

Donación FLACSO Ecuador
02 ago 2006

Clélia Parreira
Héctor Alimonda

Organizadores

FLACSO - Biblioteca

As Instituições Financeiras Públicas e o Meio Ambiente no Brasil e na América Latina

Brasília, 2005

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-Presidente

José Alencar Gomes da Silva

Ministra do Meio Ambiente

Marina Silva

Secretário-Executivo

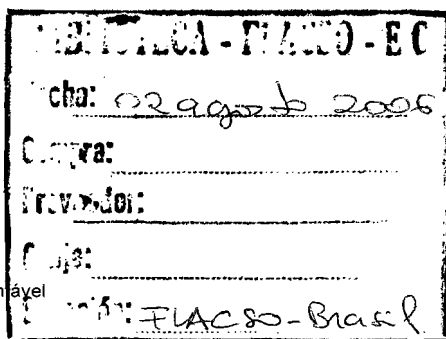
Cláudio Roberto Bertoldo Langone

Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável

Gilney Amorim Viana

Diretor de Economia e Meio Ambiente

Gérson Teixeira



Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS)

Departamento de Economia e Meio Ambiente (DEMA)

Esplanada dos Ministérios · Bloco B · 9º andar · CEP: 70068-900 · Brasília-DF

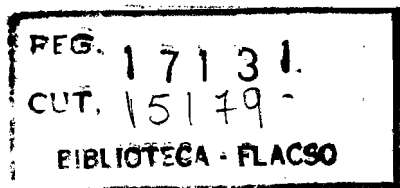
Tel.: (61) 4009-1091 · Fax: (61) 4009-1939

Copyright © Ministério do Meio Ambiente 2006

ISBN: 85-89906-06-X

Tiragem:

1.000 exemplares



Elaboração, Edição e Distribuição:

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais-FLACSO

Sede Acadêmica-Brasil

SCN · Quadra 6 · Bloco A · Sala 602 · CEP: 70716-900 · Brasília-DF

Telefax: (61) 3328-6341 · 3328-1369

E.mail: flacsobr@flacso.org.br

Ficha Catalográfica

As Instituições Financeiras Públicas e o Meio Ambiente no Brasil e na América Latina / Clélia Parreira, Héctor Alimonda, organizadores. — Brasília : Flacso-Brasil, Abaré, 2005

280 p.; 23 cm.

1. Instituições bancárias especializadas. 2. Instituições de crédito e empréstimos. 3. Desenvolvimento Sustentável. 4. Relações internacionais. I. Parreira, Clélia. II. Alimonda, Héctor. III. Título

CDU 327

332.2

332.3

630

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso)

Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável

Departamento de Economia e Meio Ambiente

FLACSO - Biblioteca

As Instituições Financeiras Públicas e o Meio Ambiente no Brasil e na América Latina

Equipe da pesquisa

Pesquisador Sênior

Héctor Alberto Alimonda

Pesquisadora Adjunta

Gisela de Alencar Hathaway

Pesquisadores Assistentes

Sandro Leão,

Thiago dos Santos Jacintho

Consultores Externos

Carlos Eduardo Young,

César Verduga Velez,

Ruy Luis de Villalobos,

Sílvio Gomes de Almeida

Auxiliares de Pesquisa

Célia Regina da Silva Dias,

Gabriel Ferreira Mesquita,

Priscila Pereira de Andrade

Sumário

Apresentação – <i>Ayrton Fausto</i>	7
Apresentação – <i>Gerson Teixeira</i>	11
Introdução – <i>Clélia Parreira e Héctor Alimonda</i>	13
As Instituições Financeiras Federais e o Protocolo Verde – <i>Héctor Alimonda e Sandro Leão</i>	17
O Protocolo Verde	21
Metodologia do Trabalho	27
Relatório das Instituições Financeiras Federais	29
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	30
Banco do Brasil	39
Caixa Econômica Federal	51
Banco do Nordeste do Brasil	65
Banco da Amazônia	71
Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Ministério da Ciência e da Tecnologia	74
Quadros Diagnósticos	76
Anexos	
Pesquisa – Avaliação do Protocolo Verde 2000-2004	
Roteiro Geral de Entrevista	113
1 – Questões Gerais	114
2 – Quadro diagnóstico	117
3 – O Protocolo Verde	118
4 – PNUMA-IF	119
5 – Os Princípios do Equador	122
6 – Uma comparação entre as declarações de compromisso ambiental de instituições financeiras: Protocolo Verde, PNUMA-FI e Princípios do Equador	128

— Las Instituciones Financieras y el Medio Ambiente en América Latina – Ruy de Villalobos —	131
I. Introducción	133
II. Antecedentes:	
La evolución del rol de las instituciones financieras en relación al medio ambiente	135
¿Porqué las instituciones financieras y el medio ambiente?	
El compromiso ambiental de las IF en la actualidad	
Hacia un “modelo de IF con compromiso ambiental”	
III. El contexto normativo e institucional en América Latina —	148
El desarrollo de la legislación ambiental en América Latina	
La legislación ambiental en el MERCOSUR (incluido Chile)	
La evaluación de impacto ambiental en países de América Latina y el Caribe: una revisión regional	
Resultados del MIREIA en Brasil	
Conclusiones	
IV. La situación actual de las instituciones financieras y el medio ambiente en América Latina	167
La situación de las IF y el medio ambiente a nivel mundial: breve resumen	
El estudio de Ecobanking para América Latina	
Principales resultados	
Comparando resultados: Índice de Compromiso Ambiental	
Comparación entre países y subregiones	
El ICAM y la propiedad y el tamaño de los bancos	
Las carteras verdes: breve descripción y evaluación	
Comparación con la encuesta PNUMA-FI a nivel mundial	
Las instituciones financieras de desarrollo en América Latina	
Las IF de desarrollo y el medio ambiente en América Latina	
V. Conclusiones	187
Bibliografía citada	191
Anexo: Entidades Financieras Miembros de ALIDE	193

Conclusões e Recomendações

Conclusões	199
Recomendações	213

Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento

Sustentável: o caso brasileiro – *Carlos Eduardo F. Young* 219

Introdução	221
Gastos ambientais no Brasil	223
Gastos estaduais e municipais	229
A realidade das áreas protegidas	231
Pagamentos por serviços ecossistêmicos: alternativas para o financiamento	233
PSEs na prática: instrumentos econômicos para a gestão ambiental	237
Conclusão	247
Bibliografia citada	248

Compromissos Corporativos Globais para o Desenvolvimento Sustentável – Um pano de fundo para o engajamento de instituições financeiras com a proteção ambiental – *Gisela S. de Alencar Hathaway* 249

Introdução	251
1. Apresentação do Projeto Políticas Públicas Ambientais FLACSO/MMA	252
2. Relação entre o Direito Internacional Ambiental e as instituições financeiras	253
2.1. Pacto Global	256
2.2. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	262
3. Conciliação entre garantias privadas e interesses públicos	271
Conclusão	275
Referências Bibliográficas	276

Apresentação

Ayrton Fausto*

Considero um privilégio apresentar este livro, um dos produtos da bem-sucedida parceria entre o Ministério do Meio Ambiente da República Federativa do Brasil (MMA)/Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SPDS)/Departamento de Economia e Meio Ambiente (DEMA) e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil), que contribuem à comemoração dos 25 anos de atividades da FLACSO no Brasil (1981/2006), e ao avanço no debate de questões importantes relacionadas ao desenvolvimento sustentável, no Brasil e na Região Latino-Americana e do Caribe.

Há mais de um ano, acolhemos com entusiasmo a proposta de cooperação do MMA/SPDS/DEMA com os objetivos básicos de: analisar o Protocolo Verde como instrumento econômico da Política Pública Ambiental no Brasil e estabelecer canais de intercâmbio e cooperação científica na área ambiental com outros países da América Latina e do Caribe.

Celebro os resultados desta parceria, que superaram amplamente as nossas expectativas.

Parceria baseada na convergência em relação a todos os aspectos centrais da questão:

- íntima relação entre as políticas ambientais e as questões cruciais para a comunidade internacional: o desenvolvi-

* Diretor da FLACSO, Sede Acadêmica Brasil.

to; a erradicação da pobreza e da fome; a conservação e uso sustentável dos recursos naturais; o comércio justo; a justa repartição de benefícios;

- ênfase nas três dimensões básicas do desenvolvimento sustentável: o desenvolvimento econômico, o progresso social e a proteção ambiental;
- ênfase no papel do Estado, da sociedade civil e da comunidade científica;
- articulação entre economia e meio ambiente voltada para a promoção das sinergias entre a viabilidade econômica, responsabilidade social e proteção ambiental;
- adoção e apoio a uma postura firme e engajada nos foros multilaterais, com vistas a promover regras justas e equilibradas e a criar espaços regulatórios mais democráticos, em um espírito de responsabilidade e cooperação coletiva;
- respeito aos princípios consagrados na Rio 92: a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais e as responsabilidades comuns, porém diferenciadas;
- estímulo à relação entre instituições financeiras e ambiente no conjunto da Região latino-americana;
- convicção de que a problemática ambiental requer respostas políticas, e não apenas técnicas, e de que essas dimensões políticas a vinculam com os grandes temas do desenvolvimento e da inclusão social;
- consciência da riqueza de nosso patrimônio ambiental e da importância estratégica dos recursos da biodiversidade para o desenvolvimento sustentável do país e da Região;
- proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas e populações locais.

Além dos resultados de pesquisa o projeto permitiu a qualificação de gestores e técnicos que atuam na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, especialmente as ambientais, de estudantes vinculados a cursos de pós-graduação, de membros das equipes de organismos internacionais e de orga-

nizações não-governamentais, de especialistas em políticas públicas comparadas e de participantes do Sistema Integrado de Pós-Graduação da FLACSO/Brasil.

Finalmente, o projeto permitiu a identificação e articulação de uma rede de especialistas, acadêmicos e governamentais, e a criação de um portal – Observatório de Políticas Públicas Ambientais na América Latina e no Caribe (www.opalc.org.br) – que possibilita sua consolidação e trabalho conjunto no estudo comparado de políticas públicas ambientais, na formação de especialistas no tema, e no incremento da cooperação científica e técnica entre os países da Região.

A FLACSO/Brasil se regozija de haver colaborado com o Ministério do Meio Ambiente, e agradece a confiança em nós depositada, assim como a contribuição de todos(as) os(as) demais parceiros(as) que tornaram possíveis estes produtos.

Apresentação

Gerson Teixeira*

Ao tomar a decisão de estabelecer a parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), Sede Acadêmica Brasil, para desenvolver esta pesquisa sobre a aplicação de instrumentos econômicos para a gestão ambiental, o Departamento de Economia e Meio Ambiente da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (DEMA/SDS/MMA), projetou três ganhos simultâneos para a política ambiental do governo federal.

•11•

O primeiro, relacionado à busca de subsídios científicos para a implementação da estratégia do MMA, com vistas a dotar a política ambiental de alternativas regulatórias que transcendam os limites dos instrumentos clássicos de comando e controle.

Com efeito, ainda que absolutamente indispensáveis, estes instrumentos têm se mostrado insuficientes para a complexa tarefa de gerenciamento dos temas ambientais do país.

A experiência histórica tem demonstrado a essencialidade de se municiar a administração pública de instrumental que permita a indução dos setores produtivos a comportamentos ambientais amigáveis.

Parece não haver dúvidas que políticas de estímulos econômicos para a prevenção de passivos ambientais, além de menores

* Titular do Departamento de Economia e Meio Ambiente da SDS/MMA.

custos financeiros para a sociedade brasileira, relativamente às vultosas exigências das estruturas de comando e controle, tendem a gerar maior eficácia nos resultados da gestão ambiental.

Por conseguinte, junto com as ações mais racionalizadas de comando e controle, potencializam os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Em segundo lugar, avaliou-se que a experiência acumulada pela Flacso nos vários temas da sua agenda de pesquisas na América Latina seria a garantia de qualidade nos produtos esperados.

Em outros termos, a excelência dos trabalhos da Flacso daria o selo de qualidade para o substrato de mérito para as políticas proativas pensadas pelo MMA para a gestão ambiental no Brasil.

Em terceiro lugar, o intercâmbio de experiências com os países da América Latina, especialmente os da América do Sul, constitui, ao mesmo tempo, um enriquecimento para nossa Política Pública Ambiental, e uma contribuição setorial às prioridades da política externa do governo federal.

Cumprido, agora, o árduo trabalho político para que essa combinação de objetivos políticos se traduza, de fato, em políticas públicas no Brasil, e na Região, que conciliem objetivos virtuosos na temática socioambiental.

Introdução

*Clélia Parreira**

*Héctor Alimonda***

Em 1995, o governo brasileiro, numa iniciativa que para muitos pode parecer extemporânea, já que ocorreu em tempos de predomínio da idéia do mercado como regulador da sociedade humana, propôs o Protocolo Verde como principal instrumento de orientação às políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Com ele, ficava estabelecido que as instituições financeiras do sistema público federal do Brasil utilizariam, a partir de então, critérios ambientais para avaliar suas operações de crédito, o que visava direcionar a alocação de recursos públicos para projetos que apresentassem maior capacidade de auto-sustentação socioambiental e que não acarretassem danos significativos ao meio ambiente.

Com isso, o governo criava um mecanismo para que os bancos públicos federais cumprissem com um dos principais objetivos da Lei Nacional de Política Ambiental, de 31 de agosto de 1981, que prevê a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Em termos reais, estava colocando as instituições financeiras federais, com todo seu peso relativo no âmbito das decisões econômicas nas esferas nacional, estaduais e locais, como atores ativos na procura da

* Coordenadora Docente FLACSO/Brasil.

** Professor Pesquisador FLACSO/Brasil.

correção ou, pelo menos, da mitigação da insustentabilidade do modelo de desenvolvimento predominante.

Passada uma década, vemos que grandes bancos internacionais privados estão incorporando essas mesmas orientações nas suas políticas corporativas. O predomínio do mercado já perdeu o fervor quase religioso de outrora, e a necessidade de mecanismos econômicos de regulação e proteção ambiental parece estar generalizada.

O conteúdo desse livro resulta de uma pesquisa realizada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais-FLACSO/Brasil, objeto de um convênio firmado com a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente da República Federativa do Brasil, por meio de seu Departamento de Economia e Meio Ambiente, que previa a realização de análises – sob a ótica da operacionalização dos instrumentos de crédito pelas instituições financeiras – dos pontos críticos entre legislação e a implementação de atividades produtivas com impacto potencial ou residual sobre o meio ambiente; o potencial de utilização de instrumentos econômicos, em especial a reestruturação do sistema de crédito com linhas diferenciadas, associada aos benefícios fiscais e tributários, na indução do desenvolvimento sustentável realizando, para tanto, estudos sobre marco legal, constitucional, infraconstitucional e institucional que regula o uso de tais incentivos.

Os artigos nele constantes trazem a apresentação do estudo de análise da implementação do Protocolo Verde, desenvolvido junto às seis instituições financeiras federais signatárias, assinado pelos pesquisadores Héctor Alimonda e Sandro Leão; uma pesquisa sobre a relação entre instituições financeiras e ambiente no conjunto da Região latino-americana, que destaca o pioneirismo da situação brasileira, feita pelo consultor Ruy de Villalobos; uma discussão sobre a aplicação, no Brasil, de instrumentos econômicos não financeiros de promoção da sustentabilidade, apresentada pelo consultor Carlos Eduardo Young; e, ainda, um artigo sobre os aspectos jurídicos e legais da aplicação do Protocolo Verde e da relação entre Direito Internacional Ambiental e instituições financeiras, assinado pela pesquisadora Gisela Hathaway.

Esperamos que os estudos contidos neste livro possam contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas ambientais, por meio da avaliação de seus instrumentos de financiamento e mecanismos de indução de políticas, que visem o fortalecimento dos modos de articulação entre investimentos econômicos e maior sustentabilidade, tanto no Brasil como em outros países da Região e que sejam um convite ao diálogo, igualmente necessário, entre formuladores e gestores dessas políticas, responsáveis pela sua implementação, bem como entre pesquisadores, estudiosos e interessados na temática e comprometidos com a construção de uma outra cultura ambiental, na qual o crescimento econômico esteja comprometido com o cumprimento da agenda política ambiental e, sobretudo, que seus instrumentos e insumos sirvam para configurar uma gestão de políticas públicas capazes de promover a sustentabilidade desejada e que tal articulação (entre economia e meio ambiente) se volte para a promoção das sinergias entre a viabilidade econômica, responsabilidade social e proteção ambiental.

As Instituições Financeiras Federais e o Protocolo Verde

(Relatório da pesquisa de avaliação)

*Héctor Alimonda¹
Sandro Leão*

¹ Quero dedicar este trabalho à memória do meu irmão, Eduardo Luis Alimonda, de quem aprendi tantas coisas boas e importantes. Em nossa última conversa, no dia 2 de outubro de 2005, contei sobre esta pesquisa e me escutou com entusiasmo.

Apresentamos aqui o relatório correspondente à pesquisa de avaliação da adequação das instituições financeiras federais (IFF) ao Protocolo Verde (PV). Este trabalho teve sua origem em um convênio celebrado entre o Ministério do Meio Ambiente da República Federativa do Brasil (MMA) e a Sede Brasil da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

•19•

As instituições avaliadas foram o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia S.A. (BASA), a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

A realização deste relatório implicou na organização de duas equipes interdisciplinares de pesquisa, uma sediada no Rio de Janeiro e outra em Brasília, e na seleção de alguns consultores externos de nível internacional. Foi realizada entre junho e setembro de 2005, período em que mantivemos reuniões mensais com representantes do MMA. Foram realizadas duas viagens de pesquisa, uma a Belém (PA), para entrevista no Banco da Amazônia, e outra a Fortaleza (CE), para entrevista no Banco do Nordeste do Brasil.

A metodologia do trabalho esteve centrada na elaboração de um questionário, que foi encaminhado para as instituições, e na

posterior realização de uma entrevista com as equipes corporativas responsáveis pelas políticas ambientais das instituições.

Apresentaremos em seguida uma descrição do Protocolo Verde e dos compromissos assumidos pelas IFF na Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, acompanhados de alguns breves comentários, que serão retomados no final do relatório geral, na parte Conclusões e Recomendações. A seguir, apresentaremos um resumo da nossa avaliação de cada instituição, acompanhado de quadros de diagnóstico individualizados.

Cabe aqui incluir três esclarecimentos preliminares:

1) O Protocolo Verde fez recomendações específicas para as IFF, mas também para o Ministério do Meio Ambiente. Nosso trabalho ficou restrito às IFF, mas é evidente que o MMA deve realizar sua própria auto-avaliação interna em relação a seu comportamento frente ao PV.

2) Duas das IFF enviaram como resposta textos complexos e especialmente detalhados em relação ao tema da pesquisa. Trata-se do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. Nestes casos, nos pareceu pertinente reproduzir diretamente esses textos, em lugar de desenvolver uma versão nossa, necessariamente mais limitada, e que poderia inclusive perder informações relevantes para leitores futuros.

3) Esta avaliação está restrita às IFF, e toma como fonte básica as informações recebidas das mesmas. Um trabalho mais completo, impossível de realizar no prazo e com o orçamento disponível para nossa pesquisa, deveria incluir o seguimento e o estudo de casos concretos em cada instituição, especialmente orientados a partir de uma lógica de casos problemáticos. Com efeito, são freqüentes no movimento ambientalista as reclamações contra os impactos ambientais de projetos financiados por diferentes IFF. Sem dúvida, este seria tema de uma pesquisa relevante para uma avaliação integral da política ambiental das IFF.

O Protocolo Verde

O denominado Protocolo Verde teve sua origem em um Grupo de Trabalho instituído pelo governo federal por meio de decreto em 29 de maio de 1995. Seu objetivo era elaborar uma proposta contendo diretrizes, estratégias e mecanismos operacionais para a incorporação de dimensões ambientais no processo de gestão e concessão de crédito oficial, e benefícios fiscais às atividades produtivas. A intenção era implementar mecanismos financeiros que complementassem e, ao mesmo tempo, criassem sinergias com a legislação ambiental existente, com a institucionalidade pública que estava sendo implantada, com os dispositivos de comando e controle e com outros instrumentos econômicos na área ambiental, objetivando a consolidação de políticas públicas coerentes e consistentes.

Esta medida se inseria, então, em um conjunto de disposições legais que estavam sendo implementadas na época, em acordo com o Capítulo VI, art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, que estabelece:

*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.*² *Pela sua vez, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, já dispunha, no seu artigo 12, que “As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma da Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA”. Essa mesma Lei prevê, para aqueles que não cumprirem as determinações exigidas, a “perda ou restrição de*

2 Neste ponto, devem ser consideradas as leis mais importantes desse período: *Política Nacional do Meio Ambiente* (Lei 6.938, de 31/8/1981); *Danos ao meio ambiente* (Lei 7.802, de 11/7/1989); *Lei de Crimes Ambientais* (Lei 9.605, de 12/2/1998); *Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal* (Lei 9.649, de 27/5/1998); *Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável através de organizações da sociedade civil de interesse público* (Lei 9.790, de 23/3/1999); *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (Lei 9.985, de 18/7/2000); *Lei de Educação Ambiental e instituição da Política Nacional de Educação Ambiental* (Lei 9.795, de 27/4/1999).

benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito.

Este Grupo de Trabalho foi coordenado por Raul Jungmann, à época presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e foi integrado por representantes do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; do Ministério da Fazenda; do Ministério de Planejamento e Orçamento; do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; do Banco do Brasil; da Caixa Econômica Federal; do Banco do Nordeste do Brasil, do Banco da Amazônia; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; do Banco Central do Brasil e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Acompanhando uma tendência que então começava a despontar no cenário financeiro internacional, e em uma perspectiva pioneira na região latino-americana, o governo brasileiro buscou definir linhas de ação com compromissos ambientais para o sistema de bancos públicos federais. A incorporação da dimensão ambiental pelos bancos viria a ter efeitos potencializadores, por meio de todo o sistema de crédito público, sobre as práticas ambientais vigentes no conjunto das atividades produtivas desenvolvidas por multiplicidade de agentes econômicos no conjunto do território brasileiro. Essa difusão e incorporação de práticas de proteção ambiental teria como consequência a mudança de comportamentos dos tomadores de decisões e, em última instância, viria a dar origem a uma nova cultura ambiental.

Desde uma perspectiva global, o Protocolo Verde aparece como um instrumento de política ambiental pioneiro em nível mundial e “anfíbio” entre duas tendências observadas no momento da sua aparição: por um lado, complementa a tendência original de comprometimento das instituições financeiras (principalmente internacionais) em questões de controle ambiental ante a ausência de legislação e sistemas de gestão ambiental públicos (o que caracterizou a situação de boa parte do mundo em desenvolvimento desde meados dos anos 1970 até meados dos 1990); por outra parte,

propõe desde o início medidas de política ambiental assumidas pelas instituições financeiras que iriam “além da lei” (lei que estava no Brasil em processo de elaboração), em acordo com as tendências que caracterizam o comportamento de instituições financeiras multinacionais privadas, e que se estende até a atualidade (Declaração PNUMA-FI e Princípios do Equador, ver Anexo).

Como resultado dos seus trabalhos, o Grupo produziu a seguinte série de recomendações para as instituições financeiras federais³:

1) Explicitar seu compromisso com a variável ambiental, por intermédio de uma Carta de Princípios, que serviria tanto como guia interno para suas operações, como de estímulo aos clientes sobre a relevância do meio ambiente na elaboração e gestão de projetos. Esta atitude tem sido tomada por vários bancos públicos e privados em todo o mundo, ao aderirem à Declaração Internacional dos Bancos para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

2) Constituir unidades ou grupos de técnicos que se dediquem especialmente para identificar a relação entre meio ambiente e as atividades econômicas, atuando internamente para a promoção e coordenação de atividades estratégicas quanto ao tema, e participando de atividades externas com outras instituições. Tal providência é necessária para a plena incorporação da variável ambiental nas estruturas das instituições financeiras federais, e executar os compromissos firmados pela diretoria na Carta de Princípios. As instituições financeiras poderão buscar apoio para o treinamento dessas unidades junto a fontes internacionais ou nacionais privadas.

3) Promover a difusão de conhecimentos sobre o meio ambiente para os funcionários que direta e indiretamente tratam do tema ambiental, por intermédio de treinamento, intercâmbio de experiências, elaboração e análise de projetos ambientais etc. Seria também desejável a utilização da rede de agências para complementar iniciativas de educação ambiental.

³ O Protocolo Verde estabeleceu também uma série de recomendações para serem cumpridas pelo Ministério do Meio Ambiente. Porém, estas não configuraram o objeto do presente estudo.

4) Adotar sistemas internos de classificação de projetos, que levem em conta o impacto sobre o meio ambiente e suas implicações em termos de risco de crédito. Este procedimento facilitará a análise dos projetos nas diversas áreas operacionais dos bancos, e permitirá priorizar propostas que utilizarem técnicas e procedimentos ambientalmente sustentáveis.

5) Identificar mecanismos de diferenciação nas operações de financiamento, em termos de prazos e taxas de juros, com base na mensuração dos custos decorrentes de passivos e riscos ambientais.

6) Promover a criação de linhas de financiamento para as atividades de reciclagem, recuperação de resíduos e recuperação das áreas de disposição (desflorestadas).

Como se pode ver, as recomendações do Grupo de Trabalho apontaram a que o sistema de bancos públicos brasileiros se incorporassem a um movimento que vinha se dando internacionalmente, e que nesta última década só veio a se incrementar de compromissos das instituições financeiras, públicas e privadas com a proteção ambiental.

Em função destas recomendações, as instituições financeiras federais assinaram a denominada Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, um documento que possui, sem dúvida, um caráter pioneiro no marco latino-americano como compromisso de um sistema financeiro público com princípios de implementação de políticas ambientais.

Cabe destacar que a análise comparativa entre a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das instituições signatárias do Protocolo Verde e as declarações do PNUMA-IF e Os Princípios do Equador, mostra que a primeira incorporava todos os critérios e princípios incluídos nas outras. Naturalmente, estão ausentes alguns elementos secundários, mas existem outros não contemplados nos Princípios do Equador e que fazem do Protocolo Verde um instrumento bem mais inclusivo, pelo menos em nível declaratório (ver quadro comparativo no Anexo – 6). Diz o mencionado documento:

Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável

Os bancos abaixo-assinados reconhecem que podem cumprir um papel indispensável na busca de um desenvolvimento sustentável que pressuponha uma contínua melhoria no bem-estar da sociedade e da qualidade do meio ambiente. Para tanto, propõem-se a empreender políticas e práticas bancárias que estejam sempre e cada vez mais em harmonia com o objetivo de promover um desenvolvimento que não comprometa as necessidades das gerações futuras.

Princípios Gerais do Desenvolvimento Sustentável:

- 1.** A proteção ambiental é um dever de todos que desejam melhorar a qualidade de vida no planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal.
- 2.** Um setor financeiro dinâmico e versátil é fundamental para o desenvolvimento sustentável.
- 3.** O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente ou que apresentem características de sustentabilidade.
- 4.** Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento.
- 5.** A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente.
- 6.** A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos.
- 7.** As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação.
- 8.** A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros.
- 9.** A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais.

10. Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras.

Assinam,

Banco do Brasil S.A.

Caixa Econômica Federal

Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Banco da Amazônia S.A.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social



A estas instituições se incorporou posteriormente a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Ministério da Ciência e Tecnologia, a principal agência do governo federal para o financiamento ao desenvolvimento desse setor no Brasil.

Além do interesse intrínseco deste documento, em termos do nosso estudo, o mesmo configurou um referencial metodológico, como será explicitado no espaço correspondente.

Metodologia do Trabalho

Identificadas as instituições que iriam integrar esta avaliação, enviamos uma comunicação formal aos responsáveis, informando do convênio FLACSO/MMA, comunicando que desenvolveríamos uma pesquisa junto a elas, e solicitando contato com a equipe encarregada das questões ambientais, às quais, posteriormente, foram encaminhados questionário dividido em três eixos temáticos, para ser respondido por escrito.

O primeiro eixo estava voltado para a constatação dos procedimentos operacionais de rotina implantados nos bancos segundo as recomendações do Protocolo Verde.

O segundo eixo do questionário tentou avaliar as instituições do ponto de vista da “eco-eficiência”, isto é, da incorporação de princípios de gestão ambiental sustentável no interior das próprias empresas. O terceiro eixo, por sua vez, estava orientado para recolher informações sobre interfaces entre a instituição e o seu contexto social, desde a perspectiva da sustentabilidade ambiental (vínculos formais ou informais com instituições governamentais federais, estaduais e municipais, outras instituições financeiras, participantes ou não do Protocolo Verde, empresas, universidades, movimentos ambientalistas da sociedade civil etc.).

Encaminhados os questionários, marcamos entrevistas com as equipes de gestão ambiental dos bancos. Em alguns casos, recebemos as respostas aos questionários com antecedência, e a entrevista teve o sentido de esclarecer pontos e detalhes específicos, além do valor heurístico do insubstituível contato pessoal em uma pesquisa deste teor. Em outros casos, o questionário acabou sendo preenchido durante a entrevista, ou, até mesmo, remetido posteriormente, dada a relevância de questões suscitadas às equipes pela própria experiência da pesquisa.

A informação recolhida por meio dos questionários e das entrevistas foi complementada pela análise de publicações fornecidas pelos próprios bancos, em manuais e guias de procedi-

mentos de uso habitual, dados quantitativos específicos e, em alguns casos, consulta às bibliotecas e centros de documentação, e às páginas eletrônicas das instituições. Este conjunto de informações serviu como fundamento para os relatórios individualizados para cada instituição, além de ter sido introduzido em um quadro, formatado a partir dos dez pontos que constituem a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável. Para cada um destes pontos foram definidos indicadores de cumprimento e meios de verificação e, a partir daí, as conclusões detalhadas para cada ponto.

Os quadros oferecem, assim, um perfil de cada instituição em relação à sua adequação às recomendações do Protocolo Verde, tal como foram interpretadas pela Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável. A partir dessa organização da informação, é possível construir um índice de caráter meramente indicativo, evidenciando o grau de acompanhamento pela instituição desses princípios e, eventualmente, seu grau de comprometimento ambiental.

Relatório das Instituições Financeiras Federais

Antes de adentrarmos neste ponto, é bom lembrar que nossa análise ficou centralizada estritamente nas ações desenvolvidas pelos bancos em atendimento às recomendações do Protocolo Verde, a partir de uma consideração particularizada de cada um deles. Porém, não é possível deixar de ressaltar que entre estas instituições existem significativas diferenças de tamanho, função, área territorial de abrangência, e funções estratégicas a serem priorizadas. De fato, essas diferenças deveriam ser levadas em conta em uma pesquisa comparativa de políticas institucionais. Só para ilustrar este ponto, que nos parece relevante, incluiremos aqui um quadro que apresenta informação sobre o volume de ativos e de crédito das instituições bancárias pesquisadas.

Comparação de ativos e créditos dos bancos federais no Brasil – 2004 (em milhões R\$)						
Bancos	Total ativos	Total créditos	% Ativos	% Créditos	Proporção ativos sobre BB	Proporção créditos sobre BB
Banco do Brasil	239014	74844	41	41	100	100
BNDES	161872	54094	28	30	68	73
Caixa Econômica	147786	32426	25	18	62	44
Banco do Nordeste	27200	18450	5	10	11	25
Banco da Amazônia	3834	1003	1	1	2	1
Total	579706	180817				

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados dos bancos federais

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Estabelecido em 1952, o BNDES é a maior instituição latino-americana de financiamento para o desenvolvimento. Tem caráter legal de empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado, e está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Segundo informa sua página na internet, “o BNDES considera ser de fundamental importância, na execução da sua política de apoio ao desenvolvimento, a observância de princípios ético-ambientais, e assume o compromisso com os princípios do desenvolvimento sustentável”. O art. 10 do Estatuto do BNDES estabelece o exame das implicações ambientais para concessão de colaboração financeira. O Banco aderiu à iniciativa do PNUMA para as Instituições Financeiras, endossando a Declaração dos Bancos sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, cujos signatários se obrigam a incorporar práticas ambientalmente sadias em suas operações.

Signatário do Protocolo Verde em 1995, o BNDES vinha incorporando, de fato, dimensões ambientais nas suas operações desde 1976, em função de um convênio com a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República que teve como objetivo dar início à implementação das normas de proteção ao meio ambiente e de controle da poluição industrial.

Desde então, o Banco vem empreendendo esforços na inserção da dimensão ambiental em seus procedimentos de concessão de crédito e disponibilizando recursos financeiros para investimentos ambientais. Existe extensa articulação institucional com órgãos representativos dos Ministérios (MDIC, MMA, MME, MRE, MCT), Associações das Indústrias (CNI, Fiesp, Firjan etc.), órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs) e instituições internacionais (BID, Banco Mundial, JBIC). Foram realizados convênios com organismos estaduais de meio ambiente, visando o seu aprimoramento, ou a cooperação com ações específicas, como a despoluição da Baía da

Guanabara, do Tietê e do Guaíba, e se encontra em estudo a extensão dessas ações de apoio em nível municipal.

O BNDES também participa ativamente de comitês da sociedade civil relacionados com o meio ambiente, como por exemplo:

- Conselho Superior de Meio Ambiente da FIESP (COSEMA);
- Grupo de Trabalho do MMA sobre Bens e Serviços Ambientais, que tem como finalidade subsidiar a posição do Brasil nas negociações comerciais multilaterais;
- Reuniões coordenadas pelo MMA sobre Mercado de Carbono com o objetivo de promover o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo;
- Reuniões coordenadas pelo MMA com o objetivo de verificar o status de implementação do Protocolo Verde e as ações corretivas para sua implementação integral.

Em termos de crédito, existiram linhas de crédito para recuperação de passivos ambientais. Com a conscientização das empresas e a progressiva edição de moderna legislação ambiental, esta vertente foi desativada.

Mais recentemente, considerando que o BNDES tem como diretriz privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente, ou que apresentem características de sustentabilidade, dentro da política ambiental da instituição está em estudos uma Linha Ambiental, envolvendo incentivos a:

- Eco-eficiência, energias alternativas, incentivo à conformidade ambiental da cadeia produtiva;
- Florestas: condições especiais para reflorestamento e restauração de áreas degradadas; parceria com o Fundo Florestal do Banco Mundial visando garantir a sustentabilidade do SNUC; adesão ao Fórum Florestal focando a reconstituição de corredores de biodiversidade na Mata Atlântica;
- Recursos Hídricos: mecanismos de fortalecimento das agências de bacias, do sistema de cobrança e apoio aos projetos de revitalização e conservação das nascentes e cursos d'água;

- Carbono: mecanismos de apoio aos projetos de MDL.

No que se refere à participação relativa do financiamento ambiental no desembolso total do BNDES, a estimativa fornecida pela instituição indica que desde 1990 até julho de 2005 representou 6,2 %:

Estimativa do Desembolso Ambiental 1994-2005 (em US\$ milhões) ~ 6,2 %		
ANO	Dtot	Damb
1990	3.248	201
1991	3.077	191
1992	3.178	197
1993	3.224	200
1994	5.511	342
1995	7.731	479
1996	9.616	596
1997	17.580	1.090
1998	18.319	1.136
1999	10.980	681
2000	12.586	780
2001	10.892	675
2002	12.813	794
2003	11.721	727
2004	13.748	852
2005	9.716	602
TOTAL	153.940	9.544

Fonte: Depto. Orçamento e Acompanhamento. *Desempenho*, BNDES – 2005
 – Os valores de 2005 referem-se até o mês de julho
 – Dtot = Desembolso Total
 – Damb = Desembolso ambiental teórico
 – Conversão US\$ na data do desembolso
 – Inclui Transações no Mercado Secundário

O exame da distribuição setorial desses desembolsos revela uma marcada concentração. No que se refere à distribuição por montante de capital, é absolutamente predominante a vinculação com o setor energético. No período iniciado em 1995 (que correspondente à vigência do Protocolo Verde), 44,07% desses desembolsos se concentraram na produção termoeletrica, 12,69% na produção de cana e 4,28% na produção de energia de fontes alternativas. Os únicos outros setores com participação de alguma relevância são a produção de laminados planos de aço (7,80%) e a limpeza urbana e o esgoto (5,70%). Estes cinco setores de atividade concentraram, então, as três quartas partes dos desembolsos ambientais do BNDES.

Porém, o montante dos desembolsos não representa um critério suficiente para a avaliação de uma política ambiental. O número de operações sinaliza outras dimensões do processo, que permitem avaliar com mais propriedade o perfil de atuação do BNDES nesta área. Com efeito, o setor com maior número de operações (604) no mesmo período anterior (1995/julho 2005) resulta ser a criação de suínos, que acabou concentrando nada menos que o 51,58% das operações do BNDES. De fato, estas operações se concentraram no período 1995/97 indicando uma significativa reconversão ambiental do setor, apoiada pelo BNDES. A partir de 2002, aparece em posição de liderança a produção de cana, com 63 operações que representam 5,38% do total. Os 80% das operações fechadas pelo BNDES com a administração pública em geral (32 sobre 40) foram concentradas no ano de 1997, indicando uma política específica nesse momento. Essas operações representam 3,42% do total, enquanto que as de limpeza pública e esgoto participam com o 3,07% do total.

Desembolsos do BNDES para meio ambiente (valores em US\$)

Setor de Atividade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	%
Produção-Termelétrica	-	-	-	-	-	-	4.716.887	119.761.198	196.152.860	153.248.568	135.360	474.014.873	44,07
Prod. Cogeração Cana	-	-	-	-	-	-	-	59.150.830	43.811.651	26.956.779	6.594.771	136.514.031	12,69
Prod. Lamin. Plano Aço	23.952.066	15.054.361	34.135.965	-	-	1.301.602	4.783.293	2.581.763	2.062.153	-	-	83.871.203	7,80
Limp. Urbana Esgoto	4.306.450	2.702.320	7.543.931	15.019.443	5.652.204	3.987.769	2.351.845	2.498.922	1.389.978	3.063.042	12.776.334	61.292.237	5,70
Prod. Ftes. Alternativa	-	-	-	-	-	-	-	135.325	113.953	-	45.815.106	46.064.384	4,28
Prod. Cogeração Outra	-	-	-	-	-	-	-	-	10.966.840	8.247.304	607.269	19.821.413	1,84
Fab. Celulose	11.587.934	3.014.254	-	-	-	802.474	2.600.157	227.134	-	456.277	-	18.688.230	1,74
Refino Petróleo	981.438	4.839.135	9.432.721	-	-	-	-	-	-	-	-	15.253.293	1,42
Prod. Cogeração Gás	-	-	-	-	-	-	-	4.819.841	4.594.089	5.396.153	-	14.810.083	1,38
Adm. Pública Geral	12.933.090	-	598.363	-	-	-	-	-	-	1.020.891	241.672	14.794.016	1,38
Fabr. Cerveja Choppe	187.170	-	8.642.851	4.344.633	-	-	27.770	846.433	-	-	-	14.048.858	1,31
Obra Recuperação Meio Ambiente	-	7.141.187	128.135	137.496	1.015.915	1.654.119	-	-	2.162.456	1.545.176	-	13.784.486	1,28
Fab. Resina Elastomer	307.100	8.582.185	1.300.229	17.868	-	-	-	-	2.756.898	682.338	-	13.646.618	1,27
Produção de Alcool	8.556.761	1.853.752	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.410.513	0,97
Fab. Artef. Trefilado	259.404	707.965	-	5.855.800	3.536.413	-	-	-	-	-	-	10.359.581	0,96
Fab. Fertilizante	3.140.900	2.860.633	467.149	831.028	-	-	91.805	2.377.560	-	-	-	9.769.075	0,91
Fab. Petroquímico Bas.	-	1.930.191	-	-	3.026.468	2.630.666	-	-	-	709.987	-	8.297.313	0,77
Usina Açúcar	2.341.060	2.692.533	66.016	-	-	159.346	-	1.095.737	747.898	711.203	-	7.813.793	0,73
Criação de Suínos	3.226.321	3.223.518	1.120.352	19.554	-	11.331	2.440	-	-	-	-	7.603.515	0,71
Outros	20.184.843	23.346.626	1.285.321	4.478.722	15.481.896	5.806.095	2.554.912	14.589.165	5.987.098	783.416	277.637	94.772.759	8,79
Total	92.271.577	77.948.660	76.288.922	30.704.544	16.804.996	16.353.402	17.129.109	208.083.908	270.745.874	202.821.134	66.448.149	1.075.600.274	100,00

Fonte: Depto. Orçamento e Acompanhamento. Desempenho, BNDES – 2005

– Os valores de 2005 referem-se até o mês de julho.

Desembolsos do BNDES para meio ambiente 1995-2005 (valor em número de operações)

Setor de Atividade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	%
Criação de Suínos	132	303	165	2	-	1	1	-	-	-	-	604	51,58
Prod. Cogeração Cana	-	-	-	-	-	-	-	19	18	17	9	63	5,38
Adm. Pública Geral	1	-	32	-	-	-	-	-	-	5	2	40	3,42
Limp. Urbana Esgoto	3	2	1	5	2	3	3	2	2	6	7	36	3,07
Prod. Cogeração Outra	-	-	-	-	-	-	-	-	2	16	11	29	2,48
Produção-Termelétrica	-	-	-	-	-	-	2	8	13	4	1	28	2,39
Fabr. Cerveja Choppe	1	-	1	1	-	-	7	14	-	-	-	24	2,05
Prod. Lamin. Plano Aço	5	4	3	-	-	1	2	3	3	-	-	21	1,79
Fab. Fertilizante	5	6	2	1	-	-	1	2	-	-	-	17	1,45
Obra Recuperação Meio Ambiente	-	2	1	1	2	2	-	-	4	4	-	16	1,37
Prod. Cogeração Gás	-	-	-	-	-	-	-	7	5	3	-	15	1,28
Usina Açúcar	3	3	1	-	-	1	-	2	2	1	-	13	1,11
Outros	68	62	37	9	5	7	8	21	24	11	13	906	22,63
Total	218	382	243	19	9	15	24	78	73	67	43	1.171	100,00

Fonte: BNDES – 2005

– Os valores de 2005 referem-se até o mês de julho

Em termos operacionais, os projetos a serem apoiados pelo BNDES passam por diferentes fases (consulta prévia, análise, aprovação, contratação e acompanhamento). A instituição possui Guias de Procedimentos Ambientais setoriais, com as indicações a serem seguidas pelos responsáveis operacionais. Publicadas em abril de 2003, essas Guias são as seguintes:

- Classificação de Risco Ambiental;
- Mineração;
- Infra-estrutura;
- Comércio e Serviços;
- Indústria de Transformação;
- Agropecuária.

Estes procedimentos operacionais orientam as operações do banco desde as consultas prévias, de forma tal que já nessa fase, através da Central de Atendimento, os postulantes que não cumprem com os requerimentos ambientais ficam em conhecimento dos requisitos colocados e da necessidade de se adaptar às normas ambientais.

Mesmo assim, na fase posterior de análise dos projetos é realizada uma nova análise, que exerce função de “filtro ambiental”.

Quanto à estrutura corporativa, existe uma unidade específica, criada como Unidade Ambiental, em 1989, que teve diferentes denominações e posições no organograma no decorrer dos anos, mas que atualmente é o Departamento de Meio Ambiente, localizado na Área de Planejamento do BNDES. Tem como missão assessorar, acompanhar, realizar estudos e propor recomendações a serem adotadas visando adequar a ação financiadora do Banco aos preceitos ambientais vigentes e geralmente adotados, diligenciando para o devido cumprimento do disposto na Agenda para o Meio Ambiente e Desenvolvimento da RIO-92/Agenda 21, compromissos assumidos pelo governo brasileiro, e no Protocolo Verde, compromisso assumido pelo Banco. Esta unidade conta com um efetivo de 12 pessoas, dos quais sete técnicos. Está sediada na sede do Banco no Rio de Janeiro, mas atua como assessora e colaboradora das Áreas Operacionais sempre que solicitada.

O relacionamento com as demais áreas ocorre sempre que necessário para apoio a projetos mais complexos, ou exame de questões jurídicas específicas, por exemplo. Além das Guias Ambientais e manuais de procedimentos, este Departamento elaborou a regulamentação ambiental interna do Banco, com apoio da Área Jurídica.

Segundo o Banco, entre as atribuições do Departamento de Meio Ambiente estão:

- contribuir para o aprimoramento da sustentabilidade ambiental da carteira do Banco;
- coordenar o processo de acompanhamento das dimensões ambientais de forma integrada e estratégica;
- assessorar as unidades operacionais na estruturação e atualização do conhecimento ambiental, como instrumento de tomada de decisão para a concessão de apoio financeiro, de acompanhamento de operações e de identificação de oportunidades de investimento;
- participar na formulação de políticas e estratégias relacionadas ao apoio financeiro para setores da economia, visando a ações reparadoras e preventivas de danos ambientais;
- apoiar e incentivar projetos e programas que incorporem ganhos ambientais, que sejam empreendedores e inovadores, não agressivos ao meio ambiente, do ponto de vista da tecnologia, dos processos e do uso eficiente dos insumos;
- desenvolver estudos no sentido de ampliar o conhecimento sobre o meio ambiente e suprir o banco de informações ambientais atualizadas, inclusive em conformidade com as tendências mundiais que tenham reflexos na ação financiadora do Banco;
- possibilitar ao Banco posicionamento em questões de natureza ambiental relevante, disponibilizando informações, dados e indicadores para a alta administração e unidades funcionais;
- representar o Banco em instituições e eventos nacionais e internacionais relacionados à sua missão na temática ambiental;
- divulgar a ação do Banco e mantê-lo atualizado nas questões ambientais voltadas para o sistema financeiro.

Além deste Departamento, existe um Grupo de Trabalho de Meio Ambiente, composto por técnicos de todas as áreas do BNDES, com formação profissional diversificada, que discute as ações e o posicionamento do Banco nas questões de meio ambiente, podendo ser considerado uma espécie de *on-the-job training*.

São realizadas também atividades de treinamento, com frequência irregular, que atualizam ao corpo funcional do BNDES em relação a questões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, palestras sobre Protocolo de Quioto, Mudanças Climáticas, Créditos de Carbono e o Seminário Meio Ambiente & Desenvolvimento Sustentável. Os novos funcionários admitidos recebem cursos específicos sobre o Banco e o Ambiente, e existem cursos orientados para advogados, para análise de projetos etc. Alguns cursos mais especializados são realizados em entidades externas.

Está em fase final de elaboração uma página eletrônica sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, reunindo e difundindo informação relevante, que contribua para o cumprimento dos objetivos operacionais do BNDES.

No Edifício Sede no Rio de Janeiro se aplica o projeto Edifício Verde, destinado ao aprimoramento das condições ambientais internas, segundo os moldes preconizados pelo PNUMA e pelo U.S. Green Building Council.

Em termos das relações com organizações da sociedade civil, o BNDES se manifesta favorável à participação em diálogos com as mesmas, como articulações em curso com um conjunto de ONGs ambientalistas. Porém, tem sido freqüentes as denúncias vindas deste setor em relação ao impacto ambiental de grandes projetos financiados pelo BNDES (como o caso recente da construção da hidrelétrica de Barra Grande, em Santa Catarina) ou de empresas com participação acionária do Banco (como no caso da indústria de celulose do Espírito Santo e sul da Bahia). Essas situações exigiriam talvez estudos de caso específicos.

Banco do Brasil

O Banco do Brasil é o maior banco de América Latina. Ao mesmo tempo em que presta atendimento ao varejo, tem linhas especiais de crédito agrícola e age como banco de desenvolvimento, recebendo inclusive repasse de fundos constitucionais.

A equipe do nosso projeto realizou uma entrevista com funcionários do Banco responsáveis pela área do meio ambiente. Nessa ocasião, lhes foi entregue um material elaborado pela instituição contendo uma avaliação completa das suas ações no âmbito do Protocolo Verde. Assim sendo, parece-nos mais apropriado reproduzir textualmente esse relatório de autoria institucional que intentar redigi-lo segundo nossas próprias palavras, o que constituiria apenas um exercício retórico, e sem dúvida empobreceria a informação a ser transmitida.

I. Balanço das medidas adotadas a partir da assinatura da Carta de Princípios, em 1995

- 1.** Vedada a realização de operações destinadas a financiar atividades que possam causar impacto ambiental, sem autorização formal do órgão competente;
- 2.** Documentação do órgão ambiental competente para financiamento de:
 - a)** Desmatamento, destoca ou custeio agropecuário, objetivando a incorporação de novas áreas no processo produtivo;
 - b)** Comercialização de produtos extrativos de origem vegetal e pescado in natura;
 - c)** Operações de investimento em atividades utilizadoras de recursos ambientais ou empreendimentos capazes de causar degradação ambiental;
 - d)** Operações de investimentos em atividades que requerem o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA);

e) Operações de investimento em atividades que se utilizam de recursos hídricos, inclusive agricultura irrigada – outorga de água.

3. Exigência de licença ambiental por atividade e por unidade da federação, e acompanhamento de alterações nas legislações;

4. Fiscalização da vigência de licença ambiental de operação/funcionamento;

5. Criação da Unidade de Responsabilidade Socioambiental em 2003, transformada em Diretoria em 2004;

6. Instituído grupo intersetorial com representantes de todas as áreas do BB para debater e encaminhar questões de responsabilidade socioambiental;

7. Aprovados o conceito e a Carta de Princípios de Responsabilidade Socioambiental do BB;

8. Definição da Estratégia de Responsabilidade Socioambiental, alinhado à Estratégia Corporativa do BB e a análise ambiental e de mercado;

9. Elaborado plano de ação e modelo de gestão de responsabilidade socioambiental – Agenda 21 Empresarial do Banco do Brasil;

10. Adesão do BB ao Pacto Global das Nações Unidas e sua participação no Comitê Brasileiro para o Pacto Global;

11. Comprometimento do Banco com os oito objetivos do milênio (2004);

12. Representação da Diretoria de Responsabilidade Socioambiental nos comitês e comissões estratégicas do Banco;

13. Adesão do Banco do Brasil aos Princípios do Equador.

O BB foi o primeiro banco oficial a aderir aos Princípios do Equador, que são um conjunto de políticas e diretrizes (salvaguardas) a serem observadas na análise de projetos de investimento de valor igual ou superior a US\$ 50 milhões. Tendo por base critérios estabelecidos Corporação Financeira Internacional (IFC), braço privado do Banco Mundial.

14. Foram inseridos nas normas e procedimentos de crédito do BB:

- a)** O Banco não assume risco de crédito com cliente que exerça atividade que apresente restrições legais e degradação ambiental;
- b)** Procedimentos para avaliação de responsabilidade socioambiental em estudo de limite de crédito de empresas com faturamento acima de R\$ 100 milhões e análise de projetos de investimento acima de R\$ 10 milhões.

15. Estabelecimento de política de relacionamento com fornecedores que considera o atendimento aos requisitos de responsabilidade socioambiental (2004);

16. Criação de Produtos e Serviços Éticos e Ambientais:

a) Desenvolvimento Regional Sustentável – criado grupo técnico para elaborar e desenvolver estratégia de apoio do BB ao desenvolvimento regional sustentável (DRS), considerando os aspectos econômicos e socioambientais de atividades produtivas selecionadas.

- Regiões priorizadas: Norte, Nordeste, Vales do Jequitinhonha (BA/MG), Mucuri (ES) e Ribeira (SP).
- Estágio atual das ações de apoio ao DRS (junho 2005):
 - 3.100 funcionários capacitados para atuar em DRS
 - Mais de 50 atividades produtivas selecionadas
 - 253 Planos DRS aprovados
 - R\$ 121,6 milhões de recursos disponibilizados
 - 51.298 famílias beneficiadas

b) Programa BB Agricultura Orgânica

- Diferencial no atendimento ao produtor orgânico:
 - Financiamento de até 100% das despesas de custeio. (limitado ao teto do crédito rural e limite do cliente)
 - FCO Pronatureza – financia o processo de conversão para a agricultura orgânica no Centro-Oeste.
 - BB CPRF Orgânico – com a Célula de Produto Rural Orgânico, o produtor poderá receber até 30% a mais de recursos do que o convencional.

° Balcão de Agronegócios – ambiente seguro no site Agronegócios-e onde os produtores podem comprar ou vender produtos agropecuários, insumos, implementos, máquinas, entre outros.

° Pronaf Agroecologia – possibilidade de até 50% de teto adicional para o custeio do grupo “C” e investimento “C e D”.

- Resultados (safra 2004/2005)
 - ° Aplicação de R\$ 20,2 milhões
 - ° Contratos assinados: 686

c) Linhas crédito de apoio à atividade Florestal

- PROPFLORA – Programa de plantio comercial e recuperação de florestas

- ° Aplicação de R\$ 4 milhões (dezembro/2004)

- ° 57 contratos assinados

- ° Previsão de aplicação de 15 milhões até o fim da safra 2004/2005

- PRONAF Floresta – Aplicação de aproximadamente R\$ 5.6 milhões (dezembro2004) 1.179 contratos

- BB CONVIR – Operação estruturada visando conceder financiamento a pequenos e médios produtores para a formação de florestas.

- FCO Pronatureza – R\$ 270.000,00 – 02 contratos de investimento.

- Programa BB Florestal – Linhas crédito de apoio à atividade Florestal

BB FLORESTAL – SAFRA 2004/2005

18. Outras iniciativas:

a) Apoio financeiro para eventos relacionados à responsabilidade socioambiental;

b) Capacitação técnica dos funcionários para atuação em consonância com as políticas de responsabilidade socioambiental do BB;

- c) Elaboração de cartilha de educação ambiental para produtores rurais – Agenda Verde;
- d) Participação em comitê interministerial com objetivo de estimular o crescimento da utilização de bioenergia (biodiesel);
- d) Elaboração de operações estruturadas visando o desenvolvimento do mercado de biocombustível;
- e) Investimento na cadeia produtiva de recicláveis;
- f) Apoio aos agricultores familiares das cadeias produtivas da caprinocultura e ovinocultura;
- g) Geração de *funding* para projetos sociais relacionados ao Fome Zero;
- h) Programa nacional de desenvolvimento de cooperativas em comunidades carentes – Proninc;
- i) Criação de Banco de Tecnologias Sociais;
- j) Estender os procedimentos para avaliação de responsabilidade socioambiental em estudo de limite de crédito de empresas e análise de projetos de investimento para outros segmentos de clientes/projetos;
- k) Projeto Piloto de Formação de Rede de Educação Ambiental envolvendo funcionários do BB e parceiros.
 - Reconhecimento das Ações do BB:
 - ° Revista Carta Capital – Em 3º lugar no ranking das 80 empresas percebidas como as mais socialmente responsáveis do país;
 - ° Revista Consumidor Moderno – em pesquisa realizada pela revista o BB foi visto como aquele que mais respeita o consumidor;
 - ° Prêmio Guia de Boa Cidadania Corporativa da Revista Exame;
 - ° Troféu Empresa Cidadã 2004 – conferido às companhias socialmente responsáveis, durante o 10º Fórum Nacional Cidadania Empresarial;
 - ° Prêmio Mauá 2003 – Concedido à melhor companhia de capital aberto do ano. Os critérios são a

transparência e qualidade na divulgação de informações, política de remuneração de dividendos, política de proteção ambiental e responsabilidade social e as boas práticas de governança corporativa;

- ° Prêmio Motiva de Responsabilidade Social 2004 – o resultado da análise realizada pelo Instituto Motiva de Educação Comunitária e Desenvolvimento Local comprovou que o Banco do Brasil atende aos requisitos de Gestão de Responsabilidade Social e passa a utilizar o selo Empresa Legal;
- ° Prêmio Faz Diferença 2004 – A Fundação Banco do Brasil recebeu esse prêmio pelo conjunto dos seus projetos.

II. Recomendações do Protocolo Verde Pendentes

- a) Continuar o processo de difusão de conhecimentos e capacitação sobre meio ambiente;
- b) Avançar no desenvolvimento de produtos e serviços que incorporem a preocupação com os aspectos ambientais;
- c) Aprimorar os mecanismos de diferenciação nas operações de financiamento, em termos de prazos e taxas de juros;
- d) Desenvolver linhas específicas para as atividades de reciclagem, recuperação de resíduos e recuperação de áreas de disposição.

III. Ações inovadoras para o Protocolo Verde

- a) MMA e órgãos ambientais oferecerem programas de capacitação em meio ambiente para funcionários de instituições financeiras;
- b) Incluir os bancos privados no Protocolo Verde como forma de ampliar suas ações e evitar a saída de projetos das instituições financeiras federais para os bancos privados;

- c)** Incorporar a dimensão social às recomendações do Protocolo Verde, considerando a interface que existe entre as duas questões;
- d)** Estabelecer cronograma de condução continuada do Protocolo Verde;
- e)** Reestruturar os órgãos ambientais, de forma a agilizar o atendimento das demandas dos clientes, sem perder de vista a análise criteriosa dos impactos ambientais;
- f)** Envolver o Banco Central e o Ministério Público em todas as discussões relativas à participação de instituições financeiras nas questões ambientais, a exemplo da revisão do Protocolo Verde;
- g)** Demandar às agências reguladoras do crédito para a criação de programas/linhas que contemplem as necessidades de conservação ambiental.

IV. Balanço das medidas adotadas

Princípios de RSA – Responsabilidade Socioambiental

- 1.** Atuar em consonância com Valores Universais: Direitos Humanos, de trabalho, meio ambiente e desenvolvimento.
- 2.** Reconhecer que todos os seres são interligados e toda forma de vida é importante.
- 3.** Repelir preconceitos e discriminações de gênero, orientação sexual, etnia, raça, credo ou de qualquer espécie.
- 4.** Fortalecer a visão de RSA como investimento permanente e necessário para o futuro da humanidade.
- 5.** Perceber e valer-se da posição estratégica da corporação BB, nas relações com o governo, com o mercado e com a sociedade civil, para adotar modelo próprio de gestão da RSA à altura dos desafios do Brasil contemporâneo.
- 6.** Ter a transparência, a ética e o respeito ao meio ambiente como balizadores das práticas administrativas e negociais da empresa.

- 7.** Pautar relacionamentos com terceiros a partir de critérios que observem os princípios de RSA e promovam o desenvolvimento econômico e social.
- 8.** Estimular, difundir e implementar práticas de desenvolvimento sustentável.
- 9.** Enxergar os clientes e potenciais clientes, antes de tudo, como cidadãos.
- 10.** Estabelecer e difundir boas práticas de governança corporativa, preservando os compromissos com acionistas e investidores.
- 11.** Contribuir para que o potencial intelectual, profissional, artístico, ético e espiritual dos funcionários e colaboradores possa ser aproveitado, em sua plenitude, pela sociedade.
- 12.** Fundamentar o relacionamento com funcionários e colaboradores na ética e no respeito.
- 13.** Contribuir para a universalização dos direitos sociais e da cidadania.
- 14.** Contribuir para a inclusão de pessoas com necessidades especiais.

Fim do documento apresentado pelo Banco do Brasil ao MMA e também como subsídio para esta pesquisa.

Conteúdo da Entrevista

Observações Anotadas

I. Em acréscimo ao documento citado, os entrevistados destacaram os seguintes temas:

1. Aplicar o Protocolo Verde, para o Banco do Brasil, pode ser considerado um desafio institucional contínuo.
2. O Protocolo Verde foi uma alavanca para muitas iniciativas, e foi ele mesmo uma iniciativa pioneira, valorizada pelo Banco do Brasil. O fato de ter sido assinado pelo Presidente do Banco do Brasil, a partir de uma estratégia que tinha o respaldo da Casa Civil da Presidência da República, então, foi um aval importante e indispensável para as ações que se desenvolveram em favor do meio ambiente, no Banco.
3. As iniciativas, dentro do Banco, em geral resultavam da visão e do desejo de uma pessoa (Liliane Joels, e sua apreciação pela Agricultura Orgânica, por exemplo), e depois recebiam o apoio institucional.
4. Cada instituição que assinou o Protocolo Verde, em 1995, definiu sua trajetória em relação aos compromissos assumidos.
5. Dentro do Banco do Brasil, as ações relacionadas ao Protocolo Verde eram de responsabilidade da área de governo.
6. Em 1999, o Banco do Brasil deu uma “guinada” e passou a focar principalmente em resultados econômicos. Esta mudança de foco, mais vinculado ao perfil de bancos do setor privado, pode ter atrasado ou impedido a realização de ações mais vinculadas ao Protocolo Verde. Essas ações, sob o prisma do setor financeiro privado – de avaliações de curto prazo –, podem parecer pouco competitivas e menos atraentes para o mercado.

II. Em resposta ao questionário enviado:

1. Todas as exigências legais estão incluídas nas normativas internas do Banco.
2. O Banco não faz fiscalização, ele se alimenta com os relatórios do Ibama. O Banco não faz vistorias.

3. Existem problemas em relação à implementação das exigências de licenciamento ambiental definidas pelos órgãos estaduais de meio ambiente – OEMAs. Em muitos casos, são os estados os responsáveis pelo detalhamento de regras de cumprimento da legislação ambiental, e nem sempre há um ajuste entre o que o Banco exige e o que o cada Estado exige. Este é um aspecto que merece ser mais bem compreendido e que demanda maior interação entre instituições governamentais e o Banco.

4. Faz falta um maior diálogo entre a área ambiental e a área econômica nos órgãos governamentais e nas instituições financeiras.

5. O Banco é co-responsável pelo apoio a projetos que possam ter impacto social e ambiental negativo.

6. A Diretoria de Relações com os Funcionários e Responsabilidade Socioambiental é uma diretoria de articulação: é uma diretoria nova, pois o assunto é novo.

7. A Diretoria tem se aproximado bastante do MMA, participa da Agenda 21, tem conversado com o PPG7 – Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, principalmente com o PDA – Projetos Demonstrativos, mas também tem se interessado por outros projetos. Participa da Comissão Executiva para a Estratégia de Desenvolvimento Regional Sustentável que envolve o PDA, o ProVárzea, o PDI (Projetos Demonstrativos Indígenas), entre outros.

8. O trabalho para utilizar todo o potencial dessa parceria é realizado pela Gerência de Desenvolvimento Regional Sustentável, que fica ligada diretamente à Presidência do Banco do Brasil.

9. Recentemente foi firmado compromisso para vincular as ações do Banco aos Índices de Desenvolvimento Humano e aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, da Organização das Nações Unidas.

10. Articulação e Integração: a Fundação Banco do Brasil é uma importante parceira do Banco do Brasil em questões de

desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental, principalmente através do FUNDEC – Fundo de Desenvolvimento Comunitário.

11. Quanto ao questionamento sobre o reduzido tamanho da equipe (2 pessoas) a resposta dada foi que “a política tá toda pronta”, e que esse era o passo de gigante que tinha que ser dado e já foi dado, com o apoio valioso do Protocolo Verde. O problema, em relação aos recursos humanos do Banco do Brasil, portanto, está mais relacionado à falta de experiência das áreas negociais quanto aos temas de desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental. Falta também às equipes que lidam com áreas mais convencionais do Banco o compromisso individual, a consciência sobre a necessidade de ajuste de comportamentos para que se respeite a capacidade de suporte do Planeta. Há que ser dado, ainda, um passo pequeno, porém muito importante – que é necessariamente individual –, de convencimento sobre o valor das ações socioambientais promovidas pelo Banco em rede com outras instituições.

12. Em relação aos produtos orgânicos, um problema identificado foi a falta de regulamentação da legislação sobre orgânicos, o que impede a adoção de regras pelo Banco e as ações que daí se desencadeiam.

13. Em relação aos Princípios do Equador, o fato de o Banco do Brasil ser o primeiro Banco oficial a se comprometer com o documento internacional é visto como um motivo de orgulho. Questionados sobre o alto valor dos investimentos a serem vinculados aos Princípios do Equador, os analistas do Banco do Brasil responderam que 50 milhões de dólares representam valores relativamente comuns para a carteira de investimentos do Banco do Brasil. Naquele momento, por exemplo, eles estavam analisando dois projetos de infra-estrutura que se encaixavam no perfil indicado, e queriam poder ostentar o selo de que cumpriam com as exigências dos Princípios do Equador. Segundo os entrevistados, “as empresas clientes se

sentem bem com a logo dos Princípios do Equador”. Para a equipe do Banco, entretanto, era forçoso reconhecer que a análise desse tipo de projeto é complexa e geralmente acontece em um contexto de pressão, pois “não pode demorar”.

14. Quanto aos problemas que são mais comuns, os entrevistados mencionaram as reclamações do setor privado com o alto custo de atendimento às exigências legais para práticas social e ambientalmente responsáveis. Em alguns casos, o Banco pode financiar o processo de certificação, e este é o exemplo das atividades de agricultura orgânica.

15. Sugeriu-se a reformulação de linhas de crédito e de normas para gestão de fundos constitucionais. O Banco Central e o BNDES deveriam participar mais ativamente desse processo, de forma a dar mais coerência às ações de governo de estímulo a atividades sustentáveis e socialmente justas, e de desestímulo a outras atividades que não são projetadas sob esta perspectiva.

16. Uma ação simples e que poderia surtir efeito imediato seria estimular as empresas que já possuem a ISO 14.000, por exemplo.

17. Outra sugestão apontada foi a de que o Ministério do Meio Ambiente seguisse o exemplo do Ministério do Trabalho, que faz restrição cadastral para quem está envolvido com Trabalho Escravo. Assim, poderia ser publicada, periodicamente, uma “lista negra” de pessoas físicas e jurídicas com passivo ambiental.

18. Uma demanda dos entrevistados, específica para o governo, foi a ampliação dos parceiros, para incluir os bancos do setor privado, e a definição de um responsável, dentro do governo, para fazer a mediação entre os diversos interessados e coordenar os esforços que já são muitos e tendem a se multiplicar, no futuro.

19. Uma observação positiva foi o apoio ao documento enviado à Casa Civil da Presidência da República sobre Instrumentos Econômicos para a Proteção Ambiental.

Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal atende a várias funções: banco comercial e de fomento à habitação popular, ao desenvolvimento urbano e ao saneamento básico. Nestas condições, administra diversos fundos sociais, dentre deles o mais destacado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que responde por 83,68% dos recursos totais da instituição.

Sob a garantia da união, a Caixa Econômica Federal tem por objetivo captar economias populares, incentivando o hábito de poupança; conceder empréstimos e financiamentos a programas e projetos de assistência e previdência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e esportes; operar o setor de habitação, como sociedades de crédito imobiliário e na qualidade de agente do antigo Banco Nacional de Habitação; promover o desenvolvimento do sistema urbano, criando facilidades de aquisição da casa própria; realizar como instituição financeira auxiliar do governo, operações sobre penhores civis.

A nossa equipe apresentou o questionário da avaliação e o recebeu como retorno devidamente preenchido. Neste caso, parece-nos apropriado reproduzir as respostas recebidas, mais do que proceder a uma recontagem das mesmas a partir das nossas palavras.

I. Questões operacionais

1 – Que mecanismos e instrumentos foram criados para o banco não financiar atividades que agriam o meio ambiente? Que medidas/critérios preventivos ou compensatórios (EIA/RIMA, certificação ISO ambiental etc) são exigidas pelo Banco para o financiamento de projetos?

A CAIXA só financia projetos que estejam devidamente licenciados pelos órgãos ambientais competentes, exigindo, entre outras documentações necessárias para a concessão dos créditos, a apresentação das licenças ambientais por parte do proponente.

Adotamos a precaução ambiental em todos os empreendimentos em que estamos envolvidos, além do cumprimento da legislação ambiental. Em qualquer tipo de empreendimento individual ou associativo que a CAIXA financia, existe a análise criteriosa por profissionais (engenheiros, arquitetos e técnicos sociais), grande parte com especialização na área ambiental, com vistas a verificar se, além da rotina de engenharia, a obra está de acordo com a legislação ambiental.

Além desse aspecto, com a implementação, em 2004, da Política Ambiental da CAIXA, cuja missão é a incorporação da responsabilidade ambiental e a integração das questões socioambientais aos negócios e práticas de empresa, foram estabelecidos princípios e diretrizes corporativas para as cinco principais áreas operacionais estratégicas: produtos e serviços, ecoeficiência corporativa, comunicação e marketing, recursos humanos e tecnologias e processo.

De caráter transversal e interdisciplinar, o processo de implementação da política, coordenado pela Superintendência Nacional de Desenvolvimento Urbano e Parcerias/Gerência Nacional de Prestação de Serviços em Desenvolvimento Urbano (sete integrantes), conduziu à instituição do Comitê da Política Ambiental Corporativa, cuja constituição foi formalizada a partir de Portaria assinada pelo presidente da empresa.

2 – Que ações articuladas às demais legislações existentes no país/região e órgãos ambientais locais/regionais estão em prática? Existem articulações entre o setor produtivo, Bancos, agências ambientais e governos locais?

A CAIXA é uma instituição financeira de grandes dimensões. Seu portfólio de produtos e serviços é vasto e diversificado, abrangendo desde produtos e serviços de caráter comercial bancário (captação de depósitos, administração/gestão de recursos de terceiros, repasse de recursos do Orçamento Geral da União, oferta de crédito a pessoas físicas e jurídicas etc) à operações de recursos de cunho eminentemente social (FGTS, cartão do cidadão, bolsa-escola, PIS, seguro desemprego e outros), além dos produtos e serviços

da área de desenvolvimento urbano, fortemente relacionadas à questão ambiental (saneamento ambiental, revitalização de áreas urbanas centrais, habitação popular, apoio técnico-administrativo a estados e municípios etc.).

Essa ampla atuação favorece e reforça as relações institucionais de parceria entre a CAIXA e as três esferas de governo. Dessa forma, acordos de cooperação técnica vem sendo assinados com o Ministério do Meio Ambiente (apoio técnico para novos arranjos institucionais para implementação do desenvolvimento sustentável no Brasil, Acordo Técnico para Capacitação de Gestores Ambientais Municipais e Conselheiros do SISNAMA), com a Eletrobrás (Acordo Técnico para eficiência energética), com a Agência de Cooperação Técnica Alemã (Acordo de Cooperação Técnica para revitalização de áreas urbanas degradadas). Nos estados, nossas representações (Escritório de Negócios e Gerências de Filial de Desenvolvimento Urbano) se articulam de forma a apoiar/patrocinar publicações e eventos ambientais, fóruns de discussão e representação em Comitês de Bacias Hidrográficas, Gestão de Resíduos (Fórum Lixo e Cidadania). Além disso, a CAIXA e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA assinaram Memorando de Cooperação, objetivando favorecer o processo de implementação da Política Ambiental da CAIXA e de intercâmbio de conhecimentos com outras instituições.

3 – O Banco opera alguma linha de crédito específica para projetos voltados ao meio ambiente? Existem condições especiais para tais financiamentos (taxas de juros, carência, prazo de financiamento, etc.)? Qual sua importância relativa no montante total do Banco?

A CAIXA atua com diversas operações relacionadas ao meio ambiente, ofertando crédito e também repassando recursos do Orçamento Geral da União – OGU. No que tange as operações de crédito, destaca-se, na área de desenvolvimento urbano/saneamento e infra-estrutura, o **Programa Saneamento para Todos** (recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), que tem por objetivo promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população, por meio de ações articuladas em saneamento

básico no âmbito urbano, de forma articulada com outras políticas setoriais. Esse Programa opera com diversas modalidades de financiamento ambiental, tais como:

- Manejo de Resíduos Sólidos (urbanos e domésticos);
- Preservação e Recuperação de Mananciais;
- Manejo de Resíduos da Construção e Demolição;
- Estudos e Projetos;
- Manejo de Águas Pluviais;
- Desenvolvimento Institucional;
- Saneamento Integrado (componente de educação ambiental);
- Esgotamento Sanitário;
- Abastecimento de Água.

Também na área de saneamento ambiental, destacam-se o **Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas**, que visa reduzir os níveis críticos de poluição hídrica observados nas bacias hidrográficas e induzir a implantação de sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e o **Programa de Gestão de Recursos Hídricos**, cujo objetivo é integrar projetos e atividades que objetivam a recuperação e preservação da qualidade e quantidade dos recursos hídricos das bacias hidrográficas.

Além disso, cumpre ressaltar que também dispomos de linhas de crédito que visam estimular o uso de energias limpas, tais como:

- PROGER/FAT – Kit Gás Natural para conversão de combustível automotivo;
- Construcard e Carta de Crédito – Para material de construção, permitindo a aquisição de Kit de Aquecimento de água através de energia solar.
- FINAME/BNDES – Linha de investimento destinada ao financiamento de equipamentos, estimulando a eficiência energética e recursos naturais.
- PCH – Pequenas Centrais Hidroelétricas.

Cabe, também salientar, o entendimento de que nossa atuação em habitação urbana – que concentra a maior parte das operações de crédito da CAIXA (59%) – reveste-se de importante caráter ambiental,

na medida em que o conceito de habitação compreende um conjunto de funções que se expressam na ocupação do espaço – o “habitat”, abrangendo diversas dimensões – física, ambiental urbana, econômica e social, fazendo parte da estrutura do meio ambiente urbano.

Com relação aos saldos absolutos e participações relativas das operações de crédito voltadas para o meio ambiente no total das operações da CAIXA, seguem abaixo os dados referentes ao saldos do Balanço Contábil de 2004 (em R\$ milhões):

Total de Operações de Crédito	R\$ 28.979
• Saneamento Ambiental	R\$ 1.100 (4%)
• Habitação	R\$ 17.226 (59%)
• Comercial	R\$ 9.967 (34%)

Finalmente, no que tange as taxas de juros, prazos de carências e de financiamento, informamos que a CAIXA, em função do caráter social de sua atuação, oferece as melhores condições de crédito disponíveis do mercado.

4 – O Banco realiza verificação in situ dos licenciamentos ambientais que apresentam seus candidatos a crédito?

Assim como é realizada análise criteriosa na fase de concessão de financiamento, todos os empreendimentos são avaliados/analísados *in situ* fase a fase, seguindo o cronograma físico-financeiro da obra. Se alguma irregularidade é detectada, o engenheiro responsável pelo acompanhamento não dá o aval para a liberação das parcelas de recursos, paralisando assim a obra até que o problema seja solucionado.

5 – O Banco realiza verificação a posteriori dos impactos ambientais dos projetos que foram financiados?

Nenhuma obra é entregue pela CAIXA com problemas ambientais, pois nos casos de identificação de impactos ambientais negativos não previstos nas licenças ambientais legais, os recursos são imediatamente bloqueados, até que seja encontrada a solução para a questão.

6 – Já teve casos de clientes ou de projetos rejeitados por motivos ambientais? Em caso afirmativo, poderia dar exemplos (não é necessário identificar nominalmente).

A CAIXA só financia projetos que estejam devidamente licenciados pelos órgãos ambientais competentes, exigindo, entre outras documentações necessárias para a concessão dos créditos, a apresentação das licenças ambientais por parte do tomador.

Os projetos que não cumprem tal exigência são rejeitados. Embora não disponhamos, no momento, de dados numéricos acerca de projetos enquadrados nessa situação, estamos priorizando, no âmbito da política ambiental da empresa, o desenvolvimento de um Sistema de Gestão e de Indicadores Ambientais, que permitirá esse tipo de acompanhamento.

Numa atitude que objetiva viabilizar o atendimento da demanda por crédito para empreendimentos, a CAIXA, em relação aos projetos que possam gerar impacto ambiental negativo, busca orientar o proponente, apontando-lhe possíveis entraves, assim como os ajustes necessários nos projetos para a obtenção das licenças ambientais junto aos órgãos competentes.

Nesse sentido, com vistas a divulgar o conhecimento sobre normas e procedimentos de controle e proteção ambiental, auxiliando os proponentes públicos e privados no que se refere aos procedimentos necessários para o requerimento da licença ambiental, a CAIXA patrocinou a publicação *Licenciamento Ambiental/Empreendimentos e Atividades Financiados pela CAIXA – Guia para Empreendedores, Consultores e Técnicos que Atuam na Área Ambiental*, o qual é gratuitamente disponibilizado ao público interessado.

7 – Já teve casos de clientes ou projetos punidos por não cumprirem as normas de proteção ambiental previstas? Em caso afirmativo, poderia dar exemplos do procedimento (não é necessário identificar nominalmente).

No caso de identificação de situações de não cumprimentos de normas previstas de proteção ambiental é exigido plano de

mitigação de danos ambientais, porém não temos registros de situações desse tipo.

Informações Adicionais:

a) Tipos de Fundos – a CAIXA trabalha com recursos de várias fontes vinculadas a temática ambiental, tais como:

- 1.** Recursos próprios. (11,6%);
- 2.** FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – fundo público de poupança compulsória, criado em 1966, formado pela contribuição de 8% sobre a folha salarial das empresas e tem dupla função: de um lado, é um fundo de indenização para o trabalhador demitido sem motivos. De outro, é o principal instrumento financeiro da política federal de desenvolvimento urbano, que compreende as políticas setoriais de saneamento básico e habitação popular. A CAIXA é o gestor do Fundo). (83,68%);
- 3.** FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) – fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, destinado entre outras coisas ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. (0%);
- 4.** OGU (Orçamento Geral da União) a CAIXA é agente repassador e administra a aplicação por meio de convênios com os respectivos Ministérios. (3,4%);
- 5.** BNDES – agente financeiro operando fundos do BNDES. (1,2%);
- 6.** Recursos Internacionais (BID e BIRD). (0 %)

OBS: No ano de 2004 alguns dos Fundos não operaram com foco em meio ambiente, assim lançamos percentual de 0%.

b) Os valores abaixo representam o total de investimentos realizados em habitação, saneamento e infra-estrutura na área

de desenvolvimento urbano e ambiental – total geral – R\$ 18.326, em 2004 (R\$ milhões):

- | | |
|--|------------|
| 1. Saneamento Ambiental e Infra-Estrutura Urbana | R\$ 1.100 |
| 2. Habitação | R\$ 17.226 |

c) Critérios Ambientais – A CAIXA como principal instituição financeira responsável pela implementação de programas públicos de desenvolvimento urbano e ambiental (habitação, saneamento ambiental e infra-estrutura) possui características específicas, que exigem um acompanhamento intenso dos projetos que financia, para tanto, possui 58 unidades especializadas de desenvolvimento urbano e ambiental que atende todo o território nacional e é composta de 2.662 engenheiros/arquitetos e 939 técnicos sociais (próprios e terceirizados).

Patrocínios Ambientais – custeio de projetos, seminários e eventos relacionados à questão ambiental (R\$ 2.863.000,00);

Investimentos em Pesquisa:

1. Projeto uso da energia solar em edificações energeticamente eficientes (em 2004) – 114.000,00;
2. PROSAB – Projetos de pesquisa tecnológica em parceria com universidades e Ministério de Ciência e Tecnologia. Desde o lançamento em 1996 a CAIXA já aportou recursos no valor de R\$ 24.590.000,00, em 111 projetos de: condicionamento de água para abastecimento público, condicionamento de esgoto para reuso e proteção de recursos hídricos, tratamento e disposição de resíduos sólidos, alternativas de uso de lodos de estações de tratamento de água e esgoto, uso racional de água na edificação.

Estão sendo desenvolvidos produtos específicos para investimento em: **i)** Produção Mais Limpa, **ii)** Eficiência Energética na Habitação e para Companhias de Saneamento e **iii)** Revitalização de Áreas Degradadas por Contaminação.

II. Política Interna

8 – Existe um departamento ou unidade administrativa ambiental no Banco? Qual o seu relacionamento com as demais áreas? Se existir, qual o tamanho da unidade especializada em ambiente do banco, sua posição no organograma, se existem manuais de procedimentos ou de orientação em ações ambientais, quem os elaborou etc?

A CAIXA opera produtos e serviços que guardam relação como o meio ambiente desde 1986, quando da incorporação do ex-BNH (Banco Nacional de Habitação), por meio das operações de habitação e saneamento, porém a percepção acerca de forte correlação entre a atuação da empresa e o meio ambiente era um tanto difusa na empresa.

Em 2004, a partir da implementação da Política Ambiental da CAIXA, cuja missão é a incorporação da responsabilidade ambiental e a integração das questões socioambientais aos negócios e práticas de empresa, foram estabelecidos princípios e diretrizes corporativas para as cinco principais áreas operacionais estratégicas: produtos e serviços, ecoeficiência corporativa, comunicação e marketing, recursos humanos e tecnologias e processo.

De caráter transversal, multifocal e interdisciplinar, o processo de implementação da política, coordenado pela Superintendência Nacional de Desenvolvimento Urbano e Parcerias/Gerência Nacional de Prestação de Serviços em Desenvolvimento Urbano (07 integrantes), conduziu à instituição do Comitê da Política Ambiental Corporativa, cuja constituição foi formalizada a partir de Portaria assinada pelo presidente da empresa.

Constituído por representantes de 20 áreas estratégicas da empresa (saneamento, habitação, jurídico, auditoria, gestão de pessoas, operações de crédito, controladoria, materiais e outras), esse Comitê, que se reúne a cada 15 dias, apresenta caráter propositivo, e seus integrantes atuam como interlocutores, levando as proposições do Comitê para suas respectivas áreas, desempenhando papel fundamental no processo de implementação dos projetos integrantes

do Plano de Ação da Política Ambiental da empresa, que, atualmente, encontra-se com 40 projetos em andamento.

Os manuais normativos referentes à área ambiental estão sendo produzidos em Grupos de Trabalho constituídos especificamente para este fim. Encontra-se disponibilizado na intranet da empresa “site/página” da Política Ambiental Corporativa, com informações detalhadas sobre o significado dessa política para a empresa, informações sobre a relação dos bancos com o meio ambiente, entre outros.

9 – O Banco promove ou orienta seu corpo de funcionários a participar de alguma política/programa para capacitação/treinamento de temas relativos à questão ambiental? Em caso afirmativo qual a frequência?

A Superintendência Nacional de Gestão de Pessoas, em parceria com a Gerência Nacional de Prestação de Serviços em Desenvolvimento Urbano, responsável por coordenar a implementação da Política Ambiental Corporativa, está desenvolvendo oito cursos para sensibilização e informação de todo o corpo funcional em relação à responsabilidade socioambiental (RSE). São cursos virtuais administrados pela Universidade Corporativa CAIXA (via intranet), conforme abaixo:

- Curso Conhecendo a RSE – obrigatório a todo corpo funcional;
- Curso Indicadores de Ações de RSE;
- Curso Introdução à Ação Voluntária;
- Curso Política Ambiental: em fase de desenvolvimento;
- Curso Auditoria Ambiental: em desenvolvimento e disponível a todos auditores em novembro de 2005.

Estão sendo também desenvolvidos cursos presenciais sobre Qualidade de Vida e Oficinas de Melhores Práticas de Cunho Ambiental (Gestão Ambiental e Gestão dos Recursos Hídricos), das quais podem participar empregados da CAIXA e profissionais de prefeituras, universidade, ONGs e outras instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Além disso, desde a implementação da Política Ambiental Corporativa, em 2004, a CAIXA tem realizado diversos seminários abertos ao público, nos quais são tratadas e debatidas a relação dos bancos e o meio ambiente, a responsabilidade socioambiental nos bancos e o mercado de negócios ambientais.

10 – O Banco trabalha com divulgação junto aos clientes da legislação ambiental? E o Banco cobra o cumprimento das regras ambientais?

Até o presente momento não foi institucionalizada ou sistematizada a publicação e divulgação de legislação ambiental. Existem ações pontuais nos estados que já contemplaram este tipo de ação, como por exemplo, a publicação da cartilha *Licenciamento Ambiental – Empreendimentos e Atividades financiados pela CAIXA – guia dos empreendedores consultores e técnicos que atuam na área ambiental*, patrocinada pela CAIXA, em parceria com o Governo Estadual (Centro de Recursos Ambientais) e o Núcleo de Estudos Avançados em Meio Ambiente.

•61•

Como dito anteriormente, a observância e cumprimento da legislação ambiental é rigorosamente cobrada no processos de concessão de crédito.

11 – Qual a definição ou critérios de sustentabilidade ambiental, adotados pelo Banco para as suas operações?

A partir da implementação da Política Ambiental da CAIXA, foi estabelecido um Plano de Ação de projetos de cunho ambiental de caráter prioritário, entre os quais encontra-se o projeto de desenvolvimento de um Sistema de Gestão Ambiental (SGA), a partir do qual poderemos acompanhar o comportamento de indicadores de sustentabilidade ambiental. A previsão é iniciar o desenvolvimento desse projeto ainda em 2005.

Além disso, a atenção com a sustentabilidade ambiental dos empreendimentos que financia é muito relevante do ponto de vista negocial, uma vez que o embargo de um projeto financiado pode

comprometer o retorno do investimento realizado e/ou gerar problemas judiciais em função do fato de que as instituições financeiras podem ser co-responsabilizadas por danos ambientais causados por empreendimentos por elas financiados. Nesse sentido, a empresa preza a responsabilidade social e ambiental em todas as suas operações com o setor público ou privado.

III. Questões Sociais

12 – Qual a sua avaliação das ações do Banco na área ambiental? Aspectos positivos e negativos.

A CAIXA trabalha sempre com o critério da precaução. A análise de projetos é sempre acompanhada pela equipe multidisciplinar de profissionais (engenheiros, arquitetos e técnicos sociais) para análise e detecção de possíveis danos futuros ao meio ambiente, dentro do escopo da avaliação técnica de engenharia e arquitetura.

13 – Quais efeitos tiveram ou estão tendo o Protocolo Verde e as políticas ambientais dos bancos federais sobre o setor privado (financeiro ou produtivo)?

A partir do momento que os bancos federais, financiadores da infra-estrutura e da produção de bens e serviços nacionais, adotam critérios ambientais para a concessão de créditos ao setor privado, gradativamente, a responsabilidade ambiental vai se tornando uma prática corriqueira. Hoje em dia é difícil ver um empreendimento em que a análise ambiental esteja esquecida já em sua concepção. Isto pelo fato de saberem os tomadores que existe uma exigência legal para liberação de recursos, os critérios ambientais, além dos outros já exigidos anteriormente à legislação ambiental a partir de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente).

14 – Poderia nos dar exemplos de ações ou de projetos que deram certo nesta área? Quais são as razões do sucesso?

Todos os projetos de infra-estrutura, habitação e saneamento realizados pela empresa são casos de sucesso uma vez que trabalhamos com a precaução socioambiental em nossas operações. A razão do

sucesso está intimamente ligada ao trabalho de análise do andamento dos empreendimentos fase a fase, para acompanhamento e detecção de possíveis problemas. Se houver problemas durante o andamento do empreendimento os recursos são bloqueados até a apresentação da solução pelo tomador/empreendedor.

15 – Poderia nos dar exemplos de ações ou de projetos que não deram certo nesta área? Quais são as razões do fracasso?

Não existem projetos sem sucesso porque a CAIXA adota a análise criteriosa quando da visitação “in situ” das obras que estão sob sua gestão.

16 – O Banco mantém contatos regulares com organizações ambientalistas da sociedade civil?

A CAIXA participa de vários comitês e fóruns permanentes de caráter socioambiental. São exemplos, sua participação no Fórum Nacional Lixo e Cidadania, na OSCIP Moradia e Cidadania (entidade dos empregados da CAIXA), que atuam com base nos princípios da responsabilidade socioambiental. Além desta entidade, participa de comitês no Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Bacia do São Francisco e vários outros regionais. Além de participar de comitês e fóruns, a CAIXA patrocina eventos e publicações ligadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

17 – O Banco já recebeu reclamações ou queixas de conteúdo ambiental contra clientes ou projetos por ele financiados? (sejam encaminhadas diretamente, em audiências públicas, procedentes de processos judiciais etc.). Quais foram os procedimentos adotados pelo Banco nestes casos?

Ocorrem raras situações em que empreendimentos financiados pela CAIXA (devidamente licenciados) têm seu andamento temporariamente interrompido, por determinação do Ministério Público, por estarem causando impactos ambientais negativos, de difícil previsão, inclusive pelos órgãos ambientais que emitiram suas licenças. Esses projetos, após os ajustes necessários para mitigar/eliminar os prejuízos ambientais, são retomados.

Em São Paulo, a CAIXA, em parceria com Agência Alemã de Cooperação Técnica – GTZ, e, conforme orientação do Ministério Público de São Paulo, está desenvolvendo um projeto de descontaminação de uma área urbana degradada, que recebeu em liquidação de pagamento. A partir dessa experiência, a CAIXA está estruturando um novo produto, que será destinado à Revitalização de Áreas Urbanas Degradadas, com o objetivo de reintegrá-las meio ambiente urbano.

Banco do Nordeste do Brasil

O Banco do Nordeste do Brasil foi criado em 1952, como entidade orientada para o desenvolvimento regional. Está organizado em um regime de economia mista, sendo 90% do seu capital controlado pelo governo federal. Sua sede está em Fortaleza, Ceará, e sua área de operações abrange os nove Estados da região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), o norte de Minas Gerais (incluindo os vales de Mucuri e Jequitinhonha) e o norte do Espírito Santo.

Maior instituição da América do sul voltada para o desenvolvimento regional, o BNB opera como órgão executor de políticas públicas, cabendo-lhe a operacionalização de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal fonte de recursos operacionalizada pela empresa. Além dos recursos federais, o BNB tem acesso a outras fontes de financiamento nos mercados interno e externo, por meio de parcerias e alianças com instituições nacionais e internacionais, incluindo instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

É importante destacar que o Banco do Nordeste é responsável pelo maior programa de microcrédito da América do Sul, e o segundo da América Latina, o CrediAmigo, por meio do qual o Banco já emprestou mais de R\$ 1,5 bilhão a microempreendedores. O BNB também opera o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), criado para estruturar o turismo da região com recursos da ordem de US\$ 400 milhões.

Foi precisamente o Prodetur, lançado em 1994 em parceria com o BID, o grande introdutor da problemática ambiental no BNB. Esta iniciativa de promoção da infra-estrutura turística regional estabelecia critérios de proteção ambiental, que acabaram dando origem à política setorial do Banco.

Em 1995, com a assinatura do Protocolo Verde, o BNB criou o denominado Projeto Temático de Desenvolvimento em Meio Ambiente, para inserir as dimensões ambientais nos processos operacionais da instituição. No momento atual, esse Projeto Temático se transformou na Gerência Executiva de Meio Ambiente e Infra-Estrutura, que depende da Superintendência de Políticas de Desenvolvimento.

Esta gerência executiva elabora a normatividade aplicável a todas as operações do banco, que exigem licenciamento ambiental. Cada Estado da área de abrangência do BNB tem uma superintendência estadual, que atende todas as operações e as agências desse Estado. Essas superintendências recebem as orientações na gerência executiva e as aplicam. A gerência é consultada quando surge algum problema em nível local, e é quem tem a última palavra na definição das situações que implicam em temas ambientais.

Existe também uma Central de Análise de Operações, onde são analisados todos os projetos maiores de 35.000 reais. Nesse momento, também são verificadas as condições ambientais dos projetos. O Prodetur também tem sua própria área ambiental. E, além disso, existe o Controle Interno, que verifica todos os procedimentos. Em caso de surgirem dúvidas, é consultada a Gerência Executiva de Meio Ambiente e Infra-Estrutura.

O Banco do Nordeste foi o primeiro banco federal com linha de crédito ambiental, desde 1996, o FNE Verde, que a partir dos fundos constitucionais financia processos de certificação, agricultura orgânica, transformação de energia, produção limpa, biodiesel. Os programas de crédito para reflorestamento têm prazos de 20 anos, com oito anos de carência.

Outra particularidade especial da política ambiental do BNB é a possibilidade de incorporar os custos do Estudos de Impacto Ambiental como aportes contabilizados na concessão de créditos, um dos pontos destacados no estudo do Ecobanking/PNUMA FI para a elaboração do Índice de Compromisso Ambiental. Incorporada esta dimensão, o BNB passaria a ter o máximo valor neste índice, como instituição única na América Latina.

Estes procedimentos operacionais do BNB são respaldados por uma ativa política de publicações específicas. Entre elas podemos mencionar:

- **Manual de Impactos Ambientais**, uma guia que releva os impactos ambientais de diferentes atividades setoriais;
- **Guia do Meio Ambiente para o Produtor Rural**, um manual específico para a orientação de pequeno produtor no sentido de implantação de uma gestão sustentável das suas atividades, que se acompanha também com a
- **Agenda do Produtor Rural**, que organiza todas as atividades anuais de uma pequena propriedade rural a partir de critérios de sustentabilidade;
- **Guia de Produção mais Limpa – faça você mesmo**, em parceria com o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, uma orientação para os empresários interessados na aplicação de metodologias de controle de resíduos;
- **As empresas e a biodiversidade**, também um manual introdutório às questões da biodiversidade para um público empresarial, com a pareceria, além do CEBDS, do Earthwatch Institute e da Union Internationale pour la Conservation de la Nature;
- **Agenda 21: perguntas e respostas**, um folheto para informação de um público amplo sobre as questões de sustentabilidade derivadas da ECO-92;
- Uma série específica de publicações técnicas sobre temas florestais, em co-edição com o Programa Nacional de Florestas/MMA, que está composta pelos folhetos “Viveiros Florestais”, “Manejo da Mata Nativa”, “Economia de lenha na produção de carvão” e “Plantios florestais”;
- **Guias de práticas para o meio ambiente**, uma série de pequenas publicações sobre sustentabilidade setorial, preparadas especialmente para acompanhar o Programa

CrediAmigo. Estão orientados especificamente para as atividades dos pequenos negócios: “Fabricação de compotas, doces e sucos”, “Abate de animais”, “Serviços de estamparia, serigrafia e tinturaria”, “Fabricação de farinha de mandioca”, “Fabricação de produtos de higiene e perfumaria”, “Processamento de pescados”, “Preparação e manutenção de aparelhos elétricos”, “Comércio de materiais de construção”, “Fabricação de produtos de limpeza, sabões e velas”, “Fabricação de artigos de couro” e “Oficina mecânica, lataria e pintura”. Para além da aplicabilidade imediata destas publicações, vinculadas com as operações do programa do banco dedicado a pequenos negócios e micro-empresendimentos, nos parece justificado remarcar a importância das mesmas no sentido de contribuir, de forma molecular, com a formação de uma autêntica cultura ambiental no Nordeste do Brasil.

O Banco do Nordeste desenvolve também uma política muito ativa de vinculação com instituições universitárias regionais. Existe um convênio com as Universidades Federais de Pernambuco e do Ceará para a criação de Centros de Tecnologias Limpas, orientados para a eco-eficiência, nesses dois estados, e estão sendo desenvolvidas negociações para a criação de outro centro na Paraíba. Também com a UFPe e a UFC foi realizado um convênio para a capacitação de consultores em meio ambiente, que formou 35 técnicos, parte deles funcionários do Banco, mas outros não, que acabam atuando como gestores e multiplicadores em diferentes lugares da região.

O Fundo de Desenvolvimento Científico (FUNDECI) publica dois editais por ano para pesquisas, dirigidos a universidades e centros de pesquisa, incluindo temas ambientais.

Internamente, o BNB possui uma Rede de Difusão Ambiental, na intranet, acompanhada por 800 funcionários com uma comunidade virtual interna com cursos sobre meio ambiente.

Em termos do compromisso ambiental corporativo, é importante destacar também que o próprio Edifício Sede do BNB, inaugurado em 1984, possui características de “edifício verde”, e já foi concebido incorporando critérios de eco-eficiência e tecnologias limpas.

Como um elemento externo de avaliação da tarefa desempenhada pelo Banco do Nordeste como resultado do seu compromisso com o Protocolo Verde, queremos reproduzir aqui um comentário incluído em uma publicação recente do IBGE. Comentando o grau de adesão dos municípios brasileiros às recomendações da Agenda 21, os técnicos do IBGE comprovam:

No recorte regional, destaca-se o Nordeste, com 63,8% dos municípios com Agenda 21, marca bem acima das demais regiões: Sudeste (15,8%), Norte (14,5%), Centro-Oeste (11,4%) e Sul (10,7%). Essa grande presença da Agenda 21 no Nordeste está possivelmente associada à ação do Banco do Nordeste (BNB), que no ano 1999 lançou o programa Farol do Desenvolvimento, com o objetivo de aproximar o Banco das comunidades por meio dos agentes de desenvolvimento, que organizaram reuniões e debates com lideranças locais, na tentativa de colaborar com a estruturação da economia dos municípios, indo além, portanto, da atuação creditícia. Estes agentes difundiram os conceitos de desenvolvimento sustentável e estimularam os municípios da região a iniciarem o processo de construção das suas Agendas 21 locais. De acordo com os dados do BNB, cerca de 95% dos municípios que no Suplemento de Meio Ambiente da MUNIC responderam ter Agenda 21 contaram com ações do Programa Farol do Desenvolvimento. (IBGE, 2005, p. 60).

**Proporção de municípios quanto ao processo da
Agenda 21, segundo classes de tamanho da
população dos municípios Grandes Regiões – 2002**

Classes de tamanho da população dos municípios Grandes	Proporção de município quanto a processo da Agenda 21 (%)			
	Total	Iniciou	Não iniciou	Não sabe o que é Agenda 21
Total	100,00	29,7	59,9	10,4
Classes de tamanho da população dos municípios				
Até 5.000 hab.	100,00	16,5	67,5	16,0
De 5.001 a 20.000 hab.	100,00	31,1	58,3	10,5
De 20.001 a 100.000 hab.	100,00	37,3	56,9	5,7
De 100.001 a 500.000 hab.	100,00	46,0	53,0	1,0
Mais de 500.000 hab.	100,00	69,7	30,3	0,0
Grandes Regiões				
Norte	100,00	14,5	68,8	16,5
Nordeste	100,00	63,8	32,9	3,1
Sudeste	100,00	15,8	70,3	14,0
Sul	100,00	10,7	75,7	13,6
Centro-Oeste	100,00	11,4	77,5	11,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002

Banco da Amazônia

O Banco da Amazônia, com mais de meio século de existência, é considerado uma instituição fundamental para fomentar atividades produtivas na região. Criado em 1942, com o nome de Banco de Crédito da Borracha, tinha como objetivo inicial o fornecimento de borracha aos aliados, durante a Segunda Guerra Mundial. Ao fim do conflito mundial, o Banco passou a fomentar outras atividades, com a denominação de Banco de Crédito da Amazônia.

O reflexo das mudanças políticas nacionais sempre acompanharam a dinâmica do Banco, fortemente utilizado como instrumento executor do projeto nacional-desenvolvimentista entre as décadas de 60 e 80. É finalmente denominado de Banco da Amazônia S.A. (BASA) em 1966, e passa a agregar a função especial de agente financeiro da política do governo federal para o desenvolvimento da Amazônia Legal, área geoeconômica constituída pela Região Norte, pelo estado do Mato Grosso e parcela do estado do Maranhão. Atuando, portanto, numa área que compreende 59% do território nacional, onde opera como banco comercial e de fomento.

Ao longo deste período o banco reforçou sua condição de organismo indutor do desenvolvimento regional. Atuando como agente financeiro de importantes programas de crédito como o Finame, estimulou a implantação e modernização de empreendimentos agrícolas, pecuários e industriais de grande impacto para a economia regional, mas ao mesmo tempo com impactos ambientais não desprezíveis.

Em 1989 são regulamentados os fundos constitucionais: do Nordeste (FNE), do Centro-Oeste (FCO) e o Fundo Constitucional do Norte (FNO), que constituem a principal fonte de recursos do BASA, que prevê sua utilização para fins de preservação ambiental. O BASA, por meio do FNO, assina e incorpora os princípios do Protocolo Verde em 1995, buscando minimizar os danos ambientais provocados pelos projetos financiados.

O Banco exige licenciamento ambiental em todas suas operações. Tem programas específicos de fomento florestal, o FNO-Floresta. Cujo programa gestor é o GT-Floresta, um sistema de governança corporativa, onde participam OEMAs, ONGs, instituições de pesquisa, entidades empresariais etc. Outro programa especial era o Prodex, Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Extrativismo Vegetal, que foi incorporado pelo Pronaf. Em função de critérios ambientais, o BASA não financia atividades de desmatamento nem pecuária extensiva.

Em termos de recursos não-reembolsáveis, o Banco tem ações de incentivo a pesquisas, por meio de universidades e centros de excelência, financiadas a partir de recursos próprios.

Neste momento, o BASA não tem unidade dedicada a temas ambientais, mas está em vias de implementação. A proposta de trabalho para esta unidade incorpora transcender o licenciamento ambiental, e avançar na análise de empreendimentos em termos de sustentabilidade, em função do sistema ou processo que incorpora, e irá estabelecer uma classificação em cinco estágios de impacto ambiental.

Este processo se materializa no Sistema de Avaliação de Impactos Ambientais de Empreendimentos Rurais (SISIMPACTO), incorporando uma metodologia que prevê a identificação das ações/atividades, seus impactos e acompanhamento das diversas fases do projeto: instalação/implementação, operação/manutenção e finalização/conclusão. Entre os instrumentos se destaca o método matricial de Leopold e determinação do Valor Potencial do Impacto do Empreendimento (VPIE).

O banco espera como resultado deste sistema ser subsidiado para definição de critérios para estabelecimento de projetos prioritários, observando o aspecto do impacto ambiental. Ao mesmo tempo este sistema vai procurar tensionar os clientes a incorporar a variável ambiental nos seus processos produtivos. Este sistema busca orientar o planejamento das empresas e dos proprietários rurais, contribuindo em termos gerais ao estabelecimento do Sistema de Gestão Ambientais do Banco da Amazônia.

A partir dessa análise, a proposta prevê a fixação de taxas de juros diferenciadas segundo a sustentabilidade de cada projeto.

Em termos de acordos internacionais, o BASA assinou uma Carta de Intenções com o Banco Mundial, que prevê ações no sentido da sustentabilidade.

Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Ministério da Ciência e da Tecnologia

A FINEP, é a principal agência brasileira de financiamento ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia. É uma empresa pública vinculada ao MCT. Foi criada em 24 de julho de 1967, para institucionalizar o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, criado em 1965. Posteriormente, a FINEP substituiu e ampliou o papel até então exercido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e seu Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC), constituído em 1964 com a finalidade de financiar a implantação de programas de pós-graduação nas universidades brasileiras.

Em 31 de julho de 1969, o governo instituiu o FNDCT, destinado a financiar a expansão do sistema de C&T, tendo a FINEP como sua Secretaria Executiva a partir de 1971. Na década de 1970 a FINEP promoveu intensa mobilização na comunidade científica, ao financiar a implantação de novos grupos de pesquisa, a criação de programas temáticos, a expansão da infra-estrutura de C&T e a consolidação institucional da pesquisa e da pós-graduação no país. Estimulou também a articulação entre universidades, centros de pesquisa, empresas de consultoria e contratantes de serviços, produtos e processos.

Entre a época de realização da ECO-92 e a assinatura do Protocolo Verde teve uma ativa política orientada à promoção de pesquisa na área ambiental, contando inclusive como uma Coordenadoria do Meio Ambiente. e, posteriormente, com um Departamento de Meio Ambiente, criado em 1998. Paradoxalmente, este Departamento parece não ter tido nunca um apoio efetivo, acabou sendo desativado e a FINEP não possui até hoje nem uma política institucional nem um órgão específico voltado para questões ambientais.

Naturalmente, em todas as operações de crédito e subsídio que realiza a FINEP é exigido o cumprimento das normas legais em relação a licenciamentos ambientais.

A FINEP administra os Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, criados a partir de 1999, que são instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. São 16 fundos setoriais, sendo 14 relativos a setores específicos e dois transversais.

Vários destes fundos têm objetivos explícitos que estão vinculados a perspectivas ambientais. É nesse sentido que deve ser avaliada a ação ambiental da FINEP, que se concentra no setor estratégico de desenvolvimento de ciência e tecnologias vinculadas com a gestão sustentável dos recursos naturais. Mas não existe uma diretriz central temática do conjunto dos Fundos. Geralmente é a origem do recurso que define as diretrizes de cada um dos programas.

Quatro desses Fundos (CT AMAZÔNIA, CT PETRO, CT ENERG e CT HIDRO) têm linhas de crédito específicas para projetos ambientais, que são operacionalizados a partir de editais específicos. O CT AMAZÔNIA enfoca os recursos naturais da Amazônia Oriental. O CT PETRO apóia redes de laboratórios com a finalidade de registrar ou reintroduzir espécies animais ou vegetais. O CT ENERG estimula estudos vinculados com sustentabilidade de barragens e quedas de água, e a área de eficiência energética no uso final. Enquanto o CT HIDRO patrocina os estudos que têm a ver com os sistemas de controle dos fluxos d'água. O mais recente edital do CT HIDRO se refere aos usos sustentáveis d'água nos aeroportos.

Quadros Diagnósticos

A informação recolhida pela nossa pesquisa foi organizada em quadros diagnósticos, elaborados a partir dos dez pontos constitutivos da Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, assinada pelas instituições financeiras em 1995. Formatados segundo os dez princípios gerais contidos nesse documento, incluem para cada um deles indicadores de cumprimento, meios de verificação dos mesmos e conclusões específicas.

A diferença de outras pesquisas de inspiração similar nesta temática, como a do PNUMA-IF e Ecobanking, preferimos não atribuir um valor numérico a cada um destes itens, segundo o qual se poderia construir depois um índice de compromisso ambiental para cada instituição. Nas condições concretas de nosso universo pesquisado, provavelmente este índice resultaria especialmente enganoso.

Nossos quadros, portanto, tem basicamente uma função de apresentar a informação recolhida de forma organizada e passível de leituras analíticas. Evidentemente, dessa leitura vai ser possível comprovar que algumas das instituições trabalham com um compromisso ambiental mais definido do que outras, mas não nos parece possível quantificar princípios que possuem diferentes qualidades e causalidades.

Feito este esclarecimento, apresentamos a seguir nossos quadros diagnósticos.

Diagnóstico de Cumprimento da Carta de Princípios do Protocolo Verde – BNDES

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
1. A proteção ambiental é um dever de todos que desejam melhorar a qualidade de vida no planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal.	• Políticas declaradas de bancos. • Convênios firmados internacionais. • Outros.	• Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)¹ • Financiamento a Empreendimentos (FINEM) • BNDES Automático • FINAME Máquinas e Equipamentos • FINAME Agrícola • FINAME Leasing • FINAME Concorrência Internacional • Cartão BNDES • Financiamento à Marinha Mercante e à Construção Naval • Fundo Social – Programa Especial de Financiamento Agrícola • Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) • Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (MODERFROTA) • Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem (MODERINFRA) • Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (MODERAGRO)	As linhas de financiamento que tiveram maior volume de desembolsos e também maior crescimento nos primeiros sete meses do ano foram o BNDES-Exim (exportações) e o Finame. As liberações para apoio ao comércio exterior totalizaram US\$ 2,7 bilhões, com incremento de 34% sobre janeiro a julho de 2004, enquanto a linha Finame, que engloba financiamentos para aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, teve desembolsos de R\$ 5,6 bilhões, valor 69% superior ao resultado de igual período do ano anterior. Com a assinatura de convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o BNDES passou a dispor de uma linha de crédito adicional no valor de US\$ 3 bilhões, destinada a financiar programas de apoio a micros, pequenas e médias empresas. Esse convênio define as condições gerais dos empréstimos a serem contratados entre as duas instituições, tomando

1 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, nos termos do que determina o seu art. nº 239 (*), alterou-se a destinação dos recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o PIS e para o PASEP, que deixaram de ser direcionados a este Fundo, passando a ser alocados ao FAT, direcionados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos 40%, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do BNDES.

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

- Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (PROPFLORA)
- Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (PRODECOOP)
- Programa de Desenvolvimento do Agronegócio (PRODEAGRO)
- Programa de Desenvolvimento da Fruticultura (PRODEFRUTA)
- Programa de Refinanciamento de Insumos Agrícolas Culturais
- Financiamento a Salas de Cinema
- Apoio à Cadeia Produtiva do Livro (ProLivro)
- Programa de Financiamento a Supridores Nacionais de Equipamentos, Materiais e Serviços Vinculados
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Farmacêutica (PROFARMA)
- Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL)
- Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços Correlatos (PROSOFT)
- Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (MODERMAQ)
- Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (PROGEREN)

bem mais simples e rápidas as futuras negociações. Além disso, sinaliza para o BNDES que o BID está disposto a manter, por um longo período, seu apoio financeiro às empresas de menor porte do Brasil.

Existe uma parceria com Fundo Florestal do Banco Mundial visando garantir a sustentabilidade das Unidades de Conservação.

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

- Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Energia Elétrica (CVA)
- Programa de apoio financeiro a investimentos em fontes alternativas de energia elétrica no âmbito do PROINFA
- Programa de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Transmissão de Energia Elétrica
- Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Biodiesel
- Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Ferrovias nas regiões Norte e Nordeste
- Programa de Modernização da Administração Tributária e de Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT)
- Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior
- Programa de Fortalecimento e Modernização das Entidades Filantrópicas Integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS)
- Programa de Apoio a Investimentos Sociais de Empresas (PAIS)
- Programa de Microcrédito
- Programa de Investimentos Coletivos Produtivos (PROINCO)
- Programas Regionais
- Fundo Tecnológico (FUNTEC)
- Programa de Despoluição da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (PRODESPAR)

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
2. Um setor financeiro dinâmico e versátil é fundamental para o desenvolvimento sustentável.	• Evolução da carteira total • Mudanças de políticas pró-ambientais	• Programa BNDES Caminhões • Programa de Participação em Fundos de Investimento • Programa Brasileiro de Inclusão Digital – PC Conectado Apresenta evolução efetiva	O banco só está reestruturando agora (2005) o seu departamento de meio ambiente, que já existe desde 1989.
3. O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente ou que apresentem características de sustentabilidade.	• Linhas ambientais • Carteira verde • Carteira semi verde (saneamento, reflorestamento etc.)	• Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (MODERAGRO)² • Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (PROPFLORA)³ • Programa de Despoluição da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (PRODESPAR)⁴ • Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)⁵	

2 O MODERAGRO tem por objetivo incentivar a correção de solos, a recuperação de áreas de pastagens cultivadas degradadas e a sistematização de várzeas com vistas ao aumento da produção de grãos. Nos Estados da Região Sul é admitida, também, a recuperação de áreas de pastagens nativas.

3 O PROPFLORA apóia a implantação e manutenção de florestas destinadas ao uso industrial; a recomposição e manutenção de áreas de preservação e reserva florestal legal; e a implantação e manutenção de espécies florestais para produção de madeira destinada à queima no processo de secagem de produtos agrícolas. Objetiva, também, contribuir para a redução do déficit existente no plantio de árvores utilizadas como matérias-primas pelas indústrias; incrementar a diversificação das atividades produtivas no meio rural; gerar emprego e renda de forma descentralizada; e alavancar o desenvolvimento tecnológico e comercial do setor. Dos pontos de vista social e ambiental, visa fixar o homem no meio rural e reduzir a sua migração para as cidades, por meio da viabilização econômica de pequenas e médias propriedades e contribuir para a preservação das florestas nativas e ecossistemas remanescentes.

4 Apoiar investimentos localizados dentro dos limites da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul destinados à melhoria das suas condições de saneamento ambiental, observados os princípios da Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

5 O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) tem o objetivo de reduzir as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera através do seqüestro do carbono materializado por um mercado de compra e venda de ações relativas ao sequestro.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
4. Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento.	• Processos de EIA • Processos relevantes	Licenciamento Ambiental.	O Banco só financia o projeto que estiver com o licenciamento ambiental, o usuário vai se dirigir ao órgão ambiental, e solicitá-lo.
5. A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente.	• Estudos <i>ad hoc</i> • Práticas operativas	Existe um sistema já instalado.	Utilização do Guia de Procedimentos Ambientais no fluxo de operações, e o acompanhamento e orientação normativa do Departamento do Meio Ambiente da Área de Planejamento visando que os Departamentos Operacionais observem atenção constante na aplicação dos recursos do Banco apenas em projetos ambientalmente corretos.
6. A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos.	• Comitês de clientes • Relações com ONGs verdes	Existe relação frouxa com ONGs.	O Banco facilita a realização de eventos ambientais cedendo seu auditório e/ou concedendo patrocínios.
7. As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação.	• Adaptação às leis • Processos em vigor	Legislação ambiental respeitada.	A própria Lei Federal 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente já determinava em seu art. 12 que o apoio das Instituições Financeiras Oficiais fica condicionado ao cumprimento da legislação ambiental vigente. Em consequência, os Procedimentos Operacionais do Banco possuem mecanismos próprios, dos quais: Estatuto do BNDES – art. 10 – exame das implicações ambientais para concessão de colaboração financeira.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
8. A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros.	• Unidades de MA • Capacitação de funcionários	• Existe desde 1989 – Departamento de Meio Ambiente da área de Planejamento (DEMAM). • Existe capacitação dos funcionários.	O Departamento de Meio Ambiente da Área de Planejamento tem como missão assessorar, acompanhar, realizar estudos e propor recomendações a serem adotadas visando adequar a ação financiadora do Banco aos preceitos ambientais vigentes e geralmente adotados, diligenciando para o devido cumprimento do disposto na Agenda para o Meio Ambiente e Desenvolvimento da RIO-92/Agenda 21, compromissos assumidos pelo governo brasileiro, e no Protocolo Verde (1995), compromisso assumido pelo Banco. Existe um Grupo de Trabalho de Meio Ambiente composto por técnicos de todas as áreas do BNDES e com formação profissional diversificada, que discute as ações e o posicionamento do banco nas questões de Meio Ambiente, podendo ser considerado uma espécie de <i>on-the-job training</i>. Existe também o treinamento formal do corpo técnico, dando continuidade à permanente necessidade de atualização do corpo funcional do BNDES em relação às questões sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, como palestras sobre o Protocolo de Quioto, Mudanças Climáticas, Créditos de Carbono e o Seminário Meio Ambiente & Desenvolvimento Sustentável.

Princípios

9. A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais.

Indicadores de cumprimento

- Regulações internas
- Outros

Meios de verificação

Existem ações efetivas nesta área e outras em implantação

Conclusões

Existe o Projeto EDIFÍCIO VERDE, em parceria com o Condomínio, CIPA / SETRAB e FAPES. O BNDES tem realizado estudos visando ao aprimoramento das condições ambientais internas do seu edifício no Rio de Janeiro, transformando-o em um Prédio Verde, nos moldes preconizados por diversas entidades, como por exemplo: * UNEP – Green Housekeeping (Environmental Management in the Services Industries, v. 21, n. 3, jul-sep 1998), * U. S. Green Building Council.

É realizada coleta seletiva e reciclagem de resíduos. Papel e cartuchos de impressoras vêm sendo vendidos a recicladores, com os recursos arrecadados destinados a cestas básicas para o pessoal terceirizado.

Há cuidados especiais com lâmpadas fluorescentes, enviadas para tratamento e disposição em empresas especializadas em São Paulo.

O fumo é vedado no EDSERJ, de acordo com a lei.

10. Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras.

Articulação entre Bancos

Existe

Há interface institucional entre o BNDES e as instituições financeiras credenciadas.

Diagnóstico de Cumprimento da Carta de Princípios do Protocolo Verde – Banco do Brasil

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
1. A proteção ambiental é um dever de todos que desejam melhorar a qualidade de vida no planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal.	• Políticas declaradas de bancos. • Convênios firmados internacionais. • Outros.	• Desenvolvimento Regional Sustentável • Programa BB Florestal • Agricultura Orgânica • PRONAF Floresta • PROPFLORA • BB CONVIR • FCO Pronatureza • BB CPRF Orgânico • Pronaf Agroecologia • Responsabilidade Sócioambiental • Princípios do Equador • Pacto Global da Nações Unidas	O Banco do Brasil elaborou uma carta de princípios socioambientais que entre outros se compromete a: 1. Atuar em consonância com Valores Universais, tais como: Direitos Humanos, Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, Princípios sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; 2. Reconhecer que todos os seres são interligados e toda forma de vida é importante; 3. Repelir preconceitos e discriminações de gênero, orientação sexual, etnia, raça, credo ou de qualquer espécie; 4. Fortalecer a visão da Responsabilidade Socioambiental como investimento permanente e necessário para o futuro da humanidade; 5. Perceber e valer-se da posição estratégica da corporação BB, nas relações com o governo, o mercado e a sociedade civil, para adotar modelo próprio de gestão da Responsabilidade Socioambiental à altura da corporação e dos desafios do Brasil contemporâneo;

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

2. Um setor financeiro dinâmico e versátil é fundamental para o desenvolvimento sustentável.

- Evolução da carteira total
- Mudanças de políticas pró-ambientais

Apresenta evolução efetiva

6. Ter a transparência, a ética e o respeito ao meio ambiente como balizadores das práticas administrativas e negociais da Empresa;

7. Pautar relacionamentos com terceiros a partir de critérios que observem os princípios de responsabilidade socioambiental e promovam o desenvolvimento econômico e social.

8. Estimular, difundir e implementar práticas de desenvolvimento sustentável etc

O BB foi o primeiro banco oficial a aderir aos Princípios do Equador, que são um conjunto de políticas e diretrizes (salvaguardas) a serem observadas na análise de projetos de investimento de valor igual ou superior a US\$ 50 milhões. Tendo por base critérios estabelecidos Corporação Financeira Internacional (IFC), instituição vinculada ao Banco Mundial.

O banco demonstrou um balanço das medidas adotadas a partir da assinatura do protocolo verde.

1. Vedada a realização de operações destinadas a financiar atividades que possam causar impacto ambiental, sem autorização formal do órgão competente;

2. Documentação do órgão ambiental competente para financiamento de:

a) Desmatamento, destoca ou custeio agropecuário, objetivando a incorporação de novas áreas no processo produtivo;

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

- b) Comercialização de produtos extrativos de origem vegetal e pescado in natura;
- c) Operações de investimento em atividades utilizadoras de recursos ambientais ou empreendimentos capazes de causar degradação ambiental;
- d) Operações de investimentos em atividades que *requerem* o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA);
- e) Operações de investimento em atividades que se utilizam de recursos hídricos, inclusive agricultura irrigada – outorga de água;
- 3. Exigência de licença ambiental por atividade e por unidades da federação, e acompanhamento de alterações nas legislações;
- 4. Fiscalização da vigência de licença ambiental de operação/funcionamento;
- 5. Criação da Unidade de Responsabilidade Socioambiental em 2003, transformada em Diretoria em 2004;
- 6. Instituído Grupo Intersetorial com representantes de todas as áreas do BB para debater e encaminhar questões de responsabilidade socioambiental;
- 7. Aprovados o conceito e a Carta de Princípios de Responsabilidade Socioambiental do BB;
- 8. Definição da Estratégia de Responsabilidade Socioambiental, alinhado à Estratégia Corporativa do BB e à análise ambiental e de mercado;

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

9. Elaborado plano de ação e modelo de gestão de responsabilidade socioambiental – Agenda 21 Empresarial do Banco do Brasil;
10. Adesão do BB ao Pacto Global das Nações Unidas e sua participação no Comitê Brasileiro para o Pacto Global;
11. Comprometimento do Banco com os oito objetivos do milênio (2004);
12. Representação da Diretoria de Responsabilidade Socioambiental nos comitês e comissões estratégicas do Banco;
13. Adesão do Banco do Brasil aos Princípios do Equador
O BB foi o primeiro banco oficial a aderir aos Princípios do Equador, que são um conjunto de políticas e diretrizes (salvaguardas) a serem observadas na análise de projetos de investimento de valor igual ou superior a US\$ 50 milhões. Tendo por base critérios estabelecidos pela Corporação Financeira Internacional (IFC), braço privado do Banco Mundial.
14. Foram inseridos nas normas e procedimentos de crédito do BB:
 - a) O Banco não assume risco de crédito com cliente que exerça atividade que apresente restrições legais e degradação ambiental;
 - b) Procedimentos para avaliação de responsabilidade socioambiental em estudo de limite de crédito de empresas com faturamento acima de R\$ 100 milhões e análise de projetos de investimento acima de R\$ 10 milhões.

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

3. O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente ou que apresentem características de sustentabilidade.

- Linhas ambientais
- Carteira verde
- Carteira semi-verde (saneamento, reflorestamento, etc.)

4. Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento.

- Processos de EIA
- Processos relevantes

- Desenvolvimento Regional Sustentável⁶
- Programa BB Florestal⁷
- Agricultura Orgânica
- PROPFLOA⁸
- PRONAF Floresta
- BB CONVIR⁹
- FCO Pronatureza
- BB CPRF Orgânico¹⁰
- Pronaf Agroecologia¹¹

Licenciamento ambiental.

15. Estabelecimento de política de relacionamento com fornecedores que considera o atendimento aos requisitos de responsabilidade socioambiental (2004);

16. Criação de Produtos e Serviços Éticos e Ambientais

O Banco só financia o projeto que estiver com o licenciamento ambiental, o usuário vai se dirigir ao órgão ambiental e solicitá-lo.

6 Desenvolvimento Regional Sustentável – Criado grupo técnico para elaborar e desenvolver estratégia de apoio do BB ao desenvolvimento regional sustentável (DRS), considerando os aspectos econômicos e socioambientais de atividades produtivas selecionadas.

7 Programa BB Florestal – Linhas crédito de apoio à atividade florestal.

8 PROPFLOA – Programa de plantio comercial e recuperação de florestas

9 BB CONVIR – Operação estruturada visando conceder financiamento a pequenos e médios produtores para a formação de florestas.

10 BB CPRF Orgânico – com a Célula de Produto Rural Orgânico, o produtor poderá receber até 30% a mais de recursos do que o convencional.

11 Pronaf Agroecologia – possibilidade de até 50% de teto adicional para o custeio do grupo “C” e investimento “C e D”.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
5. A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente.	• Estudos <i>ad hoc</i> • Práticas operativas	Não existe um sistema já instalado.	
6. A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos.	• Comitês de clientes • Relações com ONGs verdes	Relacionamento com fornecedores. Não existe relação com ONGs.	Estabelecimento de política de relacionamento com fornecedores que considera o atendimento aos requisitos de responsabilidade socioambiental (2004). O Banco não possui canal de diálogo com ONGs.
7. As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação.	• Adaptação às leis • Processos em vigor	Legislação ambiental respeitada.	Vedada a realização de operações destinadas a financiar atividades que possam causar impacto ambiental, sem autorização formal do órgão competente; exigência de licença ambiental por atividade e por unidades da federação, e acompanhamento de alterações nas legislações; fiscalização da vigência de licença ambiental de operação/funcionamento.
8. A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros.	• Unidades de MA • Capacitação de funcionários	• Não existe uma unidade específica de meio ambiente • Capacitação técnica dos funcionários	Existe a Diretoria de Relações com os Funcionários e Responsabilidade Socioambiental que é uma diretoria de articulação. Capacitação técnica dos funcionários para atuação em consonância com as políticas de responsabilidade socioambiental do BB; elaboração de cartilha de educação ambiental para produtores rurais – Agenda Verde.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
9. A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais.	• Regulações internas • Outros	Não há informações.	
10. Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras.	Articulação entre Bancos	Não existe articulação do BB com outros bancos no tema ambiental.	E apontado como um dos compromissos futuros, criar uma rede de relacionamento com outras instituições financeiras sobre o valor das questões socioambientais.

Diagnóstico de Cumprimento da Carta de Princípios do Protocolo Verde – Caixa Econômica Federal

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
1. A proteção ambiental é um dever de todos que desejam melhorar a qualidade de vida no planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal.	• Políticas declaradas de bancos. • Convênios firmados internacionais. • Outros.	• Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – O FGTS é um fundo público de poupança compulsória, criado em 1966. E formado pela contribuição de 8% sobre a folha salarial das empresas e tem dupla função: de um lado, é um fundo de indenização para o trabalhador demitido sem motivos. De outro, é o principal instrumento financeiro da política federal de desenvolvimento urbano, que compreende as políticas setoriais de saneamento básico e habitação popular. A CAIXA é o gestor do Fundo). • FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) • OGU (Orçamento Geral da União) a CAIXA é agente repassador e administra a aplicação por meio de convênios com os respectivos ministérios • PNUMA • GTZ Alemã	A CAIXA é uma instituição financeira de grandes dimensões. Seu portfólio de produtos e serviços é vasto e diversificado, abrangendo desde produtos e serviços de caráter comercial bancário (captação de depósitos, administração/gestão de recursos de terceiros, repasse de recursos do Orçamento Geral da União, oferta de crédito a pessoas físicas e jurídicas etc.) a operações de recursos de cunho eminentemente social (FGTS, cartão do cidadão, bolsa-escola, PIS, seguro desemprego e outros), além dos produtos e serviços da área de desenvolvimento urbano, relacionados à questão ambiental (saneamento ambiental, revitalização de áreas urbanas centrais, habitação popular, apoio técnico-administrativo a estados e municípios etc.). Além disso, a CAIXA e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) assinaram Memorando de Cooperação, objetivando favorecer o processo de implementação da política ambiental da CAIXA e de intercâmbio de conhecimentos com outras instituições. Em São Paulo, a CAIXA, em parceria com Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), conforme orientação do Ministério Público de São Paulo, está desenvolvendo um projeto de descontaminação de uma área urbana degradada.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
2. Um setor financeiro dinâmico e versátil é fundamental para o desenvolvimento sustentável.	• Evolução da carteira total • Mudanças de políticas pró-ambientais	Houve mudanças recentes	Com a implementação, em 2004, da Política Ambiental da CAIXA, cuja missão é a incorporação da responsabilidade ambiental e a integração das questões socioambientais aos negócios e práticas de empresa, foram estabelecidos princípios e diretrizes corporativas para as cinco principais áreas operacionais estratégicas: produtos e serviços, ecoeficiência corporativa, comunicação e marketing, recursos humanos e tecnologias e processo.
3. O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente ou que apresentem características de sustentabilidade.	• Linhas ambientais • Carteira verde • Carteira semi verde (saneamento, reflorestamento etc.)	• Programa Saneamento para Todos¹² • Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas¹³ • Programa de Gestão de Recursos Hídricos • Além disso, linhas de crédito que visam estimular o uso de energias limpas, tais como: - PROGER/FAT – Kit Gás Natural para conversão de combustível automotivo; - Construcard e Carta de Crédito – Para material de construção, permitindo a aquisição de Kit de Aquecimento de água através de energia solar.	

¹² O Programa Saneamento para Todos (recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), que tem por objetivo promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população, por meio de ações articuladas em saneamento básico no âmbito urbano, de forma articulada com outras políticas setoriais.

¹³ Também na área de saneamento ambiental, destacam-se o Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas, que visa reduzir os níveis críticos de poluição hídrica observados nas bacias hidrográficas e induzir a implantação de sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e o Programa de Gestão de Recursos Hídricos, cujo objetivo é integrar projetos e atividades que objetivam a recuperação e preservação da qualidade e quantidade dos recursos hídricos das bacias hidrográficas.

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

- FINAME/BNDES – Linha de investimento destinada ao financiamento de equipamentos, estimulando a eficiência energética e recursos naturais.
- PCH – Pequenas Centrais Hidroelétricas.
- Patrocínios Ambientais – custeio de projetos, seminários e eventos relacionados à questão ambiental (R\$ 2.863.000,00);
- Investimentos em Pesquisa:
 - 1) Projeto uso da energia solar em edificações energeticamente eficientes (em 2004) – 114.000,00;
 - 2) PROSAB – Projetos de pesquisa tecnológica em parceria com Universidades e Ministério de Ciência e Tecnologia. Desde o lançamento em 1996 a CAIXA já aportou recursos no valor de R\$ 24.590.000,00, em 111 projetos de: condicionamento de água para abastecimento público, condicionamento de esgoto para reúso e proteção de recursos hídricos, tratamento e disposição de resíduos sólidos, alternativas de uso de lodos de estações de tratamento de água e esgoto, uso racional de água na edificação.
- Estão sendo desenvolvidos produtos específicos para investimento em: i) Produção Mais Limpa, ii) eficiência energética na habitação e para companhias de saneamento e iii) revitalização de áreas degradadas por contaminação.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
4. Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento.	• Processos de EIA • Processos relevantes	Licenciamento ambiental.	A CAIXA só financia projetos que estejam licenciados pelos órgãos ambientais competentes, exigindo, entre outras documentações necessárias para a concessão dos créditos, a apresentação das licenças ambientais por parte do proponente. Adotamos a precaução ambiental em todos os empreendimentos em que estamos envolvidos, além do cumprimento da legislação ambiental. Em qualquer tipo de empreendimento individual ou associativo que a CAIXA financia, existe a análise criteriosa por profissionais (engenheiros, arquitetos e técnicos sociais), grande parte com especialização na área ambiental, com vistas a verificar se, além da rotina de engenharia, a obra está de acordo com a legislação ambiental.
5. A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente.	• Estudos <i>ad hoc</i> • Práticas operativas	• Manuais Normativos. • Acompanhamento Passo a passo o andamento do projeto. • Critérios ambientais.	• Os manuais normativos referentes a área ambiental estão sendo produzidos em Grupos de Trabalho constituídos especificamente para este fim. Encontra-se disponibilizado na Intranet da empresa "site/página" da Política Ambiental Corporativa, com informações detalhadas sobre o significado dessa política para a empresa, informações sobre a relação dos bancos com o meio ambiente, entre outros.

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

- A partir da implementação da Política Ambiental da CAIXA, foi estabelecido um Plano de Ação de projetos de cunho ambiental de carácter prioritário, entre os quais encontra-se o projeto de desenvolvimento de um Sistema de Gestão Ambiental – SGA, a partir do qual poderemos acompanhar o comportamento de indicadores de sustentabilidade ambiental. A previsão é iniciar o desenvolvimento desse projeto ainda em 2005.

- A CAIXA trabalha sempre com o critério da precaução. A análise de projetos é sempre acompanhada pela equipe multidisciplinar de profissionais (engenheiros, arquitetos e técnicos sociais) para análise e detecção de possíveis danos futuros ao meio ambiente, dentro do escopo da avaliação técnica de engenharia e arquitetura.

- A razão do sucesso está intimamente ligada ao trabalho de análise do andamento dos empreendimentos fase a fase, para acompanhamento e detecção de possíveis problemas. Se houver problemas durante o andamento do empreendimento os recursos são bloqueados enquanto a apresentação da solução pelo tomador/empreendedor.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
6. A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos.	• Comitês de clientes. • Relações com ONGs verdes.	Participa de fóruns mais amplos com ONGs.	• CRITÉRIOS AMBIENTAIS - A CAIXA como principal instituição financeira responsável pela implementação de programas públicos de desenvolvimento urbano e ambiental (habitação, saneamento ambiental e infra-estrutura) possui características específicas, que exigem um acompanhamento intenso dos projetos que financia, para tanto, possui 58 unidades especializadas de desenvolvimento urbano e ambiental que atende todo o território nacional e é composta de 2.662 engenheiros/arquitetos e 939 técnicos sociais (próprios e terceirizados). A CAIXA participa de vários comitês e fóruns permanentes de caráter socioambiental. São exemplos, sua participação no Fórum Nacional Lixo e Cidadania, na OSCIP Moradia e Cidadania (entidade dos empregados da CAIXA), que atuam com base nos princípios da responsabilidade socioambiental. Além desta entidade, participa de comitês no Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Bacia do São Francisco e vários outros regionais. Além de participar de comitês e fóruns, a CAIXA patrocina eventos e publicações ligadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
7. As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação.	• Adaptação às leis. • Processos em vigor.	Não há divulgação da legislação.	Até o presente momento não foi institucionalizada ou sistematizada a publicação e divulgação de legislação ambiental. Existem ações pontuais nos estados que já contemplaram este tipo de ação, como por exemplo, a publicação da Cartilha "Licenciamento Ambiental – Empreendimentos e Atividades financiados pela CAIXA – Guia dos Empreendedores Consultores e Técnicos que atuam na área ambiental", patrocinada pela CAIXA, em parceria com o Governo Estadual (Centro de Recursos Ambientais) e o Núcleo de Estudos Avançados em Meio Ambiente.
8. A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros.	• Unidades de MA. • Capacitação de funcionários.	Comitê de Política Ambiental.	• De caráter transversal, multi focal e interdisciplinar, o processo de implementação da política, coordenado pela Superintendência Nacional de Desenvolvimento Urbano e Parcerias/Gerência Nacional de Prestação de Serviços em Desenvolvimento Urbano (07 integrantes), conduziu à instituição do Comitê da Política Ambiental Corporativa, cujo constituição foi formalizada a partir de Portaria assinada pelo presidente da empresa. • Constituído por representantes de 20 áreas estratégicas da empresa (saneamento, habitação, jurídico, auditoria, gestão de pessoas, operações de crédito, controladoria, materiais e outras), esse Comitê, que se reúne a cada 15 dias, apresenta

Princípios**Indicadores de cumprimento****Meios de verificação****Conclusões**

caráter propositivo, e seus integrantes atuam como interlocutores, levando as proposições do Comitê para suas respectivas áreas, desempenhando papel fundamental no processo de implementação dos projetos integrantes do Plano de Ação da Política Ambiental da empresa, que, atualmente, encontra-se com 40 projetos em andamento.

- A Superintendencia Nacional de Gestão de Pessoas, em parceria com a Gerência Nacional de Prestação de Serviços em Desenvolvimento urbano, responsável por coordenar a implementação da Política Ambiental Corporativa, está desenvolvendo 08 cursos para sensibilização e informação de todo o corpo funcional em relação à responsabilidade sócio ambiental – RSE. São cursos virtuais administrados pela Universidade Corporativa CAIXA (via Intranet), conforme abaixo:

- Curso Conhecendo a RSE – obrigatório a todo corpo funcional;
- Curso Indicadores de Ações de SER;
- Curso Introdução à Ação Voluntária;
- Curso Política Ambiental: em fase de desenvolvimento;
- Curso Auditoria Ambiental: em desenvolvimento e disponível a todos auditores em novembro de 2005.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
9. A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais.	• Regulações internas. • Outros.		Não encontrei subsídios para comentar.
10. Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras.	Articulação entre Bancos.	Não há articulação entre a CAIXA e os outros bancos.	

Diagnóstico de Cumprimento da Carta de Princípios do Protocolo Verde – Banco do Nordeste

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
1. A proteção ambiental é um dever de todos que desejam melhorar a qualidade de vida no planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal.	• Políticas declaradas de bancos. • Convênios firmados internacionais. • Outros.	• Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). • Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). • CrediAmigo.¹⁴ • Prodetur/NE.¹⁵	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal fonte de recursos operacionalizada pela empresa. Além dos recursos federais, o BNB tem acesso a outras fontes de financiamento nos mercados interno e externo, por meio de parcerias e alianças com instituições nacionais e internacionais, incluindo instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
2. Um setor financeiro dinâmico e versátil é fundamental para o desenvolvimento sustentável.	• Evolução da carteira total. • Mudanças de políticas pró-ambientais.	Projeto Temático para Gerência Executiva.	Em 1995, com a assinatura do Protocolo Verde, o BNB criou o denominado Projeto Temático de Desenvolvimento em Meio Ambiente, para inserir as dimensões ambientais nos processos operacionais da instituição. No momento atual, esse Projeto Temático se transformou na Gerência Executiva de Meio Ambiente e Infra-Estrutura, que depende da Superintendência de Políticas de Desenvolvimento.

14 O CrediAmigo maior programa de microcrédito da América do Sul.

15 Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), criado para estruturar o turismo da região, lançado em 1994 em parceria com o BID, o grande introdutor da problemática ambiental no BNB. Esta iniciativa de promoção da infra-estrutura turística regional estabelecia critérios de proteção ambiental, que acabaram dando origem à política setorial do Banco.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
3. O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente ou que apresentem características de sustentabilidade.	• Linhas ambientais. • Carteira verde. • Carteira semi verde (saneamento, reflorestamento etc.).	• FNE Verde.¹⁶ • Fundo de Desenvolvimento Científico (FUNDEC).¹⁷	
4. Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento.	• Processos de EIA. • Processos relevantes.	Licenciamento ambiental obrigatório.	Outra particularidade da política ambiental do BNB é a possibilidade de incorporar os custos do Estudos de Impacto Ambiental como aportes contabilizados na concessão de créditos.
5. A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente.	• Estudos <i>ad hoc</i>. • Práticas operativas.	• Procedimentos Operacionais. • Controle interno. • Edifício Verde.	Este procedimentos operacionais do BNB são respaldados por uma ativa política de publicações específicas.
6. A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos.	• Comitês de clientes. • Relações com ONGs verdes.	Governança Corporativa.	No Banco do Nordeste, a prática da Governança Corporativa se orienta pela busca da transparência para os acionistas, o mercado e a sociedade, pelo cumprimento das leis, normas e regulamentos (Compliance) do sistema financeiro nacional e pela gestão institucional efetivada em modelos que garantam o cumprimento da missão, a continuidade da Empresa e a geração de resultados positivos. Para o Banco, o fomento ao desenvolvimento deve se compatibilizar com a otimização dos resultados da Empresa e preservar as expectativas dos acionistas minoritários.

16 O Banco do Nordeste foi o primeiro banco federal com linha de crédito ambiental, desde 1996, o FNE Verde, que a partir dos fundos constitucionais financia processos de certificação, agricultura orgânica, transformação de energia, produção limpa, biodiesel. Os programas de crédito para reflorestamento têm prazos de 20 anos, com oito anos de carência.

17 O Fundo de Desenvolvimento Científico (FUNDEC) publica dois editais por ano para pesquisas, dirigidos a universidades e centros de pesquisa, incluindo temas ambientais.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
7. As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação.	• Adaptação às leis. • Processos em vigor.	Várias publicações como: • Manual de Impactos Ambientais, uma guia que releva os impactos ambientais de diferentes atividades setoriais; • Guia do Meio Ambiente para o Produtor Rural, um manual específico para a orientação de pequeno produtor no sentido de implantação de uma gestão sustentável das suas atividades, que acompanha a Agenda do Produtor Rural, que organiza todas as atividades anuais de uma pequena propriedade rural a partir de critérios de sustentabilidade; • Guia de Produção mais Limpa – Faça você mesmo, em parceria com o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, uma orientação para os empresários interessados na aplicação de metodologias de controle de resíduos; • As empresas e a biodiversidade, também um manual introdutório às questões da biodiversidade para um público empresarial, com a pareceria, além do CEBDS, do Earthwatch Institute e da Union Internationale pour la Conservation de la Nature; Agenda 21: perguntas e respostas, um folheto para informação de um público amplo sobre as questões de sustentabilidade derivadas da ECO-92; uma série específica de publicações técnicas sobre temas florestais, em co-edição	

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

com o Programa Nacional de Florestas/MMA, que está composta pelos folhetos "Viveiros Florestais", "Manejo da Mata Nativa", "Economia de lenha na produção de carvão" e "Plantios florestais"; Guias de práticas para o Meio Ambiente, uma série de pequenas publicações sobre sustentabilidade setorial, preparadas especialmente para acompanhar o Programa CrediAmigo, que estão orientadas especificamente para as atividades dos pequenos negócios; uma Central de Análisis de Operações, onde são analisados todos os projetos com valores maiores de 35.000 reais. Nesse momento, também são verificadas as condições ambientais dos projetos. O PRODETUR também tem sua própria área ambiental. E, além disso, existe o Controle Interno, que verifica todos os procedimentos. Em caso de surgirem dúvidas, é consultada a Gerência Executiva de Meio Ambiente e Infra-Estrutura; internamente, o BNB possui uma Rede de Difusão Ambiental, na intranet, acompanhada por 800 funcionários com uma comunidade virtual interna com cursos sobre meio ambiente. Em termos do compromisso ambiental corporativo, é importante destacar também que o próprio Edifício Sede do BNB, inaugurado em 1984, possui características de "edifício verde", e já foi concebido incorporando critérios de eco-eficiência e tecnologias limpas.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
8. A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros.	• Unidades de MA. • Capacitação de funcionários.	Gerência Executiva de Meio Ambiente e Infra-Estrutura.	Essa Gerência Executiva elabora a normatividade aplicável a todas as operações do banco, que exigem licenciamento ambiental. Cada Estado da área de abrangência do BNB tem uma superintendência estadual, que atende todas as operações e as agências desse Estado. Essas superintendências recebem as orientações na Gerência Executiva e as aplicam. A Gerência é consultada quando surge algum problema em nível local, e é quem tem a última palavra da definição das situações que implicam em temas ambientais.
9. A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais.	• Regulações internas. • Outros.		Não há indicadores.
10. Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras.	• Articulação entre bancos.		Não há indicadores.

Diagnóstico de Cumprimento da Carta de Princípios do Protocolo Verde – Banco da Amazônia

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
1. A proteção ambiental é um dever de todos que desejam melhorar a qualidade de vida no planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal.	• Políticas declaradas de Bancos. • Convênios firmados internacionais. • Outros.	• Fundo Constitucional. • Banco Mundial. • PRONAF.¹⁸	As normas operacionais dos créditos de fomento obedecem aos princípios do fundo constitucional, e no art. 3 se prevê a preservação ambiental. Existe carta de intenções com o Banco Mundial para ações voltadas à sustentabilidade.
2. Um setor financeiro dinâmico e versátil é fundamental para o desenvolvimento sustentável.	• Evolução da carteira total. • Mudanças de políticas pró-ambientais.	• Apresenta evolução muito lenta.	O banco só agora está consolidando agora (2005) a efetivação de uma unidade para trabalhar com a gestão ambiental dos projetos, ou seja, dez anos depois da assinatura do Protocolo Verde.
3. O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente ou que apresentem características de sustentabilidade.	• Linhas ambientais. • Carteira verde. • Carteira semi-verde (saneamento, reflorestamento etc).	• PRONAF – Floresta, FNO – Floresta.	São linhas de crédito claramente ambientais, pois têm a função de explorar recursos racionalmente. (ver Plano FNO 2005-2007).
4. Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento.	• Processos de EIA. • Processos relevantes.	• Licenciamento ambiental.	O Banco só financia o projeto que estiver com o licenciamento ambiental, o usuário vai se dirigir ao órgão ambiental, e solicitá-lo.

18 O PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar através dos recursos do FNO, busca a promoção do desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
5. A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente.	• Estudos <i>ad hoc</i>. • Práticas operativas.	• Sistema de gestão Ambiental ainda em fase de implantação.	Vai ser implantado a partir da implantação da unidade de meio ambiente.
6. A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos.	• Comitês de clientes. • Relações com ONGs verdes.	• Não existe comitê de clientes. • Existe relação frouxa com ONGs.	Quando ainda existia o Programa de Desenvolvimento do Extrativismo Vegetal, existiam reuniões de rotina com ONGs. Hoje a relação está parada.
7. As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação.	• Adaptação às leis. • Processos em vigor.	• Legislação ambiental respeitada. • Reserva Legal.	O Banco articula as suas ações observando, seja licenciamento ambiental vem da Lei Ambiental de 1981, a questão da reserva legal vem o Código Florestal anterior a própria Lei Ambiental (1965, 4.771) e as Resoluções do CONAMA 001, 237. O banco trabalha articulado com as legislações em nível Federal e Estadual: Secretarias Estaduais e o IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, nos seus diversos departamentos. O Banco não financia qualquer atividade de agropecuária que implique em desmatamento, ou seja, retirada de parte florestal. Restringe a ação financiadora em atividades que impliquem desmatamento. Na Amazônia você tem 80% que não pode fazer corte raso e 20% que você pode, mesmo os 20% o banco não financia.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
8. A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros.	• Unidades de MA. • Capacitação de funcionários.	Em implantação.	Está sendo implantada uma unidade ambiental, que terá a função de criar um sistema de gestão ambiental e fazer treinamentos específicos junto aos funcionários.
9. A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais.	• Regulações internas. • Outros.	Em implantação.	Ele incentiva ainda de funcionários em congressos, e seminários sobre o tema "meio ambiente". Antes da criação da unidade, quando o grupo retomar vai haver treinamentos específicos para todo os funcionários envolvidos com a nova unidade: treinamentos de analistas, treinamento do pessoal que elabora os projetos, e externos ao banco.
10. Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras.	• Articulação entre bancos.	Não existe.	Não há interface ou articulação entre o Banco da Amazônia e outros bancos federais sobre o tema meio ambiente.

Diagnóstico de Cumprimento da Carta de Princípios do Protocolo Verde – FINEP

 Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de Verificação	Conclusões
1. A proteção ambiental é um dever de todos que desejam melhorar a qualidade de vida no planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal.	• Políticas declaradas de bancos. • Convênios firmados internacionais. • Outros.	• Fundos Setoriais¹⁹ • Ações transversais • CT AERO • CT AGRO • CT AMAZÔNIA • CT BIOTEC • CT ENRG • CT ESPACIAL • CT HIDRO • CT INFO • CT INFRA • CT MINERAL • CT PETRO • CT SAÚDE • CT TRANSPORTE • FUNTTEL • OUTRAS FONTES • VERDE E AMARELO	

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
2. Um setor financeiro dinâmico e versátil é fundamental para o desenvolvimento sustentável.	• Evolução da carteira total. • Mudanças de políticas pró-ambientais.	• Apresenta evolução vinculada às carteiras dos fundos setoriais.	Não existe uma única metodologia para tratar dos assuntos ambientais. Na verdade, trata-se os assuntos relativos ao meio ambiente de uma forma diversificada e o impacto e as políticas são muito vinculadas aos programas específicos da casa. Por exemplo, o programa da Ciência e Tecnologia na Amazônia, tem vinculação direta com as políticas de preservação do meio ambiente. Só que elas não têm nenhuma influência na atividade dos outros fundos. Cada fundo, cada atividade de apoio econômico ou cada programa segue as diretrizes da origem dos recursos. Geralmente a origem do recurso financeiro define as diretrizes de cada um dos programas.
3. O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente ou que apresentem características de sustentabilidade.	• Linhas ambientais. • Carteira verde. • Carteira semi verde (saneamento, reflorestamento etc.).	• CT HIDRO • CT AMAZÔNIA • CT PETRO • CT ENERG	O CT HIDRO destina-se a financiar estudos e projetos na área de recursos hídricos, para aperfeiçoar os diversos usos da água, de modo a assegurar à atual e às futuras gerações alto padrão de qualidade e utilização racional e integrada, com vistas ao desenvolvimento sustentável e à prevenção e defesa contra fenômenos hidrológicos críticos ou devido ao uso inadequado de recursos naturais. Os recursos são oriundos da compensação financeira atualmente recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica. Outros fundos podem ser vistos como carteiras semi-verdes pois causam impactos ambientais diretos e são regulados com maior intensidade.

Princípios

Indicadores de cumprimento

Meios de verificação

Conclusões

O foco do CT AMAZÔNIA é o fomento de atividades de pesquisa e desenvolvimento na região amazônica, conforme projeto elaborado pelas empresas brasileiras do setor de informática instaladas na Zona Franca de Manaus.

O CT PETRO foi o primeiro Fundo, criado em 1999. Seu objetivo é estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parceria entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do país, visando ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor.

O CT ENERG é destinado a financiar programas e projetos na área de energia, especialmente na área de eficiência energética no uso final. A ênfase é na articulação entre os gastos diretos das empresas em P&D e a definição de um programa abrangente para enfrentar os desafios de longo prazo no setor, tais como fontes alternativas de energia com menores custos e melhor qualidade e redução do desperdício, além de estimular o aumento da competitividade da tecnologia industrial nacional.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
4. Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento.	• Processos de EIA. • Processos relevantes.	• Licenciamento ambiental.	A FINEP como um órgão de fomento, exige, para que se faça um repasse de recurso, as certificações de meio ambiente.
5. A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente.	• Estudos <i>ad hoc</i>. • Práticas operativas.	• Não existe um sistema de gestão ambiental.	O que existe são relatórios de análise com indicadores de impactos ambientais e uso dos recursos naturais. Mas, eles não são um sistema de gestão próprio.
6. A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos.	• Comitês de clientes. • Relações com ONGs verdes.	• Não existe comitê de clientes. • Não existe relação com ONGs.	As articulações que a FINEP trava são puramente institucionais como Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA.
7. As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação.	• Adaptação às leis. • Processos em vigor.	• Legislação ambiental não é divulgada junto aos clientes e funcionários.	Apesar de existir uma área de comunicação (DECOM), que tem inclusive um jornal interno. Sendo responsável pela página da FINEP. Mas, não se tem legislações dentro da página que sejam específicas, a não ser aquelas relacionadas com a empresa.
8. A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros.	• Unidades de MA. • Capacitação de funcionários.	• Não existe um unidade ambiental responsável pela gestão dos fundos setoriais.	Os funcionários que trabalham com os fundos que têm ações ambientais têm a oportunidade de fazer cursos na área ambiental. Por exemplo, aqueles que trabalham com energia nuclear têm que fazer necessariamente cursos específicos para que eles possam melhor opinar sobre os projetos que estão acompanhando. Mas, não existe um curso geral de política ambiental dentro da FINEP.

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de verificação	Conclusões
9. A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais.	• Regulações internas. • Outros.	• Comissão Interna de Política Ambiental (CIPA).	A CIPA é responsável pela recirculação do ar interno à empresa, da política de contaminação de partículas, da regulamentação do fumo fora das áreas de trabalho, do acesso ou das áreas de escape de cada andar, tem uma legislação própria para iluminação, qualidade do ar, qualidade sonora etc.
10. Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras.	• Articulação entre bancos.	• Não existe.	Não há interface ou articulação entre a FINEP e outros bancos federais sobre o tema meio ambiente.

Anexos

Pesquisa

Avaliação do Protocolo Verde 2000-2004
FLACSO – MMA

Roteiro Geral de Entrevista

Observações:

- a)** Gravar, quando possível, os depoimentos.
- b)** Registrar data e local da entrevista, nome e atividade do informante, nome do(a) entrevistador(a). O formulário deverá incluir dados referidos ao entrevistado, que incluam responsabilidades do cargo, a formação profissional e a experiência anterior na área ambiental.
- c)** Citar, nas fontes do relatório final, as entrevistas realizadas.
- d)** Adequar as questões a seguir ao perfil dos entrevistados efetivamente consultados.
- e)** Adaptar a “linguagem” das questões de forma a tornar as perguntas compreensíveis aos entrevistados.
- f)** Cuidar para não induzir as respostas dos entrevistados.
- g)** Na medida do possível, buscar levantar informações impressas adicionais sobre as políticas ambientais desenvolvidas pelo Banco considerado (relatórios, desempenhos, material de divulgação etc.).

1 – Questões Gerais

- Em relação às políticas ambientais desenvolvidas pelo Banco

A – Questões operacionais

1 – Que mecanismos e instrumentos foram criados pelo Banco para não financiar atividades que agriam o meio ambiente? Que medidas/critérios preventivos ou compensatórios (EIA/RIMA, certificação ISO ambiental etc.) são exigidas pelo Banco para o financiamento de projetos?

2 – Que ações articuladas com outras legislações vigentes no país/Estado e com órgãos ambientais locais/regionais estão em prática? O Banco participa em articulações de proteção ambiental com o setor produtivo, agências ambientais e governos locais?

3 – O Banco opera alguma linha de crédito específica para projetos voltados ao meio ambiente? Existem condições especiais para tais financiamentos (taxas de juros, carência, prazo de financiamento etc.)? Qual sua importância relativa no montante total do Banco?

4 – O Banco realiza verificação “in situ” dos licenciamentos ambientais que apresentam seus candidatos a crédito?

5 – O Banco realiza verificação “a posteriori” dos impactos ambientais dos projetos que foram financiados?

6 – Já teve casos de clientes ou de projetos rejeitados pelo banco por motivos ambientais? Em caso afirmativo, poderia dar exemplos? (não é necessário identificar nominalmente)?

7 – O banco financia projetos para empresas realizarem políticas corporativas relacionadas com critérios de “ecoeficiência”, como práticas para reduzir o consumo de recursos naturais, água e energia, reciclagem de resíduos sólidos etc.?

8 – Já teve casos de clientes ou projetos punidos por não cumprir as normas de proteção ambiental previstas? Em caso afirmativo, poderia dar exemplos do procedimento seguido pelo banco (não é necessário identificar nominalmente)?

B – Política Corporativa

9 – Existe um departamento ou unidade administrativa ambiental no Banco? Qual o seu relacionamento com as demais áreas? Se existir, qual o tamanho (absoluto e relativo) da unidade especializada em meio ambiente do banco, sua posição no organograma, se existem manuais de procedimentos ou de orientação em ações ambientais, quem os elaborou etc.?

10 – Essas unidades estão presentes em que níveis: só na agência central? Ou nas agências locais? Quais as formas de execução e acompanhamento locais do setor ambiental do banco?

11 – O Banco promove ou orienta seu corpo de funcionários a participar de alguma política/programa para capacitação/treinamento em temas relativos à questão ambiental? Em caso afirmativo, qual a frequência?

12 – O Banco trabalha com divulgação junto aos clientes da legislação ambiental? O tema ambiental aparece na publicidade institucional do banco?

13 – Qual a definição ou critérios de sustentabilidade ambiental, adotados pelo Banco para as suas operações?

14 – O banco tem práticas internas aplicando a noção de “ecoeficiência”? Tem sistemas internos de gestão ambiental? Quais? Em que nível o banco promove ações internas como reciclagem de resíduos, coleta seletiva, controle de emissão de gases da frota de veículos etc.?

C – Responsabilidades socioambientais

15 – Qual a sua avaliação das ações do Banco na área ambiental? Aspectos positivos e negativos.

16 – Quais efeitos tiveram ou estão tendo o Protocolo Verde e as políticas ambientais dos bancos federais sobre o setor privado (financeiro ou produtivo)?

17 – Poderia nos dar exemplos de ações ou de projetos que deram certo nesta área? Quais são as razões do sucesso?

18 – Poderia nos dar exemplos de ações ou de projetos que não deram certo nesta área? Quais são as razões do fracasso?

19 – O Banco mantém contatos regulares com organizações ambientalistas da sociedade civil?

20 – O Banco já recebeu reclamações ou queixas de conteúdo ambiental contra clientes ou projetos por ele financiados? (sejam encaminhadas diretamente, em audiências públicas, procedentes de processos judiciais etc). A instituição dispõe de mecanismos de resolução de conflitos para os casos em que haja questionamentos sobre os impactos sociais e ambientais de empreendimentos viabilizados pelo banco? Por exemplo, se prefere eleger um foro local (do Judiciário) ou se preferem mecanismos como a mediação, a arbitragem, ou ainda uma outra modalidade de resolução de conflitos?

21 – Em que medida as tendências financeiras internacionais sobre responsabilidade socioambiental dos investimentos têm repercussão? Há correspondência entre os movimentos do setor financeiro no campo nacional com os do campo internacional? Explique.

22 – As medidas de salvaguardas ambientais e sociais compõem um único conjunto de condicionantes ao investimento ou são tratadas de forma distinta pela instituição financeira? Explique.

2 – Quadro diagnóstico

Princípios	Indicadores de cumprimento	Meios de Verificação	Conclusões
1. A proteção ambiental é um dever de todos que desejam melhorar a qualidade de vida no planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal.	• Políticas declaradas de Bancos • Convênios firmados internacionais • Outros		
2. Um setor financeiro dinâmico e versátil é fundamental para o desenvolvimento sustentável.	• Evolução da carteira total • Mudanças de políticas pró-ambientais		
3. O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente ou que apresentem características de sustentabilidade.	• Linhas ambientais • Carteira-verde • Carteira semi verde (saneamento, reflorestamento, etc)		
4. Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento.	• Processos de EIA • Processos relevantes		
5. A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente.	• Estudos ad hoc • Práticas operativas		
6. A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos.	• Comitês de clientes • Relações com ONGs verdes		
7. As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação.	• Adaptação às leis • Processos em vigor		
8. A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros.	• Unidades de MA • Capacitação de funcionários		
9. A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais.	• Regulações internas • Outros		
10. Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras.	• Articulação entre bancos		

3 – O Protocolo Verde

Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável

Os bancos abaixo assinados reconhecem que podem cumprir um papel indispensável na busca de um desenvolvimento sustentável que pressuponha uma contínua melhoria no bem-estar da sociedade e da qualidade do meio ambiente. Para tanto, propõem-se a empreender políticas e práticas bancárias que estejam sempre e cada vez mais em harmonia com o objetivo de promover um desenvolvimento que não comprometa as necessidades das gerações futuras.

Princípios Gerais do Desenvolvimento Sustentável:

1. A proteção ambiental é um dever de todos que desejam melhorar a qualidade de vida no planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal.
2. Um setor financeiro dinâmico e versátil é fundamental para o desenvolvimento sustentável.
3. O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente ou que apresentem características de sustentabilidade.
4. Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento.
5. A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente.
6. A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos.
7. As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação.
8. A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros.
9. A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais.

10. Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras.

Assinam,

Banco do Brasil S.A.

Caixa Econômica Federal

Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Banco da Amazônia S.A.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

4 – PNUMA-IF

Declaração Internacional do Banco sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

(Sustain-Ability)

Nós, membros do setor dos serviços financeiros, reconhecemos que o Desenvolvimento Sustentável depende de uma interação positiva entre o desenvolvimento econômico e social, e a salvaguarda do ambiente, a fim de equilibrar a satisfação dos interesses das gerações atuais e futuras. Reconhecemos, para além disso, que o Desenvolvimento Sustentável é da responsabilidade coletiva dos governos, empresas e cidadãos. Para atingir objetivos ambientais comuns, estamos decididos a trabalhar em cooperação com estes atores sociais no contexto dos mecanismos de mercado. De referir que em fins de 1998 mais de 100 instituições financeiras já tinham aderido publicamente a esta Declaração tendo também mais de 75 seguradoras adotado um compromisso idêntico (Insurance Industry Initiative on the Environment). Não se trata apenas de saber o que pode o setor financeiro fazer pelo ambiente mas o que uma atuação ambientalmente responsável pode conseguir para o setor do Banco e Seguros, com a operacionalização dos princípios da Declaração num contexto de crescente preocupação ambiental e da mais estrita regulamentação global.

Compromisso com o Desenvolvimento Sustentável

Encaramos o Desenvolvimento Sustentável como um aspecto fundamental de uma sólida gestão empresarial. Acreditamos que o Desenvolvimento Sustentável pode ser mais facilmente conseguido no contexto do funcionamento dos mercados, de uma apropriada regulamentação e de instrumentos econômicos eficientes. Os governos de todos os países têm um papel de liderança no estabelecimento e reforço de valores e prioridades ambientais comuns de longo prazo. Consideramos os serviços do setor financeiro como uma importante contribuição para o Desenvolvimento Sustentável em associação com os outros setores econômicos. Reconhecemos no Desenvolvimento Sustentável um compromisso empresarial e uma componente do nosso empenho na cidadania empresarial.

Gestão Ambiental e Instituições Financeiras

1. Subscrevemos a abordagem precaucionária da gestão ambiental centrada na antecipação e prevenção da degradação ambiental.
2. Estamos decididos a cumprir a regulamentação ambiental aplicável às nossas atividades e serviços empresariais em níveis local, nacional e internacional.
3. Esforçar-nos-emos por integrar as questões ambientais nas nossas atividades, práticas de gestão e outras decisões empresariais, em todos os mercados.
4. Reconhecemos que a identificação e quantificação dos riscos ambientais devem fazer parte do processo normal de avaliação e gestão dos riscos, tanto nas atividades domésticas como internacional. Em relação aos nossos clientes, consideramos que a conformidade com a regulamentação ambiental aplicável e a utilização de práticas ambientalmente seguras são importantes fatores da demonstração de uma gestão empresarial eficiente.
5. Empenhar-nos-emos na aplicação das melhores práticas de gestão ambiental, incluindo eficiência energética, reciclagem

e prevenção dos resíduos na origem. Procuraremos estabelecer relações empresariais com parceiros, fornecedores, e entidades subcontratadas que, similarmente, adotem elevados padrões ambientais.

6. Tencionamos atualizar periodicamente os nossos métodos para lhes incorporar os desenvolvimentos relevantes em matéria de gestão ambiental. Encorajamos o setor dos serviços financeiros a realizar investigação neste domínio e em áreas com ele relacionadas.

7. Reconhecemos a necessidade de realizar periodicamente auditorias ambientais internas, e de avaliar as nossas próprias atividades face aos objectivos ambientais.

8. Encorajamos o setor dos serviços financeiros a desenvolver produtos e serviços que promovam a salvaguarda ambiental.

Sensibilização do público e comunicação

1. Recomendamos às instituições financeiras que elaborem e publiquem uma declaração da sua política ambiental e que, periodicamente, comuniquem as medidas que adotaram para promover a integração das questões ambientais nas suas atividades.

2. Partilharemos a informação disponível com os clientes de modo a permitir-lhes reforçar as suas próprias capacidades para reduzir riscos ambientais e promover o desenvolvimento sustentável.

3. Encorajaremos a abertura e diálogo em matéria de questões ambientais com audiências relevantes, incluindo acionistas, empregados, clientes, governo e público em geral.

4. Pedimos ao Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) para ajudar o setor dos serviços financeiros a promover os princípios e objetivos da presente Declaração fornecendo-lhes a informação pertinente que dispõe sobre o Desenvolvimento Sustentável.

5. Encorajamos as outras instituições financeiras a apoiar a presente Declaração e comprometemo-nos a partilhar com elas as nossas experiências e conhecimentos por forma a difundir as melhores práticas.

6. Trabalharemos periodicamente com o PNUA para apreciar os sucessos obtidos na implementação desta Declaração que será revista quando apropriado.

Convite a assinar a Declaração:

Nós, abaixo assinados, aprovamos os princípios anunciados nesta Declaração e esforçar-nos-emos para assegurar que as nossas políticas e atividades empresariais promovem a salvaguarda do ambiente e o Desenvolvimento Sustentável.

5 – Os Princípios do Equador

*Uma abordagem do setor para instituições financeiras sobre determinação, avaliação e gerenciamento de risco ambiental e social em financiamento de projetos.**

Preâmbulo

O financiamento de projetos desempenha um papel importante no desenvolvimento financeiro em todo o mundo. Ao proporcionar financiamentos, particularmente em mercados emergentes, os financiadores de projetos freqüentemente deparam-se com questões de política ambiental e social. Reconhecemos que nosso papel, como financiadores, proporciona oportunidades significativas de promover gestão ambiental e desenvolvimento com responsabilidade social.

Ao adotar esses princípios, procuramos garantir que os projetos que financiamos sejam desenvolvidos de forma socialmente responsável e reflitam as práticas de gestão ambiental.

* Tradução não-oficial

Acreditamos que a adoção e a aplicação desses princípios ofereçam benefícios significativos para nós mesmos, para nossos clientes e para outras partes envolvidas. Esses princípios estimularão nossa habilidade de documentar e gerenciar os riscos relacionados a questões ambientais e sociais associados ao projeto que financiamos, permitindo-nos, assim, um engajamento pró-ativo com nossas partes envolvidas nas questões de política ambiental e social. O respeito a esses princípios nos permitirá trabalhar com nossos clientes no que diz respeito a suas questões de política social e ambiental relacionadas a seus investimentos nos mercados emergentes.

Espera-se que esses princípios sirvam como base e como um padrão comum para a implementação de nossos procedimentos e padrões individuais e internos relacionados a questões sociais e ambientais para nossas atividades de financiamento de projetos em todos os setores do ramo, de forma global.

Ao adotar esses princípios, encarregamo-nos de revisar cuidadosamente todas as propostas para as quais nossos clientes solicitam financiamento de projetos. Não forneceremos empréstimos diretamente a projetos cujo solicitante não irá ou não possa concordar com nossas políticas e procedimentos ambientais e sociais.

Declaração de Princípios

Forneceremos empréstimos diretamente a projetos nas seguintes circunstâncias:

1. Classificamos o risco de um projeto de acordo com as diretrizes internas que se baseiam nos critérios de seleção ambiental e social da IFC, conforme descrito em documento anexo a estes princípios (Documento I).
2. Para todos os projetos das categorias A e B, o solicitante deverá ter concluído uma Avaliação Ambiental, cuja preparação seja consistente com o resultado de nosso processo de classificação e satisfaça nossas questões ambientais e sociais mais importantes identificadas durante o processo de classificação.

3. No contexto da área de atuação do projeto, conforme for o caso, o relatório de Avaliação Ambiental deverá tratar das seguintes questões:

- a) avaliação das condições ambientais e sociais básicas;
- b) exigências de acordo com as leis e regulamentações do país em questão, tratados e acordos internacionais aplicáveis;
- c) desenvolvimento sustentável e utilização de recursos naturais renováveis;
- d) proteção da saúde humana, de propriedades culturais e da biodiversidade, incluindo espécies ameaçadas e ecossistemas sensíveis;
- e) utilização de substâncias perigosas;
- f) principais riscos;
- g) saúde e segurança no trabalho;
- h) prevenção contra incêndio e segurança à vida;
- i) impactos socioeconômicos;
- j) aquisição e utilização de terras;
- k) repovoamento involuntário;
- l) impactos em povos e comunidades nativas;
- m) impactos cumulativos sobre projetos existentes, sobre o projeto proposto e sobre projetos futuros previstos;
- n) participação das partes afetadas na elaboração, revisão e implementação do projeto;
- o) consideração de alternativas ambientais e sociais exequíveis;
- p) produção, distribuição e utilização eficiente da energia;
- q) prevenção à poluição e minimização de resíduos, controles de poluição (efluentes líquidos e emissões aéreas) e gerenciamento de resíduos sólidos e químicos.

Observação: em cada caso, a Avaliação Ambiental deverá estar de acordo com a legislação aplicável do país em questão e com as autorizações exigidas pelo projeto. Além disso, deverá ser feita referência aos padrões mínimos aplicáveis, de acordo com as diretrizes do Banco Mundial e da IFC quanto à

prevenção e à diminuição da poluição (Documento III) e, para projetos localizados em países de baixa e média renda conforme definido pelos indicadores de desenvolvimento do Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/data/countryclass/classgroups.htm>), a Avaliação Ambiental deverá ainda levar em consideração as políticas de proteção aplicáveis da IFC (Documento II). Em cada caso, a Avaliação Ambiental deverá tratar, a nosso critério, da concordância geral do projeto com (ou variações justificadas sobre) as respectivas diretrizes e políticas de proteção acima mencionadas.

4. Para todos os projetos da categoria A e, conforme for considerado apropriado, para os projetos da categoria B, o solicitante ou especialista terceirizado deverá ter preparado um Plano de Gestão Ambiental que seja baseado nas conclusões da Avaliação Ambiental. O Plano de Gestão Ambiental deverá tratar de soluções, planos de ação, monitoramento, gerenciamento de riscos e cronogramas.

5. Para todos os projetos da categoria A e, conforme for considerado apropriado, para os projetos da categoria B, é satisfatório que o solicitante ou especialista terceirizado tenha consultado, de forma estruturada e culturalmente adequada, os grupos afetados pelo projeto, incluindo povos nativos e ONGs locais. A Avaliação Ambiental, ou um resumo dela, deverá ter sido disponibilizada ao público por um período mínimo razoável, em idioma local e de forma culturalmente adequada. A Avaliação Ambiental e o Plano de Gestão Ambiental deverão considerar tais consultas e, para os projetos da categoria A, serão submetidos à revisão de um especialista independente.

6. O solicitante terá assumido o compromisso de:

- a) cumprir o Plano de Gestão Ambiental na construção e operação do projeto;
- b) fornecer relatórios regularmente, preparados por pessoal interno ou especialistas terceirizados, de acordo com o Plano de Gestão Ambiental;

c) quando aplicável, desativar as instalações de acordo com um Plano de Desativação combinado.

7. Conforme necessário, os financiadores deverão apontar um especialista ambiental independente para fornecer serviços adicionais de monitoramento e elaboração de relatórios.

8. Nas circunstâncias em que o solicitante não cumprir com os seus compromissos ambientais e sociais, de forma que haja quaisquer dívidas financeiras pendentes, comprometeremos o solicitante a empreender esforços para buscar soluções, a fim de que ele cumpra seu compromisso.

9. Estes princípios aplicam-se a projetos com um custo total de 50 milhões de dólares ou mais.

As instituições que os adotam consideram estes princípios como um padrão para desenvolver práticas e políticas individuais e internas. Da mesma forma que ocorre com todas as políticas internas, estes princípios não criam quaisquer direitos ou obrigações para pessoas públicas ou privadas. Os bancos estão adotando e implementando estes princípios de forma voluntária e independente, sem depender ou recorrer à IFC ou ao Banco Mundial.

Documento 1:

Processo de Seleção Social e Ambiental

A seleção ambiental de cada projeto proposto deve ser realizada para determinar a extensão e o tipo adequados de Avaliação Ambiental. Os projetos propostos serão classificados em uma das três categorias, dependendo do tipo, localização, sensibilidade e escala do projeto e da natureza e magnitude de seus possíveis impactos ambientais e sociais.

Categoria A: um projeto proposto é classificado como sendo da categoria A quando é provável que tenha impactos ambientais colaterais significativos e que sejam sensíveis, diversificados ou sem precedentes. Um possível impacto é considerado “sensível” quando pode ser irreversível (por exemplo, quando

provoca a perda de um habitat natural principal) ou quando afeta grupos vulneráveis ou minorias étnicas, quando envolve deslocamento ou repovoamento involuntários ou quando afeta locais significativos pertencentes ao patrimônio cultural. Esses impactos podem afetar uma área mais ampla do que os locais ou instalações sujeitos aos trabalhos físicos. A Avaliação Ambiental para um projeto da categoria A examina os possíveis impactos ambientais negativos e positivos do projeto, compara-os com os de alternativas exeqüíveis (incluindo a situação “sem o projeto”) e recomenda quaisquer medidas necessárias para prevenir, minimizar, solucionar ou compensar impactos colaterais e aprimorar o desempenho ambiental. É exigida uma Avaliação Ambiental completa, que normalmente é uma Avaliação de Impacto Ambiental.

Categoria B: um projeto proposto é classificado como sendo da categoria B quando seus possíveis impactos ambientais colaterais sobre populações humanas ou áreas ambientalmente importantes – incluindo pântanos, florestas, campos e outros habitats naturais – são menos prejudiciais do que os dos projetos da categoria A. Esses impactos são específicos de cada local; poucos deles, ou nenhum, são irreversíveis; e, na maioria dos casos, as medidas de solução podem ser mais prontamente elaboradas do que nos projetos da categoria A. O âmbito da Avaliação Ambiental para um projeto da categoria B pode variar de projeto para projeto, mas é mais restrito do que o de uma Avaliação Ambiental da categoria A. Da mesma forma que uma Avaliação Ambiental da categoria A, ela examina os possíveis impactos ambientais negativos e positivos do projeto e recomenda quaisquer medidas necessárias para prevenir, minimizar, solucionar ou compensar impactos negativos e aperfeiçoar o desempenho ambiental.

Categoria C: um projeto proposto é classificado como sendo da categoria C quando é provável que tenha impactos negativos mínimos ou mesmo nenhum impacto. Além da seleção, nenhuma ação de Avaliação Ambiental é necessária para um projeto da categoria C.

6 – Uma comparação entre as declarações de compromisso ambiental de instituições financeiras: Protocolo Verde, PNUMA-FI e Princípios do Equador

Temas	Protocolo Verde	PNUMA-FI	Princípios do Equador
1. Função de controle de efeitos negativos sobre o meio ambiente	"A gestão ambiental requer a adoção de práticas que antecipem e previnam degradações do meio ambiente."(5) "O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente.." (3)	"Subscrevemos a abordagem precaucionária da gestão ambiental centrada na antecipação e prevenção da degradação ambiental." (1) "Esforçar-nos-emos por integrar as questões ambientais nas nossas actividades, práticas de gestão e outras decisões empresariais, em todos os mercados." (3)	"Classificamos o risco de um projeto de acordo com as diretrizes internas que se baseiam nos critérios de seleção ambiental e social da IFC, conforme descrito em documento anexo a estes princípios (Documento I)."(1) "Para todos os projetos das categorias A e B, o solicitante deverá ter concluído uma Avaliação Ambiental, cuja preparação seja consistente com o resultado de nosso processo de classificação e satisfaça nossas questões ambientais e sociais mais importantes identificadas durante o processo de classificação"(2). "No contexto da área de atuação do projeto, conforme for o caso, o relatório de Avaliação Ambiental deverá tratar das seguintes questões:... q) prevenção à poluição e minimização de resíduos, controles de poluição (efluentes líquidos e emissões aéreas) e gerenciamento de resíduos sólidos e químicos(3) q).
2. Promoção de Produtos Verdes e Sustentáveis	"O setor bancário deve privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos... que apresentem características de sustentabilidade."(3)	"Encorajamos o setor dos serviços financeiros a desenvolver produtos e serviços que promovam a salvaguarda ambiental." (8)	

6 – Uma comparação entre as declarações de compromisso ambiental de instituições financeiras: Protocolo Verde, PNUMA-FI e Princípios do Equador

3. Inclusão do risco ambiental nas análises de risco

"Os riscos ambientais devem ser considerados nas análises e nas condições de financiamento". (4)

"Reconhecemos que a identificação e quantificação dos riscos ambientais devem fazer parte do processo normal de avaliação e gestão dos riscos, tanto nas atividades em nível doméstico como internacional. Em relação aos nossos clientes, consideramos que a conformidade com a regulamentação ambiental aplicável e a utilização de práticas ambientalmente seguras são importantes fatores da demonstração de uma gestão empresarial eficiente." (4)

4. Respeito à legislação ambiental

"As leis e regulamentações ambientais devem ser aplicadas e exigidas, cabendo aos bancos participar da sua divulgação." (7)

"Estamos decididos em cumprir a regulamentação ambiental aplicável às nossas atividades e serviços empresariais em nível local, nacional e internacional." (2)

"No contexto da área de atuação do projeto, conforme for o caso, o relatório de Avaliação Ambiental deverá tratar das seguintes questões:... b) exigências de acordo com as leis e regulamentações do país em questão, tratados e acordos internacionais aplicáveis" (3) (b)

5. Participação de clientes na política ambiental

"A participação dos clientes é imprescindível na condução da política ambiental dos bancos". (6)

"Partilharemos a informação disponível com os clientes de modo a permitir-lhes reforçar as suas próprias capacidades para reduzir riscos ambientais e promover o Desenvolvimento Sustentável" II-(2) "Encorajaremos a abertura e diálogo em matéria de questões ambientais com audiências relevantes, incluindo acionistas, empregados, clientes, governo, e público em geral." II-(3)

"No contexto da área de atuação do projeto, conforme for o caso, o relatório de Avaliação Ambiental deverá tratar das seguintes questões:...(n) participação das partes afetadas na elaboração, revisão e implementação do projeto" (3)(n)

6. Capacitação de funcionários em gestão ambiental

"A execução da política ambiental nos bancos requer a criação e treinamento de equipes específicas dentro dos seus quadros." (8)

7. Desempenho ambiental intra-firma

"A eliminação de desperdícios, a eficiência energética e o uso de materiais reciclados são práticas que devem ser estimuladas em todos os níveis operacionais." (9)

"Empenhar-nos-emos na aplicação das melhores práticas de gestão ambiental, incluindo eficiência energética, reciclagem e prevenção dos resíduos na origem. Procuraremos estabelecer relações empresariais com parceiros, fornecedores e entidades subcontratadas que, similamente, adotem elevados padrões ambientais." (5)

6 – Uma comparação entre as declarações de compromisso ambiental de instituições financeiras: Protocolo Verde, PNUMA-FI e Princípios do Equador

8. Estímulo a declarações ambientais em outras IF

"Os princípios aqui assumidos devem constituir compromisso de todas as instituições financeiras" (10)

"Encorajamos as outras instituições financeiras a apoiar a presente Declaração e comprometemo-nos a partilhar com elas as nossas experiências e conhecimentos de forma a difundir as melhores práticas."II-(5)

9. Promoção de auditorias ambientais

"Reconhecemos a necessidade de realizar periodicamente auditorias ambientais internas, e de avaliar as nossas próprias atividades face aos objetivos ambientais." (7)

10. Fomento a atualização permanente em temas ambientais

"Tencionamos atualizar periodicamente os nossos métodos para lhes incorporar os desenvolvimentos relevantes em matéria de gestão ambiental. Encorajamos o setor dos serviços financeiros a realizar investigação neste domínio e em áreas com ele relacionadas."(6)

(Análise desenvolvida por Ruy de Villalobos)

Las Instituciones Financieras y el Medio Ambiente en América Latina¹

Ruy de Villalobos

¹ Informe preparado por Ruy de Villalobos, Consultor Externo de FLACSO-Brasil, para el Estudio de Evaluación del Protocolo Verde (1995-2005).

I. Introducción

La evaluación del desempeño de las instituciones financieras signatarias del Protocolo Verde en el Brasil cobra mayor relevancia si tal desempeño se compara y pondera con lo ocurrido en ámbitos de mayor alcance que el nacional.

En este sentido, los Términos de Referencia del Estudio encomendado a la FLACSO (Sede Brasil) por el Ministerio de Meio Ambiente del Brasil, solicitan una investigación que incorpore información actualizada sobre el desempeño de las instituciones financieras en relación al medio ambiente en América Latina (AL).

Este Informe presenta los resultados de tal investigación. Al respecto, es importante acotar los alcances del trabajo realizado, a saber:

- (i) El trabajo se basa principalmente en información secundaria obtenida de otros trabajos de investigación relacionados con la temática y en la recolección primaria de informaciones públicas difundidas por las instituciones financieras de fomento al desarrollo;
- (ii) El trabajo se concentra en las instituciones financieras (IF) con acciones principalmente nacionales y no se incursiona

en el análisis de esta temática por parte de las instituciones financieras internacionales de la región (p.ej. BID, CAF, BCIE, CDB) sobre las cuales, por cierto, se ha realizado una presentación satisfactoria en un trabajo anterior²;

(iii) La investigación realizada cubre todo el espectro de instituciones financieras (p.ej. públicas y privadas; bancos comerciales y bancos o corporaciones de fomento) aunque se incorporan análisis más detallados sobre las instituciones financieras públicas de fomento al desarrollo las cuales serían el conjunto relevante para realizar comparaciones con las instituciones financieras brasileñas signatarias del Protocolo Verde;

(iv) Finalmente, la investigación elaborada arriba a un conjunto de Conclusiones que brindan un marco comparativo adecuado para evaluar el desempeño de las acciones de las instituciones brasileñas en el marco regional latinoamericano.

El análisis elaborado se ha complementado con referencias al desarrollo comparativo de la legislación ambiental y de los Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) en la región.

En efecto, la evaluación adecuada del rol, alcance e importancia de la acción de las instituciones financieras en relación al medio ambiente requiere de información adecuada sobre el marco normativo y la eficacia operacional de los sistemas públicos de comando y control en los distintos países considerados.

De hecho, la descripción de la interacción entre la evolución de los SGA y el rol asignado a las IF en materia de control de los efectos sobre el medio ambiente permite caracterizar períodos significativos de las políticas ambientales en la región y roles diferenciados para los distintos agentes institucionales. Más aún, la definición de roles proactivos en materia ambiental para las IF se refuerza progresivamente con el reemplazo de sus funciones de control ambiental por parte de los sistemas públicos y el avance en la legislación.

2 Ver Sección I del Relatorio Final de la Avaliação do Protocolo Verde. UFRJ-MMA, 2002.

En consecuencia, este Informe comienza con una breve descripción de los antecedentes pertinentes al rol de las Instituciones Financieras en relación al medio ambiente y su evolución, con el objeto de brindar un marco de referencia funcional. A continuación se incluye una sección que revisa brevemente la evolución de la legislación ambiental y las características de los SGA en América Latina y se extraen conclusiones relevantes sobre la interacción de la evolución de estos sistemas y los distintos roles institucionales de las IF. Luego, el Informe se detiene en el análisis de la situación del “compromiso ambiental” de las IF en América Latina (siguiendo los resultados de una amplia encuesta realizada recientemente), en la comparación de estos resultados con otros relevantes a nivel mundial y en la presentación de resultados sobre el desempeño de IF de fomento al desarrollo en AL y el medio ambiente. Finalmente, se presentan un conjunto de Conclusiones en las cuales se intenta ubicar comparativamente el desempeño de las IF del Brasil en el contexto latinoamericano.

II. Antecedentes:

La evolución del rol de las instituciones financieras en relación al medio ambiente

¿Porqué las instituciones financieras y el medio ambiente?

A pesar de que las IF, en sus “procesos productivos”, no generan directamente impactos significativos sobre el medio ambiente, su papel principal de facilitador de la mayor parte de las inversiones productivas y en infraestructura en la economía, les ha conferido un rol crucial en relación al medio ambiente.

Este rol ha ido evolucionando a través del tiempo y, en rigor, se define en relación a múltiples variables: éstas incluyen tanto a la naturaleza y características diferenciadas de las IF (p.ej. Banca de inversión vs. Banca comercial, Banca pública y privada, Banca

internacional o nacional, etc.) como a los contextos normativos e institucionales (p.ej. existencia o no de legislación ambiental; grados de eficacia de los sistemas de comando y control públicos, etc.) y también al grado de desarrollo de las políticas públicas ambientales (p.ej. objetivos de minimización de daños ambientales; recuperación de daños ambientales; proyectos “verdes”, etc.).

En general, las IF han ido evolucionando desde la inicial incorporación de “funciones de prevención” o de “control de prejuicios sobre el medio ambiente” a roles que incorporan “funciones de recuperación” de ambientes degradados y más recientemente a “funciones pro-activas ambientales” mediante la promoción de “productos verdes”, promoción de “tecnologías limpias”, etc.

Probablemente, un breve repaso de la evolución histórica del grado de involucramiento de las IF en la temática del medio ambiente contribuya a esclarecer estas cuestiones.

El **primer período**, que se extendería desde mediados de la década de 1970 hasta fines de la década de 1980 se caracterizó, a pesar de los acuerdos declaratorios que surgieron de la Conferencia de Estocolmo (1972), por la ausencia de legislación ambiental en casi todos los países de AL (y buena parte del mundo³).

En este período, el rol de las **IF internacionales** fue pionero e importante pues estas IF adoptaron crecientes exigencias ambientales para el financiamiento de proyectos de inversión en sus préstamos a Gobiernos e Instituciones Públicas. En efecto, primero el Banco Mundial y poco después el BID (y otros bancos regionales internacionales) incorporaron a sus políticas criterios de evaluación ambiental.

La incorporación de estas prácticas en las IF internacionales probablemente obedeció al hecho de que al ser sus directorios compuestos por funcionarios de los países signatarios de la Con-

3 Nótese que los EEUU de Norteamérica recién en 1969 promulgaron su National Environmental Policy Act. Canadá, por su parte, promulgó su Canadian Environmental Protection Act, en 1999.

ferencia de Estocolmo, la influencia de estas políticas se reflejó en las prácticas corporativas de estos Bancos⁴.

En el caso de América Latina, la adopción de estas políticas en las IF internacionales tuvo consecuencias en las **IF nacionales**. En efecto, en aquellas IF públicas de fomento, generalmente con líneas de financiamiento otorgadas por las IF internacionales, los efectos fueron positivos pues una creciente cantidad de inversiones pasaron a estar sujetas a análisis de impactos ambientales. Estos criterios se adoptaron tanto para el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura como también al caso de programas de crédito productivo canalizado al sector privado a través de las IF públicas. Cabe destacar que, salvo excepciones, estas políticas (claramente asociadas a la función de control de perjuicios ambientales) solamente se aplicaban al uso de los fondos provenientes de las IF internacionales y no al uso de fondos de origen nacional.

Paradójicamente, otras políticas adoptadas por las IF internacionales hacia fines de la década de los 1980 conspiraron en contra de la adopción de políticas ambientales en las IF nacionales. En efecto, la suspensión de las líneas de crédito sectorial (en particular, crédito agropecuario) por parte del BIRF y del BID a los bancos públicos nacionales interrumpió, en buena medida, la adopción de políticas ambientales en las operaciones de estas IF.

Las IF privadas, nacionales o multinacionales, en este período no asumieron explícitamente ni compromisos ni políticas ambientales, registrándose algunas excepciones en los países industrializados.⁵

En resumen, **este período está caracterizado por el rol protagónico de las IF internacionales y su influencia sobre**

4 La posición de algunos países dominantes en los Bancos, tradicionalmente opuestos a regulaciones ambientales no prevaleció, al menos en lo declaratorio. En lo fáctico, el período también se caracterizó por desempeños contradictorios en los cuales operaciones y políticas fomentadas por los Bancos objetivamente generaron mayores problemas ambientales (p.ej. los programas de ajuste estructural con impactos en la creciente marginalización de poblaciones urbanas y los consecuentes efectos negativos sobre el medio ambiente).

5 Ver el caso del Deutsche Bank (citado en Relatório Final de la Avaliação do Protocolo Verde. UFRJ-MMA, 2002).

numerosas IF nacionales (en general, públicas) para la adopción de criterios ambientales en la aprobación de préstamos para distintos sectores de actividad económica. De hecho, la función de control de perjuicios al medio ambiente estaba casi exclusivamente concentrada en estas instituciones pues el desarrollo de la legislación y, sobre todo, de la eficacia de los sistemas de comando y control público en la región era aún muy incipiente.

Cuadro I: Roles de las IF y medio ambiente según tipos de IF y períodos

Primer Período: (1970-1990) Rol supletorio de Control de Perjuicios sobre el Medio Ambiente

Roles	IF Internacionales	IF de Desarrollo Nacionales	IF Privadas Multinacionales	IF Privadas Nacionales
1. Control de perjuicios sobre medio ambiente	X	x	--	--
2. Recuperación de medio ambiente	X	x	--	--
3. Proyectos Verdes	—	--	--	--

X: adopción del rol en todas las operaciones

x: rol restringido a operaciones financiadas con fondos de IF Internacionales

El **segundo período** (desde inicios de la década de 1990 hasta 2005), se caracterizó por cambios significativos en el contexto normativo internacional y nacional en materia ambiental, el establecimiento y operación de SGA en numerosos países y el involucramiento progresivo de IF privadas (generalmente multinacionales) en materia ambiental.

Este proceso se desenvuelve a partir de 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y

Desarrollo de Río de Janeiro, en la cual se elabora la Agenda 21. La Agenda 21 incorpora inequívocamente la noción de desarrollo sustentable y recomienda políticas y acciones destinadas explícitamente a conciliar el desarrollo económico con la conservación, preservación y recuperación del medio ambiente.

En relación al financiamiento, la Agenda 21 incorpora en su Artículo 33, los siguientes mandatos a los países miembros de la Conferencia:

- a)** Identificar medios y caminos para la obtención de recursos de financiamiento, nuevos y adicionales, a ser destinados especialmente a los países en desarrollo, para programas de desarrollo, sólidos desde el punto de vista ambiental, y para proyectos coincidentes con los objetivos nacionales de desarrollo, para operacionalizar y monitorear el uso de esos nuevos recursos, especialmente en países en desarrollo, y proveer datos para capacitar a la comunidad internacional y desarrollar acciones futuras;
- b)** Identificar medios y formas para la obtención de recursos financieros adicionales destinados a la solución de la mayor parte de los problemas ambientales globales y auxiliar en especial a los países en desarrollo, para los cuales la implementación de esas medidas impondrá costos de implementación elevados, sobre todo debido a la carencia de recursos financieros y de capacitación técnica en general, verificada en estos países;
- c)** Considerar varios mecanismos de financiamiento, inclusive voluntarios, examinando también la posibilidad de crear un fondo financiero internacional y otros mecanismos innovadores para fomentar la transferencia de tecnologías amigables desde el punto de vista ambiental para los países en desarrollo;
- d)** Cuantificar las necesidades financieras para la implementación exitosa de las decisiones y recomendaciones de la Conferencia, identificar posibles fuentes de recursos, incluyendo innovaciones.

Estos elementos proveyeron, por primera vez, un marco declaratorio explícito para vincular los objetivos relacionados con el medio ambiente con las actividades financieras en general y la acción de las IF en particular. Cabe notar que, en rigor, los mismos solamente suponían funciones “incipientes” de promoción de “proyectos verdes” mientras que el acento estaba más puesto en las funciones de “control de perjuicios al medio ambiente” y de “recuperación del medio ambiente”.

A nivel de las **IF internacionales**, el período se caracterizó por la consolidación de sus políticas ambientales incluyendo la conformación de departamentos u otras unidades operativas ambientales, la elaboración de criterios y manuales explícitos de evaluación de impacto ambiental, la aplicación de normas relacionadas en las operaciones de préstamo (incluyendo prohibiciones de financiamiento y/o restricciones de financiamiento a actividades perjudiciales al medio ambiente) y la aparición progresiva de operaciones proactivas para el mejoramiento del medio ambiente (p.ej. inicio de “carteras verdes”).

A nivel de las **IF nacionales** se debe señalar que es en estos años que en el Brasil se aprueba el Protocolo Verde (1995), el cual es un instrumento declaratorio pionero y único a nivel de América Latina pues no se registra ninguna iniciativa similar en ningún país de la región.

En otros países de AL, se incorporaron en los bancos públicos de fomento, políticas ambientales, aunque con alcances muy restringidos (ver más adelante para mayores detalles).

Durante la década de 1990, además de un contexto normativo y declaratorio internacional mucho más explícito y mandatorio para el tema del Medio Ambiente, se asiste a la incorporación de legislación ambiental en casi todos los países. En el caso de América Latina, varias reformas constitucionales incorporan la temática ambiental y además se promulgan numerosas leyes en esta materia (ver más adelante para mayores detalles).

La **Banca Privada**, por su parte, se involucra cada vez más en la temática del medio ambiente. El antecedente más importante es la Declaración de los Bancos para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, realizada en Nueva York, en 1992, por 30 bancos comerciales de 23 países diferentes. Esta iniciativa fue promovida por el PNUMA, a través de la Iniciativa del Financiamiento del Medio Ambiente para reunir a una amplia variedad de instituciones financieras en un diálogo constructivo acerca del nexo entre desarrollo económico, protección ambiental y desarrollo sostenible. La declaración fue actualizada en 1997 (ver Anexo correspondiente) a fin de incorporar un rango más amplio de IF y actualmente está fusionada a una iniciativa similar que engloba a las principales compañías de seguros internacionales. A la fecha, esta iniciativa declara tener más de 200 IF signatarias (aunque en la lista publicada aparecen 146) de todas las regiones del mundo. En el caso de AL, se identifica a 4 Instituciones Financieras. Cabe señalar que una de ellas es una IF internacional (la CAF) y las otras tres son bancos públicos: uno es de México y los otros dos son brasileños. Uno de los bancos brasileños es también signatario del Protocolo Verde.

Recientemente (Junio 2005), el accionar de la CFI (perteneciente al Grupo del Banco Mundial) ha conducido a la redacción de los Principios del Ecuador (ver Anexo correspondiente), a los cuales se convoca a adherirse a los bancos privados que sean sujetos de crédito de la CFI. A la fecha, son 33 las IF que han adherido a estos Principios los cuales pueden ser clasificados como “salvaguardias” o criterios de evaluación destinados a cumplir con la función de control de perjuicios sobre el medio ambiente, para proyectos u operaciones superiores al equivalente a US\$ 50 millones.

De AL solamente bancos del Brasil (6) han adherido a los Principios del Ecuador y uno de éstos es también signatario del Protocolo Verde. Cabe señalar que 18 bancos signatarios de los Principios del Ecuador (un 55% del total) son también miembros de la Iniciativa del PNUMA-FI.

En el Anexo correspondiente, puede apreciarse la comparación entre los principios incluidos en el Protocolo Verde y aquellos incluidos en la Declaración de PNUMA-FI y los Principios de Ecuador: la conclusión es que, a nivel de declaraciones, el Protocolo Verde cumple con todos los requisitos incluidos en los otros instrumentos de alcance mundial.

Más allá del nivel de las “declaraciones”, la vigencia de legislación, sistemas de control y una creciente jurisprudencia ambiental que lleva a hacer compartir los costos derivados de daños ambientales también a los financiadores, es un elemento principal que ha obligado a las IF privadas en muchos países desarrollados a incorporar análisis rigurosos de riesgos ambientales en sus operaciones.

En AL, estos procesos son aún muy incipientes pero ya se observa (ver más adelante) la aparición de conductas institucionales en las cuales se incorpora el análisis de riesgos ambientales.

Cuadro II: Roles de las IF y medio ambiente según tipos de IF y períodos

Segundo Período: (1990-2005). Las IF en el marco de Legislación ambiental en desarrollo

Roles	IF Internacionales	IF de Desarrollo Nacionales	IF Privadas Multinacionales	IF Privadas Nacionales
1. Control de perjuicios sobre medio ambiente	X	X	X	x*
2. Recuperación de medio ambiente	X	X	*	--
3. Proyectos Verdes	X	x*	*	x

X: adopción del rol en todas las operaciones

x: rol restringido a operaciones financiadas con fondos de IF Internacionales

*: rol incipiente con mayor o menor énfasis según el grado de desarrollo y vigencia de la legislación nacional ambiental.

En breve, este período está caracterizado por el desarrollo, aprobación y puesta en vigor de Legislación Ambiental en todos los países de la región y, por ende, en la sujeción de las IF a contextos normativos y legales definidos. En este sentido, la “función de control de perjuicios al medio ambiente” previamente atribuida a las IF en carácter supletorio, pierde importancia ante la transferencia de estas responsabilidades a los órganos de control públicos establecidos por la legislación. La importancia de esta función, en cada país, está inversamente relacionada con la calidad y eficacia de las instituciones públicas de control ambiental. Cobran mayor importancia los roles y funciones de las IF en materia de “acciones pro-activas para el medio ambiente”, aunque estas dependen, en general de la importancia y calidad de las políticas públicas ambientales en cada país. A nivel declarativo se registra un creciente número (aunque aún no significativo) de adhesiones de IF privadas a mayor compromiso ambiental.

El compromiso ambiental de las IF en la actualidad

• 143 •

¿Cuáles son las razones para que una IF asuma un mayor “compromiso ambiental” en la actualidad? Los diferentes tipos de IF considerados tienen distintas motivaciones y respuestas.

Para las **IF internacionales**, las motivaciones son mandatorias: al ser organismos públicos dirigidos por funcionarios estatales sus políticas deben ser consistentes con los compromisos asumidos por los estados miembros de las **NNUU** y, en particular, con las adhesiones a las Conferencias y Declaraciones correspondientes. Los roles de las IF internacionales en materia ambiental han ido evolucionando en forma paralela al desarrollo de las posiciones y políticas oficiales en materia ambiental. Por cierto, los sistemas internos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y operaciones concretas de estas IF “van más allá” de los sistemas de control a nivel nacional (incluyendo a veces, situaciones conflictivas)¹.

¹ Vease la actual controversia entre el financiamiento concedido por la CFI a un proyecto de producción de pulpa para papel en el Uruguay cuyo Estudio de Impacto Ambiental está sujeto a fuertes discusiones por parte de analistas nacionales y a la oposición de poblaciones ribereñas de la provincia de Entre Ríos en Argentina.

Para las **IF nacionales públicas** en AL, el involucramiento en materia ambiental estaría principalmente causado por razones legales y políticas. Si existen marcos legales y políticas ambientales públicas, estas IF deben respetarlas (al menos en teoría). Esta presunción no se cumple a cabalidad pues el grado de eficacia y desarrollo de los sistemas de control en varios países es todavía inadecuado y la aprobación de licencias o permisos ambientales es, en el mejor de los casos, condición necesaria pero no suficiente para garantizar un adecuado control de los perjuicios al medio ambiente. Cabe destacar que la no sujeción estricta a controles de orden ambiental por parte de las IF privadas ha sido considerada por varias IF públicas como un factor de “competencia desleal” pues los eventuales prestatarios prefieren abandonar sus solicitudes de crédito en las IF públicas y dirigir las a IF privadas con menores requerimientos y condiciones de tipo ambiental.

Para las **IF privadas** (multinacionales o nacionales) la existencia y vigencia de legislación es el principal motivo para la incorporación del tema ambiental².

En los países desarrollados, la vigencia de leyes y sistemas de control las obliga a enmarcarse claramente en esta normativa y la incorporación de salvaguardas y criterios se hace en el marco de las políticas de minimización de riesgos financieros. Para las IF multinacionales, existe además la motivación de “imagen” y la de exploración de nuevas oportunidades de mercado que surgen de la adopción de tecnologías limpias y/o amigables con el medio ambiente. En varios países de Europa, por ejemplo, las declaraciones corporativas de IF de gran dimensión apuntan a “ir más allá” de la legislación y normativas para desarrollar acciones positivas en relación al medio ambiente.

En los países en desarrollo, y en AL en particular, la legislación y los sistemas de control son más débiles y, aunque

² En general, para cualquier IF, la existencia de regulaciones ambientales “disminuye el tamaño de su mercado” al reducir el número de solicitantes de crédito elegibles. Esta circunstancia estructural puede ser contrarrestada con un mayor grado de “compromiso ambiental” aunque con límites. La vigencia de la Ley es, fundamentalmente, el único factor contrarrestante efectivo a la tendencia principal.

tomados en cuenta para minimizar riesgos financieros y de imagen, no son tan determinantes como en el caso anterior. Por cierto, en el caso de la función de control de daños ambientales, la dependencia de créditos originados en la IFC u otras IF internacionales es un factor adicional para adherirse a este tipo de criterios y prácticas.

En resumen, la breve revisión de la evolución del rol de las IF en materia ambiental muestra desempeños y roles diferentes según la naturaleza de las IF, su interacción con el contexto normativo y de controles públicos y su grado de dependencia de recursos externos. Claramente, sin embargo, y de la misma forma en que se debe evaluar el proceso de aprobación de sistemas legales en comparación con la efectiva vigencia de los sistemas de comando y control sobre el medio ambiente, es necesario diferenciar entre el nivel de las “declaraciones” y el nivel de la “efectividad” de los distintos tipos de acciones vinculadas al medio ambiente por parte de las IFs.

Hacia un “modelo de IF con compromiso ambiental”

•145•

Podría afirmarse que ya se está en un **tercer período** caracterizado por acciones de las IF que **“van más allá de la Ley”** en materia ambiental, dado el grado de desarrollo de la Legislación y los sistemas de control ambiental en los países de la región.

En rigor, desde una perspectiva general (y actual), las Instituciones Financieras (IF) deberían ser consideradas como todo otro agente económico sujeto a la legislación ambiental y, por ende, la incorporación a sus operaciones y prácticas de criterios de acción ambiental debería ser la resultante necesaria del cumplimiento de la ley. Si a estas funciones se le agregase una mayor sensibilidad a los objetivos de las políticas ambientales (globales y/o nacionales), las IF deberían, también, incorporar acciones “pro-activas” en materia ambiental tales como fomentar el financiamiento de “proyectos verdes” y conformar “carteras verdes” dinámicas y en crecimiento, promover la adopción de tecnologías “amigables con el medio ambiente”, etc.

Así, partiendo de este marco de referencia, es posible elencar una serie de funciones que corresponderían a un “modelo de IF con compromiso ambiental”³. Este modelo sirve para introducir algunas definiciones que se utilizan en el resto del Informe.

Las principales funciones serían:

a) Función de control de perjuicios ambientales: En todas las operaciones de crédito (principalmente en las de inversión), la IF no debe financiar proyectos de cualquier sector de actividad con impactos negativos sobre el medio ambiente o solamente financiar proyectos con estos efectos si se incluyen medidas que minimicen los perjuicios a niveles aceptables;

A esta función corresponde la adopción de criterios y políticas institucionales para la Evaluación de Impactos Ambientales en todas las operaciones de la IF. La clasificación de los proyectos según los riesgos ambientales y los requisitos exigidos para cada tipo de proyectos forman parte de esta función. En los casos en que existen sistemas de evaluación de impacto ambiental públicos (SEIAs), el control del cumplimiento de la legislación y normativas correspondientes es parte de esta función de las IF aunque no necesariamente la misma se debe circunscribir a la revisión de certificados emitidos por las autoridades de aplicación correspondientes. El grado de desarrollo de los Departamentos Ambientales de las IF condicionará la eficacia y excelencia de esta función de control.

b) Función de recuperación del medio ambiente: En contextos concretos de degradación ambiental (p.ej. “pasivos ambientales” heredados del pasado), la IF debe asignar prioridades al financiamiento de proyectos para recuperar el medio ambiente o morigerar los efectos negativos sobre el mismo;

3 Explícitamente no se elencan otras funciones que se incluyen normalmente en el concepto de “desarrollo sustentable” (p.ej. trabajo decente, sustentabilidad social, etc.) con el fin de identificar claramente aquellas características que exclusivamente se relacionan en forma directa con el medio ambiente.

En un caso “ideal”, la aprobación y puesta en vigencia de legislación ambiental genera la necesidad de que industrias y actividades productivas en general que no cumplan con las normativas públicas deban encarar inversiones y acciones correctivas. En estos casos, la función de recuperación del medio ambiente originará líneas de crédito y acciones focalizadas de las IF para financiar las inversiones y operaciones correspondientes. Esta función es dinámica y cambiante: en efecto, a medida que se incrementa el conocimiento sobre los procesos nocivos para el medio ambiente van aumentando también los requisitos de reconversión de procesos productivos y los tipos de operaciones necesarios para corregir estos efectos negativos.

c) Función de promoción de “proyectos verdes”: Con la vigencia y urgencia de los actuales objetivos ambientales a nivel global y nacional, la IF debe promover el financiamiento de proyectos destinados a construir un medio ambiente más sustentable. La construcción de “carteras verdes” crecientes y dinámicas reflejaría el cabal cumplimiento de esta función que, claramente, corresponde al ámbito de acciones que van “más allá de la Ley” en materia ambiental.

El fomento al uso de tecnologías de “producción limpia”, los proyectos de lucha contra la desertificación, los proyectos de captación de carbono, los proyectos de producción orgánica, etc. Son todos ejemplos de la construcción de “carteras verdes”. Este tipo de proyectos se caracteriza no solamente por evitar o controlar daños al medio ambiente sino que genera actividades con contribuciones netas positivas sobre el medio ambiente local y global.

Este “modelo ideal” de IF involucrada con el Medio Ambiente está lejos de haberse alcanzado. Salvo excepciones, la mayoría de las IF en América Latina (ver Sección III) cumplen muy parcialmente con estas funciones.

III. El contexto normativo e institucional en América Latina

Una breve revisión comparativa del contexto normativo e institucional en materia de Medio Ambiente en América Latina, es condición necesaria para poder ponderar adecuadamente la situación actual en términos del “compromiso ambiental” de las IF en la región.

Esta sección, en primer lugar, revisa sucintamente la situación en materia de legislación ambiental en los países de la región. Esta tarea se circunscribe a la recolección de datos sobre legislación general en materia ambiental y no implica una investigación del contenido de la legislación comparada.⁴ Sin embargo, la existencia de normas es sólo la condición necesaria y no es garantía de su cumplimiento eficaz ni de sistemas adecuados de control ambiental.

Por esa razón, la sección también incursiona en investigaciones realizadas sobre el estado de los SGAs y SEIA de la región.

El rol de las IF en diferentes contextos normativos e institucionales varía consecuentemente. Empero, es posible adelantar que el grado de involucramiento en materias ambientales por parte de las IF está positivamente correlacionado con el grado de desarrollo normativo e institucional ambiental.

El desarrollo de la legislación ambiental en América Latina

La legislación ambiental en AL se caracterizaba, hasta hace pocos lustros, por una gran cantidad de leyes y normas dispersas que generaban duplicidades, conflictos de competencias y problemas de incumplimiento. Esta situación, que era común a todos los países, ha experimentado avances importantes mediante la formulación de “leyes ambientales marco”, las cuales han permitido ordenar, racionalizar y priorizar los principales aspectos de las políticas ambientales nacionales.

4 Trabajo que debería ser encarado oportunamente, con tiempo y recursos adecuados, dado el desarrollo normativo alcanzado.

En este sentido, hace quince años solamente cinco países tenían legislación ambiental-marco en América Latina (ver Cuadro III). La gran mayoría de los países aprobó leyes ambientales durante la década de los 1990 y, en general, después de la Conferencia de Río de Janeiro (1992).

Así, en todos los países que realizaron reformas constitucionales se incluyeron aspectos relacionados con el medio ambiente en las Cartas Magnas reformadas.

En los países federales, se registró también un proceso de aprobación de legislación ambiental a nivel de estados o provincias y en uno de ellos (Argentina) todavía no existe legislación a nivel nacional (federal) pero sí existe legislación en casi todas las provincias.

Actualmente, todos los países de la región (con la excepción de Haití) tienen leyes-marco y regulaciones ambientales. Sin embargo, los alcances y contenidos de las normativas nacionales presentan diferencias importantes.

Cuadro III

Leyes Ambientales en América Latina – Fechas de Aprobación

País	Antes de 1989	Antes de 1999	Después de 2000
Argentina			X
Bolivia		X	
Brasil	X		
Colombia	X		
Costa rica		X	
Cuba		X	
Chile		X	
Ecuador		X	
El Salvador		X	
Guatemala	X		
Haiti	(x)		

Honduras		X	
Mejico	X		
Nicaragua		X	
Panama		X	
Paraguay			
Peru		X	
Republica Dominicana			X
Uruguay			X
Venezuela	X		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Foro Interamericano de Desarrollo Ambiental (x) Incorporación en Constitución de 1974.

Cabe destacar que en varios de los países existen también reglamentos que demandan que se informe a las comunidades y al público de cualquier nuevo proyecto de desarrollo en marcha, lo cual le permite a la población expresar sus opiniones y a menudo influenciar las decisiones finales.

Con relación a la normativa encaminada a “prevenir daños al medio ambiente” puede decirse que la mayor parte de los países analizados cuenta con documentos legales que señalan las etapas y procedimientos que deben cumplirse en el marco de la evaluación ambiental de proyectos, respondiendo de manera aceptable a un proceso clásico de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) aunque con diferencias y dificultades en cuanto a la descripción y consideración de etapas o requisitos. Se dispone, por lo tanto, de un marco normativo mínimo y de una institucionalidad básica que permite desplegar la EIA en los países (CEDE, 2001).

Un análisis de la legislación comparada ambiental en AL excede los alcances del presente trabajo. Sin embargo, tal tarea produciría información sumamente relevante para el análisis de los diferentes desempeños de las IF entre los países de la región.

Cuadro IV. Lista de leyes marco ambientales en América Latina

Argentina	"Ley General del Ambiente" Ley Nº 25.675 Promulgada parcialmente 2002.
Bolivia	Ley 1333 General del Medio Ambiente promulgada el 27 de abril de 1992 y publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia el 15 de junio 1992 y su Reglamentación.
Brasil	Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981: Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Chile	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente Ley Nº 19.300 publicada en el Diario Oficial del 9 de marzo de 1994.
Colombia	Ley General Ambiental de Colombia Ley 99 de 1993. Diario Oficial Nº 41.146, del 22 de diciembre de 1993 . Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Decreto 28 11 del 18 de diciembre de 1974.
Costa Rica	Ley Orgánica del Ambiente Nº 7554, 4 de octubre de 1995.
Cuba	Ley Nº 81 del Medio Ambiente publicada el 11 de junio de 1997.
República Dominicana	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (64-00) promulgada el 18 de agosto del año 2000.
Ecuador	Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria. Decreto Presidencial Nº 3516, 31 de marzo de 2003, Edición Especial Nº 2 del Registro Oficial.
El Salvador	Ley de Medio Ambiente. Decreto Nº 233, Diario Oficial de la República de El Salvador, América Central Tomo 339, Nº 79, San Salvador, Lunes 4 de mayo de 1998.
Guatemala	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, 5 de diciembre de 1986.
Haití	Constitución de 1987, Título IX.
Honduras	Ley General del Ambiente, Decreto Nº 104-93.
México	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.
Nicaragua	Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1996.
Panamá	Ley 41 del 1º de julio de 1998, General de Ambient de la República.

Paraguay

Ley N° 816, que adopta medidas de defensa de los recursos naturales (1996). Ley 1095 que amplía la Ley N° 816.

Perú

Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo N° 613 del 8 de agosto de 1990.

Uruguay

Ley General de Protección Ambiental N° 17.283.
Publicada D.O. 12 dic/2 000 - N° 25663.

Venezuela

Ley Orgánica del Ambiente publicada en la Gaceta Oficial N° 31.004 del 16 de junio de 1976.

Fuente: FIDA – Foro Interamericano de Derecho ambiental.

La legislación ambiental en el MERCOSUR (incluido Chile)

A principios de 2002, en el marco de la preparación del “Diálogo Regional de Medio Ambiente” del BID, se elaboró un Informe sobre el estado de la legislación ambiental en los países del MERCOSUR, incluyendo a Chile¹ en el marco de un análisis sobre el estado de la gestión ambiental en la subregión. En este Informe se destaca que:

“La legislación se caracterizaba, hasta hace pocos años, por una gran cantidad de legislación dispersa generando duplicidades, conflictos de competencias y problemas de incumplimiento. Esta situación, que era común a todos los países del Cono Sur, ha experimentado avances importantes en la formulación de leyes ambientales marco, que han permitido ordenar, racionalizar y priorizar los principales aspectos de las políticas ambientales nacionales.

En este contexto, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay cuentan con legislaciones ambientales marco, destacando la antigüedad y trayectoria de Brasil y los recientes logros en Paraguay y Uruguay. Argentina es el único país del Cono Sur que aún no cuenta con una legislación ambiental marco, aunque sí se han desarrollado legislaciones a nivel de las provincias.”

¹ Informe preparado por: Rafael Aserjo (Jefe de Proyecto), Guillermo Espinoza y Fernando Valenzuela (Investigadores Principales), Jorge Jure (Investigador Asistente). Enero, 2002.

Cuadro V. MERCOSUR: leyes marco ambientales

País	Legislación Marco	Año de Promulgación
Argentina	Ley Nacinal de Presupuestos Mínimos Ambientales	En discusión en la Legislatura Nacional
Brasil	Ley sobre Política Nacional del Medio Ambiente (Ley Nº 6.938)	1981
Chile	Ley sobre Generales del Medio Ambiente (Ley Nº 19.300)	1994
Paraguay	Ley de creación del Sistema Nacional Ambiental (Ley Nº 1.561)	2000
Uruguay	Ley General de Protección del Ambiente (Ley Nº 17.283)	2000

Fuente: Elaboración propia

(a) Corresponde a la leyes marco o generales que regulen los sistemas nacionales de gestión ambiental; no se consideran los niveles de gestión inferiores tales como estados, provincias, regiones, departamentos, etc., ni legislación sectorial o específica.

Fuente: Rafael Asenjo et al.

La legislación ambiental nacional habría generado, según este Estudio, los siguientes efectos principales:

- “En los casos de Chile y Brasil, la legislación ambiental marco ha permitido lograr avances importantes en el despliegue de los sistemas nacionales de gestión ambiental, lo que ha favorecido, entre otros aspectos, un desarrollo institucional y la generación de instrumentos de gestión ambiental consistentes con las políticas nacionales.
- En los casos de Paraguay y Uruguay, la reciente promulgación de la legislación ambiental marco ha permitido iniciar en forma tardía respecto de otros países, el ordenamiento de los esfuerzos anteriores que se han dado en materia de institucionalidad e instrumentos de gestión. El escaso tiempo de operación de la legislación marco no permite todavía contar con una visión sobre sus efectos, más aún considerando que todavía se están realizando ajustes a sus alcances y proyecciones.
- En el caso de Argentina, dada la falta de promulgación de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos Ambientales, se

mantiene la atención en lo que están haciendo las provincias en la materia sin perjuicio de avances en el ámbito de legislación ambiental sectorial.”

En el caso del Brasil, se enfatiza que los principales logros y fortalezas son:

- “Las leyes, reglamentos y resoluciones sobre el medio ambiente se encuentran en un estado avanzado, posibilitando – con su total observancia – la protección de los recursos ambientales.
- La competencia para legislar sobre bosques, caza, pesca, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la contaminación, deja de ser privativa de la Unión Federal cuando los Estados y el Distrito Federal legislan concurrentemente en materia ambiental. Este principio constitucional es importante en la medida en que permite mayor autonomía de los organismos estatales y fortalece la implementación descentralizada de la política ambiental.
- La competencia adquirida por los Estados para legislar concurrentemente con la Unión Federal, permite la movilización de los poderes legislativos estatales para la elaboración de leyes propias dirigidas al ajuste de las normas generales del Gobierno Federal a las particularidades de los Estados y sus municipios.
- La Ley que estableció la Política Nacional de Recursos Hídricos y creó el Sistema Nacional de Gerenciamiento de los Recursos Hídricos promueve una radical descentralización de la gestión hacia la esfera local (cuencas hidrográficas). La Ley autoriza delegar a las Agencias del Agua a cobrar por la misma, aunque mantiene en el poder público el otorgamiento de los derechos de uso.
- La Ley de Crímenes Ambientales representa un importante avance. Entre sus principales regulaciones se encuentra la responsabilidad penal de la persona jurídica y/o del sector público (desde la dirección hasta sus técnicos) que contribuyan al ocultamiento, facilitación u omisión de los crímenes ambientales.”

La diferente antigüedad de la legislación y las diferentes condiciones de orden político-económico e institucional son la causa de distintos niveles de eficacia en los sistemas de control y comando ambiental en los distintos países de la región.

*En todos los países involucrados, se coincide en que los principales problemas radican en hacer que se cumplan estas leyes. A menudo, las **instituciones** a cargo de implementar la legislación, no pueden cumplir sus responsabilidades. En otras palabras, los Sistemas de Gestión Ambiental presentan muchos mayores déficits que los marcos normativos actuales.*

La Evaluación de impacto ambiental en países de América Latina y el Caribe: una revisión regional

La situación de los Sistemas de Gestión Ambiental en América Latina no ha sido estudiada en forma global y comparativa recientemente. El antecedente más próximo es la Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en América Latina, elaborado por el Centro de Estudios del Desarrollo (Chile) con financiamiento del BID, en 2001.

En este trabajo se realizaron 26 estudios correspondientes a otros tantos países de América Latina aplicando una metodología uniforme (MIREIA).

En efecto, la EIA está estrechamente vinculada con la tramitación y eventual concesión de licencias o permisos ambientales derivados de la aplicación de las legislaciones ambientales vigentes.

Se trata del instrumento más importante de prevención de riesgos ambientales y, por ende, está directamente vinculado a la “función de control de perjuicios sobre el medio ambiente” asignada especialmente a las IF en períodos anteriores a la vigencia de legislación ambiental y SGA en la región de AL.

Así, la licencia o permiso generalmente incluye las obligaciones para prevenir, mitigar, corregir y manejar los efectos ambientales que

se generen con la obra o actividad autorizada. Antes del otorgamiento de una licencia ambiental, el inversor debe presentar una evaluación de impacto ambiental (EIA), en la cual proporciona a la autoridad la información sobre los aspectos bióticos, abióticos, socioeconómicos, culturales, etc., que puedan resultar deteriorados por el proyecto o actividad que se va a ejecutar y la evaluación de los impactos ambientales que eventualmente se produzcan.

El estudio debe presentar adicionalmente el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental del proyecto o actividad.

El estudio citado concluye con la identificación de un conjunto de fortalezas y debilidades de los sistemas de EIA de la región. Entre las principales fortalezas de los SEIA se señalan: (a) la creciente aceptación pública adquirida por las EIA; (b) la enorme y variada experiencia acumulada; (c) la incorporación gradual de enfoques multidisciplinarios; (d) la existencia de marcos de institucionalidad básica que permiten desplegar la EIA en los países; (e) el desarrollo de diversas capacidades como se expresa en las guías para elaborar EIA y (f) informaciones de impactos y medidas de mitigación y compensación.

Entre las principales debilidades están: (a) el estudio ambiental entra tarde en el ciclo de elaboración de proyectos y no alcanza los propósitos de prevención; (b) se evalúa el final de la cadena sin posibilidad de influir en las decisiones de mayor peso como se manifiesta en la ausencia de evaluaciones ambientales de políticas, planes y programas; (c) insuficiente participación comunitaria y ciudadana en las diversas fases del proceso; (d) faltan niveles adecuados de descentralización administrativa para aplicar las EIA; (e) existe una sobrecarga de trabajo para los responsables de los sistemas EIA, lo que dificulta su efectividad; (f) hay una falta de incorporación clara y precisa de mecanismos efectivos para la mitigación, compensación o restauración de impactos; (g) existe un insuficiente desarrollo de los planes de seguimiento, debidamente explicitado con presupuestos, cronogramas y responsabilidades. (CED, 2000).

Cuadro VI. Evaluaciones de impacto ambiental en América Latina. Período de aplicación

Países	Periodo de Tiempo (Años)																				
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina																					
Bahamas (1)																					
Barbados																					
Belice																					
Bolivia																					
Brasil																					
Colombia (2)																					
Costa Rica																					
Chile (3)																					
Ecuador																					
El Salvador																					
Guatemala																					
Guyana																					
Haiti (4)																					
Honduras																					
Jamaica																					
México																					
Nicaragua																					
Panamá																					
Paraguay																					
Perú																					
República Dominicana (5)																					
Suriname (1)																					
Trinidad y Tobago (6)																					
Uruguay																					
Venezuela																					

(1) No cuentan con Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental o registro de información.

(2) Se exigen evaluaciones ambientales desde 1974.

(3) El período 1992-1997 corresponde a la presentación de evaluaciones ambientales de manera voluntaria.

A partir de 1997 se exige obligatoriamente la realización de estudios de impacto ambiental.

(4) Cuenta con una Guía sobre Directivas para la EIA (2000), pero no se dispone de información sobre estudios presentados.

(5) Solo en agosto de 2000 se aprobó la Ley de Medio Ambiente.

(6) La información analizada corresponde al período 1989-2000. Sin embargo, se considera la existencia de un sistema de EIA vinculado a la Town and Country Planning Act (1960-1969), el cual se encuentra en análisis a partir de la Environmental Management Act (1995-2000) y la National Environmental Policy (1998).

/// Indica período en el cual se exige EIA en los países.

Indica período considerado para el análisis de información.

Fuente: Extraído de CED-Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en América Latina – 2001

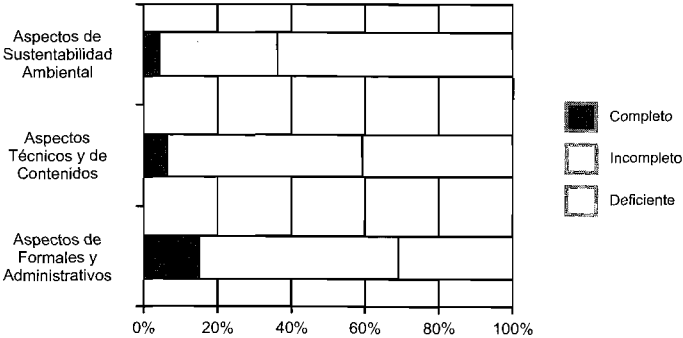
Cabe señalar que la aplicación de este instrumento está asociada generalmente con el mejoramiento de la gestión ambiental

de las grandes obras de infraestructura y en los sectores industriales y minero. En contraposición, los intentos de aplicar este instrumento en la gestión ambiental de las actividades de pequeño tamaño (Ej. la pequeña industria) no han dado resultados significativos.

Es importante destacar que el desarrollo de los SEIA está altamente correlacionado con la evolución de la legislación y su aplicación en los países de la región. En el Cuadro correspondiente puede observarse que, en general, los períodos de aplicación de EIA coinciden con los períodos de vigencia de la legislación ambiental (aunque en el caso de Venezuela se registra un retraso considerable).

En el estudio citado, al analizar los resultados obtenidos de la revisión de una muestra de 200 estudios de impacto ambiental, se evidencia que existe un sesgo hacia los aspectos formales y administrativos en detrimento de los aspectos de contenido.

Gráfico I: Clasificación global de los aspectos en 200 EIA



Fuente: Extraído de CED-Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en América Latina- 2001

En resumen, el estudio elaborado por el CED muestra una situación regional en la cual los sistemas de control de perjuicios ambientales (a través de las EIA) a pesar de estar ampliamente difundidos en la región de AL (en consonancia con la difusión de legislación en la materia), presentan una serie importante de debilidades.

Esta constatación renueva, por un lado, la necesidad de complementar los esfuerzos de prevención en materia de “perjuicios al medio ambiente” a través del rol de las IF (así como de la progresiva participación de la sociedad civil) y, por otra parte, alerta a las IF frente a la limitada calidad y eficacia de los “permisos y licencias ambientales” que, en muchos casos, son adoptadas por las IF como “garantía” de no existencia de “riesgos ambientales”.

Resultados del MIREIA en Brasil¹

El Brasil, por su parte, fue objeto de un Estudio específico el cual muestra, en general, que a pesar de detectarse un conjunto de falencias, la situación del país, en términos comparativos es significativamente mejor que la de la región en su conjunto. Así, se concluye que:

El proceso de evaluación ambiental se caracteriza, en el Brasil, por el fuerte soporte legal compuesto por una Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA) explícita, apoyada en principios constitucionales, leyes, reglamentos y requisitos que reconoce la evaluación y el licenciamiento ambiental como instrumentos claves de ejecución de política. El soporte legal disponible propicia el respaldo suficiente para una actuación efectiva de los órganos ambientales tanto a nivel federal como a nivel de los estados. Las posibles dificultades encontradas en el proceso de evaluación ambiental no pueden ser imputadas a la falta de legislación.

Todavía, existen conflictos entre la Unión, Estados y Municipidades, referentes a la *competencia en materia de evaluación y licenciamiento ambiental*. **La ley que rige la PNMA, Ley Federal n. 6938, distribuyó entre los Estados y la Unión esa atribución. Incluso, define que el IBAMA actuará con carácter supletorio, y solamente en determinados proyectos. La Resolución CONAMA 237/97, mantiene el carácter supletorio de la actuación del IBAMA y amplía la definición**

1 Sección basada en el Informe de Tonelli, Tania: MIREIA-Brasil, 2000. CED-BID.

de los proyectos en que el órgano federal debe actuar. El Ministerio Público Federal tiene determinado que el IBAMA asuma el licenciamiento de emprendimientos que, en algunos casos, habían ingresado en el proceso por los órganos estatales. Esa situación viene generando algunos problemas entre el IBAMA y los órganos estatales que se sienten usurpados en sus atribuciones. Además de crear una incertidumbre para el proponente que no sabe a quien dirigirse para la obtención de las licencias.

En relación a las municipalidades, éstas, por derecho otorgado por la Constitución Federal y por la Resolución CONAMA 237/97, tienen poder de legislar y ejecutar la evaluación y licenciamiento ambiental de proyectos y actividades de impacto ambiental local. Todavía, las municipalidades, con raras excepciones, aun no poseen instrumentos legislativos que les permitan ejercer la función de evaluar y licenciar proyectos.

•160• Sobre el carácter preventivo de la evaluación ambiental de proyectos, la conclusión es que el análisis preventivo de los proyectos debería ser prioritario para la gestión ambiental, pues es el análisis previo de la viabilidad ambiental de un emprendimiento el que permite corregir los rumbos del proyecto, evitándose el compromiso de los recursos naturales. Entre tanto, se reconoce que en el país, el trabajo no es prioritario. En general, se actúa en la corrección del daño.

En cuanto a la compatibilización entre las políticas sectoriales y la política ambiental, se concluyó que las primeras, en general, son las que determinan los caminos del desarrollo. A la política ambiental le compete buscar administrar los daños causados al medio ambiente por el proceso de crecimiento económico. Los mecanismos de articulación interinstitucionales practicados revelan una precaria capacidad de integración del sistema de licenciamiento ambiental con otros procesos decisorios. Los procedimientos de articulación utilizados se limitan a las exigencias de manifestaciones burocráticas visando solamente el compromiso de competencias sectoriales específicas. El sistema se resiente, por lo tanto, de una articulación

vinculada a una política integrada donde las cuestiones ambientales tienen el mismo peso y papel que las políticas sectoriales y económicas.

En relación a la participación pública en el proceso de evaluación y licenciamiento ambiental, los mecanismos/procedimientos obligatorios establecidos en la legislación (Audiencia Pública para la presentación y discusión de los EIAs; divulgación de los pedidos de licencia y, eventualmente, la publicación de los condicionamientos de la licencia) no garantizan, en general, una efectiva participación ciudadana. Esa solamente se da cuando los EIAs ya están concluidos y el proyecto definido. Se reconoce que en la última década hubo una evolución en materia de participación en el proceso de evaluación ambiental, pero todavía no se consiguió integrar la participación en las fases de preparación inicial de los EIAs, cuando se está discutiendo que tipo de proyecto va a causar que tipo de impacto.

Las etapas de la evaluación ambiental están determinadas, en carácter general, en las Resoluciones del CONAMA. Cada órgano ambiental, estadual, municipal y el IBAMA, deben establecer normas específicas que les garanticen un mejor desempeño en los análisis y evaluaciones ambientales y seguimiento de los EIAs. Los problemas que el sistema presenta fueron detectados en el marco de percepción, de la fase de diagnóstico, cuando en las respuestas los entrevistados identificaron que faltan normas específicas; que las normas no son homogéneas; que, en general, o no están explicadas o no son suficientemente transparentes de modo que permitan que los involucrados identifiquen sus respectivos papeles en el proceso y que necesitan ser actualizadas. La diferencia de los procedimientos entre los órganos ambientales, también, torna el proceso de difícil conducción. En algunos Estados las normas están amparadas por instrucciones normativas formales, en otros no existen normas explícitas. En el órgano federal, IBAMA, los procedimientos se restringen a las generalidades de las Resoluciones del CONAMA.

En síntesis, el proceso de EIA, en el país tiene soporte legal, pero necesita resolver cuestiones de competencia legal entre los órganos licenciadores; de articulación intersectoriales; de la implementación

efectiva de mecanismos de participación; de elaboración e implantación de procedimientos e instrumentos normativos específicos y homogéneos entre los órganos que actúan en el EIA.

Las conclusiones sobre el funcionamiento del sistema de EIAs, obtenidas de las respuestas y observaciones de los entrevistados (marco de percepción) registran que el sistema es importante como prevención a los impactos causados por proyectos, pero funciona de modo precario sin estructura, sistematización y armonía. Las causas identificadas indican falta de apoyo político para las cuestiones ambientales y, consecuentemente, para los órganos ambientales; falta de preparación o inadecuación de los equipos que actúan en las tareas de EIA; ausencia de programas sistemáticos de capacitación y actualización de los profesionales.

La ausencia de fiscalización sistemática y estratégica fue presentada como causa de la poca eficiencia y eficacia del sistema de EIA. El establecimiento de sanciones y el cobro de multas para proyectos – que o no ingresan en el sistema, o no cumplen las exigencias propuestas – es casi nulo, en la mayoría de los Estados y en el IBAMA.

Por otro lado, la no existencia de un banco de datos dificulta el desempeño del SEIA. Se reconoce que las informaciones de referencia de las que se sirve el sistema para proceder a las evaluaciones ambientales, previstas en la ley, cuando existen, son precarias, sin tratamiento informatizado y no siempre disponibles. Los archivos administrativos existentes se resumen, en la mayor parte a los órganos, en procesos administrativos burocratizados y los historiales del sistema, aun, necesitan ser montados. Son muy pocos los estados que mantienen datos informatizados en red. En el IBAMA, los datos que existen no se encuentran sistematizados.

Con relación a los estudios de impacto ambiental, la falta de un sistema de información compromete tanto el trabajo de los profesionales de los órganos ambientales, como de los proponentes, en todas las fases de elaboración, análisis, evaluación e implementación de los EIAs.

El EIA para los órganos ambientales es el instrumento de análisis y evaluación y control de los impactos posibles de ser generados por determinado tipo de actividades. Para el emprendedor, es la posibilidad de la obtención de las licencias ambientales obligatorias lo que le va a permitir implantar su proyecto. Para ambos los EIAs son instrumentos fundamentales.

La legislación existente establece que los emprendimientos citados por la ley deben presentar EIAs. En las resoluciones CONAMA (01/86 y 237/97) están definidos los contenidos mínimos; la formación profesional de los equipos que deben de elaborar; los plazos de análisis; las compensaciones a ser ejecutadas. Instrumentos generales existen lo que se constató es que faltan procedimientos específicos para determinados grupos de proyectos que además de proporcionar transparencia en el proceso, seguramente facilitarían los trabajos de los involucrados en el proceso de evaluación. Se reconoce la necesidad de establecer TORs específicos para cada tipo de proyecto. Esa situación se refleja con relación a los contenidos mínimos. Para los proponentes son suficientes, para las ONGs insuficientes. En los órganos ambientales, en general, prevalece la idea de que cuánto más informaciones mejor el análisis. Lo que hace que los documentos de EIAs sean voluminosos; a veces, específicos en cuanto a las técnicas de implantación del emprendimiento; pero, en general, genéricos en relación a los impactos; y, casi siempre, superficiales cuando se trata de definir responsabilidades y establecer las medidas de mitigación y los programas ambientales compensatorios.

Una de las causas de esa situación es la ausencia de categorización de proyectos. La ausencia de categorización de proyectos según los impactos a ser generados acaba por obligar a todos los proyectos, citados en ley, a elaborar los EIAs, según los contenidos mínimos establecidos, independientemente del tamaño, localización, potencial contaminante. Además de vulgarizar los EIAs, que acaban tornándose en instrumentos burocráticos, sin especificar, obligan a los órganos ambientales a dispensar esfuerzo en análisis y evaluación de proyectos cuyos impactos serían identificados y

controlados por la simple implementación de normas técnicas de implantación. Con relación al formato y estilo de los EIAs, las conclusiones registran que deben ser constantemente perfeccionados de modo que permitan a los interlocutores informaciones claras y objetivas. Los informes de EIAs, en general, son elaborados sin que las líneas metodológicas hayan sido definidas con claridad. En función de la ausencia de indicaciones concretas, los proponentes y los consultores utilizan metodologías de acuerdo con lo que creen ser lo adecuado a los emprendimientos.

En general, en los EIAs la identificación de los impactos son previsibles pues se refiere a la alteración ocasionada por alguna actividad conocida del emprendimiento sobre componentes ambientales también conocidos. Pero en la clasificación de los impactos y en la jerarquización, los informes presentan fallas ya sea por la utilización de método inadecuado, o por la subjetividad utilizada en el análisis. La falta de objetividad en la clasificación y jerarquización de los impactos se constituye en uno de los puntos más críticos de los informes de EIA.

Con relación a los criterios de revisión de los EIAs, se concluyó que en el proceso de revisión son importantes pero no siempre son aplicados por los órganos ambientales. Cuando la revisión es aplicada no siempre son utilizados criterios homogéneos. Con relación a los plazos de revisión todos los involucrados en el sistema los consideran cortos e insuficientes para la efectiva revisión de los EIAs.

Las conclusiones referentes a los diferentes programas ambientales que deberían integrar informes de los EIAs (programas de mitigación y compensación, de prevención y contingencia y de seguimiento) la conclusión registrada es que es justamente en esa fase de los EIAs, cuando se tienen que implementar acciones que eviten los impactos identificados, en que los EIAs demuestran su debilidad. Se constató que esos programas no son implementados como lo deberían; que falta seguimiento y fiscalización; que el gran problema es el seguimiento postproyecto.

Concluyendo en las cuestiones referentes a los EIAs se puede registrar la ausencia de categorías de EIAs; la falta de TORs específicos para la elaboración de los EIAs y de procedimientos técnicos para el análisis y revisión de los EIAs; de controles y registros de las fases de seguimiento de los proyectos; de estudios científicos que presenten metodologías más apropiadas a cada tipo de proyecto; capacitar y reciclar a los equipos que elaboran (consultores, emprendedor) y evalúan (profesionales de los órganos ambientales) los EIAs; y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana de modo tal que se conviertan en efectivos.

Por lo expuesto se puede concluir que en el país existe un proceso de EIA, basado en una Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA) explícita y en una estructura legal suficientemente fuerte., lo que permite que el sistema de evaluación y licenciamiento ambiental se instrumentalice para funcionar de modo eficiente y eficaz, desde el momento en que se resuelvan sus debilidades institucionales y operacionales.”

Conclusiones

Los informes y estudios revisados permiten concluir que:

- a)** A fines de la década de los 1990s, la gran mayoría de los países de AL contaban con legislación ambiental, con sistemas instaurados de Evaluación de Impactos Ambientales y con Sistemas de Gestión Ambiental incipientes;
- b)** Los procesos de evaluación de impactos ambientales preventivos se han instalado en todos los países. Existen, sin embargo, grandes diferencias entre los países en cuanto a la eficacia de estos sistemas y procesos estando bastante correlacionado el grado de eficacia de estos procesos con la antigüedad de los sistemas legales. Así, tanto el Brasil como México y Chile muestran un desarrollo mayor en términos comparativos al resto de los países de la región;
- c)** Los sistemas de evaluación ambiental (entendidos como el marco institucional en funcionamiento) están también

instalados en casi todos los países del área. Surgen diferencias importantes en la cantidad y calidad de los recursos humanos y técnicos asignados a las tareas de evaluación, la participación de la sociedad civil y la capacidad real de los sistemas de aplicar sanciones efectivas. Nuevamente, el Brasil muestra un grado de desarrollo y eficacia por encima del promedio regional;

d) La calidad de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (instrumento básico para el funcionamiento de la función preventiva de perjuicios al medio ambiente) es cuestionable en general. A pesar de que las presentaciones técnicas son aceptables, los elementos cruciales como las medidas de mitigación y la sostenibilidad ambiental son cuestionables en al menos un 60% de los casos analizados. Aparentemente, los elementos formales y administrativos se cumplen formalmente en la mayoría de los casos y esto predomina por sobre consideraciones de contenido. La falta de control social acentúa estas tendencias que, en el límite podrían convertir estos sistemas en ejercicios de “maquillaje ambiental” y no prevenir eficazmente perjuicios al ambiente;

e) Los resultados obtenidos para el Brasil (en el marco de los 26 estudios de países con la MIREIA) muestran que el país puede ser considerado un pionero y un líder en términos comparativos con la región. Sin embargo, el Estudio también señala e identifica una numerosa lista de deficiencias y problemas en los sistemas nacionales y estatales de evaluación de impacto ambiental;

f) El rol supletorio de las IF en el control de perjuicios al medio ambiente frente a la carencia de legislación ambiental y sistemas de control que caracterizaban a la región hace poco más de una década parece actualmente tener menos importancia, dado el desarrollo alcanzado en los SEIA y SGA regionales. Por cierto, muchas IF de la región (ver más adelante) han reemplazado sus análisis ambientales con la simple constatación de existencia de “licencias” o “permisos” ambientales emitidos por las autoridades pertinentes;

- g)** Sin embargo, las deficiencias identificadas en los SEIA y SGA de los países (incluido el Brasil) indican que la necesidad de sistemas de alerta en las IF se mantiene y puede siempre servir como elemento adicional para mejorar la función preventiva de control de perjuicios sobre el medio ambiente;
- h)** Finalmente, los roles “proactivos” en materia ambiental no se solucionan con el desarrollo de sistemas de control. La oportunidad de “ir más allá de la Ley” está claramente abierta para las IF: p.ej. facilitar inversiones para mejorar los impactos sobre el medio ambiente y/o para instalar tecnologías limpias y otro tipo de “productos verdes” permanece como un campo abierto para las IF comprometidas con el medio ambiente y, obviamente para los responsables de desplegar políticas públicas ambientales, que vayan más allá del control preventivo de perjuicios.

IV. La situación actual de las instituciones financieras y el medio ambiente en América Latina

•167•

En esta Sección se presenta información y análisis sobre la situación actual de las IF en relación al Medio Ambiente en América Latina. Para tal fin, se han revisado y resumido una serie de trabajos elaborados en los últimos años así como información primaria recolectada para un conjunto significativo de IF de Desarrollo en la región.

La Sección comienza presentando los resultados de la Encuesta realizada por el PNUMA-FI a una muestra importante de bancos a nivel mundial. Los resultados obtenidos brindan un marco de referencia para los resultados a nivel de la región.

Posteriormente, se presentan los resultados obtenidos por una Encuesta elaborada por el Programa Ecobanking (apoyado por PNUMA-FI) en 2001, a bancos de América Latina seleccionados al

azar, que incluyen tanto bancos públicos como privados, instituciones de desarrollo y bancos comerciales, instituciones nacionales y multinacionales. Esta encuesta recolectó la misma información que la encuesta realizada a nivel mundial.

Finalmente, se presentan los resultados de una somera investigación realizada sobre un conjunto de Instituciones Financieras de Desarrollo en América Latina. Este trabajo se realizó mediante consultas de las páginas institucionales en Internet y, a pesar de las limitaciones del enfoque, brinda resultados significativos sobre el grado de involucramiento de las IFD regionales en la temática de Medio Ambiente. De hecho, el grupo de IF brasileñas signatarias del Protocolo Verde pertenece a este subconjunto de IF por lo que las comparaciones se hacen más relevantes.

La situación de las IF y el medio ambiente a nivel mundial: breve resumen

La Iniciativa Financiera del PNUMA fue lanzada en 1991 cuando un grupo de bancos comerciales de países desarrollados (p.ej. Deutsche Bank, HSBC Holdings, Natwest, Royal Bank of Canada y Westpac) acordaron con el PNUMA acciones para catalizar las acciones del sistema bancario con la agenda ambiental internacional. Según ya se mencionó, estas acciones condujeron a la Declaración de Nueva York en 1992 y al posterior crecimiento de la iniciativa PNUMA-FI, hasta la actualidad.

Producto de las actividades de PNUMA-FI fue la elaboración de una encuesta en 1998 y 1999 realizada a 77 bancos signatarios de su Iniciativa y distribuidos geográficamente en Europa Oriental y Occidental (65), Norteamérica (7), África (1); y, Asia (4). En ese grupo de bancos, predominan los que pertenecen a países industrializados y dentro de ellos, se encuentran muchos de los más competitivos en el mundo. Los resultados obtenidos indican que:

- El 69% de las organizaciones signatarias del PNUMA IF, respondió que tiene una política corporativa sobre medio ambiente.

- El 66% de las organizaciones del PNUMA IF cuentan con un gerente o departamento dedicado al ambiente.
- Igualmente el 75% de las organizaciones del PNUMA IF cuenta con objetivos específicos sobre el desempeño ambiental.
- El 57% de las organizaciones del PNUMA IF dicen realizar análisis y monitoreo del desempeño ambiental institucional.
- La mayoría de las organizaciones tienen políticas y procedimientos ambientales específicos que cubren crédito corporativo (71%) y financiamientos de proyectos (61%).
- Además, cerca del 60% de las organizaciones del PNUMA IF ha tomado medidas para integrar formalmente el riesgo ambiental en las decisiones de crédito.
- Finalmente, el 55% de las organizaciones del PNUMA IF ha desarrollado alguna forma de producto financiero verde.

Cabe destacar que el hecho de que un banco esté dispuesto a convertirse en signatario de la iniciativa financiera del PNUMA indica a priori que ese banco tiene cierto nivel de compromiso ambiental lo cual implica un sesgo muestral significativo. En este sentido, puede anticiparse que los resultados obtenidos ofrecen un “punto de referencia” exigente para comparar el desempeño ambiental de cualquier otro grupo de bancos.

El estudio de Ecobanking para América Latina²

La investigación realizada permitió identificar un Estudio reciente sobre el rol de las IF y el Medio Ambiente en América Latina elaborado por el Proyecto Ecobanking en 2001. Este proyecto del CLACDS (Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible) del INCAE (Instituto Centroamericano de Administración Empresarial) fue realizado en colaboración con la Iniciativa para las Instituciones Financieras del PNUMA (PNUMA-FI). Sus objetivos fueron los de evaluar y comparar el actual

² Sección basada en el Estudio: “Programas ambientales en bancos latinoamericanos: Una Evaluación” Lawrence Pratt y Edgar Rojas. CLACDS-INCAE. San José de Costa Rica. Noviembre, 2001

compromiso con el manejo ambiental de los bancos de América Latina y del Caribe, elevar el estado de la reflexión sobre el tema y crear una base de conocimiento útil para la posterior introducción de prácticas avanzadas de desempeño ambiental en los bancos latinoamericanos. La información principal del estudio proviene de una encuesta en 86 bancos de 18 países de América Latina, dos terceras partes de los cuales opera en el ámbito regional y casi la mitad en el ámbito mundial³.

Cuadro VII

Distribución por país de los bancos encuestados

País	Nº de Bancos
Argentina	5
Bolivia	5
Brasil	8
Chile	5
Colombia	5
Costa Rica	7
Ecuador	4
El Salvador	6
Guatemala	4
Honduras	5
México	5
Nicaragua	2
Panamá	6
Paraguay	4
Perú	6
República Dominicana	5
Uruguay	1
Venezuela	3
Total	86

Fuente: Ecobanking

De esos bancos, el 40% supera los US\$1000 millones de dólares en activos y el 9% tiene más de US\$10 000 millones de dólares en activos. La encuesta utilizada es una modificación de la encuesta mencionada anteriormente aplicada a 77 bancos – la gran mayoría de países industrializados y con un alto desempeño ambiental en términos internacionales – que forman parte de la PNUMA-FI.

³ Los resultados publicados no permiten identificar los bancos encuestados.

La mayor parte de los bancos encuestados brindan servicios bancarios completos, incluyendo crédito corporativo y de consumo, obtención de capital, banca de inversión y seguros. Los servicios de crédito corporativo, crédito de consumo y banca de inversión fueron en su orden los servicios de mayor importancia en términos de contribución al ingreso operativo total. Adicionalmente el 64% de las organizaciones también brinda servicios de seguros.

Principales resultados

Al evaluar el compromiso ambiental de los bancos estudiados según las áreas de análisis que se consideraron (siguiendo la metodología de PNUMA-FI), se llegó a los siguientes resultados:

a) En el área de política ambiental corporativa, es de destacar que el 70% de los bancos no tiene una política corporativa sobre ambiente. En el 30% que sí la tiene en algún grado, predominan los bancos en los cuales la política se restringe a la gestión ambiental de sus procesos internos (reciclaje, ahorro energético, etc.).

b) En el área de dirección, planeamiento y seguimiento del manejo ambiental, se halló que el 90% de los bancos no tiene un gerente o un departamento a cargo del tema ambiental, el 90% no analiza su desempeño ambiental y el 70% no tiene objetivos ni planes sobre desempeño ambiental.

c) En el área de ejecución del desempeño ambiental, se destaca lo siguiente:

i) La mayoría de los bancos que han adoptado procedimientos relacionados con el ambiente – cerca de la mitad-lo han hecho en el campo de la gestión ambiental interna.

ii) En contraste, los que tienen procedimientos explícitos para tratar el tema ambiental en la prestación de los servicios financieros representan una proporción mucho

menor, que oscila entre la mitad y la tercera parte, dependiendo del tipo de servicio.

iii) La mayoría de las consideraciones ambientales que hacen los bancos durante la prestación de sus servicios se restringe a las revisiones del cumplimiento de regulaciones ambientales estatales; mientras tanto, es un porcentaje pequeño el que aplica procedimientos o técnicas de análisis o control de riesgo ambiental, o de seguimiento del comportamiento ambiental de proyectos aprobados.

iv) Los productos financieros verdes se ofrecen en menos de la cuarta parte de los bancos. La mayoría son proyectos de inversión y fondos ambientales, muchos de ellos apoyados por programas de estatales o de cooperación internacional.

d) En el **área de la comunicación** predomina la ausencia de acciones de comunicación externas o internas sobre aspectos relacionados con el compromiso ambiental de los bancos. Además, es común que la participación en foros ambientales se restrinja a presencias esporádicas de gerentes o directivos y no involucre al resto de la organización.

e) En el **área de iniciativas ambientales**, se registraron ejemplos de consideración de problemas ambientales en la aprobación de préstamos o proyectos de inversión, de perdidas de préstamos o inversiones debidos a factores ambientales, de creación de oportunidades de negocios con base en aspectos ambientales, y de iniciativas ambientales internas.

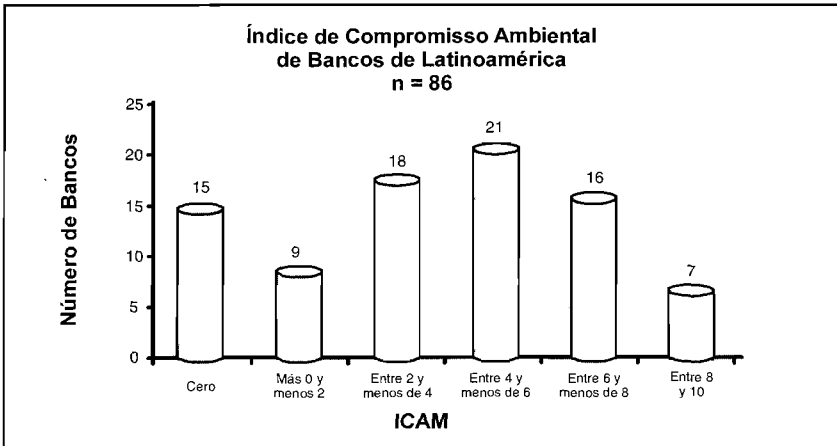
Comparando resultados: Índice de Compromiso Ambiental

Con el objeto de obtener un indicador homogéneo que permitiera la comparación entre los bancos considerados, se elaboró el ICAM (Índice de Compromiso Ambiental) para la muestra y se lo correlacionó con otros atributos significativos (p.ej. países,

subregiones, tamaño de los activos, propiedad local o multinacional). Para calcular el ICAM, se asignó un puntaje a distintos aspectos incluidos en las encuestas y se agregaron los puntajes obtenidos. Los 10 temas sobre los cuales evaluamos a los diferentes bancos para obtener el ICAM (cuyo puntaje teórico máximo es 10) son:

1. Si el banco tiene una política corporativa sobre el medio ambiente; **2.** Si el banco tiene un gerente, departamento o comité con responsabilidad específica sobre el ambiente; **3.** Si el banco analiza su desempeño ambiental.; **4.** Si el banco tiene objetivos y planes de acción ambiental; **5.** Si el banco tiene iniciativas ambientales y de sostenibilidad que sean incluidas en la administración de sus operaciones internas; **6.** Si el banco tiene políticas o procedimientos ambientales para los servicios financieros que ofrece; **7.** Si el banco integra el riesgo ambiental al manejo del riesgo; **8.** Si el banco monitorea formalmente los problemas ambientales; **9.** Si el banco ha desarrollado y comercializado productos verdes específicos; **10.** Si el banco tiene un compromiso corporativo con el medio ambiente. Una vez aplicados los respectivos puntos a los bancos encuestados se obtuvieron los siguientes resultados:

Gráfico II



Fuente: Ecobanking

En síntesis:

- *Sólo un 25% de los bancos de la región refleja una orientación fuerte en el manejo ambiental.*
- *El 50 % de los bancos se ubica entre ningún compromiso con el manejo ambiental hasta un nivel entre débil y moderado de compromiso.*
- *El resto no refleja compromiso ambiental significativo.*

El ICAM máximo fue de 10 (un banco) y el mínimo de cero (15 bancos). Un total de 23 bancos, el 27%, obtuvieron un ICAM superior a 5. Con base en la media de la muestra se podría afirmar que el compromiso por parte de los bancos latinoamericanos en relación con el manejo ambiental de en promedio se encuentra en un nivel ubicado entre moderado y débil.

Comparación entre países y subregiones

Aunque los resultados no son estadísticamente validos al nivel de país, los resultados anteriores indican que en promedio el mayor compromiso con el manejo ambiental corresponde a los bancos mexicanos, seguidos por los bancos en Chile y el Brasil, con un nivel moderadamente fuerte, mientras que en un nivel de compromiso débil se reportan los bancos argentinos.

El ICAM promedio por subregiones (Países del Cono sur 3.7; Centroamérica 3.3 y la Región Andina 2.7) indica que el compromiso con el manejo ambiental en los bancos de todas las regiones se encuentra en un nivel entre moderado y débil pero que es en el Sur (y particularmente debido al desempeño en el Brasil) dónde mayor compromiso ambiental se registra.

Cuadro VIII

Índice de compromiso ambiental de bancos, según país

País	Número de Bancos	ICAM Promedio
México	5	6.6
Chile	5	5.2
Brasil	8	4.3
Honduras	5	4.2
El Salvador	6	4.1
Paraguay	4	4.0
Costa Rica	7	3.8
Venezuela	3	3.6
República Dominicana	5	3.4
Panamá	6	3.3
Bolivia	5	3.2
Nicaragua	2	2.5
Colombia	5	2.5
Perú	6	2.3
Ecuador	4	2.0
Guatemala	4	2.2
Uruguay	1	2.0
Argentina	5	0.6

Fuente: Ecobanking

•175•

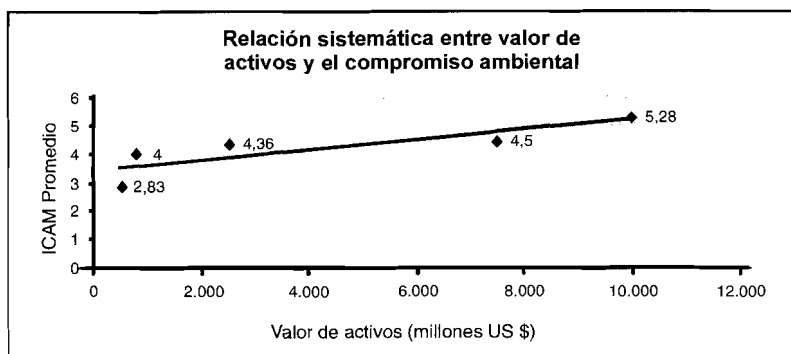
El ICAM y la propiedad y el tamaño de los bancos

Utilizando el mismo procedimiento, se agruparon los **ICAM de los bancos multinacionales** cuya casa matriz no se encuentra en la región. Los resultados de 23 bancos encuestados indican un ICAM promedio de 3.9, es decir que los bancos multinacionales en la región en promedio se encuentran en un nivel moderadamente débil en cuanto a su compromiso con el manejo ambiental.

Dado que la mayor parte de estos bancos registra desempeños fuertes en sus países de origen (ver resultados de la encuesta PNUMA-FI), este resultado sugiere que la importancia de la vigencia y adecuada aplicación de la legislación ambiental nacional tiene una importancia significativa en el desempeño de las IF multinacionales.

Finalmente, se analizó la relación entre tamaño de los bancos (medido por el monto total de sus activos) y el ICAM. Los resultados obtenidos sugieren una correlación estrecha entre estas dos variables (a pesar de que en el Estudio consultado tal relación es desestimada).

Gráfico II



Fuente: Ecobanking

Probablemente, esta correlación está fuertemente condicionada por el tipo de IF: los bancos más “grandes” son también aquellos con fuertes carteras de inversión lo cual implica, en general, el financiamiento de proyectos con importantes efectos en el ambiente.

Las carteras verdes: breve descripción y evaluación

Ante la pregunta: ¿Ha desarrollado y comercializado su organización productos verdes específicos? Se obtuvieron las siguientes respuestas:

Un total de 19 organizaciones (23%) han desarrollado alguna forma de productos financieros verdes, mientras que 62 organizaciones (77%) respondieron no haberlo hecho.

Dentro de los proyectos más comunes están los productos de inversión en proyectos y fondos ambientales, mientras que dentro

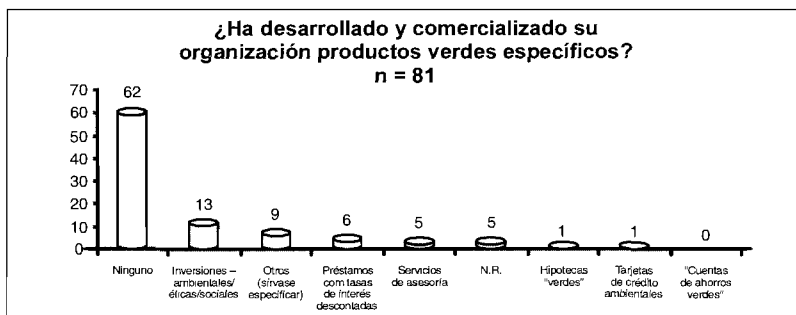
los menos comunes están las cuentas de ahorros verdes; hipotecas verdes y tarjetas de crédito ambientales.

Los productos financieros verdes son una de las manifestaciones más claras de una actitud activa por parte de los bancos para ligar sus intereses corporativos con el tema ambiental.

Casi una cuarta parte de los bancos brinda al menos un producto de este tipo. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que la mayoría de los bancos que ofrecen ese tipo de productos los han incorporado a partir de fondos de cooperación internacional de apoyo a programas ambientales.

Al respecto se señala acertadamente que “cuando un banco de un paso en el sentido de ofrecer productos verdes, su imagen corporativa se vincula explícitamente con el tema ambiental. Una vez dado este paso, los bancos empiezan a correr el riesgo de mostrarse públicamente como inconsecuentes en el manejo de ese tema, si no extienden su desempeño ambiental a otras áreas de su quehacer. En este sentido, los bancos que ofrecen estos productos pueden tener una mayor consciencia que otros de su necesidad de apoyo para profundizar su desempeño ambiental.”

Gráfico III



Fuente: Ecobanking

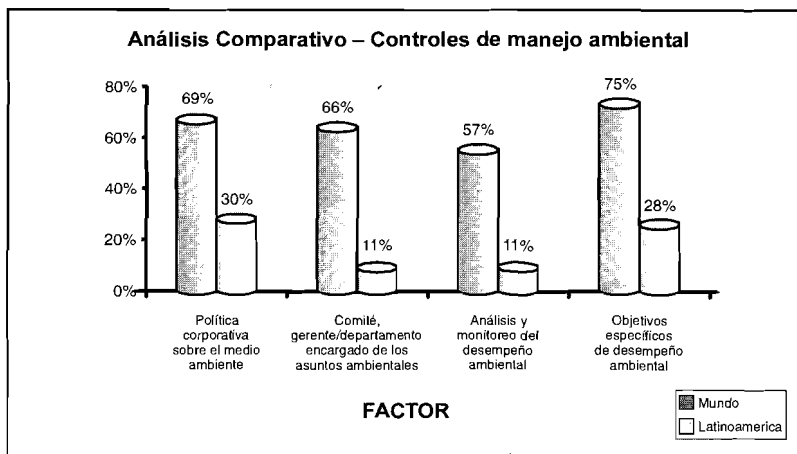
Comparación con la encuesta PNUMA-FI a nivel mundial

Finalmente, en el grupo de bancos de otras regiones estudiados por la PNUMA IF, se obtuvo una tendencia bastante clara: mientras que en ese grupo de bancos hay un porcentaje mayoritario – cercano a dos terceras partes – que muestra acciones concretas en diversos aspectos de las áreas de ejecución, dirección, planeamiento y seguimiento del manejo ambiental, en el estudio de AL los bancos que registran acciones similares son una minoría.

Así, cerca del 60% de las organizaciones del estudio de la PNUMA IF ha tomado medidas para integrar formalmente el riesgo ambiental en las decisiones de crédito, mientras que en los bancos considerados en el **estudio para América Latina ese porcentaje fue de solamente el 24%.**

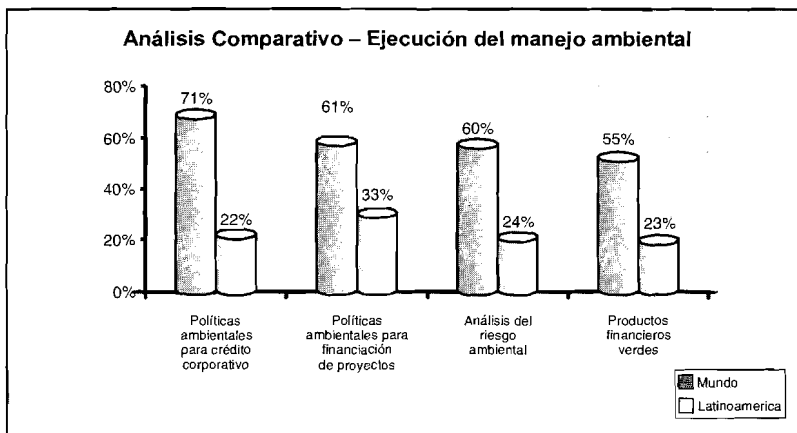
Las siguientes figuras ilustran la comparación entre ambas encuestas:

Gráfico IV



Fuente: Ecobanking

Gráfico V



Fuente: Ecobanking

Las instituciones financieras de desarrollo en América Latina¹

Si bien no existe una definición universal de Institución Financiera o banco de desarrollo, a menudo se los describe como la institución financiera que se dedica principalmente a ofrecer financiamiento de capital a largo plazo para proyectos que generarían externalidades positivas y recibirían financiamiento insuficiente por parte de instituciones financieras privadas.

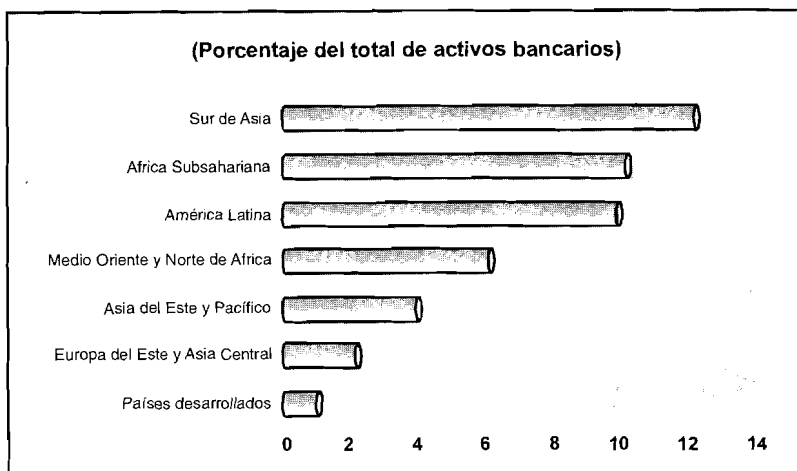
Los objetivos habituales de los bancos de desarrollo incluyen el financiamiento del sector agropecuario y la reducción de las disparidades económicas regionales. En lugar de trabajar directamente con el público, a veces funcionan como instituciones de segundo piso, es decir, operan a través de otros bancos. Frecuentemente los bancos de desarrollo tienen un objetivo bien definido que guarda una estrecha relación con el desarrollo económico del país o de un determinado sector.

Según datos recientes, existirían 550 bancos de desarrollo en todo el mundo, de los cuales 152 se encuentran en la región de América Latina y el Caribe. El gráfico describe la importancia relativa

¹ Sección basada en el Estudio de ALIDE (2002) y datos del BID.

de los bancos de desarrollo en distintas regiones del mundo. América Latina, el Sur de Asia y África Subsahariana se caracterizan por una presencia relativamente grande de bancos de desarrollo.

Gráfico VI



Fuente: Cálculos del BID basados en datos de La Porta, López-de-Silanes y Shleifer (2001).

América Latina tiene un gran número de instituciones que se definen a sí mismas como bancos de desarrollo y que son parte de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) (Ver Anexo correspondiente).

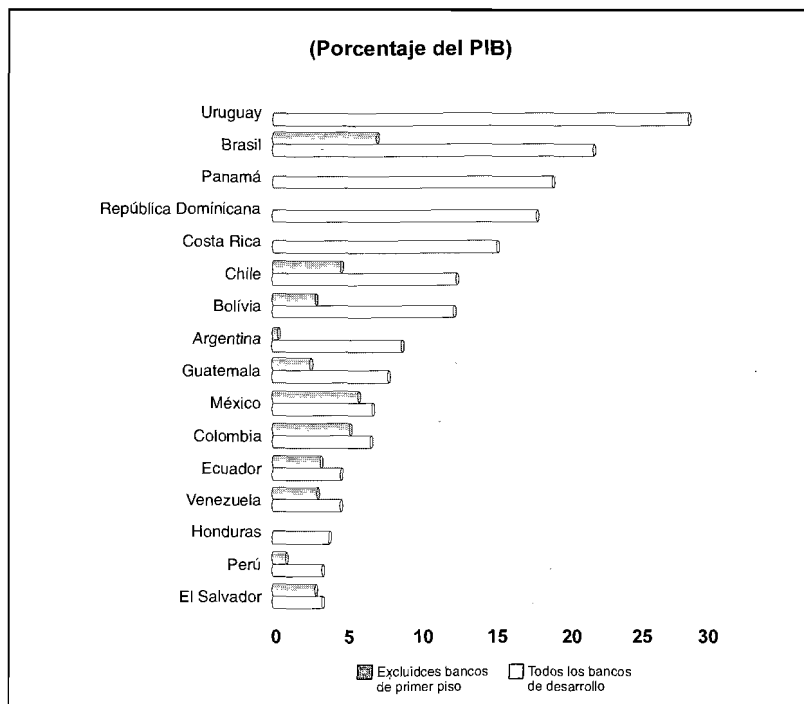
En 2002 existían solo 11 bancos de desarrollo con plena propiedad privada, que representaban menos del 2% del total de activos de los bancos de desarrollo latinoamericanos.

Argentina, Brasil y República Dominicana tienen el mayor número de instituciones para el desarrollo (más de 10). Los bancos de desarrollo revisten particular importancia en Brasil, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Uruguay, donde el total de préstamos ascendió a más del 15% del PIB en 2001; son relativamente menos importantes en Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú y Venezuela.

Debe quedar claro que la clasificación de las instituciones que son miembros de ALIDE incluye empresas que se dedican

principalmente a actividades bancarias comerciales. Si se excluye a estos bancos de la muestra, la proporción de préstamos de bancos de desarrollo con respecto al PIB baja sustancialmente. Brasil pasa a ser el país con la mayor presencia de bancos de desarrollo, seguido por México, Colombia y Chile.

Gráfico VII



Fuente: Cálculo del BID basados en datos de ALIDE.

En general, los bancos de desarrollo de América Latina siguen su mandato de centrarse en los sectores desaventajados. Por ejemplo, en un estudio reciente de la ALIDE se encontró que más del 20% del total del crédito asignado por las instituciones miembros se destina al desarrollo agrícola y rural y que el 80% del crédito asignado por miembros de la ALIDE de segundo piso es de mediano o largo plazo. En el mismo estudio se encontró que el 50% de las instituciones estudiadas asignan más del 80% de su crédito a la pequeña y mediana empresa (PyME) (ALIDE 2003).

Las IF de desarrollo y el medio ambiente en América Latina

Las instituciones signatarias del Protocolo Verde son claramente IF de Desarrollo (IFD). En este sentido, parece altamente conveniente conocer el grado de “compromiso ambiental” o “involucramiento en temas ambientales” de aquellas IFD del resto de América Latina, con el fin de comparar los resultados con el grupo de IFD del Protocolo Verde.

En principio, este subconjunto de IF debería mostrar un grado de compromiso ambiental mayor al de los bancos comerciales y, en general, al promedio observado de IF. En efecto, la mayor parte de las IFD han estado históricamente involucradas en el financiamiento de grandes proyectos de inversión en infraestructura (p.ej. energética, de riego, de transporte, etc.) los cuales, por su naturaleza, generaron tradicionalmente preocupaciones sobre sus repercusiones e impactos en el medio ambiente.

•182•
Además, buena parte de las IFD consideradas son también “agentes financieros” de los Gobiernos en cuanto canalizadoras (a veces, prestatarias directas) de recursos de préstamos concedidos por las IF internacionales. Como ya se ha mencionado, las IF internacionales desde hace al menos tres décadas exigen el análisis y consideración de los impactos ambientales de los proyectos a ser financiados por sus recursos.

Dadas las limitaciones de tiempo y recursos para este Estudio, no fue posible realizar una encuesta específica a las IFD involucradas. Esta limitación, sin embargo, fue reemplazada con una investigación “ad hoc” realizada con la consulta a los “sitios institucionales de la Web de INTERNET para 39 IFD de la región, que son miembros de ALIDE. Por cierto, este conjunto incluye un número menor al total de las instituciones registradas como “miembros” de ALIDE pero la selección realizada se concentró en instituciones públicas (o predominantemente públicas), que incluyeran actividades de banca de inversión y, naturalmente,

tuvieran “sitios” de INTERNET claramente accesibles. El resultado es un conjunto relevante y significativo de las IFD de la región.

El método adoptado está, claramente, sujeto a críticas y restricciones. De hecho, es posible que alguna de las IFD analizadas aparezca con “muy bajo compromiso ambiental” no porque efectivamente así sea sino porque el diseñador del “site” no haya incorporado esta información en forma adecuada. Sin embargo, aún si este fuera el caso, las omisiones indicarían un “bajo interés” en resaltar el “compromiso ambiental” institucional.

La investigación se basó en relevar los siguientes “indicadores de compromiso ambiental revelados” (basados tanto en los indicadores relevados en las encuestas mencionadas anteriormente como en el examen de la información revelada en los “sitios” consultados):

- 1.** Declaración de compromiso ambiental en Misión y/o Visión y/o Carta Orgánica y/u Objetivos.
- 2.** Anuncio de Productos Verdes.
- 3.** Anuncio de financiamiento de proyectos para recuperar medio ambiente.
- 4.** Anuncio de financiamiento para EIAs.
- 5.** Anuncio explícito de criterios ambientales (manual, política explícita, criterios, etc.).
- 6.** Anuncio de criterios de control ambiental en solicitudes de crédito.
- 7.** Cuidado institucional del medio ambiente (documentos explícitos).
- 8.** Existencia de Departamento o Unidad Ambiental
- 9.** Referencias numerosas a medio ambiente en buscador institucional.

Los resultados obtenidos se ordenaron en el Cuadro correspondiente denominado “Indicadores de Compromiso Ambiental de las IFD”.

Cuadro VIII. Indicadores de Compromiso Ambiental de las IFD en América Latina

Instituciones Financieras de Desarrollo

1 2 3 4 5 6 7 8 9

Argentina

Banco de la Ciudad de Buenos Aires

Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE)

Banco de la Nación Argentina

Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO)

Bolivia

Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) S.A.M.

Brasil

Banco do Nordeste do Brasil.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Costa Rica

Banco de Costa Rica

Banco Nacional de Costa Rica

Colombia

Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX)

Chile

Banco del Desarrollo

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

Ecuador

Banco Ecuatoriano de la Vivienda

Banco del Estado (BEDE)

Banco Nacional de Fomento (BNF)

Corporación Financiera Nacional (CFN)

El Salvador

Banco de Fomento Agropecuario (BFA)

Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)

Honduras

Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)

Banco Hondureño de la Producción y la Vivienda (BANHPROVI)

México

Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT)

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)

Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN)

Nicaragua

Financiera Nicaragüense de Inversiones S.A. (FNI)

Panamá

Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)

Banco Hipotecario Nacional

Paraguay

Banco Nacional de Fomento (BNF)

Crédito Agrícola de Rehabilitación

Perú

Banco Agropecuario (AGROBANCO)

Banco de la Nación

Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)

República Dominicana

Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA)

Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV)

Banco de Reservas de la República Dominicana (BR)

Uruguay

Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)

Banco Hipotecario del Uruguay

Venezuela

Banco de Comercio Exterior (BANCOEX)

Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES)

Banco Industrial de Venezuela C.A.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos institucionales presentados en la web.

Cabe señalar que ALIDE, en su sitio oficial, no muestra ningún tipo de indicador ni ninguna alusión al tema de medio ambiente.

La investigación realizada sobre 39 IFD de América Latina incluidas en el análisis, muestra que 24 de éstas (un 61%) registran algún tipo de indicador de compromiso ambiental revelado.

Este resultado se relativiza cuando se constata que: (a) solamente 2 IFD (localizadas en Brasil) cumplen con 8 de los 9 indicadores; (b) sólo otras 2 IFD (una en Chile y otra en Ecuador) cumplen con 5 indicadores y (c) apenas 3 IFD cumplen con sólo 2 indicadores (una en El Salvador y la otra en México).

En particular, cabe destacar que el indicador con mayor grado de cumplimiento es el correspondiente al “anuncio de criterios de control ambiental en las solicitudes de crédito”: En este caso, 14 de las IFD (un 36 %) revelan adoptar estos criterios de prevención. La “declaración corporativa de compromiso ambiental” se registra en 10 IFD y el mismo número se registra para el indicador de “anuncio de financiamiento de productos verdes”, seguida por 7 IFD con “financiamientos para recuperación del medio ambiente”; en breve, solamente un 26% de las IFD estarían actuando en forma “pro-activa” respecto al medio ambiente.¹

Los resultados obtenidos ilustran claramente que es el Brasil dónde las IFD muestran mayor compromiso ambiental entre las IFD de América Latina: las dos IFD consideradas incluyen 8 de los indicadores seleccionados de compromiso ambiental “revelado”.²

Lo siguen Chile y el Ecuador (con 5 indicadores en una IFD por caso) y muy por debajo se sitúan México y El Salvador (con 2 indicadores en una IFD por caso) mientras que el resto de los países muestra indicadores de compromiso ambiental marginales (caso extremo la Argentina) y en el caso de Bolivia, Uruguay y Honduras no se registra ningún indicador en sus IFD.

Estos resultados son bastante compatibles con las conclusiones obtenidas sobre el desarrollo de la legislación y de los sistemas de gestión ambiental mencionadas anteriormente.

En breve, no es sorprendente que en aquellos países en los cuales se registra mayor grado de desarrollo en sus políticas públicas ambientales, en su legislación y en sus sistemas de gestión ambiental también se registre mayor grado de compromiso ambiental por parte de sus Instituciones Financieras Públicas de Desarrollo.

1 Más allá de las limitaciones del enfoque, estos resultados muestran que, en promedio, las IFD de la región presentan indicadores de compromiso ambiental mayores a los del promedio (ver encuesta Ecobanking).

2 Por cierto, el BNDS organizó ya en 1972 un grupo de análisis ambiental, siendo pionero en este sentido entre todas las IFD del continente.

V. Conclusiones

El análisis de la información recolectada en esta investigación permite extraer las siguientes conclusiones:

a) Rol de las IF y contexto normativo en AL: en general, el rol de las IF en relación al medio ambiente se originó y desarrolló (entre 1970 y 1990) en torno a la “función de control de perjuicios al medio ambiente”, ante la ausencia casi total de legislación en la materia. Este rol fue iniciado por las IFIs en sus operaciones y aplicado, parcialmente, por aquellas IF nacionales en AL que recibían préstamos originados en las primeras. A partir de 1990, cuando la legislación y otras normativas se difunden en todos los países de AL, este rol supletorio pierde importancia aunque se mantiene por razones legales y de minimización del riesgo crediticio. Actualmente, la mayor parte de las IF de AL (públicas y/o privadas) deberían exigir a sus prestatarios el cumplimiento de la normativa ambiental vigente en sus propuestas de proyectos, simplemente para cumplir con la Ley. Esta presunción, sin embargo, no se constata en la mayor parte de las IF de AL y es una minoría el número de IF que incluyen en sus formularios de solicitud de crédito estos requisitos. De la investigación realizada surge también una correlación positiva entre el grado de antigüedad y desarrollo de la legislación ambiental y el compromiso ambiental de las IF en los diferentes países. Así, tanto el Brasil como México y Chile muestran un desarrollo mayor en términos comparativos al resto de los países de la región.

b) Las IF de AL y la función de control de los perjuicios ambientales: Los datos consultados (p.ej. Ecobanking) muestran que solamente un 24% de las IF de la región incluyen análisis del riesgo ambiental y solo un 33% incluye explícitamente sistemas de evaluación de impacto ambiental en las operaciones que financian. Este porcentaje es muy inferior al registrado por el PNUMA-FI a nivel mundial (60%) aunque el conjunto de bancos consultado en este caso incluía el sesgo de ser miembros de esta iniciativa internacional. En el caso de las IF de Desarrollo de AL,

solamente un 24% de las investigadas muestran aplicar mecanismos de evaluación de impacto ambiental en los proyectos (incluyendo los requisitos de presentación de aprobaciones legales como “licencias” o “permisos” ambientales). Dado que la calidad de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (instrumento básico para el funcionamiento de la función preventiva de perjuicios al medio ambiente) es todavía cuestionable en general, persiste la necesidad de controles preventivos adicionales, entre los cuales las IF tienen un rol aún vigente.

c) Las IF y la función de recuperación del medio ambiente: la progresiva aprobación y aplicación de legislación ambiental en los países de AL reveló un escenario de numerosas actividades productivas, instaladas antes de la aprobación de estas normas, que violan las normas (p.ej. “pasivos ambientales”). Las IF encontraron, teóricamente, un mercado novedoso de operaciones de crédito dirigido a financiar las inversiones necesarias para corregir estas situaciones. Sin embargo, la investigación realizada solamente encontró casos marginales de líneas de crédito específicamente dirigidas a esta problemática (p.ej. caso de CORFO en Chile). Esta constatación indicaría una muy baja demanda para estos fines, lo cual lleva a preguntarse sobre la eficacia de los sistemas de control ambiental en la región.

d) Las IF y la función de promoción de “carteras verdes”: los datos relevados muestran un incipiente proceso de incorporación de “proyectos verdes” en las IF de AL. En términos comparativos con el resto del mundo (sobre todo con los países de Europa) la región muestra un comportamiento marginal: frente a un 55% de IF del resto del mundo que declaran “productos verdes”, los bancos de AL que también declaran estas operaciones solamente alcanzan al 23% (datos de Encuestas consultadas). Cabe destacar que la mayor parte de estas operaciones se financia con fondos de cooperación internacional aunque en el caso de Brasil y Chile estas operaciones se basan también en fondos nacionales. En este sentido, la oportunidad de “ir más allá de la Ley” está claramente abierta para las IF.

e) Las IF de AL y su grado de “compromiso ambiental”:

los resultados obtenidos en las encuestas realizadas muestran todos indicadores de muy débil compromiso ambiental de las IF de la región. Más allá de los indicadores mencionados, es razonable estimar que probablemente solamente entre un 10 y un 20% de las IF de la región incluyan, en forma sistemática y orgánica, consideraciones ambientales en sus operaciones y en su funcionamiento. El análisis realizado sobre las IF de Desarrollo arroja resultados levemente superiores. En general, a pesar del desarrollo observado de la legislación y de los sistemas de gestión ambiental públicos, las IF no parecen haber seguido estas tendencias.

f) Las Instituciones del Protocolo Verde en comparación a las IF de América Latina: Todos los indicadores analizados muestran que el Brasil es el país no solamente pionero sino también líder en América Latina en cuanto al grado de involucramiento y compromiso ambiental. El desarrollo de la legislación ambiental y de los sistemas de gestión ambiental en el Brasil es considerado el más avanzado en América Latina, según lo indican varios estudios comparativos. Esto se refleja en sus IF en general y, en particular, en aquellas signatarias del Protocolo Verde. Cabe volver a señalar que el BNDS es signatario de PNUMA-FI y el Banco do Brasil de la carta de los Principios de Ecuador (junto a 5 bancos privados brasileños).

Desde este punto de vista, la comparación con los demás países de la región no ha permitido identificar oportunidades e innovaciones para incorporar acciones adicionales a las desarrolladas por los bancos del Protocolo Verde.

Probablemente una excepción son las líneas de crédito específicas para “mejorar instalaciones que generan perjuicios ambientales” existentes en CORFO (Chile) y los ejemplos que surgen de las experiencias para promover la adopción de “tecnologías limpias” en Chile y México así como las iniciativas con este cometido detectadas en Bolivia y Perú.

Finalmente, surge una línea de acción promisorio en cuanto a la necesidad de aumentar significativamente la comunicación entre las IF de AL en temas relacionados con el Medio Ambiente pues no fue posible encontrar ningún ejemplo de colaboración internacional ni interinstitucional en este sentido, en la investigación realizada.

El Protocolo Verde parece replicable en muchos otros países de la región, con modificaciones apropiadas para adaptar la iniciativa a las circunstancias locales.

Bibliografía citada

ADAMI, H. "A proteção ambiental e o financiamento de projetos"
www.adami.adv.br

ALIDE. "Situación reciente de la banca de desarrollo latinoamericana". 2003

ALIDE. "Programa de Trabajo 2004-2005". 2004.

BID. "Perfil Ejecutivo para el diálogo regional en Medio Ambiente – Cono Sur". Enero 2002.

BID. "Inversiones en la conservación de la diversidad biológica". 1998.

BID. FOMIN. "Análisis de mecanismos para el financiamiento de producción más limpia en la pequeña y mediana empresa latinoamericana". Pratt, L., Büchert, J.P., Rivera, L. Julio 2003.

BID. CED. "Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en países de América Latina y el Caribe". Santiago, Chile, 2001.

BID. CED. "Metodología Integrada para la revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental (MIREIA) – Brasil". Tonelli, T.M. 2000.

CEPAL. "La banca de desarrollo y el financiamiento productivo". Titelman, D. Octubre 2003.

CEPAL. "Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil". Seroa da Motta, S. 2001.

FIDA. Forum Interamericano de Derecho Ambiental.
"Environmental Legislation". www.oas.org/osde/fida/laws.

FUNBIO. "Financiando o uso sustentavel da biodiversidade", 1998.

INCAE-CLADS – Programa Ecobanking. "Programas ambientales en Bancos Latinoamericanos: una evaluación". Pratt, L. y Rojas, E. Noviembre 2001.

INCAE-CLADS – Programa Ecobanking. "Alternativas para incluir aspectos ambientales en el sector financiero". Rojas Esquivel, A. Noviembre 2003.

INCAE-CLADS – Programa Ecobanking. "Análisis de riesgos ambientales en los proyectos de préstamos e inversión". Rodríguez Molina, M.L. Noviembre 2003.

INCAE-CLADS – Programa Ecobanking. “Aplicación del sistema de manejo ambiental en las entidades financieras latinoamericanas”. Arauz Ruiz, I. 2003.

IPEA. “Desafios ambientais da economia brasileira”. Seroa da Motta, S. 1997.

MMA. Varios documentos técnicos. www.mma.gov.br

PNUMA-FI. “UNEP Statement by Financial Institutions on the Environment & Sustainable Development”. 1997.

“The Equator Principles”. www.equator-principles.com

UFRJ-MMA “Relatorio Final de la Avalacao do Protocolo Verde”, 2002.

VEIGA Neto, F.C. da “Análise de Incentivos Econômicos nas Políticas Públicas para o Meio Ambiente – O caso do “ICMS ecológico” em Minas Gerais”. Dissertação. UFRJ. 2000.

Anexo

Entidades Financieras Miembros de Alide

Argentina

Banco de la Ciudad de Buenos Aires
Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE)
Banco de la Nación Argentina
Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO)
Banco Credicoop C.L.

Barbados

Central Bank of Barbados (CBB)

Bolivia

Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) S.A.M.

Brasil

Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (BDMG)
Banco do Nordeste do Brasil
Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES)
Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)
Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

Costa Rica

Banco de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco Popular y de desarrollo Comunal (BPDC)
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)

Colombia

Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX)

Cuba

Banco de Crédito y Comercio (BANDEC)

Curacao

Corporación para el Desarrollo de Curaçao (KORPODEKO)

Chile

Banco del Desarrollo
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)

Ecuador

Banco Ecuatoriano de la Vivienda
Banco del Estado (BEDE)
Banco Nacional de Fomento (BNF)
Corporación Financiera Nacional (CFN)
Superintendencia de Bancos

El Salvador

Banco de Fomento Agropecuario (BFA)
Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)
Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores
(FEDECREDITO)

Haití

Banque Nationale de Crédit (BNC)

Honduras

Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA)
Banco Hondureño de la Producción y la Vivienda (BANHPROVI)

Jamaica

Jamaica Mortgage Bank (JMB)

México

Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT)
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.(BANOBRAS)
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) – Banco
de México
Nacional Financiera S.N.C. (NAFIN)

Nicaragua

Financiera Nicaragüense de Inversiones S.A. (FNI)

Panamá

Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)
Banco Hipotecario Nacional

Paraguay

Banco Nacional de Fomento (BNF)
Crédito Agrícola de Habilitación
Fondo Ganadero del Paraguay

Perú

Banco Agropecuario (AGROBANCO)

Banco de la Nación

Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)

Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)

Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)

Puerto Rico

Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (BDE)

Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico

República Dominicana

Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA)

Banco Central de la República Dominicana (BCRD)

Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV)

Banco del Progreso

Banco de Reservas de la República Dominicana (BR)

Corporación de Fomento Industrial de la República Dominicana (CFI)

Uruguay

Banco Hipotecario del Uruguay

Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)

Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)

Venezuela

Banco de Comercio Exterior (BANCOEX)

Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES)

Banco Industrial de Venezuela C.A.

Fondo de Crédito Industrial (FONCREI)

Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA)

Sociedad Nacional de Garantías Recíprocas para la Mediana y Pequeña Industria S.A. (SOGAMPI)

Conclusões

No ano de 2002, uma equipe da UFRJ, coordenada pelo professor Aloísio Teixeira, procedeu a realizar uma avaliação do Protocolo Verde, trabalhando para isso com informações correspondentes ao ano 2000. Nos parece interessante registrar aqui alguns dos pontos relevantes apresentados nessa avaliação, e a partir deles ir apresentando nossa própria avaliação da situação em 2005.

Ao que parece, na iniciativa que deu origem ao Protocolo Verde teve um papel destacado o então Chefe da Casa Civil, ministro Clóvis Carvalho, e sua saída acabou afetando, na época, o andamento do processo.

Diz o relatório de 2002:

1) O período que antecedeu à elaboração do Protocolo Verde, bem como os meses iniciais de sua implementação, quando ocupava a Casa Civil da Presidência da República o Ministro Clóvis Carvalho, foram os mais produtivos no que toca à efetiva implementação desse instrumento;

2) O afastamento do Ministro Clóvis Carvalho resultou em menor envolvimento da Casa Civil com o destino do Protocolo, ressaltando o equívoco organizativo inicial de não se atribuir ao Ministério do Meio Ambiente a responsabilidade pela

coordenação do mesmo, dotando-o simultaneamente dos meios necessários para tornar efetiva a sua ação;

3) Isso talvez explique o fato de, após a sua assinatura, não terem sido desenvolvidas estratégias específicas para implementá-lo, deixando a cada instituição a tarefa de elaborá-las; a consequência imediata da falta de coordenação e de estratégias unificadas aparece no pequeno entrosamento entre as instituições signatárias e na baixa efetividade do instrumento;

4) De modo geral, pôde-se observar que as instituições que já atuavam de forma mais consistente na área ambiental, continuaram a fazê-lo, independentemente da existência do Protocolo; as que não o faziam, ou o faziam precariamente, continuaram em um estágio ainda primitivo em matéria de ações ambientais;" (Teixeira e outros, 2002, p. 3-4).

Este diagnóstico do primeiro lustro do Protocolo Verde parece adequado, mesmo que a expressão “*estágio primitivo*”, aplicada às ações ambientais de algumas instituições financeiras seja talvez exagerada.

Nossa pesquisa, desenvolvida de junho a setembro do ano de 2005, parece sugerir um outro panorama em relação ao Protocolo Verde e às ações ambientais desenvolvidas pelas instituições financeiras federais. Por um lado, parecem ter-se continuado os problemas decorrentes da ausência de uma efetiva coordenação das orientações gerais do Protocolo Verde por parte do Ministério do Meio Ambiente. Essa circunstância perpetuou uma situação na qual cada instituição financeira continuou com sua própria dinâmica de trabalho, com frequência ignorando as ações que estavam sendo desenvolvidas pelas suas congêneres.

Parece estar em marcha, porém, uma certa reversão desse quadro, pelo menos na forma de um posicionamento ativo do MMA, especialmente da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, em relação ao Protocolo Verde. A própria decisão política de realizar um convênio específico com a FLACSO para proceder à presente avaliação é uma indicação de um reposicionamento institucional neste campo das políticas públicas ambientais.

Da mesma forma, no início de 2005 foram desenvolvidas reuniões convocadas por essa Secretaria, que reuniram instituições financeiras, representantes de outros ministérios e organizações da sociedade civil, para tratar temas vinculados com o Protocolo Verde e, em geral, com a formulação de instrumentos econômicos de promoção da sustentabilidade ambiental, como é registrado pela publicação *“Instrumentos Econômicos para uma nova política ambiental no Brasil”* (2005);

Na perspectiva da nossa pesquisa, deve ser registrada uma significativa mudança nos paradigmas orientadores das políticas estratégicas do ambiente financeiro internacional, que nestes últimos anos tem retomado a preocupação ecológica. Temos aí como elementos de destaque a iniciativa do PNUMA IF (com a adesão do BNDES e do BNB), a implementação de operações vinculadas com os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), a assinatura dos Princípios do Equador, impulsionado pela IFC (aos quais tem aderido, entre as nossas instituições pesquisadas, o Banco do Brasil) etc. Em suma, essa retomada das questões ecológicas por parte do ambiente financeiro internacional revitaliza os princípios orientadores do Protocolo Verde, outorgando agora ao sistema financeiro público brasileiro uma posição avançada no contexto latino-americano.

Ao mesmo tempo, essa nova ambiência nas operações financeiras se faz sentir também na banca privada, que está introduzindo no mercado brasileiro linhas verdes de financiamento. Como exemplo: os maiores bancos privados do país (Bradesco, Banco Itaú, Unibanco e Banco Real ABN AMRO) e o maior banco público (Banco do Brasil) aderiram aos Princípios do Equador. Além disso, vários grupos financeiros estrangeiros que atuam no mercado brasileiro também os adotaram: Credit Suisse, HSBC, HVB, Rabobank, Royal Bank e WestLB AG. Nestas circunstâncias, a desvantagem relativa em termos de competitividade em que teriam ficado as instituições financeiras federais, por causa da incorporação de dimensões ambientais na orientação das suas operações, tal como comprovou o relatório de 2002, passa a ser radicalmente revertida, constituindo agora um elemento virtuoso de competitividade.

Outro elemento a levar em conta é o denominado “risco ambiental” das instituições financeiras (TOSINI, 2005). Um dos maiores especialistas brasileiros em Direito Ambiental, Humberto Adami, elenca suas interpretações do arcabouço legal brasileiro, e conclui que as instituições financeiras são co-responsáveis pelos prejuízos ambientais provocados pelos seus tomadores de crédito. Segundo sua interpretação,

- *“O artigo 225 da Constituição do Brasil encerra o dever do Poder Público de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, mas também impõe o mesmo dever à Coletividade. Incluir-se neste conceito constitucional de Coletividade é para os bancos, públicos ou privados, uma prioridade urgente, pois não se pode admitir que os bancos pretendam estar fora da coletividade”;*¹
- *“A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente em seus artigos 3, 12 e 14 traz dispositivos que, aplicados às instituições financeiras, em amplo sentido, elevam o financiamento e o crédito ao nível de instrumento de controle ambiental (...) O artigo 12 da Lei prevê claramente que as entidades de financiamento e incentivo governamental condicionarão a aprovação dos benefícios – financiamento e incentivo governamental – ao cumprimento do licenciamento ambiental e aos padrões, normas e critérios do CONAMA. (...) Assim, os bancos poderiam ficar inseridos nos deveres de indenização de reparar os danos ambientais causados, responsabilidade esta qualificada como objetiva, ou sem perquirição da culpa, valendo considerar apenas o nexo de causalidade”;*
- *“A Lei de Crimes Ambientais – Lei 9605/98 trouxe vários dispositivos com impacto direto na consideração da responsabilidade ambiental dos bancos, destacando os artigos*

1 Este princípio básico de Direito nos leva a dissentir com uma das conclusões do Relatório Teixeira, que critica o caráter “coercitivo” e de “sobre-regulação” do Protocolo Verde, preferindo o estabelecimento de acordos voluntários e de adequação às normas da regulação internacional. Segundo o Relatório Teixeira (p. 50-51), “as corporações reagem fortemente contra a imposição de normas coercitivas, o que leva à predominância de propostas baseadas em ações voluntárias”.

2, 3 e 4. *Essa Lei dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente*” (ADAMI, 2003).

Em suma, o Protocolo Verde de 1995 veio cobrar das IFF (e apenas delas) a adequação com uma legislação ambiental vigente desde 1981, que coloca aos bancos como co-responsáveis pelos danos ambientais. Estes sinais de que o governo pretende fazer cumprir a lei vieram a combinar com o ambiente internacional no sentido de colocar em uma nova dimensão a problemática apontada pelo Protocolo Verde.

Em junho de 2004, foi assinada por sete ministérios do governo brasileiro uma Carta de Políticas, que manifesta a necessidade de se reavaliar e estudar os compromissos do Protocolo Verde, com o propósito de encorajar os investimentos para o desenvolvimento sustentável. Seguindo estas determinações, e a partir de uma atitude pró-ativa que veio a retomar o MMA neste âmbito, foi estabelecido em janeiro de 2005 um Grupo de Trabalho sobre Crédito para o Desenvolvimento Sustentável.

Este Grupo de Trabalho se constituiu por dois representantes dos Ministérios de Fazenda, do Meio Ambiente, da Integração Nacional e do Trabalho e Emprego. Até março de 2005, foram realizadas cinco reuniões deste GT, contaram com a participação das IFF, da banca privada (FEBRABAN), dos Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário e de entidades da sociedade civil. Os trabalhos se concentraram, nesta fase, em questões vinculadas com o crédito rural.

Algumas sugestões para o avanço do Protocolo Verde, consideradas essenciais pelos participantes, foram destacadas. Uma delas seria a criação de condições diferenciadas para os financiamentos de projetos que considerem a variável ambiental; outra foi a adesão dos bancos privados ao Protocolo Verde. Salientou-se também a falta de capacitação dos técnicos dos bancos para trabalhar a questão ambiental e foi defendida uma simplificação

no processo de licenciamento, junto com um fortalecimento dos órgãos ambientais, para agilizar o processo de licenciamento ambiental (Instrumentos Econômicos..., p. 10-11).

Como resultado das suas reuniões, o Grupo de Trabalho elevou as seguintes proposições relativas à área rural:

a) Projeto de Medida Provisória, com o objetivo de estimular os chamados “bens e serviços ambientais” na agricultura, por meio da definição de bases e condições diferenciadas nas operações de financiamento no âmbito da política nacional de crédito rural.

b) Anteprojeto de Lei que altera o artigo 12 da Lei 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, e o artigo 17 da Lei 8.171/91, que dispõe sobre a Política Agrícola. No primeiro caso, pretende-se a extensão, para os bancos privados, da exigência de licenciamento ambiental para fins de política de crédito e benefícios fiscais. No segundo caso, propõe-se a obrigatoriedade da inclusão da variável ambiental no processo de planejamento e assistência técnica dos projetos financiados.

c) A partir das contribuições apresentadas pelos bancos públicos federais, o GT sugeriu o desenvolvimento de dois programas de capacitação:

c.1) Programa de capacitação dos técnicos do sistema de extensão rural e do sistema privado correlato, para o que recomenda-se que o MMA, MDA e MAPA demandem parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, visando ações conjuntas com os governos dos Estados;

c.2) Programa de capacitação de técnicos bancários, como previsto nos compromissos originais do Protocolo Verde.

d) Ações do MMA relativas à continuidade das negociações junto ao MAPA, para que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) venha a operar programas de pesquisas socialmente apropriados, focalizados para a geração de tecnologias limpas, capazes de mitigarem processos

geradores de elevados impactos ambientais. Além disso, é importante o desenvolvimento de tecnologias de métodos e processos de produção, no sentido de conferir escala comercial aos bens e serviços ambientais;

e) O encaminhamento, pelo MMA, de proposição à Câmara Técnica de Educação do Conama com a finalidade de propor alterações da grade curricular do ensino superior, para incorporação da variável ambiental, notadamente nas áreas de ciências agrárias;

f) Que o MMA analise com o Conama e as Comissões Tripartites as questões relativas à simplificação do processo de licenciamento, com municipalização do processo.

De todas estas proposições, é evidente que o ponto B), que se vincula diretamente com o tema do nosso trabalho, pode chegar a provocar uma alteração substantiva não apenas nas condições operacionais do sistema de crédito bancário nacional, mas indicar uma verdadeira inflexão no próprio modelo de desenvolvimento brasileiro, indicando um caminho de sustentabilidade.

Nesse sentido, queremos destacar nestas conclusões:

Nível declarativo e de manifestação de objetivos e políticas

1) A Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das IFF signatárias do Protocolo Verde é um documento declarativo e propositivo pioneiro e avançado em termos mundiais. De fato, em alguns aspectos a Carta propõe às IFF um comportamento ambiental mais exigente do que a declaração do PNUMA IF e dos Princípios do Equador (que só se aplicam para operações superiores a 50 milhões de dólares);

2) Esta Carta resulta emblemática em relação à preocupação vigente na época de vincular coerentemente todos os instrumentos de políticas públicas ambientais brasileiras. Sendo as IFF instituições públicas, é lógico e justificado o caráter

“coercitivo” da sua adesão a estes princípios, que em parte impõem apenas se ajustar à Constituição Nacional e à legislação ambiental sancionada desde uma década e meia atrás (como a exigência de licenciamento ambiental para aceder a crédito público, artigo 12 da Lei 6.938/81, de Política Nacional de Meio Ambiente). A adesão voluntária ao compromisso ambiental por parte das instituições financeiras (relevada como prioritária e, portanto, fundamento a uma crítica ao Protocolo Verde, no Relatório Teixeira), não apenas não resulta pertinente neste contexto de políticas ambientais públicas, mas também é questionável. Com efeito, tudo parece indicar que as instituições financeiras privadas internacionais aderem a maiores compromissos ambientais quando o marco legal assim o exige (além de outras motivações de carácter próprio, como vincular a imagem corporativa com as causas ambientais). De fato, a consideração do “risco ambiental” como parte do “risco creditício” passa a ser importante quando os eventuais danos ambientais devem ser assumidos pelas empresas ofertantes a partir da aplicação de leis, normas e sanções;

3) Em termos comparativos no contexto latino-americano, não foi detectado nenhum país da região onde as instituições financeiras públicas (e/ou de promoção do desenvolvimento) tenham um nível de compromisso tão elevado como o registrado nas IFF brasileiras. Esta diferença também se constata, em geral, no nível de desenvolvimento do contexto legislativo e institucional em nível continental. Sublinhamos que, em relação às organizações internacionais latino-americanas que incluem as instituições financeiras de desenvolvimento de todos os países, não se tem identificado nenhuma ação relacionada com o controle de danos ao meio ambiente nem de promoção de ações ambientais pró-ativas.

4) O panorama relativo a todas as instituições financeiras latino-americanas (públicas e privadas) é muito similar. Em síntese, estudos recentes mostram que apenas 10% das instituições financeiras teriam graus de compromisso ambiental aceitáveis.

5) Três das IFF brasileiras aderiram a declarações internacionais sobre meio ambiente: o BNDES e o BNB à Declaração do PNUMA IF e o Banco do Brasil aos Princípios do Equador. Cabe assinalar que na América Latina não se registram adesões em quase nenhum país (com a exceção do México, em um caso).

Frente a estas novas demandas, uma questão a ser enfrentada pelas IFF brasileiras parece ser a de um efetivo aparelhamento institucional para enfrentar a previsível afirmação das preocupações ambientais como orientadoras das operações do setor, público e privado. Nesse sentido, nem todas as instituições pesquisadas cumpriram com a recomendação do Protocolo Verde de constituir unidades internas especializadas, o que a partir de agora será imprescindível. Porém, mesmo nas que cumpriram com essa recomendação, essas unidades parecem pequenas em relação ao acúmulo de tarefas que devem enfrentar. Deve ser destacado, neste item, a responsabilidade profissional e o empenho pessoal com que os funcionários lotados nessas unidades vêm trabalhando, em uma gestão que provavelmente tenha enfrentado muitas vezes incompreensão até dentro das próprias instituições. Parece que seria necessário que as instituições financeiras federais viessem a prestigiar e respaldar efetivamente a estas equipes, inclusive reforçando seus efetivos funcionais.

Por outra parte, é verdade que a incorporação das dimensões ambientais nas operações e nas orientações estratégicas de uma instituição desse caráter não pode ser avaliada apenas nos termos do número de integrantes de uma equipe específica. De fato, o comprometimento institucional de um banco com princípios de sustentabilidade ambiental como filosofia básica de orientação supõe que uma efetiva “cultura ambiental” seja incorporada pelo conjunto dos quadros funcionais do mesmo. Daí que parece imprescindível, também, que as próprias instituições assumam a responsabilidade pela implantação de programas internos de sensibilização e de informação dos seus funcionários sobre temas de sustentabilidade ambiental.

Sem dúvida, a incorporação destes princípios de sustentabilidade ambiental por parte de instituições financeiras tem um efeito amplamente positivo em termos de enraizamento de princípios de cultura ambiental no seu âmbito operacional. É o caso, que merece ser destacado, do Banco do Nordeste, a cujas políticas setoriais se deveriam grande parte da difusão de elementos de uma cultura de sustentabilidade nessa região do país.

Da mesma forma, a incorporação das dimensões ambientais por parte das instituições financeiras tem criado, sem dúvida, sinergias positivas em relação à própria difusão da legislação ambiental efetivamente existente, como também parece ser o caso em relação ao Banco do Nordeste.

Apresentamos, então, um segundo conjunto de conclusões.

Nível do compromisso ambiental das IFF

6) As IFF tem avançado substancialmente nas suas ações de compromisso ambiental desde a instauração do Protocolo Verde, mesmo que com ciclos de maior e menor atividade, com intensidades diferentes, com diferentes graus de qualidade técnica e, lamentavelmente, em forma independente umas das outras.

7) A aplicação dos princípios da Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável tem sido desigual, e em nenhum caso pode ser afirmado que não existam ainda deficiências e áreas deficitárias. Em geral, pode afirmar-se que:

a) Todas as IFF respeitam as leis e regulamentos vigentes e exigem de seus tomadores de créditos o cumprimento da legislação vigente. Destaca-se a qualidade e o nível técnico das guias e manuais ambientais utilizados em algumas das IFF (em particular, no BNDES e no BNB), os quais se comparam favoravelmente com Guias similares de instituições de primeiro nível mundial. Porém, em algumas IFF este controle é quase meramente formal, e não se realizam análises independentes de impacto ambiental que

permitiriam corrigir, desde as IFF, aspectos questionáveis dos projetos. Obviamente, esta questão abre o tema delicado das relações entre as IFF e os organismos públicos de controle ambiental. Nas IFF que operam como bancos de segundo nível, não se identificaram (com a exceção do BNB) medidas de controle, permanente ou periódico, sobre questões ambientais por parte das operações desenvolvidas pelos bancos repassados de primeiro nível. E não existem condições de financiamento (taxas e prazos) preferenciais para estimular e promover este tipo de iniciativas de moderação dos impactos ambientais nos projetos de qualquer setor. O projeto de Medida Provisória proposto recentemente pelo MMA introduz condições preferenciais de financiamento somente para o crédito rural e para os denominados bens e serviços ambientais. Seria necessário elaborar alternativas de maior amplitude.

b) Em todas as IFF existem diferenças importantes nos sistemas de registro relacionados com as avaliações de impacto ambiental ou outros instrumentos de controle ambiental analisados nas solicitações de crédito, o que impede dimensionar quantitativa e qualitativamente a importância das intervenções preventivas das IFF em aspectos ambientais em toda sua carteira e por setores de atividade.

c) Todas as IFF tem nas suas carteiras projetos destinados a melhorar o meio ambiente (saneamento básico, em particular), mas em poucas se destaca esta carteira nos seus sistemas de registro e difusão.

d) Somente em algumas IFF se identificam “carteiras verdes” explicitamente. Estas carteiras de projetos destinados ao melhoramento do meio ambiente (por exemplo: agricultura orgânica, florestação para captura de carbono, energias alternativas, tecnologias limpas na produção industrial etc.) são em todos os casos muito pequenas em termos absolutos e relativos. E quase não

existem condições de financiamento (taxas, prazos em algumas instituições) preferenciais para estimular e promover este tipo de iniciativas e projetos, algo almejado pelo projeto de Medida Provisória encaminhado pelo MMA, acima referido.

e) O nível hierárquico dos responsáveis do meio ambiente nas IFF é desigual. Naquelas em que esse nível alcançou o grau de gerência ou departamento, esta situação mudou com o tempo, mesmo que no momento atual a tendência é a hierarquização dessas funções. Em outras, nunca se constituiu uma unidade com esses níveis, ou inclusive foi extinta (Finep).

f) Os processos de controle sobre questões ambientais nas operações das IFF não são nem homogêneas entre elas nem permanentes naquelas em que, em algum momento, alcançaram processos e sistemas de tomada de decisões mais orgânicos.

g) As “auditorias ambientais”, incluindo o monitoramento e avaliação ex-pós de projetos financiados (com problemas ambientais diagnosticados oportunamente, e medidas propostas para a moderação e controle incluídas com condições de financiamento, por meio de termos de compromisso) não acostumam ser realizadas organicamente em nenhuma das IFF e não se identificou informação articulada sobre esta função.

h) Em todas as IFF se detectam demandas e déficits declarados de capacitação dos quadros funcionais em questões ambientais.

i) Em algumas IFF se identificam ações tendentes a envolver os clientes e o público em geral sobre aspectos ambientais. Mas isto em geral ainda é deficitário, e esta vinculado com serias deficiências nos mecanismos da participação promovidos pelo setor público para assegurar maiores controles sociais sobre o meio ambiente.

Porém, outro gargalo que parece estar sendo enfrentado pelas instituições financeiras é externo às mesmas, e se refere às dificuldades vinculadas com a operacionalidade do próprio setor público ambiental. Por um lado, trata-se de problemas vinculados com as atribuições jurisdicionais em relação a diferentes atividades setoriais ou localizações territoriais (conflitos entre organismos fiscalizadores de diferentes níveis, indefinição de títulos de propriedade etc.). Por outra parte, trata-se de deficiências de aparelhamento ou de entorpecimentos da gestão dos organismos responsáveis pelo licenciamento ambiental, que com frequência acabam constituindo empecilhos ou demoras injustificadas nas operações de financiamento, desmoralizando, dessa forma, a própria imagem institucional dos bancos.

Outro item a ser levado em conta é o que se refere à participação social em relação às operações financeiras. Nesse sentido, parece ser que a constituição de relações fluídas de diálogo com organizações da sociedade civil, a partir de diferentes formatos e em diferentes temporalidades, passará a ser uma necessidade cada vez mais premente para as instituições financeiras em geral, e para as públicas em particular. Não se trata apenas de uma estratégia para minimizar o risco ambiental das instituições, senão de uma compreensão das necessárias dimensões participativas de toda política pública democrática, condição efetiva para alcançar uma perspectiva sustentável de desenvolvimento econômico e social.

Por último, considerando que as instituições financeiras públicas do Brasil, mesmo com todas as dificuldades e limitações assinaladas, ocupam de qualquer modo uma posição de destaque e até de pioneirismo no contexto latino-americano como incorporadoras das dimensões ambientais como critério para suas operações, nos parece que seria desejável aproveitar essa experiência para induzir processos equivalentes, em uma cooperação virtuosa, com outras instituições da região. Instituições internacionais como o PNUMA ou a própria FLACSO podem colaborar em uma dinâmica de estímulo à criação de uma rede

regional de instituições financeiras públicas comprometidas com a sustentabilidade.

Outras conclusões, então, se referem a estas questões.

8) O contexto normativo e institucional influi sobre o acionar das IFF. Em particular, se deve assinalar:

a) As demoras e conflitos de competências no outorgamento das licenças ambientais por parte dos organismos federais, estaduais e/ou municipais, causados tanto por superposições de jurisdições como por debilidades técnicas de vários órgãos públicos (em particular, estaduais e municipais).

b) A falta de homogeneidade no respeito às normas vigentes por parte dos bancos privados e o incipiente desenvolvimento da jurisprudência ambiental gera ainda muita ambigüidade em relação às responsabilidades envolvidas, o qual provoca concorrência desleal para as IFF e, obviamente, prejuízos eventuais ao meio ambiente. A recente proposta do MMA de modificação do artigo 12 da Lei 6.938 aponta a resolver estas diferenças, pois exigirá aos bancos privados a cobrança do licenciamento ambiental para a concessão de créditos.

c) A falta de normativa que regularize mercados ambientais incipientes (certificação de carbono, certificações orgânicas, certificações “limpas” etc.) obstaculiza o desenvolvimento de produtos financeiros verdes.

9) O aprimoramento dos sistemas de registro e difusão de informações virá também a contribuir com o diálogo necessário com setores da sociedade civil (grupos ambientalistas, comitês cidadãos etc.), em uma perspectiva de transparência e democratização das políticas públicas.

10) Não se tem registrado ações das IFF no âmbito regional ou sub-regional (Mercosul), mesmo que algumas delas financiem operações de comércio, de serviços e de construção de infraestrutura por parte de empresas brasileiras nesses países.

Recomendações

O elenco de conclusões acima referido sustenta, em geral, a proposta das seguintes recomendações, ordenadas segundo tópicos relevantes.

Sobre o contexto normativo e institucional

As iniciativas e o desempenho das IFF em matéria ambiental se localizam em um conjunto de normas e de instituições que estão, naturalmente, fora do controle das mesmas. Mas esta situação está na origem de uma série de problemas e de obstáculos para aumentar a eficiência do desempenho das IFF tanto em matéria de prevenção de prejuízos ambientais como no desenvolvimento da promoção de projetos verdes. Esta problemática soluciona-se com a adoção das seguintes recomendações:

1) Em forma similar à proposta do MMA para estabelecer crédito rural preferencial àqueles projetos destinados à produção de bens e serviços ambientais no setor agropecuário, **seria recomendável estabelecer linhas de crédito preferencial** (a ser operacionalizada pelas IFF) para estimular projetos e investimentos dirigidos para corrigir situações que afetam negativamente o meio ambiente em qualquer âmbito ou setor (urbano, de produção mineira ou industrial etc.), como medidas adequadas para enfrentar os problemas decorrentes dos “passivos ambientais”, assim como para promover “projetos verdes” em setores fora do âmbito rural ou agropecuário (produção limpa, energias alternativas etc.). O estabelecimento destas linhas de “crédito ambiental” deveria ser estudado adequadamente, para identificar as fontes de recursos mais apropriadas para os subsídios implícitos (incluindo não somente recursos fiscais, mas também recursos originários de outras operações creditícias)

2) Recomenda-se que o MMA se constitua na instância de registro e análise de problemas surgidos com a superposição de jurisdições, demoras e outros empecilhos similares que

afetam a aprovação dos projetos de financiamento que, do ponto de vista das IFF, seriam recomendáveis sob o ponto de vista ambiental. Desta forma, se estabeleceria um fluxo de informação muito mais fluido entre as IFF e o sistema de controle público baseado em uma casuística relevante para permitir ir desenhando soluções adequadas a estes obstáculos.

3) No mesmo sentido, recomenda-se explorar a possibilidade de estabelecer um tipo de Tribunal de Arbitragem (provavelmente no âmbito do MMA, mesmo que com uma configuração regional) para decidir em caso de conflitos entre as autoridades de licenciamento ambiental, as IFF e os promotores dos projetos.

4) Recomenda-se legislar ou modificar legislação no sentido de fazer explícita a necessidade de solicitar licenciamento ambiental, estudos de impacto ambiental e outros critérios preventivos para o setor bancário privado para financiamentos com origem em todo tipo de recursos, ampliando os alcances das modificações recentemente apresentadas pelo MMA, que os restringe a financiamentos com certos recursos diferenciados.

5) Recomenda-se que o MMA e outros organismos pertinentes estabeleçam nova regulamentação ou melhoras na existente para promover os mercados e oportunidades de negócios em “produtos verdes” (regulação dos certificados de captura de carbono, certificação de agricultura orgânica, certificação de produção limpa, certificação de aproveitamento sustentável de recursos naturais etc.).

Sobre organização e sistemas das IFF em questões ambientais

Como um diagnóstico estratégico geral, considerando o nível alcançado pelo contexto normativo e institucional do meio ambiente no Brasil, pareceria que a função principal das IFF nas próximas etapas viria a ser a de avançar “além da lei”. Não seria já suficiente

constatar o licenciamento ambiental dos projetos analisados; se trataria agora de fortalecer os processos “pró-ativos” para, através da inter-relação entre IFF e clientes, promover o uso de tecnologias e soluções técnicas mais amigáveis com o meio ambiente. No processo de tramitação das solicitações de crédito, por exemplo, seria possível avaliar com os clientes a conveniência de introduzir técnicas alternativas.

Naturalmente, este processo participativo na fase de pré-investimento irá requerer o fortalecimento substantivo das áreas técnicas das IFF, assim como uma maior interação entre as mesmas e outros serviços de provisão de assistência tecnológica (Finep, Embrapa, Sebrae etc.).

As conclusões obtidas pela pesquisa indicam algumas fraquezas na organização interna, nos sistemas e processos de tomada de decisões e nos sistemas de registro das IFF relacionadas com a variável ambiental. Neste sentido, com o objetivo de melhorar as funções de controle de prejuízos ambientais e as funções pró-ativas ambientais:

6) Recomenda-se que em **todas** as IFF se estabeleça uma **Unidade Ambiental** com hierarquia ao menos de Departamento, com o objetivo de estabelecer claramente responsabilidades funcionais com suficiente estabilidade.

7) Recomenda-se que **todas** as IFF formulem e apliquem **Manuais Ambientais** gerais que incluam explicitamente os critérios e políticas ambientais institucionais; as guias ambientais para todos os setores de financiamento, os sistemas de avaliação de impactos ambientais mais correntes; os procedimentos e processos de análise ambiental das operações e dos “produtos verdes” oferecidos. Estes elementos devem ser considerados como documentos institucionais dinâmicos, sujeitos a modificações e atualizações periódicas.

8) Recomenda-se incrementar em **todas** as IFF as ações tendentes a **informar aos clientes e ao público em geral**

sobre temas ambientais. A coordenação destas atividades com o MMA e outros organismos federais, estaduais e municipais deve ser incrementada, a fim de contribuir com um aumento da eficácia dos controles sociais ambientais de forma integral.

9) Recomenda-se que em **todas** as IFF se **renovem e incrementem as ações de capacitação dos funcionários em questões ambientais**, tanto nas unidades especificamente dedicadas a estes temas como em todas as demais unidades operacionais, com o objetivo de contribuir com a cultura ambiental integralmente.

10) Recomenda-se **melhorar e em alguns casos estabelecer sistemas de registro ambiental no marco das atividades e operações das IFF**. Estes sistemas deveriam permitir conhecer permanentemente dados sobre o número de projetos analisados e aprovados, seus impactos ambientais previstos, totais e setoriais, quantificar o total do investimento comprometido segundo proposta e também quantificar os investimentos gerados para assegurar as medidas de proteção ambiental propostas. Da mesma forma, se deveriam registrar explicitamente dados relevantes dos projetos dirigidos a corrigir situações de degradação ambiental (saneamento, controle de efluentes, controle de contaminação atmosférica etc.) e também introduzir sistemas que quantifiquem adequadamente e caracterizem apropriadamente as “carteiras verdes”.

Sobre as auditorias ambientais

As ações tendentes à prevenção de prejuízos ambientais e à promoção de “projetos verdes” por parte das IFF não têm, em geral, adequado acompanhamento para constatar os impactos reais das operações financiadas no meio ambiente. Neste sentido,

11) Recomenda-se estabelecer em **todas** as IFF “auditorias ambientais”, incluindo o monitoramento e avaliação ex-pós de projetos financiados (com problemas ambientais detectados

oportunamente e com medidas de moderação e controle incluídas como condições do financiamento, por meio de termos de ajuste de conduta), assim como o seguimento dos projetos “verdes” e dos impactos efetivamente alcançados. A formulação e o desenho destes sistemas de monitoramento e avaliação ambiental deveria complementar as ações dos órgãos públicos de controle ambiental. Da mesma forma, se deveria lograr uma combinação ótima que maximize a qualidade da informação de “exemplos representativos” com os mínimos custos possíveis.

Sobre a coordenação inter-institucional entre as IFF

Várias das recomendações anteriores irão gerar custos adicionais de operação para as IFF. Muitos destes custos adicionais poderiam ser minimizados incrementando a coordenação inter-institucional entre as IFF. Além disso, o aumento efetivo das comunicações inter-institucionais gerará efeitos virtuosos na eficácia de ação ambiental do Protocolo Verde. Em particular, se propõem as seguintes recomendações:

12) Estabelecer uma Mesa Conjunta de Trabalho sobre Meio Ambiente, conformada pelos chefes das unidades ambientais de cada IFF. Esta Mesa também poderia agir como interlocutora principal com o MMA e outros órgãos públicos de controle e política ambiental.

13) Os temas principais de trabalho conjunto poderiam ser, em princípio:

- a) discussão e homogeneização dos manuais e guias ambientais;
- b) critérios e processos de análise e decisão;
- c) sistemas de informação operativa e sistemas de informação estatística;
- d) pesquisas de mercados de produtos verdes;

- e) metodologias para sistemas de auditoria ambiental;
- f) controles ambientais de linhas de crédito a bancos de primeiro nível.

14) Recomenda-se que os trabalhos a encarar se distribuam de forma adequada, de forma a compartilhar custos e responsabilidades e assegurar enfoques conjuntos. O aproveitamento de muitos destes instrumentos já elaborados por algumas das IFF seria altamente recomendável.

15) Parece fundamental que a Finep se integre adequadamente nestes esforços, por meio de uma coordenação a ser realizada entre o MMA e o MCT. Provavelmente deva passar por uma reformulação interna, com a criação de uma unidade ambiental com política específica neste setor. Sua especialização no apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico haverá de criar sinergias positivas com o conjunto de atividades ambientais das IFF, especialmente na perspectiva de uma definição estratégica que as projete para ações “além da lei”, se transformando em agentes dinâmicos de reconversão tecnológica.

16) Recomenda-se investir para a introdução da problemática ambiental no âmbito da Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), que reúne os bancos de desenvolvimento da região. As três maiores instituições filiadas à Alide são brasileiras e signatárias do Protocolo Verde (BNDES, BB e CEF), o que daria à iniciativa um peso específico relevante. A organização de um fórum para apresentar a experiência brasileira seria útil para todos, e isso poderá implicar em economias de escala para todas as instituições.

Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável: o caso brasileiro

*Carlos Eduardo Frickmann Young**

* Texto elaborado com a colaboração de Leonardo Geluda e Roberta Lemos

Introdução

A escassez de recursos financeiros é um obstáculo significativo para as políticas de conservação do meio ambiente nos países em desenvolvimento. A situação não é diferente no Brasil. A maior parte dos recursos destinados à conservação no Brasil vem do setor público, como em outros países da América Latina, (BÁRCENA *et al.* 2002). Por esta razão, o gasto ambiental no país está intimamente ligado à sua situação macroeconômica fazendo com que mudanças na política fiscal e monetária tenham consequências importantes para a conservação. Três importantes aspectos das políticas macroeconômicas do Brasil praticadas na última década têm dificultado a implementação das políticas ambientais. Primeiro, o compromisso governamental de gerar um grande superávit fiscal, exigido pelo setor financeiro e pelas agências de desenvolvimento internacionais estão gerando retrocessos significativos nos gastos sociais e ambientais. Young & Roncisvalle (2002) mostram que o investimento em questões ambientais no Brasil está reduzindo nos últimos anos.

O segundo aspecto refere-se à política de altas taxas de juros praticada no Brasil. Sob o pretexto de controlar a inflação, os juros altos acabam estimulando investimentos de retorno imediato, e esse encurtamento do horizonte temporal das decisões econômicas pode

resultar em conseqüências danosas no longo prazo. Em termos de *valor presente*, ferramenta comum para a análise financeira, a importância dos ganhos e custos futuros é inversamente proporcional à taxa de juros. No *valor presente* o fluxo de ganhos e custos futuros esperados são “trazidos” para o presente por meio do uso de uma taxa de desconto. Considere-se, por exemplo, uma escolha entre duas opções de uso para uma parcela de floresta nativa: conversão para atividades agropecuárias (plantação ou pecuária) ou para uma atividade compatível com a floresta (extrativismo, silvicultura sustentável ou sistema agroflorestal). Frequentemente, os retornos financeiros provenientes da agricultura são maiores no curto prazo e as implicações negativas que estes recursos causam no longo prazo são minimizadas no cálculo econômico. Neste tipo de cálculo, altas taxas de juros criam um viés que aumenta a importância dos ganhos no curto prazo, contrariando o princípio do desenvolvimento sustentável, que requer que ambos os resultados, de decisões presentes e futuras, sejam consideradas de maneira equilibrada. Além disso, as opções de uso da terra baseadas no extrativismo ainda sofrem o problema adicional da competição do cultivo do produto florestal não-madeireiro quando a demanda de mercado se expande. O exemplo clássico é o declínio na indústria de borracha amazônica, baseada no extrativismo, depois que as plantações de seringueiras foram introduzidas no Sudeste da Ásia. Young (2002) examina o mesmo problema para os produtos não-madeireiros provenientes da Mata Atlântica, como o caju, o maracujá e a erva-mate.

A terceira consideração é que, de acordo com a teoria econômica dominante, países em desenvolvimento deveriam explorar suas vantagens competitivas no mercado internacional incluindo os recursos naturais baratos e abundantes. Porém, no longo prazo, os preços desses recursos tendem a cair em comparação aos bens industrializados, pressionando a balança de pagamentos. Este é um assunto complexo que tem sido discutido amplamente na literatura sobre comércio e meio ambiente, mas existe pouca controvérsia que, no Brasil, as terras florestais estão sob grande pressão de conversão para agricultura. Um bom exemplo é a expansão do cultivo da soja, um dos principais produtos agrícolas de exportação, em áreas de vegetação de Cerrado.

Gastos ambientais no Brasil

As dificuldades enfrentadas pelas áreas de proteção ambiental são primordialmente decorrentes do descaso político e do orçamento insuficiente destinado para a conservação. Este é um problema que se estende por toda a gestão ambiental governamental, como pode-se observar em alguns estudos que mostram as séries históricas do gasto ambiental no Brasil.

Esse tipo de análise é dificultada pela inexistência de dados sistemáticos sobre os gastos ambientais no Brasil, mas estudos acadêmicos produziram estatísticas sobre o setor. A série de dados mais consistente foi produzida pelo estudo de despesas públicas realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2001) para o período 1996-1998. Essa série disponibilizou informações sobre os gastos ambientais públicos nos três níveis administrativos – federal, estadual e municipal e apontou que o gasto com proteção ambiental, excluindo saneamento, representa uma parte muito pequena do gasto público total (Tabela 1).

•223•

Tabela 1. Gastos públicos com a proteção ambiental, Brasil, 1996-1998 (R\$1.000 – preços referentes a 2001)

Despesas	1996	1997	1998
Proteção Ambiental	1.914.694	1.702.336	2.780.600
Gastos Federais	887.670	731.176	1.018.071
Gastos Estaduais	864.979	809.637	1.562.009
Gastos Municipais	162.045	161.523	200.521
Gasto Público Total (%)	0,4	0,4	0,5
Gasto Federal Total (%)	0,3	0,3	0,3
Gasto Estadual Total (%)	0,6	0,5	1,0
Gasto Municipal Total (%)	0,4	0,4	0,4

Fonte: Young & Roncisvalle, 2002; IBGE, 2001.

Young & Roncisvalle (2002) analisaram uma série temporal mais longa dos gastos públicos ambientais (1993-2000), embora restrita aos gastos do governo federal. Mostrou-se que o gasto ambiental federal não aumentou significativamente durante aquele período, oscilando entre 0,3% e 0,5% do orçamento total. A quantia destinada à conservação em 2000 foi de R\$ 159 milhões, ou apenas 22% do gasto total do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Estas estatísticas não são rigorosamente comparáveis às do IBGE (IBGE, 2001) devido às diferenças metodológicas. A mais importante deve-se ao fato de que estes números também relacionam gastos com saneamento, despesas administrativas e gastos com pensão. Além disso, a comparação do ano 2000 não é apropriada porque no início daquele ano o gasto de gerenciamento de recursos hídricos foi classificado como parte do orçamento de saneamento. Outro aspecto relevante é que os recursos para a agência de proteção e conservação federal – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – declinaram em 1999-2000 quando comparados com a média de 1995 a 1998 (Tabela 2).

Tabela 2. Gasto ambiental do governo federal brasileiro, 1993-2001 (R\$1.000 – preços de 2001)

Ano	Administração Direta	IBAMA ^b	FNMA ^c	Total – MMA ^{d, e}	Outros Ministérios	Total ^f	Gasto federal (%)
1993	38.410	414.858	9.671	462.939	-	-	-
1994	132.137	360.942	10.022	503.100	-	-	-
1995	113.254	516.420	12.272	641.946	29.549	671.494	0,3
1996	311.180	474.489	12.884	798.553	42.241	840.795	0,4
1997	372.430	469.212	9.791	851.433	60.658	912.091	0,4
1998	492.516	478.521	4.799	975.836	29.652	1.005.488	0,4
1999	356.283	430.652	5.595	792.529	42.764	835.293	0,3
2000	247.926	459.122	13.671	720.719	577.971	1.298.690	0,5

(a) Young & Roncisvalle 2002. (b) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. (c) Fundo Nacional do Meio Ambiente. (d) Ministério do Meio Ambiente. (e) Colunas 2+3+4. (f) Colunas 5+6.

Outro agravante é que mais recursos estão sendo direcionados para as despesas financeiras e administrativas, enquanto que os destinados ao pagamento de funcionários e para os investimentos de conservação reduziram. As despesas com pessoal do IBAMA em 2000, por exemplo, foram de apenas 72%, em termos reais, dos gastos com pessoal em 1995. Por outro lado, a proporção de recursos destinada para pagamento de juros e amortização de dívidas cresceu consideravelmente. Isso mostra como os problemas financeiros do governo federal têm afetado negativamente a aplicação de recursos para a conservação do meio ambiente.

Em estudo mais recente, Geluda e Young (2005) utilizaram dados das despesas com gestão ambiental da União, estados e municípios, providos pela Secretaria do Tesouro Nacional (2005) para o período 2000-2004.

Tabela 3. Despesas liquidadas pela União em Gestão Ambiental, 2000-2004, Mil R\$, preços de 2005 (Deflator: IGP-DI)

Ano	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesa liquidada
2000	2.978.297	3.158.915	2.070.714
2001	3.992.665	4.070.399	3.128.664
2002	4.049.552	4.109.021	1.835.640
2003	2.749.393	2.848.112	1.120.167
2004	1.401.702	1.688.140	1.289.379
2005	2.512.079	2.483.578	

Fonte: Lemos *et al* (2005) com base nos dados da STN

Esse estudo confirma a tendência declinante de queda anteriormente apontada por Young e Roncisvalle (2002). Nos dados referentes aos gastos federais, percebe-se uma queda significativa nos gastos no período 2001-2003, dado compatível com a

reclamação de arrocho nos gastos sociais do governo para pagar os crescentes juros da dívida pública. Houve um pequeno aumento desses gastos em 2004, mas ainda assim o gasto total ficou menor do que o observado em 2002. Se combinada com a série produzida por Young e Roncisvalle (2002), percebe-se que a tendência é nitidamente declinante. Esse comportamento orçamentário torna-se mais discrepante quando deixamos de analisar os valores nominais e passamos a considerar os valores reais. Os valores reais são usados para expressar séries temporais com preços constantes (em relação a 2005), ou seja, considerando a inflação do período.

A tabela 3 mostra, também, a discrepância entre a Dotação Inicial, que representa o montante inicialmente previsto a ser gasto durante o ano, a Dotação Atualizada, que é o valor da Dotação Inicial mais os créditos adicionais e descontadas as anulações, e as despesas efetivamente liquidadas. Em todos os anos a despesa liquidada é menor do que a previsão inicial, indicando subaproveitamento da verba originalmente destinada ao meio ambiente. Os casos mais extremos são 2002, quando foram liquidados apenas 45% do inicialmente previsto, e 2003, quando apenas 41% dos recursos programados foram usados.

Percebe-se que as dotações são declinantes para toda série, indicando que a subutilização de recursos em um ano provavelmente reduz a dotação orçamentária para o ano seguinte. A exceção é 2005, com dotação superior à de 2004, porém inferior a de todos os demais anos. No caso de 2004, a despesa liquidada representou 92% da previsão inicial. Nesse caso, a previsão inicial apresentada foi a mais baixa de todos os anos analisados, tornando esse valor mais próximo do realizado. Uma política mais eficiente optaria por um esforço na execução do orçamento ao invés de planejar gastos menores.

Esse comportamento reflete a falta de prioridade para temas ambientais nas decisões de orçamento e contingenciamento na aplicação das verbas orçamentárias previstas, a fim de se gerar superávits fiscais cada vez maiores. Como grande parte das despesas

são rígidas – pagamento de servidores, pensionistas e juros –, o item que acaba sofrendo mais é o investimento, cuja execução acaba sendo bastante inferior ao planejado.

Quando se analisa os gastos da União com gestão ambiental em relação ao total de gastos federais (tabela 4), percebe-se um padrão de comportamento similar ao visto nas análises anteriores: uma queda contínua de 2001 para 2003 e uma pequena recuperação em 2004. No ano de 2001 foi observado o maior valor percentual dentre os anos analisados, mas que foi apenas 0,5%. Já no ano de 2003 essa proporção foi ainda menor, representando apenas 0,19% dos gastos totais. Como as demandas ambientais não se reduziram no mesmo período, é válido supor que os recursos efetivamente destinados estão abaixo das necessidades de gastos ambientais no país.

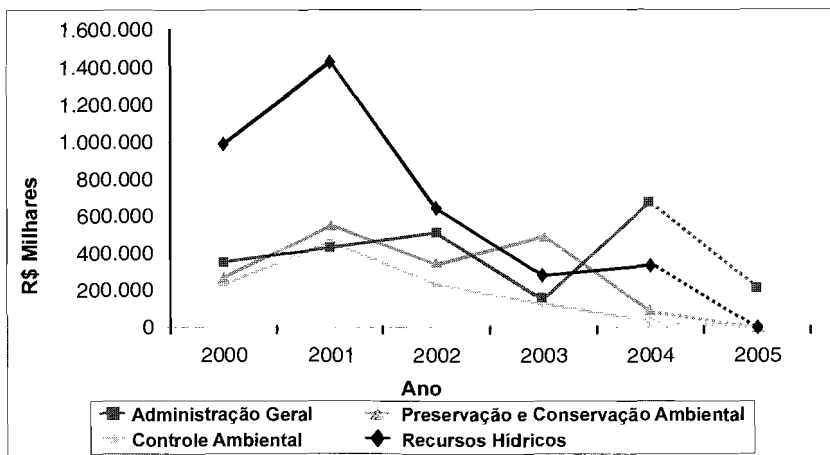
Tabela 4. Percentual dos gastos da União com Gestão Ambiental em relação às Despesas Liquidadas totais, 2000-2004

Ano	% do gasto total
2000	0,36%
2001	0,50%
2002	0,29%
2003	0,19%
2004	0,22%

Fonte: Lemos *et al* (2005) com base nos dados da STN

Dentro dos gastos em Gestão Ambiental estão inseridas diversas modalidades de despesas, que são denominadas subfunções. Estão destacadas no Gráfico 1, as mais representativas: Administração Geral, Preservação e Conservação Ambiental, Controle Ambiental e Recursos Hídricos.

**Gráfico 1. Despesas Liquidadas pelas subfunções mais representativas da Gestão Ambiental da União entre os anos de 2000 e 2005 em Valores Reais (preços de 2005).
Observação: 2005 refere-se apenas até o mês de maio**



Fonte: Lemos *et al* (2005) com base nos dados da STN

Observando o gráfico, nota-se que, para os gastos com Administração Geral, não há um padrão visível, mas que este representa um significativo montante dentro dos gastos ambientais. Em 2004, essa subfunção sofreu um aumento de 21% e ultrapassou todos os outros índices. Isso mostra que boa parcela dos gastos ambientais está vinculada à área administrativa. As despesas com Recursos Hídricos mostraram-se significativamente maiores nos primeiros anos do estudo (2000-2002), apesar de terem apresentado uma queda acentuada em 2002. Em 2003 sofreu uma nova queda, mostrando comportamento semelhante ao da Gestão Ambiental, incluindo uma leve recuperação em 2004.

As modalidades Controle Ambiental e Preservação e Conservação Ambiental apresentaram padrões semelhantes, mostrando uma queda de 2001 para 2004, exceto no ano de 2003, onde a segunda teve um acréscimo. Os recursos gastos com Preservação e Conservação Ambiental, que representam apenas uma parcela dentro de um gasto já reduzido, apresentaram, de 2001 para 2004, uma queda de 64%.

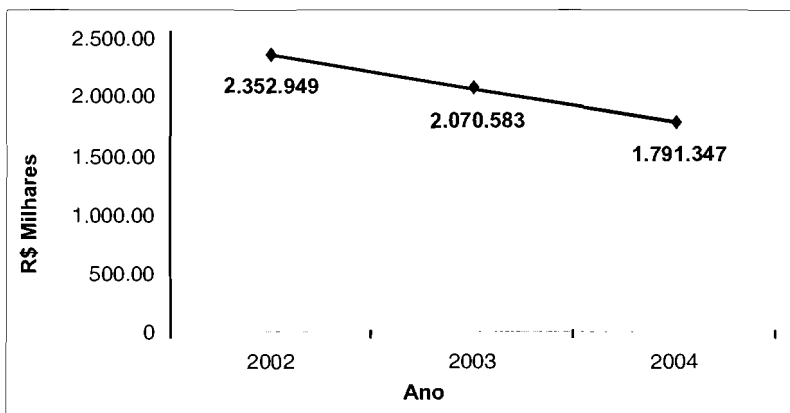
Gastos estaduais e municipais

Na análise dos gastos estaduais com Gestão Ambiental foram utilizados apenas os valores de 2002, 2003 e 2004, porque para os anos anteriores a STN não disponibiliza esse dados. As despesas estaduais, em valores reais, estão demonstradas no Gráfico 2.

É interessante observar que de 2002 para 2004 houve uma queda contínua nos gastos. Os valores de 2004 representam apenas 76% dos gastos de 2002. A tendência aqui observada é de desvalorização do orçamento estadual para a questão ambiental.

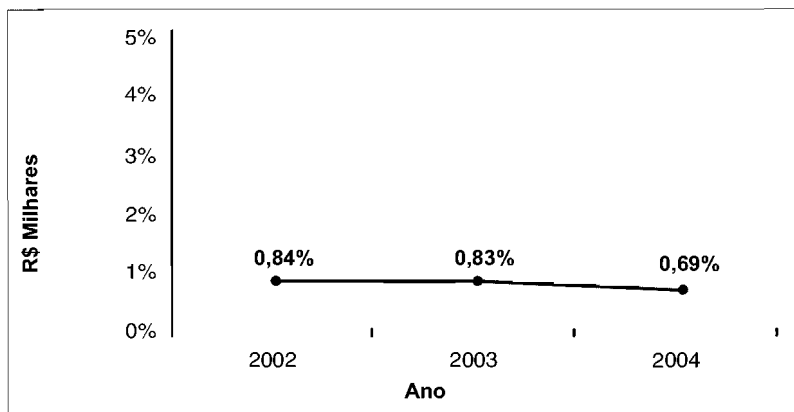
Essa desvalorização também pode ser observada no Gráfico 3, que trata da porcentagem dos gastos com Gestão Ambiental em relação ao total de gastos orçamentários. Entre 2002 e 2003 a proporção das despesas ambientais permaneceu constante, mas em 2004 houve uma queda. Nota-se aqui que os valores percentuais também são pequenos, representando menos de 1% do total, mas são superiores aos observados na esfera federal.

Gráfico 2. Despesas Liquidadas pelos estados em Gestão Ambiental entre os anos de 2002 e 2004 em valores reais (preços de 2005)



Fonte: Lemos *et al* (2005) com base nos dados da STN

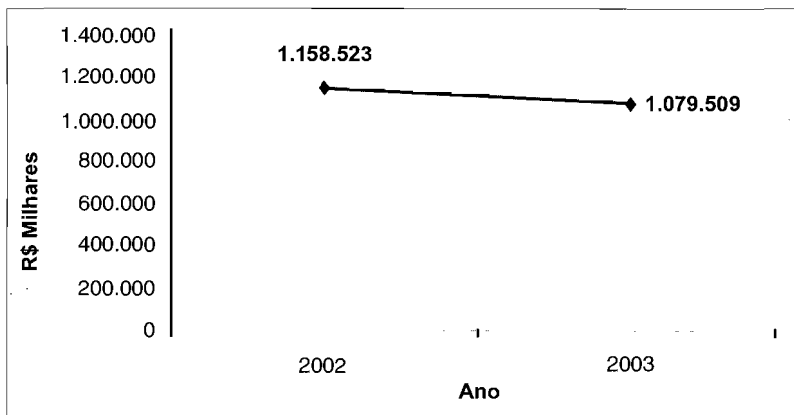
Gráfico 3. Percentual dos gastos com Gestão Ambiental em relação às Despesas Liquidadas totais entre os estados nos anos de 2002 e 2004



Fonte: Lemos *et al* (2005) com base nos dados da STN

Os Gráficos 4 e 5 mostram, respectivamente, os gastos municipais reais com Gestão Ambiental e a proporção desses gastos com o total orçamentário para os dois anos em questão. Embora tenha ocorrido uma queda das despesas reais, em termos proporcionais o valor permaneceu praticamente constante.

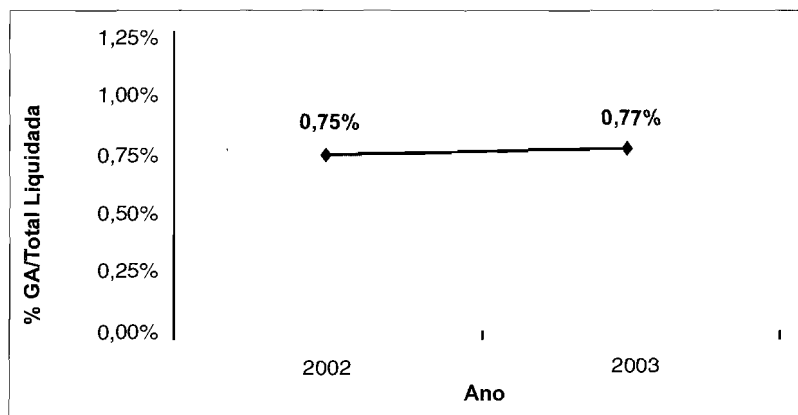
Gráfico 4. Despesas Liquidadas pelos municípios em Gestão Ambiental nos anos de 2002 e 2003 em valores reais (preços de 2005)



Fonte: Lemos *et al* (2005) com base nos dados da STN

Em relação às demais esferas de governo, os municípios, nos dois anos analisados, gastam, em porcentagem do total, valores intermediários: menos que os estados e mais que a União.

Gráfico 5. Percentual dos gastos com Gestão Ambiental em relação as Despesas Liquidadas totais dos municípios nos anos de 2002 e 2003



Fonte: Lemos *et al* (2005) com base nos dados da STN.

A realidade das áreas protegidas

Como demonstrado, os projetos de conservação no Brasil encontram grandes dificuldades para serem implantados e mantidos devido à crônica falta de recursos financeiros. As áreas protegidas brasileiras se enquadram dentro dessa realidade: são projetos de conservação principalmente financiados pelo governo, e que passam por inúmeras dificuldades para atingir seus objetivos pois não recebem verbas suficientes. As despesas públicas ambientais demonstram que essa não é uma prioridade política. Nas três esferas do governo mostraram-se menores que 1% dos gastos totais. Ao mesmo tempo, excluindo o caso dos municípios, apontam tendência de queda como visto na análise dos gastos federais, mas que também ocorre nas outras esferas: o orçamento inicialmente previsto para a questão ambiental acaba não sendo cumprido. Este fato reflete o descaso político e a necessidade adotada pelo governo em gerar superávits primários.

O Brasil é um país com grande riqueza ambiental, que somada ao processo de desenvolvimento passado e vigente, torna complexa a gestão do patrimônio nacional ambiental. Os problemas enfrentados são muitos e a conservação do meio ambiente, em forma de áreas protegidas, precisa enfrentar os desafios como os de redução de desmatamento (diminuição das áreas naturais) e da criação de novas unidades de conservação. O desmatamento continua sendo um problema grave, que castiga os biomas brasileiros. De agosto de 2003 até agosto de 2004, a área desmatada na Amazônia foi de 26,1 mil quilômetros quadrados, número 6% superior ao período entre 2002 e 2003 (ÉBOLI, 2005). Este é mais um motivo para os esforços contra essa tendência serem ampliados, só que representa um problema para um orçamento em queda. Ao mesmo tempo, o número de áreas protegidas vem crescendo em todo país. O problema é que as unidades de conservação existentes já enfrentam grandes dificuldades devido à restrição orçamentária. O aumento dessas áreas sem um aumento dos recursos destinados a elas só vai agravar essa situação e gerar mais “unidades de papel”, aquelas que existem legalmente, mas não conseguem cumprir seus objetivos. O padrão de queda do orçamento direcionado à Gestão Ambiental torna preocupante o destino das áreas naturais ainda existentes no país, dentro ou não de unidades de conservação.

Uma avaliação das unidades de conservação federais de proteção integral, realizada em 1999, mostrou que das 86 unidades analisadas, 55% estavam em situação precária, 37% foram consideradas como minimamente implementadas e somente 8,4% foram classificadas como razoavelmente implementadas (LEMOS DE SÁ E FERREIRA, 2000). Além disso, em 2003, por falta de infraestrutura para receber os visitantes, 22 dos 55 parques nacionais brasileiros (42,3% do total) estavam fechados à visitação pública, o que representa perdas em termos de turismo, preservação e educação ambiental. A inexistência da infra-estrutura de manutenção e fiscalização facilita usos inadequados, invasões, moradias irregulares, atividades econômicas ilegais e degradação ambiental (FIGUEIREDO e LEUZINGER, 2001; VIVEIROS, 2003).

Pagamentos por serviços ecossistêmicos: alternativas para o financiamento

Como visto anteriormente, é preciso encontrar formas alternativas às dotações orçamentárias para se garantir um fluxo estável de recursos para o meio ambiente. O pagamento por serviços ecossistêmicos (PSE) é apontado como um dos possíveis caminhos para solucionar este impasse.

Os sistemas de PSE têm princípio básico no reconhecimento de que o meio ambiente fornece gratuitamente uma gama de bens e serviços que são de interesse direto ou indireto do ser humano, permitindo sua sobrevivência e seu bem-estar. Entre esses bens e serviços podemos destacar a provisão de alimentos, fibras e energia; a manutenção dos recursos genéticos para o desenvolvimento de produtos industriais, farmacológicos e agrícolas; a possibilidade de estudos; a provisão de madeira e minerais; a estabilização do clima; o controle de pestes e doenças; a purificação do ar e da água; a regulação do fluxo e qualidade dos recursos hídricos; o controle da sedimentação; a manutenção da fertilidade do solo e do ciclo de nutrientes; a decomposição dos rejeitos orgânicos; os benefícios estéticos e culturais e as possibilidades de lazer.

Porém, a existência de falhas de mercado impede que esses danos afetem a lucratividade privada dos agentes responsáveis por essa degradação. Na medida em que a pressão sobre os recursos naturais aumenta, a capacidade natural de prover esses serviços é prejudicada. Desmatamentos causados por conversão do solo para agricultura e extração predatória de madeira, caça ilegal, poluição do ar e da água, disposição inadequada de resíduos sólidos e outras formas de uso não-sustentáveis de recursos naturais estão entre os fatores antrópicos que vêm contribuindo para essa degradação. A deficiente gestão do patrimônio natural e a carência de incentivos econômicos relacionados com a conservação ambiental são as causas determinantes para essa realidade (PAGIOLA e PLATIS, 2003). O desafio recente está na busca por soluções inovadoras

para este problema, e entre elas estão os sistemas de pagamento por serviços ecossistêmicos como uma das principais opções.

Um sistema de PSE ocorre quando aqueles que se beneficiam de algum serviço ambiental gerado por uma certa área realizam pagamentos para o proprietário ou gestor da área em questão. Ou seja, o beneficiário faz uma contrapartida visando o fluxo contínuo e a melhoria do serviço demandado. Os pagamentos podem ser vistos como uma fonte adicional de renda, sendo uma forma de ressarcir os custos encarados pelas práticas conservacionistas do solo que permitem o fornecimento dos serviços ecossistêmicos. Esse modelo complementa o consagrado princípio do “poluidor-pagador”, dando foco ao fornecimento do serviço: é o princípio do “provedor-recebedor”, onde o usuário paga e o conservacionista recebe.

Além do caráter econômico, os sistemas de PSE contribuem para a conscientização ambiental na medida em que insere uma nova relação entre os fornecedores dos serviços e os beneficiados, e entre eles e a natureza, que é a real prestadora do serviço. Os serviços ambientais mais comuns mencionados na literatura são divididos em três grupos: os relacionados com o clima, os relacionados com os recursos hídricos, e os relacionados com a biodiversidade. Os relacionados com o clima são o seqüestro dos gases do efeito estufa e o controle da umidade, temperatura, precipitação e ventos. Já os relacionados com os recursos hídricos são: a regulação de seu fluxo; a manutenção de sua qualidade; o controle de erosão e sedimentação; a redução da salinidade da água; a manutenção do habitat aquático; e os serviços culturais (recreação). Por fim, os serviços relacionados com a biodiversidade são: a atração de fauna; a diversificação de culturas; a conectividade de blocos florestais (corredores biológicos); os serviços culturais (recreação, turismo e valores de existência); a manutenção da qualidade do solo; e a bioprospecção.

O primeiro passo para a existência de um PSE é a identificação de que pelo menos um desses serviços está beneficiando algum agente interessado. Este agente deve ter uma disposição voluntária a pagar

pela manutenção do fornecimento do serviço ou precisa existir algum instrumento legal impondo a contrapartida. Porém, a implantação de sistemas de PSE não é simples, existindo diversos pré-requisitos e etapas a serem superados (KING, LETSAOLO e RAPHOLO, 2005). É necessário evidenciar a relação de causa e efeito entre o fornecimento ou melhoria de um serviço e um determinado tipo de uso de solo para se confirmar quem está fornecendo o serviço – muitas vezes essa relação é imprecisa (LANDELL-MILLS e PORRAS, 2002).

Além disso, os direitos de propriedade devem ser bem definidos, como forma de se definir quem está fornecendo os serviços e quem pagará por eles, no caso, os beneficiários. É imprescindível estruturar um sistema de monitoramento para verificar as eficiências social, econômica e ambientais do PSE. Deve-se acompanhar o fluxo e qualidade dos serviços prestados e dos pagamentos, para assegurar a credibilidade do sistema. Outro ponto importante é a "precificação" dos serviços, pois a maioria deles não possui preço de mercado. O valor deve refletir o real benefício obtido pelo favorecido e deve satisfazer os interesses dos fornecedores (cobrir, ou ao menos contribuir para cobrir, os custos líquidos encarados por estes). A "precificação" deve ser obtida usando-se técnicas de valoração dos recursos ambientais, em um processo intenso de negociações entre as partes envolvidas. Passadas estas etapas, o funcionamento eficiente desse sistema poderá representar uma importante ferramenta visando a conservação ambiental. Simultaneamente, poderá beneficiar financeiramente os fornecedores dos serviços. Assim, pode-se dizer que o objetivo dos sistemas de PSE é garantir o fluxo contínuo dos serviços ambientais por intermédio da articulação e motivação dos atores envolvidos. Mas nem sempre os esquemas de PSE poderão ser implantados. Eles devem ser adotados com devida cautela, apenas em conjunturas onde poderão surtir melhor eficácia na gestão do meio ambiente.

Os beneficiários são todos os agentes, privados ou públicos, que são favorecidos pelos serviços ambientais oriundos de práticas que conservam a natureza. Podem ser, entre outros, empresas farmacêuticas procurando novos compostos em áreas protegidas (bioprospecção), organizações internacionais mantendo florestas

visando a fixação de gases do efeito estufa, empresas hidroelétricas e fábrica de bebidas favorecidas pela proteção hídrica fornecida por agricultoras sustentáveis, e indivíduos ou empresas de ecoturismo que pagam para fazer turismo ecológico (lazer) dentro de uma unidade de conservação.

Do outro lado do esquema temos os fornecedores dos serviços, que são as áreas naturais protegidas e as áreas com certa degradação onde mudanças nas práticas vigentes fortaleçam a oferta dos serviços. O primeiro grupo é primordialmente representado por áreas onde o meio ambiente encontra-se conservado, como as áreas protegidas (legalmente ou não), que por serem destinadas a conservar o meio ambiente, acabam sendo as principais fontes de serviços ecossistêmicos. O segundo grupo é constituído por áreas onde o uso do solo por parte dos proprietários (como agricultores), em sua maioria, enfraquece a geração dos serviços, mas onde uma mudança nas práticas correntes pode alterar esse quadro e assim fortalecer a oferta desses serviços. O PSE aparece como uma forma de agregar valor monetário aos serviços gerados, tornando a oferta de serviços ecossistêmicos parte da decisão estratégica dos agentes, pois os usuários terão um incentivo direto a tornar suas práticas mais sustentáveis (PAGIOLA, BISHOP e LANDELL-MILLS, 2002).

Já existem alguns movimentos nacionais e internacionais para buscar os mecanismos de PSE como uma fonte extra de recursos para as áreas protegidas. A possibilidade de sistemas de PSE envolvendo áreas de proteção ambiental brasileiras torna-se um fato relevante dentro da realidade política e orçamentária na qual estas estão inseridas. Como já visto, o orçamento destinado para a gestão ambiental é insuficiente e, ainda que os problemas de ineficiência operacional fossem sanados, dificilmente se poderia atingir as metas de política pretendidas.

A idéia não é que os PSE substituam o papel do governo na proteção do meio ambiente. O governo teria que adotar uma política própria que valorizasse o orçamento e a gestão ambiental, enquanto que o PSE atuaria como um fator incremental de receitas e de

educação ambiental. Os sistemas de PSE poderão cooperar também para que aumente a contribuição de fontes internacionais no financiamento da conservação ambiental no Brasil, um modelo mais justo na medida em que evitaria que os países em desenvolvimento, detentores das principais florestas naturais, arquem sozinhos com a proteção de um meio ambiente que favorece a todos.

PSEs na prática: instrumentos econômicos para a gestão ambiental

Os diversos instrumentos econômicos inovadores para o financiamento da conservação surgem com grande potencial para compensar os problemas dos fundos públicos convencionais, direcionando os recursos para este fim. Um exemplo é o ICMS ecológico, no qual os critérios ambientais, incluindo a existência de áreas protegidas, são usados para o repasse de parcela do valor do imposto sobre a circulação de bens e serviços (ICMS) dos estados para os municípios. Três quartos dessa redistribuição são definidos pela Constituição Federal, mas o quarto restante é alocado de acordo com legislação estadual específica. Este instrumento foi primeiro introduzido no Paraná, em 1992, para recompensar municípios por áreas protegidas e reservas de bacias hidrográficas dentro de seus limites. A extensão da compensação está ligada à proporção do município destinada para as áreas protegidas. Isso tem sido muito eficaz no incentivo à criação de novas unidades de conservação, e muitos outros estados brasileiros também introduziram leis similares para a alocação dos recursos do ICMS, incluindo São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996), Amapá (1996), Rio Grande do Sul (1998), Mato Grosso (2001), Mato Grosso do Sul (2001), Pernambuco (2001) e Tocantins (2002).

Outro instrumento que tem grande relevância no cenário da conservação é a compensação ambiental prevista na Lei do SNUC (Lei 9.985/2000). Baseada no princípio “usuário pagador”, a lei determina que cada projeto (público ou privado) de impacto ambiental significativo deve pagar no mínimo 0,5% do valor total do projeto

como compensação pelo impacto e por danos inevitáveis. A quantia exata é fixada de acordo com o grau do impacto. Esta compensação deve ser usada pelas agências de proteção ambiental para criar e manter unidades de conservação de proteção integral (incluindo parques estaduais e federais, reservas biológicas e estações ecológicas). As agências públicas, estaduais ou federais, responsáveis pela concessão da licença ambiental para o projeto são também responsáveis por determinar o destino e o uso subsequente do recurso da compensação. As unidades de conservação de uso sustentável são elegíveis para receber esses recursos apenas se elas forem diretamente afetadas pelo empreendimento. Outras formas ou mecanismos de proteção ambiental que não sejam criar ou manter unidades de conservação não são aceitos para receber recursos de tal compensação. Se o projeto causa poluição do ar e da água, barulho, geração de lixo, tráfego excessivo ou outro problema comum em áreas urbanas, a compensação é calculada como parte dos custos sociais que incidem sobre a população local. Mas os “pagamentos de compensação” são estritamente reservados para apoio às unidades de conservação, como definido pela agência de proteção ambiental estadual ou federal envolvida, não podendo ser usados em outros programas de compensação pelos danos causados.

O governo federal já captou US\$ 60 milhões no período de 2002 para 2004, mas Geluda & Young (2004) estimaram que mesmo com projeções muitas conservadoras, os recursos futuros gerados pela compensação ambiental vão pelo menos dobrar dos valores atuais. Sérios problemas podem surgir com relação à compensação, pois sua institucionalização ainda está longe de ser concluída. Primeiro, as populações urbanas – freqüentemente entre os grupos mais pobres da nação – sofrem os danos ambientais de grandes projetos, mas não se beneficiam diretamente da compensação. Ainda pior, na medida em que os recursos ambientais totais aumentam, os orçamentos de programas de proteção ambiental voltados aos problemas urbanos podem diminuir ainda mais, resultando em um incremento total dos recursos para unidades de conservação, mas recursos diminuídos para as outras atividades ambientais.

Além disso, a lei do SNUC não define claramente “impacto ambiental significativo” ou as possíveis metodologias para a sua avaliação. Existe um conflito de interesses gerado pelo fato de que a agência ambiental que define o valor da compensação é a mesma agência que o recebe e o administra. Contudo é importante considerar que a compensação não deve ser defendida como uma fonte regular de recursos, pois se baseia na degradação ambiental, que deveria ser evitada. As unidades de conservação não podem depender de recursos oriundos de atividades que degradam intensamente o meio ambiente: a compensação deve ser apenas uma aliada do orçamento público (assim como os demais mecanismos de PSE).

A exclusividade dada às unidades de conservação para receberem os recursos pode trazer sérios problemas na alocação orçamentária para a conservação ambiental: em um contexto de crescente aperto nos gastos públicos, as unidades de conservação poderão ter um aumento significativo de recursos por meio das compensações, mas outros temas ambientais (combate à poluição, por exemplo) poderão sofrer cortes de verbas sob o argumento de que a área ambiental já teria obtido aumento de recursos extra-orçamentários – fenômeno semelhante ocorreu na área de saúde quando a CPMF foi criada (YOUNG, 2005). Ela não pode ser simplesmente contabilizada como um ganho, como benefício do projeto, permitindo que os empreendedores atuem de forma a privilegiar apenas seus interesses sem considerar todas as possibilidades de minimizar os impactos ou fazer avaliações verdadeiras dos custos e benefícios do próprio projeto. As compensações ambientais nunca devem ser implementadas como uma “licença para destruir” dada aos empreendedores. (Kate *et al.*, 2004). Um programa de compensação similar está sendo estabelecido para equipamentos de infra-estrutura ou de utilidade pública que já estavam instalados em unidades de conservação. Os exemplos incluem antenas de rádio e televisão, oleodutos, linhas de transmissão e barragens que já foram instaladas ou construídas sem o devido respeito à legislação ambiental, mas que não podem ser removidas sem gerar despesas exorbitantes. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

(Ibama) está preparando uma metodologia para estimar o valor econômico desses danos. O órgão público também divulgou recentemente que pretende gastar R\$ 235,7 milhões em 130 unidades de conservação nos próximos meses e anos – sendo que cerca de R\$ 16,2 milhões desse total já foram investidos (SATO, 2005) e R\$ 109,8 milhões têm cronograma de execução para os próximos meses e anos. Além desses valores, o Ibama está programando a destinação de mais R\$ 93,7 milhões, consequência de licenciamentos ambientais já concluídos ou em fase final de apreciação (SATO, 2005). Esses valores mostram o potencial desse mecanismo, principalmente quando comparados com os valores destinados para a gestão ambiental federal (sendo que este último é repartido para diversas finalidades – não apenas áreas protegidas).

Porém, alguns aspectos ainda precisam ser revistos nesse instrumento. Por fim, o debate principal que vem ocorrendo é sobre a metodologia utilizada para o cálculo da compensação, pois a que está em vigor carece de embasamento técnico e teórico e gera resultados absurdos por estar ancorada nos valores dos custos do empreendimento e não exclusivamente nos impactos. Este equívoco deve ser desfeito: a compensação deve ser função do valor do dano, estimado por técnicas consagradas de valoração econômica dos recursos naturais, e não do custo total do empreendimento (GELUDA e YOUNG, 2004; YOUNG, 2005).

Um caso particular que merece ser destacado é o dos serviços que as áreas protegidas prestam de defesa dos recursos hídricos ou para a geração e distribuição de energia elétrica. A lei do SNUC estabelece que órgãos ou empresas, públicos ou privados, responsáveis pelo abastecimento de água ou que façam uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deverão contribuir financeiramente para a proteção e implementação dessa unidade. O mesmo princípio se aplica aos órgãos e empresas responsáveis pela geração e distribuição de energia elétrica que de alguma forma se beneficiam da proteção oferecida por uma unidade de conservação.

Outra ferramenta é a cobrança pelo uso e descarte da água, estabelecida pela Lei das Águas (Lei 9433/1997), onde os recursos gerados deverão ser direcionados para a proteção das bacias hidrográficas, inclusive para reflorestamento e conservação florestal. Um programa de reflorestamento criado através das taxas do uso da água está sendo aplicado no rio Piracicaba no estado de São Paulo. Para projetos hidrelétricos, petrolíferos e de gás natural, a política determina que uma porção da receitas seja paga como “royalties” dos recursos naturais para as agências ambientais estaduais ou federais. Tais fundos podem ser gastos na proteção da biodiversidade, combate à poluição da água e do ar, gerenciamento de resíduos sólidos ou outros projetos de controle e redução da poluição. Infelizmente, a obrigação legal para destinar os fundos para atividades ambientais não tem sido respeitada, principalmente, pelos governos estaduais, que carecem de critérios claros para a definição das prioridades ambientais (GUSMÃO, 2000). Além disso, o aumento das pressões sobre os estados para equilibrar os seus orçamentos e privar-se da dependência financeira do governo federal tem levado os mesmos a atingirem seus objetivos fiscais por meio de processos complexos e obscuros, que atrasam os gastos dos fundos ambientais e complicam o seu uso.

De maneira similar, “royalties” provenientes de serviços públicos (petróleo, eletricidade, água) são também destinados para a ciência e tecnologia. O mais importante é o Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural, que já tem recursos consideráveis alocados para o estudo dos ecossistemas afetados pelas indústrias de energia. Os administradores dos fundos setoriais, porém, não coordenam a seleção de projetos com os tomadores de decisão na política ambiental.

No setor madeireiro, uma taxa de reposição florestal é cobrada quando a madeira explorada é nativa, e deveria ser usada para financiar a conservação de florestas. Contudo, por ser pequena a taxa e a sonegação da mesma ser generalizada, a corrupção e a falta de força política na execução da lei fazem com que o impacto dessa taxa sobre a conservação seja pequeno. A melhoria da gestão no setor madeireiro, particularmente com a expansão da certificação verde, pode gerar condições mais favoráveis para aplicação dessa taxa.

Ainda podemos citar como instrumento econômico, a isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) para as áreas protegidas incluindo as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). Esta alternativa se configura como um resultado importante para conservação na última década de 90. Antes disso, as florestas eram consideradas como uso “improdutivo” da terra e sujeitas a impostos maiores que os cobrados na agricultura e pecuária. Hoje, essa distorção tem sido corrigida e áreas particulares protegidas – RPPNs, criadas através de registro formal junto ao IBAMA – são isentas desse imposto. Entretanto, o impacto de tal incentivo tem sido limitado devido à sonegação e ao baixo valor do ITR.

Direitos comercializáveis estão sendo pouco usados no Brasil como instrumentos econômicos para a conservação. O mais importante é o recém-implementado sistema de cotas de reserva florestal. De acordo com o Código Florestal (Lei 4771/1965, com diversas alterações posteriores), uma porcentagem mínima das propriedades rurais maiores que 50 hectares devem destinar uma parcela da área como reserva legal. No bioma da Mata Atlântica, o mínimo é 20%, no Cerrado, 35%, e na Amazônia, 80%. Em dois estados (Paraná e Mato Grosso), a legislação local permite operações de comercialização de cotas de reserva florestal, na qual uma propriedade pode preencher esta exigência registrando reservas florestais “excedentes” (neste caso, acima do mínimo legal) de outras propriedades dentro da mesma “microrregião” ou “bacia hidrográfica”.

A ratificação do Protocolo de Kyoto abre grandes perspectivas para que recursos externos sejam direcionados a projetos no Brasil por intermédio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). O princípio básico do MDL é simples: projetos que gerem reduções certificadas de emissões em países em desenvolvimento poderão gerar créditos de carbono, negociáveis com os países desenvolvidos. Com isso, espera-se incentivar investimentos em oportunidades de redução de baixo custo em países em desenvolvimento, que se beneficiariam com o aporte de recursos dos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que se aumenta a eficiência econômica para alcançar as metas iniciais de redução de emissões de gases de efeito

estufa. Após longo período de negociações, o Protocolo de Kyoto foi finalmente ratificado no início de 2005, e já se iniciaram as primeiras operações oficializadas pelo MDL.

A lógica de funcionamento do MDL é baseada no princípio de beneficiar projetos onde ocorram melhorias em termos de emissões de gases de efeito estufa, mas não premia atividades “limpas” já estabelecidas. Isso cria um grande problema para o Brasil: uma vez que a matriz energética brasileira já apresenta uma elevada participação de fontes renováveis em sua matriz energética (hidroeletricidade, biomassas, álcool combustível), o que torna escassas e caras as opções restantes de substituição de combustíveis fósseis. Por isso, em termos globais, o Brasil deverá obter uma participação no mercado de MDL inferior à de outros países em desenvolvimento cujas matrizes energéticas hoje são fortemente baseadas em combustíveis fósseis (notadamente China e Índia). No caso brasileiro, o MDL deverá beneficiar projetos de pequena escala de fontes renováveis, em áreas mais remotas que não estejam ligadas ao sistema integrado de distribuição de energia elétrica, e atividades industriais nas quais esteja ocorrendo projetos de eficiência energética ou substituição de diesel por gás natural.

A área na qual o Brasil apresenta maior necessidade de alteração em relação ao padrão vigente refere-se às emissões de carbono resultantes de mudanças no uso da terra (desmatamento). Inicialmente, esperava-se que os diferentes mercados de carbono fossem uma fonte de recurso para a conservação, porque a conversão da floresta para agricultura permanece como a fonte mais importante das emissões brasileiras de gases do efeito estufa. Projetos que previnem o desmatamento, entretanto, foram considerados inelegíveis para a Redução de Emissão Certificada (CER) no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que é a única maneira que países em desenvolvimento podem obter recursos pelo Protocolo de Kyoto. Esta regra, acordada sem oposição do governo brasileiro, tornou impossível os projetos de conservação obterem recursos por meio do Protocolo.

Projetos de reflorestamento são elegíveis para os CERs, mas existe uma limitação quantitativa para o total de transações que pode ser obtido desta forma (5% do total do MDL). Essa limitação é também desfavorável ao Brasil, pois o país tem vantagens comparativas nesse tema, dada a enorme quantidade de terras já desmatadas que se encontram abandonadas ou cobertas por atividades de baixa produtividade. Como o plantio de espécies exóticas é considerado válido para o MDL, imagina-se que os maiores beneficiários serão os agentes econômicos já envolvidos com grandes plantações de pinus e eucalipto. Há bastante dúvida sobre a efetiva capacidade deste mecanismo beneficiar o plantio de espécies nativas, em particular por causa do custo mais alto dessa opção em relação ao plantio de exóticas.

Um setor onde créditos de carbono poderão representar um aporte significativo para projetos de desenvolvimento sustentável diz respeito ao manejo de resíduos sólidos. Trata-se de área crítica para o desenvolvimento social, visto que a disposição de lixo é um dos grandes problemas dos municípios, independente do seu tamanho. A maior parte da disposição se dá em depósitos não manejados (“lixões”), que são o destino final dos resíduos sólidos em 64% dos municípios brasileiros (IBGE, 2000). Encontrar uma destinação adequada, como o aproveitamento energético do lixo, pode resultar em importantes externalidades positivas, além dos benefícios de emissões evitadas, tanto pela transformação do metano em dióxido de carbono, de menor poder de aquecimento global, quanto por evitar a queima de combustíveis fósseis para o mesmo fim (OLIVEIRA e ROSA, 2003, estimaram em 50 TWh o potencial energético dos resíduos sólidos no Brasil).

Um exemplo disso é o projeto de Aproveitamento do Biogás no Aterro Sanitário de Adrianópolis, pioneiro neste mecanismo, que tem por objetivo reduzir as emissões de GEE liberados na decomposição do lixo, capturando o metano do aterro (biogás) para a geração de energia elétrica. O aproveitamento energético do biogás. Espera-se que um número considerável de projetos semelhantes seja difundido no Brasil nos próximos anos.

Medidas voluntárias de conservação estão tornando-se mais comuns no setor privado, a maioria na forma de RPPNs, mas também como projetos específicos para a conservação de espécies ameaçadas de extinção. Embora as RPPNs estejam exercendo um papel importante em muitas áreas – elas são, freqüentemente, a chave para a proteção de locais vitais e, em alguns casos, elas são as únicas unidades de conservação para espécies endêmicas e de alcance restrito – a área total sob proteção através das RPPNs é ainda muito pequena, quando comparada com as unidades de conservação públicas. Em geral, RPPNs são criadas e apoiadas pela vontade, dedicação e entusiasmo de seus proprietários, e não pelas necessidades associadas às prioridades regionais de conservação.

Recursos externos são outra fonte de financiamento para projetos de conservação ambiental.

Diversos programas internacionais são implementados no Brasil, entre eles, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), gerido pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). A previsão de recursos para o Arpa, em dez anos, é de US\$ 400 milhões, sendo que a primeira fase terá à disposição US\$ 86,2 (a soma dos valores é esta) milhões, distribuídos pelo governo federal (US\$ 18 milhões) e pelos doadores: Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) (US\$ 30 milhões), Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW) (US\$ 21,7 milhões) e WWF-Brasil (US\$ 16,5 milhões). A entrada de recursos externos para a manutenção da natureza em países em desenvolvimento, que normalmente são os que possuem as maiores reservas ambientais, é encarada por muitos como um movimento justo. Milano (2001), afirma que não é aceitável que os países pobres financiem sozinhos a manutenção da biodiversidade global, considerando que o meio ambiente traz benefícios globais. Contudo, é observado um declínio deste instrumento como mostra a tabela 6. Os recursos externos, que oscilaram entre 6% e 17% das despesas totais, recuaram depois de 1994, com exceções no ano de 1996 e 1998. Além disso, a maior parte dos recursos externos vem de operações de crédito (empréstimos), significando que eles representam uma fonte adicional

de pressão sobre o orçamento em longo prazo. As doações alcançaram um pico de R\$ 30 milhões, em 1996, mas recuaram para R\$ 14 milhões, em 2000. A proporção das doações internacionais para as despesas totais em 2000 caiu para o nível mais baixo na série (2%), indicando uma tendência de queda da ajuda internacional para os projetos ambientais no Brasil.

Tabela 6. Gasto ambiental de acordo com a origem dos fundos, Ministério do Meio Ambiente, 1993-2000
(R\$1.000 – preços de 2001)^a

Ano	Total	Recursos Nacionais	Recursos Externos ^b	Crédito Estrangeiro	Doações
1993	462.939	392.041	70.898	N/A	N/A
1994	513.011	425.553	87.459	N/A	N/A
1995	641.946	577.582	64.363	51.000	13.363
1996	798.553	713.645	84.909	54.650	30.258
1997	851.433	801.626	49.807	27.241	22.566
1998	975.836	884.612	91.224	69.034	22.190
1999	792.529	723.328	69.201	38.116	31.085
2000	720.634	673.557	47.077	32.371	14.706

a Young e Roncisvalle 2002; N/A, não-aplicável

b Colunas 5+6

Um bom exemplo é o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), o programa mais importante em termos de recursos externos para a conservação da biodiversidade na Amazônia e, em menor extensão, na Mata Atlântica.

Um problema associado aos recursos externos investidos no Brasil é a influência estrangeira em relação às prioridades estabelecidas, que não são necessariamente coincidentes com as do governo brasileiro ou das contrapartes nacionais. Por exemplo, a maior parte dos recursos externos vão para região da Amazônia, enquanto pouquíssimos

recursos são dedicados a problemas ambientais em outros biomas ameaçados, tais como a Mata Atlântica, o Cerrado e a Caatinga. Uma questão altamente pertinente é se a alocação atual dos recursos entre os biomas poderia ser melhorada, caso temas como o impedimento de extinções ou os benefícios sociais para a população fossem introduzidos no processo de alocação de recursos. Recursos de agências de desenvolvimento e cooperação internacionais também afetam a conservação porque, em muitos casos, exigem a inclusão de critérios ambientais nos projetos de alto impacto que elas financiam, tais como a expansão das redes rodoviárias ou melhoramento de estradas em áreas de florestas primária. Isso tem reforçado as pressões nas contrapartes brasileiras a minimizar, mitigar, ou mesmo, evitar danos ambientais em projetos de desenvolvimento.

Conclusão

É inegável o avanço na criação de fontes alternativas de financiamento para a gestão ambiental. Duas razões principais podem ser apontadas para tal avanço: a maior consciência de que a aplicação de instrumentos econômicos à gestão ambiental é essencial para garantir maior flexibilidade para os agentes sociais se adaptarem às metas traçadas pela política ambiental, e o estrangulamento de recursos causado pelos sucessivos cortes orçamentários para a questão ambiental. Se o primeiro fator é positivo, o segundo causa preocupação pois mostra a falta de prioridade para a política ambiental. Apesar dos mecanismos econômicos e da ajuda externa apontados neste texto mitigarem os problemas financeiros causados pela redução do gasto governamental direto, o país precisa mudar sua política ambiental, permitindo que o orçamento público seja valorizado e que seja realmente executado, na tentativa de cobrir todas as demandas ambientais nacionais. Os avanços pretendidos na política ambiental requerem o aumento e a estabilidade dos recursos financeiros para a proteção ambiental, já que os disponíveis não são suficientes para permitir que as metas pretendidas sejam efetivamente alcançadas.

Bibliografia citada

BÁRCENA, A. et al. 2002. *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. De Monterrey a Johannesburgo*. U.N Comisión Económica para América Latina, Santiago (em Espanhol).

GELUDA, L. e YOUNG C.E.F. 2004. Financiando o Éden: potencial econômico e limitações da compensação ambiental prevista na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Páginas 641-651 em *Anais do TV Congresso Brasileiro de Conservação*. Fundação O Boticário para a Proteção da Natureza, Curitiba, Brasil (em Português).

GELUDA, L.; YOUNG, C.E.F. Pagamentos por Serviços Ecosistêmicos Previstos na Lei do Snuc – Teoria, Potencialidades e Relevância. In: *III Simpósio de Áreas Protegidas*. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2005

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2001. Despesas públicas por funções 1996-1998. IBGE, Rio de Janeiro (em Português).

LEMO, R.; YOUNG, C.E.F.; GELUDA, L. Orçamento Público para Gestão Ambiental: uma análise voltada para áreas protegidas. In: *III Simpósio de Áreas Protegidas*. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2005 ten Kate, K., J. Bishop e R. Bayon. 2004. Biodiversity offsets; views, experience, and the business case. Word Conservation Union, Gland, Switzerland and Cambridge, United Kingdom and insight investment, London.

YOUNG, C.E.F. 2002. *Economia do extrativismo em áreas de Mata Atlântica*. P. 173-184 em SIMÕES, L. e LINO, C.E., editores. Sustentável Mata Atlântica: a exploração de seus recursos florestais. Editora SENAC, São Paulo (em Português).

YOUNG, C.E.F, and RONCISVALLE, C.A. 2002. *Expenditures, investment and financing for sustainable development in Brazil*. U.N. Comisión Económica para América, Santiago.

Compromissos Corporativos Globais para o Desenvolvimento Sustentável

Um pano de fundo para o engajamento de
instituições financeiras com a proteção ambiental

Gisela S. de Alencar Hathaway¹

¹ Pesquisadora/Colaboradora Externa da FLACSO/Brasil neste projeto. É advogada (OAB/DF 9.709), membro da Comissão de Direito Ambiental da IUCN (União Mundial para a Conservação da Natureza), e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, com aperfeiçoamento nas Universidades de Stanford, CA, EUA, e de Amsterdã, Países Baixos. É Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados desde 1994, tendo exercido em 2000 o cargo de Oficial de Programa da Unidade de Meio Ambiente, Energia e Ciência e Tecnologia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Brasil. No Ministério do Meio Ambiente exerceu a função de Diretora de Programa da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (11/2001 a 06/2002) e o cargo de Consultora Jurídica (06/2002 a 02/2003).

Introdução

Este trabalho é parte de um esforço interinstitucional para apreender o máximo de uma década de lições de implementação do Protocolo Verde por instituições financeiras federais no Brasil. A proposta é de aperfeiçoar o próprio instrumento e ampliar o seu alcance para o setor financeiro privado.

Após divisão de tarefas entre cientistas sociais, ambientais, economistas e juristas, cabe-nos apresentar uma análise do ponto de vista jurídico-legal.

A pesquisa documental realizada demonstrou um campo a ser explorado. Existe relativamente pouca bibliografia, poucos artigos reflexivos sobre o tema, e mesmo nas instituições financeiras é incipiente o material produzido a respeito.

A pesquisa com fontes primárias, por meio de entrevistas, demonstrou o contrário: muita experiência acumulada no correr destes dez anos, em contraste com a falta de consolidação da experiência, o que pode estar relacionado ao estilo de “aprender fazendo”.

A competição entre as instituições financeiras certamente dificulta esta tarefa de aprendizagem institucional. Uma das lições que se aprende é que deve ser revista a estratégia de comunicação entre as instituições. Ao se reconhecer que a competição é uma característica comum ao mercado financeiro, surge a possibilidade de se ter uma instituição que funcione como câmara de compensação das experiências relacionadas à implementação do Protocolo Verde, entre outras iniciativas no campo de economia e meio ambiente.

Esta e outras recomendações resultam da pesquisa realizada entre junho e setembro de 2005, neste projeto sobre Políticas Públicas Ambientais.

1. Apresentação do projeto

O Projeto Políticas Públicas Ambientais, realizado em conjunto pela FLACSO/Brasil e o Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável/Departamento de Economia e Meio Ambiente tem como objetivo geral apoiar o MMA na elaboração de subsídios técnicos e políticos que gerem o substrato científico e político para as atividades do GT MMA/MF/MTE/MI. Este grupo de trabalho vem desenvolvendo atividades de avaliação crítica e redimensionamento do alcance político do Protocolo Verde.

Pretende-se também apoiar o MMA na implementação de estudos e pesquisas sobre políticas públicas ambientais que venham contribuir para a qualificação dessas políticas no país e na América Latina e Caribe, conforme as atividades acadêmicas e de fomento desenvolvidas pela FLACSO na região.

Entre os objetivos específicos do projeto está o aperfeiçoamento das políticas públicas ambientais, por meio da avaliação de seus instrumentos de financiamento (crédito e benefícios fiscais e tributários) e mecanismos de indução de políticas, visando o fortalecimento dos modos de articulação entre investimentos econômicos e maior sustentabilidade.

Outro objetivo específico é a qualificação de técnicas e técnicos, gestoras e gestores de políticas públicas ambientais, por meio de seminários (nacional e internacional) e do intercâmbio de pesquisadores latino-americanos.

O projeto prevê ainda a criação do Observatório Latino-Americano de Políticas Públicas Ambientais, como peça-chave para a continuidade das ações de pesquisa e educacionais, fórum de debates, circulação de documentos e troca de informações entre profissionais e acadêmicos que se dedicam à análise e à implementação de políticas públicas ambientais, no Brasil e na América Latina.

Pretende-se, com ele, estimular o desenvolvimento de estudos comparados sobre políticas públicas ambientais; ampliar o número de

gestores e gestoras, técnicos e técnicas, qualificados e certificados em políticas públicas ambientais; e produzir materiais informativos e de divulgação, especialmente orientados à formação de pesquisadores, docentes e gestores de políticas públicas ambientais.

Estes produtos têm caráter público e serão disponibilizados para utilização como referência ou incorporação em estudos e pesquisas sobre políticas públicas ambientais, especialmente as de caráter comparado. A principal estratégia de socialização dos produtos é a publicação dos resultados, com a edição de dois livros e sua publicação eletrônica, na Biblioteca Virtual do *site* da Sede Acadêmica Brasil da FLACSO e no Observatório de Políticas Públicas Ambientais.

Especificamente em relação aos aspectos jurídicos e legais da aplicação do Protocolo Verde no Brasil entre 1995 e 2005, procedeu-se à análise de como as instituições financeiras vêm incorporando a legislação ambiental na avaliação dos projetos de investimentos financiados com recursos públicos. Foi feito também um levantamento, sob a ótica da operacionalização dos instrumentos de crédito pelas instituições financeiras, dos pontos críticos entre a legislação e a implementação de atividades produtivas rurais e urbanas, com impacto potencial ou residual sobre o meio ambiente.

A partir da análise e do levantamento já referidos, e de outros estudos realizados sob os prismas político, econômico e social, com enfoque nacional e comparado, faz-se a indicação das adequações normativas e institucionais necessárias à efetiva incorporação de critérios de sustentabilidade ambiental na formulação, implementação e avaliação das políticas de crédito.

2. Relação entre o Direito Internacional Ambiental e as instituições financeiras

O aumento da ação antrópica sobre o ambiente provocou, principalmente a partir da segunda metade do século passado, alterações no ambiente global que ganharam escala geológica e passaram, por isso, a ser estudadas como parte de um conjunto de

questões a serem resolvidas no campo diplomático, no direito e na economia internacional como “mudança ambiental global”.

Trata-se da ocorrência de danos à biosfera que afetam de forma dramática a capacidade de suporte (resiliência) dos ecossistemas, e podem inviabilizar, no futuro, a sobrevivência da espécie humana na Terra. Os principais problemas ambientais globais relacionados ao impacto da atuação humana são a diminuição da camada de ozônio, as mudanças globais de clima e a perda massiva de biodiversidade.

Nos anos 80, a partir da constatação da gravidade da depleção da camada de ozônio e das substâncias que a provocavam, os gases estáveis (clorofluorocarbonos – CFCs e outros); bem como da existência de gases alternativos e da possibilidade de conversão industrial; foi gerado o conjunto de medidas globais para proteção da camada de ozônio que tem como marcos a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal para eliminação de substâncias nocivas à camada de ozônio.

Inaugurou-se a era das políticas de sobrevivência global, marcadas pelo alto nível de negociação, pela multiplicidade de atores políticos, sociais e econômicos e pela composição de interesses de diversos setores envolvidos.

O sucesso e a relativa rapidez com que a humanidade chegou a um consenso sobre a importância de abordar um dos problemas ambientais globais de forma consistente e eficiente abriu espaço para o planejamento de outros dois acordos globais, para proteção do clima e da biodiversidade.

O início dos anos 90 foi marcado, no campo da política internacional, por iniciativas de governança ambiental global, tendo como proposta o desenvolvimento sustentável, definido pelas Nações Unidas como “o desenvolvimento que atende as necessidades das presentes gerações sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender as suas próprias necessidades”.

Naquele ponto da história, a simples idéia de construção de acordos somente entre os principais sujeitos de direito internacional, os Estados-nacionais, deixava de fazer sentido. Organizações não-

governamentais, empresariais, científicas, organizações intergovernamentais, todos pretendiam participar da feitura dos novos acordos globais e também de sua implementação.

Em 1992, quando se realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foram firmadas a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica, entre outros documentos internacionais de caráter não-vinculante. Ambos os tratados têm, para o direito internacional, um significado constitucional. Ali foram definidas as molduras e as bases em que se desenvolverão, nas décadas seguintes, as políticas climáticas e de proteção da diversidade de genes, espécies e ecossistemas.

Treze anos mais tarde, porém, é possível perceber que o enfrentamento das causas das mudanças climáticas e da perda de biodiversidade é tarefa mais complexa e lenta do que parecia. Somente em 2005 entrou em vigor o Protocolo de Quioto para o controle das emissões globais de gases que provocam o efeito estufa. Quanto às políticas para proteção da biodiversidade, estas têm perdido sistematicamente para as políticas de infra-estrutura, agrícolas, industriais, sem que este fato seja sequer explicitado pela maior parte dos governos nacionais. É claro que existem avanços que merecem ser identificados e reconhecidos, mas é imperativo reconhecer que o momento é de otimismo cauteloso, na mais auspiciosa das intenções.

A agenda de 1992 continua repleta de metas a serem alcançadas, e os desafios para um país como o Brasil são muitos, especialmente para compatibilizar um conjunto de políticas que atenda os interesses de curto prazo de ajuste fiscal, incentivo às exportações, aquecimento da economia, apoio ao agronegócio, manejo florestal, entre outros, com os compromissos internacionais tomados no Rio de Janeiro, em favor das presentes e futuras gerações. Este é o cenário em que se desenrolam as atividades das instituições financeiras para a promoção da sustentabilidade ambiental.

Vale ressaltar que os as relações entre Estados-nacionais e o setor privado, no campo do Direito Internacional, são marcadas por compromissos voluntariamente assumidos. Por esta razão, serão

apresentados a seguir alguns dos principais compromissos internacionais que orientam as instituições financeiras em matéria de responsabilidade social e ambiental. São eles o Pacto Global e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, da Organização das Nações Unidas, além da Declaração de Colevecchio e dos Princípios do Equador, específicos do setor financeiro.

2.1. Pacto Global

Em 2000 o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, conclamou o setor privado a assumir um compromisso com a responsabilidade social corporativa, fundamental para uma economia global mais sustentável e inclusiva. A idéia de um pacto entre a ONU e empresas havia sido lançada por Kofi Annan em 1999, durante o Fórum Econômico Mundial de Davos, Suíça, e se transformou em proposta um ano depois.

O Pacto Global² (*Global Compact*) é a iniciativa das Nações Unidas voltada à mobilização da comunidade empresarial internacional para promover valores fundamentais nas áreas de direitos humanos, trabalho e meio ambiente. Em todo o mundo, o Pacto Global já conta com a participação de 1.240 empresas em cerca de 40 países, entre eles Alemanha, Espanha, Itália, França, Portugal, Bélgica, China, Índia, Filipinas, Paquistão, Nigéria, África do Sul, Panamá, Chile e Brasil.

As agências das Nações Unidas envolvidas com o Pacto Global são o Alto Comissariado para Direitos Humanos, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O Pacto Global significa o compromisso com o atendimento a dez Princípios Universais, inspirados na Declaração Universal de

2 Para mais informações sobre o Pacto Global, ver <<http://www.pactoglobal.org.br>>, ou <<http://www.unglobalcompact.org>>. Ver também o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social <www.ethos.org.br>.

Direitos Humanos, da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

Princípios de Direitos Humanos

1. Respeitar e proteger os direitos humanos;
2. Impedir violações de direitos humanos.

Princípios de Direitos do Trabalho

3. Apoiar a liberdade de associação no trabalho;
4. Abolir o trabalho forçado;
5. Abolir o trabalho infantil;
6. Eliminar a discriminação no ambiente de trabalho.

Princípios de Proteção Ambiental

7. Apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais;
8. Promover a responsabilidade ambiental;
9. Estimular tecnologias que não agredem o meio ambiente.

• 257 •

Princípio contra a Corrupção

10. Combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.

Princípios de Direitos Humanos

O Pacto Global procura alertar o setor privado que os direitos humanos são interessantes, desde uma perspectiva de negócios. Assim, os direitos humanos teriam uma dimensão empresarial, além de sua importância individual, social, política e jurídica, para a comunidade de nações.

A preocupação do setor privado com direitos humanos, nos locais de trabalho e em toda a esfera de influência corporativa, está fundada no reconhecimento de que um bom desempenho neste campo pode ser recompensado comercialmente.

O compromisso corporativo em favor dos direitos humanos inclui:

Cumprimento às regras de direito interno e de direito internacional

No mínimo, a empresa deve procurar garantir que suas operações sejam consistentes com os princípios jurídicos e legais aplicáveis no país onde opera. Este compromisso é uma resposta à tendência crescente de disputa judicial envolvendo empresas transnacionais por trabalharem com “dois pesos e duas medidas”, dentro e fora de seus países de origem.

Elevação dos parâmetros legais

As empresas que operam fora de seus países de origem devem promover e elevar os parâmetros legais de defesa dos direitos humanos, sempre que o respeito aos direitos humanos seja insuficiente. Este compromisso está fundado na constatação que as sociedades em que os direitos humanos são respeitados são mais estáveis e oferecem um ambiente de qualidade para os negócios.

Respeito ao direito do consumidor

Os consumidores têm assumido um importante papel ao tomarem consciência da origem das mercadorias e das condições sob as quais são produzidas. Esta é a base para que se proponha uma abordagem pró-ativa na promoção de direitos humanos, que pode reduzir os impactos potencialmente negativos da publicidade adversa, por parte de organizações de consumidores e grupos de interesse.

Administração da cadeia de fornecedores

A globalização do fornecimento e da produção abre a possibilidade de questionamento de práticas que podem violar direitos humanos, em algum ponto da cadeia. Uma política de promoção dos direitos humanos dá à empresa condições de selecionar melhor os seus parceiros comerciais, em qualquer lugar em que opere.

Aumento da produtividade e da retenção da força de trabalho

O tratamento digno de trabalhadores e o pagamento de salários justos têm efeitos positivos sobre sua produtividade e sua

lealdade ao empregador. Esta é uma realidade que tem sido considerada não só pelos consumidores, mas também pelos próprios trabalhadores, ao avaliarem a história social e ambiental das empresas antes de se candidatarem a vagas em processos seletivos.

Formação de bons relacionamentos na comunidade

A maior visibilidade das empresas transnacionais resulta em mais exposição a críticas. Uma política de defesa e promoção dos direitos humanos terá uma maior aceitação local, além de melhorar o conceito global das empresas.

Princípios de Direitos do Trabalho

A Organização Internacional do Trabalho participa do Pacto Global com o propósito de angariar apoio da comunidade empresarial para a implementação dos direitos dos trabalhadores, estabelecidos internacionalmente. Os princípios dos Direitos do Trabalho são regras fundamentais a serem seguidas no local de trabalho, e o desafio empresarial é adotar estes valores aceitos universalmente e aplicá-los na empresa.

•259•

Princípios de Proteção Ambiental

Os Princípios Ambientais do Pacto Global têm como base a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, parte do conjunto de documentos resultantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida no Brasil como “Rio/1992”.

As empresas consideram que suas atividades se legitimam pelo atendimento às necessidades da sociedade, que indicam uma crescente preocupação com práticas sustentáveis ambientalmente. As empresas podem demonstrar o seu compromisso com a proteção ambiental optando por alterar seu funcionamento, fazendo uso de estratégias e práticas mais responsáveis, em lugar de práticas predatórias ou negligentes, em matéria ambiental.

As razões que levam uma empresa a se comprometer com a melhoria de seu desempenho ambiental são, entre outras: melhorar

a produtividade dos recursos, por meio de produção mais limpa e eficiência ecológica; obter recompensas por aumento da qualidade ambiental, em virtude de novos instrumentos econômicos; preparar-se para atender prontamente os novos regulamentos ambientais, mais rígidos; obter melhores condições de negociação com seguradoras, que preferem empresas mais limpas, que operam com riscos mais baixos; obter melhores condições de negociação com instituições financeiras, que preferem empresas cujas operações não trarão ônus, com processos na área ambiental ou grandes contas de liquidação; angariar efeitos positivos em publicidade e imagem; atrair força de trabalho qualificada e criteriosa, composta de empregados que preferem trabalhar para empresas ambientalmente responsáveis, que costumam ter também preocupações com a saúde e a segurança para o trabalhador; cuidar da saúde humana, com a melhoria da qualidade ambiental; e ceder à pressão dos clientes, que exigem produtos mais limpos.

Princípio contra a Corrupção

Este princípio do Pacto Global realça o valor que a transparência assume hoje, nos negócios e nas políticas públicas. A preocupação com práticas transparentes está relacionada a questões que interessam às corporações, desde o combate ao suborno e à corrupção, até o cuidado com as fontes e o uso de recursos financeiros, passando pela avaliação dos impactos ambientais e sociais de operações e produtos. Está também relacionada a questões de governança corporativa, incluindo discussões sobre os papéis e responsabilidades dos sócios, que podem ter repercussões negativas sobre a democracia, o desenvolvimento, o Estado de Direito e a atividade econômica.

A preocupação com transparência e combate à corrupção se estende a todas as instituições governamentais, não-governamentais e privadas. Para o Pacto Global, a adoção deste princípio tem importância porque se trata de tema relativamente novo dentro das prioridades empresariais, e, portanto deve ser objeto de estudos e de troca de experiências entre empresas e seus *ombudsmen*.

Este é um tema transversal, que deve ser integrado ao conjunto de ações correspondentes aos princípios do Pacto Global. A questão também impõe maior entrosamento entre empresas e outras instituições que participam mais ativamente das lutas anticorrupção, e que não fazem parte dos interlocutores frequentes do setor privado.

Pacto compacto

A lógica por trás de propostas como o Pacto Global é ampliar os acordos entre países para alcançar também os setores interessados, que participam das construções dos consensos globais apesar de não se vincularem diretamente às regras de direito internacional.

Percebe-se ainda certa saturação de compromissos internacionais, com o acúmulo de cúpulas globais sobre temas da agenda social e ambiental, além do adensamento das agendas de temas clássicos como economia, segurança e comércio. Também por esta razão, propostas de compactação de compromissos atendem às expectativas do setor privado, pois são de caráter voluntário (não-vinculante), e procuram sintetizar consensos e definir prioridades, com metas e indicadores adequados ao estilo corporativo.

Uma crítica que se faz, contudo, é que muito se perde no exercício de compactação de acordos internacionais. O balanço de perdas e ganhos entre a implementação do conjunto de regras de direito internacional ou dos acordos voluntários, abreviados para atrair os múltiplos setores interessados e não-Partes dos tratados, pode ser negativo e indicar uma tendência a se adiar o real enfrentamento dos problemas ambientais globais, com suas complexas relações de causalidade.

Vale arriscar um exercício de semântica com as palavras pacto e compacto. Em inglês, *compact* é o adjetivo correspondente a compactado, apertado; conciso, sucinto; ou ainda, o substantivo que se refere a um contrato ou acordo³. Em português, a palavra

3 MANSER, Martin H. and Nigel D. Turton. *The Penguin Wordmaster Dictionary*, London, Penguin Books Ltd., 1987, p. 136.

tem somente a função de adjetivo, e significa algo cujos elementos, partes, unidades ou segmentos de composição são ou estão firmemente unidos entre si; breve, conciso; de pequeno tamanho, reduzido, simplificado, entre outras acepções⁴.

A melhor tradução para *compact* no sentido de *Global Compact* é mesmo pacto, para significar um ajuste, um contrato global. Entretanto, há que se ter em vista a abrangência deste pacto global, para que não se transforme em uma compactação de temas, de tal forma simplificados que perdem importância como parte de um compromisso mais amplo pela sustentabilidade ambiental, em respeito aos direitos humanos, aos trabalhadores e à transparência, na luta contra a corrupção.

As instituições financeiras pesquisadas e que participam do Pacto Global são o Banco do Brasil (desde 19/10/2001) e a Caixa Econômica Federal (desde 9/12/2003). O setor financeiro privado está representado unicamente pelo Banco Itaú (desde 10/10/2001).

2.2. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio compõem um rol de oito prioridades globais, adotadas em 2000 por todos os 191 Estados-Membros das Nações Unidas. Os ODM são considerados por múltiplos atores nos setores públicos e privados, entre os quais as instituições financeiras, compromissos fundamentais neste quadrante das relações internacionais,

Com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio faz-se um compromisso universal para, até 2015:

- 1.** Erradicar a extrema pobreza e a fome;
- 2.** Atingir o ensino básico universal;
- 3.** Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- 4.** Reduzir a mortalidade infantil;

4 HOUAISS, Antônio e Mauro de Salles Villar. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, Objetiva, 2001, p.772 e p. 2102.

5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

OBJETIVO 7

Garantir a sustentabilidade ambiental.

META 9

Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.

META 10

Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura.

META 11

Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

INDICADORES

25. Proporção de áreas terrestres cobertas por florestas.
26. Fração da área protegida para manter a diversidade biológica sobre a superfície total.
27. Uso de energia (equivalente a quilos de petróleo) por US\$1,00 do Produto Interno Bruto.
28. Emissões per capita de dióxido de carbono e consumo de CFCs eliminadores de ozônio (toneladas "ODP").
29. Proporção da população que utiliza combustíveis sólidos.
30. Proporção da população – urbana e rural – com acesso a uma fonte de água tratada.
31. Proporção da população com acesso a melhores condições de saneamento
32. Proporção de domicílios com posse segura do lugar da habitação.

O Relatório de 2005 da Organização das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ao tratar do Objetivo 7, define sustentabilidade ambiental como “o uso sensato dos recursos naturais e a proteção dos complexos ecossistemas dos quais depende a nossa sobrevivência”. Em seguida, apresenta as mais recentes estatísticas sobre sustentabilidade ambiental no mundo com um quadro severo, apesar de resultados pontuais animadores⁵:

5 THE UNITED NATIONS. *The Millennium Development Goals Report – 2005*, p. 30-35, New York, The United Nations, 2005, 48 p. (excerto traduzido pela autora).

Disponível em <<http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book.pdf>>.

“A maior parte dos países se comprometeu com os princípios de desenvolvimento sustentável, bem como a incorporá-los às políticas e estratégias nacionais. Houve acordo também sobre a premência da implementação dos acordos internacionais relevantes para o cumprimento dos objetivos ambientais. Entretanto, as boas intenções não se traduziram em progresso suficiente para reverter a perda de nosso capital ambiental. Mesmo as regiões que fizeram progresso significativo para alcançar outros Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, como partes da Ásia, tendem a ter um desempenho pior nas questões ambientais.

Reverter a perda dos recursos ambientais, incluindo as florestas, a diversidade biológica e a camada de ozônio, está entre as metas do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 7, junto ao suprimento de água potável sadia, de saneamento adequado e decente e de habitações ao alcance dos pobres do mundo. Mesmo havendo avanços promissores em algumas destas áreas, a perspectiva geral continua ruim.

As florestas cobrem um terço da superfície da terra e constituem um dos ecossistemas mais ricos. Contribuem também para a sobrevivência de mais de um bilhão de pessoas que vivem na miséria. Ao longo da década dos 90, as florestas perderam 940 mil quilômetros quadrados, uma Venezuela inteira, devido à conversão para a agricultura e para outras finalidades. Há, porém, sinais positivos. Práticas de manejo sustentável de florestas, como a agrossilvicultura e as plantações florestais, vêm cada vez mais reduzindo as pressões sobre a terra e melhorando a vida econômica das comunidades que vivem dentro e ao redor das florestas.

Dezenove milhões de quilômetros quadrados – mais de 13% da superfície terrestre – foram designados como áreas protegidas. Isto representa um aumento de 15% com relação a 1994. A expansão das áreas protegidas é animadora, mas o manejo delas nem sempre atende as metas da conservação. Além disto, os ambientes marinhos são sub-representados, já que menos de um por cento dos ecossistemas marinhos são

protegidos. A perda de habitats e de biodiversidade continua, com mais de dez mil espécies classificadas como ameaçadas. A camada do ozônio na estratosfera absorve a radiação ultravioleta, identificada como responsável pelo aumento de casos de câncer de pele e por outros efeitos nocivos a espécies vivas. Através de uma inédita cooperação global, o uso dos clorofluorocarbonos (CFCs) que destroem o ozônio foi reduzido a um décimo dos níveis de 1990. O consumo global caiu de 1,1 milhões de toneladas de potencial de depleção de ozônio (toneladas PDO) em 1986, antes da adoção do Protocolo de Montreal, para aproximadamente 91 mil toneladas PDO em 2002, com perto de 90 mil das toneladas PDO consumidas em países em desenvolvimento. Apesar deste avanço, a redução do ozônio estratosférico permanece preocupante, com a continuidade de altos níveis de cloro e de bromo e com a projeção da recuperação da camada protetora de ozônio, já em curso, prevista apenas para meados do século 21.

As emissões de dióxido de carbono, a maior fonte do “efeito estufa” causador da mudança climática, continuam aumentando proporcionalmente mais do que a população nos países em desenvolvimento, e na mesma proporção em um grupo de países industrializados (conhecidos como as “Partes Anexo I”) que ratificaram o Protocolo de Quioto. Em escala global, as emissões *per capita* caíram um pouco, principalmente em função da queda da produção industrial nas economias em transição nos anos 90. Os ganhos em eficiência energética e em acesso a tecnologias e combustíveis limpos continuam. Entretanto, a transferência destas novas tecnologias para os países em desenvolvimento, onde as necessidades energéticas aumentam aceleradamente, está aquém da velocidade requerida. Padrões de consumo nos países mais ricos também poderiam ajudar a garantir a sustentabilidade ambiental. No contraste, aparece quase a metade da população planetária, que ainda depende de combustíveis sólidos, como lenha, esterco, restos agrícolas e carvão, para suprir suas necessidades energéticas mais

primárias. A poluição das casas pelos fogões que usam estes combustíveis é responsável por mais de 1,6 milhões de óbitos por ano, atingindo principalmente mulheres e crianças.

O acesso à água potável sadia e ao saneamento básico é indispensável como parte da saúde primária e do desenvolvimento humano, e pré-condição para o êxito na luta contra a pobreza, a fome e a mortalidade infantil e na conquista da igualdade de gênero. Ao longo dos anos 90 houve avanços no acesso a melhores fontes de água potável. Mesmo assim, mais de um bilhão de pessoas continuam sem este serviço. A cobertura continua baixa, particularmente em áreas rurais da África e em bairros pobres nas cidades. O progresso é mais lento ainda na melhora global da cobertura do saneamento. Estima-se que 2,6 bilhões de pessoas, metade do mundo em desenvolvimento, não têm vasos sanitários ou outras formas de saneamento. Se for mantida a tendência 1990-2002, aproximadamente 2,4 bilhões de pessoas continuarão sem melhora nas condições de saneamento em 2015, quase o mesmo que carece de saneamento básico hoje. A situação é mais grave na África sub-Saara, e no sul da Ásia.

A rápida urbanização no mundo em desenvolvimento desafia a capacidade de os países acompanharem a demanda, tanto por água potável sadia e saneamento, como por habitações decentes e ao alcance dos pobres. Quase um bilhão de pessoas no mundo – quase um em cada três habitantes urbanos – moram em bairros pobres, sendo que aproximadamente 200 milhões novos habitantes de bairros pobres se somaram às comunidades urbanas de 1990 a 2001, um aumento de quase 28%.”

Um documento importante por trazer os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para a realidade brasileira, latino-americana e caribenha é o recém-lançado Relatório “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: um olhar desde a América Latina e o Caribe”, publicado pela Comissão Econômica para a América

Latina e o Caribe, CEPAL, no Chile, em junho de 2005⁶. Ao avaliar o Objetivo 7, as metas e os indicadores para medida de seu alcance, a CEPAL identifica as seguintes dificuldades e faz recomendações:

Os indicadores selecionados para dar conta da reversão da deterioração ambiental (indicadores 25 a 29) aparentemente têm um traço em comum importante. Referem-se a certa forma de pressão humana sobre um ambiente ou recurso natural. A melhora se entende no sentido de uma diminuição do ritmo de aumento da pressão, de sua estabilização e finalmente da reversão da deterioração. Entretanto, este enfoque, útil para monitorar a evolução dos padrões de produção e consumo, não trata da capacidade de regeneração ou assimilação dos ecossistemas, e tampouco da própria sustentabilidade do uso dos recursos. Ademais, deve-se ser cauteloso ao considerar as progressões lineares sobre o cumprimento das metas, vez que a sustentabilidade dos avanços depende de investimentos e intervenções tanto dos setores produtivos como nas infra-estruturas econômica e social. Em qualquer hipótese, não se pode destacar a possibilidade de retrocesso.

Por outro lado, tampouco se incluem no Objetivo 7 metas e indicadores de importância para a sustentabilidade ambiental da região, que apontem, por exemplo, para a degradação das bacias hidrográficas e das fontes de água doce, a superexploração dos recursos costeiros e marinhos, a erosão e a contaminação dos solos.

O enfoque dos indicadores relacionados ao ambiente construído (metas 10 e 11) é mais fragmentado e não evoca uma idéia de sustentabilidade urbana. A concepção de acesso aos serviços básicos melhorados deve ir além da cobertura, e tomar em consideração seus efeitos sobre a saúde, o ambiente

(excerto traduzido pela autora). Ver especialmente o Capítulo VI, sobre o Objetivo 7 (garantir a sustentabilidade ambiental), p. 177-214.

Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/SecretariaEjecutiva/1/LCG2331/lcg2331e.pdf>>.

O documento pode ser solicitado por correio, a partir do site da CEPAL: <www.eclac.org>.

e a qualidade de vida da população. O melhoramento da qualidade de vida dos habitantes dos bairros pobres implica, mais que um melhoramento físico da casa, o acesso a melhores condições econômicas, sociais e ambientais.

De fato, no caso da região, é claro que o cumprimento das metas acordadas não significaria de maneira alguma que se tenha “garantido a sustentabilidade ambiental”. Em geral, percebe-se no Objetivo 7 uma desproporção entre sua ampla formulação e as metas e a particularidade dos indicadores propostos, o que ressalta a necessidade de continuar os esforços para medir o grau de sustentabilidade do desenvolvimento. Os institutos de estatística e outros organismos dos países da região, em um esforço por definir e compatibilizar as estatísticas ambientais oficiais nacionais, devem chegar a um acordo sobre critérios comuns para medir o grau de sustentabilidade do desenvolvimento, que possibilitem um seguimento sistemático e abordem a heterogeneidade territorial no interior dos países e entre eles.

Independente do relativo alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, especialmente do Objetivo 7, e dos limites que as próprias metas e indicadores representam para que se possa de fato garantir a sustentabilidade ambiental⁷, é certo que os ODM já se incorporaram ao conjunto de compromissos internacionais que explicitam uma preocupação com o desenvolvimento sustentável.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio têm importância para o setor financeiro também pelo que dispõe a Meta 12 do Objetivo 8:

OBJETIVO 8

Desenvolver uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento

7 Para um estudo detalhado sobre o Objetivo 7 e sua implementação no Brasil, ver UnB, PUC Minas/IDHS, PNUD (Org.). *Sustentabilidade Ambiental: Objetivo 7: garantir a sustentabilidade ambiental*, Belo Horizonte, PUC Minas/IDHS, 2004, 308 p. (Coleção de Estudos Temáticos sobre os ODM, da Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos ODM).

Disponível em: <http://www.virtual.pucminas.br/idhs/site/conteudo/ODM%20WEB/livro5_web.pdf>

META 12

Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório.

(Inclui um compromisso em relação à boa governança, ao desenvolvimento e à redução da pobreza – tanto em nível nacional como internacional.)

O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal estão comprometidos com os ODMs, tanto pelo compromisso com os Objetivos, suas Metas e Indicadores, como pelo vínculo já estabelecido com o Pacto Global.

Como visto, a análise de compromissos voluntários internacionais pelo desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável, como o Pacto Global e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, assumidos por diversos parceiros, entre os quais instituições financeiras internacionais e do Brasil, passa a ser relevante para a compreensão dos critérios que estas instituições passam a seguir em suas diretrizes corporativas.

•269•

Estes não são compromissos voluntários específicos do setor financeiro, mas emolduram os demais conjuntos de regras internacionais que passam a ser referência da atuação das instituições financeiras que optam por firmar parcerias internacionais e nacionais pelo desenvolvimento sustentável.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e razões corporativas

A ampliação dos acordos internacionais para o conjunto de atores interessados, entre os quais as instituições financeiras e as empresas privadas, tem como aspecto problemático o risco de inversão de lógica, ou a transformação de preocupações universais em carros-chefes de estratégias de ganho de mercado, publicidade e maior influência privada em processos legislativos e decisões governamentais.

Outra não é a conclusão que se pode tirar das predicções do Relatório “Ação Empresarial para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: o envolvimento do setor privado como um fator vital para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, publicado em 2005 pelo Banco Mundial, em parceria com o Instituto do Banco Mundial⁸:

Razões pelas quais as empresas estão se envolvendo cada vez mais com os ODMs

O conjunto de incentivos para que as empresas se envolvam com o alcance dos ODMs inclui:

- **Novos mercados** – a renda *per capita* está crescendo, o que abre mercados para a ‘base da pirâmide’;
- **Vastos mercados** – com o aumento da renda para 4 bilhões de pessoas que vivem atualmente na pobreza, as oportunidades de mercado se expandem exponencialmente;
- **Investimento** – o aumento das condições de governança representa um ganho em oportunidades de investimento;
- **Trabalho** – uma força de trabalho mais saudável é mais produtiva e mais confiável;
- **Promoção e defesa de interesses (Advocate)** – as empresas podem assumir a liderança para mudar políticas governamentais;
- **Expansão** – as empresas podem oferecer produtos e serviços acessíveis, enquanto se expandem para novos mercados;
- **Imagem** – os consumidores querem cada vez mais comprar produtos de empresas que se preocupam com temas relacionados a desenvolvimento;
- **Pressão política (Lobby)** – as empresas envolvidas em Responsabilidade Social Corporativa (RSC) em geral assumem a liderança em reformas regulatórias ou fiscais;

8 THE WORLD BANK. *Business Action for the MDGs: Private Sector Involvement as a Vital Factor in Achieving the Millennium Development Goals*, p. 4-5, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development, 2005, 26 p. (excerto traduzido pela autora).

Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/CGCSRLP/Resources/business_mdgs.pdf>.

- **Responsabilidade** – as empresas em todo o mundo estão sendo cobradas por suas ações – tanto em termos de sua responsabilidade financeira e fiduciária, como também por apoiar e não desmerecer comunidades, países e regiões;
- **Baixos Custos** – os baixos custos de produção e transporte podem ser alcançados pela produção local (*in-market*).”



Existem, é certo, esforços louváveis de entrosamento entre razões corporativas e objetivos globais, guiados pelas Nações Unidas, como os ODM. Para tanto, vale consultar o documento comissionado pelo Escritório do Pacto Global da ONU ao Instituto de Política Pública Global, sob o título “Negócios Não-Usuais: Facilitando a Reforma das Nações Unidas através de Parcerias”.⁹ O Relatório apresenta as parcerias multissetoriais como marcas de uma nova indústria em crescimento, e as classifica da seguinte forma:

O número em si de parcerias multissetoriais que se desenvolveram durante a última década é impressionante. Sua diversidade desafia tanto a caracterização fácil como a chegada a conclusões gerais sobre o que funciona e o que não funciona. Faz sentido propor uma classificação aproximada das parcerias considerando quatro funções: promoção e defesa de interesses (*advocacy*), desenvolvimento de normas e parâmetros, repartição e coordenação de recursos e conhecimento (*expertise*), e colocação dos mercados a serviço do desenvolvimento.

• 271 •

3. Conciliação entre garantias privadas e interesses públicos

A presente discussão exemplifica os dilemas com os quais se depara a Administração Pública atualmente, na fronteira entre a

9 UNITED NATIONS Global Compact Office e Global Public Policy Institute (GPPI). *Business UNusual: Facilitating United Nations Reform Through Partnerships*, p. x (Executive Summary), New York, United Nations publication, 2005, 113 p. (excerto traduzido pela autora).

Disponível em <http://globalpublicpolicy.net/businessUNusual/download/files/Report_in_full.pdf>.

10 Sobre a regulação e a auto-regulação, ver: MARQUES NETO (2004), MEDUAR (2002); DI PIETRO (2003b), função reguladora e legalidade; e MARSHALL (2002), regulação para a competição.

regulação e da auto-regulação¹⁰. Às funções clássicas da gestão pública, basicamente de comando e controle, somam-se as novas concepções do papel do Estado, entre as quais, a do Estado propulsor, ou estimulador de atividades que promovem interesses públicos, levadas adiante por agentes privados¹¹.

Trata-se da regulação de um dos mais complexos temas da pauta política nacional e internacional. O Estado tem diante de si a tarefa de, com base em princípios como a justiça e a equidade, garantir a proteção ambiental, o uso sustentável dos recursos da biodiversidade e o respeito à diversidade cultural, no processo de tomada de decisão sobre as possibilidades que se abrem com a biotecnologia, especialmente quanto aos seus componentes de informação digital e genética¹², para citar alguns desafios, por exemplo, apenas do campo da biodiversidade.

Estes dilemas são vividos, de forma espelhada, pelo empreendedor privado, a quem cabe fazer convergir para uma só agenda variados temas que vão além das questões relacionadas à clássica política empresarial. Estão em pauta questões como o aperfeiçoamento da governança corporativa, com base nos princípios da transparência, da accountability e da responsabilidade empresarial¹³.

É preciso também aperfeiçoar continuamente a atuação empresarial para preservar a competitividade no setor, e para tanto são utilizados recursos para a diferenciação dos produtos, entre os quais a certificação e a padronização de processos. Além disso, é necessária a ampliação da capacidade de resposta aos interesses

11 Sobre o direito administrativo aplicável ao caso concreto, ver: BASTOS (2001), CRETELLA JÚNIOR (1999 e 2002), DI PIETRO (2003a), FIGUEIREDO (2001), MEDAUAR (2000 e 2003), MELLO (2000); KRELL (2004) Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental – O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais; MEIRELLES (2005), atuação do CGEN; POLTRONIERI (2002), Discricionariedade dos atos administrativos e a ambiguidade da norma jurídica positiva; POMPEU (1992), autorização administrativa; e SANCHES (2000), gestão ambiental.

12 Sobre política e novas tecnologias, ver: GARCIA DOS SANTOS *et al.* (2003a e 2003b), impacto socio-técnico da informação digital e genética; SANTOS (1995), transição paradigmática em direito, ciência e política; e YOUNG (2003), avaliações científicas e políticas ambientais.

13 Sobre a governança corporativa: transparência, accountability e responsabilidade, ver: BOULOS *et al.* (2002), HARVARD (2004), HYMOWITZ (2004), LETHBRIDGE (1997), SCHERER (2003), SIFFERT FILHO (1998), e WALD (2003b).

públicos que repercutem na atividade empresarial, especialmente os interesses difusos e coletivos, como os amparados pelo direito ambiental e o direito do consumidor.

Este é um contexto que apresenta, invariavelmente, um espaço com potencial de conflito nas relações entre empreendedores privados e administradores públicos. Mas que tem possibilitado também, até de forma inesperada, a identificação de convergências de propósitos e a implementação de alternativas que indicam um caminho, uma saída para situações similares à que agora se analisa¹⁴.

A literatura especializada tem demonstrado o avanço na implementação dos acordos ou compromissos voluntários setoriais, inspirados nos “contrats de branche”¹⁵, instituições comuns no direito administrativo francês, especialmente importantes para a implementação de políticas ambientais na França e na Europa. Existem também bons exemplos nos Estados Unidos, Israel e Austrália¹⁶.

Estes contratos entre administrador e empreendedores na verdade implicam um acordo sobre como o Estado deve estimular determinada atividade e como o particular, ou o administrado, deve atuar para apoiar os objetivos estatais e ao mesmo tempo atingir suas metas empresariais.

São contratos da administração com setores industriais que têm importância estratégica seja do ponto de vista da proteção ambiental, seja do ponto de vista do estímulo a determinada atividade econômica, em conformidade com regras pré-acordadas e muito bem definidas.

14 Sobre o setor privado e biodiversidade, ver: BAYON *et al.* (2000), financiamento da conservação; LAIRD *et al.* (2003), matérias primas sustentáveis para a indústria botânica; LEHMANN (1998), ecocosméticos na Europa; PUTTERMAN *et al.* (1998), empreendedorismo e sustentabilidade; STONE *et al.* (1997), o setor privado e a biodiversidade; e TNC (2003), bioprospecção, negócios e finanças.

15 Sobre o direito administrativo comparado, ver: JAMES *et al.* (2004), MATEO (1970), OCDE (2001), RIVERO (2004); e MATEO *et al.* (1974), direito administrativo econômico.

16 Sobre os compromissos voluntários da indústria para a proteção ambiental, ver: BÖRKEY *et al.* (1997), a experiência francesa; BÖRKEY *et al.* (2000), a experiência européia; CARRARO *et al.* (1999), como instrumentos de política ambiental; FAIVRE (2002), teoria dos jogos; GROLLEAU *et al.* (2005), incentivos econômicos; MAI (2003), caso da indústria química-farmacêutica israelense; NESTLÉ (2004), acordo nacional sobre embalagens na Austrália; RACINE (1996), códigos de conduta privados no domínio ambiental; e SZARKA (2003), contratos por setor como incentivo à inovação.

Sabe-se que o setor financeiro está interessado em educar-se sobre o tema e em participar da harmonização de entendimentos entre os agentes públicos e os agentes estatais, nesta questão. É que provavelmente se aproxima o ponto de saturação do processo de discussão sobre normas e sua aplicação, e a indefinição de regras passa a trazer prejuízos à eficiência setorial. Neste momento, a conformidade com as normas vigentes passa a ser um requisito para que as instituições financeiras se sintam seguras e concentrem seus esforços em suas atividades fins.

Este é um cenário bastante propício para que se esboce o desenvolvimento de um compromisso voluntário setorial, por exemplo. Podem vislumbrar-se vantagens para todos os envolvidos, seja o Estado, seja o conjunto de instituições que atuam no setor específico, sejam os titulares dos interesses coletivos e difusos protegidos – ambiente e relações de consumo.

Certamente, este estudo não é o *locus* para que se desenvolva o modelo de um compromisso voluntário setorial a ser conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente, em parceria com os líderes empresariais do setor financeiro, por exemplo. Também aqui não se cuidará do conteúdo ou da amplitude de um tal arranjo setorial.

Para tanto seria suficiente que as partes se pusessem de acordo sobre os fundamentos jurídicos, técnicos, políticos e econômicos da proposta. Tudo o mais daí derivaria e se implementaria com relativa facilidade, tendo como base o compromisso que haveria de ser público, e deveria resultar de amplo processo de diálogo, consulta e entendimento. Tal processo deveria envolver, para sua legitimação, representantes dos grupos de interesse e das organizações da sociedade civil organizada, especialmente para a proteção ambiental e a defesa dos direitos das comunidades locais, dos consumidores e outros.

Conclusão

Esperamos com este texto ter descrito a superfície do problema a ponto de suscitar o interesse na continuidade e aprofundamento do esforço de pesquisa. Na pesquisa com fontes primárias, falta ainda a outra parte, ou seja, o contato com o setor privado, por exemplo com a FEBRABAN e outras instituições interessadas e atores relevantes. Na interface da dinâmica internacional com empreendimentos no Brasil, falta o contato com os Bancos de Ajuda Multilateral ao Desenvolvimento (BID e Banco Mundial) e com as fontes de captação de recursos internacionais e suas condicionalidades. Para fins de uma compreensão de experiências comparáveis, falta uma maior integração na região da América Latina, do Mercosul e de outras instâncias e órgãos emergentes de cooperação regional como a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), e seus órgãos financeiros correspondentes a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o próprio BNDES.

Quanto ao desenvolvimento institucional, deve-se empreender maior esforço para a capacitação e motivação dos recursos humanos, tanto no setor público quanto no privado. Há uma série de novos arranjos financeiros internacionais derivados dos Acordos Multilaterais Ambientais que ainda demandam o preparo das pessoas e das instituições, com maior razão ainda em um país como o Brasil, que desempenha um papel de liderança em temas ambientais.

Falta, por exemplo, preparar melhor a implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), do Protocolo de Quioto da Convenção do Clima, e responder à nova Moldura de Alocação de Recursos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) para projetos em biodiversidade e clima, entre outros. Falta ajustar aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio a outras políticas nacionais e compromissos internacionais. Em suma, o projeto merece ser continuado, em bases mais amplas e com maior fôlego de tempo e recursos.

Referências bibliográficas

BASTOS, C. R. (2001). *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo, Saraiva, 2001.

BAYON, R., LOVINK, J. S., e VEENING, W. J. (2000). *Financing Biodiversity Conservation*, Sustainable Development Dept. Technical papers series, ENV-134, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, EUA, jun. de 2000.

BÖRKEY, P., e LÉVÊQUE, F. (2000). "Voluntary approaches for environmental protection in the European Union – a survey", in *European Environment*, v. 10, iss. 1, 16 de fevereiro de 2000, p. 35-54.

BÖRKEY, P., e GLACHANT, M. (1997). *Les engagements volontaires de l'industrie dans le domaine de l'environnement: nature et diversité*, CERNA, Centre d'économie industrielle, École Nationale Supérieure des Mine de Paris, Paris, França, 1997.

BOULOS, E. A. T., e SZTERLING, F. (2002), O novo mercado e as práticas diferenciadas de governança corporativa», in *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, n. 125, janeiro-março 2002, p. 96-113.

CARRARO, C., e LÉVÊQUE, F. (eds.) (1999). *Voluntary Approaches in Environmental Policy*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Alemanha, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, J. (1999). *Filosofia do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, Forense, 1999.

_____. (2002). *Tratado de Direito Administrativo. Volume II. Teoria do Ato Administrativo*. 2ª edição, atualizada, ampliada e revista. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. (2003a). *Direito administrativo*. 15. ed. São Paulo, Atlas, 2003.

_____. (2003b). "Limites da Função Reguladora das Agências Diante do Princípio da Legalidade", in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2003b). *Direito Regulatório: Temas polêmicos*. Editora Fórum, Belo Horizonte, 2003.

FAIVRE, G. (2002). *Les Accords Volontaires dans le cadre de la Théorie des Jeux*, http://www.membres.lycos.fr/gabrielfaivre/accords_jeux.pdf

FIGUEIREDO, L. V. (2001). *Curso de Direito Administrativo*. 5ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo, Malheiros Ed., 2001.

LAYMERT, G. dos S. *et al.* (2003a). *Revolução tecnológica, internet e socialismo*. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. (2003b). *Politizar as Novas Tecnologias: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética*. Ed. 34, São Paulo, 2003.

GROLLEAU, G., e MZOUGH, N. (2005). “Overcomplying for profit”, in *Environmental Economics and Policy Studies*, Toquio, Japão, 2005, v. 6, iss. 4, p. 267-269.

HARVARD (2004). “Developments in the Law – Corporations and Society”, in *Harvard Law Review*, may 2004, v. 117, iss. 7, p. 2169-2295.

HYMOWITZ, C. (2004). “Corporate Governance (a Special Report); Experiments in Corporate Governance: Finding the right way to improve board oversight isn’t easy; But plenty of companies are trying”, in *The Wall Street Journal*, New York, EUA, 21 de junho de 2004, p. R.1.

JAMES, S., e BEN-GERA, M. (2004). “A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries”, Agosto de 2004, OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, para uma Reunião de Altas Autoridades de Centros de Governo sobre o Uso de Novas Ferramentas para a Tomada de Decisões, Istanbul, 7-8 outubro, 2004. GOV/PGC/MPM/RD(2004)1

•277•

KRELL, A. J. (2004). *Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental – O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2004.

LAIRD, S., PIERCE, A. R., e SCHMITT, S. F. (2003). “Sustainable raw materials in the botanical industry: constraints and opportunities”, trabalho apresentado no 3rd World Congress on Medicinal and Aromatic Plants for Human Welfare, 3-7 February 2003, Chiang Mai, Tailândia.

LEHMANN, M. D. (1998). “EcoCosmetics: EU Animal Cosmetic Testing”, by TED Case Studies, v. 8, n. 1, January (1998).

LETHBRIDGE, E. (1997). “Governança Corporativa”, in *Revista do BNDES*, v. 4, n. 8, dez. 1997, p. 209-231.

MAI (2003). *Israeli Chemical Industry and Responsible Care®*, Manufacturers’ Association of Israel/Chemical, Pharmaceutical & Environmental Society, Tel Aviv, Israel, setembro de 2003.

MARQUES NETO, F. de A. (2004). “Regulação estatal e auto-regulação na economia contemporânea”, in REALE, Miguel *et al.* (2004). *Experiências do Direito*. Millennium Editora, Campinas, 2004, p.147-166.

MARSHALL, C. C. (2002). “A Regulação para a Competição”, in SOUTO, Marcos Juruena Villela e Carla C. Marshall (coord.) (2002). *Direito Empresarial Público*. Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 2002, p. 33-42.

MATEO, R. M. (1970). *Manual de Derecho Administrativo*. Madri, Espanha, Edição do autor, 1970.

MATEO, R. M., e WAGNER, F. S. (1974). *Derecho Administrativo Económico*. Madri, Espanha, Ediciones Pirâmide, 1974.

_____. (2000). *Direito Administrativo Moderno: de acordo com a EC 19/98*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000.

_____. (2002). “Regulação e Auto-regulação”, in *Interesse Público*, Porto Alegre, n. 14, 2002, p. 48-53.

_____. (2003). *O Direito Administrativo em evolução*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, H. L. (2005). *Direito Administrativo Brasileiro*. 30ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo, Malheiros Editores Ltda., 2005.

MELLO, C. A. B. de (2000). *Curso de Direito Administrativo*. 12ª edição, 2ª tiragem, revista, ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional 24, de 9.12.1999. São Paulo, Malheiros Editores Ltda., 2000.

NESTLÉ Australia Ltd (2004). *National Packaging Covenant: Action Plan – Year 3 & Action Plan Report – Year 2*. Rhodes, NSW, Austrália, 2004.

OCDE (2001). *Construire aujourd’hui l’administration de demain*, Edição OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, 28 de fevereiro de 2001.

POLTRONIERI, R. (2002). *Discrecionariiedade dos atos administrativos e a ambigüidade da norma jurídica positiva*. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2002.

POMPEU, C. T. (1992). *Autorização administrativa: de acordo com a Constituição Federal de 1988*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992.

PUTTERMAN, D., e KOONTZ, A. (1998). "Biotechnology, Biodiversity and Natural Resources Management: Notes from the Field on the Role of Value-Adding Technology", *The International Society of African Scientists, 13th Annual Conference on Biotechnology and Biodiversity*, August 14, 1998, Wilmington, Delaware, USA. ISAS Transactions, v. 13, 1998, p.30-40.
Disponível em: <http://www.enterpriseworks.org/PDFs/ISASDP.pdf>

RACINE, J-B. (1996). "La valeur juridique des code de conduit privés dan le domain de l'environnement", in *Revue Juridique de L'Environnement*, 1996, n. 4, CNRS, Limoges, França.

RIVERO, J. (2004). *Curso de Direito Administrativo Comparado*. Tradução de J. Cretella Jr. 2. ed. revista da tradução. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2004.

SANCHES, C. S. (2000). "Gestão Ambiental Proativa", in *RAE, Revista de Administração de Empresas*, jan./mar. 2000, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 76-87.

SANTOS, B. de S. (1995). *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, New York, EUA, Routledge, 1995.

SCHERER, A. L. F. (2003). "O modelo norte-americano de governança corporativa: gênese, instrumentos e conseqüências", in *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 429-452.

SIFFERT FILHO, N. (1998). "Governança Corporativa: Padrões internacionais e evidências empíricas no Brasil nos anos 90", in *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, jun. 1998, p. 123-146.

STONE, D., RINGWOOD, K., e VORHIES, F. (1997). *Business and Biodiversity – A Guide for the Private Sector*. Genebra, Suíça, World Business Council for Sustainable Development – WBSCD e IUCN – The World Conservation Union, 1997.

SZARKA, J. (2003). "The Politics of Bounded Innovation: 'New' Environmental Policy Instruments in France", in *Environmental Politics*, Routledge, v. 12, n. 1/Spring 2003, Nova York, NY, EUA, p. 93-114.

TNC (2003). The Nature Conservancy, "Biodiversity Prospecting", in *Conservation Finance Guide*. Washington, DC,

EUA, CFA, Conservation Finance Alliance, 2003. Disponível em:
[http://guide.conservationfinance.org/chapter/
index.cfm?IndexID=19](http://guide.conservationfinance.org/chapter/index.cfm?IndexID=19)

WALD, A. (2003b). “O governo das empresas”, in *Carta Mensal*, fevereiro 2003, n. 575, v. 48, p. 51-93.

YOUNG, O. R. (2003). “Taking Stock: Management Pitfalls in Fisheries Science; Blind faith in the validity of scientific assessments can result in poor policy”, in *Environment*. Washington, DC, EUA, abr 2003, v. 45, Iss. 3; p. 23.