FORUM DE DIÁLOGO BNDES E SOCIEDADE CIVIL

POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL DO BNDES

Documento subsidio para o Fórum de Dialogo sobre "Políticas Socioambientais do BNDES"

ABRIL 14 - 2014

Organizações e movimentos da sociedade civil

Brasil, Peru, Colombia, Equador, Chile, Argentina e Bolivia

Rio de Janeiro, Abril de 2014

Sumário

1. Um olhar sobre a Política Socioambiental do BNDES

2. Limitações da analise socioambiental de projetos a partir de casos

2.1 Transparência e Acesso a Informação

2.2 *Avaliação da política socioambiental no ciclo de projetos*

3. BNDES e os Investimentos Internacionais

4. Conclusões e Recomendações

1. A Politica Socioambiental do BNDES[1]

- Embora já dispusesse de uma "política ambiental" desde os anos 1980, foi somente a partir de 2009, que o BNDES fortaleceu sua visão, reformulando sua Politica Socioambiental. Além da revisão de suas práticas operacionais, incluiu mudanças na estrutura organizacional do Banco.
- Criou-se, então, uma Área de Meio Ambiente, que elevou o *status* da temática ambiental, anteriormente limitada a um departamento, para uma superintendência do Banco. Os executivos têm a função de analisar atividades operacionais, de crédito e investimento.
- Nas diretivas da Política Socioambiental está o comprometimento formal do Banco com o que determina a legislação ambiental brasileira. Ele pauta os seus financiamentos e suas diretrizes a partir da Lei Nacional de Meio Ambiente, tanto a observância das devidas licenças (prévia, de instalação e operação), quanto o compromisso com a avaliação e correção de impactos esperados nos projetos.
- Além disso, destaca-se que o BNDES conta com diretrizes gerais que regem sua atuação, com uma carta de princípios para o desenvolvimento sustentável, assim como participa no Protocolo Verde. Há, ainda, as normas que o Banco deve seguir, que são as obrigatoriedades, definidas pelo Ministério do Meio Ambiente e, finalmente, a própria legislação do Banco.
- Para efetivar esses princípios, o BNDES estabeleceu diretrizes que devem ser cumpridas pelas empresas postulantes a financiamento e participação acionária.
- Segundo informações divulgadas no site do Banco, todos projetos encaminhados ao BNDES recebem classificação de risco ambiental, e recomendações socioambientais a serem observadas no processo de análise. Nos casos com maior impacto territorial, os projetos devem ser objetos de uma política específica de "atuação no entorno".
- Para além da exigência do licenciamento, na fase de enquadramento e análise dos projetos, o Banco vem estabelecendo alguns mecanismos de aferição e avaliação dos riscos socioambientais dos projetos. Já em 2008, o Banco anexou ao Roteiro de Informações para a Consulta Prévia dois questionários, com a finalidade de avaliar o

---

1 Este documento faz uma analise da politica socioambiental do Banco no que tange exclusivamente observância dos critérios socioambientais no ciclo do projeto, ou seja, as práticas e normas referentes a realização de qualquer projeto pelo banco. Por isso não serão abordados especificamente as políticas e os projetos de promoção de investimentos que vissem um aspecto social ou ambiental.

impacto ambiental e social esperado do projeto (Anexos 6 e 7, respectivamente). O Banco se comprometeu, igualmente, em produzir "guias socioambientais setoriais" a fim de "apoiar tecnicamente as unidades operacionais do BNDES na análise socioambiental de projetos", com a indicação de "diretrizes de desempenho socioambiental", bem como de "riscos socioambientais relacionados com a operação" por setor. Os primeiros guias produzidos foram para os setores de açúcar e álcool e pecuária. Segundo consta na própria política, "os guias têm caráter orientador e seu conteúdo não cria obrigações adicionais às decorrentes da legislação brasileira *e das resoluções da Diretoria do BNDES"* .

- Somente para três setores específicos o BNDES estabelece obrigações adicionais ao que determina a lei, o que o Banco chama de "diretrizes e critérios socioambientais setoriais específicos". Este é o caso das salvaguardas estabelecidas para os setores de etanol, que não poderiam ser beneficiados em áreas dos biomas da Amazônia e do Pantanal; de termelétrica a combustíveis, que estabelece restrições na emissão de partículas na atmosfera; e da pecuária/ frigoríficos, que determina o cadastramento dos fornecedores e a exigência da rastreabilidade progressiva do gado. Vale dizer que a aplicação de tais salvaguardas está baseada, invariavelmente, na autodeclaração do tomador do empréstimo, não contando o Banco com instrumentos de monitoramento e fiscalização do seu cumprimento.
- Sobre a atuação internacional do Banco, ressalta-se que ele não é signatário dos Princípios do Equador - assinado em 2003 por instituições financeiras internacionais, que estabelecem critérios ambientais e sociais para a concessão de financiamento para projetos[2]. Ainda que o Banco venha assinando documentos internacionais importantes, ainda há uma dificuldade de fazer parte de normas que coloquem obrigatoriedades, tanto em relação ao financiamento como acerca de relatórios e compromisso internacional, em vista de um argumento de soberania de leis nacionais e compromisso com os clientes.
- Do ponto de vista do investimentos no exterior o BNDES também não segue a política fundamental de respeito as normas ambientais internacionais, o que está incorporado nos Princípios do Equador. A não inclusão dessa norma leva o Banco a possuir práticas distintas nacionalmente e internacionalmente.
- O mais evidente é que o Banco trabalha menos na perspectiva de condicionalidades e mais na de incentivos às chamadas "boas práticas socioambientais", ele mesmo se declara "indutor de politicas ambientais nas empresas".
- O BNDES afirma em sua nova política socioambiental que procede a avaliação do

2

disponível em: <http://www.institutoatkwhh.org.br/compendio/?q=node/41>.

beneficiário sobre a sua regularidade com a legislação ambiental, inclusive avaliando e acompanhandoos principais impactos esperados e o cumprimento de ações preventivas e mitigadoras previstas no licenciamento ambiental. Contudo, verifica-se que se trata de uma política formal e sem efeito prático, que busca responder às condicionantes legais para a concessão de financiamento à atividade potencialmente poluidora.

- Vale dizer que a aplicação de tais salvaguardas está baseada, invariavelmente, na autodeclaração do tomador dos empréstimos.

2. Limitações da analise socioambiental de projetos a partir de casos.

A partir do acompanhamento detalhado de alguns dos principais investimentos do BNDES no setor da geração de energia hidrelétrica na Amazônia, de usinas sucroalcooleiras no Pantanal e de rodovias estaduais no estado de Mato Grosso, destacamos o que consideramos as principais debilidades da atual política socioambiental do BNDES.

2.1 Transparência e Acesso a Informação

A falta de transparência sobre critérios e procedimentos adotados em processos de tomada de decisão, com a negação de acesso aos principais documentos produzidos pelo Banco durante o processo de analise, aprovação e acompanhamento de projetos, é um obstáculo que limita o próprio diálogo com a sociedade sobre responsabilidade socioambiental do BNDES.

Portanto, o acesso à informação sobre empreendimentos é pré-requisito fundamental para avançar sobre um mutuo entendimento a respeito do conteúdo e alcance da política socioambiental do Banco, bem como das possibilidades de seu aperfeiçoamento com participação ativa da sociedade brasileira.

É fundamental que, respeitando o principio do sigilo bancário, o BNDES possa destacar e publicar a **informação referente à dimensão socioambiental dos projetos em todas suas fases**. Assim, a sociedade brasileira deveria ter acesso aos documentos: i) do processo de enquadramento de projetos na sua dimensão socioambiental **(consulta prévia, pesquisa cadastral do beneficiário, recomendações sociais e ambientais e classificação de categoria ambiental);** ii) acesso à ponderação e avaliação dos elementos socioambientais sobre o resultado da etapa de análise e aprovação de financiamentos **(componente socioambiental do Relatório de Analise** e **ata de aprovação do projeto por parte da Diretoria do Banco, no referente a avaliação socioambiental do projeto**); iii) acesso ao **contrato e à tabela de usos de fontes de cada projeto,** e iv) por último, acesso às informações sobre verificação e acompanhamento da regularidade socioambiental dos empreendimentos **(Relatórios de Acompanhamento, incluindo acompanhamento do**

quadro de usos e fonte relativos ao componente socioambiental e, quando houver, Relatórios de Auditoria Socioambiental).

2.2 *Avaliação da política socioambiental no ciclo de projetos*

A partir dos casos analisados, do exercício sistemático de tentativas de acesso à informação e da análise documental do que o Banco publica sobre sua política socioambiental e seus procedimentos, foi possível sistematizar os principais problemas identificados com relação a sua política socioambiental nas diferentes fases do ciclo de projetos.

Vejamos:

- Enquadramento:

Não há uma preocupação com a identificação de áreas indígenas e de outras populações tradicionais nas areas de abrangência dos projetos financiados.

O questionário utilizado pelo Banco para enquadramento do projeto e avaliação do risco socioambiental é frágil e não aborda questões relevantes para uma adequada classificação do risco e identificação de posteriores recomendações socioambientais. Em especial, não contempla informações sobre a interface entre o empreendimento e direitos territoriais de povos indígenas e outras populações tradicionais.

Por exemplo, no caso de usinas sucroalcooleiras em terras indígenas reivindicadas pela etnia indígena Guarani. Parte destas terras estão ocupadas parcialmente por platacoes de cana que, até meados de 2011, era destinada a usinas processadoras (esta cana hoje só não é mais destinada às usinas devido a denúncia feita pelo Ministério Público Federal de Mato Grosso do Sul). A primeira delas e mais conhecida é a terra denominada Guyraroká, no município de Caarapó (MS), onde os 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 Energia, pertencente à gigante multinacional Bunge.

Estes tipos de casos deveriam ser descartados logo no inicio do ciclo de projeto, bastando uma melhor qualificação da carta de consulta prévia e uma simples verificação *in situ* das condições declaradas pelo interessado.

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 (CPLI) 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 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 vários trechos rodoviários no entorno e até dentro de terras indígenas no Estado de Mato Grosso; não obstante, não existe evidencia de realização efetiva de processos de consulta com os povos afetados pelas rodovias financiadas pelo BNDES. Ao questionar ao Banco sobre quais os mecanismos de verificação de 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. 6º 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"[3].

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.

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.

Não se trata de atribuir ao Banco o papel de realização da Consulta livre, prévia e informada, ou de exigir que cumpra um papel de regularização fundiária que não é seu, mas de atuar como um Banco capaz de induzir investimentos comprometidos de fato com o cumprimento da legislação socioambiental brasileira através de mecanismos eficientes de verificação do cumprimento da legislação vigente.

3

- Análise de projetos:

Faltam evidências sobre a existência de mecanismos para garantir a efetiva **analise de riscos socioambientais** de empreendimentos, abordando questões fundamentais como os impactos socioambientais, inclusive cumulativos e sinérgicos de outros empreendimentos, e os custos econômicos de sua mitigação e compensação, e o cumprimento da legislação sobre direitos humanos e o meio ambiente.

Nos casos analisados fica claro que o único critério usado pelo Banco para comprovar a regularidade socioambiental dos projetos refere-se à vigência formal de uma licença ambiental. Parece irrelevante para o Banco se existem graves problemas relacionados ao descumprimento de condicionantes da Licença Prévia e da Licença de Instalação após a sua emissão.

Não há evidencias, por exemplo, de que a analise do Banco pondere a existência de sanções administrativas no processo de licenciamento como multas ou notificações, nem a existência de ações judiciais que questionam a legalidade das próprias licenças ambientais.

Dois exemplos são bastante significativos para ressaltar a necessidade de um olhar integrado sobre os empreendimentos que vão se dando no território de forma indiscriminada. O primeiro deles se remete a situação alarmante de construção de Usinas Hidrelétricas (UHE) e Pequenas Centrais Hidrelétricas (PPCHs) na Bacia do Alto Paraguai (BAP), bacia esta que compreende o Pantanal brasileiro. Pois, só na BAP hoje nós temos em funcionamento, entre UHE e PCHs 44 empreendimentos, já em fase de construção, estudo ou inventariadas o numero chega a 84. São no total 128 empreendimentos hidroenergéticos que causaram danos irreparáveis para a Bacia hidrográfica, para a população ribeirinha que já sendo o impacto das usinas construídas e para toda nação brasileira.

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. O que pouco se fala é sobre o impacto das mesmas 16 usinas na vida de quem habita o território. São problemas que 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, competição por terras agricultáveis com o setor de grãos e vários outros. Neste caso como em vários outros, até mesmo pela proximidade territorial dos empreendimentos e da área ocupadas por eles, é impossível que cada usina seja olhada e os impactos calculados como se fossem únicos. Existe um acumulo 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 analise socioambiental do Banco é o caso das aprovações dos empréstimos pontes que viabilizaram a implantação da UHE Belo Monte apesar de explícitos problemas socioambientais da beneficiaria do empréstimo. Na época de aprovação do segundo empréstimo ponte para a UHE Belo Monte (fevereiro de 2012), as inadimplências da beneficiaria do empréstimo, Norte Energia S.A., chegaram a tal grau de reincidência e gravidade que motivaram a imposição de multa de R$ 7 milhões 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, e em geral, por descumprimento de condicionantes das licenças ambientais, inclusive quanto à preparação do Projeto Básico Ambiental (PBA).

No caso dos dois empréstimos ponte da UHE Belo Monte (totalizando R$ 2,9 bilhões), o BNDES dispensou a análise prévia de riscos socioambientais e viabilidade econômica, em contraste com sua própria política interna e normas bancárias vigentes (Resolução no. 2.682/99 do Conselho Monetário Nacional[4] sobre classificação de risco) e Circular BACEN nº 3547 de 07/07/2011 (sobre cálculo de risco, inclusive de danos socioambientais, IV § 2o). No caso do segundo empréstimo ponte, o BNDES afirmou que tal responsabilidade de analise socioambiental deveria ser do agente financeiro intermediário.[5]

Ao nosso ver, o caso dos empréstimos ponte de Belo Monte expõe uma das principais limitações da política socioambiental do BNDES, na medida em que limita a verificação da regularidade socioambiental dos empreendimentos à manutenção formal da vigência das licenças ambientais e auto declarações sobre cumprimento de obrigações socioambientais por parte dos próprios beneficiários dos empréstimos e dispensa qualquer tipo de analise mais ampla sobre componentes socioambientais que não são abrangidos pelo licenciamento ambiental, como o cumprimento da legislação indigenista do Brasil.

- Contratação dos empreendimentos:

4 http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2682_v2_P.pdf

5

Observa-se a mesma leniência citada acima, a respeito da regularidade ambiental. Ademais, não constam nos contratos mecanismos de *pari-passu* que atrelam os desembolsos para obras 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.

Ademais, a política socioambiental do Banco para hidrelétricas tem apresentado como um componente de adicionalidade a política de atuação no entorno, com o financiamento a projetos sociais e ambientais adicionais aos exigidos no processo de licenciamento[6]. Contudo, tais investimentos são muito restritos do ponto de vista do valor total do financiamento da obra e, pior, não contam com qualquer mecanismo de debate público com a população atingida, além de carecerem de mecanismos de transparência sobre o uso dos recursos.

- Acompanhamento e monitoramento dos projetos:

A política socioambiental do Banco é novamente fragilizada pelas limitações conceituais, descritas acima, do que o Banco entende por 'regularidade ambiental' dos empreendimentos. Além disso, a dependência praticamente exclusiva em relação ao empreendedor, como fonte de informações de monitoramento de impactos e efetividade das medidas de mitigação e compensação deixam o BNDES extremamente vulnerável em termos de sua co-responsabilidade pelos danos ambientais de empreendimentos financiados, em conformidade com a Lei 6.938/81.

Apesar de não existir 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*.

Entretanto, consideramos que tais medidas, quando são tomadas, ainda são insuficientes. 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. Não obstante, **a forma em que foi concebida a auditoria, e o sigilo de seus relatórios não permitem que possa ser considerada como caso de sucesso na superação destes problemas.**

6

O contrato de empréstimo entre a Norte Energia e o BNDES não prevê a publicidade dos relatórios da auditoria socioambiental. Ademais, para efeitos de utilização de recursos financeiros e de vigência dos contratos de empréstimo, os resultados da auditoria socioambiental não possuem nenhum valor contratual. Ou seja, o contrato não prevê nenhum efeito jurídico dos relatórios produzidos pela auditoria.

A auditoria de Belo Monte não tem um recorte de monitoramento das obrigações socioambientais da empresa que seja complementar ou adicional aquele já realizado pelo Ibama[7]. Pelo contrario, o que está proposto no escopo da autoria equivale exatamente à reprodução dos relatórios produzidos pela empresa e pelo próprio Ibama. **Sem a pretensão de coleta e sistematização de dados primários independentes aqueles produzidos pelo empreendedor, não há nada que justifique a existência de uma auditoria que depende dos dados produzidos pelo próprio beneficiário do empréstimo**. Da forma que foi definida, a auditoria socioambiental de Belo Monte pode ser considerada mais um desperdício de recursos que um avanço na superação dos problemas constatados.

Na mesma direção, as consultorias socioambientais independentes estipuladas nos contratos indiretos com bancos signatários dos Princípios do Equador (Banco do Brasil, Caixa e Santander) e tendo como beneficiários os consórcios construtores das UHEs do madeira e de Teles Pires carecem de valor objetivo. Funcionam como mero trabalho de sistematização da informações produzidas pelo beneficiário e 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 definir escopos de auditorias sobre aquelas dimensões que os órgãos licenciadores tem limitações estruturais para executar e que sejam definidas como prioritárias pelas comunidades afetadas pelos projetos. Só desta forma as auditorias poderiam trazer informações complementares, que junto com aquelas produzidas pelos órgãos licenciadores auxiliariam ao Banco e aos interessados a de fato acompanhar os impactos e a efetividade das medidas de mitigação e compensação previstas nos projetos.

Por fim, observamos que o BNDES ainda não adotou instrumentos que pudessem aproximar sua pratica do que ja existe de melhor, a exemplo dos Princípios de Equador, embora instituições financeiras como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Santander - signatários desse protocolo de responsabilidade socioambiental - atuem como instituições repassadoras em operações indiretas.

7

3. BNDES e os Investimentos Internacionais

A política de incentivo às empresas brasileiras por parte do BNDES não se limita às empresas que operam no interior do Brasil, mas também a muitas que desenvolvem operações em setores e territórios socioambientalmente sensíveis em outros países da região. Certamente que por ser um banco de desenvolvimento por natureza, faz tempo que sua importância e âmbito de sua ação ultrapassou os limites do Brasil e agora é um dos principais motores do investimento brasileiro na região. Principalmente desde 2003, quando a partir de uma mudança no seu estatuto passou a apoiar operações de empresas brasileiras fora do país, o que o levou a se posicionar acima de bancos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nesse sentido, é importante lembrar que em 2013, das cinquenta maiores empresas da América Latina, 29 eram brasileiras.

Se mesmo no interior do Brasil o cumprimento das normas é fundamental para assegurar que os investimentos se desenvolvam dentro de um marco legal (incluindo o desafio que consiste na implementação eficaz de todas as normas existentes em matéria de controle e cumprimento), a questão sobre os projetos que se desenvolvem fora e são apoiados ou financiados de alguma maneira pelo BNDES é outra.

A postura do Banco é respeitar a soberania dos Estados onde opera, o que é congruente com o direito e institucionalidade de cada país. Porém, é necessário que se faça público o processo ou método que o Banco utiliza para verificar que está cumprindo efetivamente as normas do país onde se desenvolve o projeto, para assegurar sua implementação correta.

No caso das normas não serem coerentes com os padrões internacionais de respeito aos direitos humanos e as normas ambientais, é necessário que o Banco tenha critérios unificados, aplicáveis às operações dessas empresas, para evitar a aplicação de um duplo padrão socioambiental, tendo em vista que dois dos princípios fundamentais do Banco em relação a sua Política de Responsabilidade Socioambiental consiste na formação de uma concepção e desenvolvimento integrados em matéria de economia, sociedade, meio ambiente e respeito aos direitos humanos.

Isso não significa que as empresas brasileiras financiadas com o apoio do BNDES atuem contra a legislação da nação onde ocorre o investimento, mas sim que não são consideradas diretrizes mínimas que complementem a lei interna ou que ajudem a direcionar sua aplicação quando existem lacunas ou espaços para a argumentação que podem dar lugar a uma situação de impacto ambiental ou de violação de direitos fundamentais.

Isso está relacionado às ações que o Banco deveria tomar nos casos em que uma empresa financiada ou com ações do BNDES não respeite a legislação de um país onde se desenvolva o projeto. É necessário ter um procedimento claro e efetivo que obrigue as empresas a deter imediatamente os danos ou ameaças e, em seu caso, remediar o dano causado (considerando a norma interna do país). O procedimento deve contemplar as consequências legais vinculadas

ao descumprimento do contrato pela empresa receptora do investimento, baseado em contravenções ou violações da lei nacional. Nesse sentido, cabe ao BNDES informar à sociedade civil dos países onde se desenvolve os projetos com seu apoio, sobre as medidas adotadas pelo Banco em relação às empresas financiadas ou nas que participa como acionista.

Por outro lado, não existe clareza sobre o ciclo de projetos fora do Brasil, nem sobre como se avaliam os riscos socioambientais que podem gerar perdas ao próprio Banco e aos brasileiros, nem sobre como se categorizam esses projetos. Apenas se sabem que algumas etapas iniciais do ciclo de projetos estão sujeitas ou dependem da política externa brasileira e existem outras etapas técnicas em que o BNDES pode avaliar. Esses processos devem ser claros em caso de que a informação não esteja disponível nos Estados ou nas empresas.

Por fim, não existe uma política adequada de transparência e acesso à informação por parte do Banco. Vários casos analisados em diferentes países da América do Sul como Equador, Peru, Bolívia e Argentina, com participação de empresas brasileiras financiadas pelo BNDES mostram isso. Isso configura um cenário de crescente preocupação sobre o papel do Banco no modelo de desenvolvimento vigente atualmente na região, assim como sobre seu compromisso com os mais altos padrões normativos em matéria de meio ambiente e direitos humanos.

É fundamental deixar claro os aspectos colocados anteriormente, tendo em mente que o estabelecimento de uma política socioambiental implementada a nível regional é a base para a existência de um diálogo real entre o papel exercido pelo Bando e pela sociedade civil.

4. Conclusões e Recomendações

As dificuldades identificadas acima, referentes à transparência e acesso a informações, como também à aplicação da política socioambiental no ciclo de projetos, acabam limitando a capacidade do BNDES, como banco público, de cumprir com a sua missão de "promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais."

Sem a internalização de variáveis socioambientais nas fases de enquadramento, analise, aprovação e contratação, e acompanhamento de projetos a política socioambiental do Banco não se sustenta e corre o risco de ser percebida como mero instrumento de 'marketing' verde, prejudicando a própria imagem do Banco.

Ainda existe muito espaço para o BNDES aprimorar a sua política socioambiental, começando com melhorias na transparência ativa e acesso público a informações, e passando por critérios e procedimentos no ciclo de projetos. Sob essa ótica, é necessário abordar cada vez mais questões como a articulação de espaços de interlocução direita com os atingidos, e a adoção de processos de produção de informação *in situ* e independente dos beneficiários dos

empréstimos sobre as condições socioambientais dos locais de implantação dos mesmos antes, durante e depois de sua execução.

Em termos de ***recomendações,*** cabe ressaltar os seguintes pontos:

a) O BNDES precisa abrir um **diálogo aprofundado e diversificado** com os diferentes setores da sociedade sobre critérios e procedimentos de análise e gestão de riscos socioambientais ao longo do ciclo de projetos, aproveitando lições de casos emblemáticos, assim como as experiências de outras instituições financeiras. Os critérios e procedimentos devem-se aplicar a todas as modalidades de 'project finance' inclusive empréstimos ponte e operações indiretas.

b) Como parte desse esforço, o Banco precisa retomar a elaboração de **guias socioambientais** setoriais e sub-setoriais em áreas estratégicas, como no caso dos empreendimentos hidrelétricos.

c) É necessário um **debate aprofundando sobre políticas do Banco relativas à 'regularidade socioambiental'**, inclusive sobre os efeitos da judicialização de aspectos socioambientais com destaque para questões de direitos humanos e acesso à justiça.

d) Nesse sentido, um assunto que merece atenção especial é o **desenvolvimento de procedimentos de verificação do cumprimento do direito consulta livre e informada** entre povos indígenas e outras populações tradicionais, nos empreendimentos por ele financiados.

e) o BNDES deve contar com mecanismos de triagem, desde o inicio do ciclo de projeto, para **evitar o financiamento de empreendimentos que conflitam os direitos territoriais de povos indígenas e outras populações tradicionais.** Para isso, seria necessário uma melhor qualificação do roteiro de consulta prévia e uma verificação *in situ* das condições declaradas pelo interessado.

f) Na contratação dos empreendimentos, devem ser incorporados mecanismos de *pari-passu* que atrelam **os desembolsos para obras 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.

g) O BNDES precisa **aprimorar estratégias e instrumentos de monitoramento** independente de impacto e efetividade das medidas de mitigação e compensação como 'auditoria socioambiental independente' que supera as limitações do caso piloto da auditoria implementada no contrato da UHE Belo Monte. **O escopo e metodologia da auditoria deve ser definida com todos os atores envolvidos no processo, incluídas**

as populações atingidas. Os resultados das auditorias precisam ser públicos e amplamente divulgados.

h) Para futuras auditorias, recomenda-se que o termo de referencia da auditoria socioambiental seja feito com participação de representações das populações atingidas, dos diferentes níveis de poder público envolvido, dos próprios órgãos licenciadores, da beneficiaria e do Banco. E que no termo de referencia da auditoria seja feito um recorte estratégico de impactos e medidas de mitigação a ser monitoradas de forma independente. Ademais, **recomenda-se que os relatórios das auditorias socioambientais sejam amplamente divulgados de forma que possam constituir a base de uma interlocução direta e permanente entre os atingidos pelo projeto e o BNDES.**

i) Como parte integrante de sua política socioambiental e política de transparência ativa, **o BNDES precisa publicar documentos básicos dos empreendimentos** - como Relatórios de Análise, contratos de empréstimos, detalhamento do quadro de usos de fontes acerca dos investimentos socioambientais, Relatórios de Acompanhamento e relatórios de auditoria socioambiental .

j) As **informações relativas aos aspectos socioambientais de operações financeiras do BNDES devem ser públicas**; não é aceitável que sejam negadas informações sobre empreendimentos, alegando o sigilo bancário ou necessidade de trabalho adicional de sistematização.

k) É necessário que se **faça público o processo ou método que o Banco utiliza para verificar que está cumprindo efetivamente as normas do país onde se desenvolve o projeto**, para assegurar sua implementação correta. Nesse sentido, cabe ao BNDES informar à sociedade civil dos países onde se desenvolve os projetos com seu apoio, sobre as medidas adotadas pelo Banco em relação às empresas financiadas ou nas que participa como acionista.

l) No caso das normas de respeito aos direitos humanos e as normas ambientais de um país que o Banco tenha projetos não serem coerentes com os padrões internacionais e com os do próprio Banco para o território nacional, **é necessário que o Banco tenha critérios unificados, aplicáveis às operações dessas empresas, para evitar a aplicação de um duplo padrão socioambiental,** tendo em vista que dois dos princípios fundamentais do Banco em relação a sua Política de Responsabilidade Socioambiental consiste na formação de uma concepção e desenvolvimento integrados em matéria de economia, sociedade, meio ambiente e respeito aos direitos humanos.

m) A política ambiental do BNDES deve incluir a **assinatura do Banco dos Princípios do Equador, de modo a permitir a uniformização de padrões socioambientais nas**

operações diretas/indiretas vinculadas a um projeto com participação de outros Bancos signatários dos princípios do Equador como a CEF e o BB (UHEs de Jirau e Teles Pires), Santander (UHE Santo Antonio), trazendo, em última instância, ganhos na qualidade de gestão de empreendimentos.

n) Nos moldes previstos nos Princípios do Equador (EPFI), o Banco precisa avançar na criação de **mecanismos 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, objetivando garantias de acesso a justiça, atualmente precárias.