

Empréstimos de Política Ambiental do Banco Mundial a BNDES

# Deslocando o Dinheiro ou o Meio Ambiente? Movendo Dinheiro ou Consolidando uma Política Ambiental?<sup>1</sup>

Em uma nova série de DPLs para o Brasil, o Peru e a Colômbia, o Banco Mundial começou a focar em diversas reformas de políticas ambientais.

dê Vincent McElhinny, Bank Information Center

Desde 2004, o Banco Mundial introduziu os Empréstimos de Política para o Desenvolvimento (DPLs, na sua sigla em inglês) como uma forma de condicionalidade “mais suave e gentil”, de modo a substituir os empréstimos de ajuste que tinham se tornado uma espécie de pára-raios da desaprovação pública. Críticas externas sobre empréstimos baseados em políticas sempre enfatizaram o mau uso das condições de desembolso, como sendo ineficazes, intrusivas e, em alguns casos, prejudiciais.<sup>2</sup> Apesar destas preocupações, as Operações de Política para o Desenvolvimento (DPOs, em inglês) representam 35% de todos os empréstimos do Banco nos últimos anos. No ano fiscal de 2008-2009, estes empréstimos aumentaram para mais de 50% de todos os desembolsos do Grupo Banco Mundial.

Em uma nova série de DPLs para o Brasil, o Peru e a Colômbia, o Banco Mundial começou a focar em diversas reformas de políticas ambientais. Neste artigo, nós examinamos o histórico e as preocupações referentes aos empréstimos de política para o desenvolvimento desde 2004, e

O que é mais impressionante em relação ao SEM DPL é a sua conexão com quase todas as principais iniciativas políticas ou legislativas relacionadas ao clima no Brasil.

oferecemos uma detalhada análise do Empréstimo Programático de Política para o Desenvolvimento em Gestão Ambiental Sustentável Brasileira (SEM DPL, sigla em inglês).

Em novembro de 2008, o Banco Mundial anunciou um empréstimo de política para o desenvolvimento de US\$ 1,3 bilhão para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).<sup>3</sup> Este empréstimo, que desembolso da primeira parcela de US\$ 600 milhões, é a primeira operação de uma série de dois empréstimos que devem ocorrer no período de 2008-2010<sup>4</sup>. De acordo com os documentos do empréstimo, o SEM DPL tem como objetivo apoiar os esforços do governo brasileiro para (i) melhorar a eficácia e eficiência das políticas e procedimentos do sistema brasileiro de gestão ambiental; e (ii), além disso, incorporar princípios de desenvolvimento ambientalmente sustentável na agenda de desenvolvimento dos setores mais importantes.

O que é mais impressionante em relação ao SEM DPL é a sua conexão com quase todas as principais iniciativas políticas ou legislativas relacionadas ao clima no Brasil. O empréstimo lista como ações prioritárias ou gatilhos (a forma como o Banco define condições) a reestruturação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para acelerar o licenciamento ambiental; a aprovação e implementação de um Plano Nacional de Mudanças Climáticas; uma Política Institucional Socioambiental para o BNDES, incluindo a formulação de procedimentos ambientais e sociais sub-setoriais para os principais setores de investimento, como energia, cana-de-açúcar – biocombustíveis - e pecuária, dentre outros; a regulação do Fundo Amazônia;<sup>5</sup> apoio e implementação da Lei de Gestão das Florestas Públicas Brasileiras.

Os resultados esperados do DPL prevêem aumentos na produção de energia renovável, diminuição das licenças ambientais disputadas judicialmente, a redução das emissões de gases de efeito estufa e do desmatamento, assim como uma completa análise, aprovação e monitoramento socioambiental de todos os novos projetos do BNDES.

Organizações da sociedade civil interessadas no SEM DPL escreveram duas cartas para representantes do Banco Mundial questionando sobre a ausência de transparência completa ou um claro plano de consulta para um empréstimo desta importância.<sup>6</sup> No contexto da revisão do Banco Mundial sobre sua política de divulgação de informação que está em curso, o SEM DPL explicita uma das muitas fraquezas das atuais práticas do Banco.<sup>7</sup> Talvez o mais surpreendente seja o fato de que nenhum documento do SEM DPL tenha sido traduzido para o português.

As informações tornadas públicas apontam para um número adicional de preocupações reais relacionadas à coerência das políticas brasileiras de desenvolvimento e os riscos associados com as modalidades propostas pelo apoio do Banco. Estes riscos foram enfatizados em uma segunda carta enviada ao Diretor do Banco Mundial para o Brasil, Makhtar Diop, em 22 de abril de 2009. Dentre os riscos - descritos em maiores detalhes mais adiante neste texto - estão as lições aparentemente não aprendidas sobre os resultados irregulares de empréstimos anteriores do Banco Mundial para políticas que buscam aperfeiçoar o desempenho ambiental, o retrocesso em relação a ferramentas estratégicas de análise ambiental para o setor energético, as lacunas nos argumentos a favor da aceleração do licenciamento ambiental e a ausência de qualquer plano de consulta pública para a formulação de uma política institucional socioambiental para o BNDES.

Apesar das melhores intenções do Banco Mundial em conceber que o SEM DPL proporcione incentivos positivos para a política de desenvolvimento ambientalmente sustentável no Brasil, a operação é limitada pela natureza problemática dos DPOs dentro do Banco Mundial e pelos erros cometidos até hoje de preparação e implementação da operação. O SEM DPL brasileiro oferece um importante teste sobre como o Banco Mundial será capaz de empregar instrumentos baseados em conhecimento em contextos políticos complicados.

## HISTÓRICO DO DPL BRASILEIRO

É importante compreender o contexto do qual o SEM DPL emergiu, que reflete uma fundamental troca nas relações de poder entre o governo brasileiro e os interesses que têm historicamente controlado o Banco Mundial. Na atual Estratégia de Parceria com o País (CPS, sigla em inglês), o Banco foi obrigado a confessar que não iria mais atuar como um “governo sombra” para seus parceiros brasileiros. Este ato público de arrependimento foi parcialmente motivado pelo fraco desempenho da última Estratégia com o País, em que apenas 53% dos projetos definidos (18 dos 34) nos primeiros dois anos foram materializados, e um índice extraordinário de apenas 15% dos projetos definidos (4 de 26) foram concluídos nos últimos dois anos.<sup>9</sup> Em resumo, o Banco Mundial viu uma queda nos empréstimos ao Brasil e que o modelo anterior de relação banco-cliente não funcionaria mais para restaurar a quota de crédito multilateral que o Banco já controlara.

Neste contexto de uma mudança no equilíbrio de poder entre o Banco e o Brasil, o Banco Mundial afirmou que um plano de quatro anos fazia pouco sentido. Ao invés disso, o CPS focaria na definição de novas regras de compromisso entre o Banco e o governo. A ênfase imediata seria em

maiores empréstimos para os estados e atores dos setores sub-nacionais ou privados. Dos US\$ 5 bilhões da carteira de empréstimo previsto para 2008-2009, somente 15% estava planejado para o governo federal.

Enquanto poucos novos empréstimos federais foram planejados para antes de 2010, a crise financeira reverteu estes planos e o SEM DPL emergiu por via rápida. A série SEM DPL sucede um apoio financeiro e analítico anterior do Banco Mundial aos esforços do governo brasileiro em promover a gestão sustentável das terras agrícolas da Amazônia, das florestas e dos recursos hídricos; a redução do desmatamento na Amazônia; a redução da degradação ambiental da terra, da água e de outros recursos que são determinantes para o bem estar dos pobres; e a promoção da energia renovável.<sup>9</sup>

Muitas das condições que constam no SEM DPL foram incluídas pela primeira vez em um DPL anterior. O Banco Mundial preparou e aprovou um primeiro DPL Ambiental em 2004 de US\$ 500 milhões.<sup>10</sup> Aquele empréstimo anterior foi concebido como um empréstimo de política em três fases a ser desembolsado em mais de dois anos e para ser finalizado antes do fim do primeiro mandato do presidente Lula. Um Empréstimo de Assistência Técnica Ambiental (ENV TAL, em sua sigla em inglês) também foi aprovado em 15 de setembro de 2005.

O governo brasileiro decidiu concluir todos os SAL (empréstimos de ajuste estrutural) em 2006 e redirecionou os empréstimos do Banco Mundial para o nível estadual. Vários empréstimos do Banco foram congelados neste período, incluindo as duas segundas fases planejadas do empréstimo PRL.

O atual SEM DPL é oficialmente um novo empréstimo, não uma continuação do DPL anterior, apesar de sua semelhança. O tempo expirou para completar o DPL anterior e mais de 40% do ENV SAL também foi cancelado. Em 2008, o Brasil decidiu reativar o DPL, preservando muitos dos mesmos objetivos e estímulos do empréstimo anterior. Nenhuma avaliação do primeiro ENV PRL foi conduzida no período, portanto há relativa falta de clareza ou transparência relativas às potenciais lições do DPL anterior.

Organizações da sociedade civil no Brasil e em outros lugares têm questionado a falta de transparência na preparação do SEM DPL ao BNDES, assim como vários dos objetivos reais do empréstimo em um contexto de hostilidade causado pelos interesses desenvolvimentistas convencionais que predominam na administração Lula contra os que defendem critérios mais rigorosos de sustentabilidade na Amazônia.

O SEM DPL representa um importante precedente para o Banco Mundial, não somente pela eficácia desta nova espécie de DPOs que apoia reformas

de políticas ambientais, mas também pela coerência da estratégia de desenvolvimento do Banco de modo geral.

#### O BNDES E O BANCO MUNDIAL

O BNDES tem experienciado um crescimento fenomenal em desembolsos nos últimos cinco anos. Desde 2001 os desembolsos anuais têm dobrado para mais de US\$ 40 bilhões - mais de dez vezes os empréstimos somados do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Corporação Andina de Fomento (CAF). O BNDES financia um terço de toda a infra-estrutura no Brasil, sendo que somente 12% desse total é através de instituições públicas. O BNDES é o mecanismo central de financiamento do ambicioso Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - de US\$ 300 milhões - que foca principalmente em infra-estrutura.

Com este crescimento em investimento público (somado ao aumento do investimento estrangeiro), o Brasil tem sido capaz de reduzir os empréstimos das Instituições Financeiras Multilaterais (IFIs). O perfil crescente do BNDES tem também inspirado a confiança de doadores do Norte para investir no Fundo Amazônia, um fundo soberano brasileiro gerido pelo BNDES para apoiar atividades em defesa do clima na Amazônia Legal.

No contexto da atual crise financeira, que tem reduzido os fluxos de investimento estrangeiro direto pela metade em 2009, o Brasil está dependendo pesadamente do aumento de empréstimos para a infra-estrutura e o financiamento do comércio pelo BNDES de modo a compensar a falta de liquidez nos mercados de crédito. Como consequência de certas limitações na alocação que o BNDES recebe do Fundo de Assistência aos Trabalhadores (FAT), ele terá que depender cada vez mais dos mercados internacionais para sustentar os aumentos anuais de empréstimos dos últimos anos<sup>11</sup>. O BNDES também está cada vez mais exposto à mesma crítica pública em relação à transparência, responsabilização e participação que sempre foi reservada às IFIs.

O rápido crescimento do BNDES, que é um reflexo da força da economia brasileira, poderia estimular a rápida recuperação do Brasil dos efeitos da crise financeira. O BNDES também permite ao Brasil uma maior soberania no crescente debate sobre a reforma do sistema financeiro global. Nos últimos anos, reformas de governança nas IFIs têm sido profundamente influenciadas pela crescente liderança dos países BRIC por voz e reformas de representação. Ameaças no sentido de reter a demanda por novos empréstimos e apoio para iniciativas essenciais, como os maiores fundos climáticos do Banco Mundial, têm sido apresentadas pelos países BRIC de

O BNDES também permite ao Brasil uma maior soberania no crescente debate sobre a reforma do sistema financeiro global. Nos últimos anos, reformas de governança nas IFIs têm sido profundamente influenciadas pela crescente liderança dos países BRIC por voz e reformas de representação.

modo a garantir compromissos nas resoluções do G-20 a favor de reformas do sistema global financeiro.

Até que ponto isso representa uma interrupção no histórico de dependência do BNDES e do Brasil em relação às IFIs continua sendo uma questão em aberto. Um exemplo emblemático dessa nova autonomia é a recente experiência do BNDES de apoio à pecuária depois de relatórios vinculando este setor com o desmatamento ilegal na Amazônia. De maneira surpreendente, a Corporação Financeira Internacional (IFC, em inglês) rompeu o contrato com o seu cliente brasileiro, Bertin, quando ficou claro que as operações de processamento do gado financiadas pelo empréstimo foram claramente identificadas como responsáveis pelo desmatamento da Amazônia. A atenção negativa mundial que culminou em demandas de certificação por consumidores internacionais, como Nike e Wal-mart, foram inicialmente ignoradas pelo BNDES - mesmo sendo ele o principal agente financeiro da indústria pecuária na Brasil e acionista da Bertin<sup>12</sup>.

O choque veio quando os termos do crédito que o BNDES estava buscando no mercado internacional lhe foram negados principalmente por causa de preocupações relacionadas ao seu papel no financiamento dos problemáticos rebanhos na Amazônia. Surpreso, o BNDES foi forçado a reconsiderar as implicações de não adotar os padrões industriais associados com uma instituição financeira do seu escopo, como salvaguardas sociais e ambientais (isto é, o Princípio do Equador, do qual o BNDES não é signatário). Nos últimos anos, particularmente sob a liderança de Luciano Coutinho, o BNDES tem implementado algumas profundas reformas institucionais. Contudo, a crescente pressão para acelerar o financiamento para infra-estrutura e comércio tem neutralizado estas intenções já que se prioriza o cronograma e o volume de investimentos acima do consenso e de resultados<sup>13</sup>.

Recentemente, o BNDES tem tentado dissipar as críticas sobre a sua perceptível ausência de critérios rigorosos de sustentabilidade anunciando apoio a iniciativas de mitigação da mudança climática que claramente não podem ser implementados a curto prazo. Em uma conferência de clima e pecuária, um representante do BNDES elogiou demasiadamente um projeto de certificação de gado de modo a conseguir tempo para pensar sobre as complexidades de tal sistema. No começo de junho, o Banco anunciou investimento em um sistema de sequestro e captura de carbono para a recém fundada usina de energia térmica movida a carvão de Pecém, no Ceará, novamente prometendo entregar uma tecnologia que não está perto de estar disponível comercialmente<sup>14</sup>.

Surpreso, o BNDES foi forçado a reconsiderar as implicações de não adotar os padrões industriais associados com uma instituição financeira do seu escopo, como salvaguardas sociais e ambientais.

Talvez devido a esses tipos de pressões públicas é que o BNDES tem aparentemente solicitado a tão ansiada assessoria do Banco Mundial para responder às demandas relacionadas à reforma de suas práticas de financiamento através da adoção de critérios de planejamento e monitoramento socioambientais e mais próximos dos padrões da indústria dos bancos de desenvolvimento<sup>15</sup>.

## ANÁLISE DO DPL

Neste contexto incerto, o Banco Mundial e o governo brasileiro elaboraram o SEM DPL para apoiar nove ambiciosos objetivos políticos (esboçados na Matriz Política para o Desenvolvimento, no anexo I). As ações políticas propostas abordam quase todos os aspectos do debate sobre o clima no Brasil e, especificamente, na região Amazônica. Várias das ações políticas propostas incluem:

- a formulação e aprovação de uma nova Política Institucional Socioambiental para o BNDES que incorpore o Plano Nacional de Mudanças Climáticas, o Protocolo Verde e a aplicação desta nova política para a carteira completa de projetos do BNDES<sup>16</sup>;
- a elaboração dos procedimentos de investimentos para o BNDES gerir os riscos sociais e ambientais para os sessenta sub-setores da economia (incluindo energia, agricultura e transporte)<sup>17</sup>;
- o preenchimento de 600 vagas no Ibama, MMA e no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), apoiar os planos de Zoneamento Ecológico Econômico descritos no Programa Amazônia Sustentável (PAS);
- subsidiar a elaboração do marco regulatório para o novo Fundo Amazônia e implementar o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

Os resultados para o SEM DPL incluem os seguintes objetivos:

- Aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental através da diminuição do número de licenças disputadas na justiça pelo Ministério Público em 20% em comparação com a média do período de 2002-2007;
- Aumento das reduções de emissões de gás de efeito estufa planejadas, em 20 milhões de toneladas de CO2 equivalente/ano através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) CDM, o BNDES e projetos do Plano Nacional de Mudanças Climáticas;
- Garantir que 100% dos projetos submetidos diretamente ao BNDES serão analisados, aprovados e monitorados de acordo com a nova Política Socioambiental;
- Aumento da Gestão de Florestas Naturais Sustentáveis de áreas públicas e privadas de 27.000 km<sup>2</sup> para 50.000 km<sup>2</sup>;



- Redução do índice anual médio de desmatamento na Amazônia para 2008-2010 em 20% abaixo do índice anual médio de 2005-2007 (14.800 km<sup>2</sup>);
- Apoiar uma área de 500.000 hectares através do Fundo Amazônia por promover atividades de uso sustentável da terra;
- Divulgação dos resultados do monitoramento da qualidade da água para o público de 90.000 km dos principais rios;
- Redução de 110.000 toneladas de poluentes despejados nos rios, devido à aprovação dos projetos de saneamento do BNDES;
- A produção de 60.000 Tera Joule por ano de energia renovável ou de energia economizada pelos projetos de eficiência energética apoiados pelo BNDES.

Justificável como o SEM DPL do Banco Mundial e outros DPLs podem parecer, a ausência de transparência sobre como o empréstimo foi preparado é diretamente relacionada a outras preocupações substantivas relacionadas com as preferências de políticas inerentes nestes empréstimos. As condições das políticas para o desenvolvimento são as mais apropriadas? São suficientemente ambiciosas? Houve satisfatória consulta pública na elaboração do empréstimo, ou na validação de que as condições prévias foram cumpridas? O montante do empréstimo é justificável em relação ao custo de realizar as reformas? O empréstimo contribui de algum modo para lidar com as crônicas limitações orçamentárias das agências ambientais? O DPL deveria alavancar as políticas de salvaguarda socioambientais do Banco Mundial e formalizar as demandas por divulgação, consultas públicas e mecanismos de apresentação de reclamações? O sistema para monitoramento e avaliação é rigoroso o suficiente? Estas e outras questões foram transmitidas em duas cartas ao Banco Mundial, assim como em uma subsequente reunião com gerentes responsáveis pelos empréstimos DPL em 23 de agosto de 2009; e ainda esperam receber respostas adequadas.

Em uma carta datada de 5 de março de 2009, várias organizações da sociedade civil do Brasil, juntamente com o Bank Information Center, descreveram as razões pela oposição imediata à aprovação do SEM DPL brasileiro pelos diretores executivos do Banco Mundial. A carta de resposta do Banco, em 12 de março, posterior à aprovação do empréstimo pela diretoria, essencialmente repete as informações contidas no documento do programa, falhando em abordar importantes problemas substantivos e de processo identificados na carta inicial das organizações da sociedade civil. Tal resposta evasiva, nela e por ela mesma, levanta

inquietações sobre o compromisso do Banco em melhorar o diálogo e a transparência de suas operações nos países em desenvolvimento.

Uma das principais preocupações da sociedade civil é a falta de transparência e prestação de contas relativos ao desempenho e deficiências de empréstimos ambientais e do setor de energia anteriores do Banco Mundial no Brasil, em um contexto em que os financiamentos nunca eram sujeitos à análise pública ou séria avaliação. O SEM DPL faz referências às conquistas e aprendizado do decorrido Programa Piloto para Conservação da Floresta Amazônica (PPG7) como uma estratégica contribuição à formulação do SEM DPL. Contudo, o sucesso relativo do PPG7 é contestado por alguns e vários componentes foram cancelados pelo governo. O Banco Mundial não produziu avaliações de projeto do programa completo (para além do programa Piloto) para explicar como o desempenho do empréstimo PPG7 orientaria a formulação do SEM DPL. O Banco também não abordou de forma adequada uma recente Avaliação dos programas ambientais realizada pelo Grupo de Investigação Independente (IEG, sigla em inglês) que sugeriu deficiências em relação a uma necessária transição no sentido de deixar de investir em projetos para investir em iniciativas ambientais mais integradas, fracos sistemas de monitoramento e avaliação, ausência de conformidade entre as operações do BIRD e do IFC e, mais importante para o SEM DPL, problemas em termos de fortalecimento da capacidade institucional<sup>18</sup>.

O Banco conduziu somente um Relatório Simplificado de Conclusão da Implementação para a Primeira PRL Ambiental em 2005 que proporciona somente resultados projetados para 2007<sup>19</sup>. Dada a importância deste empréstimo como um dos primeiros DPLs ambientais na história do Banco Mundial e para o Brasil, uma análise dos resultados é mais que justificável. Contudo, o SEM DPL parece ter sido elaborado sem acesso total a esta avaliação.

Em parte devido às decisões governamentais de cancelar ou atrasar partes significativas dos empréstimos anteriores do Banco Mundial ou ignorar compromissos estabelecidos nestes projetos, o planejamento de sustentabilidade para setores chave, como a hidroeletricidade, foram enfraquecidos. Por exemplo, os impactos da decisão unilateral do Ministério das Minas e Energia (MME) em abandonar um esforço cooperativo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em implementar as Avaliações Ambientais Estratégicas (SEA, em inglês) para os projetos hídricos no nível das bacias hidrográficas, como solicitado na matriz política do Primeiro Empréstimo Programático de Reforma para a Sustentabilidade Ambiental (Empréstimo No 7256-BR) nunca foi submetido a uma séria análise e debate público<sup>20</sup>.

Outro problema fundamental refere-se à generalizada falta de consulta prévia, ampla e informada com as organizações da sociedade brasileira durante o processo preparatório do SEM DPL. O documento do empréstimo refere-se a uma ampla consulta, sobre a qual o Plano Nacional de Mudanças Climáticas e o Plano Amazônia Sustentável foram fundamentados. Contudo, não há nenhum comprometimento em realizar consultas públicas abertas sobre a proposta da Política Socioambiental do BNDES, um empréstimo que teria um impacto extraordinário na implementação do PNMC (veja anexo para mais informações sobre o PNMC). Além disso, não há previsão para a realização de uma revisão pública dos procedimentos de investimento para o desenvolvimento sub-setorial, incluindo os setores mais dinâmicos e desafiadores para os objetivos declarados do governo em conciliar desenvolvimento e conservação na Amazônia.

A Política Socioambiental do BNDES e os procedimentos sub-setoriais relacionados são a essência do SEM DPL. Numerosos aspectos de formulação de tal política são controversos e exigem um debate público aberto, mas estão sendo discutidos seletivamente com consultores e especialistas dos setores privados escolhidos a dedo. Para evitar a percepção de parcialidade e garantir a melhor assessoria, o esboço da política deveria ter pelo menos um período de 90 dias para comentários públicos e audiências públicas relacionadas .

Outra questão refere-se ao fato de que o BNDES fornece 70% do seu financiamento aos intermediários do setor privado, o que representa um desafio para fazer cumprir os compromissos da política. Similar a outras IFIs que emprestam para clientes do setor privado, como a Corporação Financeira Internacional (IFC), do Grupo Banco Mundial, as fases de preparação, monitoramento e avaliação do ciclo do projeto não são transparentes. Se o BNDES vai responsabilizar os intermediadores financeiros e outras companhias do setor privado através de mecanismos de apresentação de reclamações amplamente disponíveis, como conselhos de fiscalização participatórios, painéis de inspeção, avaliações independentes, todos demandam compromissos de maior transparência.

Outra questão é como a nova Política Socioambiental do BNDES irá abordar os impactos indiretos e acumulados dos projetos propostos como parte dos processos de avaliação de risco. Grandes projetos de infraestrutura na Amazônia, como muitas das oitenta hidrelétricas planejadas no Brasil pelo PAC, previsivelmente demandam análises dos impactos acumulados de muitas barragens e das correspondentes linhas de transmissão ou eclusas que frequentemente acontecem posteriormente. A companhia elétrica brasileira, Eletrobras, está implementando Avaliações Ambientais Integradas de Bacias Hidrográficas para as dez maiores bacias



hidrográficas. Contudo, estas ferramentas de Avaliação Ambiental Integrada das Bacias (AAI) tendem a servir como um inventário em perspectiva do potencial hidrelétrico mais do que uma avaliação dos impactos acumulados. Sete barragens estão sendo planejadas no Rio Tapajós, totalizando 14.245 MW de capacidade total instalada e a área total de floresta inundada será de mais de 3.000 km<sup>2</sup>. Aproximadamente metade da área inundada está dentro de áreas federais protegidas<sup>21</sup>. A avaliação integrada das bacias é formulada para identificar qual das sete barragens pode ser a mais politicamente segura para ser construída primeiro. A Eletrobras e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) não explicaram como essas avaliações analisam os impactos acumulados das sete barragens juntas do Rio Tapajós ou os outros impactos indiretos que a construção inevitavelmente terá nesta parte do estado do Amazonas. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para os projetos do Rio Madeira, que está cheio de falhas, também têm diminuído a confiança nas avaliações integradas de bacias em andamento<sup>22</sup>.

Os procedimentos de investimento sub-setoriais pretendem ajudar o BNDES e os investidores a identificarem e avaliarem riscos sociais e ambientais. Dos sessenta procedimentos sub-setoriais em andamento, o Banco Mundial está provendo assessoria técnica em oito (o que inclui energia hidrelétrica). Contudo, esboços anteriores desses procedimentos também relataram ausência de qualquer orientação ou condição para conduzir avaliações ambientais estratégicas. Ao contrário, cada projeto é examinado isoladamente, o que compromete a eficácia dos procedimentos ("checklist") quando se avalia muitos projetos multi-setoriais.

O Banco Mundial propôs que o BNDES considere os critérios de desempenho do IFC como um modelo para a sua nova Política Socioambiental. Os Critérios de Desempenho (PS, em inglês) do IFC são considerados por alguns como os mais rigorosos das salvaguardas das IFIs, e levaram à criação dos Princípios do Equador para os bancos privados. Contudo, mesmo considerando a curta existência da aplicação dos Critérios de Desempenho do IFC (desde 2006), preocupações específicas surgiram sobre a sua eficácia em garantir sustentabilidade e impacto em termos de desenvolvimento. Preocupações expressas sobre os PS do IFC incluem a falta de relatórios sobre os resultados de desenvolvimento a nível de projeto e insuficientes regras de acesso à informação em geral, a ausência de compromissos de consentimento livre, prévio e informado pelos grupos indígenas afetados, categorização inconsistente de riscos insuficientes, exigências de acesso à informação da indústria extrativista e falta de um foco abrangente em mudanças climáticas.<sup>23</sup> A recente experiência desastrosa do financiamento do IFC para o programa de processamento de gado da Bertin, apesar das difundidas críticas das

O que estas medidas falham em reconhecer é o rolo compressor de todas as autoridades regulatórias ambientais pela priorização dos projetos do PAC, apesar dos seus impactos sociais e ambientais.

organizações da sociedade civil, sinaliza que a aplicação até mesmo dos melhores critérios pode ser inadequada no contexto dos projetos de desenvolvimento da Amazônia e merece uma cuidadosa consideração pública.<sup>24</sup>

O Banco Mundial e o governo brasileiro têm indicado que algum tipo de consulta pública para a política de salvaguarda do BNDES está planejada para o final de 2009, mas nenhum detalhe foi disponibilizado. No debate sobre a contribuição do SEM DPL para o clima no Brasil, o apoio ao Plano Nacional de Mudanças Climáticas é encoberto pela inadequada atenção do empréstimo ao fortalecimento da coesão da estratégia dos governos da Amazônia. O Banco Mundial aconselhou o governo brasileiro a melhorar o processo de licenciamento ambiental, que é sujeito a confusões jurídicas, elaboração de EIA insatisfatórios e, por isso, acabam desestimulando os investidores.<sup>25</sup> O Banco identificou alguns fatores que, na sua visão, culminam nas desnecessárias e frequentes disputas jurídicas em torno de licenças. Estes fatores incluem a falta de capacidade do Ibama, agência nacional responsável pelo licenciamento, em preparar EIAs de qualidade; a confusão e duplicidade de funções entre as autoridades licenciadoras municipais, estaduais e federais; a ausência de regras claras para licenciamentos que levam à maior politização e à falta de transparência geral do processo.<sup>26</sup> A solução proposta pelo SEM DPL é aumentar a capacidade do quadro de funcionários do Ibama, MMA e ICMBio e propor uma nova lei que clarifique as funções descentralizadas de licenciamento. O que estas medidas falham em reconhecer é o rolo compressor de todas as autoridades regulatórias ambientais pela priorização dos projetos do PAC, apesar dos seus impactos sociais e ambientais. A descentralização do licenciamento ambiental abordaria o problema dos critérios ambíguos ou evitaria a politizações dos projetos polêmicos? Um Ibama com mais funcionários e com procedimentos de licenciamento mais claros teria evitado a demissão do chefe da equipe de avaliação técnica do Ibama quando eles rejeitaram o EIA do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira?

Enquanto o SEM DPL sugere financiamento para o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e avanços no que diz respeito aos tão apregoados processo de zoneamento macro e micro, ele parece ignorar que os numerosos exemplos de políticas conflitantes na Amazônia brasileira são uma irrefutável ilustração de que o o PAS não funciona. A agência responsável pela coordenação geral do PAS, a Secretária de Assuntos Estratégicos (SAE) não assumiu o seu papel. Ao contrário, a SAE tem se limitado a medidas específicas que geralmente são bastante polêmicas, mesmo dentro do governo federal.

Por exemplo, a análise de risco do empréstimo falha em examinar

adequadamente as implicações de uma recente emenda à lei agrária (MP 458, Lei 11.952), que é amplamente considerada como um prêmio aos grileiros ilegais. A nova lei agrária legalizará centenas de milhares de fazendas ilegais da Amazônia que ocupam mais que 463 mil km<sup>2</sup> de floresta protegida, legitimando especuladores agrários e grileiros, ao mesmo tempo em que intensifica os conflitos sociais e o desmatamento.

Alterações nas reservas legais de proprietários privados que diminuem a exigência da área de reserva de 80% é outra concessão relacionada ao Código Florestal Brasileiro e outras tentativas legais para mudar o seu conteúdo. Na prática, a exigência de reserva de 80% é muito mal aplicada. Mesmo assim, a nova lei simplesmente flexibiliza a exigência com pouco benefício recíproco, exceto pelo apoio político para as próximas eleições presidenciais. A análise no Documento do Programa proporciona somente um endosso em branco ao PAS, que muitos vêem como paralisado pelas leis agrárias, expansão da soja e gado e o consumado avanço do PAC. A falta de governança em grandes áreas da Amazônia e iniciativas legislativas contraditórias explicitam a ausência de uma análise de risco mais detalhada dos fatores que poderiam impedir os resultados esperados do SEM DPL.

O apoio do SEM DPL para a elaboração de regulações para o recém formado Fundo Amazônia também merece um exame minucioso considerando os contínuos esforços do Banco Mundial em se tornar um agente nas negociações climáticas globais.<sup>27</sup> O Contexto Estratégico sobre Mudança Climática e Desenvolvimento, que foi lançado em 2008, estabelece um modelo de massiva acumulação de poder e riqueza através de um arsenal de fundos internacionais de clima e projeções de gastos financeiros para energia e carbono que lançaria o Banco Mundial em uma posição de autoridade paralela à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Preocupações levantadas por organizações da sociedade civil sobre a estratégia climática do Banco Mundial argumentam que isso servirá como um esquema de proteção para os países doadores que são os maiores poluidores e um defensor de soluções questionáveis relacionadas ao financiamento do carbono.

Brasil, China, Rússia e outros países emergentes têm desafiado a agenda climática do Banco do mesmo modo que eles questionaram quaisquer esforços do Banco em enfraquecer a autonomia dos países membros em todos os aspectos da governança do Banco Mundial. O apoio de membros para qualquer estratégia climática do Banco Mundial, particularmente dos países BRIC, tornou-se uma moeda de troca nas negociações gerais por reformas de voz e representação na governança do Banco Mundial. A criação do Fundo Amazônia pode ser vista como uma medida para garantir o controle brasileiro sobre a redução do seu desmatamento, emissões e

estratégia de adaptação climática, mas também como uma moeda de troca com os países doadores em contextos de negociação, como é o caso das reformas de governança do Banco Mundial. O interesse do Banco Mundial em clarificar os procedimentos para o Fundo Amazônia não pode ser considerado somente como uma contribuição técnica, mas também como um modo de conhecer o concorrente no contexto de uma crescente competição pela liderança sobre caminhos ao financiamento do mercado de carbono.

Como expresso em outro artigo neste boletim, o estudo do Banco Mundial sobre a destruição da Amazônia,<sup>28</sup> que foi apenas casualmente mencionado no esboço do documento do SEM DPL, parece ter desaparecido do SEM DPL como uma contribuição técnica ou um aspecto relevante de qualquer resultado. A equipe climática do Banco Mundial que preparou o estudo sobre a destruição da Amazônia nos últimos anos não foi, segundo notícias, envolvida na elaboração do SEM DPL. Considerando a importância das descobertas deste estudo do Banco e as claras indicações de incoerência entre o PAC e programas de sustentabilidade apoiados no PDL, sua ausência é mais que uma omissão casual.

Uma grave falta de transparência e prestação de contas em relação a numerosos componentes do empréstimo anulam qualquer pretensão de consulta autêntica. As condicionalidades políticas na matriz de resultados do SEM DPL incluem questões polêmicas como a ausência de uma efetiva consulta pública em relação ao Plano Decenal de Energia (PDE) para 2008-2017<sup>29</sup>, do MME, recentes tentativas dos poderes Executivo e Legislativo em dismantelar a legislação ambiental em nome de “simplificar” os procedimentos de licenciamento<sup>30</sup>, e uma persistente ausência de transparência do BNDES em relação aos critérios sociais e ambientais usados para justificar a aprovação de grandes e inéditos empréstimos para mega projetos hidrelétricos (como o do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira) e para as instalações de processamento de carne na Amazônia, em contraste aos ineficazes procedimentos do Protocolo Verde, assinado em agosto de 2008 no contexto do primeiro empréstimo ambiental do Banco ao Brasil (Empréstimo no. 7256-BR).<sup>31</sup>

Em relação aos resultados propostos do DPL, a questão central aqui parece ser de adicionalidade/relevância do Banco Mundial. Como, por exemplo, o resultado proposto de aumento das reduções de CO<sub>2</sub> de 20 milhões de toneladas por ano. Em que setores estas reduções serão alcançadas e isso se constitui em uma redução líquida consideradas as projeções do planejamento? Isso inclui reduções de desmatamento? O Plano Decenal de Energia 2008-2017 propõe a construção de 82 novas usinas termelétricas, o que implica um crescimento das emissões do setor de 14,4 para 39 milhões de toneladas (25 milhões em 10 anos). Em 2030, a

participação de combustíveis fósseis na matriz elétrica brasileira deverá crescer de 8% (2005) para 13%. O setor de transportes está planejando mais ferrovias e hidrovias, mas em termos práticos os investimentos estão indo massivamente para as rodovias. Portanto, esta redução está exclusivamente baseada nas metas de redução do desmatamento assumido pelo plano de mudanças climáticas (5.000 km<sup>2</sup> até 2017).

Para o indicador de aumento de áreas públicas e privadas geridas sustentavelmente de 27.000 km<sup>2</sup> para 50.000 km<sup>2</sup>, há a necessidade de uma qualificação mais precisa. As áreas públicas incluirão Reservas Extrativistas (Resex) como a Chico Mendes, que sozinha tem uma área de 10.000 km<sup>2</sup>. Concessões para a gestão privada são muito mais complicadas em termos de conformidade com os critérios de gestão sustentável. Um indicador só talvez seja inadequado para os dois tipos de metas de conservação. Além disso, não há consenso em como medir a gestão sustentável, que vai muito além da contagem dos hectares dos parques nacionais criados. Indicadores de gestão sustentável incluem estabilidade financeira, garantia do direito de posse, planejamento do uso participativo da terra, rigorosos processos de monitoramento e avaliação, etc. Uma certa clarificação é necessária para avaliar a ambição desta meta.

O DPL sugere uma meta de desmatamento para a Amazônia de redução do índice de 2008-2010 em 20% abaixo da média do período anterior de 14.800 km<sup>2</sup>. Contudo, esta meta de 11.840 km<sup>2</sup> está acima da meta do plano de mudança climática: em 2009, um máximo de 9.200 km<sup>2</sup>; para 2010-2013 e 2014-2017, uma redução de 30% para cada período; em 2017, um máximo de 5.000 km<sup>2</sup>.

Em relação aos resultados no setor energético, o DPL contribuirá com 60.000 Tera Joules por ano produzidos por projetos de energias renováveis ou eficiência energética apoiados pelo BNDES. Uma conversão aproximada desta meta seria 2.000 MW por ano.<sup>32</sup> Considerando que para o leilão de energia eólica previsto para novembro no Brasil pode haver já 11.000 MW em projetos registrados. Há também um grande potencial de exploração de energia neutra em carbono do bagaço da cana-de-açúcar, estimado em um total entre 6.000 a 9.000 MW.<sup>33</sup> Portanto, mesmo sem o DPL, o Brasil pode estar bem acima da meta do DPL, levantando a dúvida sobre como o SEM DPL irá realmente contribuir para alcançar tal resultado, ou como questões de causalidade serão examinadas (por exemplo questões contrafatuais) na avaliação do DPL.

A certificação para o setor pecuário – que pode ser o mais importante fator de desmatamento na Amazônia - está ausente da lista dos indicadores de desempenho propostos. O Brasil precisa reduzir atividades ilegais de criação/abate (estimadas em 15%), o que depende do aumento da

rastreadabilidade da origem da carne. Um grande obstáculo é a falta de qualquer registro completo ou confiável de todas as propriedades. O Brasil exporta carne para mais de 180 países, complicando ainda mais a proposta de conseguir um pacto coletivo que previna perda de informação. Um possível indicador de curto prazo poderia ser simplesmente aumentar o número de criadores de gado geo-referenciados como proposto pelo procurador geral do Pará e apoiado pelo Ministério da Agricultura e pelo BNDES.

Em um contexto de diálogo deficiente com organizações da sociedade civil e falta de transparência no processo de planejamento, combinado com desembolsos de empréstimos relacionados a ações prioritárias que podem ter acontecido independente do DPL, mais condições/indicadores vagos para futuros desembolsos (que não incluem proteção contra severos cortes nos orçamentos das agências ambientais) não está claro quais são os reais benefícios dos DPLs para a sociedade e o meio ambiente no Brasil. Esta ambiguidade estende-se a questões de clareza relativas ao papel do Banco Mundial e o valor adicional que o Banco possa trazer ao status-quo.

#### CONCLUSÕES FINAIS

A implementação efetiva da política de acesso à informação do Banco Mundial, assim como a legislação brasileira em relação à transparência e responsabilização das instituições públicas<sup>34</sup>,

demandam imediato acesso público a uma série de documentos mencionados no Documento do Programa (PGD). Isto inclui, entre outras coisas: i) esboço da Política Institucional Socioambiental do BNDES, incluindo procedimentos operacionais para setores específicos (isto é, gestão de florestas, energia hidrelétrica); ii) relatório de avaliação do Projeto de Assistência Técnica da Agenda de Sustentabilidade Ambiental (733 I-BR ENV TAL);<sup>35</sup> iii) uma Avaliação (ICR) para o I o ENV PRL; iv) Documento de Informação do Projeto (PID, em inglês) para um novo Projeto de Assistência Técnica da Agenda de Sustentabilidade Ambiental (ENV TAL); e v) a primeira (que acontece na metade do processo) revisão da Estratégia de Parceria com o País. Sem acesso público a estes documentos, nenhuma alegação do Banco Mundial sobre a realização de uma consulta pública adequada pode ser mantida. Desse modo, estes e outros documentos relevantes devem ser divulgados ao público antes de qualquer futura decisão da diretoria sobre a segunda parcela de desembolso para o SEM DPL I ou um segundo planejado SEM DPL.

Um problema estrutural com os DPLs/DPOs é a incapacidade de rastrear os recursos completamente desvinculados para saber qual a relação, se existe alguma, do vigente financiamento do Banco no cumprimento das ações em torno das políticas públicas.

Um problema estrutural com os DPLs/DPOs é a incapacidade de rastrear os recursos completamente desvinculados para saber qual a relação, se existe alguma, do vigente financiamento do Banco no cumprimento das ações em torno das políticas públicas. Enquanto a avaliação do FMI sobre a macroeconomia do Brasil é geralmente positiva, uma crescente dívida pública interna continua a ser uma preocupação para a estabilidade do índice de crédito. O SEM DPL explicita que um fator de motivação chave atrás da solicitação do governo para o SEM DPL era garantir fontes de crédito adequadas ao sistema financeiro. O DPL contribuiria para a “liquidez do dólar”.<sup>36</sup> Em um contexto em que o BNDES negociou os dois maiores empréstimos da história do Banco para financiar as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, os desafios de liquidez para o BNDES estão discutivelmente associados com tais compromissos. Organizações da sociedade civil têm declarado que o SEM DPL fornece apoio indireto ao BNDES liberando recursos para o investimento em mega projetos na Amazônia, como o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira. Enquanto o Banco Mundial nega qualquer associação direta entre o DPL e o Madeira, a inabilidade de rastrear os fundos torna impossível refutar a alegação.

O SEM DPL levanta uma série de questões em termos de processo e conteúdo para as quais ainda estão faltando respostas adequadas do Banco e das autoridades brasileiras. Exemplos destas questões incluem as seguintes:

- 1) Que nível de participação pública será garantida no processo de aprovação/revisão da nova Política Institucional Socioambiental do BNDES (condição para a segunda parcela do DPL I) incluindo procedimentos sub-setoriais em áreas como agricultura sustentável e energia renovável?
- 2) Como o cumprimento das duas primeiras condições do DPL – II relacionados à política social e ambiental do BNDES será efetivamente mensurado, especialmente no que concerne a projetos de alto risco já em andamento, como as hidrelétricas Santo Antônio e Jirau?
- 3) Como os aspectos qualitativos das condicionantes do DPL e indicadores de resultados serão eficientemente avaliados, considerada a vaga formulação da maior parte da Matriz de Política de Desenvolvimento?
- 4) Que critérios foram usados na definição do valor do DPL I em US\$ 1,3 bilhão, e do DPL II em US\$ 700 milhões? Por que as estimativas de custo do programa, tal como a recorrente despesa de 600 novas posições no Ibama, ICMBio e MMA por 20 anos, não foram incluídas na avaliação do empréstimo ou no documento final? Como pode um empréstimo setorial para gestão ambiental

ser justificado em um contexto em que nenhum fundo adicional será disponibilizado ao MMA e outras agências ambientais, enquanto, ao mesmo tempo, seus orçamentos operativos são continuamente cortados?<sup>37</sup>

- 5) Qual é o entendimento do Banco Mundial de como os fundos do SEM DPL irão realmente ser investidos? Como estes investimentos serão monitorados para garantir conformidade com os critérios do Banco Mundial e a legislação brasileira em relação à corrupção?
- 6) Considerando a aparente falta de clareza em relação ao uso dos recursos financeiros do SEM DPL, como o Banco Mundial irá assegurar que o uso dos recursos do empréstimo não viola políticas e diretrizes operacionais (como a Avaliação Ambiental/Acesso à Informação, Reassentamento Involuntário, Povos Indígenas)?

Tais questões não respondidas e a ausência de documentação enfatizam uma grave falta de transparência e responsabilização durante o processo de preparação e aprovação da primeira parcela do SEM DPL I. As dez organizações que assinaram a carta de oposição ao SEM DPL acreditam que até que práticas de transparência e diálogo entre o Banco Mundial, o governo brasileiro e as organizações da sociedade civil sejam verdadeiramente adotadas, os louváveis objetivos do SEM DPL não serão alcançados.<sup>38</sup>

#### ANEXO 1: PROGRAMAS BRASILEIROS DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

O **Protocolo Verde** é um importante avanço da versão de 1995 e fortalece os compromissos do governo brasileiro em apoiar atividades ambientalmente sustentáveis. Os bancos signatários concordaram em promover políticas e procedimentos visando financiar o desenvolvimento com responsabilidade ambiental através de linhas de crédito e programas que melhoram a qualidade de vida da população, promovem o uso sustentável dos recursos naturais e a proteção ambiental. Além disso, o atual Protocolo Verde 2008 define claros procedimentos para cada um destes princípios. Por exemplo, o princípio de harmonização requer um mecanismo de governança comum entre os signatários para trocar experiências e monitorar a aplicação efetiva do Protocolo, o desenvolvimento de uma abordagem padrão para obter informações socioambientais dos clientes e o contínuo aperfeiçoamento do Protocolo através de uma revisão bienal dos seus princípios e procedimentos.

O **Plano Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC)** está sendo submetido a um processo de consulta pública para receber contribuições para a versão final ser aprovada pelo governo brasileiro. As ações detalhadas do Plano podem ser modificadas como resultado das consultas, mas seus objetivos gerais e específicos não deverão mudar muito. O PNMC tem como objetivo a mitigação e adaptação das Mudanças Climáticas, a serem alcançadas por: (i) promover um aumento da eficiência do setor produtivo para reduzir o volume de carbono no PIB dos países, (ii) manter a relativamente alta contribuição da energia renovável para a geração de eletricidade, (iii) aumentar a contribuição dos agrocombustíveis como uma fonte de energia para o setor de transportes, (iv) buscar uma redução sustentada do índice de desmatamento, baseada em avaliações feitas de quatro em quatro anos, para todos os biomas brasileiros com o objetivo de zerar o desmatamento ilegal, (v) alcançar desmatamento líquido zero (nenhuma diminuição da cobertura florestal total) em 2015, e (vi) identificar impactos causados pelas Mudanças Climáticas e desenvolver uma estratégia para minimizar os custos da adaptação social e econômica para o País.

O **Plano Amazônia Sustentável (PAS)**, lançado em maio de 2008 pelo governo brasileiro e os governadores dos estados da região Amazônica, objetiva promover o desenvolvimento sustentável da região e a melhora da qualidade de vida da população através de apoio a atividades que geram empregos e renda compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a conservação do bioma florestal. Os objetivos específicos do PAS são:

(i) promover o planejamento territorial e a gestão ambiental, incluindo zoneamento e administração agrária, (ii) apoiar programas de incentivo para o uso sustentável dos recursos naturais, incluindo atividades que adicionam valor localmente, respeitar o conhecimento tradicional e garantir a segurança alimentar, (iii) apoiar o planejamento e a implementação da infra-estrutura para o desenvolvimento (transporte, energia, comunicação e urbano) e (iv) fortalecer a inclusão social e diminuir a desigualdade social através da melhora do acesso à educação, saúde e serviços de segurança social. O PAS foi elaborado por um comitê composto por 13 ministérios e representantes de todos os estados da Amazônia. Ele foi submetido a um extenso processo de consulta pública que incluiu dez estados e encontros regionais com todos os setores. As recomendações resultantes foram integradas ao documento final. O PAS inclui e integra em um só sistema todos os outros programas regionais ou sub-regionais, como o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a região da BR-163 e o Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), e é coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos do Gabinete Presidencial.

**O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)** planeja investimentos de R\$ 646 bilhões, dos quais cerca de R\$ 220 bilhões em projetos de saneamento e moradia, que exigem parcerias com estados e municípios. Dois terços dos investimentos serão usados para projetos de infra-estrutura como energia, rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. O governo anunciou que 77% de seus quase 2.500 projetos de infra-estrutura estão em dia e 14% já foram concluídos. De acordo com informações oficiais, 7% dos projetos demandam atenção e 2% apresentam problemas. O relatório indicou que até o fim de abril, 335 projetos tinham sido finalizados, representando investimentos de R\$ 62,9 bilhões de reais.

### **Fundo Amazônia**

O governo brasileiro criou o Fundo Amazônia como sua alternativa para receber compensação por reduzir CO<sub>2</sub> resultante do desmatamento sem ter que depender dos mecanismos de mercado. O Fundo, criado por um decreto presidencial, apoiará a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e a promoção da conservação e uso sustentável dos recursos naturais na Amazônia, totalmente em harmonia com o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e o Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm). O Fundo operará através de doações focando nas seguintes atividades: (i) gestão florestal de terras públicas; (ii) gestão de áreas protegidas; (iii) monitoramento e cumprimento das leis ambientais; (iv) uso sustentável dos recursos florestais; (v) zoneamento e regularização agrária; (vi) conservação da biodiversidade e uso sustentável; e (viii) reabilitação de áreas degradadas.

O Fundo, que está operando com uma doação inicial de US\$ 145 milhões da Noruega, mas com doações projetadas de US\$ 21 bilhões, é gerido pelo BNDES e será capitalizado somente através de doações de agências bi e multilaterais e do setor privado. Um esperado sólido fluxo de US\$ 1 bilhão por ano e US\$ 500 milhões a US\$ 1,5 bilhão em desembolsos anuais. As doações serão sempre condicionadas à diminuição do índice de desmatamento anual comparado ao índice da média anual dos últimos cinco anos. Cada doador receberá um não comercializável diploma expressando o valor da doação e o volume de carbono “salvo” como um resultado do desmatamento reduzido. Esta informação será disponibilizada ao público. Um Comitê Técnico será criado para avaliar as metodologias para medir o desmatamento e o volume de carbono “salvo” por hectare.

O Fundo Amazônia tem um Comitê Orientador composto por 24 membros (nove do governo federal, nove dos estados da Amazônia e seis organizações da sociedade civil). Sua primeira tarefa é definir as políticas operacionais e o regimento interno do Fundo. O Comitê também é responsável por monitorar a carteira de projetos para assegurar que ele está realmente apoiando o PAS e o PPCDAm, e periodicamente revê sua adesão às políticas operacionais e regimes internos do Fundo.

ANEXO 2: DEVELOPMENT POLICY MATRIX

Key Issues and Objectives	DPL I - First Tranche Prior Actions (Completed)	DPL I - Second Tranche Release Conditions	DPL II Triggers	Outcome Indicators for Program 2011
<b>Sub-objective A: Improving the Overall Brazilian Environmental Management System</b>				
Improve effectiveness of government agencies in implementing mandated Brazilian environmental and social management procedures	MMA and its affiliates restructured to support the implementation of environmental policies, processing of environmental licenses and enforcement of environmental regulations through: i) the establishment of a new institutional structure for MMA, ii) the creation of the National Biodiversity Management Institute (Instituto Chico Mendes - ICMBio) and the Brazilian Forest Service (SFB), iii) the restructuring of IBAMA to focus on		Formal Selection and hiring process to fill 600 vacancies to staff ICMBIO and SFB concluded	Improve the environmental licensing process using as proxy the 20% decrease of the number of judicially challenged licenses by Public Prosecutor's Office compared with the number of environmental licenses issued at the Federal level during 2002-2007
Mainstream Climate Change in public and private sector investments	National Climate Change Action Plan drafted by the Inter-ministerial Committee for Climate Change and submitted for public consultation	National Climate Change Action Plan, approved by the Inter-ministerial Committee, after public consultation	BNDES clean development and carbon funds programs (in equity investment funds) approved and operating in accordance with the national Climate	Increase planned signed reductions of 20 million tons of CO <sub>2</sub> equivalent/year from i) CDM projects, ii) other selected BNDES projects, and iii) other actions monitored under the National Climate Change Action Plan
Improve the effectiveness of environmental and social management systems in BNDES and other financial institutions	Revised Green Protocol Approved and signed by GOB and all federal public Brazilian Banks, including BNDES	New Environmental and Social Institutional Policy, which includes the provisions of the Green Protocol, is approved by the BNDES Board of Executive Officers and applied to BNDES'	BNDES' new Environmental and Social Institutional policy applied to its Full Portfolio through procedures specified differentially for each type of operation	100 percent of the projects submitted directly to BNDES screened, approved and monitored according to the new Environmental and Social Institutional Policy.

Key Issues and Objectives	DPL I - First Tranche Prior Actions (Completed)	DPL I - Second Tranche Release Conditions	DPL II - Triggers	Outcome Indicators for Program 2011
<b>Subobjective B: Integrating Principals of Sustainable Development in Key Sectors</b>				
<b>B.1. Natural Resource Management and Conservation</b>				
Improve sustainability of natural resource management	Forest legal framework strengthened through the enactment of three key legal acts: i) Public Forest Management Law which promotes forest management in public land, ii) Atlantic Forest Law which promotes conservation of this highly endangered biome, and iii) Resolution 3545 of the National Monetary Council that regulates bank lending to agribusiness	BNDES programs on forest management, forest plantations, agriculture and associated processing industries restructured to provide incentives for long-term forest management and sustainable land use, and three sub-sectoral guidelines and the REFLORESTA Program are designed to ensure coherence with the new forest legal framework and BNDES' new Environmental and Social Institutional Policy.		Sustainable Natural Forest Management of private and public areas expanded from 27,000 km <sup>2</sup> to 50,000 km <sup>2</sup>
Improve Amazon regional planning for sustainable development and reduced deforestation	National Sustainable Amazon Program (PAS) approved by GOB and the governors of the Amazon region		Ecological Economic Zoning at the macro scale (1.1 million) of the Amazon Region, based on PAS concluded	Reduction in average annual rate of deforestation in the Amazon for the period 2008-2010 to 20 percent below 2005-2007 average annual rate of deforestation (14,800 km <sup>2</sup> )
Improve Rainforest Conservation	Presidential decree regulating the Amazon Fund issued, to support grant activities that promote sustainable use of natural resources, rehabilitated degraded areas or prevent/combat deforestation		Amazon Fund operational policies approved by its managing committee (COFA), Amazon Fund operational, and Presidential decree regulating the Atlantic Forest Fund, including its operational mechanisms, issued	An area of 500,000 hectares receiving support from the Amazon and Atlantic Forest Funds for activities that promote sustainable use of natural resources and biodiversity conservation, rehabilitate degraded areas or prevent/combat deforestation
<b>B.2. Water Resource Management</b>				
Improve management and quality of water resources	The Water Resources National Plan (PNRH) and the National Water Quality Evaluation Program (PNQA) approved by GOB	ANA signs cooperation agreements with five states for the purpose of implementing the National Water Quality Evaluation Program (PNQA) at the state level	ANA signs cooperation agreements with five additional states for the purpose of implementing the National Water	Water quality monitoring and evaluation for 90,000 km of main rivers being executed and publicly released on a regular basis, with results used for prioritization of investments for improved water quality

Key Issues and Objectives	DPL I - First Tranche Prior Actions (Completed)	DPL I - Second Tranche Release Conditions	DPL II - Triggers	Outcome Indicators for Program 2011
<b>Subobjective B: Integrating Principals of Sustainable Development in Key Sectors</b>				
<b>B.3. Environmental Sanitation</b>				
Reduce environmental impacts through improved water, wastewater treatment, and solid waste services	Law 11.445/07 on National Guidelines for Water Supply and Environmental Sanitation enacted	BNDES ensures that programs for water and environmental sanitation are coherent with the new legal framework and with BNDES' new Environmental and Social Institutional Polict	PRODES rules and regulations governing payments for wastewater treatment updated and approved by ANA, in accordance with the new legal framework. BNDES' two sub-sectoral guidelines on environmental sanitation designed to ensure coherence with the new legal framework and with BNDES' new Environmental and Social Institutional Policy	Projected reduction of 110,000 tons of pollution loads (tons of bio-chemical oxygen demand - BOD per year) discharged into rivers: i) from approved BNDES environmental sanitation projects reviewed under new BNDES social and environmental guidelines, and ii) from the updated PRODES program
<b>B.4. Renewable Energy</b>				
Promote renewable energy potential	Integrated Environmental Assessment (IEA) methodology for improving the environmental and social sustainability of the hydroelectric sector included in the handbook of the Electricity Sector's inventory and applied in ten river basins	BNDES ensures that the program for energy efficiency and renewable energy are coherent with BNDES' new Environmental and Social Institutional Policy	BNDES' six sub-sectoral guidelines for renewable energy designed to ensure coherence with BNDES' new Environmental and Social Institutional Policy	60,000 terajoules per year (TJ/year) to be produced by renewable energy sources or saved by energy efficiency projects supported by BNDES, once they are fully operational

## Notas e Recursos

<sup>1</sup> Este artigo contou com sugestões e comentários de Brent Millikan, da Amigos da Terra – Amazônia, Pedro Bara Neto, da WWF-Brasil e Josh Lichtenstein, do Bank Information Centre (BIC).

<sup>2</sup> Para um resumo do debate, veja Koberle, Stephan (2003), *Should Policy-Based Lending Still Involve Conditionality?*, The World Bank Research Observer, Vol. 18, pp. 249-73.

<sup>3</sup> As agências implementadoras são o Ministério da Fazenda, o Ministério do Meio Ambiente e o BNDES.

<sup>4</sup> Veja First Programmatic Development Policy Loan for Sustainable Environmental Management (P95205), que até 20 de agosto de 2009 não havia sido desembolsado:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,countrycode:BR~menuPK:64820017~pagePK:64414648~piPK:64414956~subTitle:All%20Loans~theSitePK:40941~pageNo:1~pageSize:Show%20All,00.html>

<sup>5</sup> Para mais informações sobre o Fundo Amazônia, veja [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br)

<sup>6</sup> Para ler as correspondências entre a sociedade civil e o Banco Mundial, veja [www.bicusa.org](http://www.bicusa.org).

<sup>7</sup> Veja carta enviada à Vice-Presidente do Banco Mundial, Pamela Cox, em 27 de fevereiro de 2009, assinada por dez organizações brasileiras e internacionais. O documento síntese da revisão proposta para a política de divulgação de informações do Banco Mundial sugere que a versão preliminar dos próximos Documentos de Programa (PGD, sigla em inglês), como o o PGD para o SEM DPL, seria publicizado antes da aprovação da Diretoria do Banco. Contudo, não há nenhum compromisso em publicar documentos técnicos relacionados, minutas do acordo ou relatórios de monitoramento.

<sup>8</sup> World Bank (2008) Brazil Country Partnership Strategy (2008-2011), pg. 1, pg. 13. Este documento também mencionou a longa defasagem de em média 30 meses entre a aprovação do projeto e a assinatura do empréstimo (Fig. 10, pg 22), o que resultou em atrasos nos desembolsos.

<sup>9</sup> Veja National Environmental Project (NEP I) 1991-1998; NEP II Phase I APL – US\$ 30 milhões; Pilot Program to Conserve the Rainforest (PPG 7) 1994-present); Amazon Regional Protection Project (ARPA) US\$ 30 milhões em 2002; First Programmatic Reform Loan for Environmental

---

Sustainability DPL (2004) - US\$ 600 milhões; ENV TAL I (2005) - US\$ 8 milhões; Pará Integrated Rural Development Project (2006) - US\$ 60 milhões; Amazon Region Cartography Project (2007) US\$ 5 milhões; Alto Solimões Basic Services and Sustainability (2008) - US\$ 24 milhões; Acre Sustainable Development Loan PROACRE (2009) - US\$ 120 milhões; Land Administration ESW (2007, 2009); NEP II Phase II;

<sup>10</sup> Banco Mundial, “First Programmatic Loan for Environmental Sustainability, aprovado em 24 de agosto de 2004”.

<sup>11</sup> Fabio Giambiagi, Fernando Rieche, Manoel Amorim (Jun 2009) “As Financas do BNDES: Evolucao Recente e Tendencias,” Revista do BNDES. 16:31, pg. 3-40. The FAT contribution to BNDES assets reached a maximum of 59.7% in 2006 and has declined to 46.3% in 2008 as BNDES turns to other financing sources. Multilateral Bank share of BNDES assets has also declined steadily from 18.4% in 2001 to only 7% in 2008.

<sup>12</sup> Veja Greenpeace (Junho 2009) “Slaughtering the Amazon,” <http://www.greenpeace.org/international/press/reports/slaughtering-the-amazon>; Amigos de Terra – Amazonia (Jan. 2008) “Time to Pay the Bill,” [http://www.amazonia.org.br/english/guia/detalhes.cfm?id=313449&tipo=6&cat\\_id=85&subcat\\_id=413](http://www.amazonia.org.br/english/guia/detalhes.cfm?id=313449&tipo=6&cat_id=85&subcat_id=413). See also, “IFC withdraws loan from Brazilian cattle corporation, Bertin,” <http://www.bicusa.org/EN/Article.11258.aspx>

<sup>13</sup> RHETT BUTLER (AUG. 10, 2009) “Controlling the Ranching Boom That Threatens the Amazon,” Yale Environment 360, <http://e360.yale.edu/content/feature.msp?id=2176>

<sup>14</sup> Veja Alana Gandra (May 21, 2009) “IDB funded Brazilian Thermal-Electric Plant to use Carbon Capture Technology,” *Brazzil Forum*. <http://www.brazzilmag.com/content/view/10775/11>

<sup>15</sup> As with many IFI policy based operations, it is not clear whether the World Bank, BNDES or other agencies of the Brazilian government acted as the impetus for including BNDES reforms in the SEM DPL.

<sup>16</sup> See Appendix for summary of key Brazil programs

<sup>17</sup> SEM DPL PGH, p.14-15

<sup>18</sup> World Bank IEG (2008) Evaluation of WBG Support for the Environment

<sup>19</sup> Bank (June 29, 2005) “ICR for First PRL for Environmental Sustainability,” Report No. 32299-BR.

<sup>20</sup> See World Bank, Simplified ICR (June 29, 2005) First Programatic Reform Loan for Environmental Sustainability, Report 32299-BR.

---

<sup>21</sup> See Glenn Switkes, "Preliminary Report on the Tapajós Basin Hydroelectric Inventory" (June 5, 2009) International Rivers. <http://www.internationalrivers.org/en/latin-america/amazon-basin/preliminary-report-tapaj%C3%B3s-basin-hydroelectric-inventory>

<sup>22</sup> See IRN and FOE Amazonia (2007) "Studies that don't hold water," a report that outlines 30 errors in the Madeira EIA process. <http://www.internationalrivers.org/en/latin-america/amazon-basin/madeira-river/studies-don%C2%B4t-hold-water>; See also BICECA Madeira project page, <http://www.bicusa.org/es/Project.aspx?id=10138>

<sup>23</sup> Para mais informações sobre o processo Critérios de Desempenho do IFC, veja Bank Information Center [www.bicusa.org/ifcreview](http://www.bicusa.org/ifcreview).

<sup>24</sup> Veja os relatórios do Greenpeace e do Amigos da Terra Amazônia

<sup>25</sup> Banco Mundial (28 de março de 2008) Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: *Uma Contribuição para o Debate*. Relatório N° 40995-BR

<sup>26</sup> SEM DPL PGD, pg 19.

<sup>27</sup> Veja anexo para descrição do Fundo Amazônia

<sup>28</sup> Veja o release para imprensa do Banco Mundial, "Climate Change: Latin America Is Part of the Solution," <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:21928261~menuPK:2246555~pagePK:2865106~piPK:2865128~theSitePK:258554,00.html>

<sup>29</sup> Veja recomendação do Ministério Público Federal ao MME, após uma audiência pública sobre o Plano Decenal de Energia (PDE 2008-2017): Recomendação Conjunta no. 01/09, 4ª e 6ª CCR e PFDC/MPF, 09 March 2009.

<sup>30</sup> Veja, por exemplo, recentes declarações da ex-Ministra do Meio Ambiente, senadora Marina Silva, no Senado brasileiro (16 de abril) e em um artigo publicado na Folha de São Paulo, "Motoserra na Legislação" (20 de abril de 2009).

<sup>31</sup> Veja carta da sociedade civil ao Banco Mundial, enviada em 13 de maio de 2009, que levanta estas questões.

<sup>32</sup> Um Tera Joule é igual à energia de um Watt de energia pela duração de um segundo. O equivalente próximo de 60.000 TJ por ano seria algo em torno de 2.000 MW.

---

<sup>33</sup> V Fórum Instituto Acende Brasil, Mudanças Climáticas e o Setor Elétrico, 25 de agosto de 2009, Brasília.

[http://www.acendebrasil.com.br/archives/20090825\\_VForum\\_Rev7.pdf](http://www.acendebrasil.com.br/archives/20090825_VForum_Rev7.pdf)

<sup>34</sup> Veja, por exemplo, a Lei de Informação Ambiental (Lei no. 10.659 de 16/04/2003)

<sup>35</sup> Na resposta do Banco Mundial, de 15 de junho de 2009, está expresso que a avaliação do ENV TAL será finalizada em 2010.

<sup>36</sup> SEM DPL PGD, pg. 9

<sup>37</sup> Por exemplo, se notifica que autorizações para gastos pelo MMA têm sido cortadas pelos ministérios de planejamento e finanças (MPOG, MF) para 43% do orçamento aprovado para 2009 pelo Congresso Brasileiro.

<sup>38</sup> A carta ao Banco Mundial, enviada em 13 de maio, foi assinada pela Amigos da Terra Amazônia Brasileira, Associação de Mulheres da Amazônia (AMA), Bank Information Center (BIC), Greenpeace Brasil, International Rivers, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Instituto de Estudos Sócioeconômicos (Inesc), Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (Pacs), Instituto Socioambiental (ISA), SOS Mata Atlântica e Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais.