

DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE: CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA AMBIENTAL DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (BNDES)

**Development and Environment: Issues About The Environment Policy of Brazilian
Development Bank (BNDES)**

Juliana Romeiro*

Resumo

A política de desenvolvimento brasileiro ganha novamente a importância do Estado como agente central nos anos 2000. 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 político-institucionais internos. Para atender a esses novos arranjos, emergem instituições públicas responsáveis por promover setores considerados estratégicos para o país, mas que trazem grandes consequências socioambientais, 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. E, ao mesmo tempo em que crescem as denúncias de violações de direitos humanos e impactos ambientais em projetos financiados pelo Banco, a instituição passa, também, a evocar claramente a temática ambiental em diferentes escalas. Desta forma, este trabalho tem o objetivo fazer algumas considerações sobre o papel do Banco na inserção da economia brasileira no capitalismo internacional e refletir sobre a crescente problemática que envolve sua política ambiental e de entorno de grandes projetos.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Meio Ambiente. BNDES. Conflitos Ambientais.

INTRODUÇÃO

A política de desenvolvimento brasileiro ganha novamente a importância do 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 da economia brasileira em escala internacional frente a novos arranjos político-institucionais internos. Se, por um lado, alguns autores apontam esse período como uma ruptura ao modelo neoliberal da década de 1980-1990, onde o crescimento econômico, os programas sociais e a liderança regional do país levariam a um novo período desenvolvimentista, outros afirmam que, na década de 2000, mantém-se o mesmo padrão de inserção da economia brasileira em escala internacional.

* Mestre em Geografia e doutoranda do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Contato: jfromeiro@gmail.com

Essa última corrente do pensamento baseia-se no argumento central de que a inserção brasileira no capitalismo mundial foi extremamente limitada, consolidando o país como produtor de produtos primários, matérias primas e atividades que demandam a utilização de muitos recursos naturais como a mineração, produção de celulose e commodities, por exemplo. Essa tendência observada no Brasil pode ser vista em diversos países latino-americanos onde as exportações de produtos primários tornam-se cada vez mais fundamentais para as economias nacionais. Entretanto, a intensa exploração dos recursos naturais está cada vez mais no centro de diversas polêmicas devido aos seus grandes impactos econômicos, sociais e ambientais.

No Brasil, para atender aos novos arranjos dos anos 2000, emergem instituições públicas responsáveis por promover esses setores de exploração, que são considerados estratégicos para o país. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se consolida como um instrumento da política estatal deste período e passa a evocar claramente a temática ambiental em diversas escalas de seus financiamentos, tanto a local, nacional e internacional/global. Desta forma, esse trabalho tem como objetivo entender o papel do Banco na inserção da economia brasileira no capitalismo internacional, assim como refletir sobre a crescente relevância e problemática que envolve a política ambiental do BNDES e sua política de entorno de grandes projetos, tentando situá-la no debate mais amplo que envolve o atual papel do banco.

O PAPEL DO BNDES EM DIFERENTES FASES DA ECONOMIA BRASILEIRA

Para entender as mudanças conjunturais no cenário político-econômico brasileiro que levam o BNDES a ter um papel tão central, é importante resgatar o papel desta instituição ao longo da inserção da economia brasileira no capitalismo mundial. Para Paulani (2013) essa inserção é marcada pela subordinação ao mercado internacional e dividida em cinco momentos distintos ao longo de nossa história. O resgate de cada uma delas nos auxilia no entendimento de como se configura a economia brasileira atual, baseada na financeirização iniciada na década de 1990, quando o Estado brasileiro “abraça” o discurso e as práticas neoliberais, consolidando o país como plataforma internacional de valorização financeira.

Esse processo de financeirização pode ser observado não só no Brasil e é caracterizado por uma tendência desencadeada no sistema capitalista global desde a década

de 1970 e que prioriza todas as ações da economia para respostas baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinadas por ele para resolver problemas regulatórios. No Brasil, os processos mais característicos da neoliberalização iniciam-se ainda na década de 1980 e são, por exemplo, as privatizações, desregulamentação, liberação do comércio etc, e levam também o país a passar por um intenso processo de reorganização do Estado.

Se, durante esse período, há, então, um afastamento das decisões do Estado sobre a economia, nos anos 2000 observa-se outro modelo em disputa, onde emerge o debate sobre o desenvolvimento e a participação do Estado, através de agências e bancos estatais, na orientação da economia brasileira. Desta forma, a seguir serão tratados três momentos da inserção do Brasil no capitalismo financeiro mundial, relacionando-os às conjunturas geopolíticas internas e às principais rupturas a partir da década de 1950, década de criação do Banco.

Desenvolvimentismo e a criação do BNDES

Entre os anos de 1930 e 1950, com a crise causada pelas guerras nos países centrais, abriu-se a possibilidade de que a economia brasileira fosse, pela primeira vez, direcionada às demandas domésticas. Para Paulani (2011), esse período denominado de “desenvolvimentismo” visava tornar a industrialização o instrumento de um efetivo crescimento econômico no país. Entretanto, a inserção do Brasil na economia capitalista moderna e internacionalizada exigia a criação de novas instituições compatíveis com a lógica de produção econômica.

Nunes (2003) explica que para a introdução do capitalismo moderno no Brasil foi necessário transformar todo o sistema institucional do país. O clientelismo e corporativismo marcavam, até então, esse sistema, eram característicos de um conjunto de redes personalizadas e informais que se estendiam aos partidos políticos, burocracias e à estrutura do Estado brasileiro. Frente a esse personalismo, criou-se, sobretudo na década de 1950, um grupo de agências especiais para gerar e administrar políticas desenvolvimentistas. Esse padrão é caracterizado, sobretudo, pela eficiência técnica e foi denominado pelo autor como

insulamento burocrático¹. Nele há uma proteção do núcleo técnico do Estado ao qual são atribuídos objetivos específicos e setoriais.

Assim, a nacionalização da economia brasileira impulsiona a criação de diversas instituições que seriam responsáveis por formular a implementação das políticas econômicas que conduziram à consolidação do processo de industrialização. O Serviço Nacional de Informação (SIN), a Petrobrás, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) são exemplos do fortalecimento desta estrutura estatal. Essas novas agências deveriam viabilizar políticas desenvolvimentistas que não fossem limitadas por patronagens políticas, ainda comuns àquele momento, e vistas pelas elites modernizantes como obstáculo ao progresso.

Como afirma Nunes (2003), esse é, também, um período político contraditório. Marcado ao mesmo tempo pelo clientelismo das coalizões políticas, característico das elites agrárias, e pela busca de mecanismos alternativos para canalizar interesses industriais e desenvolvimentistas, que atendiam às demandas das elites urbano-industriais modernizantes.

Criado em junho de 1952 como uma Autarquia Federal, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE)², é uma dessas instituições que tiveram sua formulação contra a ampla rede de personalismo e clientelismo oriundos do sistema político. O BNDE era uma agência separada da burocracia tradicional, tida enquanto enclave de especialização e fortificação dos interesses industriais e desenvolvimentistas contrários à máquina política tradicional. Sua criação foi um passo decisivo para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, tanto do ponto de vista do aporte de recursos financeiros disponibilizados pelo banco, quanto dos aspectos da formação de uma burocracia apta a elaborar estudos e a operar novos instrumentos essenciais para a promoção da inserção do capitalismo brasileiro no cenário internacional.

Durante seus primeiros anos, o Banco concentrou suas atividades na coleta de dados econômicos e no desenvolvimento de sua própria especialização; já no final da década de 1950 e início da década de 1960, o Banco desempenhou um papel central no plano de desenvolvimento que consolidou o avanço da industrialização brasileira. O apoio do Banco

¹ Outro padrão definido pelo autor é o *universalismo de procedimentos* que se refere às normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos.

² Em 1982, passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

ao investimento, por exemplo, em infraestrutura básica, nas suas primeiras décadas, resultou no barateamento dos insumos ao setor industrial e na eliminação de vários pontos de estrangulamento da economia. Na década de 1960, onde começam a aparecer os desequilíbrios na balança de crescimento e o crescimento do déficit público, o Banco exerceu uma importante presença na expansão dos setores energético, ferroviário e siderúrgico, oferecendo financiamento em diversos setores da economia, inclusive a projetos relacionados à iniciativa privada.

Entretanto, é importante destacar que, tanto o Banco quanto as demais agências não eram isentos do clientelismo e interesse político. A eficácia delas ficava comprometida, muitas vezes, pela falta de apoio do Executivo, pelo corte de verbas pelo Congresso ou um ministério, ou, ainda, pela utilização pelo presidente da República das posições de chefia (como recompensa por apoio político). Esse último tipo de clientelismo fortalecia o sistema na medida em que as agências acabavam por servir de manobra para o Executivo, que promovia o insulamento burocrático para atender a suas metas e políticas de desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que eram o apoio para o programa de industrialização, as agências eram, também, utilizadas como empreguismo em troca de apoio político.

Mesmo com a criação de uma estrutura estatal, incluindo o BNDES, que se voltasse à economia interna, a crise de superacumulação no centro, levou o Brasil a tornar-se receptor do capital externo, fazendo com que o processo de acumulação, determinado desde dentro, fosse novamente comandado pelas necessidades e imperativos do capital de fora. Para Paulani (2013), a instalação dos setores industriais mais avançados, muitos deles apoiados pelo Banco, implicou um aumento nos empréstimos internacionais, comprometendo uma parte do excedente acumulado por essa via. Segundo a autora, esse deslocamento adiou uma crise que poderia ter acontecido ainda na década de 1950 e 1960, entretanto, tornou inevitável que ela ocorresse nos anos 1970, engendrando uma série de transformações que viriam a alterar a maneira em que se dava a acumulação interna.

Essa transformação começa a se constituir naquilo que viria a ser chamado de financeirização, onde o processo de acumulação se dá sob os imperativos e a lógica da valorização financeira, dando início a uma nova fase da inserção da economia brasileira internacionalmente.

A primeira etapa da financeirização e a participação do BNDES

Para Paulani (2013), a economia brasileira, assim como as demais economias periféricas, foram as responsáveis por absorver os empréstimos ávidos por aplicações no contexto de uma crise de superacumulação do centro na década de 1970. Influenciada, ainda, pelas duas crises do petróleo desta década e por um período de elevadíssima inflação, o país se vê enredado na dívida externa. Essa situação consolida, no Brasil, um processo determinado desde dentro, mas comandado pelo capital de fora, onde há, agora, a instalação da lógica financeira comandando o processo de acumulação em nível mundial. Brener, Peck e Theodore (2012) definem esse processo como: a “tendência regulatória que foi desencadeada no sistema capitalista global e que prioriza respostas baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinados por ele para resolver problemas regulatórios”.

Os autores explicam que, no início da década de 1970, se observam os primeiros experimentos neoliberalizantes através de projetos específicos em locais, territórios e escalas diferentes. Sendo que a elaboração desses projetos busca impor e intensificar a governança disciplinada pelo mercado e torna-se o exemplo de regulação a ser seguido por todos os lugares, independente de suas especificidades.

Já na década de 1980, uma nova fase intensifica a neoliberalização, quando se iniciam modelos e políticas que adquirem status de soluções “milagrosas” para qualquer problema regulatório ou tendência de crise. É neste momento que:

Por meio de uma série de manobras, manipulações, negociações e lutas do tipo tentativa e erro, muitos dos principais experimentos regulatórios neoliberalizadores da década de 1970 – como privatização, financeirização, liberalização, assistência ao trabalho e empreendedorismo urbano- adquiriram subsequentemente algo próximo ao status “prototípico” e se tornaram pontos de referência importantes para projetos posteriores de neoliberalização. (BRENER; PECK; THEODORE, 2012)

Os diferentes projetos neoliberais foram interconectados para acelerar, aprofundar e intensificar sua circulação e implementação em contextos e escalas diversos. No Brasil, durante a década de 1980, o país se viu em meio a uma grande dívida externa, já que não conseguia gerar recursos, em uma moeda forte, necessários para enfrentar a nova alta dos preços do petróleo e o valor da dívida externa, agora quadruplicado devido aos juros. Em 1987, o país entra em moratória, sua situação é definida por Paulani (2013) como “o retrato

de uma economia periférica já industrializada, vitimada pela marcha acelerada da financeirização do capitalismo em nível mundial. ”

Não obstante ao resto do governo, desde o final da década de 1970, o BNDES começa a apoiar a inserção brasileira no capitalismo financeirizado. O Banco criou três subsidiárias com objetivo de formar um sólido mercado de capitais de modo a ampliar as formas de capitalização das empresas brasileiras. Essas subsidiárias eram a Mecânica Brasileira SA (Embramec), a Insumos Básicos SA Financiamentos e Participações (Fibase) e a Investimentos Brasileiros SA (Ibrasa). Em 1982, as três empresas iriam fundir-se numa só, a BNDES participações SA (BNDESPar), subsidiária do Banco, cujo objetivo é captar recursos para apoiar o crescimento e internacionalização das empresas brasileiras.

A financeirização vai transformar o Brasil em plataforma internacional de valorização, levando o país, na década de 1990, à atual fase da história de inserção da economia brasileira no processo mundial de acumulação.

Da financeirização e neoliberalismo dos Anos 1990 aos Governos do Partido dos Trabalhadores (PT)

A década de 1990 é apontada como o momento onde houve um aprofundamento da neoliberalização, marcada pelas reformas disciplinadas pelo mercado e institucionalizadas em escala mundial. É nesse período que o Estado brasileiro abraça, conscientemente, os dogmas neoliberais e começa a possibilitar o ingresso ativo do país na era da financeirização.

Para Paulani (2013), a partir da estabilização monetária produzida pelo Plano Real, o país passa de uma forma passiva a uma forma ativa de inserção no capitalismo financeirizado. Filgueiras (2013) explica, também, que as medidas tomadas nesse período transformaram a inserção da economia brasileira em escala internacional.

A abertura comercial e a desregulamentação financeira, juntamente com a política de valorização cambial do Plano Real, provocaram importantes mudanças na inserção econômica internacional do Brasil. O país passou, inicialmente, a ter déficits em sua balança comercial além de aumentar seus déficits na conta de rendas e serviços- implicando em crescentes déficits na conta de transações correntes do balanço de pagamentos. A venda de empresas públicas para o capital estrangeiro e os fluxos internacionais de

capitais especulativos atraídos pelas altas taxas de juros, financiaram o processo de endividamento público e privado. (FILGUEIRAS, 2013)

É importante destacar que uma série de medidas foram tomadas para colocar o Brasil no circuito da valorização financeira, como: a concessão de isenções tributárias e ganhos financeiros de não residentes, alterações legais para dar mais garantias aos direitos dos credores do Estado, e uma reforma previdenciária para cortar gastos públicos e abrir o mercado previdenciário ao capital privado. O governo defendia que essas medidas seriam necessárias para fortalecer a nova moeda, modernizar a economia brasileira e viabilizar sua inserção na nova economia globalizada. Além disso, é nesta quinta fase que se intensificam as privatizações.

O BNDES teve papel ativo nesse processo, foi escolhido na década de 1990 como gestor do Fundo Nacional de Desestatização, assumindo o papel de órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do programa. Foram conferidas ao Banco mais autonomia e agilidade por meio de decreto do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que aprovou um novo estatuto do Banco em 2002.

Nesse período, pode-se observar, também, um salto significativo na curva dos desembolsos do Banco e na sua estruturação para ampliar as operações de apoio às exportações. Passou, também, a financiar operações destinadas a pequenas e médias empresas em todos os setores da economia e em todas as regiões do país, mediante o desenvolvimento de programas de apoio direto, tais como o Programa de Capitalização de Empresas de Pequeno Porte (Contec), o de investimento em Empresas Emergentes e o de Apoio às Novas Sociedades Anônimas.

Na vertente da atuação indireta, o Banco criou os fundos de investimentos fechados, administrados por terceiros: os Fundos Regionais de Empresas Emergentes e os Fundos de Empresas Emergentes de Base Tecnológica. A partir dessa experiência, foram criados os programas de investimento em fundos acionários, para que empresas que ainda não estavam listadas em bolsa de valores pudessem ser valorizadas e, em seguida, abrissem seu capital³.

O final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), é marcado pela atração à economia brasileira vultosos

³ Esses tipos de fundos recebem o nome de *Private equity* e fazem a gestão do capital de indivíduos ou entidades interessadas na modalidade de investimentos em capital aberto.

fluxos de recursos externos. Para Paulani (2013), só em 2003, depois da forte desvalorização sofrida pelo real em 2002, em razão da especulação gerada com as eleições presidenciais e a possível vitória de Lula, que esse resultado começa a reverter.

Para a autora, os dois governos Lula não mudaram a forma de inserção da economia brasileira no processo de acumulação de capital em nível mundial. As medidas tomadas caracterizam uma etapa mais madura da financeirização e são observadas na passagem a seguir:

[...] medidas adicionais são tomadas no sentido de completar o processo de inserção da economia brasileira nos circuitos mundiais de acumulação financeira: extensão da reforma da previdência ao funcionalismo público, reforma da lei de falência no sentido de priorizar os interesses dos credores financeiros, adoção de medidas para aumentar o grau de abertura financeira. (PAULANI, 2013. P. 244).

Além dessas medidas, emergem, também, no cenário econômico, os fundos de investimento e os fundos de pensão, as bolsas e os mercados secundários de títulos e os processos de securitização. Outra característica desse momento, que reafirma a inserção da economia brasileira no circuito mundial de acumulação, refere-se à reprimarização da pauta de exportações. As consequências desse processo referem-se, sobretudo, à diminuição da capacidade do país para conquistar mercados externos com produtos de maior valor agregado. Para Paulani (2013, p. 245), assim, do ponto de vista produtivo, a economia brasileira vai inserindo-se cada vez mais como produtora de bens primários, recuperando uma posição análoga à da segunda fase e que se pensava ter sido deixada para trás.

É importante destacar que, nesta perspectiva, defende-se que durante os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) e, sobretudo, o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2015) mantém-se o mesmo padrão de inserção da economia brasileira em escala internacional, tendo como base a esse processo a exportação de commodities e, conseqüentemente, a exploração intensiva dos recursos naturais. Entretanto, algumas correntes do pensamento defendem que a visão neoliberal predominou apenas nos anos iniciais do primeiro governo Lula, de 2003 a 2005. Não cabe, neste trabalho, enumerar e descrever cada uma dessas correntes, o importante é destacar que muitas delas convergem sua perspectiva para uma transição de modelo econômico pautado, principalmente, no crescimento, no aumento das exportações, no fortalecimento dos grandes grupos empresariais brasileiros, na distribuição de renda e incentivo a programas sociais e nas diversas coalizões políticas.

Outra característica importante a ser destacada e que perpassa a maioria dessas correntes é que, mesmo após as reformas neoliberais da década de 1990, o Estado ainda tem grande capacidade de coordenação e intervenção na economia. Para Filgueiras (2013), o Estado é capaz de induzir o desenvolvimento através da manipulação de preços macroeconômicos básicos, da intervenção direta do seu setor produtivo e do financiamento de setores específicos pelas suas instituições financeiras públicas. Neste contexto, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) constituíram uma frente de atuação que combinava os interesses públicos e, sobretudo, de algumas frações da classe dominante.

Boito (2013) explica que a política econômica dos governos do PT contemplava, prioritariamente, os interesses da burguesia interna⁴, constituída pelos seguintes setores: mineração, construção pesada, o topo do agronegócio, a indústria de transformação e grandes bancos estatais e privados de capital predominantemente nacional. Segundo o autor, esses setores reivindicam a proteção do Estado para preservar e melhorar sua posição no capitalismo brasileiro⁵.

Algumas medidas são tomadas para atender à demanda deste grupo, dentre elas: a política de recuperação da indústria naval, a mudança na legislação que regulamenta a prioridade a empresas locais/nacionais, a política externa voltada a consolidar o Mercosul, inúmeros fóruns empresariais para discutir os interesses de grandes empresas de capital nacional, e, sobretudo, a expansão e intensificação dos financiamentos do BNDES. O Banco foi um instrumento fundamental na conjuntura política e econômica muito singular que se iniciou com os governos do PT. As mudanças ocorridas nesse período foram limitadas dentro de um modelo neoliberal e foi a ação ativa e protetora do Estado, através, principalmente, do financiamento do 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

⁴ A burguesia interna é uma categoria definida por Poulantzas por aquela fração burguesa que possui base de acumulação no interior da formação social e também está voltada para o mercado externo e, dependendo da situação, associa-se ou entra em conflito com o capital estrangeiro.

⁵ Filgueiras (2013) citando Boito explica que, em relação às classes dominadas, a frente de desenvolvimento tem a participação de setores do operariado urbano, do campesinato em pequena escala através do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da baixa classe média, contemplada pela recuperação do emprego e valorização do salário mínimo.

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.

É o caso, por exemplo, da fusão das empresas do ramo alimentício, Sadia e Perdigão, que formaram a Brasil Foods com a participação acionária de 2,5% do BNDES e da Votorantim Celulose e Aracruz que formaram a Fibria, com participação de 30% de Banco. Segundo Bugiato (2013), entre os anos 2009 e 2010, o Banco esteve envolvido em 64 operações de fusão e aquisição, seis vezes mais que no biênio anterior. Muitas empresas brasileiras que passaram pelo processo de fusão tiveram o BNDES como sócio.

Outro setor que passou a receber volumosos aportes do Banco foi o de infraestrutura, especialmente a construção de portos, aeroportos, rodovias e de usinas hidroelétricas e termoelétricas. Em 2013, o BNDES investiu sessenta e dois bilhões de reais no setor, o que representou trinta e três por cento dos desembolsos do BNDES naquele ano. Esses grandes investimentos relacionam-se, sobretudo, às necessidades da cadeia de exportação de insumos básicos.

É importante destacar que, na estratégia de internacionalização desses grandes grupos, a América Latina é o mercado principal de sua atuação; não obstante a isso, veem-se os já citados esforços do governo em fortalecer as alianças políticas e de cooperação regional⁶. Os maiores aportes de investimentos no exterior voltam-se, também, para os mesmos setores de maior investimento no Brasil: infraestrutura, alimentício petróleo, gás e mineração, reafirmando a atuação dessas empresas em atividades de grande impacto ambiental e apropriação do território.

Gudynas (2011) explica que o investimento nos setores de grande exploração de recursos naturais é uma tendência na América do Sul. O autor denomina esse movimento de extrativista contemporâneo, e tem como característica marcante ser voltado à exportação e ter grande atuação do Estado. Diferentemente das décadas de 1980 e 1990, onde há a predominância da atuação das empresas transnacionais, atualmente o Estado é bem mais

⁶ A Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IRSA) é um exemplo dessas iniciativas. O projeto em conjunto entre doze países da América do Sul prevê a construção de uma infraestrutura de comunicações, transportes e geração de energia que constitui um sistema de circulação de capitais e mercadorias.

ativo e com regras mais claras. Além disso, neste novo extrativismo, o controle sobre os recursos fica a cargo do Estado, que refirma ou cria novas empresas nacionais para atuar nos setores mais estratégicos do continente.

O autor também 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. Entretanto, mesmo nos governos latino-americanos de esquerda, esse extrativismo se insere na dinâmica da globalização e reafirma o papel subordinado do continente na economia global.

Ao trabalhar as consequências da exploração mineral, petrolífera e monocultora, explica que esse tipo de atividade leva a profundos impactos territoriais. Para ele, em muitos países da América do Sul, apesar de o 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 os 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.

Assim, ao mesmo tempo em que o BNDES se fortalece como importante agente de atuação do Estado na economia e no planejamento regional na última década, o Banco apresenta grande dificuldade em estabelecer uma política ambiental transparente e autônoma. As inúmeras denúncias envolvendo grupos e projetos financiados pelo Banco, feitas por movimentos sociais e organizações não governamentais, mostram a fragilidade não só de sua própria política socioambiental, mas, também, dos seus mecanismos de financiamento. A seguir, algumas questões sobre sua política ambiental serão levantadas, apontando alguns de seus aspectos contraditórios.

A POLÍTICA AMBIENTAL DO BNDES: FUNCIONAMENTO E CONTRADIÇÕES

Atualmente não há projeto de investimento seja nacional ou internacional que não trate da questão ambiental. São utilizados diversos termos como sustentabilidade, desenvolvimento sustentável ou economia verde, que não cabem ser discutidos neste momento, mas que retratam a preocupação dos governos, empresas, ONGs e diversos segmentos da sociedade com o suposto esgotamento e crise dos recursos naturais. Não obstante o resto do mundo, no Brasil o tema emerge no processo de redemocratização, onde há ascensão de diversos movimentos ambientalistas e a consequente difusão das preocupações com o meio ambiente. Segundo Vainer (2007, p. 119), com a Constituição Federal e as Constituições Estaduais, o final da década de 1980 e o início da década de 1990 marcaram também o avanço das legislações estaduais e a consolidação das agências ambientais de vários estados.

O período foi de enorme importância para a concepção, criação, instauração e início da institucionalização de um aparato técnico-operacional que lidasse com a problemática ambiental. Foram criados departamentos ambientais em agências de regulação, em empresas estatais e etc. No BNDES, o tema começa a ser inserido em 1989, quando foi criada a primeira unidade ambiental do Banco, cuja atribuição foi coordenar o processo de internalização da variável ambiental nos procedimentos operacionais.

Já na década de 1990, o Banco assinou acordos internacionais com outros bancos de desenvolvimento que visavam à recuperação de áreas ambientalmente degradadas. O BNDES, como enclave técnico, colaborou, também, com o Governo Federal na formulação de aspectos financeiros relacionados à proposta brasileira para a Conferência de Cúpula realizada no Rio de Janeiro em 1992. Só nos anos 2000 é criada a primeira versão da Política Ambiental do Banco, em 2006, padronizando, assim, suas Políticas Operacionais e estabelecendo os critérios e condições especiais adotadas em operações envolvendo projetos, equipamentos e sistemas isolados destinados à preservação, conservação, controle e recuperação do meio ambiente.

De acordo com Borges (2015), esse movimento de comprometimento de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD) relaciona-se, sobretudo, às 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, em tese, uma promoção do desenvolvimento sem violações de direitos humanos e com a preservação de um meio ambiente saudável e equilibrado como seu objetivo central.

No caso do BNDES, não foi diferente, 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 os mecanismos operacionais mitigatórios. Pode-se perceber, então, que, o BNDES torna-se, cada vez mais, incoerente frente às suas diretrizes enunciadas e cada vez mais esquivava-se das denúncias que lhe são atribuídas.

As críticas aos frágeis critérios de avaliação ambiental e procedimento de enquadramento ambiental para financiamento de projetos do BNDES emergem concomitantemente ao período em que o Banco passa a ter papel mais ativo na economia nos anos 2000. Baseiam-se, sobretudo, no não cumprimento da legislação ambiental, no desrespeito a comunidades indígenas e tradicionais e dos direitos humanos. Dezenas de organizações e movimentos sociais denunciam diversas contradições em projetos financiados pelo Banco. Em 2007, uma coalizão de organizações e movimentos da sociedade civil formou a “Plataforma BNDES”, a fim de estabelecer um diálogo com a diretoria do Banco e levar a mudanças na transparência da instituição⁷.

Alguns casos se tornaram emblemáticos, tamanho as recorrentes denúncias e recusa do Banco em prestar melhores esclarecimentos, dentre eles estão, por exemplo, a violação dos direitos das comunidades indígenas e o desrespeito à legislação ambiental na construção da hidrelétrica de Belo Monte no estado do Pará, a construção de usinas sucroalcooleiras em terras indígenas em Mata Grosso e a violação de direitos trabalhistas na construção das usinas hidrelétricas de Girau e Santo Antônio⁸ e expansão da pecuária em terras indígenas ou em áreas de preservação ambiental, especialmente nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Como apontam Cardoso, Pietricovsky e Beghin (2015), o BNDES é responsável pelo enquadramento e avaliação dos projetos, inclusive do risco ambiental, antes de apresentá-los publicamente para os leilões, onde as condições de financiamento serão postas. O que levaria o próprio Banco a não ter interesse em estabelecer uma política ambiental suficientemente rigorosa para barrar projetos com elevados impactos territoriais que poderiam desestimular

⁷ Os avanços da “Plataforma BNDES” foram tímidos até o momento, entretanto vale destacar que as pressões deste movimento levaram à criação do Portal BNDES Transparente, onde se pode encontrar informações sobre a carteira de projetos do banco, informações sobre os empreendedores e dos empréstimos concedidos.

⁸ No caso dessas 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. Além disso, segundo a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Estado de Rondônia-SRTE/RO, ocorreram seis mortes em acidentes de trabalho nas obras das duas usinas.

possíveis investidores. Para os autores, esta é uma das explicações para que sejam adotadas práticas formalistas de checagem das licenças ambientais, transferindo assim, suas responsabilidades para os órgãos ambientais.

Entretanto, é importante destacar que os licenciamentos ambientais de grandes obras no Brasil veem sendo sistematicamente criticados, em especial aquelas obras relacionadas à infraestrutura e mineração. A seguir, são enumeradas as principais inconsistências encontradas nesse processo:

São muitas as fragilidades já documentadas: i) fragilidade e inconsistência dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), que geram licenças e condicionantes precárias, ii) decisão política de emissão de licenças ambientais a 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 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. (CARDOSO; PIETRICOVSKY; BEGHIN, 2015, p. 149)

De acordo com o Instituto Conectas (2016), a avaliação dos projetos no BNDES ocorre, principalmente, por uma série de documentos elaborados pela própria empresa interessada no financiamento. Através do preenchimento de um questionário, a empresa deve esclarecer suas práticas em relação a três critérios: gestão e aspectos sociais da empresa, aspectos sociais vinculados ao âmbito externo de atuação da empresa e os impactos sociais do projeto econômico. Tendo essas informações, o Banco realiza a avaliação dos aspectos sociais e ambientais do beneficiário, denominado de “Classificação da Categoria Ambiental” do empreendimento.

Há três classificações para o projeto: na primeira, a classificação A, o projeto é visto 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. O instituto ressalta, ainda, que, além da própria fragilidade deste sistema, nenhum projeto pode ser efetivamente negado devido a essas condicionantes ambientais, e, ainda, que todos esses documentos produzidos nessas etapas não são tornados públicos.

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” visto na primeira sessão. Os autores explicam que a carteira de projetos nos anos 2000, por exemplo, era constituída, 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 BNDES não é um reflexo somente da falta de sensibilidade da sua burocracia altamente tecnificada, 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; BEGHIN, 2011, 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 BNDES, 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 impacto⁹. 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 BNDES

⁹ Foram criadas as linhas de crédito especiais para projetos ambientais, recuperação florestal e eficiência energética.

passou a disponibilizar crédito específico para investimentos sociais no entorno do projeto. A seguir serão realizadas algumas considerações sobre essa iniciativa.

A POLÍTICA DE ATUAÇÃO NO ENTORNO DOS PROJETOS DO BNDES

Criada entre os anos de 2009 e 2010, e partindo da ideia de existência de uma área de entorno, onde há influência direta e indireta dos projetos financiados, ela é fruto de um trabalho integrado de várias áreas do Banco. Possibilita que até 0,5 % do valor estimado para a obra seja revertido em investimentos sociais na área de entorno do projeto. A sua atuação é muito abrangente e refere-se às demais áreas e regiões que recebem investimentos das operações com maior potencial de impacto regional.

Devido a essa abrangência, a política 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, de 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, apenas, a 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 que, em muitos casos, as condicionantes ambientais estabelecidas pelos órgãos licenciadores são incluídas nos 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. Este Banco estatal é considerado por Vainer (2013) como um dos pilares centrais dos processos de acumulação capitalista e de configuração territorial por que passa atualmente o país. Trata-se, então, de uma instituição emblemática para entender como e quais projetos de governo foram postos em prática.

Ao mesmo tempo em que sua criação atendia a um momento onde a economia brasileira parecia se voltar para a modernização pautada na industrialização, sua estrutura institucional foi combinada enquanto centro técnico, mas que, ao mesmo tempo, atendia às relações corporativistas e clientelistas da política brasileira. A nomeação de diretores e demais cargos mais altos pelo executivo perpassa até os dias de hoje, por exemplo.

Este pequeno ensaio revela que o Banco desempenhou papel fundamental, através de seus programas de financiamento e como insulamento do conhecimento técnico da economia brasileira para atender às diversas fases da inserção de nossa economia no capitalismo financeirizado. Os processos de neoliberalização têm se arraigado em várias escalas espaciais e se estendem pela economia mundial desde a década de 1980, quando, no Brasil, o BNDES

formulou políticas de abertura econômica, coordenou fundos, incentivou a capitalização de empresas brasileira e participou efetivamente do processo de privatização.

Esse processo consolidou o BNDES com uma série de funções na economia brasileira. A primeira é a correção de falhas de mercado, como o oferecimento de taxas subsidiadas para fazer frente às altas taxas de juros para financiamento de longo prazo pelo setor bancário privado e às imperfeições do mercado de capitais brasileiros. A segunda é a modernização da economia, com a criação de novas vantagens comparativas através de políticas verticais. E a terceira é sua atuação anticíclica, isto é, o BNDES tem sido utilizado pelo Governo Federal como um instrumento para a manutenção dos níveis de investimento em um cenário econômico internacional adverso.

A partir dos anos 2000, o Banco passou a atuar diretamente na consolidação dos grandes grupos nacionais com fins de proteger e ampliar a economia nacional, inclusive com a expansão da atuação dessas empresas no exterior. A justificativa dos governos petistas era de que o país deveria contar com competidores internacionais em setores considerados mais “promissores”, como o ramo alimentício, infraestrutura e insumos básicos. A política dos campeões nacionais revela, na verdade, uma associação política entre Estado e alguns segmentos da classe dominante, principalmente a burguesia interna.

Se, por um lado, alguns autores apontam esse período como uma ruptura ao modelo neoliberal da década de 1980-1990, onde o crescimento econômico, os programas sociais e a liderança regional do país levariam a um novo período desenvolvimentista, observa-se que as mudanças na inserção brasileira no capitalismo mundial foram extremamente limitadas, consolidando o país como produtor de produtos primários, matérias primas e atividades que demandam a utilização de muitos recursos naturais como a mineração, produção de celulose e commodities, por exemplo.

Ao mesmo passo que cresce a intervenção do BNDES na economia, a sua recente política ambiental 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 ambientais. A não utilização de critérios rígidos e claros sobre os projetos, assim como a transferência da responsabilidade para os órgãos ambientais, contribui 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 de contribuir para que o licenciamento ambiental dos grandes projetos fosse conduzido de maneira mais eficaz.

REFERÊNCIAS

BRENER, N; PECK, J; THEODORE, N. **Após a Neoliberalização?** Cadernos Metropolis, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 115-39- jan/jun 2012.

BUGIATO, C. **O papel do BNDES no financiamento dos negócios da burguesia interna brasileira.** 37º Encontro Anual da ANPOCS. Anais, 2013.

BORGES, C. **Desenvolvimento para as pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos.** Conectas, 2014.

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.

CARDOSO, A. **A Política de Atuação no Entorno de Projetos do BNDES: no entorno dos problemas e das soluções.** In *Política Socioambiental do BNDES: Presente e Futuro*. Brasília. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015. P. 151- 175.

GUDYNAS, E. **El Nuevo Extractivismo Progresista em America del Sur: Tesis Sobre Um Viejo Problema Bajo Nuevas Expresiones.** In *Colonialismo del Siglo XXI: Negocios extractivos y defensa del território em América Latina*. Varios Autores. Icaria Editorial, Barcelona, junho de 2011. P. 75- 92

HIRT, C. **A territorialidade do capitalismo brasileiro: um olhar a partir do BNDES.** *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/4361>

HIRT, C. **Implicações Territoriais dos Projetos Financiados pelo BNDES: De que Desenvolvimento Estamos Falando?** *Anais. XVI Encontro Nacional de Geógrafos*. Porto Alegre, 2010. Disponível em:

www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=4233

FILGUEIRAS, L. **A Natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização**. In: Castro, Ines. *Novas Interpretações desenvolvimentistas*. E-Papers. Rio de Janeiro, 2013. P. 371- 451

PAULANI, L. **Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro**. *Estudos Avançados*, v. 27. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. P. 237- 261.

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>

Abstract

The Brazilian development policy wins again the importance of the state as a central actor in the 2000s. If during the 1980s has been the hegemony of the free market policy, the current period is marked by placing the country at the international level ahead of new internal political-institutional arrangements. To meet these new arrangements some public institutions emerges and promoting sectors considered strategic for the country. Also this sectors can bring great social and environmental consequences, such as agribusiness, mining, oil extraction and infrastructure. The Brazilian Development Bank (BNDES) has established itself as one of the most important instruments of that period. And while growing the denunciation of human rights violations and environmental impacts on projects financed by the Bank, the institution also happens to clearly evoke the environmental issues at different scales. This paper aims to make some considerations about the Bank's role in the insertion of the Brazilian economy in the international capitalism and reflect on the growing problem involving environmental policy and environment of large projects.

Keywords: Development. Environment. BNDES. Environmental conflicts.