

OS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E AS POLÍTICAS DO BNDES

Eduardo Bandeira de Mello

Márcio Macedo Costa¹

Um espectro paira sobre o desenvolvimento – o espectro do meio ambiente. Não como um limitador das atividades econômicas, mas sim como um indutor de saltos tecnológicos e organizacionais na trajetória do desenvolvimento brasileiro. As bandeiras do século XX ainda precisam ser desfraldadas entre nós: a superação da pobreza, o aumento da renda com redução de desigualdades e a promoção da qualidade de vida com saúde e educação. E as bandeiras do século XXI precisam ser bordadas no ar, não há tempo para escolhas graduais, os desafios que se avizinham podem ser maiores que os da extraordinária industrialização brasileira do século passado, pois agora não há receita pronta a ser seguida. A tarefa é do tamanho de uma nova civilização.

Diante de uma realidade mundial repleta de desafios de sustentabilidade, o que está em jogo para o Brasil nos próximos dez anos, considerando taxas médias de crescimento econômico em torno de 4,5% a 5,0% anuais, são a melhoria acentuada do desempenho socioambiental dos setores produtivos e de infraestrutura, a inovação, a proteção dos biomas e a modernização dos poderes públicos ambientais da federação, estados e municípios.

Os alertas sobre o aquecimento global e as mudanças climáticas elevaram o debate ambiental para níveis ainda não vistos desde o movimento antinuclear na década de 1970. Questões ambientais são eminentemente locais e regionais desde as poluídas Paris e Londres no século

¹ Respectivamente, administrador da Área de Infraestrutura e chefe de departamento da Área de Meio Ambiente do BNDES.

XIX, em seus bairros operários,² até os bairros periféricos sem saneamento das metrópoles brasileiras, passando pelas zonas rurais empobrecidas. O que afeta diretamente a população envolve emissões atmosféricas, efluentes líquidos, perda de solo, devastação da cobertura vegetal, áreas e corpos hídricos contaminados, falta de água e de saneamento. Isso continua válido ainda hoje na maior parte do mundo.

No entanto, as incertezas trazidas pelas mudanças climáticas estabeleceram outro patamar de mobilização global. A questão ambiental, sempre presente, ainda que relegada a planos inferiores na política e na mídia, surge aos olhos do mundo como novidade inquietante e um tanto assustadora. Como reduzir as emissões de gases de efeito estufa e se adaptar às mudanças que inercialmente o planeta como um todo enfrentará? Pensar o que será o mundo em 2050 e o tipo de economia do novo tempo é uma ousadia de planejamento com que a humanidade talvez nunca tenha se deparado.

A vinculação de inovações tecnológicas e de benefícios ambientais abre ao Brasil um conjunto de oportunidades para promover um desenvolvimento em bases mais sustentáveis, mas também para usar o caminho da sustentabilidade como meio de desenvolvimento econômico e social.

Para o BNDES, surge a questão de como colaborar na emergência de um desenvolvimento econômico que tenha como marcas, ao mesmo tempo, baixa intensidade de carbono, inclusão social continuada e empresas de ponta, seja de pequeno ou grande porte, nacionais e internacionais. Isso envolve redução do desmatamento, energias renováveis, novas tecnologias industriais, eficiência energética em todos os setores, sistemas de transporte coletivo, aumento da produtividade rural e crescimento urbano planejado. O Banco, por sua posição de maior financiador de longo prazo no país, tem uma oportunidade histórica de responder a esses desafios de forma abrangente, tanto na adoção de critérios para o apoio a projetos quanto no fomento a atividades com efetivos resultados socioambientais.

Este artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção trata dos desafios teóricos e práticos da sustentabilidade ambiental. São discutidos alguns aspectos das práticas de políticas ambientais públicas e privadas no Brasil. A terceira seção faz um breve histórico das ações e medidas ambientais do BNDES desde os anos 1970 até os dias de hoje, quando finalmente o meio ambiente se torna item prioritário nas estratégias corporativas do Banco. A quarta seção aponta os desafios para as políticas de sustentabilidade no BNDES e a quinta e última seção seleciona linhas de atuação para o BNDES na próxima década.

² Bresciani (2004).

A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL COMO DESAFIO CONCEITUAL E PRÁTICO

Reconhecer as bases físicas das atividades econômicas no arcabouço teórico da economia e nas práticas das políticas públicas e privadas é um primeiro desafio para a promoção da sustentabilidade. Não há como abdicar da composição de instrumentos econômicos e os de comando e controle, apresentados na Tabela 1. Não adianta tratá-los isoladamente. Vários exemplos podem ser citados. Nas políticas ambientais, os certificados negociáveis de emissões apoiam-se em cotas de emissões atmosféricas. Estabelecer metas de aumento da ecoeficiência na indústria pode demandar mecanismos de incentivos fiscais. As licenças e autorizações ambientais, com base técnica fundamentada, permitem orientar as políticas de crédito setoriais. Um último exemplo, passivos ambientais são fatores destacados para a avaliação de risco de empresas.

No caso do sistema financeiro, o uso combinado de tais instrumentos deve mirar também o longo prazo. A melhoria do seu próprio desempenho na concessão de crédito com promoção da sustentabilidade depende tanto de procedimentos internos de avaliação ambiental de projetos quanto de políticas agressivas de ganhos ambientais no país.

Essa composição de normas e incentivos tem como pano de fundo a discussão sobre os paradigmas econômico-ambientais, desde os mais ligados à economia neoclássica até aqueles de base termodinâmica. Conceitualmente, os diversos paradigmas econômico-ambientais tentam responder a perguntas cruciais: a substituição entre os fatores de produção garante as soluções para os problemas econômicos da escassez? Como proceder à internalização dos custos ambientais para os agentes econômicos? Qual o nível da taxa de desconto para a avaliação de custos e benefícios no horizonte de 2050? Há limites naturais, mas não limites econômicos? É possível atribuir preços para serviços ecológicos? Como incorporar restrições termodinâmicas (dissipação, finitude, irreversibilidade) na teoria econômica? Em que fronteiras dos sistemas ecoindustriais é possível alcançar o fechamento dos ciclos de materiais? Em que sentido a ideia de um metabolismo industrial é análoga ao metabolismo ecossistêmico? Quais as tecnologias de redução de emissões de carbono que têm custo negativo? De alguma forma pode haver crescimento econômico com desmaterialização? O aumento da eficiência no uso de recursos naturais, ou seja, a inovação tecnológica permite contrabalançar o efeito de aumento dos impactos ambientais derivados do aumento da população e da renda *per capita*?

Tabela 1: Instrumentos de política pública ambiental¹

Classificação	Exemplos
Comando e controle	<p>Padrões de emissões, qualidade, tecnológicos e de desempenho</p> <p>Proibições e restrições sobre produção, comercialização e uso de produtos e processos</p> <p>Estudo de impacto ambiental</p> <p>Licenciamento ambiental</p> <p>Zoneamento ambiental</p>
Instrumentos econômicos	<p>Tributação sobre emissões de poluentes e sobre o uso de recursos naturais</p> <p>Incentivos fiscais para reduzir emissões e conservar recursos</p> <p>Financiamento em condições diferenciadas</p> <p>Criação e sustentação de mercados de produtos com melhor desempenho ambiental</p> <p>Permissões negociáveis</p> <p>Poder de compra do Estado</p> <p>Pagamento por serviços ambientais</p>
Outros	<p>Apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico</p> <p>Educação ambiental</p> <p>Unidades de conservação</p> <p>Informações ao público</p>

¹ Barbieri (2007).

Os desafios práticos da sustentabilidade envolvem conflitos intra e intergeracionais. É mais comum considerar a sustentabilidade um questionamento ao futuro. Teremos recursos naturais suficientes para as próximas gerações? A capacidade de assimilação de poluentes no ar, nas águas e no solo garantirá ambientes saudáveis? A questão da sustentabilidade é tão presente quanto futura. A drástica redução da produtividade do solo já destruiu civilizações. Atualmente, a erosão, a desertificação e a falta de água ameaçam populações. A biodiversidade enfrenta mais que nunca a extinção de espécies. As doenças das periferias sem coleta e tratamento de esgoto e lixo acentuam as desigualdades de renda. Portanto, há ilhas sustentáveis em um mar de problemas ambientais. É real o risco de, no futuro, o desenvolvimento continuar a ser sustentável apenas para uma pequena parcela das cidades, regiões ou mesmo da população mundial.

Hoje, a questão ambiental torna obsoletas as discussões sobre a maior ou menor participação do Estado na economia, entre políticas neoliberais ou estatistas. O meio ambiente como política carrega uma ambiguidade inequívoca. Não há como prescindir de maior grau de regulação, tanto governamental como autônoma, entre empresas e consumidores. Por outro lado, abdicar da consideração das externalidades ambientais não é mais uma opção para as economias nacionais. Os custos de produção devem incorporar os custos ambientais.

É preciso usar os mais recentes instrumentos econômicos de política ambiental. Por exemplo, na Amazônia a efetividade da fiscalização, mesmo considerando melhorias substanciais de

efetivo pessoal, recursos e organização, é limitada pela dimensão territorial. Historicamente, os resultados não aparecem somente com as políticas de comando e controle. Entende-se que são necessárias medidas de remuneração pelos serviços ambientais prestados na manutenção de áreas florestais, seja a biodiversidade ou o regime hídrico.

No entanto, as atividades de fiscalização e de cumprimento da lei são absolutamente fundamentais. Nenhum instrumento econômico prescinde de uma determinação clara do poder público que expressa, ou deveria expressar, o interesse coletivo de qualidade ambiental e bem-estar. É preciso juntar tudo, comando e controle e instrumentos econômicos, em uma política coerente para o Brasil.

Sempre que as políticas corporativas e de Estado promovem no Brasil um crescimento econômico sem diretrizes ambientais, sem a presença de órgãos de Estado capacitados e influentes na regulação e no licenciamento, o resultado revela-se catastrófico com o tempo. A crítica é voltada para o desprezo vigoroso e predominante à atividade de planejamento público. Hoje, percebe-se o quanto esse processo foi deletério para as próprias atividades econômicas no país. Na verdade, foi uma combinação de ações de um Estado indutor de atividades predatórias, sem a menor preocupação com sustentabilidade, como nos incentivos fiscais na Amazônia, e de esvaziamento das funções normatizadoras e fiscalizadoras dos órgãos ambientais. Ao contrário, deveria ser de alto interesse para o ambiente de negócios a existência de órgãos qualificados para determinar regras e normas claras de licenciamento ambiental. O mesmo aconteceu em relação ao Código Florestal. Estabelecido em lei em 1965 e regulamentado por medida provisória em 2001, o Código Florestal sempre foi desprezado e esquecido como uma obrigação que não precisava ser seguida nem discutida. Somente com a progressiva efetivação da Lei de Crimes Ambientais de 1998, começou uma discussão mais ampla sobre o Código Florestal na sociedade brasileira.

O Estado deve participar ativamente na definição e no controle das políticas ambientais em conjugação com a iniciativa privada. A autorregulação das empresas/setores e as normas ambientais públicas são complementares. Mas a participação do Estado na elaboração e na condução da política ambiental é intrinsecamente necessária por dois motivos.

Um dos motivos é de natureza microeconômica, ligado, primeiro, aos mecanismos de incorporação das externalidades ambientais nas atividades produtivas e de consumo e, segundo, aos trabalhos de coordenação para o estabelecimento de metas de qualidade ambiental e de níveis de ecoeficiência. Instrumentos econômicos modernos como os certificados negociáveis de emissões, como o mercado de dióxido de enxofre e de dióxido de carbono, exigem a

determinação pelo poder público, na condição de repositário final das decisões da sociedade e dos interesses coletivos, de níveis específicos de qualidade ambiental. Pode ser um nível máximo de poluentes em um corpo hídrico ou bacia aérea, pode ser uma meta de redução de emissões. É sempre por meio de um objetivo coletivo que os mecanismos econômicos podem buscar as soluções de mais baixo custo.

O outro motivo é de natureza histórica, diante da realidade do desafio ambiental do século XXI. Ao longo dos últimos 20 anos, no Brasil, os movimentos sociais, incluindo os ambientalistas, sofisticaram suas formas de atuação e hoje têm relação direta com governos, empresas, mídia, judiciário e parlamentares. Os cidadãos, em geral, cada vez mais valorizam e questionam a posição das instituições na política ambiental. A resultante para a sociedade das decisões de investimento dos agentes econômicos depende do conflito de interesses de grupos sociais, sejam minorias prejudicadas, acionistas corporativos, empreendedores ou o corpo burocrático do Estado. O equacionamento de grande parte dos problemas ambientais depende da obtenção de consensos sociais mais amplos.

No Brasil, esses dilemas estão no cerne de nossa situação peculiar de economia emergente de grande porte. Temos um perfil que associa a devastação de biomas a uma matriz energética com grande participação de renováveis. O BNDES é, nesse ponto, um elemento crucial para superar esse aparente paradoxo. Não apenas pelo porte de seus desembolsos e sua importância no investimento produtivo e de infraestrutura, mas também pelo seu histórico de enfrentamento de grandes desafios nacionais.

Em 2010, olhando para o horizonte de 2050, mas estabelecendo iniciativas cujos resultados se pretende ver em 2020, são claros o potencial e as vantagens brasileiras para uma experiência de desenvolvimento em bases socioambientais sustentáveis. Um argumento relevante deste artigo é que o Banco tem a seu dispor muitos dos instrumentos de política ambiental aqui apresentados e pode, de fato, ser um dos líderes na montagem e na realização dessa trajetória do desenvolvimento brasileiro.

BREVE HISTÓRICO DAS AÇÕES AMBIENTAIS DO BNDES

O tratamento da questão ambiental nas políticas de desenvolvimento vem oscilando entre duas tendências claramente identificadas e que têm estado presentes também na história do BNDES. Uma delas refere-se a um enfoque imediatista, que contrapõe o atendimento de requisitos socioambientais ao crescimento econômico e procura desqualificar as exigências da legislação e as determinações dos órgãos ambientais, como se fossem meros embargos procrastinatórios à consecução dos projetos.

A segunda, que vem ganhando espaço, considera que a preocupação com o meio ambiente e com o impacto que as intervenções venham a provocar no entorno dos projetos e notadamente nas populações atingidas é da natureza de quem pensa o longo prazo, caso dos bancos de desenvolvimento.

A história do BNDES nas últimas quatro décadas reflete bem a presença dessas duas linhas. Embora a visão imediatista tenha prevalecido numa parcela importante do tempo e nas decisões da casa, o que reflete as políticas de Estado míopes para o longo prazo, nota-se claramente que a visão ambientalista aparece de maneira natural em momentos-chave e ganha espaço graças a esforços internos e à pressão da opinião pública, da imprensa e de entidades da sociedade civil.

Identifica-se pela primeira vez a preocupação com a questão ambiental no Banco na década de 1970, quando foi firmado convênio com a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), órgão precursor do Ministério do Meio Ambiente, objetivando introduzir a variável ambiental no processo de análise de projetos.

Nos anos 1980, embora ainda não houvesse qualquer diretriz formal nesse sentido, é importante destacar a postura do corpo técnico do Banco, que negou financiamento a dois projetos polêmicos – as hidrelétricas de Balbina e Samuel, na Amazônia –, em função do impacto ambiental altamente negativo desses empreendimentos. Os projetos foram implantados com outras fontes de recursos e até hoje são exemplos negativos de aproveitamento hídrico.

Foram criadas linhas específicas de financiamento para controle de poluição, principalmente focados no complexo industrial de Cubatão e na cadeia da suinocultura. Ainda no fim dos anos 1980, o BNDES deu um grande passo ao introduzir a checagem ambiental na análise do enquadramento dos projetos e ao criar a primeira unidade organizacional para lidar com as matérias ambientais, feito pioneiro no sistema financeiro nacional.

Nos anos 1990, a ação ambiental do Banco intensificou-se. Merecem destaque sua participação na Rio 92, os convênios firmados com organismos multilaterais e com as Nações Unidas e a assinatura do Protocolo Verde, que visava estender para os demais bancos federais a rotina de tratamento das questões ambientais já vigente no BNDES.

Entre 2003 e 2004, a unidade ambiental do BNDES foi desativada, ficando unicamente a cargo dos departamentos operacionais o tratamento da variável ambiental no Banco. Essa situação foi modificada no início de 2005, a partir das conclusões de um grupo de trabalho criado no fim de 2004 no âmbito do processo de planejamento estratégico da instituição e da decisão da recriação do Departamento de Meio Ambiente. A partir de 2005, foram retomadas as atividades de

avaliação ambiental dos projetos apresentados ao BNDES e foi possível avançar em outras linhas de promoção do conceito de sustentabilidade nas atividades da casa. Assim, em 2006 foi aprovada e tornada pública a política ambiental do BNDES e criadas linhas de crédito especiais para projetos ambientais, recuperação florestal e eficiência energética.

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

Essa linha de atuação traduz-se na intensificação da checagem ambiental dos projetos, na disponibilização de guias de procedimentos ambientais para o corpo técnico, na realização de programas de treinamento e na identificação de novas formas de intervenção nas operações, como a introdução de cláusulas ambientais nos acordos de acionistas para extensão dos compromissos de sustentabilidade também às operações de renda variável.

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

O BNDES lançou em 2006 o Proesco, linha de financiamento para projetos de eficiência energética, com um foco especial no desenvolvimento do mercado de Escos, empresas que investem na economia de energia de seus clientes, remunerando-se de parte da economia obtida sob cláusula de risco.

Embora esse esforço de intensificar as ações ambientais do Banco ainda encontre, como é de esperar, alguma resistência, nota-se que aumentaram os estímulos internos e externos ao aprofundamento dessa postura responsável e que essa tendência de busca da sustentabilidade vem sendo perseguida pelas empresas em geral, premidas por exigências cada vez maiores de investidores, fornecedores, clientes, reguladores, organizações da sociedade civil, a mídia e a população em geral.

Em 2009, 20 anos depois da criação da primeira unidade ambiental na estrutura da organização, o BNDES criou uma unidade hierarquicamente mais importante, a Área de Meio Ambiente, com a missão de atuar não apenas na elaboração de políticas, linhas de financiamento e estudos ambientais, mas também na análise e na contratação de operações ambientais específicas. O universo de possibilidades aqui é amplo e envolve financiamentos reembolsáveis e não reembolsáveis, além de operações estruturadas de renda variável.

O BNDES recebeu a missão de aplicar os recursos do Fundo Amazônia, iniciativa que busca captar recursos de doações para aplicação em projetos que visem reduzir o desmatamento na região e promover seu desenvolvimento sustentável. Essa nova atividade coloca o BNDES e o Brasil em uma posição de alta exposição internacional e evidencia ainda mais os desafios para consolidar as vitórias já conseguidas, atender à crescente demanda de nossos interlocutores no Brasil e no exterior e avançar em pontos ainda incipientes de sua atuação ambiental.

OS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL PARA O BNDES

Um posicionamento institucional claro, que confira prioridade ao meio ambiente como uma das dimensões do desenvolvimento, deve ser ponto de partida para uma atuação mais consistente do BNDES, considerando-se sua inserção no projeto escolhido pelo país.

Sem se afastar das linhas de ação descritas anteriormente – a defensiva, que visa minimizar os impactos negativos da ação financiadora do Banco, e a de vanguarda, que busca conquistar avanços ambientais com o poder da enorme gama de recursos administrados pelo BNDES –, é possível definir como principais desafios para o futuro da instituição ações que venham a permitir a melhoria do desempenho nas duas vertentes.

A formulação de uma trajetória de sustentabilidade para o desenvolvimento brasileiro envolve os seguintes temas recorrentes:

- eficiência no uso de recursos materiais e energéticos, combate ao desperdício, aproveitamento de resíduos e subprodutos – ações de ecoeficiência em todos os setores com medição de desempenho socioambiental;
- difusão de energias renováveis, assim como a inovação tecnológica em novos vetores energéticos;
- desenvolvimento regional com uso sustentável dos recursos: inserção de grandes projetos de infraestrutura – energia, transportes, telecomunicações – com adequação do conjunto de unidades produtivas aos limites ambientais e às demandas sociais locais;
- crescimento do setor de bens e serviços ambientais: na produção, instalação e manutenção de equipamentos e sistemas de controle e prevenção da poluição, elaboração de estudos, inventários, diagnósticos e monitoramento de desempenho;
- exportações de produtos com marca do desempenho ambiental nas cadeias produtivas: aumento de micro, pequenas e médias empresas na base de exportação, com diferenciais de certificação, sistemas de gestão, garantia de origem etc.;

- investimentos em habitação e saneamento ambiental (água, lixo e esgotos), que têm efeitos sobre a qualidade de vida nos meios urbano e rural e sobre a redução da desigualdade regional e social;
- investimentos significativos em transporte público de massa, com ampliação da capacidade e racionalização dos sistemas existentes;
- aumento da produtividade e conformidade ambiental e fundiária nas propriedades rurais;
- combate ao desmatamento da Amazônia, proteção de outros biomas e promoção do desenvolvimento sustentável nas regiões; e
- modernização e capacitação dos órgãos e empresas dos poderes públicos dos entes da federação para conduzir o estabelecimento de normas ambientais específicas e os processos de licenciamento.

Tanto no aprofundamento de salvaguardas quanto nos avanços da ação proativa, pode-se contribuir para chegar a uma economia de baixo carbono, requisito que será preciso preencher, até por uma questão de sobrevivência. Sem querer esgotar o elenco de ações possíveis, são descritas a seguir algumas iniciativas que poderão preencher lacunas e contribuir para aperfeiçoar a política ambiental do BNDES.

O primeiro grande conjunto de iniciativas envolve o estabelecimento de políticas socioambientais para cada um dos setores da economia apoiados pelo BNDES, incluindo processos de caracterização de desempenho, critérios para o apoio financeiro e diretrizes para médio e longo prazos. A caracterização é a base geral de informações sobre o projeto e a empresa e pode incluir dados qualitativos ou indicadores ambientais. Os critérios determinam o que é exigido ou avaliado, em termos qualitativos ou quantitativos, para o atendimento de determinada norma ou em termos de compromisso contratual. As diretrizes de melhoria de desempenho apontam para o que deverá ser buscado, estimulado ou induzido no próprio projeto ou, ao longo do tempo, na empresa/empreendedor cliente do BNDES.

Serão desenvolvidos os Guias de Procedimentos Socioambientais para dezenas de setores da economia, que vão orientar o trabalho dos analistas do Banco. Espera-se que seja completada uma lacuna ainda existente acerca do conhecimento detalhado sobre o perfil socioambiental de empresas e setores, tecnologias e procedimentos de gestão adotados. É essencial para o BNDES estimular, apoiar e acompanhar a evolução do desempenho socioambiental das empresas e setores apoiados. As políticas socioambientais setoriais permitem estabelecer critérios e salvaguardas como contrapartida ao apoio público.

Esse movimento de precisão setorial é, talvez, a fronteira das atividades do sistema financeiro em todo o mundo de incorporação de procedimentos de avaliação de riscos ambientais no apoio financeiro. Uma iniciativa importante adotada por cerca de 60 bancos comerciais em todo o mundo foi a adesão aos “Princípios do Equador”, conjunto de procedimentos para análise de projetos com base em padrões de desempenho definidos pela International Finance Corporation (IFC), que estabelece salvaguardas socioambientais para a análise de apoio financeiro na modalidade *project finance*. Os Guias de Procedimentos Socioambientais do BNDES se constituirão em um sistema com papel semelhante e de nível internacional, mas aplicado à singularidade dos setores no Brasil.

Cerca de metade dos desembolsos do Banco é realizada por intermédio de operações automáticas nas quais a responsabilidade – tanto financeira quanto ambiental – é do agente financeiro. No entanto, as políticas setoriais devem ter provisões também para as operações indiretas automáticas, pois, a participação do agente financeiro não exime o BNDES dessa responsabilidade, caso ocorra um eventual mau uso dos recursos.

Por outro lado, para o conjunto imenso de operações de pequeno porte realizadas por intermédio dos agentes financeiros, os meios comprobatórios da regularidade ambiental devem ser diferentes daqueles empregados nas operações diretas. Os gerentes dos bancos comerciais, em sua vasta rede de agências pelo país, devem ter ao seu dispor mecanismos mais simples e diretos de verificação de regularidade ambiental. Uma rede integrada de acesso direto pelo sistema financeiro de informações sobre licenças, autorizações, condenações e processos de legalização talvez seja o principal instrumento para uma efetiva participação dos bancos no aumento da conformidade ambiental no país. Para o BNDES, o monitoramento das práticas e políticas ambientais de cada agente financeiro pode ensejar um sistema de benefícios para os agentes que demonstrarem na prática um compromisso mais acentuado com as questões ligadas à sustentabilidade, ou seja, adicional ao determinado pela legislação ambiental.

O segundo grande conjunto de iniciativas é a continuidade da criação e da operacionalização de linhas, programas e fundos de suporte financeiro às atividades socioambientais. Desde 2005, o BNDES vem apresentando um leque amplo de opções de apoio com condições diferenciadas para projetos ambientais e empresas nos campos da energia renovável, controle e prevenção de poluição, reciclagem, saneamento ambiental, responsabilidade social na empresa e no entorno, recuperação florestal, modernização da administração pública e eficiência energética.

Mas a experiência demonstra que o oferecimento de linhas não basta. O Banco não pode ficar na posição estática, atrás do balcão à espera de projetos, se de fato quer fazer alguma diferença na promoção da sustentabilidade socioambiental. No caso da política ambiental, é preciso um componente de fomento mais claro ao operar as linhas de financiamento e de participação acionária em empresas. O tempo dos projetos exemplares, das iniciativas pioneiras, talvez já esteja no passado. Hoje, a demanda é por um grande número de projetos de mesma natureza, por exemplo, de eficiência energética ou reflorestamento, que possam ser estruturados e analisados sob um enfoque bem definido, sem perder de vista o rigor tradicional dos contratos do BNDES.

A proteção e a recuperação dos grandes biomas brasileiros – Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica e Pantanal – contaram, nas últimas décadas, somente com a criação de áreas protegidas. Apesar dos problemas, foi nas unidades de conservação e terras indígenas demarcadas que ocorreram os menores índices de devastação.

O BNDES tem hoje o desafio de contribuir efetivamente com a promoção de uma economia de base florestal. A visão sobre o uso sustentável dos biomas é necessariamente de longo prazo. A demanda de recuperação de áreas tende a ser crescente nos próximos dez anos. As formas de apoio do Banco ao setor florestal devem envolver recursos reembolsáveis e não reembolsáveis. A elaboração de pacotes de financiamento adequados ao tipo, ao porte e à situação de empreendedores é um desafio.

O reflorestamento de Áreas de Preservação Permanente e as unidades de conservação são prioritários para o apoio com recursos não reembolsáveis. O Brasil tem à disposição um laboratório imenso para o uso de técnicas e procedimentos de reflorestamento, assim como da produção sustentável em Reservas Legais. O BNDES, ao apoiar o reflorestamento por intermédio da linha de financiamento não reembolsável Iniciativa Mata Atlântica, deu um primeiro passo para a proliferação de projetos de qualidade, com o uso das melhores práticas de recuperação de vegetação nativa e gestão. Outra iniciativa importante é o apoio à conservação de áreas florestais e compensação de reserva legal, por intermédio do Programa de Compensação Florestal. Em geral, o BNDES deve exigir a regularidade florestal dos clientes com critérios e incentivos para reflorestamento com matas nativas e de atendimento ao Código Florestal.

Outro grande desafio a ser enfrentado pelo BNDES, intimamente ligado à transição para uma economia de baixo carbono, diz respeito à matriz energética brasileira. Hoje, o financiamento dos grandes projetos energéticos brasileiros, notadamente os do setor elétrico,

depende essencialmente dos recursos do BNDES, o que aumenta consideravelmente a responsabilidade em relação aos impactos socioambientais dos grandes empreendimentos. Além das salvaguardas contratuais visando à mitigação dos impactos socioambientais dos empreendimentos energéticos, o BNDES deve manter a taxa de crescimento da carteira de projetos de energias renováveis, incluindo pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), biomassa, eólica, solar etc. O Banco, como já demonstrou na última década, com o apoio ao Proinfa, terá de aprofundar seu compromisso de oferecer linhas adequadas para as renováveis.

Deve-se ressaltar que a expansão da demanda por biocombustíveis gera um estímulo à intensificação de pesquisas em novas tecnologias, como os chamados biocombustíveis de segunda geração. Assim, se o país deseja reduzir o risco de perda de sua posição privilegiada nesse mercado potencial, é preciso investir fortemente em inovação e na implementação de novas rotas tecnológicas rurais e industriais (hidrólise, gaseificação, produção de biodiesel e biodigestão/concentração da vinhaça), integradas aos parques de refino de petróleo e de geração de energia elétrica.³

Existe uma grande oportunidade para o BNDES no apoio à consolidação de uma cultura de eficiência energética no país, e o aproveitamento dessa oportunidade depende de ações simples, embora algumas delas demandem a quebra de determinados paradigmas das empresas e dos bancos. A estruturação de garantias dos projetos baseados em contratos de desempenho ainda é uma barreira importante para os bancos, mas que deve ser superada com a evolução dos contratos, em especial no monitoramento e na verificação das economias obtidas e na separação dos riscos de implantação e operação.

O fortalecimento do mercado de Escos é outra meta a ser buscada pelo BNDES, o que pode passar pela participação acionária nas empresas que apresentem maior potencial de crescimento e também pelo fomento e pelo tratamento especial a ser dispensado à tramitação de operações de pequena monta no BNDES e nos agentes financeiros.

Outra frente de aumento dos projetos de eficiência energética no país é a agregação de projetos industriais setoriais de mesma natureza, envolvendo difusão de sistemas e equipamentos mais eficientes. Importa a obtenção de parcelas significativas de redução do consumo projetado, dignas de serem incorporadas como prioridade no planejamento energético nacional. A oferta em leilões de blocos de energia economizada pode ser uma preciosa contribuição para os planos de energia de 20 anos.⁴

³ BNDES/CGEE (2008).

⁴ Garcia (2009).

A próxima década deverá ver no Brasil a crescente aplicação de padrões tecnológicos compulsórios. Para o BNDES, o resultado poderá ser um cadastro de máquinas e equipamentos financiáveis mais eficientes no consumo de energia. Finalmente, a fruta ao alcance das mãos é o poder público, com elevados potenciais percentuais e taxas de retorno de investimento muito atrativas. É um significativo fluxo de recursos desperdiçados em prédios públicos, escolas, hospitais, iluminação pública, sinais de trânsito, companhias de saneamento etc. Estados, municípios e a União serão responsáveis por estruturar projetos de eficiência energética com licitações para serviços de Escos.

Adicionalmente, o BNDES pode vir a apoiar maciçamente os projetos de eficiência energética das próprias concessionárias de energia, tanto aqueles voltados para o consumidor – o que possibilitará a interferência positiva do Banco nos programas previstos nos contratos de concessão e fiscalizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) – quanto iniciativas de otimização na geração (repotenciação de usinas) e de redução de perdas em transmissão e distribuição.

As cadeias de produção agropecuária com seus componentes rural e industrial vão enfrentar a passagem para níveis maiores de conformidade socioambiental. O gigantismo já existente no setor e suas perspectivas de crescimento interno e externo vão obrigar a uma modernização da gestão e da tecnologia sem precedentes. Mesmo onde já existem altos níveis de produtividade, as questões socioambientais não desaparecem. Onde há elevado grau de informalidade e baixa produtividade, a saída está no atendimento a critérios rígidos, implantados no tempo, associados a recursos financeiros adequados. No caso da pecuária, a implantação de sistemas de rastreabilidade, do nascimento ao abate dos animais, é a face e a chave da elevação do setor a outros patamares de atendimento dos requisitos sanitários, fundiários, socioambientais e de gestão das pastagens e do rebanho, principalmente na redução drástica do desmatamento e na recuperação agrária, pastoril e florestal de terras degradadas.

O que realmente significam as trajetórias de economias de baixo carbono no Brasil e no mundo?⁵ Não há soluções únicas miraculosas. No Brasil, a batalha de maior vulto, a da redução do desmatamento, é a da invenção de um novo território econômico e social para a Amazônia e as fronteiras do Cerrado. Para os próximos 10 anos, as emissões por mudança de uso da terra deverão ser reduzidas ainda mais, como já vem acontecendo desde 2004, e as emissões provenientes do uso de energia nos setores industrial, de transporte e de infraestrutura energética vão crescer em números absolutos,⁶ de forma que, conjugando os dois efeitos, o

⁵ McKinsey (2009).

⁶ Schaeffer (2009).

Brasil possa apresentar níveis mais baixos de emissões de gases de efeito estufa (GEE). Essa é a lógica da proposta brasileira apresentada para o Acordo de Copenhague na Conferência das Partes (COP15).

Além disso, propõe-se por um instante esquecer as emissões por desmatamento. A intensidade de emissões derivadas do consumo energético, isto é, as emissões de CO₂ por unidade de produto interno bruto, poderá seguir uma trajetória de queda. A consecução dessa meta envolve, primeiro, o aumento da eficiência energética no país; segundo, a crescente participação de energias renováveis; terceiro, a capacidade de produzir bens e serviços de maior valor agregado; e quarto, a queda da participação relativa na economia de setores intensivos em energia.

O Brasil encontra-se em uma posição afastada dos países de industrialização mais avançada, principalmente na variável de renda. Surge então a questão da trajetória de desenvolvimento. O Brasil seguirá em seu caminho de aumento da renda *per capita* no tempo, uma trajetória semelhante à dos países industrializados, que cresceram substancialmente suas intensidades energéticas e depois se mantiveram estáveis, ou conseguirá trilhar um caminho de menor intensidade energética.

Em que medida o Brasil vai aumentar a sua renda *per capita* seguindo uma trajetória de menor intensidade energética e de emissões é um tema de primeira ordem para uma instituição financiadora de investimentos produtivos e de infraestrutura como o BNDES. A discussão deve levar em conta os prazos para a difusão de tecnologias. Em 10 anos, não haverá mudança significativa na matriz energética dos países mais desenvolvidos, em que os combustíveis fósseis (petróleo e derivados, gás natural e carvão) hoje respondem por cerca de 80% da oferta global de energia. Mas é de esperar uma década de apresentação de novas tecnologias em gestão de sistemas, processos, materiais, máquinas e equipamentos, principalmente nos países desenvolvidos. É de suma importância que o Brasil não fique de fora da nova onda de inovações, sob risco de se atrasar na corrida tecnológica.

As discussões sobre as mudanças climáticas manterão o seu pano de fundo da disputa por competitividade internacional dos setores industriais existentes, dos instrumentos de barreiras de mercado e da criação de bens e serviços na fronteira capitalista.⁷ Será interessante acompanhar como o regime da Convenção do Clima, que poderá resultar em taxações de produtos de países em desenvolvimento, irá coexistir com o regime das regras de comércio internacional.⁸

⁷ Veiga (2009).

⁸ ODI (2010).

LINHAS DE ATUAÇÃO ESPECÍFICAS DO BNDES PARA A DÉCADA

Com o olhar para os resultados de longo prazo, selecionaram-se 10 políticas a ser consolidadas pelo BNDES ao longo da próxima década.

1. FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Por saneamento ambiental, entenda-se o conjunto de atividades de coleta e tratamento de água, esgotos e resíduos sólidos urbanos. São os investimentos ambientais mais importantes e urgentes para a sociedade brasileira. O BNDES já é um tradicional financiador do setor, e o aumento de desembolsos deve ser acompanhado de estímulos à eficiência energética das empresas, principalmente nos sistemas motrizes a energia elétrica e na captura e utilização do metano.

2. FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE ENERGIAS RENOVÁVEIS

Mesmo sem considerar os grandes projetos de hidrelétricas, a próxima década deverá acompanhar um crescimento dos financiamentos a projetos de geração de energia com fontes renováveis, com destaque para eólica, solar, PCHs e cogeração a bagaço na geração elétrica, e para os combustíveis líquidos, o etanol e o biodiesel. Assim como no caso do saneamento ambiental, o BNDES já demonstrou que pode responder à demanda crescente de financiamentos com recursos adequados. Existem diversas fronteiras de inovação nas rotas tecnológicas para o setor. Uma linha de atuação essencial consiste na consolidação e na formação de indústrias de bens de capital de sistemas e equipamentos, como no caso do etanol e da eólica, respectivamente. A adoção de biomassa para uso nas cadeias industriais e de geração de energia elétrica exige a manutenção de diferenciais de custo no Brasil, mesmo com a adoção de práticas de sustentabilidade social e ambiental. Talvez o maior desafio seja a produção de carvão vegetal, que, de um lado, aumenta a base florestal plantada e, de outro, elimina o desmatamento ilegal ainda plenamente atuante no Brasil nas novas fronteiras do Centro-Oeste e do Nordeste.

3. REDUÇÃO DA POLUIÇÃO E DO CONSUMO DE ÁGUA

As emissões atmosféricas, efluentes líquidos e resíduos sólidos são passíveis de identificação em grandes e microempresas. Ao BNDES, cabe trabalhar estreitamente com os órgãos ambientais para identificar as demandas específicas de investimentos por porte, idade e região. O ideal é o compartilhamento de soluções tecnológicas de ecoeficiência e de estrutura financeira com blocos de beneficiários individuais ou na forma de consórcios.

4. CONSOLIDAÇÃO DE PROGRAMA AMPLO DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA EM TODOS OS SETORES DA ECONOMIA

Além do esforço de estruturar operações do Proesco em níveis maciços, o Banco pode estabelecer um programa de metas de aumento da eficiência energética de seu portfólio de clientes, por intermédio de acordos voluntários ou mesmo com uma adaptação dos chamados certificados brancos, em que determinada meta de aumento da eficiência energética do BNDES para o setor seja distribuída aos clientes como cotas de redução do consumo por unidade de bem ou serviço.

5. CONSOLIDAÇÃO DE PROGRAMA AMPLO DE REFLORESTAMENTO NO BRASIL

Do mesmo modo que na linha de atuação para eficiência energética, o BNDES deve combinar os instrumentos de financiamento reembolsáveis e não reembolsáveis já existentes para reflorestamento e viveiros com a exigência a seus clientes para que tenham planos e metas de recuperação de Áreas de Preservação Permanente e de Reservas Legais.

6. PROMOÇÃO DE SISTEMAS DE GESTÃO INTEGRADA, CERTIFICAÇÕES, INVENTÁRIOS, DIAGNÓSTICOS, AVALIAÇÕES E AUDITORIAS

Cada cadeia produtiva provavelmente vai evoluir nos próximos 10 anos para níveis maiores de conformidade legal e de alcance de melhores práticas socioambientais. Visando à competitividade das empresas e à excelência de seu acompanhamento de operações financeiras, o BNDES deve apoiar e exigir dos beneficiários a adoção gradual, mas de início imediato, dos instrumentos citados, onde e quando couber. Este é certamente um movimento que vai explicitamente na direção de gestão de risco ambiental de crédito.

7. EXTENSÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO APOIO À EXPORTAÇÃO E NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS

O principal motivo para o BNDES atuar criativamente na melhoria do desempenho socioambiental em operações com investimentos fora do país é o próprio crescimento da importância da economia brasileira, o que implica maiores responsabilidades internacionais. Deve-se assegurar que os projetos sigam a legislação local e tenham como referência as políticas socioambientais do Banco praticadas no Brasil.

8. AUMENTO DE PRODUTIVIDADE E LEGALIDADE AMBIENTAL DAS CADEIAS PRODUTIVAS AGROPECUÁRIAS

Associar o imenso potencial agropecuário brasileiro, incluindo as etapas industriais, com aumento da produtividade e demonstração da legalidade socioambiental é a incisiva diretriz para o Brasil em um cenário de barreiras não tarifárias à exportação e de pressão da sociedade civil. Um ponto final nas querelas sobre o Código Florestal é o que vai permitir uma nova onda de investimentos no campo com recuperação florestal com espécies nativas, firmeza no trato das mais que antigas questões sociais e integração de silvicultura, lavoura e pecuária. Na próxima década, papel fundamental terão os sistemas de rastreabilidade de produtos cujas informações sobre o desempenho socioambiental chegarão aos consumidores. O BNDES já oferece um leque de instrumentos de apoio que deverá ser utilizado em larga escala a partir dessa definição de regras e compromissos.

9. SISTEMA DE INFORMAÇÕES COMPARTILHADO PELO SISTEMA FINANCEIRO E OS ÓRGÃOS DE MEIO AMBIENTE

Se a difusão de tecnologias inovadoras e de sistemas de gestão integrados constitui a face visível da melhoria de desempenho socioambiental dos setores produtivos e de infraestrutura no Brasil, o maior salto organizacional e os maiores benefícios virão da rede de interações entre o sistema financeiro e os órgãos de meio ambiente. A dependência é mútua. Os bancos devem atender integralmente aos princípios do Protocolo Verde. Tudo o que foi propugnado como política ambiental neste artigo pode ruir na ausência de órgãos ambientais modernos e capacitados com pessoal e sistemas de informação. O BNDES será certamente uma instituição de apoio aos estados e municípios na modernização dos órgãos ambientais. Em conjunto com seus agentes financeiros, também será usuário de um sistema de informações diretas e automáticas acerca de licenciamento, cadastros ambientais, indicadores e programas específicos.

10. DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL – VISÃO TERRITORIAL

O BNDES deverá sofisticar a abordagem territorial da política socioambiental. Isso significa ampliar os mecanismos de apoio financeiro e arranjos institucionais com estados e municípios no entorno dos projetos financiados. Na visão de território, para os grandes projetos de infraestrutura e indústria, o uso sustentável dos recursos no âmbito local e regional tem como base a adoção de tecnologias e procedimentos de minimização dos impactos socioambientais, o reforço e a implantação de infraestrutura de saneamento, saúde, comunicação, transporte etc. A continuidade das atividades produtivas em determinado território depende da adequação do conjunto de unidades produtivas aos limites ambientais, locais e regionais, de qualidade do ar, da água e do solo. Finalmente, a abordagem do BNDES deve mirar as políticas socioeconômicas

para os grandes biomas brasileiros, como já se iniciou em relação à Amazônia, mas que deve atingir também o Cerrado e a Caatinga, entre outros.

Por fim, a premissa maior deste artigo, a de que estratégias sustentáveis são essenciais para o Brasil alcançar novos patamares qualitativos de desenvolvimento, aponta para a necessidade de fazer escolhas das políticas socioambientais públicas e privadas. Nada está garantido. Nesta década, o BNDES está em posição privilegiada para influenciar tais escolhas. Tem a seu dispor tanto os instrumentos de apoio financeiro, nas suas linhas, fundos e programas, quanto a capacidade de estabelecer critérios e salvaguardas para a concessão do crédito. E ainda pode ser uma das instâncias de diálogo, proposição de políticas e monitoramento com a sociedade civil. Essa ousadia para o século XXI é o que se exige de um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, José Carlos. *Gestão ambiental empresarial*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2007.

BNDES/CGEE – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL/CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Bioetanol de cana-de-açúcar. Energia para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: BNDES, 2008.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

GARCIA, Agenor. *Leilão de eficiência energética no Brasil*. Rio de Janeiro: Synergia Editora, 2009.

McKINSEY & COMPANY. *Caminhos para uma economia de baixa emissão de carbono no Brasil*, 2009.

ODI – OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. *Development, trade and carbon reduction*. Working Paper 315, 2010.

SCHAEFFER, Roberto. *Redução de emissões – Opções e perspectivas para os setores de energia, transporte e indústria*. Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, 2009.

VEIGA, José Eli. *Mundo em transe: do aquecimento global ao ecodesenvolvimento*. Campinas: Autores Associados, 2009.