (como Brasil e China), mas também pelo IFC (Corporação Financeira Internacional, o braço do Banco Mundial para as entidades privadas).

A incorporação dessa política de respeito ao padrão internacional e à sua própria política interna passa por outras importantes práticas, como a criação de uma política interna aprimorada e a formação de um corpo interno do banco de analistas e especialistas em impactos socioambientais. A formação desse corpo técnico especializado possibilita também a gestão de análises críticas e independentes realizadas pelo Banco.

Em suma, embora as políticas do Banco ainda estejam em construção e em diversas vezes mostrem falhas na sua aplicação, em linhas gerais, elas se apresentam de acordo com os principais padrões e normas internacionais.

### 3.3. As políticas socioambientais do Vnesheconombank, o banco de desenvolvimento russo

O Vnesheconombank é um antigo banco da Rússia que, entretanto, sofreu muitas alterações conforme a própria dinâmica da economia russa. Em 1988, foi reclassificado para realizar as transações internacionais da URSS durante o processo de reforma política e econômica na transição para o capitalismo nos anos de 1990. Entretanto, se tornou nos últimos anos um dos pilares de investimento estratégico do governo russo, principalmente no que diz respeito aos investimentos de infraestrutura e em grandes empresas voltadas para a exportação. Em 2002, é reestruturado para reforçar sua característica de instituição financeira estatal. No ano de 2007, o Banco passa por uma nova classificação, mudando o nome de “assuntos econômicos internacionais” para “banco de desenvolvimento”, uma mudança muito influenciada pelo Banco de Desenvolvimento Chinês (CDB) e pelo BNDES.

A atuação do Vnesheconombank como banco de desenvolvimento é relativamente recente: sendo institucionalizado em julho de 2007, ele começa a atuar de forma mais direta em 2008, mas ainda muito restrito aos encaminhamentos devido à crise financeira. Entretanto, conforme a linha de atuação do Banco foi se desenhando (projetos de infraestrutura e incentivos para a formação de grandes empresas com o intuito de exportar), iniciaram as primeiras pressões da sociedade russa e também internacional para que o Banco se adequasse aos padrões de respeito e dos direitos socioambientais.

O desenho de uma política socioambiental só começa a ser notado no final de 2009, com a introdução das Regulações das Políticas de Responsabilidade Social Corporativa. Em 2010, o Banco adere ao “Padrão Internacional ISO 26000: Guia de Responsabilidade Social” e também à *Global Reporting Initiative* (GRI), com guias para a realização de um relatório de sustentabilidade.

Apesar desses esforços, a política socioambiental do Banco ainda é muito precária, sem grandes especificações de suas práticas e sem normas claras de coibição e controle dos seus projetos financiados. O Banco não aderiu a acordos internacionais mais rígidos e com normas mais específicas para a concessão de crédito, como o *Unep Iniciativa Financeira* (“*The United Nations Environment Programme Finance Initiative*”) e os Princípios do Equador.

O Banco possui um sistema elaborado de responsabilidade social e guias para a divulgação dos seus programas de sustentabilidade; entretanto, não possui uma política clara que determine as regras que devem ser estabelecidas para a realização de um projeto, respeitando apenas as normas internas do país, mas não com uma política que parta do Banco. Portanto, não

constam no Banco regras como: normas para indústrias e setores específicos, análises críticas dos estudos de impacto socioambiental, consultas públicas com as comunidades afetadas, mecanismos de reclamação, estabelecimento de acordos ligados ao cumprimento das exigências, avaliação *ex-post* de impacto ambiental, etc. Isso ocorre apesar de, em alguns casos, o Banco realizar essas exigências ou por estar associado com outras instituições financeiras que forcem o cumprimento de tais exigências ou pelo fato de o projeto ser realizado em país que respeite essas regras, o que leva o Banco a ter padrões distintos de atuação.

A falta de políticas específicas e de normas claras e rígidas para a concessão de crédito acarreta uma enorme possibilidade de graves danos tanto para a sociedade quanto para o meio ambiente, como podemos ver no caso a seguir.

### 3.4. As políticas socioambientais do Banco Chinês de Desenvolvimento e do Eximbank, da China

Os dois principais bancos chineses de desenvolvimento que realizam atividades no exterior são o Banco Chinês de Desenvolvimento (CDB, em inglês) e o Banco de Exportações e Importações da China (Eximbank, em inglês), ambos criados em 1994. Embora não existam dados agregados sobre o volume total dos investimentos dessas instituições nas diversas partes do globo onde elas estão presentes, as evidências apontam para um expressivo crescimento dos desembolsos para projetos no exterior, especialmente desde 2008, aproveitando a janela de oportunidades aberta pela crise financeira e econômica no Ocidente e no marco geral da *Go Out Policy*, definida como prioritária pelo governo chinês no início do século XXI. A atuação dessas instituições concentra-se em regiões como África e América Latina e dão preferência a grandes projetos de infraestrutura e indústria pesada (em áreas como energia, transporte e telecomunicações). Portanto, suas atividades envolvem questões muito sensíveis desde um ponto de vista socioambiental, mais ainda quando se trata de investimentos com forte peso em recursos naturais estratégicos.

Os bancos chineses, contudo, têm sido criticados por não incorporarem adequadamente salvaguardas socioambientais nos projetos financiados no exterior, o que seria reflexo da frouxa regulação ambiental existente no próprio país. Como uma forma de responder a essas críticas e adequar seus padrões internos aos padrões socioambientais no plano internacional, a China promoveu mudanças na sua legislação sobre o tema, por exemplo, com a aprovação da Lei de Proteção Ambiental da República Popular da China (1989) e da Lei de Avaliação de Impacto Ambiental da República Popular da China (2003).

Mais recentemente (2008), a Administração de Proteção Ambiental (Sepa, em inglês) adotou os Princípios do Equador.

Assim, os bancos de desenvolvimento chineses também avançaram na implementação de diretrizes e salvaguardas socioambientais próprias. Em 2004, o Eximbank aprovou as *Diretrizes de Avaliação de Impacto Social e Ambiental dos Projetos de Empréstimo* e, em 2007, o CDB aprovou as suas *Diretrizes para Análise Crítica de Proteção Ambiental de Projeto de Desenvolvimento*. Adicionalmente, o CDB aprovou normativas internas relativas a questões como avaliação de impacto ambiental para projetos de médio porte, diretrizes vinculadas à conservação de energia e redução de emissões e sobre o controle da poluição. Ademais, atualmente está considerando aderir aos Princípios do Equador.

Em termos gerais, as salvaguardas socioambientais assumidas pelos dois bancos sob análise ainda mostram descompasso com relação a um mínimo de normas comuns (sociais e ambientais) em nível internacional, tomando como referência os Princípios do Equador. Atualmente, as normativas em vigor obrigam os bancos chineses a respeitar as seguintes diretrizes sociais e ambientais quando se envolvem com projetos tanto na China quanto no exterior. Comparando ambos os bancos, vemos algumas diferenças importantes relativas à abrangência de suas disposições socioambientais. O CDB incorpora atualmente apenas quatro das diretrizes socioambientais comumente adotadas, o que indica que falta muito para avançar em questões de maior sensibilidade política, como o tema das consultas públicas às comunidades atingidas. Chama a atenção, contudo, o fato de o banco ter incorporado a obrigatoriedade de realizar uma avaliação ambiental *ex-post*, uma prática que muitos bancos ocidentais e internacionais ainda não adotaram.

Por sua vez, o Eximbank ultrapassa o CDB e incorpora aspectos sensíveis, como as consultas públicas e os acordos relativos ao cumprimento das exigências, o que poderia acarretar a aplicação de medidas corretivas e, inclusive, o corte do apoio financeiro quando projetos por ele aprovados têm impactos socioambientais não mitigados ou evitados de forma efetiva. Ainda assim, o Eximbank deixa por fora itens de grande relevância, como a monitoração crítica independente do EIA do projeto e dos processos de consulta. Ambos os bancos excluem, ademais, a definição de mecanismos de reclamação e a identificação de normas socioambientais relativas a indústrias específicas, como as de mineração e as hidrelétricas, de grande impacto nos países devedores e na mesma China.

### 3.5. As políticas socioambientais dos bancos de desenvolvimento indianos

A Índia, no que se refere ao sistema de bancos de desenvolvimento, tem se apresentado um pouco desconexa do padrão visto nos outros países integrantes do Brics, enquanto os outros quatro países, apesar do período neoliberal de liberalização financeira e de desmanche das instituições públicas, nos anos 2000, apresentaram um certo retorno às políticas desenvolvimentistas, como pode ser visto pelo fortalecimento dos bancos de desenvolvimento e das instituições financeiras públicas. Na Índia, o processo de liberalização ocasionou maior destituição dos bancos de desenvolvimento, com a transformação em bancos universais, com forte atuação mediante complicados mecanismos financeiros e com grandes captações em mercados internacionais e bancos privados. Por isso, diferentemente das seções relacionadas aos outros bancos, faremos uma descrição um pouco mais aprofundada sobre o sistema financeiro e bancário indiano para tentar mostrar como suas singularidades implicam as atuais políticas socioambientais dos bancos indianos.

A Índia possui um sistema bancário e financeiro extremamente complexo, tanto pela criação, no pós-guerra, de um sistema muito fracionado, com várias entidades públicas desempenhando atividades comerciais e de fomento do crescimento, quanto pelo processo profundo de liberalização no período neoliberal, principalmente durante os anos de 1990 e começo dos anos 2000.

Em 1948, foi criada a Corporação Financeira Industrial da Índia (IFCI, em inglês) para financiar as indústrias tradicionais indianas, que foi seguida logo depois pelo Departamento de Finanças Industriais em 1957, que – juntamente com o Banco de Reservas Indiano (RBI, em inglês) – administrava um esquema de crédito garantido para indústrias de pequena escala. Outras instituições importantes criadas nesse período foram o Banco de Desenvolvimento Industrial da Índia (IDBI, em inglês), para fomentar o crédito de longo prazo, e a *Unit Trust of India (UTI)*, fundada em 1964, para desenvolver o mercado de securitização. Na esfera do crédito agrícola também foi seguida a mesma linha, com a criação do *National Agricultural Credit (Long-Term Operations)* e o *National Agriculture Credit (Stabilisation) Fund*, para apoiar as cooperativas de crédito, além também da criação do *Ex-Im Bank of India*, do ponto de vista do comércio internacional.

Durante os anos de 1990, se iniciou um profundo processo de reformas liberalizantes graduais na economia indiana, abrindo o país para a entrada de bancos e instituições financeiras internacionais, assim como para a legalização de várias práticas e mecanismos financeiros antes proibidos. Essas mudanças propiciaram o surgimento de novos bancos comerciais privados,

a fusão com bancos de desenvolvimento e a criação dos bancos universais e de novos instrumentos de captação de recursos (CHANDRASEKHAR, 2008; e CHANDRASEKHAR & GHOSH, 2004).<sup>4</sup> Em 2003 e 2004, foi estabelecido um *working group on development financial institutions*, com a missão de transformar as instituições financeiras de desenvolvimento em bancos universais, fundindo-as com outros bancos e ficando sujeitas às mesmas regras de capital e de supervisão. Pelo lado da oferta, o acesso das instituições financeiras de desenvolvimento a recursos de baixo custo foi restringido (sobretudo por problemas fiscais). Pelo lado da demanda, elas passaram a enfrentar a concorrência dos bancos universais por empréstimos de longo prazo. Em 2004, o *Industrial Finance Corporation of India (IFCI)* se fundiu com um grande banco público, o *Punjab National Bank*, e no mesmo ano o *Industrial Development Bank of India* transforma-se em banco universal com múltiplos interesses. Em 2005, o parlamento aprovou a transformação do *Industrial Investment Bank of India (IIBI)* em Banco Universal (PRATES & CINTRA, 2009).<sup>5</sup>

Com essas remodelações, o sistema financeiro indiano ficou carente de instrumentos para promover a indústria nacional e, principalmente, sua infraestrutura básica para produção e exportação. Em 2006, diferentemente dos outros países do Brics, que criaram ou fortaleceram seus bancos de desenvolvimento, a Índia criou um Veículo de Propósito Específico para projetos de infraestrutura (principalmente em transporte, energia, comunicação e infraestrutura comercial) chamado de *India Infrastructure Finance Company Ltda. (IIFCL)*, que tem não só grande influência como participação do Banco Mundial. Os Veículos de Propósito Específico são instituições financeiras com o objetivo de realizar securitização (transformação de recebíveis em títulos e/ou ações negociáveis no mercado), que é feita normalmente com segregação de risco, ou seja, junção de ações de longo prazo com alto risco com outras ações de curto prazo com menor risco e menos rentabilidade, o que possibilita a criação de novas ações (e debêntures) mais atraentes para o mercado e para os grandes fundos de investimento. Tais veículos são muito utilizados na realização de *project finance* para grandes obras de infraestrutura ou construção de longo prazo, ficando popularmente conhecidos por ser amplamente utilizados pelas instituições financeiras envolvidas na Grande Crise de 2008.

Dado esse pequeno panorama da complexidade das instituições financeiras e de desenvolvimento na Índia, pretendemos agora nos aprofundar um pouco em quais são as políticas socioambientais desse

4 CHANDRASEKHAR, C. P. *Financial liberalization and the new dynamics of growth in India*. New Delhi, 2008 (trabalho não publicado). / CHANDRASEKHAR, C. P.; GHOSH, J. *The market that failed: neoliberal economic reforms in India*. New Delhi: Leftword Books, 2004.

5 PRATES, D. M.; CINTRA, Marcos Antonio Macedo.

emaranhado de instituições. No estudo "Environmental and Social Risks in Project Financing: Evidence from India", realizado pelo *Center for Development Finance (IFMR Research)*, constatamos que as entidades indianas não possuem nenhuma obrigatoriedade de atender alguma legislação ambiental e/ou social. Nos seus relatórios anuais não é apresentada também nenhuma política interna por parte dos bancos, que se ausentam por serem considerados bancos comerciais, o que mostra um total descaso com todas as regras e normas internacionais, já que impossibilita a análise das metodologias e dos critérios para concessão de crédito, além do fato de que isso é principalmente um grande capacitador para grandes impactos e conflitos socioambientais.

Como grande exceção desse quadro, temos novamente o Veículo de Propósito Específico IIFCL, que apresenta detalhadamente as suas políticas socioambientais internas tanto de estímulos a práticas sustentáveis como seus processos para mitigação e salvaguardas. O IIFCL é um banco extremamente novo que, apesar de ter iniciado em 2006, possui seus primeiros projetos em 2010. Ligado ao Banco Mundial, ele segue as principais regras e normas desse banco, incorporando-se aos Princípios do Equador e às principais práticas aceitas nos grandes acordos internacionais. Entretanto, por ser uma instituição complexa do ponto de vista da sua atuação, com recursos e mecanismos financeiros extremamente sofisticados do ponto de vista da engenharia financeira, fica difícil de mensurar até que ponto essas políticas realmente são respeitadas e utilizadas. Por captarem e financiarem projetos mediante a formação de grandes *pools* de ações e mecanismos de finanças estruturadas, fica em questão até que ponto essas regras estabelecidas nesses acordos conseguem dar conta de salvaguardar os projetos financiados por essas novas empresas de propósito específico, que são cada vez mais utilizadas para o financiamento dos grandes projetos de infraestrutura não só na Índia, mas como em todo o mundo.

### 3.6. Variáveis para a avaliação das políticas socioambientais

Com base nas regras e normas internacionais, iremos destacar e usar como critérios de comparação as seguintes normas especificadas a seguir. O interesse não é abranger de forma exaustiva todas as informações ou proposições com relação às políticas socioambientais, mas selecionar dentro das normas existentes aquelas mais comumente utilizadas pelos bancos e normas internacionais, para assim estabelecer um mecanismo de comparação e sistematização dessas políticas entre os países do Brics.

01. EIA ex-ante: a EIA (estudos de impactos ambientais) "é uma avaliação sistemática dos impactos potenciais sobre o meio ambiente com relação a um projeto apresentado e suas alternativas". Da mesma forma que as definições internacionais, o Conselho de Estado da China definiu especificamente o EIA como "métodos e instituições destinados a analisar, prever e avaliar os impactos de programas e projetos de construção que possam ocorrer depois da realização desses projetos, a fim de proporem medidas de prevenção e mitigação de impactos desfavoráveis e fazerem um acompanhamento monitorado" (ZHU e LAM, 2009: 26).
02. Análise crítica do projeto do EIA: depois de concluída a avaliação ex-ante do impacto ambiental, o banco deve assegurar-se de que as constatações da EIA serão consideradas e irão mitigar o impacto social e ambiental do projeto.
03. Normas sociais e ambientais de indústrias específicas: os projetos devem incorporar as normas relevantes das indústrias específicas que possuem maiores riscos de gerar impactos sociais e ambientais, assim como condições especiais para a realização dos projetos.
04. Assegurar conformidade às regulações e leis ambientais do país devedor: o banco deve assegurar-se de que o projeto atenderá às leis e aos regulamentos ambientais do país devedor.
05. Assegurar conformidade às leis e regulações ambientais internacionais: o banco deve assegurar-se de que o projeto atenderá às leis e aos regulamentos ambientais internacionais em geral estabelecidos por princípios e acordos internacionais, como os Princípios do Equador e o United National Global Compacts.
06. Consultas públicas com as comunidades afetadas pelo projeto: o governo, o devedor ou um especialista terceirizado deve oferecer consultas públicas às comunidades afetadas e incorporar seus problemas ao projeto sempre que possível. É crucial a divulgação precoce de informações relevantes com relação ao projeto e aos resultados da EIA.
07. Mecanismo de reclamação: exige-se que o devedor crie um mecanismo para receber, facilitar e encaminhar problemas levantados pelas comunidades afetadas ao longo da duração do projeto.
08. Monitoração e análise crítica independentes: para assegurar a devida prestação, um especialista em assuntos sociais e ambientais não associado ao devedor deverá fazer uma análise crítica da EIA, do projeto e do processo de consulta (EQUATOR PRINCIPLES, 2006).
09. Estabelecer acordos ligados ao cumprimento das exigências: os empréstimos devem atrelar o cumprimento das diretrizes ambientais por meio de acordos. A violação das diretrizes estabelecidas acarretará a revisão do contrato ou o possível cancelamento de fundos.
10. EIA ex-post: depois do projeto concluído, o devedor deverá realizar uma EIA final para analisar o impacto total do projeto sobre a sociedade e o meio ambiente.

	<b>BNDDES</b> Brasil	<b>CDB</b> China	<b>EX-IM</b> China	<b>VNESHE- CONOMBANK</b> Rússia	<b>DBSA</b> África do Sul	<b>IIFCL</b> Índia
Exigência de avaliação ex-ante de Impacto Ambiental	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Assegurar-se que as constatações dos EIA serão consideradas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Normas sociais e ambientais específicas da indústria	Sucroalcooleira, produção energética e pecuária			Mineração e produção energética	Mineração e produção energética	Mineração e produção energética
Assegurar o cumprimento das leis e regulações do país devedor	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Assegurar o cumprimento das leis e regulações ambientais internacionais				✓		
Consultas públicas com as comunidades afetadas pelo projeto			✓		✓	✓
Mecanismo de reclamações com as comunidades atingidas						✓
Análise crítica e monitoramento independentes da EIA, do projeto e do processo de consulta			✓	✓	✓	✓
Estabelecer acordos ligados ao cumprimento das exigências		✓	✓			
Avaliação de impacto ambiental ex-post						

**BNDDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (Brasil)  
**Vnesheconombank** – Banco de Desenvolvimento Russo (Rússia)  
**IIFCL** – Companhia Financeira de Infraestrutura Indiana (Índia)  
**CDB** – Banco de desenvolvimento Chinês (China)  
**DBSA** – Banco de Desenvolvimento da África do Sul (África do Sul)

Fonte: *Elaboração própria com base nos Relatórios Anuais de 2012 e nos Relatórios de Responsabilidade Sociais. Utilizamos informações também conforme os bancos forem membros de acordos internacionais, como o Princípio do Equador para o Banco russo, Vnesheconombank.*

## “PAQUIRSA”

### O papel do Brasil na América Latina e a relação PAC/IIRSA

*César Gamboa Balbín<sup>1</sup>*

*Francisco Rivasplata Cabrera<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Diretor-executivo de Direito, Ambiente e Recursos Naturais (DAR).

<sup>2</sup> Especialista da Região Amazônica em Direito, Ambiente e Recursos Naturais (DAR).



## 1. Introdução

Neste artigo, faremos um resumo descritivo e analítico do papel brasileiro na integração regional, particularmente na iniciativa Iirsa. Posteriormente, apresentaremos as principais razões da mudança da estratégia brasileira, de nível regional para nível nacional, representada pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC I e PAC II), e como se relacionam a Iirsa e o PAC no fortalecimento das empresas brasileiras e no papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES) na região da América Latina.

Voltaremos um passo atrás da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), iniciativa que se originou como a expansão da metodologia de planejamento territorial idealizada pelo Brasil.<sup>3</sup> De fato, a partir dos anos de 1970, o Brasil já contava com a rodovia Transamazônica, uma estrada construída a partir do regime militar e que, no seu traçado original, já estava prevista a ligação das regiões do Norte do Brasil com o Peru<sup>4</sup> e o Equador. Esta obra gerou a possibilidade de realizar a ocupação da Amazônia, ideia concebida por tal regime e por suas estratégias.<sup>5</sup>

Nos anos de 1990, quando Eliezer Batista, ex-presidente da então companhia Vale do Rio Doce e ex-ministro de Minas e Energia, idealizou os chamados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, com o objetivo de construir um sistema integrado de logística destinado a tornar a economia do País e a região mais competitivas em *nível mundial*,<sup>6</sup> alguns dos projetos e das ações idealizados nesses eixos foram incluídos no seu Plano Plurianual de Investimentos 2000-2003, chamado de “Avanço Brasil”.

3 Leandro Couto: “A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – Iirsa como Instrumento da Política Exterior do Brasil para a América do Sul”. *Oikos*. Rio de Janeiro, volume 5, número 5, 2006, p. 63.

4 Neste caso, estava previsto um “corredor-transporte”, em direção ao oceano Pacífico, de Cruzeiro do Sul, passando pelo Peru, mas não foi executado, devido ao governo militar de Velasco Alvarado, no Peru.

5 Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de História. Programa de Pós-Graduação em História Econômica. “A Cidade de Marabá sob o Impacto dos Projetos Governamentais”, de José Jonas Almeida (jjonasalmeida@terra.com.br).

6 Sebastien Marcel Albert Adins Vanbiervliet: “O Papel do Brasil na Integração Regional Sul-Americana do Século XXI (2000-2012)” [“El Rol de Brasil en la Integración Regional Sudamericana del Siglo XXI (2000-2012)”]. Tese para o grau de doutor em Ciência Política. Pontifícia Universidade Católica do Peru. Disponível *on-line* a partir do *link*: <<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5276>>.

Tais Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (idealizados a partir do Brasil) e o Plano “Avanço Brasil” são os antecedentes mais próximos dos eixos da iniciativa da Iirsa, que conseguiram, neste sentido, apresentar na América Latina uma proposta de ordenação territorial com base na penetração viária, desenvolvida primeiramente em *nível nacional* (território brasileiro), considerando a falta de iniciativa e determinação dos demais países sobre projetos próprios de desenvolvimento nacional.

Na visão dos idealizadores brasileiros, que trabalharam na proposta da Iirsa, os Eixos de Integração da América Latina tinham como objetivos: a) superar os problemas de conexão fronteiriça com os países vizinhos; e b) construir, tomando como exemplos os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) brasileiros, um espaço comum de prosperidade, na região, em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável.<sup>7</sup>

Podemos identificar, neste sentido, três principais interesses do Brasil na iniciativa da Iirsa:

01. Numerosas saídas para escoar sua produção industrial. Considerando-se que o Brasil é o país que – por ter fronteiras com 9 dos 11 países restantes da região – se converteu no maior propulsor da noção de uma suposta identidade sul-americana.<sup>8</sup>
02. Importante participação de empresas brasileiras na construção de vários projetos da Iirsa. Grande parte das obras executadas nos eixos Brasil-Peru-Bolívia e do Amazonas tem sido concedida a empresas construtoras brasileiras, tais como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão, OAS, entre outras, muitas vezes em parceria com empresas nacionais.

7 José Silveira: “Eixos da América do Sul Impulsionarão Desenvolvimento”. Notícias do Ministério de Desenvolvimento. Brasília (DF), 8 de outubro de 2001.

8 Nicolás Comin e Alejandro Frenkel: “Uma Unasul de Baixa Intensidade: Modelos em Conflito e Desaceleração do Processo de Integração na América Latina” [“Una Unasur de Baja Intensidad: Modelos en Pugna y Desaceleración del Proceso de Integración en América del Sur”], publicado na Revista Nueva Sociedad nº 250, março-abril de 2014, pp. 58-77, ISSN: 0251-3552, *link*: <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>. Também disponível *on-line* em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/4016\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/4016_1.pdf)>.

03. O BNDES tem se convertido em um dos grandes financiadores da Iirsa. Desde o ano de 2003, existe o fomento da integração da América Latina a partir da perspectiva nacional (PAC) e propriamente regional (Iirsa), entendendo-se ambas as iniciativas como complementares (este ponto será desenvolvido mais adiante).<sup>9</sup>

Sem prejuízo ao desenvolver esses pontos nas linhas seguintes, pode-se observar que o interesse do Brasil na Iirsa é inegável.<sup>10</sup> Não obstante, a partir do ano de 2006, o Brasil volta seu olhar para dentro, influenciado pela grave crise econômica destes anos. Dessa forma, o governo brasileiro põe em prática o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado no segundo mandato do presidente Lula (PAC I) (2007-2010), para promover o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do País, contribuindo para um maior desenvolvimento do Brasil, fundamental para o País na grave crise mundial dos anos de 2008 e 2009. A segunda etapa do PAC (PAC II) começou no ano de 2011, com o mesmo propósito estratégico, mas com a experiência do trabalho anterior.<sup>11</sup> Neste sentido, é possível entender a criação do PAC em relação à Iirsa a partir de dois pontos de vista.

O primeiro deles, como um programa totalmente nacional, independentemente dos avanços e das potencialidades da carteira de projetos da Iirsa, o que não permitiria fazer um acompanhamento desde os potenciais impactos sinérgicos e acumulativos dos projetos ali incluídos e, principalmente, deixada de lado a experiência que adquiriram as empresas brasileiras na execução de projetos da Iirsa.

O segundo e o que parece aproximar-se mais da realidade, como um programa que aproveita as potencialidades e a experiência que as empresas brasileiras conseguiram na execução dos projetos da Iirsa, os seus impactos cumulativos e, sobretudo, para que os projetos de integração regional possam dar maior dinamismo aos objetivos dos projetos nacionais brasileiros.

De fato, analisando-se os projetos da Iirsa, é possível verificar uma concentração de obras de vínculo com o Brasil. Este país tem participação

<sup>9</sup> Em 2003, foi organizado o Primeiro Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/CAF, em uma tentativa do novo governo do então presidente Lula de dar um papel mais importante ao Banco, que não estava incluído como protagonista na IIRSA durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

<sup>10</sup> Nos Estatutos do BNDES (Capítulo III – Das Operações) ficou estabelecido, como uma delas, “contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico-financeiro, incluso não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração com a América Latina”. Disponível *on-line* em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html)>.

<sup>11</sup> Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Sobre o PAC: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>.

em 8 (excetuando-se o Eixo Andino e o Eixo do Sul) dos 10 Eixos de Integração Regional dos quais se compõe a Iirsa,<sup>12</sup> com um investimento estimado de US\$ 145,758 milhões de um total de US\$ 157,730 milhões.<sup>13</sup>

## 2. Carteira de Projetos e Investimento Estimado pelo EID

Eixos	PROJETOS			
	Nº de grupos	Nº	%	Investimento estimado em milhões de US\$
Eixo do Amazonas	8	88	15,0	28.948,9
Eixo Andino	10	65	11,1	9.183,5
Eixo de Capricórnio	5	80	13,7	13.974,6
Eixo do Escudo Guianês	4	20	3,4	4.560,4
Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná	5	94	16,1	7.865,1
Eixo Interoceânico Central	5	62	10,6	8.830,5
Eixo Mercosul-Chile	6	122	20,9	52.701,1
Eixo Peru-Brasil-Bolívia	3	26	4,4	28.089,8
Eixo do Sul	2	28	4,8	2.762,0

Fonte: Iirsa

Dos projetos previstos na Iirsa para implementação no Brasil, 41,86% são os mesmos existentes na carteira de projetos do PAC. Dessa forma, se o governo brasileiro se empenha em realizar os projetos do programa nacional, contribui também para o avanço das metas do programa transnacional.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=68>>.

<sup>13</sup> Última atualização em 4 de outubro de 2013, disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=72>>.

<sup>14</sup> Dalmo Gomes de Oliveira, Charles Alves Gonçalves e Eraldo da Silva Ramos Filho:

Isso contribui, evidentemente, para o fortalecimento das empresas brasileiras, como tem sido apontado em linhas anteriores. Segundo um relatório da América Economia do ano de 2013, das 50 maiores empresas da América Latina, 29 pertencem ao Brasil, 15 destas já se encontram presentes no Peru e, em 2020, os capitais brasileiros poderiam somar US\$ 20 bilhões em nosso país.<sup>15</sup> Por outro lado, segundo a mesma fonte, o país mais representado na pesquisa que mostra os resultados das 100 principais *multilatinas* da região é o Brasil, com 34 empresas, que equivalem a 50% das vendas das 100 *multilatinas* estudadas, o que totaliza US\$ 994 bilhões e US\$ 916 milhões.<sup>16</sup>

É, portanto, inegável que, de uma visão pragmática, as empresas brasileiras desfrutam das vantagens de contar com o apoio do BNDES e que esse apoio as beneficia nas licitações para a implementação dos projetos da Iirsa.<sup>17</sup> O apoio do Banco é de interesse nacional, porque as ações empresariais brasileiras, em outros países, contribuem positivamente para o desenvolvimento econômico do Brasil e para o fortalecimento de sua posição geopolítica.<sup>18</sup>

Tais ações empresariais estão inclusas em um marco institucional de cooperação mútua entre os países e o Brasil. Só no caso do Peru, a partir de 2003, foi assinada a Aliança Estratégica entre Peru e Brasil, formalizada por Declaração Presidencial Conjunta de 25 de agosto de 2003. Desde a assinatura da citada parceria, as importações têm se quadruplicado em um período de dez anos, passando de US\$ 554 milhões, em 2003, a um pico de US\$ 2 bilhões e US\$ 579 milhões no ano de 2012.

Previamente à referida aliança, foi assinado o Memorando de Entendimento sobre a Integração Física e Econômica entre o Peru e o Brasil, que cria o Fundo Fiduciário de Desenvolvimento de Infraestrutura de Transporte Viário (Fonfide Vial). No Diretório de Pró-Investimento do Peru, foi aprovado o Plano de Promoção para o Desenvolvimento das Concessões pelo setor privado dos trechos viários do ramal norte do Eixo do Amazonas da Iirsa (Paita-Yurimaguas), que, como se sabe, foi entregue a um grupo formado

<sup>15</sup> "Problematizando a Integração Regional: As Conexões entre a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Brasil", Revista Ideas, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v07/nesp/9.Eraldofilho.pdf>>.

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.larepublica.pe/05-06-2013/apuesta-de-brasil-en-el-peru-alcanzaria-los-us-20000-millones-al-2020>>.

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.portafolio.co/internacional/empresas-mas-globales-america-latina-america-economia>>.

<sup>18</sup> Carla Hirt: "O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional", Espaço e Economia [on-line], 3|2013, posto on-line no dia 19 de dezembro de 2013. URL: <<http://espacoconomia.revues.org/423>>; DOI: 10.4000/espacoconomia.423.

<sup>19</sup> Idem.

pela Odebrecht. Estipula-se, também, a importância do BNDES e da CAF para o financiamento de projetos conjuntos de integração, embora atualmente não haja informação concreta sobre a participação conjunta de ambas as instituições em projetos de integração Peru-Brasil no marco da Iirsa, justamente porque, como foi explicado, a partir do ano de 2008, o Brasil tem dado maior importância ao financiamento de projetos no marco do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Brasil.

É conveniente mencionarmos, também, o Acordo de Complementação Econômica (ACE 58). Segundo dados da Embaixada do Brasil no Peru, devido a esse acordo de complementação econômica, a corrente de comércio bilateral Peru-Brasil aumentou 24% em 2011, passando de US\$ 2,9 bilhões, em 2010, para US\$ 3,6 bilhões (recorde histórico), convertendo-se no terceiro maior sócio do Peru depois da China e dos Estados Unidos. A partir de 1º de janeiro de 2012, o citado acordo permitiu, também, que praticamente todas as linhas alfandegárias dos produtos exportados para o Brasil alcançassem 100% de preferência (tarifa zero). No caso do programa de liberação comercial outorgado pelo Peru ao Brasil, fica estabelecido que, a partir de janeiro de 2012, há uma preferência de 80% para os produtos brasileiros e, em 2019, haverá uma liberação completa.

Existem também um memorando de entendimento para a promoção do comércio e de investimentos e um convênio para evitar a dupla tributação, além de prevenir a evasão fiscal referente ao imposto de renda.

Tais acordos acabam sendo compromissos formais para promover os investimentos brasileiros, impulsionando sua carteira de projetos de investimento e implementando as facilidades necessárias para captar capitais brasileiros. Desta maneira, cria-se a necessidade e são propostas facilidades para que diversas empresas brasileiras (como construtoras) entrem com mais força no mercado regional.

Dois exemplos concretos da participação de empresas brasileiras em grandes projetos de integração em infraestrutura incluídos na Iirsa são, justamente, a Estrada Interoceânica Sul e a Estrada Interoceânica Norte [*Carretera Interoceánica Sur* e *Carretera Interoceánica Norte*], respectivamente, ambas as estradas que ligam o Brasil ao oceano Pacífico, atravessando o Peru.

Como destacamos, além da experiência das empresas brasileiras financiadas pelo BNDES para os projetos do PAC, existe uma relação entre esses projetos e aqueles priorizados na Iirsa. Neste sentido, é importante destacar o papel dos projetos de geração elétrica no PAC (344 projetos de geração elétrica, na atualidade, em diferentes etapas)<sup>19</sup> e a relação existente

<sup>19</sup> Embaixada do Brasil em Lima. Boletim do Setor de Promoção Comercial e Turismo. Boletim nº 19, junho de 2012. Disponível em: <<http://www.perubrasil.com/system/embajadabrazil/images/publication/26.pdf>>.

entre os projetos das hidrovias incluídos na Iirsa e as represas de Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira, que fazem parte do PAC.

Tais represas seriam parte do rio Madeira e tornariam possível a implementação de mais de 4 mil quilômetros de vias navegáveis na Bolívia.<sup>20</sup> Neste sentido, a discussão dos benefícios das represas é internacional no que se refere à aplicação (integração da América do Sul e transporte de soja para Bolívia), mas a discussão dos impactos limita-se ao Brasil e não considera aqueles que afetam a Bolívia.<sup>21</sup> Consideramos, também, um maior estudo sobre o impacto das decisões políticas e o desenvolvimento dos planos nacionais brasileiros, que podem ser internos, mas que têm um impacto regional.

No caso do Peru, quando se tratou do Projeto da Hidrelétrica de Inambari (atualmente paralisado) no marco do Acordo Energético (também desaprovado), o reservatório que se formaria (de 410 km<sup>2</sup>) pela construção da represa poderia servir para o envio de água às represas de Jirau e Santo Antônio na época da estiagem.<sup>22</sup> Assim também, existe uma relação na construção da Estrada Interoceânica Sul, cujo ponto de encontro nos trechos 2, 3 e 4 é, justamente, o ponto de construção da hidrelétrica de Inambari.<sup>23</sup> Isso permite observar a relação entre os diferentes projetos de integração e desenvolvimento, independentemente do país em que forem executados.

Por outro lado, os projetos do PAC têm uma alta concentração na área de energia, devido, em grande parte, às próprias dificuldades da integração energética regional, que obrigaram a alterar as decisões geográficas de investimento e a apressar os projetos de geração hidrelétrica no Brasil.<sup>24</sup> Esta concentração do PAC na área de energia também pode estar relacionada à experiência das empresas brasileiras das quais já falamos anteriormente e na qual o papel do BNDES é fundamental, como financiador de tais empresas.

Então, devido às evidências recolhidas em diferentes documentos internos do Banco e das instituições brasileiras se comprova que o BNDES está concentrado no financiamento dos projetos do PAC. Isto, em lugar de significar uma diferença, contribui para o desenvolvimento da coincidência

20 Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/energia/geracao-de-energia-eletrica>>. Philip Fearnside: "Análisis de los Principales Proyectos Hidro-Energéticos en la Región Amazónica", Lima, DAR, Claes, Panel Internacional de Ambiente y Energía en la Amazonía, 2010, p. 40.

21 Philip Fearnside: "Análisis de los Principales Proyectos Hidro-Energéticos en la Región Amazónica", Lima, DAR, Claes, Panel Internacional de Ambiente y Energía en la Amazonía, 2010, p. 40.

22 Idem.

23 International Rivers, Inambari Dam. Disponível em: <<http://www.internationalrivers.org/campaigns/inambari-dam>>. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y Cartilla Informativa El Acuerdo Energético Perú-Brasil: Los Casos de Inambari y Pakitzapango. Lima, p. 9. Link: <<http://www.vigilamazonia.com/uploads/files/6e661f8ff472873834ac0fc8af578c27.pdf>>.

24 Iglesias.

de interesses – antes apontada com base na iniciativa de integração sul-americana impulsionada pelo Brasil a partir dos interesses nacionais – e para o fortalecimento das empresas brasileiras como uma questão de Estado.

Neste sentido, existem uma superposição e a complementaridade expansiva dos projetos da Iirsa-PAC.<sup>25</sup>

### 3. Qual é o atual papel do Brasil no contexto regional?

A liderança do Brasil na integração sul-americana se baseia, entre outras coisas, nas iniciativas (projetos) propostas por tal país, a partir de interesses nacionais, que se desenvolvem, basicamente, devido ao poder econômico brasileiro, representado pelo papel do BNDES e pelo fortalecimento das empresas brasileiras. O tamanho do PIB do País já, por si só, o converte em uma potência regional.

Embora a economia brasileira tenha se desacelerado durante o ano de 2012, ao se registrar uma taxa de expansão do PIB de apenas 0,9%, se comparada a 2,7%, alcançada em 2011,<sup>26</sup> o Brasil, no ano de 2013, teve um PIB de US\$ 2 trilhões, 261 bilhões e 555 milhões correntes (mais do que a soma dos PIBs, no mesmo ano, de todos os países que fazem parte da Aliança do Pacífico: Chile, com US\$ 277 bilhões e 818 milhões correntes; Colômbia, com US\$ 379 bilhões e 277 milhões correntes; Peru, com US\$ 202 bilhões e 42 milhões correntes; e México, com US\$ 1 trilhão, 268 bilhões e 109 milhões correntes).<sup>27</sup>

No entanto, devido a este nível de desenvolvimento, o Brasil tem um déficit de energia, o que lhe dificulta manter o mesmo nível de crescimento, pois o País tem necessidade de procurar novas fontes de energia. O infrutífero Acordo Energético Peru-Brasil é um exemplo disso.

No caso do Peru, também houve procura por novas fontes de energia, evidenciada no compromisso de investimento, firmado no final de 2013, entre ambos os países, a partir da visita da presidente Dilma Rousseff ao Peru. O compromisso de investimento compreende um montante de US\$ 100

25 Dalmo Gomes de Oliveira, Charles Alves Gonçalves e Eraldo da Silva Ramos Filho: "Problematizando a Integração Regional: As Conexões entre a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Brasil". Revista Ideas, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Disponível on-line em: <<http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v07/nesp/9.Eraldofilho.pdf>>.

26 CEPAL. Link: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/50484/EEE-Brasil.pdf>>.

27 CEPAL. Link: <[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/53392/EEE2014\\_Anexoestadistico.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/53392/EEE2014_Anexoestadistico.pdf)>.

bilhões, que inclui o desenvolvimento petroquímico por US\$ 14 bilhões, um polo de fertilizantes, a construção de uma linha férrea para unir ambos os países (por US\$ 10 bilhões), o desenvolvimento dos portos de Payta-Bayovar e Manaus, além da execução de um plano hidroenergético. Este inclui a proposta para a construção de 15 centrais hidrelétricas, com o objetivo de converter o Peru no principal exportador de eletricidade na região. Convém incluir também aqui a assinatura de três convênios, entre os quais aquele relacionado ao desenvolvimento do plano energético.<sup>28</sup>

O Peru é um receptor importante dos investimentos brasileiros e, geopoliticamente, é fundamental para a expansão brasileira na região. Há, perto da fronteira com o Brasil, um potencial de 20.000 MW em projetos hidrelétricos, que ainda não se desenvolveram devido a protestos sociais<sup>29</sup> e que incluem Inambari, Tambo 1, Tambo 2, além da Paquitzapango.

O financiamento dos projetos em *nível interno por parte do BNDES*, representado pelos projetos do PAC, continuará. Já o protagonismo do Banco no financiamento ou na participação em projetos da iniciativa da Iirsa propriamente se fortalecerá devido, basicamente, ao baixo nível de projetos financiados na Iirsa, que necessita de um papel mais importante do Banco. De fato, dos projetos priorizados na Iirsa, só 10% deles têm financiamento.<sup>30</sup>

Além disso, o papel do Brasil no bloco do Brics (acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é um assunto que deve ser analisado à parte. Os países integrantes do Brics mostram uma posição política alternativa em torno das atuais potências econômicas e, em particular, em relação ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Uma mostra disso é a recente criação do Banco dos Brics, que está evidenciando certas tendências de baixa, por parte das potências tradicionais, para poder competir com os novos agentes, em igualdade de condições institucionais, no mercado.

Se considerarmos que, além das cifras positivas, a população dos países do Brics representa mais da metade dos pobres do planeta e que não existe uma tradição democrática forte nesses países, preocupa ainda mais a tendência de baixa dos bancos financiadores, acompanhada da flexibiliza-

28 Diario Gestión 2013. Disponível *on-line* em: <<http://gestion.pe/economia/empresas-brasil-tienen-planes-inversion-us-100-mil-millones-peru-2080949>>.

29 Diario Gestión 2014. Disponível *on-line* em: <<http://gestion.pe/economia/electroperu-y-oas-brasil-conversan-retomar-hidroelectrica-inambari-us-4000-millones-2091518>>.

30 Marisela Rivera en su ponencia: "Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento – Cosiplan – Unasur: Hacia la consolidación de una agenda de participación ciudadana" en el taller interno "Las oportunidades del Foro de Participación Ciudadana de Unasur y las herramientas metodológicas para la gestión de la cartera de proyectos del Cosiplan (Iirsa)", organizado por DAR e pela Coalición Regional por la Transparencia y la Participación Ciudadana. Disponível em: <[http://www.dar.org.pe/archivos/eventos/250914\\_cosiplan/interno/agenda\\_participacion\\_ecuador\\_semplades.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/eventos/250914_cosiplan/interno/agenda_participacion_ecuador_semplades.pdf)>.

ção normativa, para facilitar os investimentos nos países da região que têm enfraquecido alguns padrões ambientais e sociais.

Neste sentido, não se trata de pedir ao Brasil que lidere mudanças em favor da região, pois há problemas internos de desenvolvimento e desigualdade no País que ainda devem ser atendidos. Trata-se, entre outras coisas, de potencializar espaços regionais para que o Brasil, seu braço financeiro (BNDES) e as empresas brasileiras ajam, de forma transparente, com participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, com padrões ambientais e sociais fortes e definidos, a partir de nossos países.

## As prioridades do BNDES: financiamento para o desenvolvimento?

*Gerardo Cerdas Vega<sup>1</sup>*

*Maria Helena Rodriguez<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Sociólogo. Pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, Rio de Janeiro). Doutorando do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Integrante do Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (GEMAP/CPDA/UFRRJ).

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia no IESP-UERJ e coordenadora do Ibase.

## 1. Introdução

O presente texto objetiva situar os investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no contexto da trajetória econômica brasileira da última década, enfatizando quais têm sido as áreas prioritárias para o Banco, a partir de um levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) em 2014, relativo aos investimentos em infraestrutura, logística e energia no período de 2008 a 2014. O levantamento tomou por base as planilhas divulgadas pelo Banco no seu portal *BNDES Transparente*, no qual constam detalhes sobre os projetos financiados pela instituição, em particular para o período de 2008 a 2014, nas áreas de infraestrutura, logística e energia.<sup>3</sup> O presente artigo, contudo, apresenta parcialmente os resultados da análise; em outro lugar estão sendo divulgados os resultados mais compreensivos dessa pesquisa.

Por outra parte, buscamos contribuir para dimensionar a participação do BNDES como agente financeiro no marco da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), hoje sob responsabilidade do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), órgão da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Como esse tema, não obstante, é objeto de análise de um outro texto contido nesta coletânea, faremos apenas alguns comentários para subsidiar o debate, sem pretender esgotá-lo.

É sabido que o BNDES vem dando grande relevância à carteira vinculada à infraestrutura produtiva, especialmente aquela vinculada com as demandas do modelo de crescimento baseado nas exportações de *commodities* minerais, energéticas e agropecuárias, assim como outros produtos

<sup>3</sup> No momento de realização do estudo que embasa o presente artigo, o BNDES tinha disponibilizado, apenas, informações relativas a investimentos entre 2008 e o primeiro trimestre de 2014. Tomamos como base estas informações para a realização do estudo. Posteriormente, o Banco divulgou em seu sítio *web* informações sobre o período de 2002 a 2007, mas esses dados não chegaram a ser processados. Posteriores pesquisas poderão ampliar a análise das informações para produzir um quadro exaustivo sobre os investimentos realizados nas áreas de interesse. Para ver o estudo completo, acesse <[https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.ibase.br/bndes/wp-content/uploads/2015/03/RelatorioBNDES\\_WEB.pdf&hl=pt\\_BR](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.ibase.br/bndes/wp-content/uploads/2015/03/RelatorioBNDES_WEB.pdf&hl=pt_BR)>

relativamente baixos em tecnologia e intensivos em natureza, opção que começou-se firmar depois da grave crise cambial de 1999. As *soluções* para enfrentar o esvaziamento de divisas e a fuga de capitais terminaram favorecendo uma estratégia de *export-led* sustentada em *commodities* como uma via para enfrentar os desequilíbrios macroeconômicos engendrados pelo mesmo Plano Real (em especial, pelo câmbio sobrevalorizado e pelos juros altos) e para se obter divisas necessárias à estabilização das contas externas. Igualmente, o apagão elétrico de 2001 deixou claro que o Brasil não poderia crescer sem um maciço investimento na ampliação de sua rede elétrica, depois de quase duas décadas sem investimentos significativos nessa área, pois a privatização praticada na década de 1990 apenas absorveu ativos já existentes, sem ampliação da capacidade de geração de energia. Esses fatos ajudam a explicar a direção da retomada dos investimentos que se verifica já a partir de 2003, ano a partir do qual os desembolsos do BNDES começam a crescer em termos reais e relativos, com uma marcada preferência por investimentos considerados como estruturais e estruturantes, quer dizer, aqueles voltados para a ampliação da capacidade de produção, circulação, armazenagem e escoamento dos “novos” setores-chave da economia: o agronegócio, a mineração, a exploração de petróleo e, muito especialmente, a construção civil, setor que figura como um dos grandes ganhadores do modelo de crescimento instaurado na última década.

É nosso objetivo, portanto, contribuir para uma compreensão mais detalhada sobre a ação do Banco, saindo de generalidades e passando para uma análise sobre os valores, as áreas e os setores beneficiados com a aplicação dos vultosos recursos públicos veiculados pela instituição nos últimos anos. Para o Ibase e para muitos outros atores da sociedade civil, o BNDES é um patrimônio da sociedade brasileira e, em consequência, devemos avançar em sua democratização sem renunciar à análise e à crítica, quando for necessária. Neste último sentido, cabe-nos perguntar, logo no início, se os recursos do BNDES aplicados nas áreas de infraestrutura, logística e energia realmente se traduzem em desenvolvimento ou se são apenas voltados para o crescimento da economia, sem consequências sociais significativas. Hoje sabemos que

desenvolvimento é muito mais do que inchaço econômico; este último por si mesmo não garante a consecução do primeiro e costuma terminar concentrando mais a renda e negando o acesso a direitos para grande parte da população, num país ainda muito excludente como é o caso do Brasil.

## 2. Situando os investimentos do BNDES no Brasil

Assim, comecemos reafirmando que o BNDES, historicamente a principal instituição financeira para o desenvolvimento no Brasil, na última década ganhou um peso cada vez maior na composição do crédito público no País, dado o seu apoio decidido a áreas consideradas estratégicas no marco do modelo de desenvolvimento instaurado desde a década de 1990. Na virada de século, constata-se que o Estado retomou e intensificou o seu papel como articulador do padrão de acumulação de capital no País, rompendo com o ideário neoliberal que prevaleceu no país desde a redemocratização dos anos oitenta.

Esse padrão de acumulação, contudo, tem suas bases no conjunto de políticas instauradas desde os anos de 1990, que incluíram a abertura comercial, a desregulamentação e a privatização de empresas públicas, apontando para a inserção do Brasil em uma nova matriz global, aberta ao fluxo de capitais (em especial do capital financeiro), intensiva na exploração dos recursos físicos e naturais da nação e subordinada à lógica da globalização, dentro da qual caberia ao Brasil encontrar uma integração competitiva. Na década de 1990, o BNDES teve um papel decisivo (e muito criticado também) ao financiar as privatizações do patrimônio público implementadas mediante o Plano Nacional de Desestatização. Ademais, a partir de 1995, as empresas multinacionais estabelecidas (ou prestes a se estabelecer) no País também passaram a receber financiamento do Banco em igualdade de condições com as empresas nacionais, estimulando, assim, a entrada maciça de capitais estrangeiros, atraídos por incentivos públicos durante aquela década e contribuindo para uma significativa desnacionalização da economia brasileira.

Nos primórdios do século XXI, firma-se no Brasil o que a pesquisadora argentina Maristella Svampa vem chamando do “consenso das *commodities*”, ou seja, a passagem de um modelo pautado pela valorização financeira (tal como foi preconizado pelo “Consenso de Washington”) para um outro baseado na exportação de bens primários em larga escala, especialmente minérios, recursos energéticos (fósseis e/ou biomassa) e produtos alimentares, o que se traduz numa acelerada “reprimarização” da economia, que enfatiza a importância das atividades de baixo valor agregado como as mais vantajosas para o País, dadas as vantagens “naturais” que o Brasil possui nes-

tes setores. Como demonstrou Delgado (2012), essa estratégia de crescimento é insustentável no médio e longo prazo porque reforça a vulnerabilidade externa da economia brasileira e só mostra bons resultados quando a conjuntura externa é favorável às exportações e à entrada de capitais externos, seja sob a forma de investimento direto, ou como operações em bolsa.

Resumindo: como resultado da instauração desse modelo, o Brasil é hoje a sétima economia do mundo, respondendo por 50% da economia sul-americana e concentrando 55% do investimento estrangeiro direto na América do Sul entre 2007 e 2013. O País tem se transformado em um dos principais fornecedores de alimentos (ao ser o principal exportador mundial de café, suco de laranja, açúcar, soja em grão, carne bovina e carne de frango) e o quarto maior exportador de carne suína. Ademais, o Brasil é o segundo maior produtor de minério de ferro e o terceiro de bauxita, o maior exportador e segundo maior produtor de etanol. Além disso, ocupa lugar destacado tanto como reserva quanto como produtor de petróleo. Em geral, pode-se afirmar que o modelo é intensivo na exploração dos recursos naturais da nação.<sup>4</sup>

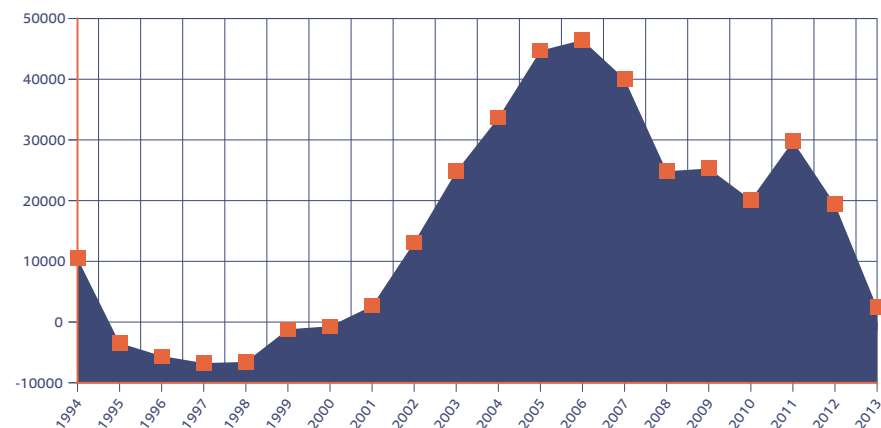
De fato, o modelo tem seu principal alicerce na exportação de *commodities*<sup>5</sup> tanto agropecuárias quanto energéticas e minerais. Essas exportações mostram um crescimento expressivo nos últimos anos, a ponto de que, na primeira década do século XXI, verificou-se uma quadruplicação do seu valor em dólares, com o valor médio anual das exportações passando de US\$ 50 bilhões (no período de 1995 a 1999) para cerca de US\$ 200 bilhões no final da década de 2000 (DELGADO, 2012, p. 95). A geração de superávits primários, pivô da política econômica oficial, encontra-se no cerne desse modelo, pois o dinamismo exportador vincula-se à obtenção de divisas advindas da inserção externa do País. Contudo, como adverte Delgado (2012), o modelo aprofunda a vulnerabilidade externa do Brasil, que fica extremamente dependente da cotação das *commodities* nos mercados internacionais e do crescimento de outras economias, como a chinesa, que passa a determinar, em larga escala, as opções políticas escolhidas e o próprio desempenho econômico do País. Ao observarmos a trajetória da balança comercial brasileira desde 1994 (ano em que o Brasil adotou o Real) até a atualidade, fica clara a importância que a exportação de *commodities* adquiriu como parte de uma estratégia de inserção global do capitalismo brasileiro.

4 Veja: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/destaques1>>. O dado sobre investimento estrangeiro direto no período de 2007 a 2013 foi elaborado com base em informação da Unctad. Veja: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=89>>.

5 O termo “*commodity*” significa literalmente “mercadoria” em inglês. Contudo, nas relações comerciais internacionais, designa um tipo particular de mercadoria em estado bruto ou produtos primários de importância comercial, como o café, a lã, o algodão, a soja, o cobre, o minério de ferro, o petróleo, etc.



**Gráfico 1. Balança comercial brasileira, 1994–2013**  
(valores nominais em milhões de US \$)



Fonte: elaboração própria, com base em dados de Ipeadata, 2015.

Como o gráfico indica, a partir de 1995 até 2000, a balança comercial brasileira mostrou saldos negativos, se recuperando lentamente a partir de 2001 e especialmente a partir de 2002. Entre 2002 e 2013, o saldo foi positivo, embora – a partir do pico de 2005/2006 – ele tenha começado a decrescer. A evolução da balança comercial espelha o comportamento dos preços internacionais das principais *commodities* exportadas pelo Brasil. De fato, foi a categoria dos produtos básicos que mais cresceu na pauta exportadora, pulando de 25% no início da década para 45% em 2010. Quando considerados os produtos básicos e os “semimanufaturados”, correspondentes à pauta exportadora das cadeias agroindustriais e minerais, o conjunto de exportações primárias (ou seja, “básicas” + “semielaboradas”) evoluiu de 44% no período 1995-1999 para 54,3% no triênio 2008-2010. Reciprocamente, as exportações de bens manufaturados recuaram de forma proporcional no mesmo período, caindo de 56% para 43,4% da pauta. A tendência à reprimarização da economia é característica da década de 2000 (tendo ganhado força a partir de 2003), se contrapondo, assim, à trajetória econômica seguida pelo Brasil desde a década de 1930 (DELGADO, 2010, p. 114; 2012, p. 95).

Por outra parte, a descoberta do Pré-Sal em 2006<sup>6</sup> catapultou o Brasil para

<sup>6</sup> A camada de Pré-Sal é uma grande jazida de petróleo localizada abaixo do leito do mar, com um volume estimado de aproximadamente 50 bilhões de barris, compreendendo uma faixa de 800 km entre os Estados do Espírito Santo e de Santa Catarina, a uma distância de 100 a 300 km da costa. É

um novo patamar, como um dos principais reservatórios de petróleo do mundo. Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, atualmente o Brasil ocupa o 15º lugar no *ranking* dos países produtores, com 15,6 bilhões de barris em reservas provadas. Mas como as estimativas do Pré-Sal falam de uma jazida entre 50 e 123 bilhões de barris, o Brasil poderia passar para um lugar ainda superior nesse *ranking*, ultrapassando países como Kuwait, Emirados Árabes e Rússia. Hoje, o Brasil é autossuficiente com relação ao seu consumo de petróleo (embora tenha que importar gasolina, dada a sua deficiência no refino), com o Pré-Sal podendo levá-lo a se transformar em um importante exportador de óleo cru.<sup>7</sup> Hoje em dia, o Pré-Sal já produz aproximadamente 800 mil barris diários.

Esse fato, somado ao grande potencial do País para a produção de hidroeletricidade, etanol, biodiesel, energia eólica e solar, explica que o Brasil seja considerado hoje como uma das principais potências energéticas do mundo, o que ajuda a entender a orientação que seguiram os investimentos do BNDES nos últimos anos. Mesmo com os preços do petróleo apresentando baixa nos últimos meses, por fatores relacionados com o excesso de oferta mundial, ele segue sendo a principal e mais estratégica fonte de energia para alimentar a máquina da produção e do transporte em nível mundial. Não devemos ser vítimas de análises apressadas, pois as quedas nas bolsas de valores não são bons indicadores para se entender as dinâmicas da “economia política do petróleo”. Desde os anos de 1970, o mercado mundial do petróleo bruto vem experimentando altos e baixos e vêm ocorrendo múltiplos conflitos bélicos e diplomáticos, que só confirmam sua extrema relevância no padrão de acumulação atual, balizado numa imensa plataforma dependente dos combustíveis fósseis.

Todo esse crescimento tem demandado investimentos vultosos nas áreas de infraestrutura, logística e energia, capazes de sustentar o nível de atividade econômica. Em 2007, foi lançado pelo Governo Federal o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), focando justamente na construção de obras de infraestrutura, logística e energia. Nos primeiros quatro anos, o PAC permitiu dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010), segundo fontes oficiais. O programa foi ampliado e relançado como PAC 2 em 2011 e, em 2014, contabilizou R\$ 583 bilhões em obras construídas. O Governo Federal também criou a Empresa

chamada de ‘Pré-Sal’ porque fica entre 5 e 7 km abaixo do solo marítimo, localizada sob uma extensa camada de sal de 2 km de espessura. A Petrobras disponibiliza informações a respeito do Pré-Sal no seguinte *hiperlink*: <<http://www.petrobras.com/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/pre-sal/>>.

<sup>7</sup> O fato de que as cotações internacionais do petróleo estejam em tendência para a baixa nos últimos meses não deve nos confundir. O petróleo tem e continuará a ter grande relevância estratégica para o capitalismo. A baixa de preços atual deve-se apenas a excessos na oferta, ou seja, um movimento de curta duração, conjuntural. O mercado internacional do petróleo tem mostrado esses altos e baixos de forma recorrente desde a década de 1970.

Brasileira de Planejamento e Logística, que, mediante um ambicioso *Programa de Investimentos em Logística*, pretende investir R\$ 240 bilhões em diversas áreas num prazo de 30 anos, com o objetivo de aumentar a escala de investimentos públicos e privados na infraestrutura dos transportes e integrar rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, a fim de reduzir custos e ampliar a capacidade de escoamento.<sup>8</sup>

Alguns dados permitem visualizar as dimensões do PAC em sua segunda fase. No setor de transportes, por exemplo, foram investidos R\$ 43,8 bilhões e construídos 3.080 km de rodovias, 639 km de ferrovias, 19 hidrovias, 21 empreendimentos portuários e 24 aeroportuários, entre outros investimentos. Os aeroportos ampliaram sua capacidade para atender mais 15 milhões de passageiros por ano e a maior capacidade operativa dos portos permitiu movimentar 36% a mais de cargas com relação a 2010. No setor de energia, foram investidos R\$ 196,8 bilhões para a geração de 12.860 MW adicionais, para a construção de 10.194 km de linhas de transmissão e 32 novas subestações elétricas, 18 empreendimentos de refino e petroquímica, para a construção de duas sondas de perfuração e a contratação de 383 novas embarcações, além da construção de 13 novos estaleiros, entre outros itens.<sup>9</sup>

De forma muito esquemática, estes dados refletem as tendências dominantes da economia brasileira na última década. É claro que o País continua a dispor de um setor industrial importante, porém, verifica-se uma reversão da trajetória seguida até a década de 1980, quando era a indústria (e não a agricultura nem a extração de minérios) o setor que dinamizava o padrão de acumulação na economia como um todo. A crescente desindustrialização relativa do País se explica, em grande medida, no fato de que as instituições de fomento, como o BNDES, privilegiam a abordagem das vantagens comparativas, quer dizer, prevalece uma concepção ricardiana do comércio internacional e do lugar que cabe ao Brasil nesse âmbito.

### 3. Quais são as prioridades do BNDES?

Nos últimos anos, como resultado da pressão da sociedade civil brasileira, o BNDES começou divulgar, em sua página na *internet*, informações relativas às operações de crédito realizadas pela instituição. Contudo, trata-se de informação “em bruto”, sendo necessária uma análise orientada da mesma

<sup>8</sup> Esses dados podem ser conferidos no 9º e no 10º Balanço do PAC, divulgados pelo Governo Federal e citados nas referências, ao final do artigo.

<sup>9</sup> Vide nota anterior.

para se entender, de fato, quais têm sido as áreas prioritárias para o Banco. Ao se analisar as planilhas disponibilizadas *on-line*, observa-se que uma parte significativa dos investimentos foi realizada em setores estratégicos dentro dos parâmetros do padrão de acumulação dominante, como a mineração, a indústria elétrica e a indústria do petróleo, criando capacidades e condições para se garantir a expansão da economia.

Ao se analisar os investimentos do BNDES nos itens de infraestrutura, logística e energia, confirma-se sua íntima ligação com as tendências gerais do modelo hegemônico. Estes investimentos são, de fato, condição *sine qua non* da trajetória econômica descrita anteriormente. Em pesquisa mais ampla realizada pelo Ibase, analisamos informações disponibilizadas pelo BNDES sobre as operações diretas e indiretas não automáticas (superiores a R\$ 10 milhões em cada operação) realizadas no Brasil entre 2008 e 2014, totalizando 4.232 operações de crédito. Desse total, selecionamos 881 operações correspondentes com as áreas de interesse, classificando-as segundo a linha específica para a qual foi direcionado o recurso.

Assim, na área de infraestrutura e logística, incluímos os seguintes itens: a) portos; b) aeroportos; c) rodovias, pontes e ferrovias; d) transporte público; e) terminais multimodais, terminais de armazenamento e condomínios logísticos; f) ampliação e/ou construção de dutos de transporte de combustíveis (petróleo, etanol, gás), plataformas marítimas e refinarias; g) construção de estaleiros, construção, modernização e aquisição de navios e rebocadores; e h) siderurgia e mineração em larga escala.

Por sua vez, na área de energia, desagregamos a categoria nos seguintes elementos: a) grandes projetos hidrelétricos (acima de 500 MW); b) pequenos e médios projetos hidrelétricos (abaixo de 500 MW); c) projetos termoelétricos; d) projetos nucleares; e) projetos eólicos; f) projetos sucroalcooleiros; e g) ampliação/modernização de obras existentes e novas linhas de transmissão.

A simples enumeração desses itens já é significativa. Tanto os investimentos em infraestrutura quanto os tocantes à matriz energética apontam claramente para sustentar a expansão das atividades de exportação, intensivas em recursos naturais, cujos produtos precisam ser escoados e armazenados numa escala condizente com a relevância que o Brasil adquiriu como fornecedor de bens primários, semimanufaturados e energéticos no mercado internacional. Nas duas tabelas que apresentamos a seguir, que resumem os dados de nossa pesquisa, podemos confirmar essa tendência.

**Tabela 1. Investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em infraestrutura, logística e energia (2008-2014)**

OPERAÇÕES DIRETAS NÃO AUTOMÁTICAS					Valores em milhões de reais (R\$)
Valor total dos investimentos em infraestrutura, logística e energia					256.840.240.474
<b>INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA (A)</b>					
Valor total dos investimentos em infraestrutura e logística					164.558.748.097 (64,07% do total de investimentos)
Item	Nº de projetos financiados	Valor	% de A	% do total (A + B)	
Portos	17	5.150.297.690	3,12	2,00	
Aeroportos	7	7.405.380.000	4,50	2,88	
Rodovias, pontes e ferrovias	48	22.178.720.546	13,47	8,63	
Transporte público	11	9.518.977.409	5,78	3,70	
Terminais multimodais, terminais de armazenamento e condomínios logísticos	42	1.710.209.748	1,03	0,66	
Ampliação e/ou construção de dutos de transporte de combustíveis (petróleo, etanol, gás), plataformas marítimas e refinarias	37	68.417.238.621	41,57	26,63	
Construção de estaleiros, construção, modernização e aquisição de navios e rebocadores	57	27.690.500.355	16,82	10,78	
Siderurgia e mineração em larga escala	44	22.487.423.728	13,66	8,75	
<b>ENERGIA (B)</b>					
Valor total dos investimentos em energia					92.281.492.377 (35,92% do total de investimentos)
Item	Nº de projetos financiados	Valor	% de B	% do total (A + B)	
Grandes projetos hidrelétricos (acima de 500 MW)	13	26.152.965.708	28,34	10,18	
Pequenos e médios projetos hidrelétricos (abaixo de 500 MW)	66	10.350.950.149	11,21	4,03	
Projetos termoeletrônicos	9	4.034.831.699	4,37	1,57	
Projetos nucleares	1	6.146.256.000	6,66	2,39	
Projetos eólicos	163	10.655.624.818	11,54	4,14	
Projetos sucroalcooleiros	62	11.179.505.403	12,11	4,35	
Ampliação/modernização de obras existentes e novas linhas de transmissão	93	23.761.358.600	25,74	9,25	

Fonte: elaboração própria, com base em dados do BNDES Transparente, 2008-2014

**Tabela 2. Investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em infraestrutura, logística e energia (2008-2014)**

OPERAÇÕES INDIRETAS NÃO AUTOMÁTICAS.					Valores em milhões de reais (R\$)
Valor total dos investimentos em infraestrutura, logística e energia					32.574.625.152
<b>INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA (A)</b>					
Valor total dos investimentos em infraestrutura e logística					6.834.473.487 (20,98% do total de investimentos)
Item	Nº de projetos financiados	Valor	% de A	% do total (A + B)	
Portos	3	1.381.164.614	20,20	4,24	
Aeroportos	3	1.571.592.600	22,99	4,82	
Rodovias, pontes e ferrovias	7	2.371.922.342	34,70	7,28	
Terminais multimodais, terminais de armazenamento e condomínios logísticos	20	703.646.118	10,29	2,16	
Ampliação e/ou construção de dutos de transporte de combustíveis (petróleo, etanol, gás), plataformas marítimas e refinarias	3	110.036.889	1,61	0,33	
Construção de estaleiros, construção, modernização e aquisição de navios e rebocadores	3	10.603.914	0,15	0,03	
Siderurgia e mineração de larga escala	6	685.507.010	10,03	2,10	
<b>ENERGIA (B)</b>					
Valor total dos investimentos em energia					25.740.151.665 (79,01% do total de investimentos)
Item	Nº de projetos financiados	Valor	% de B	% do total (A + B)	
Grandes projetos hidrelétricos (acima de 500 MW)	6	10.509.569.800	40,82	32,26	
Pequenos e médios projetos hidrelétricos (abaixo de 500 MW)	25	1.233.551.150	4,79	3,78	
Projetos termoeletrônicos	7	546.168.452	2,12	1,67	
Projetos eólicos	23	1.103.730.105	4,28	3,38	
Projetos sucroalcooleiros	79	8.164.717.230	31,71	25,06	
Ampliação/modernização de obras existentes e novas linhas de transmissão	26	4.182.414.928	16,24	12,83	

Fonte: elaboração própria, com base em dados do BNDES Transparente, 2008-2014

Separamos a informação segundo a operação (seja direta ou indireta), mas, para os nossos propósitos, trata-se de uma classificação puramente formal, interessando-nos as tendências de investimento em função de entender as prioridades na atuação do Banco. Para começar, observemos que o valor total dos investimentos nas áreas selecionadas (considerando tanto as operações diretas quanto as indiretas não automáticas) ascende a R\$ 289.414.865.626,00, um valor equivalente a US\$ 127.226.514.455,81,<sup>10</sup> investido no período de 2008 ao primeiro trimestre de 2014. Se considerarmos que os desembolsos totais do Banco entre 2008 e 2013 (segundo seus Relatórios Anuais) elevam-se a R\$ 883,5 bilhões, então, os investimentos que identificamos em nossa pesquisa equivalem aproximadamente a 32% dos desembolsos totais do Banco nesse período. Para se ter uma noção aproximada do que esse valor representa, digamos que equivale a 6% do PIB brasileiro de 2013 (que foi de R\$ 4,8 trilhões),<sup>11</sup> contribuindo de forma importante para a formação bruta de capital na economia brasileira. A parcela maior dos investimentos no período de 2008 a 2014 voltou-se para a área de infraestrutura e logística, concentrando 59,22% do total, contra 40,78% concentrados em energia.

Resulta evidente que os setores de infraestrutura, logística e energia são uma questão central. Agora, observando-se a questão mais de perto, chama a atenção a importância que, durante o período analisado, ganharam os investimentos diretamente vinculados com a exploração, o transporte e o processamento de petróleo, gás e biocombustíveis (ampliação e/ou construção de dutos de transporte de combustíveis, plataformas marítimas e refinarias). De igual forma, percebe-se a marcante presença de investimentos relacionados com a construção, a modernização e a aquisição de estaleiros, navios e rebocadores. Esses dois itens respondem por 58,39% do total de investimentos em infraestrutura e logística listados na tabela 1 (relativa às operações diretas não automáticas). É bastante claro que o fato guarda relação com a importância estratégica das descobertas do Pré-Sal, como mencionamos antes. Os investimentos voltados para a construção de estaleiros e navios (a maior parte deles destinada ao transporte de petróleo) superam, por exemplo, os investimentos na construção de rodovias, ferrovias e pontes no período analisado e são maiores, inclusive, que os investimentos em siderurgia e mineração.

<sup>10</sup> Considerando-se uma taxa de câmbio de 2,2747999 reais por um dólar, correspondente à cotação do dia 26/08/2014, segundo o Banco Central do Brasil.

<sup>11</sup> Complementarmente, digamos que os investimentos em infraestrutura e logística identificados aqui correspondem a 4,15 vezes o Produto Interno Bruto (PIB) da Bolívia; 1,41 vez o PIB do Equador; 0,62 vez o PIB do Peru; 0,33 vez o PIB da Colômbia; e 0,20 vez o PIB da Argentina, para termos uma noção aproximada desse montante. Todos os valores são correspondentes a 2013, segundo as cifras do Banco Mundial. Veja: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>.

No setor de siderurgia em larga escala, os investimentos superaram os R\$ 23 bilhões, tendo beneficiado fundamentalmente as grandes empresas mineradoras transnacionais que operam no setor. Estas empresas, como a Vale e a Anglo American, levaram a “parte do leão”, pois concentram 69,7% entre os maiores dez empréstimos do Banco relativos à extração mineral entre 2008 e 2014, como mostramos na tabela a seguir.

**Tabela 3. Investimentos do BNDES em siderurgia e mineração pelas principais empresas financiadas**

OPERAÇÕES DIRETAS E INDIETAS NÃO AUTOMÁTICAS (2008-2014)		
Empresas	Projetos financiados	Valor do desembolso
Vale	Investimentos correntes da empresa, desenvolvimento de infraestrutura para operação do complexo de Carajás e escoamento nos portos de São Luís (MA) e estrada de ferro Carajás.	12.963.789.981
Anglo American Minério de Ferro do Brasil S.A.	Suplementação de recursos para implantação de um sistema de mineração com capacidade anual de produção de 26,6 milhões de toneladas de minério de ferro e construção de um mineroduto com aproximadamente 530 km de extensão, para o transporte do minério da mina ao porto de Açú.	2.650.000.000
Companhia Brasileira de Alumínio	Ampliação da capacidade de produção de alumínio primário e outras reformas industriais.	1.343.338.872
Usiminas	Modernização de ativos fixos, atualização tecnológica e investimentos ambientais.	1.109.842.831
Thyssenkrupp CSA Siderúrgica do Atlântico Ltda.	Implantação de usina siderúrgica da beneficiária, localizada no distrito industrial de Santa Cruz (RJ).	900.209.802
Gerdau Açominas S.A., Gerdau Aços Longos S.A. e Gerdau Aços Especiais S.A.	Produção de aços longos e especiais e modernização de plantas industriais.	841.584.408
Siderúrgica Barra Mansa S.A.	Ampliação da capacidade produtiva e implantação de unidade siderúrgica semi-integrada.	664.569.830
Alcoa Alumínio S.A.	Ampliação da capacidade produtiva.	650.285.366
Votorantim Metais Zinco S.A., Votorantim Metais Níquel S.A. e Votorantim Siderurgia	Diversos projetos de manutenção, ampliação da capacidade produtiva e modernização de plantas industriais e projetos sociais.	649.293.820
Companhia Siderúrgica Paulista S.A.	Implantação de novo laminador de tiras a quente e projetos ambientais.	602.181.522
<b>Total</b>		<b>22.375.096.432</b>

Fonte: elaboração própria, com base em dados do BNDES Transparente, 2008-2014

Os investimentos realizados devem ser entendidos de forma relacional, porque há uma ligação estreita entre os diferentes setores priorizados. Por exemplo: o investimento em portos guarda uma íntima relação com o escoamento de minérios e grãos, que, por sua vez, se relaciona com os investimentos em rodovias e ferrovias e em condomínios logísticos, constituindo malhas de infraestrutura complementar e articulada. Para citar apenas um exemplo, dentro dos investimentos em siderurgia e mineração em larga escala destaca-se o financiamento de R\$ 2,6 bilhões concedidos à empresa Anglo American Minério de Ferro do Brasil S.A. para implementar o Projeto Minas-Rio, que inclui a construção de um sistema de mineração com capacidade anual de exploração de 26,6 milhões de toneladas de minério de ferro e a construção de um mineroduto de 530 km de extensão, que se estende entre Conceição de Mato Dentro e Alvorada (Minas Gerais) até o megaporto de Açú, no município de São João da Barra, no Rio de Janeiro. Por sua vez, a Anglo American é parceira da Prumo Logística S.A. na construção e operação do terminal de minério de ferro do porto de Açú, também financiado pelo BNDES mediante operações por R\$ 4.313.306.645,00.

Olhando-se para as operações no setor de energia, percebe-se que os recursos se concentraram na construção de grandes projetos hidrelétricos (acima de 500 MW) e na ampliação/modernização de novas linhas de transmissão (considerando-se também as subestações elétricas), tanto no caso das operações diretas quanto das indiretas. Por outra parte, há uma aposta bem clara para o fomento da produção de etanol e de energia termelétrica a partir da queima do bagaço de cana-de-açúcar, que tem aumentado bastante no período mais recente, de 2010 até hoje (em especial como uma forma de compensar a perda de competitividade do etanol com relação à gasolina nos últimos cinco anos). Observa-se, por outro lado, uma verdadeira “corrida sobre os rios” para a construção de pequenos e médios projetos hidrelétricos que, juntamente com os projetos de maior volume, concentram parcela elevada dos investimentos do Banco: esse tipo de obra representa 39,5% das operações diretas (tabela 1) e 45,61 das operações indiretas (tabela 2), em ambos os casos, no item energia.

Os impactos dos grandes projetos hidrelétricos, como Belo Monte, Jirau e Santo Antônio, são mais conhecidos e debatidos; no entanto, a pesquisa realizada pelo Ibase levanta sérias preocupações a respeito dos impactos dos pequenos e médios projetos hidrelétricos. Um total de 91 projetos foi financiado pelo Banco nesse quesito, concentrado fundamentalmente nas Regiões Sul (36%), Centro-Oeste (30%) e Sudeste (27%). De acordo com o levantamento dos dados, 51 rios são atingidos por esse tipo de empreendimento, sendo que, muitas vezes, há mais de uma barragem no mesmo rio, como nos casos dos rios Juruena (MT), no qual foram levantadas dez barragens, e do rio Carreiro (RS), onde constam quatro empreendimentos, entre outros que poderíamos

citar. Trata-se de uma dimensão do tema que pode ser aprofundada, em especial, em diálogo com os movimentos sociais e outros parceiros que enfrentam a expansão das hidrelétricas e seus impactos ambientais, mais ainda se pensamos em termos dos efeitos cumulativos nos próprios rios e nas bacias hidrográficas das quais eles formam parte.

**Tabela 4. Distribuição dos pequenos e médios projetos hidrelétricos por região e estado**

Região	Estado	Quantidade de projetos	% do total	Rios afetados*
Sul	RS	17	18,68	Rio Ijuí, Rio Passo Fundo, Rio Carreiro, Rio da Prata, Rio Tibagi, Rio Garcia, Rio São Francisco Verdadeiro, Rio do Peixe, Rio das Antas, Rio Bernardo José, Rio Canoas, Rio Chapecó, Rio Marmeleiro, Rio Lajeado Grande, Rio Itajaí, Rio das Flores, Rio Itajaí do Norte.
	SC	10	10,98	
	PR	6	6,59	
Centro-Oeste	MT	14	15,38	Rio Aripuanã, Rio Verde, Rio Claro, Rio Cravari, Rio Jauru, Rio Corumbá, Rio São Marcos, Rio Indaiá Grande, Rio São Domingos, Rio Juruena, Rio Corrente, Rio Teles Pires, Rio Aporé.
	GO	9	9,89	
	MS	4	4,39	
Sudeste	MG	12	13,18	Rio Paraíba do Sul, Rio Paraopeba, Rio Itabapoana, Rio Suaçuí Grande, Rio Ribeirão Grande, Rio Santíssimo, Rio Grande, Rio Doce, Rio Uberabinha, Rio Santo Antônio, Rio Tietê, Ribeirão das Lajes, Rio Preto, Rio Pomba, Rio Mucuri, Rio Manhuaçu, Rio Itapemirim, Rio Piedade.
	RJ	8	8,79	
	SP	3	3,29	
	ES	2	2,19	
Nordeste	BA	1	1,09	Rio das Fêmeas.
Norte	AP	1	1,09	Rio Jari, Rio Araguaari.
Interestadual	-	4	4,39	Rio Jari, Rio Aporé.
Total	-	91	100%	

Fonte: elaboração própria, com base em dados do BNDES Transparente, 2008-2014

\* A informação sobre os rios afetados foi extraída das mesmas planilhas do BNDES, nas quais constam as informações econômicas dos projetos.

Cabe também destacar a importância adquirida pela geração de energia eólica nos últimos anos, em especial a partir de 2008, ano a partir do qual o número de projetos não parou de crescer: ao todo, são 163 projetos executados, a maior parte deles no Nordeste do País, com maior concentração no Rio Grande do Norte (35%), na Bahia (26%) e no Ceará (15%), embora o Rio Grande

do Sul também seja um dos estados com maior presença de projetos eólicos (21% do total), com um montante total de R\$ 11.759.354.923,00 em pouco menos de sete anos. Pode-se dizer, observando-se a relevância do financiamento do BNDES para o estabelecimento de um parque eólico brasileiro, que o Banco criou toda uma nova indústria *ex-nihilo*, pois antes de 2008 praticamente inexistia qualquer tipo de experiência relevante no País, enquanto hoje, segundo dados da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), o Brasil tem instalado um total de 180 empreendimentos para a geração de energia eólica, que respondem por uma capacidade instalada de 3.865 MW, correspondente a 2,89% do total da energia produzida no País (IBASE, 2014).

Outras áreas relevantes na atuação do Banco entre 2008 e 2014 são o apoio a projetos sucroenergéticos, tanto para a ampliação de usinas, destilarias e canaviais quanto para a instalação de usinas termelétricas alimentadas com o bagaço da cana-de-açúcar, o que explica que hoje o setor tenha uma significativa capacidade na cogeração de eletricidade, não apenas para consumo dentro das usinas/destilarias, mas para venda na rede elétrica nacional. Para esse setor foram direcionados nada menos que R\$ 19.344.222.633,00.<sup>12</sup> Por outra parte, é preciso destacar a relevância da ampliação ou modernização das linhas de transmissão (totalizando quase 11 mil km), item ao qual foram destinados R\$ 27.943.773.528,00. Evidentemente, a energia elétrica produzida em grandes, médios e pequenos projetos hidrelétricos, termelétricos, eólicos e nucleares deve ser enviada para os centros de maior consumo, marcando uma evidente assimetria entre os locais onde a energia é produzida (e os impactos provocados) e aqueles em que ela é consumida (e por quem). Enquanto 90% da energia produzida por grandes barragens hidrelétricas sai dos Estados de Pará, Tocantins e Roraima, 74% das linhas de transmissão foram construídas para abastecer os mercados do Sudeste e do Centro-Oeste, onde se concentra a produção de minérios e outras *commodities*, assim como os centros de armazenagem e exportação.

Finalmente, cabe apontar que o estudo do Ibase permite ter uma noção bastante mais detalhada sobre quem são os tomadores dos empréstimos do BNDES, já que o Banco divulga o nome das sociedades anônimas que formalizam os projetos. Numa primeira leitura, surpreende a diversidade e a quantidade de sociedades que figuram nas planilhas do Banco; contudo, por trás da aparentemente grande quantidade de sociedades anônimas que figuram como tomadoras dos empréstimos, estão atuando, na verdade, grupos empresariais altamente concentrados, alguns dos quais estão presentes em todos os segmentos de investimento promovidos pelo Banco ou, pelo menos, em grande parte deles. A estrutura de financiamento promovida pelo Banco, mediante esquemas do tipo *project finance*, tem consolidado essa tendência,

<sup>12</sup> Entre 2000 e 2014, o setor sucroalcooleiro recebeu mais de R\$ 60 bilhões por parte do BNDES.

ela mesma muito característica do capitalismo brasileiro, cujo entrelaçamento de interesses público-privados tem sido denominado de *capitalismo de laços* (LAZZARINI, 2011).

É o caso, fundamentalmente, de grandes empreiteiras, como Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa, cujos portfólios se alimentam, tanto hoje quanto no passado, da relação com o poder público e do acesso a recursos que lhes são endossados para avançar na construção das obras que o governo determina como prioridades. A Camargo Corrêa, por exemplo, está presente na construção de grandes, médias e até pequenas centrais hidrelétricas, na construção e administração de rodovias e linhas de transmissão, na construção de navios e estaleiros, etc., atuando simultaneamente em várias frentes, mesmo sem aparecer de forma direta, algumas vezes se diluindo em sociedades anônimas (das quais detém porcentagens variáveis de participação acionária) e, em outras, formando sociedades anônimas subsidiárias, sociedades de propósito específico para operar projetos, etc. Outro exemplo dessa presença múltipla em diversos segmentos de negócio é o grupo Invepar, que controla, entre outros empreendimentos, o Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP), o Metrô Rio (RJ) e a rodovia Raposo Tavares (SP). A OAS, juntamente com os principais fundos de pensão do País, é sócia do Invepar. O estudo do Ibase encontrou evidências para sustentar que se trata de uma tendência dominante. Mesmo não sendo algo de se estranhar no caso do capitalismo brasileiro, vale a pena coletar e documentar a existência deste tipo de laços que unem interesses diversos sob a égide dos recursos públicos canalizados pelo BNDES.

Outra expressão do fenômeno está no fato de haver um crescente entrelaçamento de interesses corporativos para o desenvolvimento de grandes obras financiadas com recursos públicos. Fundos de pensão nacionais se entrelaçam com fundos de investimento estrangeiros, grupos nacionais privados se aliam com grupos estatais, empresas estrangeiras e nacionais fundem-se visando à ampliação de escala e/ou de escopo de suas economias... e novas indústrias são criadas do nada, além do fortalecimento das já existentes, como é o caso da emergente indústria eólica, que ganha força só a partir de 2009, mas que hoje constitui uma frente de expansão da matriz energética muito importante, incluindo o estabelecimento, no País, de fábricas de máquinas e equipamentos (aerogeradores), com a entrada de empresas como a *General Electric* e a *Alstom*,<sup>13</sup> a fim de abastecer o mercado brasileiro, mas também expandir seus negócios para a América Latina.

<sup>13</sup> Esta última empresa esteve envolvida em vários casos de corrupção por pagamento de propinas para ganhar projetos de obras públicas no Brasil (em particular, para a obtenção de contratos nos sistemas de transportes sobre trilhos do governo federal e dos governos de São Paulo e do Distrito Federal), como pode ser conferido mediante uma busca simples na *internet* por qualquer leitor interessado.

Os investimentos em infraestrutura, logística e energia devem ser lidos de forma sistêmica, olhando-se o conjunto das interações entre esses elementos e a forma em que favorecem a circulação de mercadorias e a acumulação de capital numa escala não apenas brasileira, mas global. Neste sentido, o papel do Estado continua a ser peça fundamental para a inserção corporativa nas cadeias globais de valor, garantindo, mediante crédito público, a capacidade de criar e fortalecer grupos que alavancam grandes massas de capital em favor de empreendimentos que não poderiam ser construídos sem a participação estratégica das instituições de fomento, pois de outra forma não teriam uma taxa de retorno razoável para empresas ávidas de lucros. Por mais que as empresas e os grupos corporativos entoem um discurso antiestatista, é evidente que ninguém se recusa a receber suporte financeiro dos cofres públicos. Ecoam, fortemente, as palavras de Braudel: “o Estado moderno, que não fez o capitalismo, mas o herdou, ora o favorece, ora o desfavorece; ora o deixa estender-se, ora lhe quebra as molas. O capitalismo só triunfa *quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado*” (BRAUDEL, 1987: 43. *Grifo nosso*).

Ao falarmos de infraestrutura, logística e energia, estamos enunciando os três elos básicos de uma cadeia que permite articular a produção, o transporte, a armazenagem, o consumo local e/ou a exportação dos bens primários ou semimanufaturados que o Brasil fornece ao mundo, aumentando a eficiência na realização do capital. Evidentemente, isso também permite a circulação interestadual e regional de mercadorias, assim como o transporte de pessoas e o processamento interno de bens primários, considerando os investimentos voltados para a produção e o refino de petróleo ou para a produção, o transporte e a distribuição de álcool, assim como estradas e aeroportos, que têm, ademais, outras funções não exclusivamente atreladas à exportação. Os investimentos realizados pelo BNDES no período recente apontaram para a superação dos gargalos logísticos e energéticos herdados da crise do final da década de 1970 e da década de 1980, quando os investimentos públicos ficaram muito aquém e impactaram negativamente a produtividade e competitividade do capital. Além disso, deram prioridade também ao desenvolvimento da tecnologia indispensável para a exploração do Pré-Sal, servindo assim aos requerimentos da inserção no mercado mundial sendo que o Brasil não consumirá a totalidade do petróleo das novas jazidas. Contudo, esses investimentos não têm permitido integrar plenamente o território nacional (apenas, ao que parece, integraram *core places* entre si).

Na verdade, não tem se alterado de forma significativa a concentração de infraestruturas que favorece as regiões mais desenvolvidas do Sudeste e do Sul, apenas integrando-as às Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste como fornecedoras de energia, *commodities* agrícolas e minérios, adequando a in-

fraestrutura rodoviária, ferroviária e de geração/distribuição de eletricidade a essa nova configuração regional. Em alguns casos pontuais, a infraestrutura de escoamento se implantou ou se ampliou nas Regiões Norte e Nordeste, como a estrada de ferro Carajás e o complexo portuário de Pecém. A maior parte dos investimentos realizados se concentra em áreas de interesse exclusivamente corporativo (e, em geral, em regiões altamente desenvolvidas, com relação ao resto do País), servindo às suas necessidades e expectativas, com impactos socioambientais com frequência negativos.

#### 4. Comentários sobre a internacionalização de empresas e a atuação do BNDES na América do Sul

A atuação do Banco revela-se como peça fundamental na moldagem de uma estratégia de inserção externa baseada na exploração intensiva dos recursos naturais brasileiros. Contudo, seu maciço apoio à internacionalização de empresas (desde 2002) indica que essa estratégia extrapola os limites territoriais brasileiros. Nos últimos anos, ganhou importância a presença de multinacionais brasileiras na América Latina e na África, para onde tem se direcionado parcela expressiva dos investimentos do Banco, mediante apoio à exportação de bens e serviços nas modalidades de pré e pós embarque. A entrada de empresas brasileiras no mercado norte-americano também tem sido relevante, como no caso de grandes frigoríficos e empresas na área de aviação comercial (JBS e EMBRAER, respectivamente).

As grandes ganhadoras da aplicação de fundos para internacionalização por parte do BNDES são empresas vinculadas: a) extração de minérios, como a Vale; b) construção civil e à engenharia, como a Odebrecht; e c) algumas empresas do setor agropecuário e florestal, como JBS e Fibria, dentre outras. Uma pesquisa recente sobre o tema (ALMEIDA, 2009) mostra que todas as 30 principais empresas multinacionais brasileiras têm recebido empréstimos do BNDES; ademais, o Banco participa acionariamente (via BNDESPar) de 22 delas (ALMEIDA, 2009, p. 47).

No contexto sul-americano, o BNDES vem atuando no âmbito da IIRSA, iniciativa regional lançada em 2000 e que, desde 2011, é coordenada pela UNASUL/COSIPLAN. No fundamental, o BNDES prioriza grandes obras de infraestrutura que favorecem as empreiteiras brasileiras responsáveis pela construção dos projetos contemplados nos distintos eixos da IIRSA, visando ao escoamento da produção de matérias-primas em escala sul-americana e ao fornecimento de energia para a expansão econômica

e a integração regional aos circuitos globais de acumulação e circulação de capital ganhando relevo nos últimos dois anos a articulação com os interesses chineses na região.

A maior parte dos projetos que compõem a IIRSA está voltada para a melhoria dos corredores de exportação, incluindo as estruturas de transporte necessárias para consolidar a inserção exportadora dos países da região; contudo, isso não contribui para o melhor desempenho do comércio e do investimento intrarregional. A América do Sul segue vendo para fora em vez de fortalecer sua própria integração econômica e social (HIRATUKA & SARTI, 2011, p. 48). O BNDES está contribuindo, assim, para a moldagem de um projeto de inserção subordinada ao mercado mundial, não para a construção de um bloco regional alternativo e poderoso. Nos tempos que correm, é interesse da região (e especialmente do Brasil, que não tem saída ao Pacífico) facilitar o acesso ao mercado chinês. As prioridades do Banco na América do Sul parecem se orientar para a consecução desse objetivo.

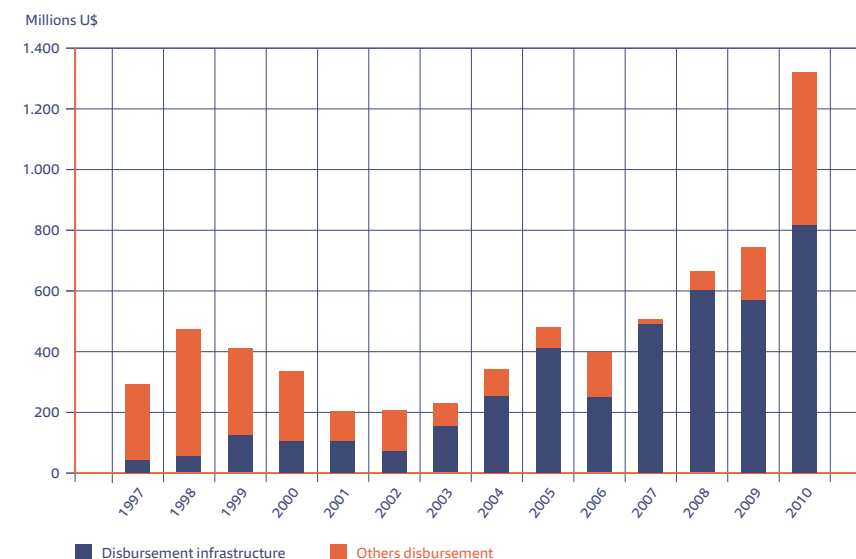
A IIRSA prevê um total de 579 projetos de infraestrutura nas áreas de energia, transporte e comunicações, cujo custo total é estimado em US\$ 163,3 bilhões; desse total, 31 projetos com forte impacto no território integram a denominada Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), com investimentos próximos na ordem dos US\$ 21 bilhões e que, mediante “projetos estruturados” (que aglutinam vários projetos individuais numa estrutura conjunta), buscam consolidar as redes de conectividade física da região como um todo, já que 97% dos projetos correspondem ao setor de transporte e concentram 91,3% do total de investimentos dessa agenda prioritária.<sup>14</sup> Mas o avanço da API é muito modesto, aquém do que seria de se esperar de uma iniciativa de tanto peso para os governos e as corporações envolvidas. Segundo informa relatório de avanço da API publicado no final de 2014 pela UNASUL/COSIPLAN:

*“Más de una cuarta parte de los proyectos de la API (27%) se encuentra en etapa de ejecución, representando poco menos de la mitad de la inversión total de la Agenda (41,1%). Por otro lado, cerca de la mitad de los proyectos individuales (46%) se encuentran en etapa de pre-ejecución y su inversión total alcanza la mitad de la API (50,2%). Por su parte, el 16% de los proyectos se encuentran en etapa de perfil y suman tan solo el 4,2% de la inversión estimada em la API” (UNASUR/COSIPLAN, 2014, p. 10).*

<sup>14</sup> Os projetos da API incluem: um aeroporto de carga e passageiros, a construção de 6.245 km de estradas, sete pontes principais e 148 complementares, dois túneis binacionais e 20 complementares, dois anéis rodoviários, 7.342 km de ferrovias, 8.950 km de hidrovias, seis portos fluviais, quatro portos marítimos, seis centros logísticos, 13 *pasos de frontera*, um gasoduto de 1.500 km e duas linhas de transmissão de 644 km (UNASUL/COSIPLAN, 2014, p. 10).

Em termos práticos, isso equivale a reconhecer que os avanços são pouco expressivos, pois dos 27% que estão “em execução”, apenas 9% atingiram sua fase final. O financiamento dos projetos da API provém, em sua maioria, do setor público (74,3%). As parcerias público-privadas respondem por 10,7% do financiamento e o setor privado aporta 15% do total (UNASUL/COSIPLAN, 2014, p. 10 e 25). Neste sentido, devemos lembrar que o BNDES e a Corporação Andina de Fomento assumiram, nos últimos anos, o protagonismo como as principais instituições financeiras da iniciativa<sup>15</sup>. Ambas as entidades atuam conjuntamente desde 2005, quando assinaram um memorando para cofinanciar projetos em 17 países da América do Sul e do Caribe (HIRT, 2013). Dados do próprio Banco indicam que, em 2006, as contratações para obras de infraestrutura na região já eram de US\$ 2,6 bilhões, com um potencial de US\$ 6 bilhões em novos projetos. Em 2010, as informações divulgadas pelo Banco apontavam para um crescimento sustentado desse patamar de investimentos, conforme mostra o gráfico a seguir:

**Gráfico 2. Evolução dos desembolsos do BNDES para infraestrutura na América Latina (1997-2010)**



Fonte: Iirsa. Link: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/fin\\_asuncion12\\_6mar\\_cosiplan\\_espanhol\\_bndes.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/fin_asuncion12_6mar_cosiplan_espanhol_bndes.pdf)>.

<sup>15</sup> Cabe mencionar que as novas tendências do financiamento regional apontam para uma entrada expressiva da China nos últimos anos, no âmbito de infraestrutura.



Cabe notar que o gráfico evidencia o aumento dos desembolsos para infraestrutura no período de 2004 a 2010, confirmando o apontado. Há bastantes exemplos de projetos de infraestrutura realizados por empreiteiras brasileiras, como o apoio do BNDES para a exportação de bens e serviços em diversos países da região. Segundo Hirt (2013), alguns casos ilustrativos são os seguintes:

*(...) A Usina Hidrelétrica Porce III, a 147 km da cidade de Medellín, na Colômbia, realizada pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa, ao valor estimado, em 2005, de US\$ 450 milhões. Concluída em dezembro de 2010, a obra teve um custo total de US\$ 900 milhões. Segundo dados de 2005, a Camargo Corrêa atuava no exterior sob contratos que somam cerca de US\$ 900 milhões, o mesmo valor que custou apenas uma de suas obras, após reajustes nos custos, em 2010. No Peru, em 2004, a empresa firmou contrato para recuperação de um trecho de 60 km da estrada que liga Chiclayo a Chongoyape, no norte do país. Outra obra em execução é a construção de um trecho da estrada Inambari-Azangaro, com 305 km de extensão. Essa estrada faz parte da ligação oceânica entre Brasil e Peru. No mesmo ano a empresa assinou, na Bolívia, contrato para construção da rodovia Roboré-El Carmen, de 140 km, parte de um corredor interoceânico que permitirá a saída da Bolívia para o Pacífico e ligará as cidades de Santa Cruz de la Sierra e Puerto Suárez. O Corredor Viário Interoceânico Sul - Peru/Brasil, entre Peru, Bolívia e Brasil, é dividido em cinco trechos: três são construídos pela Odebrecht com sócios peruanos; um é executado pela peruana Hidalgo e Hidalgo SAC; e o quarto trecho é feito pela Intersur Concesiones SAC, formada pelas brasileiras Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão. O preço da obra, orçado inicialmente em US\$ 527 milhões, subiu para US\$ 890 milhões após a Intersur Concesiones SAC ter sido aprovada. Durante a construção do trecho 4 da rodovia que interliga Inambari (Madre de Dios) e Azangaro (Puno), inúmeras foram as denúncias de irregularidades no que diz respeito ao cuidado técnico e humano e de proteção ao patrimônio arqueológico (HIRT, 2013, p. 6).*

O apoio do BNDES tem sido chave para a atuação dessas empresas. A construção de usinas hidrelétricas e linhas de transmissão, obras de transporte público, rodovias, gasodutos e outras obras desse tipo e porte tem sido prioridade. Lembremos, por exemplo, o envolvimento do BNDES no financiamento da rodovia que cruzaria o Parque Nacional e Território Indígena Isiboro Sécuré (Tipnis), na Bolívia, que em 2011 gerou um dos maiores conflitos socioambientais enfrentados pelo governo de Evo Morales desde que chegou ao poder, em 2005. Conhecido é também o conflito que surgiu entre os governos de Equador e Brasil em 2008, quando a construtora Odebrecht foi expulsa daquele país diante da constatação de falhas estruturais nas obras da UHE San Francisco, construída pela empresa com recursos do BNDES.

A presença do Banco se estende a praticamente todos os países da área, mediante iniciativas com impactos socioambientais significativos, entre os quais temos, entre os mais conhecidos: desmatamento, expulsão ou deslocamento de comunidades indígenas e/ou tradicionais e violação de direitos humanos, entre outros, por parte das empresas ou dos consórcios construtores e concessionários que aplicaram os recursos da instituição sem que existam mecanismos definidos e vinculantes para que os desembolsos estejam efetivamente atrelados ao cumprimento de normas socioambientais, especialmente a consulta prévia, livre e informada às comunidades atingidas e mecanismos de avaliação socioambientais independentes, *ex-ante* e *ex-post*. Diversos casos 'paradigmáticos' envolvendo o BNDES no financiamento de infraestrutura na América Latina têm sido documentados por parte da sociedade civil da região (DAR, 2014). Portanto, não vamos analisá-los aqui; basta dizer que esse financiamento ainda está longe de ser uma ferramenta da integração e do desenvolvimento regionais, apresentando-se como a contrapartida estatal para a expansão de grandes empresas sobre territórios já ocupados, às vezes ancestralmente, cujas riquezas os têm colocado no centro do interesse de corporações e governos, de direita e de esquerda. Para que os recursos do BNDES genuinamente promovam o desenvolvimento regional, o interesse das comunidades e suas próprias noções do que significam "desenvolvimento" e "integração", devem ser levadas em conta.

## 5. Considerações finais

A atuação do BNDES no Brasil na última década se inscreve no conjunto de mudanças que a economia e a política experimentaram no mesmo período e em grande parte espelha as demandas decorrentes do novo padrão de acumulação que vigora no País desde a década de 1990. Como vimos, a crise cambial de 1999 reorientou as prioridades da inserção econômica do País sem implicar uma ruptura com o ciclo de reformas neoliberais. Neste período, o Banco participou ativamente da moldagem do novo padrão de acumulação, primeiro financiando as privatizações e posteriormente retomando o financiamento de obras de infraestrutura numa escala condizente com as exigências colocadas ao Brasil pelos mercados externos em expansão durante a última década e meia. Assim, as prioridades do Banco têm se orientado para a construção de infraestruturas como portos, navios e estaleiros, plataformas de exploração de petróleo e dutos de combustíveis, rodovias, barragens hidrelétricas de todos os portes, linhas de transmissão e outros itens afins, todos eles funcionais às exigências do modelo de desenvolvimento (crescimento)

voltado para fora, ou seja, essas infraestruturas objetivam inserir o Brasil numa nova matriz de ordem global.

Com relação à atuação do BNDES na América do Sul, esta pode ser entendida como parte de um projeto de consolidação da posição do Brasil como potência regional, um objetivo que vem sendo alimentado desde as décadas de 1960 e 1970 e que ganhou fôlego novamente nos últimos anos, quando o País retomou a trajetória de crescimento de épocas anteriores, puxado pela conjuntura favorável para as exportações de bens primários. Essa imagem do Brasil como potência regional foi reforçada por sua entrada nos BRICS (o País passou a ser considerado como uma das cinco “potências emergentes” em nível mundial) e pelo fato de que a economia brasileira está entre as dez primeiras do mundo por seu tamanho e dinamismo. Todavia, quando falamos em “projeto de consolidação do Brasil como potência regional”, não necessariamente pensamos que exista uma política definida e objetiva, coordenada deliberadamente pelo governo ou por suas agências e seus aliados, para impor a primazia regional do Brasil. Na verdade, se trata mais de uma aspiração difusa do que de um projeto político estruturado. Esse projeto parece estar limitado a garantir o crescimento da economia e o acesso aos principais mercados consumidores, especialmente ao mercado chinês, algo em que também estão empenhados muitos países da América Latina e do Caribe.

O Brasil, desde os anos 1990, vem apostando (como toda a América Latina, infelizmente) em uma integração ao mercado mundial, estimulando políticas econômicas cuja base é a liberalização comercial e, especialmente, financeira, atraindo capitais externos como forma de resolver a insuficiente poupança interna e, dessa forma, reprimarizando a pauta exportadora. Países como Peru, Bolívia, Equador, Venezuela, Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil, inclusive Chile, são fortes exportadores de minérios, grão de soja, petróleo e gás natural, entre outros produtos. Quase todos os países vivenciaram uma perda de importância relativa de seus setores industriais (alguns, na verdade, nem chegaram propriamente a se industrializar, pelo menos não na extensão do caso brasileiro), mais intensivos em tecnologia, apostando por setores intensivos em natureza.

Assim, seria essa subordinação regional a que, em última instância, estaria sendo viabilizada pelo BNDES como agência de fomento, para além do discurso desenvolvimentista que marcou o cenário político regional na última década e que agora parece estar mostrando seus limites. Não queremos dizer que o desenvolvimentismo progressista da última década, no Brasil e em outros países da região, seja um mero desdobramento do passado neoliberal: muitas coisas mudaram na economia e na política nos últimos dez anos e, pelo menos no Brasil, houve melhorias no nível de renda e no acesso a bens de consumo por parte da população. Contudo, não podemos excluir da análise as evidentes continuidades que o modelo de

desenvolvimento adotado na atualidade guarda com as reformas da década de 1990, que em geral reforçaram o histórico papel de nossos países como fornecedores de bens primários, agora no marco da divisão internacional do trabalho específica da fase atual da globalização.

Isto nos leva a questionar se o financiamento do Banco realmente aponta para o *desenvolvimento* da sociedade, entendido como muito mais do que a simples implantação de infraestruturas produtivas. Historicamente, o conceito de desenvolvimento esteve atrelado à industrialização (ele surge como conceito politicamente relevante a partir da década de 1930 e se firma após a 2ª Guerra Mundial) e, em termos gerais, ao crescimento econômico, a partir de abordagens do tipo “*trickle down*”, segundo as quais os benefícios concedidos aos industriais, aos bancos e aos grandes donos de terras (em geral, aos ricos) terminarão beneficiando o conjunto da sociedade, por um efeito de “gotejamento”. Hoje, depois de várias décadas de “desenvolvimento”, sabemos que não existe uma relação mecânica e causal entre industrialização e desenvolvimento, entre exportações e desenvolvimento, entre subsídios para os ricos e desenvolvimento, etc. Mesmo quando o Brasil cresceu e distribuiu renda nos últimos anos, tais relações não foram alteradas, mas perpetuaram matrizes que reproduzem a desigualdade mais estrutural, que caracteriza a sociedade.

No Brasil, a redução da pobreza e da pobreza extrema nos últimos anos é significativa tanto pela transferência direta de renda (Bolsa-Família e outros programas existentes) quanto pelo aumento do salário mínimo e do crédito pessoal. Contudo, a situação estrutural de distribuição de renda ainda apresenta poucas mudanças, pois os 10% mais ricos ainda detêm algo como 43% do total da renda, enquanto os 40% mais pobres ficam com 10% (uma pequena mudança, se comparados com os 47,7% e 7,9% em 1995, respectivamente) (OXFAM, 2013, p. 6). Sabemos que o Banco não pode ser responsabilizado pela persistência da desigualdade no Brasil, pois muitos outros órgãos estatais têm competências fundamentais para enfrentar essas questões. Mas caberia a ele ter uma política proativa, apoiando maciçamente setores que poderiam ter um efeito dramático na elevação da qualidade de vida da população, muito especialmente em áreas como transporte público, uma das demandas mais sentidas da população brasileira, particularmente nas grandes cidades, que já concentram o grosso da população nacional. O levantamento de dados realizado pelo Ibase mostra que apenas 3,28% dos investimentos realizados pelo BNDES entre 2008 e 2014 correspondem a obras de transporte público, sem dúvida uma área de interesse geral, mas insuficientemente atendida. O estudo sinaliza os tipos de investimentos que a instituição precisa promover para atingir de forma direta as necessidades da população brasileira e sul-americana, contribuindo de forma genuína para o seu desenvolvimento, não só para a expansão da economia e o benefício dos grandes donos do capital.

## Referências

ALMEIDA, Mansueto. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2009.

BRAUDEL, Ferdinand. (1987). **A dinâmica do capitalismo**. Brasil: Editora Rocco.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio. Mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Rio Grande do Sul: UFRGS Editora, 2012.

DELGADO, Guilherme Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. In: **Revista Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.111-125, 2010.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), **Casos paradigmáticos de inversión del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) em Sur América**. Lima, 2014.

FILHA, Dulce Corrêa Monteiro; DE CASTRO, Marcial Pequeno Saboya. Project Finance para a indústria: estruturação de financiamento. In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 107-124. Disponível em: <[https://docs.google.com/viewer?url=http://www.bndes.gov.br/Site-BNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev14o4.pdf](https://docs.google.com/viewer?url=http://www.bndes.gov.br/Site-BNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev14o4.pdf)> Acesso em: 14/10/2014.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. **Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2011.

HIRT, Carla. **O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional**. Espaço e Economia. Revista Brasileira de Geografia Econômica, n. 3, ano 2, 2013. Disponível em: <<http://espacoeconomia.revues.org/423?lang=en>> Acesso em: 27/01/2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Análise dos investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nas áreas de infraestrutura, logística e energia. O caso do Brasil no período 2008-2014**. Documento no prelo.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões**. 1ª edição/4ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.

OXFAM INTERNACIONAL. **Brasil: pobreza e desigualdade. Qual é o próximo passo?** Brasília, 2013.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL), CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO (COSIPLAN). **Agenda de Projetos Prioritários de Integração. Relatório de Avanço**. Montevidéu, 2014.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório Anual 2008**. Rio de Janeiro, 2009.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório Anual 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório Anual 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório Anual 2011**. Rio de Janeiro, 2012.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório Anual 2012**. Rio de Janeiro, 2013.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório Anual 2013**. Rio de Janeiro, 2014.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. **Balanço Energético Nacional 2013: Relatório Síntese**. Rio de Janeiro: EPE, 2013.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética (2). **Balanço Energético Nacional 2013**. Rio de Janeiro: EPE, 2013.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. **9º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Fevereiro 2014.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Governo Federal. Presidência da República. **10º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Março-Junho 2014.

Revista Brasil Energia. **Oásis Renovável e O Próximo Desafio**. Ano 33, n. 405. Agosto 2014.

SVAMPA, Maristella. Extractivismo en América Latina. El Consenso de los Commodities. Agencia de Información Frei Tito para América Latina (ADITAL). Disponível em: <<http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=es&cod=75726>>. Acesso em: 22/01/2015.



Parte 2

# A POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL DO BNDES

## A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES: situação atual e necessidade de revisão

*Biviany Rojas Garzon<sup>1</sup>*

*Brent Millikan<sup>2</sup>*

*Leonardo Amorim<sup>3</sup>*

*Silvia Santana Zanatta<sup>4</sup>*

---

<sup>1</sup> Advogada do Programa Xingu do Instituto Socioambiental -ISA (Brasília DF). Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos Comparados da América Latina e o Caribe –CEPPAC, da Universidade de Brasília -UnB.

<sup>2</sup> Diretor do Programa Amazônia do *International Rivers – Brasil* e mestre em Geografia pela Universidade da Califórnia em Berkeley.

<sup>3</sup> Advogado do Programa Xingu do Instituto Socioambiental (ISA). Atua em Brasília/DF e Altamira/PA no monitoramento dos impactos de projetos de infraestrutura sobre os povos tradicionais e áreas protegidas da Bacia do Xingu.

<sup>4</sup> Mestre em Desenvolvimento Local pela Universidade Católica Dom Bosco na linha de pesquisa Desenvolvimento Local em contexto de territorialidades, possui especialização em Comunicação: Linguagem, Construção Textual e Literatura pelo Instituto Catarinense de Pós-Graduação e Libera Limes Instituto de Qualificação Profissional e graduação em Jornalismo pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal - UNIDERP.

## 1. Introdução

Nesse capítulo, analisamos a Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em termos de sua aplicação prática em empreendimentos financiados pelo banco, com destaque para grandes projetos de infraestrutura nos setores de transporte e energia. Nesta análise, procuramos avaliar a efetividade da PRSA, considerando como questões fundamentais a transparência, a participação cidadã, o pleno respeito aos direitos humanos, a valorização da diversidade cultural e a sustentabilidade ambiental.

A Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) do BNDES tem se revelado insuficiente na gestão de riscos e impactos socioambientais de empreendimentos por ele financiados. Essa realidade se revela especialmente alarmante no caso de megaprojetos de infraestrutura em regiões social e ambientalmente complexas. As recentes experiências do BNDES na região amazônica, por exemplo, têm evidenciado que o banco não está preparado para lidar com elevados riscos e impactos que grandes empreendimentos provocam numa região com características únicas de diversidade e vulnerabilidade socioambiental, o que ressalta a necessidade urgente de uma profunda revisão de políticas e instrumentos, objetivando o seu aprimoramento.

A participação do BNDES na viabilização financeira de projetos polêmicos que são recorrentemente questionados na justiça por violações dos direitos humanos e da legislação ambiental vem demonstrando a impotência de sua PRSA tanto para avaliar os riscos socioambientais, evitando o apoio para empreendimentos temerários, como para acompanhar eficientemente a gestão de riscos e impactos socioambientais envolvidos nos empreendimentos que o banco decide apoiar. Problemas trabalhistas, violação de direitos indígenas e passivos socioambientais associados a expressivos aumentos sucessivos nos custos de empreendimentos e atrasos em seus cronogramas são elementos comuns a mega-projetos financiados pelo BNDES nos últimos anos, a exemplo das Usinas Hidrelétricas (UHE) de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Ver especial de reportagem da Agência Pública sobre os problemas

No caso do Complexo Hidrelétrico Belo Monte, beneficiado pelo maior pacote de financiamento da história do BNDES na modalidade de 'Project Finance'<sup>6</sup>, totalizando R\$ 25,4 bilhões, cabe ressaltar que o empreendimento encontra-se atualmente com um cronograma de obras atrasado em 14 meses. O atraso acaba por comprometer os prazos de entrega de energia, conforme contrato de concessão entre a ANEEL e Norte Energia, assim como o pagamento dos empréstimos do BNDES, o implica em graves consequências para o banco e o Tesouro Nacional.

Segundo o beneficiário do financiamento do BNDES, o consórcio concessionário Norte Energia S.A., os atrasos da obra são decorrência de demoras na obtenção de licenças ambientais, de decisões judiciais que ordenaram sua paralisação ainda em fase cautelar, de greves trabalhistas, e de recorrentes protestos das populações atingidas como indígenas, ribeirinhos e pescadores. Na realidade, além de falhas na análise prévia dos riscos de construção, os principais problemas que levaram aos atrasos do empreendimento têm a ver precisamente com o descumprimento de cláusulas de responsabilidade socioambiental de sua instalação e com a incapacidade do beneficiário e do próprio banco em gerenciar riscos socioambientais do mesmo. O descumprimento de condicionantes de licenças ambientais tem sido detectado pelo Ibama desde o início da implantação da usina, gerando apenas tímidas sanções administrativas.<sup>7</sup> Todos esses problemas têm sido negligenciados pelo BNDES na sua atuação em Belo Monte. No que se refere à PRSA do banco, são questões subdimensionadas ou sequer contempladas na sua formulação e implementação.

socioambientais das 20 principais obras de infraestrutura financiadas pelo BNDES na Amazônia. <http://apublica.org/2013/12/amazonia-bndes-financia/>

<sup>6</sup> Produto financeiro do BNDES suportado pelo fluxo de caixa do projeto. Neste tipo de financiamento, a garantia do empréstimo são os ativos e recebíveis do projeto. No caso de Belo Monte, foi previsto nos contratos de empréstimo com o BNDES que a sua amortização deve começar em março de 2015 com o início da venda de energia, conforme previsto no contrato de concessão entre a ANEEL e Norte Energia..

<sup>7</sup> <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/mpf-envia-informacoes-a-aneel-sobre-o-cronograma-de-belo-monte>

A atual política de responsabilidade socioambiental do BNDES não foi capaz de identificar e equacionar adequadamente os riscos socioambientais de Belo Monte, nem durante sua fase de análise prévia e tampouco ao longo de sua execução e acompanhamento do financiamento pelo banco. Ao aprovar a concessão do financiamento, a diretoria do banco subestimou os problemas desse megaempreendimento, como aqueles relativos a violação de direitos indígenas. Se tais problemas ocorrem em um caso que deveria ser exemplo de aplicação da PRSA do BNDES, então o que podemos esperar de sua aplicação e eficiência para outros casos de menor visibilidade?

Na estruturação dos contratos de empréstimo para empreendimentos, observa-se sérias fragilidades, como a falta de atrelamento de desembolsos para as obras da barragem ao cumprimento de um plano de ação para a gestão de riscos e a mitigação e compensação de impactos socioambientais, assim como a adoção de um conceito excessivamente limitado de “regularidade ambiental”, descrito a seguir.

No que se refere ao acompanhamento da execução de projetos, no caso de Belo Monte, ficou evidente que a adoção de uma “auditoria socioambiental independente” pelo BNDES, que serviria de mecanismo de monitoramento adicional, se revelou absolutamente insuficiente para permitir um real controle de seus impactos socioambientais, inclusive pela ausência de transparência de seus resultados<sup>8</sup>.

Entre os temas mais problemáticos da atuação do BNDES estão o desconhecimento das características dos territórios e das populações onde os empreendimentos por ele apoiados se instalam. A facilidade do banco para se comunicar com grandes empreiteiras, contrasta com a incapacidade do BNDES para dialogar com as populações atingidas, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, ‘beiradeiros’, pescadores, seringueiros e caboclos. Tipicamente, trata-se do contingente de populações atingidas por obras financiadas pelo BNDES na região amazônica, onde o banco pretende ampliar a sua atuação durante os próximos anos<sup>9</sup>.

Está claro para as organizações da sociedade civil que acompanham a atuação do BNDES que sua política de responsabilidade socioambiental precisa ser reestruturada e adaptada aos desafios que caracterizam a sua atuação como banco público de desenvolvimento. Por um lado, há problemas de aplicação de normas e diretrizes em vigor que dificultam a sua eficácia, onde existe significativo espaço para o aprimoramento daquilo que já está institucionalizado - como é o caso da política de transparência do BNDES e

<sup>8</sup> O BNDES se nega a atender decisão da CGU que ordena a publicidade dos resultados de relatórios da auditoria socioambiental independente.

<sup>9</sup> **Um Olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia.** Organizadores Nelson Siffert, Marcus Cardoso, Walsey de Assis Magalhães, Helena Maria Martins Lastres – Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

da aplicação da Lei de Acesso a Informação. Mas, por outro lado, está ficando cada vez mais claro que o banco precisa adotar instrumentos e medidas adicionais para a avaliação e gerenciamento de riscos e impactos socioambientais, que incluem a estruturação de espaços efetivos de interlocução com populações diretamente impactadas e com organizações da sociedade civil que atuam em prol dos direitos humanos e do meio ambiente.

Assim, está na hora de fazer um balanço dos conflitos socioambientais nos quais o banco está envolvido, identificando o grau de efetividade e limitações de seus instrumentos e reconhecendo inconsistências entre o discurso da atual política de transparência e responsabilidade socioambiental e a prática concreta durante a análise e o acompanhamento de empreendimentos.

Os problemas estruturais da atual PRSA podem ser resumidos em dois pontos principais, detalhados a seguir: i) a fragilidade dos mecanismos de análise de riscos e de acompanhamento de obrigações socioambientais de empreendedores, e ii) a ausência de espaços de efetivo controle social das operações financiadas pelo BNDES, evidenciada pela falta de transparência de informações de interesse público, e na carência de mecanismos de interlocução direta com as populações impactadas.

## 2. A precariedade dos mecanismos de análise e acompanhamento das obrigações socioambientais.

A principal ferramenta do BNDES para a aplicação da sua PRSA são procedimentos internos de avaliação de risco e de análise socioambiental de beneficiários e de empreendimentos.

Segundo a informação publicada no site do banco, para a concessão de apoio financeiro, o BNDES observa as legislações aplicáveis; as normas setoriais específicas; a política de responsabilidade social e ambiental do beneficiário; **a regularidade ambiental**; o risco ambiental do empreendimento; além das práticas socioambientais que elevem o patamar de competitividade das organizações e dos setores econômicos e contribuam para a melhoria de indicadores sociais e ambientais não só dos empreendimentos, mas também do país<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Areas\\_de\\_Atualizacao/Meio\\_Ambiente/Politica\\_Socioambiental/analise\\_ambiental.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atualizacao/Meio_Ambiente/Politica_Socioambiental/analise_ambiental.html). Acesso em 01 de fevereiro de 2015.

## 2.1. Utilização de conceito insuficiente de “Regularidade Ambiental”

Na aplicação de sua política de responsabilidade socioambiental, o BNDES tem adotado um conceito de *regularidade ambiental* limitado e insuficiente. Essencialmente, tal conceito, utilizado para fins de aprovação de empréstimos e liberação de recursos financeiros, limita-se a duas exigências: i) a existência formal de uma licença ambiental, concedida por órgão licenciador, e ii) a ausência de decisão judicial com trânsito em julgado que impeça a continuação da obra ou que condene o beneficiário por crime ambiental.

No primeiro caso, a simples comprovação da existência de uma licença ambiental em vigor desconsidera questões fundamentais, como a existência de procedimento administrativo e aplicação de sanções pelo órgão licenciador, em decorrência do grave descumprimento de condicionantes de licenças e outras responsabilidades socioambientais. A vulnerabilidade do IBAMA e outros órgãos responsáveis a pressões políticas para não aplicar sanções administrativas e/ou suspender licenças ambientais, mesmo em situações de grave descumprimento de condicionantes obrigatórias, é evidente e ressalta ainda mais a insuficiência do conceito de “regularidade ambiental” do BNDES.

Ademais, preocupa a ambiguidade da posição do BNDES dentro de seu conceito de “regularidade ambiental”, sobre a concessão de “licenças de instalação parcial” por órgãos licenciadores como o IBAMA, na ausência de cumprimento de condicionantes da licença prévia que devem antecipar a LI, como reflexo dos interesses de empreendedores em acelerar o início de obras, contando com recursos do BNDES. Neste caso, a informação solicitada e considerada pelo BNDES (existência de uma licença em vigor, mesmo parcial) é certamente insuficiente para que este possa avaliar o grau de risco e a conformidade legal de um projeto financiado.

No que se refere a processos judiciais, o BNDES se limita a exigir que o beneficiário do crédito comprove que não há decisão judicial transitada em julgado que impeça a continuidade das obras ou que o condene por cometimento de crime ambiental. Essa tímida exigência ignora as ilegalidades cometidas pelo empreendedor quando estas não chegam a incidir em cometimento de crime, tais como infrações ambientais administrativas ou ilegalidades procedimentais no licenciamento ambiental. Além disso, ignora-se uma realidade extremamente grave na atuação do Judiciário perante grandes empreendimentos financiados pelo BNDES. Dentre as inúmeras ações judiciais propostas pelo Ministério Público e associações civis em casos de grandes hidrelétricas recentemente construídas ou em construção, como Santo Antônio, Jirau, Belo Monte e Teles Pires, concernentes a violações dos direitos humanos e da legislação ambiental ao longo do planejamento,

licenciamento e implantação dos empreendimentos, nenhuma delas chegou à fase final de trânsito em julgado.

Isso pode ser atribuído à lentidão do funcionamento da máquina judiciária no Brasil, mas também a mecanismos processuais explorados pelo Poder Executivo para atrasar ações e retirar a eficácia de eventuais decisões contrárias. Destaca-se o instrumento processual da “**Suspensão de Segurança**”. Com origens no regime autoritário, esse instrumento permite que presidentes de tribunais suspendam monocraticamente, a pedido do Executivo, decisões liminares e de mérito sobre violações de direitos humanos e da legislação ambiental, até o trânsito em julgado das ações, sob alegação de uma suposta ameaça à “ordem social e econômica” se a instalação do empreendimento não seguir ininterruptamente. Essa realidade é ignorada pelo BNDES, que aprovou o financiamento de Belo Monte, maior de sua história, enquanto ao menos cinco decisões judiciais contrárias ao andamento do licenciamento ambiental da obra tinham seus efeitos anulados pelo uso do referido instrumento processual.

O conceito limitado e insuficiente de “Regularidade Ambiental” do BNDES, que desconsidera os graves problemas citados acima, é aplicado em todo ciclo de projetos: na fase inicial de enquadramento e análise prévia de viabilidade para subsidiar a tomada de decisões sobre a aprovação de financiamentos, na definição de exigências ambientais a serem incluídos em contratos de empréstimo, e no monitoramento e acompanhamento de empreendimentos.

## 2.2. Fase Inicial de Análise de Projetos

O perfil das informações que o banco utiliza para avaliar os referidos critérios é descrito no **roteiro de Consulta Prévia** e na **pesquisa cadastral do beneficiário**, que incluem a verificação de apontamentos referentes a trabalho análogo a escravo (consulta aos dados do Ministério do Trabalho e Emprego) e a crimes ambientais. A nosso ver, estas duas ferramentas têm se demonstrado insuficientes e ineficazes para a coleta de informações pertinentes para o atendimento dos princípios e diretrizes da política socioambiental do BNDES.

Em primeiro lugar, a grande maioria das informações solicitadas pelo BNDES na carta de Consulta Prévia são **auto declaratórias**. Isso significa que o cliente interessado na concessão do empréstimo é a principal fonte das informações coletadas. Esta situação impõe, em respeito ao dever de diligência que possui ao estar na condição de ente financiador de projetos potencialmente impactantes, que o banco procure outras fontes de informação relativas aos mesmos fatos, para poder realizar sua análises de risco socioambiental de forma consistente.



Ademais, informações fundamentais para avaliar as condições socioambientais de clientes e empreendimentos deixam de ser levantadas e analisadas, e podem ser deliberadamente omitidas. As informações solicitadas não sempre são suficientes, pertinentes ou idôneas para atender aos princípios da PRSA do BNDES, principalmente quanto ao respeito aos direitos humanos e combate e repúdio a toda prática de atos que importem em qualquer tipo de discriminação ou violação de direitos” e à atuação proativa e alinhada com as normas e políticas públicas brasileiras e observância de normas internacionais de comportamento”.

### 2.2.1. Informações fundamentais que não são solicitadas, nem verificadas.

Entre as informações omitidas nos cadastros solicitados é importante destacar aquelas relativas à verificação da ausência de sobreposição das supostas propriedades de empreendedores com terras indígenas, ou territórios de comunidades tradicionais como quilombolas ou extrativistas. Em nenhuma parte da Carta de Consulta é solicitada informação que verifique essa questão essencial, o que tem facilitado a aprovação pelo banco de financiamentos para empreendimentos localizados no interior de terras indígenas, ou nas suas proximidades, sem considerar seus impactos socioambientais.

É o caso de usinas sucroalcooleiras envolvidas na exploração irregular de terras indígenas da etnia Guarani no estado de Mato Grosso do Sul, cuja regularização é reivindicada de longa data. Uma parte das terras do povo Guarani foi ocupada irregularmente por plantações de cana. A maior e mais conhecida delas é a terra denominada Guyraroká, no município de Caarapó (MS), onde fazendeiros ocupantes arrendam terras para a Raizen/Nova América, usina pertencente ao grupo Cosan/Shell. O outro caso é o da terra indígena Jatayvary, no município de Ponta Porã (MS), ocupada por cinco fazendas que arrendam um total de 712,2 hectares para a usina Monte Verde. Até meados de 2011, as usinas financiadas pelo BNDES utilizavam a cana produzida ilegalmente nestas terras indígenas. Esta situação de ilegalidade apenas foi revertida a partir da atuação do Ministério Público Federal.

Evidentemente, esse tipo de empreendimento, marcado por ilegalidades, deve ser descartado pelo BNDES logo numa fase inicial de triagem de propostas de projetos. Bastaria uma melhor qualificação da carta de consulta,, com a verificação de informações declaradas pelo interessado sobre a situação fundiária e da existência de conflitos sobre direitos de acesso aos recursos naturais, inclusive em consulta com a FUNAI.

Outro exemplo que ilustra bem esta situação, de particular relevância para a política socioambiental do BNDES, é a necessidade de verificar o **atendimento à legislação brasileira e acordos internacionais, dos quais o**

**Brasil é parte, referente aos direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.** Por exemplo, a Convenção 169 da OIT, ratificada e incorporada à legislação brasileira em 2004, mediante Decreto no 4.887/2003, estabelece, entre outras obrigações, a necessidade de processo de consulta livre, prévia e informada (CLPI) junto a povos indígenas e outras populações tradicionais sobre decisões administrativas capazes de afetar seus direitos. Até o momento, o BNDES não possui uma política clara sobre a necessidade de CLPI e sua inserção no processo de enquadramento e análise de projetos, o que é particularmente grave no financiamento de grandes empreendimentos nos setores de transporte ou energia.

Entre os casos analisados encontra-se o projeto de implantação de rodovias estaduais no Estado de Mato Grosso denominado “*Mato Grosso Integrado, Competitivo e Sustentável*” que conta com apoio financeiro do BNDES de R\$ 1.416.670.000,00 (um bilhão, quatrocentos e dezesseis milhões, seiscentos e setenta mil reais) objetivando investimentos em ampliação e melhoria da infraestrutura viária constantes do Programa. A operação foi contratada na modalidade indireta não automática, tendo como agente financeiro intermediário o Banco do Brasil S.A. O programa *Mato Grosso Integrado* prevê a implantação de dezenas de trechos rodoviários no entorno de terras indígenas no Estado de Mato Grosso; não obstante, não existe evidência de realização efetiva de processos de consulta aos povos afetados pelas rodovias financiadas pelo BNDES. Em questionamento ao Banco realizado através do Sistema de Informação ao Cidadão do Governo Federal, sobre quais os mecanismos aplicados pelo banco para verificar o cumprimento da legislação indigenista por parte do beneficiário de empréstimo, o BNDES limitou-se a informar que “*no que diz respeito à verificação de cumprimento pelo Estado do Mato Grosso do art. 60 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, o questionamento deve ser formulado à FUNAI ou diretamente ao Beneficiário Final, haja vista se tratar, repisa-se, de matéria de competência daquela Fundação Federal*”.

A ausência de resposta neste caso deixou clara a inexistência de mecanismos ou indicadores aplicados pelo BNDES para a **verificação da aplicação** desta legislação particular no caso de projetos que impactem povos indígenas, quilombolas ou outras comunidades tradicionais.

Observa-se situações semelhantes no caso do financiamento de grandes hidrelétricas como as UHEs Belo Monte e Teles Pires, onde o BNDES desconsiderou ilegalidades associadas à falta de consulta livre, prévia e informada junto a populações indígenas e ribeirinhas gravemente ameaçadas e posteriormente atingidas.

Não se trata de atribuir ao Banco o papel de realização da Consulta Livre, Prévia e Informada, ou de exigir que este cumpra um papel de regularização fundiária que não é seu, mas de exigir a atuação do Banco como

um indutor de investimentos comprometidos de fato com o cumprimento da legislação socioambiental brasileira através de mecanismos eficientes de verificação do cumprimento da legislação vigente em todos os grandes financiamentos.

Avanços já alcançados pelo Banco como a criação de regras específicas para o ramo da pecuária, frequentemente acusado de violações socioambientais, como desmatamento e trabalho escravo, poderiam servir de boas práticas a serem adaptadas ao caso de terras indígenas e da necessidade de CLPI.

### 2.2.2. Informações solicitadas e verificadas de forma insuficiente

Um outro fato que causa estranheza é que o Banco, ao financiar diversos empreendimentos numa única região, não exige qualquer análise sobre os impactos cumulativos e sinérgicos causados pela sua implantação conjunta. Dois exemplos são bastante significativos para ressaltar a necessidade de um olhar integrado e estratégico sobre estas ações.

O primeiro deles se remete a situação alarmante de construção de Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas na Bacia do Alto Paraguai (BAP), onde se localiza a porção brasileira do Pantanal, região de grande relevância ecológica e socioeconômica, declarado como Patrimônio Nacional pela Constituição Federal de 1988 e como Patrimônio Natural da Humanidade e Reserva da Biosfera pela UNESCO em 2000, incluindo também sítios da Convenção de Ramsar da qual o Brasil é signatário desde 1996. Pois, só na BAP hoje estão em funcionamento, entre UHE e PCHs, 44 empreendimentos. Se incluirmos os projetos em fase de construção, estudo ou em conclusão de inventário, o número de aproveitamentos hidroenergéticos chega a 91. São no total 135 usinas de grande, médio e pequeno porte que causarão danos ambientais, sociais e econômicos irreparáveis, sendo que muitas são financiadas pelo BNDES. Não houve, nos respectivos procedimentos de licenciamento ambiental, a produção de qualquer estudo a respeito dos impactos desses empreendimentos como um todo.

O outro exemplo se concentra no setor sucroalcooleiro, mais especificamente na bacia do rio Ivinhema. A sub bacia tem uma área de 4,64 milhões de hectares, o que corresponde a 5,27% dos 88 milhões da bacia rio Paraná em território brasileiro. Esta localizada inteiramente no estado de Mato Grosso do Sul, fazendo divisa com o Paraguai a Oeste e com os Estados de São Paulo e Paraná a Leste e Sul. Tem como principal característica o fato de sua parte alta ser uma das principais produtoras de grãos do país devido à alta qualidade de seus solos, suas características climáticas e o relevo plano em sua maior parte. Soma-se a estes fatores ambientais a existência de boa infraestrutura de transporte e de energia elétrica. Razões pelas quais atraiu 16 das 23 unidades

sucroalcooleiras que hoje existem no Estado de MS. Os problemas causados por estes empreendimentos vão desde o aumento populacional e de migrantes na região, o que reflete automaticamente nos serviços hospitalares, escolar e habitacional, até problemas relacionados a mercado imobiliário, fim da agricultora familiar em alguns municípios, aumento da violência, prostituição, competição por terras agricultáveis com o setor de grãos e vários outros.

Outro caso muito preocupante ocorre na bacia do Tapajós, onde o BNDES tem aprovado recentemente empréstimos para uma série de usinas hidrelétricas - começando com três UHEs no Rio Teles Pires e diversas PCHs no Rio Juruena - e ao mesmo tempo para a implantação de uma hidrovía de grãos entre Miritituba e Vila do Conde, na ausência de análise de impactos cumulativos e sinérgicos entre esses e outros empreendimentos, localizados no coração da Amazônia Brasileira.

Nestes três casos, como em vários outros, é impossível que cada empreendimento seja olhado e os impactos calculados como se fossem únicos. Existe um acúmulo de impactos que precisam ser analisados de forma sistemática e integrada para o bem estar da região em desenvolvimento e não como hoje é feito, especificamente por planta industrial que está sendo instalada.

Outro exemplo relevante para compreender as limitações da análise prévia do Banco é o caso das aprovações de dois empréstimos ponte (totalizando R\$ 2,9 bilhões) que deslançaram, de forma irreversível, a implantação da UHE Belo Monte, apesar de explícitos problemas socioambientais da beneficiária do empréstimo. Para os dois empréstimos, o BNDES dispensou a análise prévia de riscos socioambientais e de viabilidade econômica, contrariando normas do setor bancário: Resolução no. 2.682/99 do Conselho Monetário Nacional sobre classificação de risco e Circular BACEN no 3547 de 07/07/2011, sobre cálculo de risco, inclusive de danos socioambientais (IV, §20). No caso do segundo empréstimo ponte, o BNDES afirmou que tal responsabilidade de análise socioambiental deveria ser do agente financeiro intermediário, a Caixa Econômica Federal.

Na época de aprovação do segundo empréstimo ponte para a UHE Belo Monte (fevereiro de 2012), as inadimplências da beneficiária do empréstimo, a Norte Energia S.A., chegaram a tal grau de reincidência e gravidade que motivaram a imposição de multa de R\$ 7 milhões pelo Ibama em 15 de fevereiro de 2012. Entre os motivos que justificaram a imposição da sanção estava o fato do Ibama ter verificado que a Norte Energia tinha apresentado informação inverídica nos relatórios apresentados à autarquia, além de, no plano mais geral, ter descumprido condicionantes das licenças ambientais, inclusive quanto à preparação e aplicação do Projeto Básico Ambiental (PBA).

A nosso ver, o caso do financiamento de Belo Monte expõe uma das principais limitações da atual política socioambiental do BNDES, conforme destacado acima, que limita a verificação da regularidade ambiental ou

socioambiental dos empreendimentos à manutenção formal da vigência das licenças ambientais e ausência de decisões judiciais com trânsito em julgado. Nesse contato, o BNDES utiliza, como base principal de informação, auto declarações dos próprios beneficiários dos empréstimos sobre o cumprimento de suas obrigações socioambientais, dispensando qualquer tipo de análise independente e consistente sobre os componentes socioambientais dos projetos.

Infelizmente, a falta de transparência dos procedimentos internos de tomada de decisão do banco e a precariedade de espaços institucionais de interlocução com a sociedade civil impede análises mais detalhadas e diálogos qualificados sobre processos que podem ser aprimorados em termos de informação idônea que o banco tem possibilidade de requerer para avaliar as condições de regularidade socioambiental de seus clientes e dos empreendimentos que apoia ou que pretende financiar.

### 2.2.3. Fragilidades da “Cláusula Social” do BNDES

No caso de grandes obras de infraestrutura, principalmente hidrelétricas na Amazônia, a chamada cláusula social do BNDES tem se demonstrado ineficiente para prevenir a ocorrência de graves e reiteradas violações de direitos trabalhistas, como denunciado pela mídia e por relatórios da Plataforma DHESCA nos casos de Jirau, Santo Antônio<sup>11</sup>, Teles Pires, Estreito<sup>12</sup> e Belo Monte<sup>13</sup>.

A cláusula social do BNDES é uma disposição contratual, portanto padrão e genérica, que é introduzida nos contratos do BNDES desde fevereiro de 2008, e consiste basicamente na exigência de apresentação pela beneficiária de uma declaração de que **inexiste contra si, e seus dirigentes, decisão administrativa final sancionadora**, exarada por autoridade ou órgão competente, em razão da prática de atos que importem em **discriminação de raça ou de gênero, trabalho infantil e trabalho escravo, e/ou sentença condenatória transitada em julgado**, proferida em decorrência dos referidos atos, ou ainda, de outros que caracterizem **assédio moral ou sexual, ou**

11 VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NAS HIDRELÉTRICAS DO RIO MADEIRA. Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente Plataforma Dhesca Brasil. Relatores: José Guilherme Carvalho Zagallo e Marijane Vieira Lisboa. Abril 2011. [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a\\_pdf/r\\_dhescas\\_missao\\_rio\\_madeira.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_dhescas_missao_rio_madeira.pdf)

12 <http://apublica.org/2013/11/bndes-trabalhadores-refens-em-obras-bilionarias-na-amazonia/>

13 <http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2012/03/29/operario-morre-em-belo-monte-e-trabalhadores-entram-em-greve/>, <http://reporterbrasil.org.br/2012/03/trabalhador-morre-em-belo-monte-e-operarios-declaram-greve-geral/>

**que importem em crime contra o meio ambiente.**<sup>14</sup>No caso de construção de grandes hidroelétricas, a Cláusula Social do BNDES tem sérias limitações que precisam ser superadas.

Conforme já demonstrado, no caso de construção de grandes hidrelétricas e outros empreendimentos, a Cláusula Social do BNDES tem sérias limitações que precisam ser superadas. A maioria das empresas concessionárias ou executoras das obras de grandes hidrelétricas são Sociedades de Propósito Específico (SPE), pessoas jurídicas criadas exclusivamente para executar um projeto e serem posteriormente dissolvidas. Portanto, essas empresas acabam por não ter histórico de atuação suscetível de verificação, mesmo que as empresas que componham a SPE sejam grandes violadoras de direitos humanos.

Há ainda outra grave falha no texto da cláusula. As beneficiárias dos empréstimos geralmente subcontratam empresas construtoras, que serão as reais responsáveis pela instalação da usina. Essas empresas subcontratadas são as responsáveis por contratar e gerir diretamente os trabalhadores, sendo portanto elas as empresas com maior probabilidade de violar direitos trabalhistas. Tais empresas (nem as empresas que as compõem, já que é muito comum também nesse caso a constituição de SPEs) não estão incluídas no âmbito da Cláusula Social.

Um exemplo desse tipo de situação está nas irregularidades verificadas na implantação das usinas do rio Madeira, financiadas pelo BNDES, e nas quais chegou a ser constatada a existência de trabalho em condições equivalente ao escravo. Segundo a plataforma DHESCA, em 2009 foram libertados 38 trabalhadores de uma empreiteira contratada para a prestação de serviços na obra da hidrelétrica de Jirau encontrados em condição análoga à de escravo.<sup>15</sup>

Por outro lado, a cláusula social do BNDES não está direcionada a coibir a violação de direitos trabalhistas típicos e recorrentes para cada tipologia de obra. No caso das hidrelétricas, que ocupam uma porcentagem importante da carteira de projetos do banco, as reclamações trabalhistas se concentram na precariedade das condições de trabalho, segurança, saúde, mobilidade e salários. Segundo a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Rondônia – SRTE/RO ocorreram 6 (seis) mortes de trabalhadores em acidentes do trabalho nas obras de Santo Antônio e Jirau. A Plataforma DEHSCA estimou que até abril de 2011 cada obra tenha recebido mais de 1000 atuações por descumprimento de legislação trabalhista por

14 [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Responsabilidade\\_Social\\_e\\_Ambiental/clausula\\_social.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/clausula_social.html)

15 Relatório Plataforma DHESCA, pag. 16

parte do MPT<sup>16</sup>. Dessa forma, a informação solicitada e colecionada pela BNDES para prevenir violação de direitos humanos e trabalhistas nas grandes obras de infraestrutura que financia é insuficiente e precisa ser ajustada às características de cada obra e de cada região.

### 3. A ausência de compromisso do BNDES com o monitoramento e controle social das operações aprovadas

Além das limitações conceituais, descritas acima, do que o Banco entende por 'regularidade ambiental' dos empreendimentos, há um evidente déficit de controle social sobre as operações do banco, perceptível principalmente na falta de transparência e na ausência de espaços em que as populações afetadas pelos empreendimentos financiados possam dialogar com o banco.

Observa-se que o BNDES ainda não adotou instrumentos que pudessem aproximar sua Política de Responsabilidade Socioambiental às melhores práticas de responsabilidade das agências de financiamento nesse aspecto. O exemplo mais claro é a não adoção dos Princípios do Equador, apesar das principais instituições repassadoras de recursos em operações indiretas, como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Santander, serem signatárias desse protocolo de responsabilidade socioambiental.

Esse déficit de controle social e a falta de informações sobre o andamento dos projetos financiados e os impactos por eles causados acaba por gerar riscos financeiros e legais ao próprio banco. A dependência praticamente exclusiva do banco em relação ao empreendedor como fonte de informações de monitoramento de impactos deixa o BNDES extremamente vulnerável em termos de sua corresponsabilidade pelos danos ambientais de empreendimentos financiados, conforme estabelecido pela Lei 6.938/81.

Assim, apesar de não existirem declarações oficiais por parte do Banco reconhecendo as dificuldades geradas pela fragilidade do acompanhamento dos projetos, o BNDES vem adotando iniciativas que evidenciam sua vontade de superar os mencionados problemas, como a implementação de *auditorias socioambientais independentes*.

Tais auditorias, quando estabelecidas, ainda são insuficientes para superar a fragilidade do acompanhamento do BNDES sobre os impactos dos projetos financiados, exatamente por falta de transparência dos relatórios

<sup>16</sup> *Ibidem*.

produzidos e de controle público sobre o escopo da auditoria. Por exemplo, no contrato principal de Belo Monte, estabeleceu-se como obrigação contratual a necessidade de contratação de 'auditoria socioambiental independente' cujo objetivo principal é o de "averiguar a regularidade socioambiental do projeto", com previsão de relatórios trimestrais e anuais, abordando as obrigações socioambientais do empreendimento e indicadores quantitativos de desenvolvimento humano dos municípios atingidos pela obra.

Como o contrato de empréstimo de Belo Monte não prevê expressamente a publicidade dos relatórios da auditoria socioambiental, e em função de uma compreensão exagerada do alcance do sigilo bancário pelo BNDES, o banco tem negado repetidamente o acesso público ao conteúdo dos relatórios de auditoria. Os relatórios foram solicitados por organizações da sociedade civil com base na Lei de Acesso a Informações (Lei 12.527/2011). A Controladoria-Geral da União, terceira instância recursal na aplicação da lei e primeira externa ao próprio BNDES, entendeu que deve ser "afastada a alegação de sigilo sobre informações relativas ao cumprimento de condicionante ambiental", devendo os relatórios serem fornecidos ao público. Apesar disso, o banco se negou a prestar as informações, gerando a abertura de um processo de denúncia junto à CGU.

A auditoria ainda parece carregar o risco de total inefetividade. No caso de Belo Monte, o contrato não deixa claro se as conclusões da auditoria a respeito da regularidade ambiental do empreendimento possuem algum efeito jurídico contratual. Apesar da continuidade do financiamento depender da comprovação da "regularidade ambiental" do empreendimento e dos relatórios de auditoria terem como escopo mínimo uma análise sobre essa regularidade, não é possível dizer quanto os relatórios de auditoria são de fato considerados pelo BNDES, dada falta de transparência tanto sobre os relatórios quanto sobre as decisões de liberação das parcelas do crédito. Também não há previsão de imposição de sanções contratuais por mal controle dos riscos socioambientais eventualmente revelados por essas auditorias.

Na mesma direção, as consultorias socioambientais independentes estipuladas nos contratos indiretos com bancos signatários dos Princípios do Equador (Banco do Brasil, Caixa e Santander) no caso das UHEs do rio Madeira e do rio Teles Pires carecem de valor objetivo. Funcionam como mero trabalho de sistematização das informações produzidas pelo beneficiário e pelo órgão licenciador para atender protocolarmente às obrigações constantes nos Princípios do Equador.

**Assim, a viabilização de auditorias socioambientais independentes é desejável, mas precisa ser significativamente aprimorada.** É fundamental que o escopo de trabalho da auditoria se oriente sobre as dimensões socioambientais às quais os órgãos licenciadores têm mais limitações estruturais para monitorar e que sejam definidas como prioritárias pelas

comunidades afetadas pelos projetos. Só desta forma as auditorias poderiam escapar do risco de duplicidade de esforço de coleta dos mesmos dados, num trabalho meramente formal e sem valor. Ao contrário, o objetivo das auditorias deve ser trazer informações complementares às já produzidas no licenciamento ambiental, auxiliando o Banco e os interessados a de fato acompanhar os impactos e a efetividade das medidas de mitigação e compensação previstas nos projetos.

Os problemas relacionados à ausência de transparência e de controle social e do próprio banco sobre as consequências dos projetos financiados não se restringem às auditorias socioambientais. O déficit de acompanhamento dos aspectos socioambientais dos empréstimos pelo BNDES também foi explicitado após organizações solicitarem acesso aos dados de recursos recebidos pelo beneficiário do crédito e repassados aos Municípios e Estados afetados pela UHE Belo Monte. Os recursos foram repassados a título de complementação do orçamento dos serviços públicos de saúde, educação e segurança, prejudicados após a usina ter provocado aumento populacional na região. O BNDES disponibilizou os contratos de repasse dos recursos para os governos locais, firmados entre a empresa que recebe o financiamento e os Municípios da região, mas declarou, que não realiza nenhum tipo de monitoramento da aplicação desses recursos.

Ademais, não constam nos contratos de financiamento mecanismos de condicionamento dos desembolsos periódicos ao cumprimento de um cronograma de metas socioambientais, relacionadas à necessidade de mitigar e compensar impactos e garantir investimentos estruturantes para o desenvolvimento local e regional sustentável, em tempo hábil. A ausência de qualquer relação pré-estabelecida em contrato entre o descumprimento de normas ambientais ou de direitos humanos – que por vezes provoca sanções administrativas, suspensões judiciais do projeto, etc. – e a suspensão dos desembolsos ou a imposição de algum tipo de sanção contratual é contraditório com o discurso oficial do banco de que este exige estrito respeito à legislação ambiental por parte dos entes financiados.

Aqui, o caso de Belo Monte novamente é emblemático. A empresa financiada acumula mais de 15 milhões de reais em multas impostas pelo Ibama e as obras da usina se atrasaram em um ano precisamente pelo descumprimento de condicionantes socioambientais (o que pode levar a ANEEL a impor sanções pecuniárias contra a beneficiária do crédito). Apesar disso, todas os desembolsos foram liberados normalmente, sem nenhum tipo de exigência pelo BNDES de que houvesse uma melhor gestão dos impactos ambientais para continuidade dos desembolsos. No mínimo o banco precisa aceitar que tem problemas no seu sistema de alerta sobre dificuldades dos projetos.

A política socioambiental do Banco para hidrelétricas tem ainda apresentado como um componente de atuação adicional a política de

atuação no entorno, com o financiamento de projetos sociais e ambientais complementares aos exigidos no processo de licenciamento. Tal iniciativa pode trazer impactos positivos, mas ainda possui limitações importantes. Esses investimentos, salvo exceções, são muito restritos do ponto de vista do valor total do financiamento da obra. Além disso, nem sempre contam com mecanismos eficientes de debate público com a população atingida, e carecerem de mecanismos de transparência sobre o uso dos recursos.

## 4. Conclusões

Apesar do banco afirmar nas diretrizes de sua política socioambiental seu compromisso com o alinhamento das políticas do banco com a legislação socioambiental, o aprimoramento de metodologias de monitoramento que incorporem critérios socioambientais, a promoção de ações preventivas e mitigadoras de impactos, o compartilhamento de informações e a promoção do diálogo para fortalecer a visão estratégica das questões socioambientais<sup>17</sup>, o fato é que essa orientação programática ainda não possui reflexos concretos nas políticas operacionais do banco.

A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES mostra-se inconsistente com a tendência cada vez mais consolidada em considerar as instituições financeiras responsabilizáveis por danos socioambientais significativos causados pelos empreendimentos financiados quando a instituição não cumpre seu dever de diligência, ou seja, a aplicação de um conjunto de medidas que permitam ao banco estar ciente das mais importantes intervenções potencialmente danosas ao meio ambiente e de que as medidas necessárias para prevenir ou mitigar o risco estão sendo devidamente tomadas. A análise realizada demonstra que a atual PRSA não garante que o banco tenha informações independentes do próprio beneficiário do crédito sobre o cumprimento dessas medidas, e que quando há fortes indícios ou evidências de que normas estão sendo descumpridas, por vezes com consequências financeiras relevantes, o banco não toma medidas que obriguem o beneficiário a se adequar.

Nos critérios relacionados ao controle social e transparência das operações, igualmente, a PRSA aplicada pelo BNDES é incoerente frente às diretrizes enunciadas. Muito pelo contrário, o banco tem se mostrado reticente a compartilhar informação sobre cumprimento das obrigações socioambientais dos empreendimentos financiados e a dialogar com as

<sup>17</sup> [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Políticas\\_Transversais/Politica\\_Socioambiental/diretrizes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Políticas_Transversais/Politica_Socioambiental/diretrizes.html)

populações atingidas, o que se traduz na inexistência de espaços de diálogo institucionais com as populações atingidas, bem como na negação de acesso as informações que o banco detém relativas ao cumprimento das obrigações socioambientais dos projetos.

Uma revisão da PRSA é necessária, e, como banco público, tal revisão deve ser feita no marco da publicidade e da participação social. O banco deveria estabelecer espaços e mecanismos institucionais de interlocução com a sociedade civil e com as populações atingidas em geral, inclusive por uma medida de prudência e diligência no processo de avaliação e acompanhamento de clientes e empreendimentos. O controle social do cumprimento das obrigações socioambientais reforça a segurança do Banco sobre a aplicação adequada dos recursos destinados à mitigação e reparação de impactos e permite uma real aplicação das diretrizes socioambientais já estabelecidas pelo BNDES, mas cuja execução ainda deixa muito a desejar.

## Política socioambiental do BNDES: da saída pela tangente à busca de soluções compartilhadas

*Alessandra Cardoso<sup>1</sup>*

*Iara Pietricovsky<sup>2</sup>*

*Nathalie Beghin<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Economista, com mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Doutoranda da Unicamp em Economia Aplicada e assessora política do Inesc.

<sup>2</sup> Antropóloga com mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília, atriz de teatro e membro do colegiado de gestão do Inesc.

<sup>3</sup> Economista com doutorado em política social pela Universidade de Brasília (Unb), Coordenadora da Assessoria do Inesc.

## 1. Introdução

As críticas aos frágeis critérios e procedimentos socioambientais para financiamento de projetos pelo BNDES já perduram por mais de uma década sem que sejam perceptíveis mudanças substantivas por parte do Banco no reconhecimento do problema e nos esforços para a sua superação.

A despeito de mudanças normativas e institucionais – destaque para a adesão, em 1995, ao Protocolo Verde,<sup>4</sup> para a criação, em 2009, de uma Área de Meio Ambiente (AMA) e de procedimentos de classificação de risco ambiental e para a elaboração de guias socioambientais para alguns setores<sup>5</sup> –, a política socioambiental do BNDES segue, essencialmente, focada na exigência de cumprimento formal da legislação ambiental e trabalhista.

Na linha de frente das críticas, mas também do diálogo e da pressão sobre o Banco, já estiveram (e ainda estão) dezenas de organizações e movimentos sociais que, alinhados na luta por direitos, miraram seus esforços para pensar e influenciar o BNDES por reconhecê-lo como um agente financeiro corresponsável por irreversíveis impactos causados às comunidades e ao meio ambiente.

Mas a baixa efetividade tanto das tentativas de diálogo como de incidência levou uma parte das organizações sociais envolvidas nesta “agenda BNDES” a assumir uma postura crítica sobre as possibilidades reais de avanço da política do Banco em relação aos impactos socioambientais dos projetos que financia.

Reconhecendo este histórico, neste presente texto temos a intenção de propor um diálogo sobre a relevância desta agenda em específico, tentando situá-la no debate mais amplo sobre o BNDES como um banco de

<sup>4</sup> Protocolo de intenções celebrado por instituições financeiras públicas e pelo Ministério do Meio Ambiente em 1995 e revisado em 2008. Seu objetivo é definir políticas e práticas bancárias de responsabilidade socioambiental. Os signatários do protocolo comprometem-se a financiar o desenvolvimento com sustentabilidade e cumprir seu papel na orientação de investimentos privados que pressuponham preservação ambiental e contínua melhoria do bem-estar da sociedade.

<sup>5</sup> Os guias já publicados pelo BNDES estão disponíveis em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Responsabilidade\\_Social\\_e\\_Ambiental/Politica\\_Socioambiental/guias\\_socioambientais.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/Politica_Socioambiental/guias_socioambientais.html)>.

desenvolvimento com mandato e estratégias definidos a partir de contextos e instâncias de poder que estão além do Banco.

Na primeira parte deste texto, nós nos dedicamos a pensar, sinteticamente, no BNDES como um banco de desenvolvimento. A intenção é evidenciar que as escolhas sobre projetos e prioridades de financiamento, embora estejam ancoradas na sua robustez técnica e institucional, estão fortemente alinhadas a visões e estratégias de governo. Defendemos aqui que este mandato impõe uma limitação de procedimentos internos de avaliação de riscos ambientais, transparência e de gestão destes riscos. Isto explica, em parte, a postura defensiva do Banco de cumprimento estrito e formal da legislação ambiental ou, dizendo de outra forma, sua dificuldade de assumir uma política socioambiental mais autônoma e efetiva.

Na segunda parte, buscamos situar os desafios da política socioambiental do BNDES no contexto mais amplo das lacunas do processo de licenciamento ambiental no Brasil, sugerindo que um caminho para a mudança de seu patamar poderia estar vinculado a uma mudança de práticas e de postura do conjunto dos órgãos públicos envolvidos na realização de grandes obras, desde o federal até o local, por intermédio de planejamento antecipado das estratégias de intervenção, bem como de articulação e coordenação das ações, associado a processos de participação social.

Na terceira parte do texto, tratamos de fazer uma breve síntese das frágeis tentativas de resposta do Banco a esta problemática, o que chamamos de “saídas pela tangente”, representadas pelas políticas de responsabilidade social, do entorno e de vanguarda ambiental. Tais medidas, ainda que apresentem resultados, possuem impacto reduzido frente às consequências socioambientais negativas decorrentes dos empreendimentos financiados pelo Banco. Nas considerações finais, retomamos algumas questões tratadas ao longo do texto, destacando a importância do papel “exemplar” do Banco no desenho e na implementação de ações socioambientais, associado à sua inserção numa política maior que envolva os demais órgãos públicos responsáveis por assegurar a proteção e a promoção dos direitos das populações, das comunidades e dos povos atingidos por empreendimentos financiados pelo BNDES.



## 2. BNDES: um banco a serviço das estratégias de desenvolvimento dos governos em exercício

O BNDES é um dos principais bancos de desenvolvimento (BD) do mundo, tanto em relação ao seu tamanho quanto no tocante à sua importância. Ele é comparado, em termos de carteira de empréstimos e volume de crédito em relação ao PIB, a outros importantes bancos de desenvolvimento, como os da China (*China Development Bank* – CDB), Alemanha (KfW), Canadá (*Business Development Bank* – BCC) e Japão (*Japan Finance Corporation* – JFC).

Os bancos de desenvolvimento são conceituados na literatura econômica pós-keynesiana como “instituições financeiras ou bancárias que são controladas pelo governo e dispõem de: (i) um mandato de atuação em segmentos de mercado ou setores específicos que geram impactos socioeconômicos relevantes; ou (ii) um mandato amplo para prover financiamento ao desenvolvimento socioeconômico de determinada região”.<sup>6</sup> Nesta literatura, é amplamente reconhecido o papel relevante destes bancos em diversos estágios de desenvolvimento do país onde atuam, tanto nos momentos de estabilidade quanto nos momentos de crise econômica.

Um dos argumentos importantes a favor da atuação dos BD públicos é a necessidade de autonomia financeira para que os países mais desfavorecidos implementem políticas de desenvolvimento, sejam elas de fomento a investimentos em setores estratégicos, mas ainda infantes, sejam elas de estímulo a setores de alta intensidade em pesquisa e desenvolvimento ou a empresas já desenvolvidas no país, mas não internacionalizadas.

Enfim, segundo essa vertente da literatura econômica, que é a mais heterodoxa, o nosso BNDES é reconhecido como uma instituição forte e com papel decisivo no financiamento da expansão da capacidade produtiva em um contexto histórico de fragilidade dos mercados privados de endividamento em longo prazo. Papel não menos decisivo lhe é atribuído na formulação técnica e política de planos e projetos que fizeram a história do processo de industrialização do Brasil.

É, de fato, inegável seu papel histórico no “financiamento ao desenvolvimento”, qualquer que seja o conceito de “desenvolvimento” adotado pelos governantes no poder. Sua criação, em 1952, está diretamente vinculada à decisão política do segundo governo Vargas de alavancar uma grande carteira de projetos de infraestrutura, em especial nos setores de transporte e energia, considerados indispensáveis para o desenvolvimento da economia

<sup>6</sup> Esta definição, identificada como pós-keynesiana, tem sido destacada em publicações recentes do BNDES. Vide Revista do BNDES nº 41 - Financiamento do investimento e o papel dos bancos de desenvolvimento na perspectiva pós-keynesiana: uma resenha bibliográfica. Disponível em [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Revista\\_do\\_BNDES/201406\\_07.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Revista_do_BNDES/201406_07.html)

nacional. Esta carteira de projeto foi uma espécie de PAC da época, mas com um peso maior dos investimentos estatais.<sup>7</sup> No final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960, o papel do BNDES foi central tanto na elaboração quanto na execução do chamado Programa de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, financiando projetos de energia, rodovias, linhas de transmissão e setores siderúrgico e de papel e celulose. Na década de 1970, sob o comando do regime militar, o BNDES foi central no amadurecimento da indústria de bens de capital, financiando especialmente setores de petroquímica, siderurgia e metalurgia do alumínio, indústrias mecânica e elétrica. O Banco também teve papel distinto, mas estratégico, na década de 1980, sendo levado a operar no salvamento a diversas empresas na crise dos anos de 1980, por meio do BNDESPAR, criado em 1982; e, depois, na década de 1990, operacionalizando o financiamento a processos de privatização de setores como mineração e bancos estaduais. Desde meados dos anos 2000, o Banco se voltou novamente para a ampliação do financiamento à infraestrutura, sob a égide dos Planos de Aceleração do Crescimento (PACs), desempenhando papel também estratégico na geração de superávits comerciais e no financiamento anticíclico na crise de 2008/2009. A partir desse período, ele passou a contar com aportes de recursos nunca antes vistos na história do Banco, por meio de sucessivas capitalizações do Tesouro Nacional, que permitiram que os desembolsos anuais saíssem do patamar de R\$ 92,2 bilhões em 2008 para R\$ 190,4 bilhões em 2013, patamar mantido em 2014.

Mas, por certo, a trajetória do BNDES assim contada, embora verídica, reforça uma narrativa que invisibiliza as contradições e os interesses que estiveram em jogo na definição dos papéis estratégicos que o Banco assumiu nos distintos governos e contextos políticos e econômicos (dos governos desenvolvimentistas aos neoliberais, dos democráticos aos ditatoriais), como também invisibiliza as disputas de sentido e de trajetórias de desenvolvimento postas na sociedade e que, de alguma forma e mesmo que derrotadas, influenciaram os distintos governos em exercício e o próprio BNDES.

Ainda assim, esta narrativa é importante para que possamos entender um dos limites, talvez o mais importante, na construção, pelo Banco, de uma política socioambiental autônoma. Sem afirmar ou supor, obviamente, que repensar sua atual política seja uma “vontade” do Banco.

O BNDES é estatutariamente<sup>8</sup> “o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial

<sup>7</sup> Esta carteira foi construída pela chamada Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Entre os projetos, merecem destaque as propostas de criação da Petrobras, do Plano Nacional de Eletrificação (bem como de um fundo para garantir os projetos dessa área), da Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) e do Plano Nacional do Carvão.

<sup>8</sup> Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.

apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país numa visão de longo prazo". É nesta condição que ele tem, graças aos recursos dos trabalhadores (Fundo de Amparo aos Trabalhadores – FAT) e aos elevados aportes do Tesouro (R\$ 517 bilhões de 2009 até 2014<sup>9</sup>), conseguido executar desembolsos recordes (R\$ 190 bilhões em 2013), dos quais, em média, 65% são para grandes empresas e 35% para setores de infraestrutura,<sup>10</sup> com destaque para a energia elétrica.

O ponto que queremos reforçar é que esta carteira de projetos mais robusta não é exatamente uma expressão do “espírito animal” do empreendedor brasileiro ou de uma estratégia autônoma do BNDES. Os projetos e setores são eleitos como prioritários a partir de uma orientação de governo e, no caso do PAC, mais do que isto, uma determinação do governo.<sup>11</sup> O exemplo das grandes hidrelétricas é útil para ilustrar este ponto. A construção da viabilidade técnica, econômica e financeira dos projetos se inicia muito antes do financiamento, com forte protagonismo de órgãos centrais e setorial do governo (Casa Civil, Planejamento e Ministério de Minas e Energia) – em regra, à revelia do Ministério do Meio Ambiente e de órgãos responsáveis pelas questões indígenas e ambientais –, com a intensa participação da empresa estatal de energia (Eletrobrás) e de grandes construtoras.<sup>12</sup> Este processo envolve, antes do envio da carta-consulta do projeto ao BNDES, o gasto de milhões de reais com os estudos de inventário, viabilidade e impactos ambientais, além do leilão em si, que também é anterior ao financiamento e que formaliza um contrato entre o Estado e o empreendedor para a geração e a entrega de energia sob condições e prazos pré-determinados.



9 Relatório disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relatorio\\_Recursos\\_Financeiros\\_3trimestre2014.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relatorio_Recursos_Financeiros_3trimestre2014.pdf)>.

10 Link: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Bol\\_Desempenho\\_e\\_Setorial.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Bol_Desempenho_e_Setorial.pdf)>.

11 O BNDES dispõe de um programa específico de financiamento ao PAC, que inclui, entre outras facilidades, a redução do *spread*. Mais informações em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Programas\\_e\\_Fundos/financiamentoPAC.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/financiamentoPAC.html)>.

12 Sobre este aspecto, veja reportagem da Apublica sobre as gigantes Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. Link: <<http://apublica.org/2014/06/as-quatro-irmas/>>.

Em outras palavras, a decisão de financiar estas obras não é somente do BNDES, mas do conjunto do governo. O BNDES entra no processo no momento exatamente anterior aos leilões<sup>13</sup> para apresentar publicamente as condições de financiamento. Informações estas absolutamente estratégicas para viabilizar o próprio leilão e dar os parâmetros para as ofertas entre os concorrentes. Além disto, os prazos estabelecidos nos leilões balizam os projetos e seus cronogramas físicos e financeiros. Com isto, mesmo que sem abrir mão dos procedimentos internos de enquadramento e avaliação dos projetos e inclusive de risco ambiental,<sup>14</sup> a responsabilidade por viabilizar a obra leiloada passa a ser também do BNDES.

Sob esta ótica, seria ingênuo acreditar que o Banco construa para si (e que o governo valide) uma política socioambiental robusta e rigorosa o suficiente para barrar projetos como de hidrelétricas, que apresentam elevados impactos socioambientais. Adicionalmente, isto ajuda a entender por que o Banco se apegue à prática formalista de checagem das licenças ambientais, repetindo como mantra o discurso de que “não cabe ao Banco fazer o papel dos órgãos ambientais” e que “segue rigorosamente as leis ambientais do País”, discurso repetido também para o financiamento a projetos fora do País.

Assim, uma hipótese plausível é de que a fragilidade da política socioambiental do BNDES não é um reflexo somente da falta de sensibilidade da sua burocracia altamente tecnicizada, que atribuiria importância marginal aos impactos dos investimentos que o Banco financia. Mas, possivelmente, é fruto também de uma visão política estratégica das lideranças governamentais, de que sua política não pode ser forte o suficiente para gerar procedimentos que inviabilizem os financiamentos ou que, no decorrer da execução dos projetos, gerem evidências de impactos e exigências adicionais que comprometam o cronograma das obras e dos desembolsos, elevando os custos da obra, os riscos de contestações judiciais fundamentadas em provas geradas pelo processo de financiamento e, com isto também, os riscos de crédito.

A falta de transparência do Banco sobre seus procedimentos internos de avaliação de risco ambiental e de monitoramento das exigências ambientais estabelecidas pelos órgãos licenciadores (e, em alguns poucos casos, estabelecidas autonomamente pelo Banco e registradas em contratos) é outro forte indício da sua preocupação em não gerar provas contra os empreendedores das obras que financia e, no limite, contra si mesmo.

13 Veja os casos das UHE de Jirau em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2008/20080428\\_not068\\_08.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2008/20080428_not068_08.html)>; de Santo Antônio em: <<http://oglobo.globo.com/economia/bndes-divulga-condicoes-de-financiamento-para-obras-de-usina-do-madeira-4142639>> e de Belo Monte em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2010/energia/20100416\\_Belo\\_Monte.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/energia/20100416_Belo_Monte.html)>.

14 Apesar de não ser signatário dos Princípios do Equador, o BNDES segue a prática também utilizada por outros bancos de desenvolvimento e por bancos multilaterais de enquadramento de risco socioambiental.

Diante disto, nos parece que situar o BNDES como um BD seguindo seu mandato clássico nos ajuda a construir uma avaliação mais realista das dificuldades e limitações do Banco em repensar e executar sua política socioambiental. E, neste sentido, nos desafia a pensar e repensar estratégias de atuação que vão além do diálogo e da incidência focalizados exclusivamente no BNDES.

### 3. A responsabilidade pelos impactos socioambientais é do governo como um todo, inclusive do BNDES

Se, de um lado, é necessário entender o BNDES como um BD fiel ao seu mandato e com autonomia limitada, de outro, também precisamos percebê-lo como agente estratégico e com alto poder disciplinador. Sem o financiamento de longo prazo de até 90% dos custos das obras e, em alguns casos, sem a participação direta do BNDES como acionista,<sup>15</sup> essas obras não sairiam do papel.

Logo, embora seja forçoso reconhecer que não será a política socioambiental um instrumento capaz de inviabilizar o financiamento de obras com alto impacto socioambiental se estas estiverem na lista de prioridades de instâncias superiores de governo, é inegável que existe um espaço importante para uma atuação socioambiental mais comprometida e efetiva do BNDES. Em outras palavras, e como paradoxo, o BNDES – sendo o principal financiador de longo prazo – tem grande potencial de mudança de paradigmas socioambientais. Suas exigências e práticas possuem alto poder de orientação na atuação dos empreendedores e de outros bancos públicos brasileiros.

De outra parte, muitas das críticas, dos questionamentos e dos processos judiciais que envolvem grandes obras no Brasil, em especial as de infraestrutura e de mineração, têm relação direta com o incerto cumprimento da legislação brasileira relativa aos processos de licenciamento ambiental. São muitas evidências já documentadas: i) fragilidades e inconsistências dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), que geram licenças e condicionantes precárias; ii) decisão política de emissão de licenças ambientais à revelia de posições técnicas contrárias geradas pelo órgão licenciador (no caso, o Ibama); iii) não realização de processos de consulta nos termos que estabelece a

<sup>15</sup> Segundo relatório do Banco em 31 de dezembro de 2013, a BNDESPAR possuía representantes em 13 (treze) conselhos fiscais e 40 (quarenta) conselhos de administração no universo de 141 empresas em que mantinha participação acionária. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdmBpar1213.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdmBpar1213.pdf)>.

Convenção nº 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário; iv) institucionalidade frágil dos órgãos ambientais para o monitoramento das condicionantes; v) decisão tácita dos órgãos de não obstaculizarem a execução dos cronogramas físicos e financeiros em função do não cumprimento de condicionantes ou graves atrasos, gerando meramente sucessivos alertas de “condicionantes em cumprimento”, entre outras evidências.

Neste contexto, a política socioambiental deveria responder ao desafio de contribuir para a redução dessas fragilidades, o que não implica, como quer entender o Banco, fazer o papel do órgão licenciador. Em síntese, sugestões de medidas como as que estão documentadas nesta publicação (tais como: a realização de auditorias socioambientais independentes e a exigência de cumprimento de normas legais, como a realização de consultas conforme a Convenção nº 169 da OIT) muito contribuiriam para que o processo de licenciamento avançasse.

É importante dizer que, tal como o Banco responde às críticas se esquivando de assumir um papel relevante na avaliação do risco ambiental e no monitoramento de impactos, o Ibama também se esquia de muitas críticas e responsabilidades, alegando que cabe ao órgão coordenar somente o processo de licenciamento, que é essencialmente ambiental. Tem sido recorrente o discurso defensivo de seus técnicos de que a legislação ambiental, incluindo normas administrativas, possui limites na avaliação, na mitigação e na compensação de impactos de cunho social ou socioambiental e de que o órgão licenciador não pode ser responsabilizado por tais lacunas.<sup>16</sup>

Sem validar o caráter defensivo desses discursos, faz-se mister reconhecer que o licenciamento, tal como existe hoje (e apesar dos seus avanços), apresenta claros limites formais e institucionais. É fundamental avançar. Todos estes atores estatais (BNDES, órgão licenciador e demais órgãos envolvidos, como Iphan, Funai, ICMBio, FCP) estão conjuntamente contribuindo para que sejam produzidas graves violações de direitos sobre o meio ambiente e sobre as comunidades atingidas por grandes obras de infraestrutura e mineração, especialmente. Deveriam, portanto, atuar mais conjuntamente para superar as lacunas que, no final das contas, recaem sobre os ombros e nas vidas das populações e de seus territórios impactados pelas obras.

Além de incorporar mais rigorosamente aspectos socioambientais, o processo de avaliação, monitoramento e mitigação de impactos deveria ser entendido como uma responsabilidade do governo, envolvendo distintas instituições, inclusive o órgão financiador (leia-se: BNDES).

<sup>16</sup> Legalmente, o licenciamento é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente e instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, com a finalidade de promover o controle prévio à construção, à instalação, à ampliação e ao funcionamento de estabelecimentos e atividades consumidoras de recursos ambientais considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Portanto, seu escopo se atém especialmente aos aspectos ambientais dos projetos.

Ao Banco caberia um papel decisivo de disciplinador e financiador das condições para que fossem geradas informações isentas e relevantes de impactos, em especial dos impactos socioambientais. Assim como também caberia um papel, auxiliar ao órgão licenciador e aos demais órgãos envolvidos no processo, de reforçar o cumprimento dos procedimentos estabelecidos no licenciamento por meio do atrelamento dos cronogramas físicos e financeiros e, portanto, de desembolsos do financiamento, aos cronogramas de cumprimento de exigências socioambientais. Ademais, de modo a assegurar a sustentabilidade de suas próprias ações, para além de uma política de informação, que, aliás, deveria ser obrigatório, por conta da Lei de Acesso à Informação, o Banco deveria pôr em marcha processos institucionalizados de diálogo com a sociedade.

Sem a pretensão de aprofundar as sugestões para a política socioambiental do Banco, tratadas em mais detalhes no texto *“Está na hora de o BNDES discutir e revisar sua política de responsabilidade socioambiental”*, que faz parte desta publicação, a intenção aqui é evidenciar que o discurso formalista do Banco não se sustenta e que, a despeito de todos os limites aqui abordados, existe um espaço considerável de avanço na sua política socioambiental. E, mais que isto, o BNDES, com o seu poder de agente provedor dos recursos de longo prazo, sem os quais os investimentos não se viabilizariam, tem condições de assumir outro patamar de contribuição para fazer avançar o licenciamento socioambiental no Brasil.

## 4. Saída pela tangente

Até agora, as respostas do Banco às críticas que vem recebendo, bem como à crescente perspectiva de imputação legal de sua corresponsabilidade pelos impactos gerados por obras por ele financiadas, são na realidade uma saída pela tangente. Isto vale tanto para suas medidas ditas defensivas quanto àquelas que o Banco entende serem de vanguarda.

Nas palavras do BNDES:

*“(…) em 2006 foi aprovada e tornada pública a política ambiental do BNDES e criadas linhas de crédito especiais para projetos ambientais, recuperação florestal e eficiência energética.*

*A partir daí, ficaram claramente definidas as linhas de atuação do Banco com relação ao meio ambiente. A primeira vertente é visivelmente defensiva e objetiva minimizar os impactos ambientais negativos decorrentes da atuação do BNDES. (…)*

*A essa ação defensiva somam-se as iniciativas de vanguarda, que buscam uma postura proativa, ou seja, fomentar o apoio a projetos de natureza ambiental, como os de recuperação florestal, redução de emissões, combate ao desmatamento, equacionamento de passivos ambientais, reciclagem de materiais, saneamento, reuso de água, energia renovável e eficiência energética”<sup>17</sup> (grifos nossos).*

Mais recentemente, o BNDES tem se esforçado para incluir sua chamada “Política de Atuação no Entorno da Obra” como uma política de vanguarda.

Vale aqui uma rápida reflexão sobre cada uma destas três saídas pela tangente.

### 4.1. Política de Retaguarda Ambiental (e social):

A atual Política de Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema BNDES é feita, basicamente, de princípios e diretrizes, além de um conjunto de instrumentos que, na prática, são procedimentos-padrão de classificação de risco (riscos A, B, C e D<sup>18</sup>) e checagem do cumprimento da legislação ambiental, o que inclui, caso a caso: licenças ambientais; respeito a zoneamentos ecológico-econômicos; e verificação da regularidade do beneficiário junto aos órgãos de meio ambiente.

Também existem guias socioambientais específicos para três setores – pecuária bovina e de corte; setor sucroenergético; água e esgoto<sup>19</sup> – que cumprem o papel de subsidiar a análise dos projetos pelo BNDES. Na prática, estes guias incorporam na análise dos projetos normativas de órgãos de governo. Por exemplo, no caso do setor pecuário, o BNDES segue especialmente a Resolução nº 3.545/2008 do Banco Central, que exige para a concessão de crédito agropecuário pelas instituições financeiras: (i) apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR); (ii) declaração de que inexistem embargos vigentes de uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no

<sup>17</sup> *O BNDES em um Brasil em transição.* Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_brasil\\_em\\_transicao/brasil\\_em\\_transicao\\_completo.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_brasil_em_transicao/brasil_em_transicao_completo.pdf)>.

<sup>18</sup> Segundo o BNDES, a classificação do risco ambiental poderá ser aferida de acordo com o setor e o tipo de atividade, sua localização, sua magnitude e os atributos dos impactos ambientais inerentes ao empreendimento. A categoria ambiental estabelecida para o empreendimento determina procedimentos distintos nas fases de análise e acompanhamento da operação. Veja mais em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Areas\\_de\\_Atacao/Meio\\_Ambiente/Politica\\_Socioambiental/analise\\_ambiental.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atacao/Meio_Ambiente/Politica_Socioambiental/analise_ambiental.html)>.

<sup>19</sup> *Link:* <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Responsabilidade\\_Social\\_e\\_Ambiental/Politica\\_Socioambiental/guias\\_socioambientais.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/Politica_Socioambiental/guias_socioambientais.html)>.

imóvel; licença, certificado, certidão ou documento similar comprobatório de regularidade ambiental, vigente, do imóvel onde será implantado o projeto a ser financiado, expedido pelo órgão estadual responsável. Ou, na inexistência dos documentos citados anteriormente, atestado de recebimento da documentação exigível para fins de regularização ambiental do imóvel, emitido pelo órgão estadual responsável.

Apesar de figurar no discurso do Banco a preocupação com os fornecedores dos frigoríficos, em específico se a produção provém de terras indígenas, não existe uma linha sequer no guia que trate objetivamente deste aspecto. Em lugar disto, podem-se ler no guia palavras de “estímulo” à responsabilidade socioambiental das unidades industriais, tendo em vista o aperfeiçoamento da cadeia de fornecedores:

*“As relações comerciais entre abatedouros e produtores rurais, por vezes, são marcadas pela desconfiança e a instabilidade. Apesar disso, é importante que as unidades industriais sejam indutoras de boas práticas socioambientais em sua cadeia de fornecedores. É necessário que as unidades industriais disponham de um sistema de compra de matéria-prima que possibilite a verificação da legalidade de sua origem. Para que isso seja possível, é necessário que as unidades industriais tenham um cadastro de fornecedores diretos, contendo, preferencialmente, as seguintes informações: nome ou razão social, CPF ou CNPJ, nome do imóvel, município, UF, ponto georreferenciado da sede da propriedade. Em suma, o sistema de compra de gado para abate de fornecedores deve contemplar as seguintes dimensões: (i) social; (ii) ambiental; e (iii) fundiária”.*

Por fim, aspectos sociais também fazem parte do conjunto de procedimentos listado pelo BNDES na sua Política Socioambiental, nos seguintes termos:

*“Avaliação do atendimento a exigências sociais legais e verificação do atendimento às políticas do BNDES relativas: a medidas de qualificação e recolocação de trabalhadores se, em função do empreendimento apoiado, ocorrer redução do quadro de pessoal; à proteção de pessoas portadoras de deficiência e à inexistência de práticas de atos que importem em discriminação de raça ou gênero, trabalho infantil ou trabalho escravo ou de outros atos que caracterizem assédio moral ou sexual”.*

Em tese, parecem ser medidas importantes. Contudo, e reforçando as hipóteses apresentadas na primeira parte deste texto, é hoje desconhecido como na prática o BNDES implementa estes instrumentos. A ausência de transparência sobre procedimentos e relatórios produzidos em cumprimento às disposições da política nos leva a crer que existe um temor por parte

do Banco de tornar públicas as informações que possam ser utilizadas como provas contra os empreendedores e contra si mesmo, inclusive relativas ao descumprimento de sua própria política socioambiental.

Ao mesmo tempo, as formas como são estruturados os contratos de financiamento, com suas blindagens socioambientais, reforçam a postura defensiva (evasiva e tangencial) dos seus procedimentos. Juridicamente, ao mesmo tempo em que o BNDES registra obrigações socioambientais do empreendedor, só toma providências objetivas de interrupção de financiamentos em casos de sentenças judiciais em última instância.

Um estudo realizado pela ONG *Repórter Brasil* em 2011 é bastante elucidativo sobre este ponto. A pesquisa constatou que, das 89 usinas de álcool listadas no banco de dados de financiamentos do BNDES dos anos de 2008, 2009 e até junho de 2010, apenas 15 não sofreram processos por problemas trabalhistas, ambientais ou fiscais nesse período. Todos os financiamentos seguiram adiante amparados juridicamente pela ausência de sentença de mérito em última instância.<sup>20</sup>

## 4.2. Política do entorno

Mais recentemente, o Banco tem reforçado seu discurso de atuação proativa diante dos impactos socioambientais causados pelas obras que financia por meio do que chama de sua “Política de Atuação no Entorno dos Projetos”. Essencialmente, trata-se da oferta de subcrédito social, de 0,5% do valor estimado da obra, para investimentos sociais no entorno do projeto. Esta tem sido a forma encontrada pelo BNDES para tentar reduzir as críticas ao seu envolvimento nestas obras e as pressões e tensões sociais vindas tanto das comunidades afetadas quanto dos poderes públicos locais e estaduais. Trata-se, contudo, de uma solução paliativa que padece de inúmeras falhas. Este tema é abordado em detalhes no texto “A Política de Atuação no Entorno de Projetos do BNDES: no entorno dos problemas e das soluções”, que faz parte desta publicação.

## 4.3. Política de vanguarda ambiental

Investimentos ambientais – como os de recuperação florestal, redução de emissões, combate ao desmatamento, equacionamento de passivos

<sup>20</sup> *Link:* <[http://reporterbrasil.org.br/documentos/BNDES\\_Relatorio\\_CMA\\_ReporterBrasil\\_2011.pdf](http://reporterbrasil.org.br/documentos/BNDES_Relatorio_CMA_ReporterBrasil_2011.pdf)>.

ambientais, reciclagem de materiais, saneamento, reuso de água –, embora importantes, não podem ser usados como desculpa pela falta de responsabilidade objetiva com os impactos gerados pelas obras que o Banco financia. Não só porque são de naturezas distintas, como também porque os investimentos ambientais são muito residuais. A título de exemplo, o Fundo Amazônia tem acumulado desembolsos de apenas R\$ 391 milhões até dezembro de 2014. A Iniciativa BNDES Mata Atlântica tem apenas R\$ 29 milhões desembolsados até dezembro de 2014. Além dos tímidos valores, há que destacar que são muitos os problemas já identificados na implementação de linhas como estas, em especial relacionados às fortes dificuldades do Banco de lidar com tomadores de recursos (reembolsáveis ou não reembolsáveis) fora dos padrões das grandes empresas e dos tomadores.

Além disto, são investimentos de sinais contrários. Investimentos para reduzir o desmatamento, como é o caso do Fundo Amazônia, por exemplo, contrastam com a fragilidade dos procedimentos referentes à política de financiamento a cadeias de carne ou com o estímulo financeiro à expansão de canaviais, que acabam pressionando a fronteira agrícola na direção das florestas.

## 5. Considerações finais

Ainda que o BNDES seja apenas um dos atores relevantes na política de desenvolvimento do País, seu papel no enfrentamento dos impactos socioambientais dos empreendimentos que financia não é nada desprezível. Em geral, quando reivindicamos sua responsabilidade nessa área, o BNDES nos responde alegando que tais demandas resultam no encarecimento dos empréstimos, o que contribui para diminuir a sua competitividade. Este argumento pouco se sustenta, uma vez que os recursos existentes, se bem planejados e coordenados, não são de pequena monta. Àqueles oriundos da responsabilidade socioambiental e da política do entorno do Banco somam-se os provenientes das condicionantes do empreendimento e os do poder público – nos níveis federal, estadual e municipal.

Se esse conjunto de recursos fosse adequadamente orquestrado no marco de uma política socioambiental planejada com antecedência à realização do empreendimento, inúmeros impactos seriam evitados. Perde-se muito por falta de planejamento, por superposição de ações e terceirização para organizações que não possuem qualquer competência para “pensar o território” a curto, médio e longo prazos. Outro agravante é que, como não há planejamento adequado nem diálogo com as comunidades afetadas, os

impactos negativos são bem maiores do que deveriam ser, encarecendo sobremaneira as ações de mitigação. E mais: na maior parte dos casos, como essas ações não ocorrem, quem acaba pagando a conta, por meio de sistemáticas violações de direitos, são as pessoas e os territórios atingidos pelos empreendimentos – um verdadeiro círculo vicioso, que poderia ser evitado com planejamento e coordenação das ações. Daí a necessidade de incidir junto ao BNDES, mas, também, de cobrar do conjunto do poder público sua responsabilidade para que a implementação das chamadas grandes obras não tenham como preço, como é hoje, a violação de direitos tão arduamente conquistados.

CAPÍTULO 7

## A Política de Atuação no Entorno de Projetos do BNDES: no entorno dos problemas e das soluções

*Alessandra Cardoso*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Economista, com mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Doutoranda da Unicamp em Economia Aplicada e assessora política do Inesc.

## 1. Introdução

O objetivo deste texto é aprofundar a compreensão e a reflexão sobre a Política do BNDES de Atuação no Entorno dos Projetos.

Partindo da concepção do Banco sobre sua política, de informações divulgadas no *site* e, também, de informações baseadas na Lei de Acesso à Informação, o texto dedica-se a evidenciar o que ela é e quais são os seus limites.

As informações e as análises aqui reunidas indicam que o BNDES, embora se proponha a promover ações adicionais àquelas exigidas pelo órgão licenciador, reproduz a lógica compensatória e mitigadora do licenciamento. O subcrédito social tem sido utilizado para financiar projetos e ações que não se diferenciam dos compromissos previstos no licenciamento e têm sido executados com dificuldades e atrasos.

Sob o argumento de que não cabe ao Banco disputar ou assumir o papel do órgão licenciador, ele tem se eximido de desenvolver ações que contribuam efetivamente para o monitoramento e a mitigação de impactos que, entre outras coisas, representam risco de crédito e de reputação para o próprio Banco.

Com esta postura, o BNDES tem utilizado o subcrédito social e paralelamente o Fundo Social como instrumentos para legitimar sua atuação no financiamento às obras e tentar reduzir as críticas e pressões sociais contra o Banco, as quais vêm acompanhadas da possibilidade de responsabilização pelos danos sociais e ambientais provocados pelas obras que financia.

Defendemos, no final do trabalho, que esta política é equivocada em termos de concepção e estratégia e que a melhor oportunidade e contribuição do Banco para o desempenho socioambiental dos projetos que financia estão na construção de uma nova política socioambiental e, em paralelo, em financiamentos aos entes federados para a ampliação de políticas públicas nas regiões atravessadas e impactadas por grandes obras.

## 2. A Política de Atuação no Entorno de Projetos segundo o BNDES

Segundo o BNDES, sua “Política de Atuação no Entorno de Projetos” (que chamaremos de Paep) foi formulada entre os anos de 2009 e 2010 como “fruto de um trabalho integrado de várias áreas do Banco”.

De fato, é no seu Planejamento Corporativo para o período 2009/2014 que o termo “entorno de projetos” aparece como um dos desafios transversais a serem estruturados a partir do que é próprio do Banco: as ações de fomento.

Na apresentação disponível no *site*, esta política é classificada como uma entre outras “políticas transversais”, tal como a “política socioambiental”, e teria como desafio orientar uma atuação mais “*abrangente e integrada nas áreas e regiões que estão recebendo investimentos das operações com maior potencial de impacto regional*”.<sup>2</sup>

Embora esta formulação tenha sido apresentada há alguns anos, pouco se pôde entender e ver do seu funcionamento prático e pouco ela ganhou destaque no discurso do próprio Banco. Só mais recentemente ela começa a figurar com mais clareza enquanto uma elaboração sobre o seu papel ou contribuição específica para “*mitigar os efeitos negativos que projetos de grande vulto tendem a trazer aos territórios*”.

A elevação do *status* desta “política” e uma visão mais objetiva de como o Banco a formula e executa podem ser apreendidas no livro “*Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento: Amazônia*”, que, segundo sua apresentação, reúne a contribuição de cerca de cinquenta executivos do BNDES, além de pesquisadores renomados.<sup>3</sup>

A publicação é, claramente, uma tentativa de elaboração política para sua atuação na Amazônia, em um contexto de muitas críticas ao papel do financiamento e do Banco na geração de impactos sociais e ambientais negativos produzidos por grandes obras de infraestrutura e energia.

<sup>2</sup> Link: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Políticas\\_Transversais/politica\\_entorno\\_projetos.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Políticas_Transversais/politica_entorno_projetos.html)>.

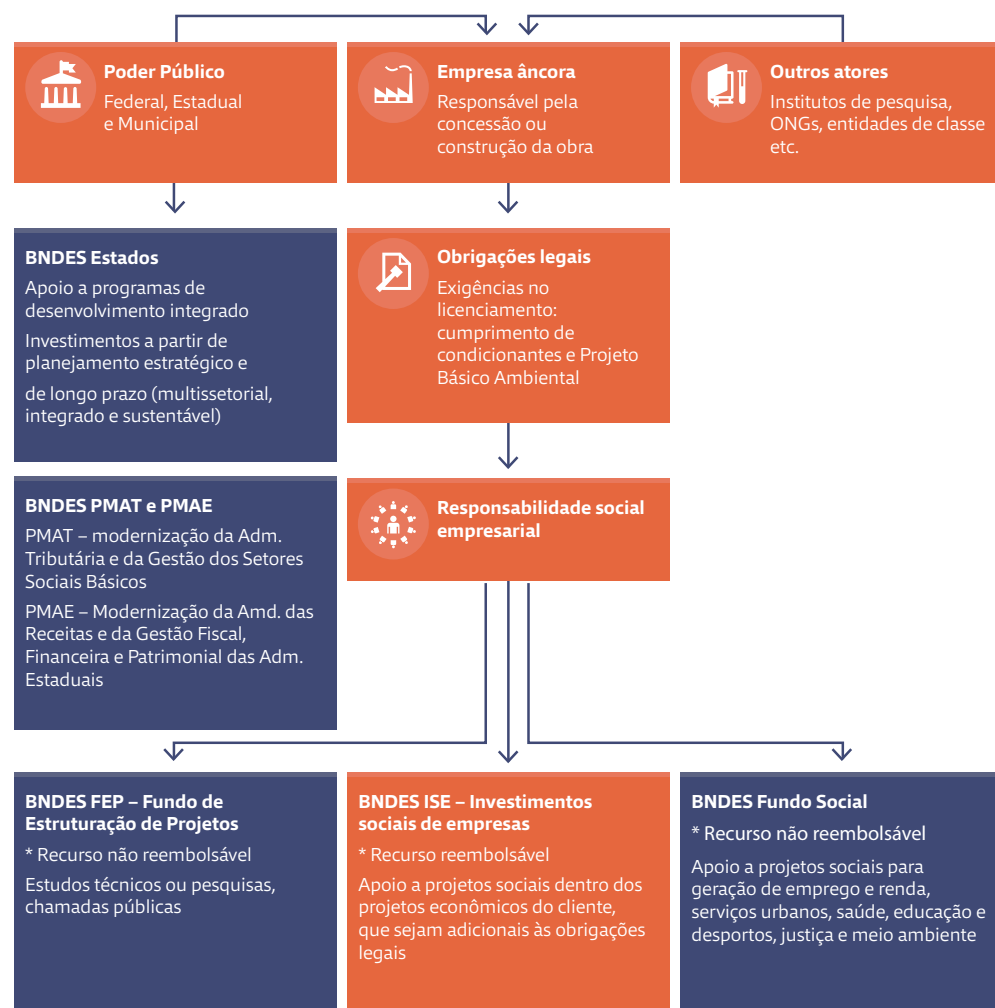
<sup>3</sup> Nelson Siffert, Marcus Cardoso, Walsey de Assis Magalhães, Helena Maria Martins Lastres. *Um Olhar Territorial para o Desenvolvimento: Amazônia*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.



Nela, o banco reconhece que “importantes desafios impõem-se ao financiamento dos projetos estruturantes **priorizados pelo governo federal na região**” (grifo nosso), e sua principal resposta a tais desafios seria a “*Política de Atuação no Entorno de Projetos*”.

Nesta formulação, ela é apresentada como tendo sido criada em 2010 com o objetivo de “*promover as oportunidades de desenvolvimento econômico e social nas áreas de influência de projetos, por meio do apoio coordenado a ações e investimentos de diversas naturezas, priorizados com base no planejamento e pactuação territorial e na atuação integrada do empreendedor, do poder público e demais agentes interessados*”.

**O organograma a seguir permite visualizar melhor tal formulação.**



Partindo da ideia da existência de um “**território do entorno**”, definido como a área de influência, direta e indireta, dos estudos de impacto ambiental do projeto, o BNDDES projeta como estratégia a formulação de um “**planejamento territorial**”, capitaneado pelos atores considerados relevantes.

Neste arranjo ideal, a empresa responsável pela construção da grande obra, já licenciada e financiada pelo BNDDES, seria a “**interlocutora estratégica**” ou “**empresa âncora**”. Seria ela a responsável por viabilizar os diálogos com os demais atores considerados relevantes pelo BNDDES na construção de uma “**Agenda de Desenvolvimento para o Território**”. Estes atores seriam o poder público e atores não estatais, como instituições de pesquisas, Sistema S, organizações da sociedade civil.

Esta formulação defende como papel do Banco o financiamento a ações ou projetos que signifiquem um “algo a mais” que vá além do cumprimento da legislação ambiental, que seria atribuição dos órgãos ambientais.

Na ótica do BNDDES, ele é obrigado a cumprir a legislação e isto significa, em poucas palavras, financiar um empreendimento que exige licenciamento ambiental somente se esta licença estiver vigorando ao longo do processo de construção da obra nas suas formas de licença prévia, licença de instalação, licença de operação. Significa, também, assumir como parte do financiamento os custos dos programas e das ações socioambientais estabelecidos nas condicionantes e nos vários componentes dos Projetos Básicos Ambientais (PBA). Mas este ponto é relevante: na visão do Banco, a responsabilidade pela execução das ações socioambientais é exclusiva do órgão ambiental competente.

O “algo a mais” seria, em síntese, um financiamento extra ao empreendedor (interlocutor estratégico) a partir de uma releitura da **responsabilidade socioambiental do empreendedor** (empresa âncora). E, secundariamente, o apoio financeiro a atores governamentais.

Para enquadrar este discurso dentro da lógica operativa do Banco, foram vinculadas a esta estratégia três principais linhas de apoio já existentes. São elas:

A) O **BNDDES ISE – Investimentos Sociais de Empresas**, uma linha criada em 2006, mas que no contexto desta política opera como parte do contrato de financiamento ao empreendimento. Está vinculada, portanto, a uma negociação banco/empresa, que assume a forma de um subcrédito social como parte do financiamento global ao empreendimento, mas com condições financeiras diferenciadas (basicamente a TJLP, sem taxas adicionais) e vinculada à apresentação e à execução, pela empresa âncora, de ações e projetos voltados à comunidade.

Como prática já corrente no Banco, esta linha tem um padrão de valor preestabelecido, correspondente a 0,5% do valor do investimento. Em 2012, o BNDDES anunciou mudanças nesta linha, com a possibilidade de que este

subcrédito seja realizado também por meio de operações indiretas, que são os financiamentos intermediados por outras instituições financeiras.<sup>4</sup>

Tampouco é um subcrédito vinculado a qualquer projeto financiado. Segundo as informações que o Banco divulga, este crédito está associado aos projetos classificados como risco A (atividade intrinsecamente relacionada a riscos de impactos ambientais significativos ou de alcance regional).

Além da orientação explícita na mitigação de efeitos negativos provocados pelas obras, com investimentos sociais complementares aos exigidos pelo licenciamento, esta linha também segue uma estratégia de fortalecimento e/ou criação de Arranjos Produtivos Locais (APL).

Nesta lógica, a demanda por novos bens e serviços, induzida pela instalação e operação das grandes obras, criaria uma oportunidade potencial de oferta local e regional capaz de dinamizar aquela economia atravessada pelo empreendimento. O papel do Banco seria, portanto, impulsionar estes novos APL por meio do subcrédito social, ampliando assim os impactos positivos, minimizando os impactos negativos e enraizando o impulso dado pelas grandes obras ao desenvolvimento de diferentes regiões e territórios no País.<sup>5</sup>

Exemplos de subcrédito social anunciados pelo Banco incluem os casos das hidrelétricas de Santo Antônio e de Jirau, no Rio Madeira, em Rondônia; da hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, no Pará; da hidrelétrica de Teles Pires, no Rio Teles Pires, divisa entre Pará e Mato Grosso; assim como os futuros investimentos na região de Tapajós, no Pará.

Em termos de valor, o crescimento da linha ISE reforça o diagnóstico de sua vinculação à chamada Política do Entorno. Segundo o BNDES, entre 2006 e 2012, foram contratados aproximadamente R\$ 915 milhões em operações financiadas pela linha ISE, sendo que os últimos dois anos respondem por cerca de 45% desse montante. A área de infraestrutura responde por 42% de todas as operações contratadas da linha ISE.

B) O **Fundo Social (FS)**, criado em 1997 para financiar projetos de caráter social. Os recursos deste Fundo são formados por uma percentagem dos lucros do Banco e são não reembolsáveis. Nos últimos cinco anos, a partir de 2008, os empréstimos vinculados ao FS têm crescido substancialmente, passando de cerca de R\$ 6,3 milhões em 2008 para cerca de R\$ 147 milhões em 2012\*. Este crescimento tem sido acompanhado por maior participação

4 *Link:* <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_imprensa/Noticias/2012/todas/20120106\\_ise.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_imprensa/Noticias/2012/todas/20120106_ise.html)>.

5 Nos termos do Banco: "Considera-se o apoio a três tipos de APLs: (i) aqueles **ancorados** nos novos empreendimentos estruturantes implantados, visando ampliar as capacitações locais de fornecimento dos bens e serviços demandado para sua instalação e operação; (ii) aqueles a serem instalados na região em função do funcionamento dos empreendimentos-âncoras, apresentando ou não relação direta com eles; e (iii) aqueles preexistentes na área de influência dos empreendimentos estruturantes" (*grifo nosso*).

dos institutos e das fundações empresariais, que, no período entre 2008 e 2014, abocanharam nada menos do que 48% dos valores emprestados por este Fundo, o equivalente a R\$ 606,41 milhões.

Estes dados vão ao encontro da lógica operativa do Banco de articular a Política do Entorno com a Responsabilidade Socioambiental. Não por acaso, o ano de 2008 também é marcado por uma reorientação do Fundo Social, o qual passou a contar com novas diretrizes e, entre elas, a priorização de projetos em localidades onde o BNDES já possui grandes projetos financiados. Entre os exemplos divulgados pelo Banco de como funciona a articulação entre o Fundo Social e a Política do Entorno estão apoios com recursos do FS para a Fundação Vale e a Fundação Jari para o desenvolvimento de projetos sociais no entorno de seus projetos.

No caso da Fundação Vale, o Banco cita os projetos sociais implantados ao longo da estrada de ferro Carajás, que atravessa 27 municípios entre o Pará e o Maranhão. Os projetos da Fundação Vale são apoiados com recursos do Fundo Social, que são não reembolsáveis. Vale ressaltar que, entre 2008 e 2014, esta Fundação contratou do Fundo Social o valor de R\$ 43,9 milhões, ficando atrás somente da Fundação Banco do Brasil, que no mesmo período recebeu R\$ 263 milhões.

No caso da estrada de ferro Jari, construída no Norte do Pará, para transportar a madeira plantada que alimenta a fábrica de celulose do Projeto Jari, existe um projeto social no entorno administrado pela Fundação Jari. O BNDES apoia com recursos do Fundo Social os projetos sociais da Fundação e os assume como parte da sua Política do Entorno.

C) O **BNDES FEP – Fundo de Estruturação de Projetos**. Nesta linha, o Banco disponibiliza recursos não reembolsáveis para estudos técnicos ou pesquisas, selecionados a partir de chamadas públicas construídas pelo Banco. A primeira e até agora única chamada identificada claramente como parte da política aqui em foco foi realizada para o entorno de Belo Monte em junho de 2012. A chamada teve como objetivo a elaboração de uma Agenda de Desenvolvimento para o Território (ADT) Xingu. A empresa selecionada para o estudo foi o Consórcio Viva Xingu.<sup>6</sup> No *site*, o BNDES não disponibiliza o resultado deste estudo.

Estas três linhas – ISE, FS, FEP – são, portanto, o tripé sobre o qual se estrutura o discurso do BNDES de defesa da sua Política de Entorno. Além destas linhas, outras linhas orientadas aos estados e municípios são apresentadas como parte da lógica de prover ao território as condições para um planejamento estratégico e de longo prazo adaptado à realidade do grande empreendimento que lhe é imposto.

6 *Link:* <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Apoio\\_a\\_estudos\\_e\\_pesquisas/BNDES\\_FEP/prospeccao/chamada\\_belo\\_monte.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/prospeccao/chamada_belo_monte.html)>.

No caso do BNDES Estados, o Banco evidencia o contrato assinado com o governador do Estado de Rondônia, Confúcio Moura, em 2012, no valor de R\$ 450,8 milhões destinados à execução de intervenções no âmbito do Programa Integrado de Desenvolvimento e Inclusão Socioeconômica (Pidise), constante do Plano Plurianual do Estado de Rondônia.<sup>7</sup> Esses financiamentos ao governo de Rondônia, segundo o Banco, se somaram a outros da linha de Apoio Financeiro a Estados – PEF: R\$ 112,6 milhões em 2010 e R\$ 168,9 milhões em 2011.

Tais financiamentos estão, na prática, vinculados às negociações políticas entre o governo do estado e o governo federal no contexto da implantação das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no Rio Madeira, que tiveram seus financiamentos aprovados respectivamente, em dezembro de 2008, para Santo Antônio (no valor de R\$ 6,1 bilhões) e, em agosto de 2009, para Jirau (no valor de R\$ 7,2 bilhões).

### 3. A Política do Entorno do BNDES na prática

Na publicação já citada, o BNDES apresenta como exemplos de sucesso desta política os financiamentos vinculados às hidrelétricas da Amazônia:

*“Além da geração de empregos e da dinamização da economia regional, os investimentos socioambientais no entorno dos projetos das hidrelétricas estão contribuindo para a melhoria significativa da qualidade de vida da população da região e da preservação do meio ambiente, por meio de ações de melhoria dos serviços de educação, saúde e saneamento básico, regularização fundiária e proteção das Unidades de Conservação e das terras indígenas” (pg. 120).*

No caso do projeto de Santo Antônio, o Banco destaca seu valor para o seu processo de aprendizagem e amadurecimento institucional:

*“Pode-se dizer que o projeto Santo Antônio exerceu uma grande influência no desenho de uma política que modifica a postura de atuação do Banco no entorno dos projetos. Hoje, o BNDES visa desempenhar, além da função de provedor de crédito adequado para os setores econômicos, o papel institucional de apoiar estudos técnicos e processos de planejamento, implantação, monitoramento e avaliação de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável” (pg. 131).*

<sup>7</sup> Link: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Sala\\_de\\_Imprensa/Noticias/2012/todas/20120927\\_rondonia.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/todas/20120927_rondonia.html)>.

Diante disto, o objetivo desta seção é explorar as informações disponíveis sobre como a Paep tem sido executada no entorno das hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira, em Rondônia, e também de Teles Pires, no Rio Teles Pires, entre Mato Grosso e Pará. A intenção é levantar elementos para uma reflexão mais crítica e propositiva, objetivo da próxima seção.

Esta análise utiliza como subsídios os “Pedidos de Informação” feitos ao Banco com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), em contratos de financiamento publicados, em documentos divulgados pelo Banco e em informações relativas ao processo de licenciamento ambiental.

Tal como descrito na seção anterior, a linha ISE opera como carro-chefe da Política do Entorno. O exemplo oferecido pelo Banco ilustra este ponto:

*“Dado o grande potencial de dinamização da economia apresentado pela construção da Usina Hidrelétrica Santo Antônio e sendo esse projeto considerado com potencial estruturante, os técnicos do BNDES propuseram ao empreendedor a possibilidade da utilização de um subcrédito no valor de R\$ 50 milhões, com custo financeiro reduzido, taxa de juros de longo prazo (TJLP), visando à implantação de projetos sociais que não estivessem contemplados no Plano Básico Ambiental (PBA) e nem nas posteriores condicionantes incluídas na LI, proposta aceita pelo empreendedor” (pg. 128).*

Este e os demais subcréditos sociais estão vinculados aos contratos de financiamento à obra. No financiamento à UHE de Santo Antônio, o contrato,<sup>8</sup> assinado em março de 2010, estabelece como condições para a utilização do subcrédito social de R\$ 50 milhões a apresentação, pelo empreendedor, no prazo de um ano, de projetos sociais a serem implementados no entorno do projeto e a aprovação dos projetos pelo BNDES.

No caso de Jirau, o contrato de financiamento à obra<sup>9</sup> incluiu um subcrédito social no mesmo valor de R\$ 50 milhões, condicionado à apresentação de um diagnóstico socioeconômico da região do entorno do projeto e do plano de utilização dos recursos segundo diretrizes: a) ações para geração de emprego e renda; b) ações para capacitação/qualificação de mão de obra local; c) ações vinculadas à infraestrutura econômica, urbana e social, incluindo educação e saúde.

No caso de Teles Pires, o contrato de financiamento à obra<sup>10</sup> inclui um subcrédito social no valor de R\$ 12 milhões destinados a investimentos sociais no âmbito das comunidades não contempladas nos licenciamentos

<sup>8</sup> Contrato de Abertura de Crédito nº 08.2.11201, publicado pelo site: <[apublica.org.br](http://apublica.org.br)>.

<sup>9</sup> Contrato de Abertura de Crédito nº 09.2.0097.1, publicado pelo site: <[apublica.org.br](http://apublica.org.br)>.

<sup>10</sup> Contrato de Abertura de Crédito nº 12.2.0766.1, publicado pelo site: <[apublica.org.br](http://apublica.org.br)>.

ambientais e/ou nos programas socioambientais do Projeto Básico Ambiental para implantação da hidrelétrica. Era parte do contrato a obrigação de apresentar ao BNDES, até 30 de junho de 2013, diagnóstico socioeconômico da região do entorno do projeto e plano de utilização dos recursos do subcrédito "G", contendo: a) ações para geração de emprego e renda; (b) ações de capacitação/qualificação de mão de obra local; e (c) ações ligadas à infraestrutura econômica, urbana, de transportes ou social, incluindo educação e saúde.

Para além dos dados do contrato e do discurso do Banco, é necessária uma análise mais qualificada de como estão sendo executados estes projetos e se eles cumprem os objetivos pretendidos pelo Banco.

Para isto, foram feitos pedidos de informação, desde 2011, os quais foram respondidos de forma evasiva, sempre sob a alegação de sigilo bancário e/ou de necessidade de sistematização adicional de informações, trabalho que a LAI não obriga. Os últimos pedidos, detalhados a partir de informações divulgadas na publicação e depois de uma sequência de negativas, evidenciam a dificuldade de acesso à informação.

#### **Pedido de informação 99903000420201493 (sobre utilização do subcrédito na operação de financiamento à UHE de Santo Antônio)**

*No Contrato de Abertura de Crédito n° 08.2.11201, referente ao financiamento à UHE de Santo Antônio, em Rondônia, existe um subcrédito F no valor de R\$ 50 milhões, vinculado a investimentos sociais e, nos termos do contrato, "para utilização do subcrédito F, a empresa deverá apresentar, no prazo de um ano, projetos sociais a serem implementados no entorno do projeto e aprovação pelo BNDES destes projetos".*

Ainda conforme a publicação divulgada recentemente pelo BNDES, em que é feita uma avaliação dos investimentos no entorno realizados pelo empreendedor com os recursos do referido subcrédito, é afirmado pelo Banco que:

*"Durante o primeiro ano do financiamento, a empresa deparou-se com dificuldades para estruturar e definir um conjunto definitivo de ações e iniciativas de cunho social a serem implantadas, visto que o diagnóstico socioeconômico da região precisava ainda de vários estudos para ser finalizado. Para isso, foram acordadas com o BNDES novas datas para que a empresa apresentasse (i) um termo de referência, para elaboração de projetos a serem contemplados com recursos do subcrédito social, (ii) o resultado dos estudos com diagnóstico socioeconômico e (iii) o detalhamento dos projetos a serem implantados.*

*Ao todo, estão sendo contemplados cerca de 16 projetos (...). Alguns projetos já estão em execução e outros estão ainda em fase de estudos e estruturação para implantação".*

*Diante disto, solicito acesso ao diagnóstico e ao plano de ação apresentada pela empresa com os respectivos custos e o cronograma de implantação.*

#### **Pedido de informação 99903000419201469 (sobre utilização do subcrédito na operação de financiamento à UHE de Jirau)**

*No Contrato de Abertura de Crédito n° 09.2.0097.1, referente ao financiamento à UHE de Jirau, em Rondônia, existe um subcrédito E no valor de R\$ 50 milhões, vinculado a investimentos sociais e, nos termos do contrato, a beneficiária é obrigada a:*

*"Apresentar até 30/06/2010 diagnóstico socioeconômico da região do entorno do projeto e plano de utilização dos recursos do Subcrédito 'E', segundo as seguintes diretrizes: a) ações para geração de emprego e renda; b) capacitação/qualificação de mão de obra local; e infraestrutura econômica, urbana e social, incluindo educação e saúde".*

*Diante disto, solicito acesso ao diagnóstico socioeconômico e ao detalhamento das ações (com os respectivos custos) conforme já descrito.*

#### **Resposta do Banco 01/09/2014 (comum para as duas hidrelétricas)**

*"Em atenção aos pedidos de informação 99903000419201469 e 99903000420201493, esclarecemos que o diagnóstico socioeconômico tem por objetivo apresentar uma proposta de agenda de desenvolvimento local sustentável para a região estudada, sendo pensadas ações de longo prazo para a região. Envolve um amplo processo de escuta aos atores locais e regionais, de pesquisas sobre a região e seus habitantes e sobre as experiências positivas e negativas e sob a crença de que é possível induzir um desenvolvimento em bases mais sustentáveis no país.*

*O diagnóstico serve, portanto, de mapeamento das necessidades e demandas do entorno dos projetos financiados, atuando de forma indicativa à elaboração de ações que podem ser financiadas pela linha de Investimentos Sociais de Empresas – ISE. Tais ações devem aderir às diretrizes e condições definidas para tal linha, de forma a promover o desenvolvimento local, centradas em três dimensões principais, a saber: (i) ações de geração de emprego e renda; (ii) capacitação/qualificação de mão de obra local; e (iii) infraestrutura econômica, urbana e social, incluindo educação e saúde. É relevante ressaltar que os investimentos sociais da linha ISE não podem ser parte de obrigações*

formais ou legais da beneficiária do crédito. Dessa forma, há que se ajustar o diagnóstico às ações estruturadas pela financiada, a qual tem a prerrogativa de selecionar aqueles investimentos que melhor se alinhem aos seus objetivos, desde que aderentes às condições da linha ISE.

As obrigações relacionadas à elaboração do diagnóstico socioeconômico são apresentadas ao BNDES no âmbito da relação contratual com a beneficiária e se encontram protegidas pelo direito à intimidade da beneficiária, cumprindo ao BNDES resguardar o **sigilo bancário** no que se refere ao fornecimento de tais informações a terceiros, com fundamento no Art. 5º, Inciso X, da Constituição Federal c/c Lei Complementar 105/2001".

### Pedido de informação nº 99903000179201401

"Solicito informação sobre o cumprimento de cláusulas do Contrato de Financiamento à Usina de **Teles Pires**, conforme especificado abaixo:

Contrato: Abertura de Crédito nº 12.2.0766.1 entre BNDES e Neoenergia/SA de financiamento para implantação da Usina Hidrelétrica Teles Pires no valor de R\$1.212.000.000,00.

Faz parte do presente contrato o Subcrédito "G" no valor de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões), destinado a investimentos sociais no âmbito das comunidades não contempladas nos licenciamentos ambientais e/ou nos programas socioambientais do Projeto Básico Ambiental para implantação da UHE **Teles Pires**.

Também faz parte do contrato a seguinte cláusula:

XLVII – apresentar ao BNDES, até 30 de junho de 2013, diagnóstico socioeconômico da região do entorno do projeto e plano de utilização dos recursos do Subcrédito "G", segundo as seguintes diretrizes: a) ações para geração de emprego e renda; b) capacitação/qualificação de mão de obra local; e c) infraestrutura econômica, urbana, de transportes ou social, incluindo educação e saúde.

Diante disto, solicito cópia do referido diagnóstico, bem como do documento que oferece a 'descrição detalhada dos projetos a serem executados no âmbito dos investimentos sociais no âmbito das comunidades não contempladas nos licenciamentos ambientais e/ou programas socioambientais do Projeto Básico Ambiental para implantação da UDE Teles Pires, aceitos a critério do BNDES', tal como exposto no artigo XIV do referido contrato".

### Resposta do Banco (14/04/2014)

"Em atenção ao seu Pedido de Informação nº 99903000179201401, esclarecemos que não há ainda projetos sociais a divulgar com apoio do BNDES relativos ao entorno do Projeto da UHE Teles Pires.

*Registramos que o prazo para a utilização do Subcrédito 'G' expirará em 15 de fevereiro de 2016 e que o desembolso de qualquer parcela de recursos no âmbito do referido Subcrédito está condicionado a efetiva aprovação, pelo BNDES, dos investimentos socioambientais a serem executados".*

Assim, pelo pouco que é tornado público, podemos dizer que estes subcréditos estão sendo executados (quando são) com dificuldades e muitos atrasos.

O que se vê é a ausência de informações, inclusive para a população local, sobre o processo de construção destas Agendas de Desenvolvimento Territorial, que, na teoria do Banco, são precedidas de diagnósticos que mapeiam as necessidades e demandas do entorno a partir de amplo processo de escuta aos atores locais e regionais, além da completa falta de transparência sobre os projetos financiados e sua implementação.

Por fim, a extensa lista de projetos que o BNDES informa fazer parte dos subcréditos sociais referentes às duas hidrelétricas do Rio Madeira<sup>11</sup> dá mais uma dimensão da dificuldade de execução desta política tal como idealizada pelo BNDES.

#### OBJETIVOS DO PROJETO SOCIAL – UHE DE JIRAU E SANTO ANTÔNIO

01. Laboratório de informática para os apenados do Presídio Ênio Pinheiro.
02. Projeto de abatedouro para processamento da carne e do couro de jacaré.
03. Entrega e instalação de mosquiteiros impregnados de longa duração: Plano de Ação para o Controle da Malária.
04. Construção de Escola em Candeias do Jamari.
05. Plano de Desenvolvimento Turístico de Candeias do Jamari.
06. Legislação urbana e Plano Diretor de Candeias do Jamari.
07. Piscicultura.
08. Projeto Vitrine: com técnicas modernas de cultivo e manejo, aproveitando ao máximo a área das pequenas propriedades rurais por meio da integração entre atividades, reduzindo-se os custos e a emissão de efluentes e resíduos, mediante o reaproveitamento de recursos naturais e o melhoramento da eficiência de todo o processo produtivo.

09. Pequenos animais: (i) implantação de projetos de criação de galinha caipira nas comunidades de Flor do Amazonas e Porto Verde; e (ii) implantação de um abatedouro de aves na comunidade de Porto Verde.
10. Sistema agroflorestal: associar a produção familiar à exploração dos recursos florestais existentes.
11. Projeto de mobilização para o desenvolvimento econômico: contribuições para o planejamento do desenvolvimento econômico do município de Porto Velho e do Estado de Rondônia.
12. Programa de reinserção profissional na desmobilização de pessoas do canteiro de obras, visando a minimizar passivos sociais por encerramento de postos de trabalho em decorrência do avanço das obras.
13. Construção de um restaurante comunitário na Zona Leste de Porto Velho.
14. Equipamentos do Restaurante Comunitário.
15. Reforma do Shopping Cidadão: facilitar o acesso do cidadão às informações e aos serviços públicos, que reúne, em um único local, um amplo leque de órgãos e empresas prestadores de serviços de natureza pública.

<sup>11</sup> Estas informações foram prestadas ao Professor Doutor Luiz Fernando Novoa Garzon, com base em Pedido de Acesso à Informação ao BNDES.

16. Construção de salas cirúrgicas no Hospital de Base de Porto Velho.	
17. Reforma da Escola Municipal de Ensino Fundamental Antonio Ferreira.	
18. Reforma da Escola Municipal de Ensino Fundamental Pingo de Gente.	
<b>OBJETIVOS DO PROJETO SOCIAL – UHE DE SANTO ANTÔNIO</b>	
01. Nova Mutum Paraná.	
02. Escola de ensino fundamental e médio (7 salas de aula).	
03. Aterro sanitário – parcela referente ao atendimento de Jaci Paraná, Abunã e Nova Mutum Paraná.	
04. Centro comercial.	
05. Educação.	
06. Pró-biblioteca.	
07. SGI – Sistema de Gestão Integrado.	
08. Jornal escolar.	
09. Tecendo Redes (Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes).	
10. Geração de Emprego e Renda.	
11. Capacitação de Moradores de Nova Mutum Paraná e Jaci Paraná.	
12. Cursos profissionalizantes.	
13. Agroindústria (abacaxi, banana e açaí).	
14. Projeto-Piloto de Piscicultura e Agricultura Orgânica.	
15. Sistemas Agroflorestais (SAF).	
16. Projeto de plantas medicinais.	
17. Projeto arroz e feijão (Embrapa).	
18. Projeto de geração de renda junto aos reassentados rurais (35) e implantação de farinha para projeto conjunto.	
19. Apoio às comunidades indígenas.	

19. Reforma da Escola Municipal de Ensino Fundamental São Miguel.
20. Espaço Mulher: Centro de Referência ao Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência.
21. Ampliação e reforma do Samu.
22. Recuperação do acesso Joana D’Arc.
20. Construção de escolas.
21. Construção de postos de saúde.
22. Aquisição e distribuição de Mild para controle da malária.
23. Inmed Brasil em TI.
24. Projetos de geração de renda (4).
25. Apoio à infraestrutura (melhoria – 90 km e abertura de acessos – 38,1 km).
26. Parcerias com o município de Porto Velho.
27. Programa de Medidas Emergenciais para Redução de Acidentes de Trânsito na Capital.
28. Programa de Apoio à Saúde.
29. Construção do Complexo de Atenção Psicossocial – Saúde Mental.
30. Parcerias com o Estado de Rondônia.
31. Construção e Implantação de Unidade de Policiamento Ambiental e Ostensivo na Área de Proteção Ambiental (APA) e Floresta Estadual (FES) do Rio Pardo.
32. Aquisição de 1 Unidade de Saúde Fluvial.
33. Elaboração de estudos e projeto para construção de galpão e aquisição de equipamentos para confecção de tijolos estruturais junto à Casa de Detenção Dr. José Mario Alves.
34. Aquisição de materiais e equipamentos para o centro de diagnóstico por imagem do Hospital de Base Dr. Ary Pinheiro.
35. Aquisição de materiais e equipamentos para serviços complementares ao funcionamento do presídio de 112 vagas do Complexo Penitenciário de Porto Velho e reforma de uma ala do Presídio Ênio Pinheiro.

Além do grande número de projetos, da diversidade de foco e da amplitude de desafios (saúde, educação, violência, geração de renda, etc.), eles são, em sua maioria, de natureza similar aos exigidos pelo componente social do licenciamento. Além disto, sofrem dos mesmos problemas vivenciados no licenciamento: precária execução. Vejamos.

Os relatórios do Ibama que avaliam o cumprimento de condicionantes e dos programas previstos nos PBA (Projetos Básicos Ambientais) apontam recorrentes problemas e atrasos, sejam em ações que dependem diretamente do empreendedor, sejam em ações que recaem sobre o poder público.

A situação se agrava ainda mais em comunidades que são remanejadas em função da obra. Nestes casos, juntamente com políticas públicas, como as de fornecimento de água e acesso à assistência técnica, aparecem outros tantos desafios e urgências que, em parte, são responsabilidade direta do empreendedor, como as ações de negociação, indenização, remanejamento e remoção das estruturas físicas. Nestes casos, o recorrente é a contratação, pelo empreendedor, de várias empresas de consultoria a partir de uma lógica de “prestação de serviços” sem suficiente diálogo e sem legitimidade junto às comunidades.

A recente trajetória de ascensão de conflitos socioambientais no entorno das grandes obras mostra que os problemas sociais vivenciados pelas populações impactadas são, em grande parte, relativos à insuficiência de políticas públicas.

Por isto, a implementação de muitas das ações previstas no licenciamento e sob a responsabilidade do empreendedor exige a construção de parcerias ou repasses ao poder público municipal e estadual e supõe a capacidade dos órgãos responsáveis de eles executarem as políticas vinculadas às “entregas de produtos e serviços” listados. Infelizmente, estas “entregas” têm sido insuficientes.

Trechos do Parecer nº 6103/2013 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA, que analisou o 3º Relatório Semestral de Acompanhamento dos Programas Ambientais da UHE de Santo Antônio (após a emissão da Licença de Operação), são elucidativos sobre este ponto.

“Observa-se que, mesmo após a implantação de vários equipamentos e infraestrutura de serviços sociais pelo empreendedor, por meio das medidas mitigadoras e compensatórias previstas nos Protocolos de Intenções Estadual e Municipal, os moradores continuam relatando dificuldades de acesso aos serviços, principalmente à saúde pública. A partir destes dados, podem-se fazer algumas reflexões sobre a suficiência das medidas mitigadoras e compensatórias para suprir a demanda gerada e a qualidade da gestão dos equipamentos sociais pelos órgãos competentes” (pg. 109).

(..)

“Diante dos dados levantados durante todo o processo de monitoramento populacional, Porto Velho se torna um bom exemplo de que, para

implantação de empreendimentos do porte das usinas hidrelétricas, há necessidade de uma **organização antecipada dos serviços públicos e sociais, além de capacitação dos gestores públicos para que estes sejam capazes de gerenciar de forma eficaz os serviços públicos**. O papel do Estado, como proponente e executor das políticas públicas, do Ministério Público e da sociedade civil em geral, como fiscalizadores do uso da infraestrutura, dos equipamentos e dos recursos dispensados como medidas de mitigação e compensatória, é fundamental para que os empreendimentos de grande porte possam ser implantados de forma a gerar benefícios econômicos e sociais aos municípios e estados de sua instalação. O ideal seria um planejamento de longo prazo com ênfase na organização, na estruturação e no crescimento da região, de forma que haja desenvolvimento regional econômico, ambiental e social” (pg. 110).

O trecho citado evidencia a incapacidade do licenciamento de dar conta dos impactos sociais gerados. Como é recorrente nas falas de técnicos do Ibama, o licenciamento, tal como existe hoje no Brasil, é ambiental e não social.

É evidente, hoje, a necessidade de uma atuação mais forte, planejada e antecipada dos entes federados, de forma que a chegada da obra não signifique necessariamente, como ocorre hoje, a imposição de um quadro de violação de direitos e de conflitos socioambientais. Este poderia ser um papel estratégico da política socioambiental do BNDES.

Outro papel não menos importante seria exatamente sua contribuição para que o licenciamento pudesse ser conduzido de forma mais eficaz, o que reduziria suas fragilidades e lacunas.

### 3. A Política do Entorno do BNDES: uma crítica propositiva

Como vimos, são muitos os problemas desta política, começando pela sua concepção. A ideia de que o entorno de uma obra, definido como área de influência direta e indireta do empreendimento, configura uma “promessa de território” que se moldaria social e produtivamente a partir da dinâmica imposta pela chegada da obra – sua atração populacional, suas demandas por produtos e serviços – é ilusória.

As mudanças geradas pela chegada da obra não configuram as condições para o surgimento de Arranjos Produtivos Locais, como faz crer o Banco na sua

formulação.<sup>12</sup> Formulação esta que nem mesmo chega a ser testada pelo Banco, dado que a lista de projetos reproduz ações de mitigação do licenciamento.

Outro equívoco desta formulação é a suposição de que a empresa responsável pela construção da grande obra, a chamada “empresa-âncora”, reuniria as condições – a disposição política e a legitimidade – para viabilizar os diálogos com atores estatais e sociais na construção de uma “Agenda de Desenvolvimento para o Território”. O que ela faz, na prática, é contratar, subcontratar e gerir um conjunto de outras empresas para “dar conta” das exigências do licenciamento, entre elas a negociação e o pagamento a famílias e grupos atingidos de compensações pelos danos. E naquelas ações que competem ao poder público, o que ela faz é negociar repasses de recursos para o poder público via protocolos e convênios.

Nesta direção, apontamos duas críticas propositivas:

01. A Política do Entorno do BNDES está ancorada em uma postura defensiva e frágil de responsabilidade socioambiental. Não é esta política que garantirá ao Banco sua contribuição específica e adicional ao processo de licenciamento, mas sim uma boa política socioambiental.

O que é essencial, como defendido em outros textos desta publicação, é que o Banco construa uma política socioambiental que supere a visão e a prática protocolar de enquadramento de projetos por risco ambiental, de contratos e práticas minimalistas referentes aos compromissos legais exigidos pelo licenciamento.

O BNDES contribuiria muito para elevar o patamar de cumprimento das condicionantes do licenciamento e dos programas dos PBA se tivesse, por exemplo, uma postura ativa e firme de condicionar o financiamento e as liberações de recursos ao cumprimento das exigências do licenciamento, em especial dos componentes socioambientais, conforme os prazos e cronogramas definidos pelo órgão licenciador.

Hoje, existe um completo descolamento entre a dinâmica do licenciamento e a dinâmica do financiamento. O cronograma da obra e seu financiamento em nada dialogam com o cronograma do licenciamento. Isto é um equívoco porque o cronograma da obra tem impactos sociais diretos, a exemplo da mobilização e desmobilização de mão de obra em função do cronograma da obra ou do processo de remanejamento da população. Além disto, da parte do órgão licenciador, não é feito nenhum acompanhamento do componente financeiro, ou seja, não existe um acompanhamento dos custos

<sup>12</sup> É sempre bom lembrar que a demanda por serviços e mão de obra impulsionada pelas obras tem sempre um forte caráter temporário. E que, no caso da mão de obra, sua mobilização gera elevados impactos sociais, e sua desmobilização, idem.

e gastos específicos vinculados ao licenciamento, o que é uma falha, porque o quanto e quando se gasta o recurso são indicadores relevantes do desempenho dos compromissos assumidos no licenciamento. Este poderia ser um papel diferencial do Banco, ter um quadro específico de usos e fontes do componente socioambiental e, a partir do cronograma estabelecido, realizar um monitoramento e a avaliação destes gastos de forma a auxiliar o órgão licenciador no seu trabalho de monitoramento e avaliação das condicionantes.

Também caberia um papel destacado e adicional do Banco na construção de compromissos adicionais do empreendedor, não de execução de subcréditos sociais da forma como hoje ocorre, mas na contratação de auditorias socioambientais independentes que fizessem um trabalho diferente do que já faz o órgão licenciador, de monitoramento de componentes sociais críticos em temas considerados relevantes sob a ótica dos impactados. As informações e os relatórios produzidos de forma independente e autônoma deveriam ir além do diagnóstico dos impactos gerados, produzindo recomendações de práticas e ações adicionais, que deveriam ser custeadas pelo empreendedor e financiadas pelo BNDES, para o que a atual linha ISE poderia ser mais útil.

Mudanças como as aqui sugeridas contribuiriam para atrelar o financiamento, de forma mais clara e eficaz, ao esforço que é do governo e não apenas de um órgão ou outro, de avaliação e mitigação dos impactos gerados por obras que são, em última instância, definidas a partir de estratégias de governo.

02. A responsabilidade socioambiental pelos impactos gerados pelas obras não é só do empreendedor, é também do governo, e não é o empreendedor o ator estratégico na construção de uma agenda de mitigação, mas o próprio governo federal.

Este ponto parece estar sendo progressivamente internalizado dentro do governo, mas ainda com nenhuma antecedência à obra, muita lentidão, poucos recursos e com equívocos.

Exemplo disto é a construção do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu, vinculada à decisão de governo de viabilizar a qualquer custo a construção da hidrelétrica de Belo Monte no Rio Xingu.

O PDRS do Xingu e seu comitê gestor foram instituídos pelo Decreto nº 7.340, de 21/10/2010. Em síntese, trata-se de uma articulação de órgãos e iniciativas de governo para fazer chegarem políticas públicas para região “do entorno das obras”, respondendo a demandas, mitigando impactos, mas, fundamentalmente, e infelizmente, com a intenção de reduzir conflitos e conseguir uma “aceitação social” para a obra.

Os projetos apoiados têm um forte caráter de políticas públicas e são avaliados pelo comitê gestor e suas 8 câmaras técnicas. Segundo o último relatório do PRDS Xingu,<sup>13</sup> foram aprovados 45 projetos no valor total de

<sup>13</sup> [Link: <http://pdrsxingu.org.br/projetos>](http://pdrsxingu.org.br/projetos).

R\$ 30,21 milhões. Um valor pequeno, se forem consideradas as demandas historicamente reprimidas e as atualmente exponenciadas em função dos impactos gerados pela obra. Vale lembrar que também é um valor reduzido se comparado ao valor previsto para 20 anos de R\$ 500 milhões e à temporalidade dos impactos causados pela obra, que perduram por décadas, e pela vida, mas que são mais concentrados no período de construção da hidrelétrica.

A experiência do PDRS Xingu, embora precise de uma avaliação aprofundada, dá sinais claros de que não resolve o problema da fragilidade da presença do estado na região e, além disto, não consegue influenciar positivamente a precária execução dos programas socioambientais exigidos pelo licenciamento.<sup>14</sup>

## A título de consideração final

As dificuldades de concepção e operacionalização da Política do Entorno de Projetos do BNDES demonstram que é preciso um esforço do Banco para repensar e avançar na definição do seu papel, específico e relevante, mas, ao mesmo tempo, compartilhado com os demais órgãos envolvidos, no desafio de mitigação e compensação de impactos gerados por obras do porte e da natureza destas grandes hidrelétricas.

Pelo exposto, ressaltamos que a Paep é equivocada em termos de concepção e estratégia e que a melhor oportunidade e contribuição do Banco para o desempenho socioambiental dos projetos que financia estão na construção de uma nova política socioambiental e, em paralelo, em financiamentos aos entes federados para a ampliação de políticas públicas nas regiões atravessadas e impactadas por grandes obras.

Ademais, os sucessivos impactos que se acumulam em um quadro dramático de violação de direitos e de desastres ambientais colocam a urgência de uma responsabilização do Estado brasileiro, incluindo o BNDES. E, positivamente, a urgência de uma busca compartilhada de soluções.

<sup>14</sup> Sobre os inúmeros problemas na execução do Plano Emergencial de Proteção das Terras Indígenas, incluindo as fragilidades da Funai, veja importante entrevista com Thaís Santi, procuradora da República em Altamira. [Link: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/01/opinion/1417437633\\_930086.html>](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/01/opinion/1417437633_930086.html).



