

O BNDES e sua política socioambiental

Uma crítica sob a perspectiva da sociedade civil organizada

ONG Repórter Brasil
www.reporterbrasil.org.br
Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis
www.agrocombustiveis.org.br
Fevereiro de 2011



Fotos: Arquivo BNDES e Verena Glass/Repórter Brasil

Sumário

- Introdução	2
- Critérios socioambientais em instituições financeiras	3
- O BNDES e seus critérios socioambientais.....	5
- Megaempreendimentos financiados pelo BNDES e seus impactos socioambientais.....	9
- Empreendimentos do setor sucroalcooleiro financiados pelo BNDES.....	17
- Recomendações.....	24

Introdução

Maior instituição de fomento da América Latina e uma das maiores do mundo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) vem registrando seguidos recordes de desembolso nos últimos anos, beneficiando principalmente indústrias, projetos agropecuários e obras de infra-estrutura em setores considerados prioritários pelo governo federal. Em 2010, o banco liberou R\$ 168,4 bilhões, um aumento de 23% em relação ao ano anterior. Descontada a operação de capitalização da Petrobras, no valor de R\$ 24,7 bilhões – um negócio pontual e que puxa os números para cima –, a alta é de 5% sobre 2009. Mesmo assim, o BNDES movimentou no ano passado quase três vezes mais do que negociava quatro anos atrás. A pujança que é vista em seu desempenho financeiro, porém, não se repete na área de sustentabilidade do banco. Em que pese a criação de um departamento socioambiental para avaliar projetos a serem financiados, as políticas de salvaguardas ainda carecem de transparência e foco. Uma primeira iniciativa de incluir na avaliação de empreendimentos um escopo mais minucioso de critérios envolveu, a partir de 2009, o setor da pecuária, para o qual o banco desenvolveu uma política específica que inclui a análise da cadeia produtiva dos frigoríficos – ou seja, a gestão socioambiental do tomador de crédito também deve se responsabilizar por seu fornecedor de gado. Entretanto, o mesmo não ocorre em outros setores de grande potencial de geração de impactos, como o sucroalcooleiro, em que a ocorrência de graves violações trabalhistas e a ocupação indevida de terras indígenas ainda não têm tido respostas satisfatórias. Pouca atenção também é dada ao deslocamento de atividades agrícolas causado pela expansão da cana, a exemplo da pressão sobre grãos e pecuária no centro-sul e da migração deles para fronteiras agrícolas¹. O presente trabalho do *Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis da Repórter Brasil* analisa a política socioambiental do BNDES e sua confrontação com projetos polêmicos por ele financiados. Através da análise de informações e dados do próprio banco e entrevistas com membros dos ministérios públicos, de organizações não-governamentais e movimentos sociais, conclui-se que o banco, de modo geral, não adota salvaguardas que de fato evitem o repasse de recursos para projetos de grande impacto. A prática de adotar um mero *check-list* da legislação ambiental e trabalhista como política de avaliação socioambiental, dominante nas operações do BNDES, coloca a instituição de graus abaixo até de bancos privados nacionais no que diz respeito ao nível de evolução da política socioambiental. Se, por um lado, é preciso reconhecer que o banco possui iniciativas pró-ativas nessa linha, como sua política específica para o setor pecuário, políticas para combate ao trabalho escravo, para o incentivo a projetos de redução de emissões de gases do efeito estufa e o Fundo Amazônia, por outro não faltam evidências de que tudo isso é insuficiente frente à atuação da instituição como um todo. Faltam transparência na divulgação de informações sobre os empreendimentos financiados e amplo diálogo com a sociedade civil, com ONGs, movimentos sociais e comunidades locais. Sinal disso, durante a própria realização dessa pesquisa, a *Repórter Brasil* solicitou uma série de informações ao BNDES, que optou por não se manifestar.

¹ “Macro effects in Brazil - The impacts of agroenergy crops in four areas of the country” – NGOs Repórter Brasil, 4 Cantos do Mundo, Ecoa e Mater Natura, 2009. (publicado apenas em inglês).

Critérios socioambientais em instituições financeiras

Longe de ser um tema recente, a adoção de critérios socioambientais para investimentos ganhou projeção já no século 19. De acordo com a historiografia sobre *Socially Responsible Investment (SRI)*², os *quakers* da Sociedade Religiosa de Amigos foram os primeiros a vincularem ideais religiosos e investimentos financeiros, quando proibiram seus membros nos EUA de investir em negócios relacionados ao tráfico de escravos. Outras ordens religiosas desenvolveram estes princípios nos anos seguintes, precedendo os grandes movimentos pela universalização de direitos no século 20³.

Mais recentemente, a pressão regulatória sobre o mundo das finanças ganhou força quando o Congresso dos EUA aprovou o *Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act (Cercla)*, em 1980. O Superfundo – como ficou conhecido – é alimentado por uma taxa paga pelas indústrias química e petrolífera, e confere responsabilidade sobre eventuais contaminações aos proprietários das áreas atingidas e seus financiadores. Com isso, bancos de investimento foram obrigados a se preocupar mais com o destino de seus recursos. Em 1989, foi a vez de a Comissão Européia pressionar o setor bancário, através da Diretiva para a Responsabilização Civil por Prejuízos causados por Resíduos.

Além dos governos, instituições multilaterais têm sido um dos principais vetores de pressão por mudança no comportamento de conglomerados financeiros. As quatro centenas de convenções e recomendações lançadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde sua fundação, em 1919, ainda que não tenham de ser obrigatoriamente adotadas por países ou empresas, servem de guia para legislações nacionais e acordos setoriais privados⁴. No Brasil, por exemplo, a OIT é uma das gestoras do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, pelo qual centenas de empresas, entre elas companhias financeiras, comprometem-se a excluir de suas cadeias produtivas aqueles envolvidos com a escravidão contemporânea.

Também vinculado à ONU, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma ou Unep, na sigla em inglês) mantém projetos relacionados a bancos e sustentabilidade. Ainda em 1992, a organização lançou a *Unep Financial Institutions Initiative*, com o objetivo de envolver instituições financeiras no debate ambiental. No

² Fung, Hung-gay; Law, Sheryl A.; Yau, Jot. *Socially Responsible Investment* e Sparkes, Russell. *Socially Responsible Investment: A Global Revolution*. Chichester, West Sussex, Inglaterra, 2003

³ Já no século 20, outros círculos religiosos, como a Igreja Metodista do Reino Unido, proibiram seus fiéis de aplicarem em empresas de bebidas alcoólicas, fumo e apostas. Em 1960, um decreto do Parlamento britânico criou o Conselho Central Financeiro da Igreja Metodista, para gerir os investimentos do grupo segundo princípios cristãos. Logo os critérios para investimento de instituições públicas e privadas passaram a considerar fundamentos além dos religiosos. O processo histórico de fortalecimento da sociedade civil, com a eclosão do movimento internacional dos trabalhadores, da luta pelos direitos humanos, do feminismo e do ambientalismo elevou a pressão sobre os investidores e suas responsabilidades

⁴ Hopkins, Michael. *Corporate social responsibility: an issues paper*. Working paper 27. Genebra, OIT, maio de 2004.

mesmo ano, com o apoio de cinco grandes corporações⁵, divulgou a Declaração dos Bancos para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, pela qual se comprometiam a fortalecer seus departamentos de análise de risco socioambiental e de exigir dos tomadores de empréstimo respeito às legislações ambientais nacionais e internacional.

Outra referência é o *International Financial Corporation* (IFC), braço do Banco Mundial para financiamento do setor privado. Data de 1998 a política sustentabilidade da instituição, que incentiva projetos produtivos a ampliarem suas performances socioambientais. Em 2002, ao lado o banco holandês ABN Amro, o IFC iniciou a articulação internacional para o lançamento, no ano seguinte, dos Princípios do Equador, pelos quais instituições financeiras signatárias devem realizar avaliação socioambiental dos projetos financiados a partir de US\$ 10 milhões. Grandes grupos brasileiros, como o Banco do Brasil, Itaú e Bradesco, são signatários dos Princípios do Equador. O BNDES optou por não os assinar.

Em junho de 2009, o IFC passou pelo constrangimento de ter de suspender contrato de financiamento de R\$ 90 milhões com o frigorífico Bertin – incorporado pelo JBS no mesmo ano. Dois terços do valor já haviam sido liberados. O cancelamento ocorreu após ações civis públicas e notificações do Ministério Público Federal do Pará, bem como a publicação do relatório “A farra do boi na Amazônia”, pelo Greenpeace, que denunciou que o empréstimo havia financiado empreendimentos que ampliaram o desmatamento no sul do Pará. Além disso, o Bertin era acusado de comprar gado de fazendas localizadas dentro da terra indígena Apyterewa, também no Pará. Os critérios socioambientais para concessão de empréstimo do IFC passam atualmente por um processo de revisão. Os novos parâmetros, a serem lançados ainda em 2011, devem trazer itens como emissão de gases do efeito estufa e impactos nas cadeias produtivas, ainda parcialmente desconsiderados.

Estratégias de ação

Entre 2008 e 2009, o Fórum sobre Investimentos Sociais (www.socialinvest.org), uma associação de pesquisa baseada em Washington, apresentou cerca de 300 resoluções em assembleias anuais de empresas nas quais tratava de temas sociais e ambientais, como igualdade de gênero nas contratações e combate às mudanças climáticas. Em 2008, últimos dados disponíveis, 21 grandes empresas norte-americanas aprovaram resoluções aliando considerações sobre mudanças climáticas a seus programas de investimentos. De acordo com o Fórum, US\$ 3,07 trilhões foram investidos em 2010 segundo critérios de SRI nos EUA, um aumento de 380% em relação a 1995, quando a entidade começou seu trabalho de monitoramento.

Esses números indicam a evolução do enfoque socioambiental adotado pelas empresas nas últimas décadas⁶ – ainda que os resultados práticos disso sejam matéria de

⁵ NatWest Bank, Deutsche Bank, Royal Bank of Canada, Hong Kong & Shanghai Banking Corporation e Westpac Banking Corporation.

⁶ Moreira, Maria Suely. Estratégia e implantação do sistema de gestão ambiental: Modelo ISSO 14000. 2ª ed. Belo Horizonte: Desenvolvimento Gerencial, 2001, in Ashley, Patrícia Almeida. Ética e Responsabilidade Social nos Negócios. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

controvérsia. Até os anos setenta, a visão hegemônica nos círculos corporativos era caracterizada pela alienação àquelas preocupações, avaliando-se que prejuízos ambientais deveriam ser assumidos pela sociedade em favor do desenvolvimento econômico. Entre as décadas de setenta e oitenta, governos passaram a estruturar seus departamentos voltados ao meio ambiente, criando exigências legais para as empresas. Nessa fase de gestão ambiental passiva, as empresas passaram a criar seus departamentos ambientais, a fim de responder às exigências legais para implantação de projetos e execução de atividades.

Após os anos noventa, diversas companhias passaram a adotar a chamada gestão ambiental proativa. Nessa nova fase, questões ambientais passaram a ser discutidas pelos altos escalões administrativos e vistas como diferencial competitivo e fator de melhoria organizacional. Obviamente não são raros os casos em que a “sustentabilidade corporativa” não passa de mero *green-washing*, mas é preciso reconhecer que o crescimento do debate no setor empresarial é um avanço importante. Por outro lado, também é necessário ressaltar que em países emergentes, como o Brasil, a priorização do desenvolvimento econômico ainda faz empresas e governos colocarem o tema ambiental em segundo plano, revelando um atraso paradigmático de pelo menos quarenta anos.

O **BNDES** e seus critérios socioambientais

As políticas socioambientais dos bancos brasileiros se baseiam em duas premissas distintas: as legislações do país – como a ambiental e trabalhista –, e acordos setoriais voluntários – como os Princípios do Equador. No ordenamento jurídico brasileiro, existem dispositivos legais que obrigam as instituições bancárias a se preocuparem com aspectos ambientais em suas operações de crédito⁷, como a lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, e a Lei de Crimes Ambientais, de 1998⁸.

Além desses aspectos da legislação, instituições financeiras brasileiras têm adotado iniciativas voluntárias de responsabilidade socioambiental, como os Princípios do Equador e as iniciativas do Pnuma, já citados. Outro instrumento é o Protocolo Verde,

⁷ Tosini, Maria de Fátima Cavalcante; Ventura, Elvira Cruvinel Ferreira; e Cuoco, Luciana Graziela Araújo. Políticas de Responsabilidade Socioambiental nos Bancos: indutoras do desenvolvimento sustentável? in Revista da Procuradoria-geral do Banco Central, vol. 2, nº 2, dezembro de 2008.

⁸ Alguns marcos da legislação são: i) Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente; ii) Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, disciplinadora da ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa do ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; iii) Constituição Federal, que dedica capítulo próprio para o meio ambiente, e influência desta sobre constituições estaduais e leis orgânicas, com preocupações ecológicas; iv) Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, chamada Lei de Crimes Ambientais, que dispõe sobre sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas lesivas ao meio ambiente; v) A Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, trata do uso de técnicas de engenharia genética e da liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, e prevê em seu art. 2º, § 4º a co-responsabilidade dos bancos em casos de financiamento dos projetos de biotecnologia.

que vincula a concessão de empréstimos com taxas e prazos melhores à adoção de critérios socioambientais. O Protocolo, criado após a formação de um grupo de trabalho pelo governo federal em 1995, é hoje assinado pela maioria dos grandes bancos públicos e privados brasileiros.



*Cana no Mato Grosso do Sul em área indígena invadida por fazenda
(Foto: Verena Glass/Repórter Brasil)*

Entre os principais dispositivos voluntários sobre critérios socioambientais, o BNDES apenas não é signatário dos Princípios do Equador. O banco assimilou⁹ o conceito de proteção ambiental em seus estatutos e desde a década de setenta exige Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de projetos. Além disso, participou do setor de assuntos financeiros da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), foi signatário da *Unep Financial Institutions Initiative*, assinou o Protocolo Verde e divulgou sua Política Ambiental em 1999, sinalizando que o risco de crédito é diretamente proporcional ao risco de dano a ser causado por um projeto.

Ao realizar a análise socioambiental para concessão de apoio financeiro, o BNDES afirma observar¹⁰: “as legislações aplicáveis; as normas setoriais específicas; a política de responsabilidade social e ambiental do beneficiário; a regularidade ambiental; o risco ambiental do empreendimento; práticas socioambientais que elevem o patamar de competitividade das organizações e dos setores econômicos e contribuam para a

⁹ Ashley, Patrícia Almeida (org). *Ética e Responsabilidade Social nos Negócios*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

¹⁰ Política Socioambiental do BNDES, acessível em www.bndes.gov.br

melhoria de indicadores sociais e ambientais não só dos empreendimentos, mas também do país”.

Depois dessa análise, o banco pode tomar outras medidas, como: realizar estudos complementares; recomendar a reformulação do projeto; ofertar recursos para reforço das medidas mitigadoras; estimular a realização de investimentos sociais e ambientais voltados para o âmbito interno (funcionários e cadeia de fornecedores) e externo (desenvolvimento local, sociedade e meio ambiente) dos beneficiários; não conceder o apoio financeiro em face da não conformidade ou do risco social e ambiental. No caso de operações indiretas automáticas, realizadas por meio de instituições financeiras credenciadas, o banco incumbe os agentes financeiros a verificar a regularidade social e ambiental do cliente e do empreendimento apoiado.

Além dessas regras gerais que atingem todos os setores a serem financiados pelo BNDES, o banco criou regras específicas para o ramo da pecuária, frequentemente acusado de violações socioambientais, como desmatamento e trabalho escravo. A instituição é o principal investidor do setor frigorífico brasileiro, aplicando nas companhias cerca de R\$ 10 bilhões entre 2008 e 2010¹¹. Para conseguir recursos, as empresas frigoríficas e de abate de animais precisam comprovar que seus fornecedores não estejam incluídos na lista suja do trabalho escravo, não sejam condenados por invasão de terras indígenas, por discriminação ou por trabalho infantil, e não ocupem áreas embargadas pelo Ibama.



Área de pecuária com desmatamento (foto: Verena Glass)

¹¹ “Financiamentos Públicos e Mudança do Clima - Análise das Estratégias e Práticas de Bancos Públicos e Fundos Constitucionais Brasileiros na Gestão da Mudança do Clima”, Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas, 2010, página 20.

Em outubro de 2010, Ministério Público do Trabalho (MPT) e BNDES assinaram um Termo de Cooperação Técnica, após um ano de negociações. O objetivo do termo é o de garantir condicionalidades sócio-trabalhistas nos contratos de cooperação financeira do banco. Segundo o MPT, trata-se da busca pela garantia de que o BNDES somente financie empreendimentos que comprovadamente haja ausência de casos de trabalho infantil, de trabalho escravo e de discriminação. A existência de tais situações é afirmada a partir de decisão da Justiça ou de decisão administrativa das quais não caiba mais recurso. Nesses casos, o banco não pode iniciar um financiamento, ou deve encerrar previamente caso o problema seja identificado posteriormente ao início da concessão de crédito.

Focos de ação

O estudo “Financiamentos Públicos e Mudança do Clima - Análise das Estratégias e Práticas de Bancos Públicos e Fundos Constitucionais Brasileiros na Gestão da Mudança do Clima”¹², lançado pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas em 2010, realizou um levantamento sobre as últimas medidas tomadas pelos bancos no ramo socioambiental. A pesquisa aponta que o BNDES fortaleceu sua atuação no setor ambiental a partir de 2009, quando criou uma Área de Meio Ambiente que se reporta diretamente à sua diretoria. Com status de superintendência – acima da antiga gerência, que estava focada em assistência técnica – os executivos têm a função de analisar atividades operacionais, de crédito e investimento. A nova área tem ainda a missão de construção de conhecimento institucional sobre o tema do meio ambiente.

“No que se refere a produtos específicos para energias renováveis, o BNDES possui em seu portfólio projetos de energia eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) e oferece condições de crédito comparativamente mais vantajosas para as fontes energéticas renováveis em relação a projetos de alto potencial de emissões, como termoeletricas a carvão. Adicionalmente, foi criado um departamento de bicombustíveis no mesmo nível hierárquico dos departamentos de hidrelétrica e indústria automotiva, sinalizando a importância do tema para a instituição. Até julho de 2010, o banco aprovou R\$ 5,6 bilhões em recursos para projetos nesses segmentos, em comparação com os R\$ 13,98 bilhões aprovados em 2009”, relata o estudo da Fundação Getúlio Vargas.

O BNDES é ainda gestor do Fundo Amazônia, um mecanismo criado pelo decreto 6527/2008 da União para captar doações para investimentos não reembolsáveis destinados a: prevenção e combate ao desmatamento, promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no bioma amazônico e investimento em novas tecnologias de monitoramento (em todos os biomas brasileiros). As iniciativas para a aplicação dos recursos são categorizadas como: atividades produtivas sustentáveis, conservação e proteção de Unidades de Conservação, desenvolvimento científico e tecnológico, modernização e eficiência institucional.

¹² Acessível em <http://intranet.gvces.com.br/cms/arquivos/pnumagvces.pdf>

Apesar de reconhecer que os temas da sustentabilidade e em especial das mudanças climáticas ganharam corpo dentro da estratégia interna do BNDES e de outros bancos públicos analisados no estudo, a Fundação Getúlio Vargas afirma que “os produtos desenhados especificamente são desenvolvidos por níveis intermediários de gestão com foco em ações de curto prazo, o que resulta em baixa representatividade tanto do ponto de vista de alocação quanto de demanda”.

Organizações da sociedade civil também têm realçado as contradições intrínsecas à própria estratégia de investimentos do banco: ao mesmo tempo em que financia obras de infra-estrutura com altíssimo impacto social e ambiental na Amazônia, o banco gere o Fundo Amazônia para combater o desmatamento. Não está claro como o banco trata ainda os impactos indiretos em projetos agrícolas. Ao financiar usinas sucroalcooleiras, o BNDES incentiva a expansão de canaviais, o que desloca outras culturas agropecuárias para regiões de fronteira agrícola – em geral, áreas de grandes passivos socioambientais.

Megaempreendimentos financiados pelo BNDES e impactos socioambientais



Depois do financiamento de mais de R\$ 1 bilhão do BNDES a Belo Monte, indígenas e ribeirinhos fazem protesto em Brasília (Foto: Verena Glass/Repórter Brasil)

Megausinas hidrelétricas nos rios Xingu e Madeira, projetos de fábricas de celulose em regiões de comunidades tradicionais, frigoríficos que multiplicam cabeças de gado por sobre a floresta Amazônica, plantio de cana em áreas indígenas. Um olhar cuidadoso sobre os financiamentos concedidos pelo BNDES a diversos empreendimentos demonstra os riscos e impactos consideráveis envolvidos em tais operações. E revelam que, por trás de tais iniciativas e recursos empenhados pelo banco, uma série de impactos trabalhistas, sociais, ambientais e fundiários se avolumam na conta do passivo que envolve as empresas financiadas pelo BNDES e, portanto, na conta do próprio banco. Por um lado, tais impactos explicitam a importância do banco melhorar suas práticas, governança, transparência e critérios de financiamento. Ao mesmo tempo, trazem à tona a necessidade de as demais instituições – bem como a sociedade em geral – se estruturarem para poder cobrar, responsabilizar e dialogar com o banco no sentido de construir tais melhorias.

Em artigo na *Folha de S. Paulo*, Roberto Smeraldi, da ONG Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, analisava que “a sociedade diz ao banco o que não fazer; já lobistas internos ou externos ao governo mostram o que fazer”. Para ele, o BNDES precisaria de orientação para “atender a interesses difusos” e para “priorizar cadeias críticas para o desenvolvimento”, além de “soluções para segmentos de inovação competitiva, cobrança para transparência e avaliações estratégicas, inclusive nos critérios socioambientais”¹³.

A cobrança por mais diálogo, transparência e critérios levou também à criação da chamada Plataforma BNDES, articulação composta por diversas entidades e movimentos sociais. A iniciativa tem como um de seus objetivos principais incidir sobre o banco a fim de fortalecer seu caráter público e de desenvolvimento social – para além do econômico que também figura em seu nome. Para Gabriel Strautman, da coordenação da Plataforma, as “informações que o BNDES presta à sociedade são totalmente insuficientes. Estamos cobrando o banco por mais transparência”. Transparência, aliás, que não se fez presente na relação do banco com a *Repórter Brasil*, como demonstra a negativa do BNDES à realização de entrevista e fornecimento de outras informações para a elaboração deste estudo.

Segundo Strautman, a nova política ambiental do BNDES possui um programa específico de estímulo à eficiência energética – o que certamente é uma inovação positiva – além de contar com outros setores inseridos nessa nova política ambiental desde o início de 2010. “Mas não fala nada sobre o setor sucroalcooleiro ou biodiesel”, destaca ele, ressaltando que os dois setores hoje geram uma série de impactos, carecendo de critérios mais rigorosos na liberação de financiamento. No documento intitulado “Diagnósticos e propostas para reorientar o principal instrumento público de desenvolvimento do Brasil”, a articulação apresenta uma série de perspectivas que permitiriam ao BNDES melhorar suas práticas¹⁴. Em parte, o banco tem se esforçado para demonstrar que está trabalhando para garantir mudanças em suas políticas. As alterações, contudo, parecem acontecer em ritmo bastante distinto ao do crescimento vertiginoso verificado na carteira de financiamentos do BNDES.

¹³ Roberto Smeraldi: “Sociedade, subsídio e BNDES”:
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3101201107.htm>

¹⁴ Para conhecer o documento, acesse: http://www.plataformabndes.org.br/documento_plataforma.pdf

Hidrelétricas na Amazônia

As usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira, em Rondônia, foram alvos de pesados questionamentos quanto à sua viabilidade econômica e ambiental desde o início dos processos de licenciamento. Apesar disso, o BNDES destinou um total de R\$ 13,3 bilhões para os empreendimentos¹⁵. Enquanto as obras vão acumulando impactos, questionamentos e processos, Rondônia vai experimentando transformações importantes, com um evidente inchaço da capital Porto Velho, sobretudo nas áreas de periferia.



*Desastre ecológico: em dezembro de 2008, a construção da barragem de Santo Antônio, no rio Madeira, causou a morte de 11 toneladas de peixes, segundo o Ibama
(Foto: Divulgação Globo Amazônia)*

Ônibus chegam de todas as regiões do país carregados de trabalhadores, iludidos pela promessa dos aliciadores (os “gatos”) que contratam Brasil afora para as obras – ou somente com a promessa de um possível trabalho. A ilusão, a decepção e as dificuldades são enormes, conforme relata a *Repórter Brasil* em reportagem¹⁶ intitulada “Aliciamento associado à obra do Madeira ilude migrantes”. As violações aos direitos dos trabalhadores, comunidades que vivem na região, indígenas e outros grupos sociais¹⁷, denunciadas inicialmente por estudos como o apresentado no Relatório

¹⁵ “Desembolsos do BNDES crescem 568% na década”:

<http://economia.ig.com.br/desembolsos+do+bnDES+crescem+568+na+decada/n1237970078829.html>

¹⁶ “Aliciamento associado à obra no Rio Madeira ilude migrantes”, de Bianca Pyl:

<http://www.reporterbrasil.com.br/exibe.php?id=1818>

¹⁷ A Crítica - Prostituição ‘explode’ na maior vitrine do PAC,

http://acritica.uol.com.br/especiais/Prostitutas_da_Amazonia-Rondonia-PAC-Jirau-Santo_Antônio-Strip_tease_0_301169948.html; Arquimedes Online - USINAS DO MADEIRA: Prostituição e pedofilia em Rondônia repetem Itaipu 40 anos depois,

<http://www.arquimedesonline.com.br/textos.asp?codigo=19020>; MPF - Órgãos afirmam que até agora as ações têm sido insuficientes para aplacar o impacto causado pelo empreendimento -

http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_direitos-do-cidadao/usina-de-jirau-mps-recomendam-aco-es-efetivas-no-distrito-de-jaci-parana

Direitos Humanos no Brasil 2010¹⁸, não deixaram de acontecer ao longo de 2010, e vem atingindo de forma recorrente os empregados das obras¹⁹. Não somente com violações trabalhistas mais corriqueiras, que por si já poderiam motivar questionamentos do BNDES às empresas financiadas para a construção das usinas. Pior, até mesmo casos de trabalho escravo foram verificados nas obras envolvendo as usinas do rio Madeira²⁰.

A reportagem a respeito do aliciamento de trabalhadores relata que “os problemas na área de segurança ocasionaram até mortes nos canteiros das duas obras. Em julho deste ano [2010], um trabalhador teve parte do corpo preso às engrenagens da máquina alimentadora da correia de uma britadeira em Jirau e outro empregado morreu eletrocutado, em maio deste ano. Na obra de Santo Antônio, o problema foi a queda de um equipamento que lança concreto, conhecido como autobomba, em que um trabalhador morreu e outros três ficaram feridos, no dia 15 de julho deste ano”.

Os acidentes levaram à interdição de parte do canteiro de obras de Santo Antônio, motivada por ação do Ministério Público do Trabalho (MPT) em Rondônia. Desde o início das obras, a fiscalização da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Rondônia (SRTE/RO) do Ministério do Trabalho e Emprego expediu mais de 250 autos de infração no canteiro da usina. Com isso, o MPT apresentou mais de 100 pedidos para alterações nas obras, segundo a assessoria de imprensa do órgão. Na decisão liminar em resposta à ação movida pelo MPT, a Justiça Federal atendeu em parte à demanda apresentada, mas o julgamento do mérito ainda não tem data para ocorrer. As empresas têm buscado atender a itens da liminar, sendo que o MPT pretende em breve verificar quais foram atendidos, quais não foram etc.

Quanto a Jirau, em 28 de fevereiro de 2009 o BNDES aprovou um crédito de R\$ 7,2 bilhões para a usina, tendo desembolsado R\$ 3,6 bilhões em 29 de junho do mesmo ano (os outros R\$ 3,6 bilhões são financiamentos indiretos, repassados a um grupo de bancos – Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco BBI, Unibanco e Banco do Nordeste).

Em outubro de 2010, os ministérios públicos Federal e Estadual de Rondônia impetraram uma ação civil pública contra o Estado de Rondônia, o município de Porto Velho, a União, o Ibama, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Energia Sustentável do Brasil (ESBR, empresa responsável pelas obras), por descumprimento de condicionantes nas áreas de saúde, educação, transporte e segurança. O Ibama também foi instado a vistoriar as localidades de Mutum-Paraná, Nova Mutum e adjacências para verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas na Licença de Instalação²¹.

¹⁸ “Violações aos direitos seguem freqüentes, aponta relatório”:

<http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1831>

¹⁹ “Usinas do Rio Madeira: novos problemas trabalhistas”:

<http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1744>

²⁰ “Trabalho escravo é encontrado em obra ligada à usina do Madeira”:

<http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1664>

²¹ Jirau: MPs movem ação para garantir direitos de moradores de Mutum Paraná -

http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_direitos-do-cidadao/usina-de-jirau-mps-movem-acao-civil-publica-para-garantir-direitos-basicos-de-moradores-de-mutum-parana



População local impactada por Jirau protesta contra o não cumprimento de condicionantes, em julho de 2009 (foto: Rondoniaovivo)

Não consta que, apesar da ocorrência de libertação de trabalhadores escravos nas usinas, do não cumprimento de condicionantes, da existência de ações civis públicas contra o licenciamento ambiental de Jirau, da multa de R\$ 475 mil por desmatamento ilegal aplicado ao empreendimento no início de 2009, e das denúncias de caos social – aumento da violência, do uso de drogas, prostituição infantil, caos na saúde etc²² – o BNDES tenha tomado alguma medida no sentido de implementar suas alegadas salvaguardas socioambientais.

Na mesma direção, o projeto do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, no Rio Xingu, Pará, é outro caso emblemático. A começar pelo aspecto jurídico, Belo Monte é objeto de dez ações civis públicas impetradas apenas pelo Ministério Público Federal (há outras ações apresentadas por organizações da sociedade civil). Se ao menos uma for julgada procedente, todo o processo de licenciamento, bem como o leilão da usina, podem ser anulados. A Justiça já concedeu uma série de liminares que reconheceram as pendências jurídicas, ambientais e sociais do projeto, posteriormente derrubadas pelo Tribunal Regional Federal da primeira região. Este fato não exclui, porém, a existência de múltiplos impactos e riscos.

²² A Crítica - Prostituição ‘explode’ na maior vitrine do PAC, http://acritica.uol.com.br/especiais/Prostitutas_da_Amazonia-Rondonia-PAC-Jirau-Santo_Antonio-Strip_tease_0_301169948.html; Arquimedes Online - USINAS DO MADEIRA: Prostituição e pedofilia em Rondônia repetem Itaipu 40 anos depois, <http://www.arquimesonline.com.br/textos.asp?codigo=19020>; MPF - Órgãos afirmam que até agora as ações têm sido insuficientes para aplacar o impacto causado pelo empreendimento - http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_direitos-do-cidadao/usina-de-jirau-mps-recomendam-aco-es-efetivas-no-distrito-de-jaci-parana

Em relação às pendências socioambientais e financeiras de Belo Monte, no dia 22 de março de 2010 o banco recebeu uma notificação extrajudicial²³, assinada por 22 organizações da sociedade civil, que esmiuçou as pendências e os riscos sociais, ambientais, financeiros e jurídicos do projeto – alertando inclusive que “a Licença Prévia 342/2010, concedida pelo Ibama ao empreendimento AHE Belo Monte, tem vícios graves, por haver desconsiderado e contrariado conclusões da equipe técnica do próprio órgão ambiental” – e que responsabiliza o banco por todos os danos ambientais, sociais e econômicos que porventura decorram das obras da usina.

No dia 15 de abril, a diretoria do BNDES anunciou que assumiria o financiamento de 80% das obras, com condições especiais de pagamento de 30 anos. No dia 22 de abril, o banco respondeu aos questionamentos da notificação extrajudicial, afirmando que “o BNDES desconhece as especificidades do empreendimento da UHE Belo Monte” já que o pedido de financiamento não havia sido apresentado formalmente pelos empreendedores. Mas garantiu que, quando o pedido for feito, o banco “analisa o projeto em seus diversos aspectos, incluindo a questão socioambiental e a viabilidade econômico-financeira”²⁴.

A despeito de todas as pendências jurídicas e do não cumprimento das condicionantes indígenas e ambientais do projeto, em 21 de dezembro de 2010 o BNDES concedeu um empréstimo-ponte (linha de curto prazo) de R\$ 1,087 bilhão aos empreendedores de Belo Monte.

Frigoríficos no Pará

O procurador da República Daniel Avelino, do MPF-PA, destaca que, nos últimos anos, o BNDES experimentou um crescimento intenso, o que levou a uma série de alterações no papel do banco. Avelino considera que a atuação do BNDES no Pará, onde os investimentos do banco se concentram no apoio a frigoríficos, mineradoras, siderúrgicas e obras de infra-estrutura (como a usina de Belo Monte), tem sido marcada por “uma ausência de controle do ponto-de-vista ambiental e social”.

O procurador acrescenta que o BNDES exerce praticamente o papel de sócio dos grandes frigoríficos, como JBS e Marfrig, em dadas situações controversas sob a ótica socioambiental e até econômico-administrativa²⁵. “Após muita pressão do MPF e da sociedade civil, os frigoríficos começaram a alterar minimamente seus procedimentos, práticas, etc. Perceberam a importância de não colaborar com problemas em sua cadeia produtiva”, destaca, listando alguns dos problemas centrais verificados na criação de gado no Estado, como desmatamento, trabalho escravo e trabalho infantil.

²³ <http://www.xinguvivo.org.br/2010/10/24/notificacao-extrajudicial-ao-bndes/>

²⁴ No início de janeiro de 2011, foi encaminhado ao BNDES outro documento, elaborado pelas ONGs Amigos da Terra – Amazônia Brasileira e International Rivers, (“Mega-projeto, Mega-riscos: Análise de Riscos para Investidores no Complexo Hidrelétrico Belo Monte”, <http://www.amazonia.org.br/arquivos/374461.pdf>), que analisa os riscos financeiros do projeto. Não houve reação.

²⁵ “MPF vai investigar apoio do BNDES ao JBS”: http://economia.estadao.com.br/noticias/not_54991.htm

De acordo com Avelino, em 2009, quando as pressões sobre o setor se acentuaram, o BNDES, por iniciativa própria, buscou alterar procedimentos em seus financiamentos aos frigoríficos – obrigando o setor a melhorar suas práticas. “Parecia muito positivo”, reconhece. No entanto, cerca de um ano e meio após o surgimento do normativo do BNDES para o setor, não se pode dizer que ele tenha sido inteiramente implementado. Uma auditoria do banco, que deveria analisar os efeitos da nova regulamentação, por exemplo, não foi feita. “Estamos estudando que medidas tomar frente à situação”, explica o procurador, acrescentando que o cenário exige a elaboração de teses jurídicas novas, que tragam inclusive a possibilidade de responsabilizar eventualmente o banco.

Na avaliação de Avelino, o BNDES precisa definir formas de controle ao cumprimento das normas. Além disso, “tem que haver mais transparência, uma forma mais pública de trazer as informações à sociedade, demonstrando as empresas financiadas e quais estão cumprindo os critérios”. Trata-se de demandas não somente da sociedade civil, mas do próprio setor empresarial, que questiona por que uma empresa foi financiada e outra não. No momento, o MPF ainda tem focado sua atuação na busca de esclarecimentos e informações junto ao banco. “Ainda não houve procedimentos mais incisivos por parte do MPF, são fatos relativamente recentes”, explica o procurador. A partir das informações, o MPF deve analisar os procedimentos a adotar junto ao BNDES – levando em conta que a usina de Belo Monte representa uma situação mais urgente, ao passo que a questão dos frigoríficos deve ser trabalhada mais a médio e longo prazos.

Eucalipto e comunidades

Outro setor em que o BNDES atua com forte apoio e participação – inclusive como sócio de algumas empresas – é o da produção de papel e celulose e outras atividades relacionadas à produção de madeira em larga escala. Um setor que coleciona conflitos com comunidades tradicionais, povos indígenas e outros segmentos, sem que isso motive um diálogo mais próximo entre o banco e os atingidos pelos empreendimentos. No Maranhão, Mayron Régis, militante do Fórum Carajás, explica que desde a década de 1980 existe uma relação “intrínseca” do BNDES com o eucalipto na região em que os Estados de MA, PI, TO e PA fazem fronteira. No Baixo Parnaíba, região em que se localizam os municípios maranhenses de Santa Quitéria, Urbano Santos e Anapurus, a disputa pelas terras entre o eucalipto e a soja tem vitimado de maneira crescente as comunidades tradicionais. Os desmatamentos atingem áreas de extrativismo (do pequi, bacuri, babaçu e outros), e os conflitos agrários se multiplicam.

O potencial da região para produção de madeira despertou a cobiça de grandes empresas de setores variados, da celulose à siderurgia, passando pelo carvão e móveis. Vale, Gerdau, Margusa, Suzano e outros grupos de destaque da economia brasileira promoveram então uma corrida às terras da região, marcada por complexas engenharias de compra, repasses, arrendamento, terceirizações e outros mecanismos de uso da terra. Tal processo trouxe marcas de violência e ilegalidades. As denúncias de grilagem das terras são muitas, e recentemente envolvem a Suzano Papel e Celulose²⁶. Se os métodos

²⁶ <http://www.luiscardoso.com.br/politica/suzano-faz-grilagem-no-maranhao-e-falsifica-assinatura-da-governadora-roseana-sarney>

são duvidosos, os objetivos não são modestos. A empresa pretende chegar em 2015 à produção de 7,2 milhões de toneladas anuais de papel e celulose. Do total, 1,3 milhões viriam de uma nova unidade no Sul do Maranhão, e mais 1,3 milhão de uma nova fábrica no Piauí – as duas novas linhas estariam entre as maiores do mundo.

Regis estima que, apenas em Santa Quitéria, 70 mil hectares seriam destinados ao eucalipto. Ele afirma que a sociedade civil local não chegou a procurar o BNDES a fim de explicar os impactos e riscos da investida da Suzano na região por enxergar o banco como “avesso ao diálogo”, algo constatado nos mais de 30 anos de investimentos do BNDES em projetos na região. Por outro lado, diz ele, é necessário reconhecer que “as entidades locais não possuem experiência no contato com instituições financeiras”. Em dezembro de 2010, o banco aprovou R\$ 2,7 bilhões para a nova fábrica da Suzano no Maranhão. No final do mesmo mês, o BNDES possuía 4,38% de participação acionária na empresa. Com o financiamento à unidade no Maranhão, o número pode subir, bem como o poder do banco na empresa²⁷.

No Espírito Santo, o plantio de eucalipto e pinus tem gerado uma série de impactos. E, mais uma vez, o BNDES está no pólo ativo da consolidação de tais empreendimentos. Desde os anos 1960, o impacto mais forte da atividade tem sido a grilagem de terras das comunidades tradicionais, como os indígenas Tupiniquins e Guaranis no município de Aracruz e os quilombolas do Sapê do Norte, em Conceição da Barra e São Mateus. Além dos conflitos fundiários, os atingidos passaram a enfrentar o assoreamento e a morte de diversos cursos d'água. O desmatamento atingiu em cheio as principais riquezas das comunidades. A partir de 2005, os conflitos no Estado envolvendo as empresas de celulose (sobretudo a Aracruz) entram em novo momento, com a determinação por parte da Justiça da devolução de terras indígenas e quilombolas. Em 2007, o Ministério da Justiça determinou a devolução da totalidade das terras aos Tupiniquins e Guarani que a Funai tinha identificado nos anos 1990 como terra tradicional desses povos. No caso das comunidades quilombolas, contudo, a situação não registra avanços equivalentes²⁸.

De acordo com Winnie Overbeek, da Rede Alerta contra o Deserto Verde, os principais financiamentos à Aracruz no Estado sempre tiveram no BNDES um de seus principais fomentadores. Além do fornecimento de crédito, o banco, por meio de sua subsidiária BNDESpar, figurou como acionista da empresa nas segundas expansões da Aracruz. Na operação de compra da empresa por parte do Grupo Votorantim, que contou com aporte de mais de R\$ 2 bilhões do BNDES, o banco elevou sua participação acionária no empreendimento. Na nova empresa, a Fibria, o BNDES passou a contar com mais de 30% do negócio. A indústria da celulose no Estado se viabilizou, portanto, com aportes bilionários de dinheiro público. “Dinheiro nosso”, ressalta Winnie, para quem o BNDES deve começar a financiar “atividades econômicas que de fato beneficiem a população sem causar grandes impactos socioambientais negativos”.

Diante da ausência de interlocução com o banco – e da celeridade no crescimento dos financiamentos ao setor em terras capixabas –, a Rede Alerta contra o Deserto Verde

²⁷ BNDES terá direito a veto em decisões da Suzano:

http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101222/not_imp656738,0.php

²⁸ As violações contra as comunidades quilombolas locais podem ser conhecidas em relatório no link: www.cddh.com.br

optou por ingressar na Plataforma BNDES e na Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, a fim de cobrar transformações no funcionamento do banco. Winnie avalia que os resultados de tais iniciativas têm sido modestos em sua incidência sobre a instituição. O BNDES passou a disponibilizar, por exemplo, mais informações sobre suas políticas em seu site. Por outro lado, “consequimos estabelecer uma maior articulação das comunidades e movimentos sociais impactadas e organizações de apoio”, avalia ele.

No Mato Grosso do Sul, a ausência de mobilização frente ao avanço das empresas de celulose é outro aspecto a atrair empreendimentos do setor. O desrespeito aos direitos dos povos indígenas (que marca as políticas sul-mato-grossenses) também facilita a expansão dos plantios de eucalipto e pinus no Estado, enquanto os indígenas lutam pela homologação de suas terras. Um dos pólos nacionais da produção papel e celulose, Três Lagoas (MS) já conta com unidades da Fibria e da International Paper. Além disso, o grupo Eldorado (JBS/MCL) construirá no município a maior fábrica de celulose do mundo. O valor investido será de R\$ 4,8 bilhões. Do total, R\$ 3,8 bilhões virão de financiadores, entre eles o BNDES. Segundo Mieceslau Kudlavicz, da CPT/MS (Comissão Pastoral da Terra) no município, mesmo em Três Lagoas não há movimento organizado frente aos impactos do avanço do eucalipto – nem mesmo o MST. “Existem apenas os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, mas que não fazem esta luta”. Kudlavicz registra que a expansão dos plantios já afeta atividades relacionadas à pecuária e às lavouras de feijão, milho, café e arroz.

Empreendimentos do setor sucroalcooleiro financiados pelo BNDES



Pertencente ao grupo Cosan, a usina Nova América, no Mato Grosso do Sul, se abastece de cana plantada em área indígena (Foto: Marcos Homero Lima/MPF-MS)

De acordo com dados do BNDES, entre 2008 e 2010 o banco financiou mais de 90 empreendimentos sucroalcooleiros, despendendo algo em torno de R\$ 17 bilhões em projetos como ampliação de lavouras e da capacidade industrial, co-geração de energia e outros. Apenas em 2010, foram liberados cerca de R\$ 7 bilhões para as usinas, 4,6% a mais do que os R\$ 6,4 bilhões desembolsados em todo ano de 2009²⁹. Cerca de R\$ 3,6 bi foram investidos no setor em 2008.

Considerado de alta prioridade estratégica pelo governo brasileiro em função da almejada hegemonia no mercado mundial de etanol, o setor sucroalcooleiro tem uma linha própria de financiamento dentro do BNDES (o Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro – PASS), mas, de acordo com informações internas, o banco ainda não criou políticas de salvaguardas específicas para as usinas, como já ocorre no setor agropecuário³⁰.

Mais especificamente sobre a questão trabalhista, o BNDES é obrigado, por orientação do governo federal, a checar e considerar, tanto para fins de financiamento quanto para cancelamento do mesmo, o cadastro de empregadores flagrados com mão-de-obra escrava, conhecido como a lista suja³¹, do Ministério do Trabalho e Emprego (pessoas físicas e jurídicas constantes da lista suja não podem receber recursos públicos). O mesmo procedimento é adotado quanto às questões ambientais, tendo como referência a Lista de Áreas Embargadas pelo Ibama³² por crimes ambientais.

Já em relação à legislação fiscal, para a realização do empréstimo há a exigência de apresentação de certidões negativas de débitos junto à União, e na fase de acompanhamento da operação, “são verificados as regularidades fiscal e previdenciária do beneficiário e do empreendimento”.

Segundo o BNDES, “durante a fase de Análise, Aprovação e Contratação das operações, o Banco faz uma avaliação do beneficiário no que tange as suas políticas, práticas e gestão socioambientais, inclusive no ambiente externo, considerando a articulação com políticas públicas e o desenvolvimento local e regional sustentável, e tendo como referência o conceito de Responsabilidade Social e Ambiental. (...) Também há a realização de uma avaliação do beneficiário sobre a sua regularidade junto aos órgãos de meio ambiente, pendências judiciais e efetividade da atuação ambiental. (...) Além disso, avalia o atendimento a exigências ambientais legais, em especial o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento agroecológico, e verificação da inexistência de práticas de atos que importem em crime contra o meio ambiente”.

Levantamento realizado pela *Repórter Brasil* constatou que, das 89 usinas listadas no banco de dados de financiamentos do BNDES dos anos de 2008, 2009 e até junho de

²⁹ Valor Econômico, Açúcar ganha força nos desembolsos do BNDES, 30.11.2010

³⁰ De acordo com o BNDES, estão sendo elaboradas 27 Guias Socioambientais setoriais. O que existe atualmente são resoluções com as políticas setoriais dos setores elétrico e de pecuária, que estabelecem as exigências para a concessão de financiamento. Essas exigências vão além do que a lei determina.

³¹ <http://www.reporterbrasil.com.br/listasuja/resultado.php>

³² http://siscom.ibama.gov.br/geo_sicafi/

2010, apenas 15 não sofreram processos por problemas trabalhistas, ambientais ou fiscais nesse período³³.

Em relação às questões trabalhistas, os problemas constatados pelo Ministério Público do Trabalho incluem trabalho escravo, trabalho degradante, aliciamento de trabalhadores, tráfico de seres humanos, fraude no FGTS, danos materiais e morais, intermediação de mão-de-obra, abuso do poder diretivo dos empregados, falta de equipamentos de proteção individual, saúde e segurança na atividade agrícola, entre outros. As multas por crimes ambientais se referem, em grande parte, a plantios em áreas impróprias e queimadas ilegais.

Já problemas fiscais (débitos com a Fazenda Nacional inscritos em dívida ativa da União) foram constatados em cinco das usinas financiadas (Usina Colombo S/A - Açúcar e Álcool, em SP, com financiamento de R\$ 122,7 milhões, Usina Iacanga de Açúcar e Álcool Ltda, em SP, com financiamento de R\$ 52,7 milhões, Usina Ipiranga de Açúcar e Álcool Ltda, em SP, com financiamento de R\$ 27,9 milhões, Abengoa Bioenergia Agroindústria Ltda, em SP, com financiamento de R\$ 291,8 milhões, e Açucareira Quatá, em SP, com financiamento de R\$ 163,4 milhões)³⁴. Questionado pela *Repórter Brasil*, o BNDES não prestou qualquer esclarecimento sobre estes casos.

Tomando-se como base a afirmação do BNDES de que o banco avalia as pendências judiciais dos beneficiários na fase de análise, aprovação e contratação das operações, restam dúvidas sobre a natureza dos critérios empregados. É fato que o banco tem respeitado a premissa de excluir de sua carteira usinas constantes da lista suja do trabalho escravo, mas a pré-existência de procedimentos de investigação por crimes trabalhistas ou ambientais que podem levar à inclusão na lista suja ou mesmo à cassação de licenças ambientais, por exemplo, parecem ignoradas nas avaliações jurídica e de risco da instituição.

Casos emblemáticos, como o da usina Brengo (que tem como sócio o BNDESPar), em que, em fevereiro de 2008, 17 trabalhadores foram libertados em Campo Alegre de Goiás (GO), ou da Cosan, incluída na lista suja em 31 de dezembro de 2009 por ter mantido 42 trabalhadores em situação análoga à escravidão, evidenciam a necessidade de maiores esclarecimentos do banco sobre os critérios utilizados na avaliação de pendências judiciais. Durante o curto período de permanência da Cosan na lista suja, da qual saiu por força de liminar em 8 de janeiro de 2010, o BNDES suspendeu os financiamentos – ineditamente de todo o grupo, e não apenas da unidade flagrada³⁵ –, retomados imediatamente após a concessão da liminar e antes mesmo da decisão final do mérito. Atualmente, um grande banco estrangeiro que atua no Brasil já ignora liminares obtidas na Justiça para retirar empresas da lista suja e utiliza o argumento da insegurança jurídica trazida por essa decisão provisória para negar empréstimos.

³³ Levantamentos feitos junto ao Ministério Público do Trabalho, órgãos ambientais estaduais e dívida ativa da União

³⁴ Pesquisa realizada no site da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, <http://www2.pgfn.fazenda.gov.br/ecac/contribuinte/devedores/listaDevedores.jsf>

³⁵ É importante destacar que, no período em que cancelou as operações financeiras com a Cosan, o BNDES optou por penalizar o grupo como um todo e não apenas a usina flagrada com trabalho escravo, atitude inédita e extremamente importante para o avanço do combate ao crime de escravidão moderna no país.

É importante frisar, ainda, que os problemas trabalhistas da Cosan não se limitam ao processo administrativo por trabalho escravo. Em reportagem publicada em 3 de agosto de 2010 (Cosan viola acordos trabalhistas e aceita desembolsar R\$ 3,4 milhões³⁶), a *Repórter Brasil* mostrou que irregularidades trabalhistas seguem ocorrendo em várias usinas do grupo, incluindo sucessivos descumprimentos de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados com o Ministério Público do Trabalho (MPT) em São Paulo. Em maio de 2010, a Cosan teve que assinar o TAC nº 7689/2010, em substituição a outros três TACs (firmados em 30 de março de 2007, e em 4 de setembro e 10 de outubro de 2008). A violação dos acordos firmados anteriormente foi verificada em averiguações in loco realizadas durante 2008 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo MPT. Em julho do mesmo ano, a empresa assinou novo TAC Aditivo por descumprimento de termos acordados desde 2005 na unidade Univalem, localizada no município de Valparaíso (SP).

Um levantamento do MPT sobre problemas detectados por fiscalizações em usinas do Grupo Cosan, nos anos de 2009 e 2010, aponta a ocorrência de irregularidades como extinção do contrato individual de trabalho, jornada de trabalho excessiva, horas excedentes de trabalho, atividades e operações insalubres e perigosas, não pagamento de verbas rescisórias, problemas com equipamentos de proteção individual, anotações irregulares de produção, problemas com a carteira de trabalho e registro de empregados, intermediação de mão-de-obra, entre outros.

Em março de 2009, o jornal *Folha de S. Paulo* publicou uma reportagem que resume outros três casos de financiamentos de usinas com problemas trabalhistas. “A Usina São João Açúcar e Álcool, por exemplo, recebeu R\$ 456,6 milhões do BNDES para ampliar duas usinas no interior de Goiás. Uma delas, a Agropecuária Campo Alto, em Quirinópolis (294 km de Goiânia), teve no ano passado [2008] 24 autos de infração, com 421 trabalhadores encontrados em situação degradante, com más condições de alojamento e falta de equipamentos de proteção individual, segundo o Ministério do Trabalho. A fiscalização ocorreu em maio (multa de R\$ 176,6 mil), e o contrato [do BNDES] foi assinado em junho [de 2008].

A Rio Claro Agroindustrial recebeu R\$ 419,5 milhões para implantar três unidades de processamento de cana. Numa delas, em Caçu (340 km de Goiânia), foram encontradas más condições de alojamento e falta de equipamentos de proteção. O Ministério Público do Trabalho fala em "situação de degradância" na localização dos trabalhadores. A fiscalização ocorreu em fevereiro (com multa de R\$ 234,6 mil), e o contrato com o BNDES foi fechado em dezembro [de 2008]. A Usina Porto das Águas recebeu R\$ 278,9 milhões para uma unidade em Chapadão do Céu (595 km de Goiânia). Nessa unidade, além de denúncias de trabalhadores aliciados por "gatos" e submetidos a trabalho degradante, foram encontradas más condições de alojamento e falta de equipamento. O contrato foi assinado em maio, e a fiscalização ocorreu em junho, com multa de R\$ 128,6 mil”³⁷.

³⁶ <http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1775>

³⁷ Folha de São Paulo, Eduardo Escolese: Usinas multadas por trabalho degradante têm R\$ 1 bi do BNDES - <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1703200928.htm>

Terras indígenas

Conforme afirmação do BNDES, um dos critérios adotados na avaliação dos financiamentos é o atendimento a exigências ambientais legais, “em especial o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento agroecológico”. De acordo com o Zoneamento Agroecológico da Cana, a Amazônia, o Pantanal, a Bacia do Alto Paraguai e terras indígenas são áreas de exclusão da cultura, diretriz adotada como resolução pelo Conselho Monetário Nacional em 26 de novembro de 2009.

No Mato Grosso do Sul, o BNDES financiou duas usinas com produção em partes proveniente de terras indígenas reconhecidas pela União. A usina Nova América, cuja área industrial pertence ao grupo Cosan, recebeu um financiamento do banco em 30 de outubro de 2009 no valor de R\$ 24 milhões para “implantação de unidade industrial para a produção de açúcar, álcool e energia elétrica, com capacidade de processamento de 1,5 milhão de toneladas de cana-de-açúcar, na safra 2009/10, atingindo 4,5 milhões de toneladas na safra 2013/14”. A unidade da Caarapó da usina é arrendatária da Fazenda Santa Claudina, de propriedade do deputado estadual e agropecuarista José Teixeira (DEM), que incide na Terra Indígena Guyraroca – área que já foi vistoriada pela Funai e teve o resumo de identificação e delimitação publicado no Diário Oficial da União (DOU).

A usina São Fernando, localizada no município de Dourados, recebeu, em 12 de dezembro de 2008, um financiamento no valor de R\$ 33,8 milhões para “implantação de usina para produção de açúcar, álcool e energia elétrica”. Até abril de 2010, a usina era arrendatária da Fazenda El Shadai, localizada no interior da Terra Indígena Jatayvary em Ponta Porã – área de 8,8 mil hectares reconhecida pela Funai –, fato não considerado pelo banco no ato do acordo de financiamento. O arrendamento foi encerrado por força de um Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a São Fernando e o Ministério Público Federal em Dourados, em 22 de abril de 2010.

Em resposta a uma recomendação do Ministério Público Federal referente aos problemas de financiamento de atividades sucroalcooleiras em terras indígenas no Mato Grosso do Sul, o BNDES respondeu, em 7 de janeiro de 2011, que, “com relação às citadas recomendações [não financiamento de empreendimentos que incidam sobre uma lista de 38 Terras Indígenas], não possui meios para identificar os empreendimentos desenvolvidos em áreas rurais localizadas nas áreas de ocupação tradicional indígena”, argumentando não dispor de instrumentos de checagem da questão, como a lista suja do trabalho escravo e a Lista de Áreas Embargadas do Ibama. Para o procurador da República Marco Antonio Delfino, o BNDES não adota critérios social e ambientalmente responsáveis em seus financiamentos no MS. “O banco apenas se atém ao cumprimento formal da legislação”, diz. O desenvolvimento surge como um “vetor hipertrofiado” nas políticas da instituição, ao lado de uma aprovação “exagerada e apressada” de projetos, que “coloca em 2º plano as questões ambientais e sociais”.



Indígenas Guaranis no Mato Grosso do Sul (foto: Verena Glass/Repórter Brasil)

Na avaliação do procurador, havendo identificação de problemas, caberia ao BNDES determinar correções. Para ele, não há uma harmonia entre as políticas de financiamento do BNDES e a de outras instituições do governo federal. Como os empreendimentos financiados pelo banco acabam ocasionando problemas em unidades ambientais, terras indígenas, assentamentos da Reforma Agrária, “as ações caminham, assim, em sentidos opostos”. O choque entre as políticas leva ao desperdício de recursos e prejuízo a iniciativas. O dinheiro destinado pelo BNDES à produção em uma certa área, que afinal é reconhecida como indígena, pode até não ser recuperado, por exemplo. E a terra oferecida como garantia ao banco para aquele empréstimo tão pouco poderá ser utilizada para tal fim. A crescente conscientização socioambiental pode exigir que o próprio empreendedor se proteja em relação aos impactos da produção, que em função deles corre o risco de não ser comercializada – gerando outras ameaças. “Uma política que se mostra irresponsável do ponto-de-vista ambiental e social acaba gerando insustentabilidade do próprio ponto de vista econômico e financeiro do negócio e de seus financiamentos”, conclui.

Inconsistência dos instrumentos de avaliação e monitoramento

A criação da lista suja do trabalho escravo por portaria do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como da Lista de Áreas Embargadas do Ibama, e a exclusão de seus integrantes da carteira de financiamento de bancos públicos, são um avanço no controle dos investimentos públicos. Mas esse passo é insuficiente para fazer cumprir a função social destas operações, uma vez que existem aparentes falhas na aplicação das demais salvaguardas socioambientais e de seu monitoramento. De acordo com o BNDES, a avaliação dos pedidos de financiamento e respectivos empreendimentos inclui os “principais impactos sociais e ambientais, inclusive no seu entorno”, e a inclusão de

“possíveis condicionantes de natureza social e/ou ambiental estabelecidas a partir da análise realizada (do cliente e do empreendimento), em complemento às exigências previstas em lei, quando for o caso”.

Na fase de acompanhamento da operação, o BNDES afirma que são verificados, entre outros, “o cumprimento de eventuais medidas mitigadoras, obrigações em termos de ajuste de conduta e condicionantes presentes no contrato e nas licenças ambientais”. Considerando-se a violação de direitos trabalhistas nos diversos graus de intensidade detectadas pelas fiscalizações do MPT e MTE no setor sucroalcooleiro, por princípio seria obrigação do Banco, de acordo com seus próprios critérios, considerar situações de impactos sociais ou, ainda, a ocorrência concomitante de problemas em diversas áreas e proceder com sanções e cancelamentos de financiamento.

Se tomarmos o exemplo da usina Abengoa (empresa de capital espanhol com unidades nos municípios de São João da Boa Vista e Pirassununga - SP), que recebeu um financiamento de R\$ 291,8 milhões em junho de 2010, temos um quadro que inclui, além de débito junto a Fazenda Nacional, já mencionado, investigações correntes de problemas trabalhistas com jornada de trabalho, horas excedentes, horas extras, períodos de repouso, intervalo intrajornada, extinção do contrato individual de trabalho e salário³⁸, além de pelo menos seis multas e duas advertências por crimes ambientais, aplicadas pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb) de São Paulo.

Este seria um caso que, de acordo com as próprias normas do BNDES, após monitoramento quanto aos critérios de regularidades fiscal e previdenciária, impactos sociais (violação de direitos dos trabalhadores) e impactos ambientais (inclusive no entorno do empreendimento), estaria passível a sanções independentemente das listas suja do trabalho escravo e de Áreas Embargadas do Ibama, desde que comprovadas as irregularidades.

Por outro lado, pode-se afirmar que a mera existência de Termos de Ajustamento de Condutas, muitas vezes utilizados para supostas adequações frente aos problemas socioambientais, não garante a interrupção de irregularidades e impactos, como demonstra o caso acima mencionado do grupo Cosan (seguidos descumprimentos de TACs). Em atendimento a suas próprias salvaguardas, o BNDES teria de realizar o monitoramento destes TACs e aplicar sanções cabíveis. Ainda em relação ao caso Cosan, é importante frisar que a liminar e posterior sentença que excluíram o empreendimento da lista suja não tornaram sem efeito a autuação por trabalho escravo. Ou seja, independente de constar ou não da lista suja, fato é que o BNDES financia empresa flagrada com trabalho escravo.

Análise similar se aplica à usina Brenco, flagrada com trabalho escravo em 2008. Em 11 de maio de 2009, a empresa foi beneficiada por mandado de segurança preventivo proferido pela 12ª Vara do Trabalho de Brasília (DF), que determinou que a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do MTE "se abstenha de incluir o nome da empresa (...) no 'Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo' até que se tenham esgotadas todas as possibilidades de discussão

³⁸ Processos em andamento informados pelo Ministério Público do Trabalho em São Paulo

dos autos de infração, inclusive na esfera judicial". Ou seja, mesmo antes da conclusão do processo administrativo por trabalho escravo, e empresa estaria livre de constar na Lista Suja.

Por meio da Advocacia Geral da União (AGU), no entanto, o governo recorreu da decisão através de recurso ordinário, que derrubou a liminar em favor da usina em julho de 2009. Em novembro de 2010, a primeira decisão (favorável à Brenco) foi restaurada pelo TRT, ação que sofre novo recurso por parte da AGU. De acordo com Marcelo Campos, da SIT, a Brenco optou por pulverizar uma série de ações na Justiça contra a condenação por trabalho escravo (ações anulatórias), mas vem sofrendo seguidas derrotas, o que aumenta em muito a chance de que venha a ser incluída na lista suja na próxima atualização, em junho de 2011.

O caso Brenco é tanto mais complexo à medida que o BNDES se associa a um projeto cuja violação de direitos dos trabalhadores e impactos sociais é alvo de ações do próprio governo federal, via Advocacia Geral da União. No mínimo, para respeitar suas próprias salvaguardas jurídicas, seria mister que o banco se desassociasse do empreendimento diante das correntes pendências jurídicas.

Recomendações

Apesar de avanços como a disponibilização de dados sobre as operações de financiamento em sua página na internet, e do fortalecimento do setor ambiental no banco, o BNDES ainda sofre de graves problemas de transparência referentes à publicidade das salvaguardas sociais e ambientais dos projetos que financia, sua natureza, as regras de aplicação, as regras de monitoramento e as sanções previstas nos casos de descumprimento dos critérios. Tem sido pontual e eventual, ainda, a atenção dada pela instituição aos impactos causados pelas cadeias produtivas a que estão vinculados os empreendimentos por ela financiados.

O diálogo com organizações da sociedade civil por parte da direção do banco é difícil e incipiente, como pôde ser identificado pela *Repórter Brasil* durante o próprio processo de pesquisa para este relatório. Sem manter o canal aberto, a instituição se afasta dos modelos de vanguarda de construção de indicadores socioambientais para análise de crédito, que se valem da expertise de organizações não governamentais, movimentos sociais e comunidades locais em sua construção e aperfeiçoamento.

Ainda que o banco tenha dado passos nesse sentido, como pôde ser visto na criação de critérios específicos para o setor da pecuária, eles são curtos e precisam ser acelerados. Outros setores, como o sucroalcooleiro, necessitam de mecanismos específicos para análise de seus riscos socioambientais. Desta feita, faz-se necessário, para permitir o acesso e o controle públicos de seus critérios e de suas operações, que o BNDES publique em sua página na internet, de forma clara, as salvaguardas sociais, ambientais, jurídicas, fundiárias e econômicas exigidas pelo banco dos projetos que financia, assim

como os procedimentos de cobranças de cumprimento dessas salvaguardas e as medidas cabíveis de ajustes e sanções.

Quanto ao monitoramento dos empreendimentos no que se refere ao cumprimento das salvaguardas pós-operação financeira, faz-se necessário que o banco se estruture para ter condições avaliar os impactos dos projetos financiados, dando publicidade às ações de auditoria e de sua metodologia, bem como às sanções aplicadas.

Quanto aos casos com condenação por crimes ambientais e de trabalho escravo, faz-se necessária a adoção de medidas por parte do BNDES independente de sua inclusão nas listas do MTE e do Ibama. Para isso, é fundamental que o Judiciário crie uma base de dados nacional e pública sobre pessoas físicas e jurídicas que sofreram condenações por delitos socioambientais. Ao vincular essas medidas exclusivamente à presença de empresas em listas como a do trabalho escravo, o banco engessa sua política socioambiental a mecanismos formais e reduz seu potencial.

É importante frisar que parte dos recursos do BNDES advém do Fundo de Amparo ao Trabalhador, sendo inconcebível que sejam aplicados em empreendimentos que violam a legislação trabalhista. Como mecanismo auxiliar nos processos de monitoramento dos empreendimentos financiados, faz-se necessário que o BNDES adote uma política de acolhimento de denúncias e recomendações dos ministérios públicos.

Para fins de avaliação jurídica dos empreendimentos com pedido de financiamento ou financiados, faz-se necessário que o BNDES considere prioritariamente a tramitação de ações correntes na Justiça que possam implicar no impedimento do desenvolvimento da atividade-fim como barreira para o repasse de recursos, até que as questões tramitem em julgado. Para fins de análise de pedidos de financiamento, o BNDES deve promover audiências públicas com populações ameaçadas ou afetadas pelo empreendimento em questão, e considerar seus encaminhamentos no financiamento dos projetos.

A *Repórter Brasil* recomenda ainda que o banco crie comitês de sustentabilidade externos e independentes para auxiliar seu conselho de administração, como já é feito por empresas privadas e instituições públicas no Brasil e no exterior. O banco deve ainda considerar em seus estudos de análise de risco socioambiental os impactos indiretos causados pelo empreendimento que está financiando, tanto no campo quanto nas cidades.

Expediente

Repórter Brasil

Organização de Comunicação e Projetos Sociais

Coordenação geral

Leonardo Sakamoto

Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis

Marcel Gomes (coordenação)

Antonio Biondi

Verena Glass

Suporte financeiro

Fabiana Garcia

Suporte administrativo

Edilene Cruz

São Paulo

Rua Bruxelas, 169, São Paulo-SP, CEP 01259-020

Telefones: (55) (11) 2506-6570

biobr@reporterbrasil.org.br

Apoio



Solidaridad