



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



# Meio Ambiente, Desenvolvimento e BNDES

Environment, Development and Brazilian  
Development Bank

*Juliana Romeiro<sup>1</sup>, Programa de Pós Graduação em  
Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ),  
jfromeiro@gmail.com*

---

<sup>1</sup> Geógrafa formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2008), especialista em Gestão Ambiental e mestre em Geografia com Ênfase em Meio Ambiente pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Puc/Rio). Atualmente é doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).

## RESUMO

A política de desenvolvimento brasileiro tem nos anos 2000 o Estado como agente central. Se durante a década de 1980 tem-se a hegemonia da política de livre mercado, o período atual é marcado pela inserção do país em escala internacional frente a novos arranjos políticos-institucionais internos. Neste contexto, emergem instituições públicas responsáveis por promover setores considerados estratégicos para o país, mas que trazem grandes consequências socioambientais, tais como: o agronegócio, mineração, extração do petróleo e infraestrutura. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se consolida como um dos instrumentos mais importantes desse período. Entretanto, os financiamentos a partir do BNDES promovem novas lógicas de acumulação que não estão destituídas do seu caráter espacial e conflitivo. Ao mesmo tempo em que o BNDES aumenta consideravelmente os seus desembolsos, crescem as denúncias de violação de direitos humanos e impactos ambientais irreversíveis em projetos financiados pelo Banco. Considerado um importante centro de execução de políticas públicas, refletir sobre a problemática que envolve a temática ambiental no BNDES, assim como sua política de entorno, nos ajuda a compreender o lugar desta questão nas políticas de promoção de desenvolvimento brasileiro. Este trabalho, tem o objetivo de propor algumas considerações sobre o papel do Banco na inserção da economia brasileira e de que forma esse processo tem-se mostrado contraditório nos aspectos relacionados à questão ambiental.

**Palavras Chave:** desenvolvimento, meio ambiente, BNDES, grandes projetos.

## ABSTRACT

In 2000, the Brazilian development policy had the State as the central agent. If during the 1980s the hegemony of free-market politics is underway, the current period is marked by the insertion of the country on an international scale in the face of new internal political-institutional arrangements. In this context, public institutions responsible for promoting sectors considered strategic, but which have serious socio-environmental consequences. The Brazilian Development Bank (BNDES) has become one of the most important instruments of this period. Financing from the BNDES promotes new accumulation logics that are not devoid of their spatial and conflicting character. At the same time BNDES increases its disbursements considerably, there are growing reports of human rights violations and irreversible environmental impacts in Bank-financed projects. Considered an important center for the execution of public policies, reflecting on the issues surrounding the environmental theme at BNDES, as well as its environmental policy, helps us to understand the place of this issue in Brazilian development promotion policies. This paper aims to propose some considerations about the role of the Bank in the insertion of the Brazilian economy and how this process has been contradictory in the aspects related to the environmental issue

**Keywords:** development, environmental, Brazilian Development Bank

## INTRODUÇÃO

Sua criação foi um passo decisivo para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, tanto do ponto de vista do aporte de recursos financeiros disponibilizados, quanto dos aspectos da formação de uma burocracia apta a elaborar estudos e a operar novos instrumentos essenciais para a inserção do país cenário internacional.

Ao longo da sua história o Banco exerceu diferentes funções que iam de acordo com diferentes projetos políticos. Durante a década de 1960 esteve voltado à sua estruturação e consolidação interna, já nos anos 1970 voltou-se ao financiamento de grandes obras de infraestrutura. Nos anos 1980 passou a atuar na inserção do país em um projeto neoliberal. Cabe destacar que durante a década de 1990, período de consolidação expansão neoliberal, o banco teve papel fundamental na privatização como gestor do Fundo Nacional de Desestatização, sendo o órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do programa.

Já nos anos 2000 quando a política de desenvolvimento brasileiro ganha novamente a importância do Estado como agente central, o BNDES reaparece como agente público estratégico. Se durante a década de 1990 tem-se a hegemonia da política de livre mercado, o período atual é marcado pela inserção da economia brasileira em escala internacional frente de novos arranjos político-institucionais internos. Nestes novos arranjos emergem instituições públicas responsáveis por promover setores estratégicos para o país. O BNDES se consolidou como um instrumento fundamental da política estatal brasileira e pode ser considerado um dos principais centros de formulação, definição e execução de programas de investimentos da atualidade.

Ao mesmo tempo em que se consolida como o maior promotor de setores considerados estratégicos para o país, é também neste período que crescem as denúncias dos impactos ambientais e da violação de direitos humanos nas obras financiadas pelo Banco. É importante destacar que, concomitante a reconfiguração do papel do BNDES na economia brasileira, cresce em todo mundo a pressão frente a crise dos recursos ambientais. Esse processo de “ambientalização” de práticas sociais descrito por Lopes, remete a construção de práticas sociais onde é possível observar uma diversidade de construções simbólicas, que trouxeram a noção de preservação do meio ambiente para as arenas públicas nacionais e internacionais.

Não obstante, em outros países, no Brasil, a inserção desta problemática em políticas públicas e em agências governamentais tem sido demorada e muitas vezes submissa a outras esferas, sobretudo aos interesses políticos e econômicos. Assim como outras instituições, o BNDES declara uma política estratégica de compromisso com a “preservação” e “conservação” do meio ambiente. O Banco evoca claramente a temática ambiental em diversas escalas tanto a local, nacional e internacional/global, desde o momento que cria uma gerência própria e critérios de avaliação ambiental, ou, por exemplo, assina uma série de tratados internacionais. É neste aspecto que este artigo, fruto de um projeto de tese em curso do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ) tem o seu foco principal: entender em que medida se dá a inserção da questão ambiental na política de desenvolvimento brasileiro.

A abordagem metodológica tem como foco o estudo de caso o BNDES. O debate é intenso e a produção científica que busca compreender o papel do Banco na política atual vem se multiplicando. Inserir neste contexto uma visão sobre determinadas políticas setoriais interpelando assim um caso empírico concreto pode ajudar a lançar luz sobre algumas dimensões da problemática. Desta forma, o artigo apresenta três partes. Todas elas introduzem alguns dos temas a serem tratadas no projeto de pesquisa ao qual este trabalho está inserido. A primeira,

busca refletir sobre a construção da “questão ambiental” nos últimos anos. A segunda, entender como esta foi tratada pelo estado brasileiro e sendo inserida em políticas públicas ao longo do tempo. Por fim, serão apontadas algumas considerações acerca da construção de uma política ambiental no BNDES.

## A CONSTRUÇÃO DE UM PROBLEMA

A questão ambiental, mesmo tendo diversidade de aspectos e opiniões é estabelecida não só no nível do discurso, mas também no conjunto de ações que envolvem diversos segmentos da sociedade. Para Viola (1991), a grande maioria da população é favorável a uma relação equilibrada entre meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Entretanto, esta temática é responsável pela constituição de um campo de disputas e conflitos tanto na esfera simbólica quanto na material.

Internacionalmente o debate sobre meio ambiente aparece na década de 1960 diretamente relacionado a outros dilemas discutidos no Clube de Roma, como: a pobreza extrema, a perda de confiança das instituições e as consequências da inflação. O encontro reuniu cientistas, economistas, educadores, industriais e representantes do governo e resultou na publicação do Relatório Meadows (1970), que tinha como base o controle populacional e a manutenção da produção industrial sem crescimento. De acordo com Palhano (2001), o relatório atribuiu ao avanço tecnológico o papel messiânico de preservar o meio ambiente e melhorar as condições de vida das populações.

Para autora, esse é um momento importante, pois começam a surgir um conjunto de propostas que alertavam sobre a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento capitalista. Esses questionamentos tem como base alguns eventos que foram considerados verdadeiras catástrofes ambientais descritas na passagem a seguir:

(...) a intensa poluição do ar durante três dias consecutivos de smog que, em 1963, matou em Nova Iorque, 400 pessoas, e em 1966 causou mais 170 vítimas; o desastre ambiental do rio Cuyahoga que pegou fogo em 1966, em decorrência das imensas manchas de óleo despejado por indústrias sediadas em suas margens; o acidente com o petroleiro Torrey Canyon na costa Britânica que assustou toda Europa (1967), e a contaminação da baía japonesa de Minamata (1968) que introduziu no dicionário médico a doença de Minamata, enfermidade advinda da ingestão de peixes contaminados. (Palhano, 2001, p. 61)

A ocorrência desses problemas mobilizou diversos segmentos da sociedade e pressionou a comunidade internacional para organização de um evento para debater os limites dos recursos naturais. Realizada em 1972 na Suécia, a Conferência de Estocolmo, foi organizada pelas Nações Unidas e propunha apontar medidas de aproveitamento racional dos recursos naturais em prol das gerações atuais e futuras. O desenvolvimento econômico deveria evitar prejuízos aos ecossistemas e o lançamento de substâncias perigosas. A conferência sugeriu também uma série de medidas coordenadas internacionalmente com objetivo de produzir conhecimento sobre as alterações causadas no meio ambiente pela interferência humana.

A Conferência iniciou uma série de debates e recomendações, como a “Declaração sobre o Ambiente Humano<sup>2</sup>” e a indicação de que os países desenvolvidos deveriam investir em programas de Educação Ambiental. Para Palhano (2001) foi um momento importante, pois, “esses princípios foram responsáveis pelo estabelecimento de leis, programas e tratados, bem como a criação, em todo mundo, de ministérios, secretarias e outros órgãos com preocupações ambientais”.

No contexto internacional novas iniciativas deram prosseguimento às discussões, como a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental (Conferência da Tbilisi) em 1977 e o Seminário de Educação Ambiental para América Latina em 1979, na Costa Rica. Destaca-se que esses eventos foram importantes por construir uma dimensão mais abrangente sobre o meio ambiente, incorporando aspectos sociais, culturais e econômicos.

Dando continuidade ao evento de 1972, um novo evento aconteceu no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada em 1992. Segundo Viola (1992), o encontro foi responsável por um significativo avanço no plano simbólico e de conscientização, “com a sustentabilidade ambiental tendo adquirido um peso extraordinário como princípio de legitimidade do mundo contemporâneo”.

Mesmo com a realização dessa série de eventos, percebe-se que, na verdade, muitos dos apontamentos da Conferência de Estocolmo ainda estão presentes em diversas escalas e políticas que envolvem a problemática ambiental. Ao mesmo tempo, crescem as críticas ao caráter que a questão adquiriu já que, o debate em torno da temática ambiental mobiliza diferentes concepções e está associado à relações sociais específicas e referendadas simbolicamente.

Palhano (2001) explica que este tornou - se um campo de disputas, conflitos e alianças. Isso por que, inúmeros significados podem ser atribuídos ao conceito de meio ambiente, já que ele representa inúmeras dimensões sobre o uso e apropriação, material e simbólica, de territórios. Outra crítica importante feita ao caráter que a questão ambiental ganha no debate internacional refere-se ao fato do meio ambiente ser considerado um bem comum à humanidade. Denominado por Fuks (2001) como vocação universalista do meio ambiente, essa visão compreende o meio ambiente como um elemento que transcende as diferentes classes, sexo, etnia etc. Para o autor, destacam-se três tipos de leitura que criticam o caráter universalista atribuído a questão ambiental e indicam o caráter restrito dos interesses associados a ela.

A primeira apontaria que o meio ambiente não se coloca como um problema relevante para as classes sociais que não têm assegurado condições básicas de sobrevivência. Essa leitura se baseia no fato de que os benefícios da proteção ambiental tende a se concentrar em torno de um grupo restrito. Assim, o ambientalismo é visto como um movimento de grupos sociais específicos que atende aos interesses das classes de maior poder aquisitivo e que busca a manutenção de um estilo de vida em áreas ambientalmente valorizadas.

A segunda crítica ao caráter universalista determinado ao meio ambiente baseia-se no fato de que há uma distribuição desigual de benefícios e dos custos derivados da proteção ambiental. Para Fuks (2001) se concebermos o meio ambiente como um bem coletivo, não há como ignorar a presença de questões de ordem distributiva, tais como as que envolvem a distribuição das

---

<sup>2</sup> Documento que estabeleceu princípios para a conservação e melhoria do meio ambiente através do uso adequado dos recursos.

restrições e direitos de poluir. O autor chama a atenção que é a partir desta percepção desigual que se gerou o denominado movimento de justiça ambiental nos Estados Unidos.

Por fim, o terceiro tipo de questionamento baseia-se no fato de que o ambientalismo, enquanto preocupação de um setor restrito da sociedade, transforma-se em interesse público. Para o autor essa é uma estratégia que mostra como os determinados grupos com valores e interesses em comum tem a capacidade de persuadir outros grupos em relação a suas demandas e assim, torna-lo um interesse público. É importante destacar que apesar de indicar essas três dimensões da crítica ao caráter universalista atribuído à questão ambiental, em seu trabalho Fuks (2001) adota uma perspectiva aonde a dinâmica social conduz à definição do meio ambiente combinando não só o seu caráter universal, mas também diversas particularidades e diferentes contextos.

Entendendo que a formação do conceito de meio ambiente enquanto problema social é um processo lento e um tanto quanto difuso, que atende de diferentes formas os diversos segmentos sociais, em seguida serão feitas algumas considerações de como esse problema se inseriu na estrutura burocrática do Estado brasileiro ao longo dos últimos anos. O objetivo é apontar os principais marcos institucionais que demonstram como a temática é inserida no país, identificando os diferentes contextos políticos e econômicos em que eles ocorreram.

## **A QUESTÃO AMBIENTAL E O ESTADO NO BRASIL**

As bases para o debate ambiental no Brasil encontram-se principalmente nas disparidades causadas pela urbanização acelerada da primeira metade do século XX. Palhano (2001) chama a atenção para o fato de que naquele momento destacavam-se a ausência de controle sanitário da produção de alimentos, o lançamento dos detritos industriais nos principais mananciais hídricos e a ausência de saneamento básico na maioria das cidades. As primeiras iniciativas governamentais que envolvem a qualidade ambiental podem ser observadas na década de 1960 no Estado de São Paulo. Trata-se da criação da comissão Intermunicipal de Controle da Poluição do Ar e da Água (CIPAA), que posteriormente deu origem a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB).

A autora explica que durante a ditadura militar, as críticas referentes ao modelo de crescimento econômico adotado focavam-se nos custos sociais, tendo os problemas ambientais sido deixado de lado. Em um momento em que o crescimento econômico e da expansão do consumo de bens duráveis, as reivindicações de alguns grupos ambientalistas são esparsas e focadas em questões pontuais como a poluição em Cubatão, os desmatamento da Amazônia e os protestos contra o Acordo Nuclear Brasil- Alemanha. Outro registro da mesma década é da criação do Instituto de Engenharia Sanitária do Rio de Janeiro e da Guanabara (1967) e da Política Nacional de Saneamento e do Conselho Nacional para Controle da Poluição Ambiental.

Assim, a posição brasileira durante a Conferência de Estocolmo (1972) é de dar prioridade ao crescimento econômico através da industrialização promovida pelas multinacionais, que tinham no Brasil a possibilidade de atuação sem controle ou legislação específica sobre meio ambiente. Para Palhano (2001) o que predominava nesse momento era a ideia de “pior poluição era a miséria”, o que de certo modo justificava a opção do desenvolvimento econômico nos termos do crescimento acelerado e o posicionamento da delegação brasileira na conferência, que declarava que os países desenvolvidos deveriam arcar com o ônus da despoluição, e que a soberania nacional não poderia ser maculada em nome de interesses ambientais.

Mesmo com essa posição contrária, pode-se observar alguns reflexos da Conferência de Estocolmo no país. Em 1973 foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA)<sup>3</sup>, órgão coordenado pelo Ministério do Interior. A SEMA tinha a responsabilidade de administrar diversos aspectos relacionados ao meio ambiente, dentre as suas atribuições, a maior delas seria ter a responsabilidade de implementar o uso racional dos recursos naturais no país, entretanto, o regime autoritário restringiu muito sua atuação. A intenção com a criação relacionava-se muito mais a esvaziar o debate da oposição. Para Palhano (2001) a constituição da agência “nada mais era do que uma iniciativa para definir uma política de meio ambiente com vistas ao desenvolvimento, situação que, de certo modo, ocorria na contramão das discussões internacionais voltadas para o questionamento do modelo de desenvolvimento vigente”.

Ao longo da década de 1970 são destacadas algumas medidas, muito no sentido da normatização da questão ambiental. A maioria delas voltadas ao que tange a poluição industrial. Para a autora essas iniciativas eram esparsas e as referências ao meio ambiente no cenário da vida nacional começa a se transformar só na década de 1980, período da redemocratização. É importante destacar que as mudanças política do país levam a uma série de questionamentos sobre o uso e a gestão dos recursos naturais. Essas mudanças ocorrem na estrutura estatal no sentido da regulamentação desta temática e também no surgimento de diversos movimentos sociais e sindicatos que a incorporam. Além disso, é também um momento onde a temática é incorporada nas universidades através de diversas disciplinas que estimularam a pesquisa sobre este tema.

Para Palhano (2001), nesse momento começa a tomar forma um campo em torno do meio ambiente, mas que ao mesmo tempo transitam e debatem vários atores sociais portadores de interesses distintos. Os movimentos sociais, por exemplo, que tiveram papel fundamental nesse processo eram em sua maioria representados pelas populações excluídas do modelo de desenvolvimento adotado pela ditadura militar, como: o Movimento Indígena, Movimento dos Sem Terra, Movimento dos Atingidos por Barragem, Associações de Moradores de Bairros, dentre outros.

Assim, a questão ambiental vai se consolidando nas arenas públicas em um momento também de alterações substantivas no modo de articulação entre o Estado autoritário em crise e a sociedade. Começam a surgir iniciativas que buscam regulamentar o tratamento da questão ambiental em meio às reivindicações da sociedade brasileira. Em agosto de 1981 foi definida a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente- SISNAMA que dividiu definiu vários níveis de responsabilidade administrativa entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal). Foi criado também um estrutura superior ao SISNAMA, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, com a atribuição de definir as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, assim como as normas e padrões para a regulação do uso racional dos recursos naturais. Durante a ditadura o Conselho funcionou como um importante fórum de debate, ao longo do processo de redemocratização da sociedade brasileira e o surgimento de outras instâncias de discussão e participação ele foi sendo progressivamente esvaziado. Outra iniciativa importante aconteceu no ano de 1985, quando houve a introdução no contexto jurídico que diz respeito à responsabilidade criminal das ações que provocam degradação no meio ambiente, como explica Palhano (2001):

---

<sup>3</sup> Decreto nº 73.030 de outubro de 1973.

(...) ficaram estabelecidos os mecanismos da Ação Civil Pública de responsabilidade para as ações que causassem danos ao meio ambiente. Este fato inaugura a participação pública no processo de tomada de decisão no que tange às diretrizes e políticas ambientais do País. (Palhano, 2001, p. 72)

Essa medida levou a uma ampliação do papel do Ministério Público na década seguinte, que poderia então remeter as chamadas violências ambientais a partir deste momento resguardadas por legislação específica. A consolidação de todo esse processo pode ser observada na inclusão de um capítulo específico sobre meio ambiente na Constituição Federal. Se de um lado se até a década de 1980 pode-se observar alguns avanços, ao menos no que se diz respeito à formalização de instâncias para a discussão da questão ambiental, é então com o processo de redemocratização que eleva-se a problemática ambiental a assunto de preocupação de primeira ordem.

Ainda na década de 1980 a estrutura institucional que trata do meio ambiente ganha um novo órgão fundamental, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), que compilou diversas instituições. Além das pressões internas é importante chamar atenção ao contexto internacional, já que, esse é um momento em que o debate sobre ambientalismo ocupa um lugar de destaque e, por isso as questões ambientais tornaram-se um importante diferencial, principalmente quando se buscava financiamento externo.

Por isso, o presidente Fernando Collor eleito em 1990, com o objetivo de garantir a confiança da opinião pública internacional privilegiava a proteção ambiental em seus discursos. A realização, por exemplo, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 1992 no Rio de Janeiro, contribuiu com esse compromisso internacional assumido pelo país. Sobretudo no que diz respeito à preservação da floresta Amazônica, como a suspensão do programa de ferro gusa da Amazônia Oriental e a criação dos programas de monitoramento e incentivos fiscais aos projetos de macrozoneamento ecológico e econômico. Essas medidas contribuíram para o fortalecimento do governo brasileiro no final dos anos 1990, quando divulgou a redução de queimadas e fim do programa de energia nuclear. O início da década de 1990 marcou também o avanço das legislações estaduais e a consolidação das agências ambientais de vários estados. Entretanto, internamente pode-se observar que o discurso em defesa do meio ambiente não foi acompanhado de uma redistribuição orçamentária. Além disso, o apelo discursivo que envolve a problemática ambiental é para Palhano (2001) traduzido em uma legislação considerada avançada mas, em políticas governamentais que se situaram entre a retórica e a regulamentação. Estabelecendo assim, um sistema de proteção ao meio ambiente com dificuldades para fazer cumprir uma parcela significativa desta legislação.

Apesar então de um período iniciado no final da década de 1980 de enorme importância para concepção, criação, instauração e início da institucionalização de um aparato técnico-operacional que lidasse com a problemática ambiental, percebe-se que a questão ambiental na esfera pública ganhou forma de procedimentos burocráticos para a emissão de licenças ou aquisição de financiamentos de projetos. Não transformando então a dinâmica do processo de acumulação capitalista e seus impactos específicos sobre o meio ambiente ou sobre a distribuição dos recursos ambientais.

Não diferente de outras instituições públicas, o BNDES também teve em sua estrutura a inserção da problemática ambiental e desde a década de 1980 podem-se perceber algumas alterações iniciativas tomadas pelo banco sobre essa problemática. Entretanto, nos últimos anos crescem as denúncias de movimentos sociais, organizações não governamentais e pesquisadores frente ao

descumprimento da legislação ambiental em obras financiadas pelo Banco. A seguir serão feitas breves considerações sobre a inserção da problemática ambiental em sua estrutura, assim como algumas de suas principais críticas e contradições.

## **BNDES: O BANCO, O AMBIENTE**

O BNDES é uma das principais agências de fomento do Brasil e a sua história está intimamente ligada a diferentes projetos de governo que foram postos em prática desde a sua criação. Atualmente o terceiro maior banco de fomento do mundo, seus empréstimos somavam em 2010 cento e vinte oito bilhões de reais, superando o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Foi a partir dos anos 2000 que o Banco ganha essa nova proporção, quando a política interna se volta a formação de grandes grupos nacionais e o Estado tem papel ativo na economia através principalmente, de grandes projetos de investimento.

Bugiato (2013) destaca que o Banco foi um instrumento fundamental na conjuntura política e econômica muito singular que se iniciou com os governos do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>4</sup>. Para o autor, as mudanças ocorridas nesse período apesar de serem limitadas dentro de um modelo neoliberal, tiveram a participação ativa e protetora do Estado. O mecanismo dessas ações está centrado nos financiamentos concedidos pelo BNDES, que possibilitou que as empresas brasileiras pudessem extrair mais receitas, aumentar seus ativos e criar mais postos de trabalho, tornando-se verdadeiros conglomerados empresariais.

Assim, nos anos 2000, a política de financiamento do BNDES passou a priorizar a formação de grandes grupos empresariais nacionais, sob a justificativa de que o país deveria contar com competidores internacionais em setores considerados mais “promissores”, como o ramo alimentício (como frigoríferos e produção de frango), construção civil e insumos básicos. Com o financiamento do Banco para operações de fusões e aquisições, algumas empresas brasileiras ganharam uma projeção internacional sem precedentes, ampliando consideravelmente sua capacidade produtiva.

Cabe destacar que o fortalecimento desses setores específicos é um processo que pode ser observado em toda América Latina. Caracterizado por Gudynas (2011) como extrativismo contemporâneo, esses setores são baseados na exploração dos recursos naturais voltados a exportação tendo como agente central em sua promoção o Estado, diferentemente das décadas de 1980 e 1990 onde há a predominância da atuação das empresas transnacionais. Além disso, neste novo extrativismo, o controle sobre os recursos fica também a cargo do Estado, que refirma ou cria novas empresas nacionais para atuar nos setores vistos como os mais estratégicos do continente.

O autor chama a atenção que essas empresas veem-se cada vez mais semelhantes às empresas privadas, tendo em vista as práticas e estratégias empresariais que são adotadas pelos governos, baseadas na competitividade, redução de custos e aumento da produtividade. E mesmo nos governos latino-americanos mais progressistas, esse extrativismo se insere na dinâmica da globalização e reafirma o papel subordinado do continente na economia global.

---

<sup>4</sup> De 2003 a 2011 com a presidência de Luiz Inácio da Silva e, de 2012 a 2016 com a presidência de Dilma Rousseff.

Ao trabalhar as consequências da exploração mineral, petrolífera e monocultora Gudynas (2011) explica que esse tipo de atividade leva a profundos impactos territoriais. Para ele, em muitos países latino americanos, apesar do Estado não conseguir assegurar a sua presença de forma homogênea, com limitações na sua cobertura de direitos da cidadania e dos serviços públicos, há uma grande preocupação em defender esses empreendimentos, mesmo que eles possam gerar diversas tensões territoriais, sociais e ambientais.

No Brasil, o BNDES é uma das instituições públicas que irá atuar diretamente neste tipo de intervenção. Frente ao aumento drástico do seu volume de desembolsos para os setores extrativistas, foram crescendo também as denúncias de danos ambientais e de violação de direitos trabalhistas em projetos financiados pelo Banco. As pressões da sociedade civil levaram aos órgãos de controle da administração pública a exigir que o BNDES tornasse público seus mecanismos operacionais mitigatórios de impactos sociais e ambientais, que até a década de 2000 eram inexistentes ou demasiadamente genéricos.

A inserção da questão ambiental no Banco, assim como em outras instituições públicas se iniciou na década de 1980, quando foi criada uma linha de crédito específico para apoio a projetos industriais de conservação e recuperação do meio ambiente. Em 1981, a contratação de uma operação passou a ser condicionada à regularidade ambiental do empreendimento ou do projeto em questão, mas só em 1989 foi criada a primeira unidade ambiental do BNDES que coordenaria esse processo de internacionalização da variável ambiental nos procedimentos operacionais do banco, que passaram a receber classificação de acordo com o seu impacto ambiental.

Já na década de 1990, associado a outras instituições, como o Banco Mundial, investiu em programas de recuperação de áreas ambientalmente degradadas e participou da assinatura de diversos documentos e tratados que se comprometiam com a promoção do “desenvolvimento sustentável” e as mudanças climáticas. Borges (2015) explica que esse movimento de comprometimento de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD), relaciona-se, sobretudo, as pressões da sociedade civil. Para o autor essas regras, procedimentos e ferramentas são estabelecidos com o propósito de prevenir, mitigar e eliminar impactos negativos e, em certos casos, compensar indivíduos e grupos afetados por projetos e políticas que priorizem a dimensão econômica. Garantindo assim *“uma promoção do desenvolvimento sem violações de direito humanos e com a preservação de um meio ambiente saudável e equilibrado como seu objetivo central”*.

No caso do BNDES, diversos segmentos da sociedade civil mais preocupados com a proteção dos direitos individuais, povos afetados pelos empreendimentos financiados pelo Banco e os próprios órgãos de controle da Administração Pública passaram a exigir que o banco tornasse públicas suas políticas e mecanismos operacionais mitigatórios. Essas pressões levaram a formulação em 2006 da política ambiental do banco e lançamento dos padrões que estabelecem os critérios e condições especiais adotadas nas operações.

Foram criadas três classificações para um o projeto solicitante de financiamento no banco: a classificação A, o projeto é enquadrado como aquele que exige medidas preventivas e mitigadoras. Na B, o projeto é classificado como atividade envolvendo impactos ambientais mais leves e requer avaliação e medidas específicas. Na classificação C, o projeto é visto como sem riscos ambientais significativos. Entretanto, além da própria fragilidade deste sistema, nenhum projeto pode ser efetivamente negado devido a essas condicionantes ambientais.

Atualmente o banco possui também diversas linhas de crédito destinadas a projetos na área ambiental, entretanto, há destaque para dois fundos que são gerenciados pelo BDNES, são eles: o Fundo Amazônia e o Iniciativa BNDES Mata Atlântica, ambos tem o objetivo de contribuir com projetos de reflorestamento e conservação destes biomas e para isso recebem recursos externos<sup>5</sup>. A criação do Fundo Amazônia, por exemplo, coincide com a formalização da área ambiental do Banco, o que reafirma a tese de que muitas das estruturas estatais foram criadas para atender os pré-requisitos internacionais para financiamento.

É preciso compreender que apesar dos procedimentos adotados pelo Banco para a concessão do financiamento, a decisão de viabilizar um grande projeto é tomada por todo um conjunto de agências e órgãos públicos, o que ressalta mais uma vez o papel ativo do Estado no denominado novo extrativismo. Os autores explicam que a carteira de projetos nos anos 2000, por exemplo, eram constituídas principalmente por projetos que trariam grandes transformações territoriais como: hidrelétricas, portos, projetos de mineração, etc. Esses projetos faziam parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, muitas vezes o Banco tornou-se submisso a uma visão política estratégica das lideranças governamentais. Assim, para eles a fragilidade da política ambiental do Banco é de certa forma intencional:

Uma hipótese plausível é de que a fragilidade da política socioambiental do BDNES não é um reflexo somente da falta de sensibilidade da sua burocracia altamente tecnicizada, que atribuía 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. (Cardoso, Pietricovsky e Beghin, 2015, P. 147).

As respostas às críticas que vem recebendo, assim como a crescente perspectiva de imputação legal de sua corresponsabilidade pelos impactos gerados por obras financiadas pelo BDNES, são consideradas por Cardoso, Pietricovsky e Beghin (2015) como “saídas pela tangente”. Ou seja, são programas especiais de crédito, mas que efetivamente não mudam o comportamento do Banco frente aos projetos de grande impacto<sup>6</sup>. Duas frentes de atuação foram criadas em 2006 uma denominada pelo Banco como “defensiva,” que busca minimizar os impactos ambientais negativos decorrentes de sua atuação e outra denominada de “iniciativas de vanguarda.”

Dentre a última há a “Política de Atuação no Entorno dos Projetos.” Com o objetivo de reduzir as críticas ao seu envolvimento em obras tão controversas e de responder as pressões e tensões sociais vindas das comunidades afetadas e dos poderes públicos locais, o BDNES passou a disponibilizar crédito específico para investimentos sociais no entorno do projeto. É possível que

<sup>5</sup> Segundo as declarações de doações do próprio Banco a maior parte dos recursos referem-se a doações dos governos da Noruega, Alemanha e Holanda.

<sup>6</sup> Foram criadas as linhas de crédito especiais para projetos ambientais, recuperação florestal e eficiência energética.

até 0,5 % do valor estimado para a obra, seja revertido em investimentos sociais na área de entorno do projeto. A sua atuação da Política de Entorno é muito abrangente e refere-se as demais áreas e regiões que recebem investimentos das operações com maior potencial de impacto regional.

Devido a essa abrangência, a sua implementação é vista como um dos desafios transversais de ações de fomento. Sua definição e objetivo podem ser melhores compreendidos na passagem abaixo.

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. (Cardoso, 2015, P. 159)

Para Cardoso (2015), apesar da relevância dessa iniciativa, pouco se pode entender e ver do seu funcionamento prático e pouco ela ganhou destaque no discurso do próprio Banco. Nela o BNDES projeta uma estratégia de formulação de um planejamento territorial, onde a empresa responsável pela construção da grande obra seria a responsável por viabilizar a construção de uma *“agenda de desenvolvimento para o território.”* Essa empresa, denominada de *“interlocutora estratégica”* ou *“empresa âncora”* organizaria também os atores definidos pelo BNDES como estratégicos para participar desse processo.

Para a autora, essa medida é vista pelo Banco como uma iniciativa que foge a princípio suas responsabilidades, sendo então um benefício concedido pelo BNDES e fruto da sua preocupação com os impactos adversos causados pelos seus financiamentos. Isso por que, sob a lógica de sua política ambiental o Banco é obrigado a apenas cumprir com a legislação, ou seja, ele acompanha se o empreendimento tem as suas licenças expedidas, por mais que essas licenças sejam também fruto de um processo extremamente contraditório.

Cardoso (2015) explica que esse é um dos grandes equívocos da política de entorno, já que as empresas nem sempre possuem disposição política e legitimidade para promover o diálogo com os diversos atores envolvidos na construção do empreendimento. Além disso, pode-se perceber que na prática, essas empresas âncoras contratam, subcontraram e gerem uma série de outras empresas que irão efetivamente negociar os pagamentos e projetos com grupos atingidos pelos projetos.

Outras críticas feitas em relação à política de entorno referem-se à falta de acesso a informações sobre os financiamentos de entorno sob a alegação de sigilo bancário e de que, em muitos casos, as condicionantes ambientais estabelecidas pelos órgãos licenciadores são incluídas aos financiamentos de entorno. Tornando o que significava custo e compensação das empresas responsáveis pelas obras, uma contrapartida financiada pelo BNDES.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é atualmente uma das maiores agências de fomento do mundo, e se consolidou desde sua criação como um instrumento ativo da política brasileira. Se ao longo dos anos 2000 o Banco reafirmou seu papel na intervenção do crescimento econômico no Brasil, baseado na reprimarização da economia, fez parte desta sua

trajetória a ascensão de diversos conflitos socioambientais no entorno de grandes obras que receberam seus financiamentos.

A recente política ambiental do BNDES já se mostra incapaz de ser um instrumento forte de planejamento e que possa impedir que a chegada de grandes obras não signifique a imposição de um quadro de violações de direitos humanos e conflitos com as populações locais. A não utilização de critérios rígidos e claros sobre os projetos, assim como a transferência da responsabilidade para os órgãos ambientais contribuem para que o Banco não possua efetiva autonomia para tratar das transformações territoriais causadas por seus financiamentos.

Mesmo a Política de Entorno, instrumento criado como resposta às pressões da sociedade civil e de outros órgãos públicos, tem se mostrado insuficiente frente à forma com a qual a gestão desses recursos é realizada. Uma mudança de postura do Banco frente a suas responsabilidades, extinguindo suas práticas minimalistas referentes aos compromissos legais exigidos pelos órgãos de controle, poderia diminuir as constantes violações denunciadas em seus projetos. Além disso, o BNDES poderia ter um papel fundamental para contribuir que o licenciamento ambiental dos grandes projetos fosse conduzido de maneira mais eficaz.

A complexidade que envolve o binômio desenvolvimento e questão ambiental é um dos principais aspectos pelo qual é possível considerar que a pesquisa, ao qual esse artigo é parte integrante, é um estudo de caso relevante para elucidar as questões que surgem com a crescente atuação do BNDES na economia brasileira. Esse tornou-se um tema tão relevante nos últimos anos que se constituiu um organização denominada Plataforma BNDES que reúne sujeitos que tem como pauta a negociação direta com a presidência do Banco na produção e disseminação de informações e no apoio à ação dos setores sociais impactados direta e indiretamente pelos financiamentos.

Os esforços para compreender o papel do BNDES na atualidade apesar de crescentes são tímidos. Constata-se que, no âmbito acadêmico, são ainda poucos os estudos que examinem, de maneira sistemática e abrangente, o lugar do Banco e seus efeitos ainda pouco medidos sobre as (in)justiças sociais e, sobretudo, ambientais. O que o projeto de tese em elaboração busca é contribuir neste debate, com uma visão de um setor específico do Banco que se mostra bastante contraditória. As próximas etapas da pesquisa estarão voltadas a entender tanto a constituição da área ambiental, o papel do Fundo Amazônia na sua, a formação e origem do seu corpo técnico, assim como, a natureza dos financiamentos e como eles se territorializam.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. **Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro**. IN ACSELRAD, H. Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Relime Damará, 2004. P. 7- 18.
- ACSELRAD, H. **Política Ambiental e Discurso Democrático: o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente**. IN, SILVA, J (et al). Atores Sociais, Participação e Ambiente. Porto Alegre: Decasa Editora, 2008. P. 13-36
- BORGES, C. **A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES**. In Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro. Brasília. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015. P. 23-54.

- BRANDÃO, C. A Busca da Utopia do Planejamento Regional.** Curitiba: Revista Paranaense de Desenvolvimento, 2011, n 120. P. 17-37.
- CARDOSO, A; PIETRICOVSKY, I; BEGHIN, N. Política socioambiental do BNDES: da saída pela tangente à busca de soluções compartilhadas.** In Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro. Brasília. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015. P. 135- 150.
- FUCKS, M. Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro- ação e debate nas arenas públicas.** ed. UFRJ, Rio de Janeiro, 2001. P. 29-68.
- PALHANO, N. Setor Elétrico e meio ambiente: a institucionalização da “questão ambiental”,** 2001. Tese de Doutorado (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2001.
- VAINER, C. Recursos Hidráulicos: questões sociais e ambientais.** In Estudos Avançados: Dossiê Energia. Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, V. 12, nº 59, Abril de 2007.
- VAINER, C. BNDES: o Banco, o Território e o Meio Ambiente.** Anais do Encontro Nacional da Associação de Planejamento Urbano E Regional, 2013. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4678/4569>
- VIOLA, E. LEIS, H. O Ambientalismo Multissetorial no Brasil para Além da Rio- 92: O desafio de uma estratégia globalista viável.** Câmara dos Deputados, mimeo, 1992.