

BANCO NACIONAL, IMPACTOS GLOBAIS:

**O apoio do BNDES à exportação de bens
e serviços de engenharia e seus efeitos sobre
o meio ambiente e os direitos humanos**



SUMÁRIO

Apresentação	04
Banco Nacional, Impactos Globais: O apoio do BNDES à exportação de bens e serviços de engenharia e seus efeitos sobre direitos humanos e o meio ambiente	05
O BNDES e a sua atuação no apoio às exportações	08
Impactos socioambientais e violações de direitos humanos: estudos de caso	14
CASO 1 - Central Hidrelétrica Manduriacu (Equador)	14
CASO 2 - Central Hidrelétrica de Chaglla e Linha de Transmissão (Peru)	18
CASO 3 - Corredor Logístico (Honduras)	22
CASO 4 - Aeroporto Internacional de Nacala (Moçambique)	26
Aprendizados e desafios: o lugar das questões socioambientais no apoio à exportação	29
Desafios para o BNDES na proteção do meio ambiente e direitos humanos: perspectivas globais sobre o crédito à exportação	30
Recomendações	34

Realização: Conectas Direitos Humanos

Diretora-executiva: Juana Kweitel

Diretor-adjunto: Marcos Fuchs

Coordenador do Programa de Desenvolvimento e Direitos Socioambientais: Caio Borges

Coordenador de Comunicação: Leonardo Medeiros

Coordenação de pesquisa: Caio Borges e Laís Mourão

Pesquisa: Laís Mourão e Bernardo Frossard

Revisão: Júlia Cortez da Cunha Cruz, Caio Borges e Luiza Bodenmüller

Estagiário: Luiz Franco

Edição: Luiza Bodenmüller

Texto: Laís Mourão, Bernardo Frossard, Júlia Cortez da Cunha Cruz e Caio Borges

Projeto gráfico: Agência Be Arts

APRESENTAÇÃO

A presente publicação "**Banco Nacional, Impactos Globais: O apoio do BNDES à exportação de bens e serviços de engenharia e seus efeitos sobre o meio ambiente e os direitos humanos**" visa fomentar o debate sobre o papel do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) como agente público e promotor de desenvolvimento econômico e social, baseado em projetos transparentes, sustentáveis, inclusivos e em conformidade com as normas e práticas internacionais de meio ambiente e direitos humanos. Assim como em publicações anteriores, este estudo empreende análises e propostas de reforma dos marcos institucionais, políticos e jurídicos que regem a atuação do BNDES, com um enfoque no componente socioambiental e de direitos humanos.

Esta publicação ressalta a importância de olhar, de maneira aprofundada, as consequências concretas, em populações vulneráveis e no meio ambiente, de programas e estratégias de desenvolvimento domésticas e internacionais que se valem do BNDES como seu principal instrumento financeiro. Na política de apoio à exportação e internacionalização de empresas brasileiras, o principal banco de fomento brasileiro tem um papel de destaque, pois é a principal fonte de financiamento pública para projetos de engenharia e infraestrutura no exterior, cuja contrapartida é a aquisição de bens e serviços de empresas brasileiras.

De modo geral, o que se conclui a partir do olhar histórico, dos estudos de caso e das análises sobre as melhores práticas de crédito à exportação é que o BNDES ainda precisa percorrer um caminho para efetivamente incorporar a sustentabilidade socioambiental e o respeito aos direitos humanos na sua política de apoio à exportação. O Banco já passou por uma curva de aprendizado, pois as salvaguardas socioambientais do BNDES para projetos de engenharia no exterior foram progressivamente revisadas e, em certos aspectos, aprimoradas. No entanto, persistem problemas e lacunas de transparência ativa, divulgação adequada e completa de informações sob solicitação direta, inserção de temas críticos nos critérios ambientais e de direitos humanos (como consulta livre, prévia e informada, reassentamento de populações, devida diligência etc.) e participação de partes interessadas no monitoramento durante e após a execução dos projetos.

A partir do estudo dos casos, a presente publicação aponta caminhos de curto a longo prazo para garantir que o papel do BNDES na Cooperação Sul-Sul se desenvolva no futuro de forma compatível com objetivos do desenvolvimento sustentável e com integral proteção dos direitos humanos.

Boa leitura!

Juana Kweitel
Diretora-Executiva
Conectas Direitos Humanos

BANCO NACIONAL, IMPACTOS GLOBAIS: O APOIO DO BNDES À EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA E SEUS EFEITOS SOBRE DIREITOS HUMANOS E O MEIO AMBIENTE

Nas últimas três décadas, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) apoiou mais de US\$ 96 bilhões em exportações de empresas brasileiras.¹ Por meio das suas linhas de crédito à exportação (divididas nas categorias Pré-Embarque e Pós-Embarque), o BNDES financia tanto a produção local de bens que posteriormente serão exportados como a comercialização de bens e serviços. A partir do final da década de 90, cresceu o apoio financeiro do BNDES às exportações de bens e serviços de engenharia na América Latina e na África. Entre 1998 e 2015, o BNDES aprovou US\$ 15,2 bilhões em operações de exportação de empresas brasileiras de engenharia e construção civil². Os desembolsos chegaram a US\$ 10 bilhões.

Ao tempo em que expressam um promissor cenário de expansão dos negócios de empresas brasileiras em mercados emergentes do Sul Global, muitos dos projetos que contam com o apoio das linhas de crédito à exportação do BNDES são marcados por conflitos e violações de direitos humanos e ambientais. Atualmente, diversas obras de infraestrutura em países vizinhos e na África que contam com insumos de empresas brasileiras estão também no centro de investigações sobre corrupção em larga escala.

O presente estudo analisa o apoio do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras entre 1998 e 2015, com foco nas políticas socio-ambientais utilizadas para o financiamento de projetos de infraestrutura energética e de logística/transportes.

Cooperação Sul-Sul e o Financiamento Público para a Internacionalização de Empresas Brasileiras

Muitas das iniciativas e inovações políticas e econômicas que têm contribuído para o estreitamento dos laços entre países do Sul

Global e para seu crescente peso internacional têm se originado e desenvolvido no marco da CSS (Cooperação Sul-Sul). A CSS foi definida em documento político como expressão de solidariedade entre os povos e os países do Sul que contribui para seu bem-estar e sua autossuficiência, e se baseia nos princípios de respeito à soberania nacional, independência, igualdade, benefícios mútuos, assim como na ausência de condicionalidades e de interferência nos assuntos internos³. Ela engloba uma diversidade de iniciativas, como a troca de experiências e conhecimento, programas setoriais, projetos estruturantes e diálogos políticos e técnicos⁴.

O fortalecimento internacional da CSS coincidiu com um período de estabilidade econômica no Brasil, principalmente a partir da década de 2000 até início dos anos 2010, que levou ao crescimento das exportações e da demanda por novos mercados para empresas nacionais. Esse cenário permitiu que o Brasil se tornasse protagonista tanto na América Latina como em relevante porção do continente africano, especialmente na África Subsaariana, projetando sua influência com o objetivo de avançar nos processos de integração regional e abrindo caminhos para um posicionamento estratégico de empresas brasileiras no acesso a recursos do vasto território africano.

Embora a CSS não se limite às linhas de financiamento e outros tipos de investimentos com fins comerciais (há mesmo quem refute que tais fluxos sejam parte da CSS⁵), o BNDES foi o braço financeiro para essa estratégia de ação nas regiões do Sul Global, por meio de apoio e incentivo à internacionalização de empresas brasileiras⁶. A partir dos anos 2000, as operações do BNDES se focaram principalmente no processo de integração regional da América do Sul. Foram financiados dezenas de projetos de infraestrutura, contemplando, principalmente, a integração física do subcontinente com a

construção de redes de transporte e a integração energética com gasodutos, oleodutos, hidrelétricas, linhas de transmissão, exploração, refino e processamento de gás e petróleo.

O apoio do BNDES possibilitou, assim, uma expansão dos negócios de empresas brasileiras de engenharia e construção civil em países do Eixo Sul, ao lado de investimentos que elas realizaram com capital próprio e outras fontes de financiamento. Em casos como o da Odebrecht em Angola, por exemplo, a presença da empresa no país remonta a décadas atrás, o que explica, em parte, o porquê de a empresa ter sido beneficiária da maior parte dos recursos para o apoio à exportação do BNDES.

A despeito das iniciativas positivas com a implantação de novas estruturas, serviços e atividades que podem favorecer o desenvolvimento econômico e modernização no nível territorial ou local em determinadas regiões, bem como a geração de empregos, inovação, lucro e competitividade para as empresas e respectivas cadeias produtivas, outras questões fundamentais estão necessariamente permeadas nas escolhas acima mencionadas. Trata-se de identificar e avaliar os custos ambientais e sociais de tais iniciativas, e seu lugar nas análises estratégicas e operacionais da política de apoio à exportação de bens e serviços do BNDES.

Embora o Banco se coloque como agência do crédito à exportação, e não financiador do projeto, empreendimentos apoiados pelo BNDES na América Latina e África desencadearam diversas transformações nos territórios onde estão instalados, muitas vezes gerando custos ambientais e sociais que ainda precisam ser melhor identificados e avaliados. O trabalho de identificação e avaliação de impactos deveria ser realizado em fases iniciais do planejamento de cada empreendimento, de modo a orientar o processo de tomada de decisão e possibilitar a prevenção e mitigação de impactos. **No entanto, o planejamento de projetos de infraestrutura, em geral, não contemplou uma adequada integração das dimensões territorial, social e ambiental.** A ausência de um arcabouço bem definido de políticas e procedimentos relacionado aos aspectos de direitos humanos e socioambientais minimizou a importância de tais impactos nas análises sobre a viabilidade dos projetos beneficiados pela exportação de bens e serviços de engenharia de empresas brasileiras.

De maneira geral, as falhas na fase de planejamento incluem:

- Não realização ou a insuficiência de estudos de alternativas locais, que poderiam propor locais onde os empreendimentos teriam menor impacto socioambiental;
- Não realização, ou a realização tardia, de processos de participação e de Consulta e Consentimento Livres, Prévios e Informados;

- Estudos ambientais padronizados, que subdimensionam repercussões negativas ao meio ambiente, direitos e condições de vida da população;

- Falta de transparência em relação a projetos e estudos de impacto.

Assim, a gestão dos riscos socioambientais inerentes aos projetos de infraestrutura beneficiados pelos bens e serviços exportados por empresas brasileiras percorreu um caminho acidentado. Movimentos sociais, organismos internacionais e organizações não-governamentais têm se mobilizado, buscando garantir a efetividade de direitos humanos e a sustentabilidade socioambiental dos empreendimentos, pondo em perspectiva as motivações políticas e os argumentos finalísticos da política de apoio à exportação e, de maneira mais ampla, da própria Cooperação Sul-Sul.

¹ BNDES. Livro Verde: nossa história tal como ela é. Biblioteca Digital, 2017. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12697>>. Acesso em 15 ago 2018.

² Valor referente às operações contratadas

³ Segundo o documento político emanado da Conferência de Nairobi (2009), Disponível em: <http://digitallibrary.un.org/record/673728/files/A_RES_64_222-ES.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2017.

⁴ Articulação Sul, "Caminhos para a Construção de Sistemas e Processos de Monitoramento e Avaliação da Cooperação Sul-Sul", 2017. Disponível em: <<http://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2017/05/Caminhos-MA.pdf>>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

⁵ Ver: Articulação Sul, 2017, nota 4, *supra*

⁶ O próprio Banco também se internacionalizou ao instalar unidades externas para sua representação institucional em locais estratégicos, visando então apoiar suas ações, ampliar a interlocução com os agentes públicos e privados quanto aos produtos e linhas de crédito disponíveis à exportação. Foram abertos escritórios em Montevideu (Uruguai), em 2009, e outro em Joanesburgo (África do Sul), em 2013, para atender os mercados da América Latina e África, respectivamente. Em 2009, uma subsidiária do Banco também foi aberta em Londres (Reino Unido).

O BNDES E A SUA ATUAÇÃO NO APOIO ÀS EXPORTAÇÕES

O BNDES foi criado em 1952 com o intuito de financiar projetos para o desenvolvimento do país. Até hoje, o banco passou por várias reestruturações, de modo a atender os anseios da economia e da política externa brasileira, principalmente no que tange à agenda de integração do continente sul-americano.

Ao longo de sua existência, o BNDES passou por diversos momentos, que estiveram intrinsecamente ligados às prioridades e estratégias de desenvolvimento do governo federal. A fase contemporânea foi iniciada como consequência das reformas liberais do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Em seguida, no período que vai do final do governo Fernando Henrique (1994-2002) ao início do governo Lula (2003-2011), o Estado passou a exercer com mais peso seu papel de fomentador ao desenvolvimento, por meio de subsídios, financiamentos e outras políticas públicas, inclusive os movimentos anticíclicos de resposta a choques financeiros. Esse mesmo período foi marcado pela conjuntura internacional favorável que, aliada à estabilização promovida pelo governo FHC, favoreceu a inserção comercial brasileira. Consolidou-se então a estrutura institucional de comércio exterior, com o BNDES, MRE (Ministério das Relações Exteriores), MDIC (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços) e CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) como principais instrumentos de política externa. Por fim, em 2003, no começo do governo Lula, uma mudança no estatuto do BNDES instituiu uma linha de crédito para a internacionalização das empresas, desde que elas contribuíssem para o desenvolvimento social e econômico do país⁷. Abria-se, assim, a possibilidade de apoio ao investimento direto externo por parte de empresas brasileiras, isto é, financiamento da constituição de unidades ou aquisição de ativos no exterior.

O financiamento do BNDES à exportação de bens e serviços de empresas brasileiras existe desde o começo da década de 90.

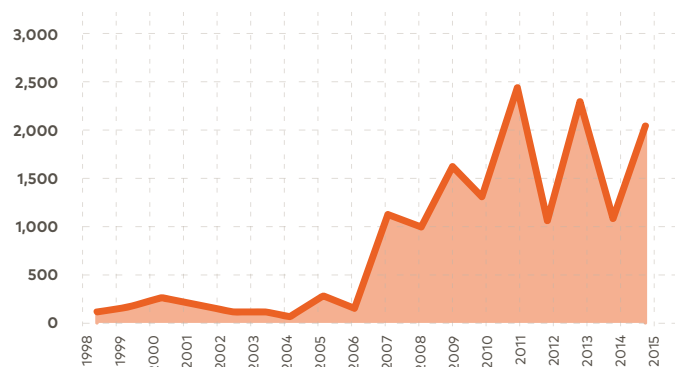
As linhas dessa modalidade de financiamento se dividem em:

- *Produção (pré-embarque): os créditos são concedidos em prazos que coincidam com o ciclo de produção da empresa exportadora;*
- *Comercialização (pós-embarque): financiamento ao importador de serviços brasileiros, incluindo os bens de fabricação nacional a serem utilizados e/ou incorporados ao empreendimento.*

Essas linhas possibilitam que as empresas contem com prazos mais longos e, logo, condições mais atraentes para seus compradores. Dessa maneira, o BNDES, exercendo a função de agência pública de crédito à exportação, busca a promoção das exportações mediante a concessão de créditos para a produção ou para a comercialização de bens e serviços direcionados ao mercado externo. Segundo o BNDES, a média anual do apoio à exportação representou 9,8% entre 2007 e 2017, uma queda se comparada a percentuais de anos como 2003, em que a participação da modalidade chegou a 36%⁸.

O BNDES e a exportação de serviços no setor de infraestrutura: análise dos projetos de engenharia e construção civil entre 1998 e 2015

O apoio à exportação de bens e serviços de engenharia e construção civil de empresas brasileiras não chega a responder por fração considerável dos desembolsos totais do BNDES, mas ainda assim é significativo em termos absolutos. **As operações vinculadas à exportação de bens e serviços de engenharia da linha de crédito Exim Pós-Embarque alcançaram o valor global de mais de US\$ 15 bilhões entre 1998 e 2015.** Os desembolsos realizados pelo Banco durante esse período tiveram um crescimento considerável a partir de 2007, e o ápice do financiamento ao setor no exterior foi registrado em 2011, com valores que somam mais de US\$ 2,4 bilhões.



Desembolsos do BNDES para exportação de serviços de construção civil e engenharia entre 1998 e 2015

O BNDES estipula um prazo máximo de quinze anos para estes empréstimos, sendo encontrada nas operações de crédito ao setor de engenharia uma média de 11 anos, tanto para os empréstimos concedidos diretamente a exportador (*Supplier Credit*) como ao devedor (*Buyer Credit*). O seguro de crédito do FGE (Fundo de Garantia à Exportação) tem sido o padrão de garantia ao financiamento das empresas brasileiras, sobretudo nos países africanos, onde 100% das operações negociadas foram firmadas sob esse tipo de seguro¹⁰.

Em relação aos juros, a linha Exim Pós-Embarque estabelece taxa de juros à modalidade *Buyer Credit* e taxa de desconto à modalidade *Supplier Credit*, ambas estruturadas pelo custo financeiro (definido pela LIBOR), remuneração do BNDES (mínimo de 1,5% ao ano e definida caso a caso pelo Banco) e taxa de risco de crédito (definida segundo a estrutura da operação e política de crédito em vigor). A taxa de risco (ao BNDES) de crédito é praticamente nula, tendo em vista que a quase totalidade das operações estão vinculadas ao FGE e, desse modo, o risco de crédito é assumido pela União ou Tesouro Nacional, mediante o pagamento de prêmio correspondente ao risco.

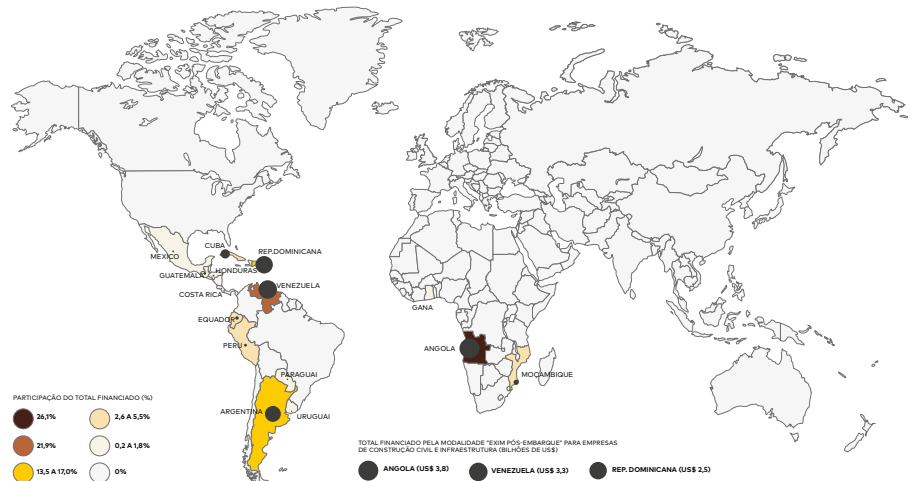
A maior parte dos desembolsos teve taxas de juros entre 4% e 4,99%, correspondendo a 28,5% do total e 182 operações de créditos. Essa precificação envolve projetos com menos riscos, impactando menos na taxa final de juros do financiamento. Por outro lado, projetos financiados pelo BNDES em países africanos, como Angola, apresentaram, de modo geral, taxas de juros mais altas (acima de 7%), devido aos riscos comerciais e políticos de tais contratações, além da ausência de outros mitigadores do risco de crédito¹¹. Deve-se ressaltar que a moeda referência para a determinação das taxas de juros é o dólar americano. Segundo o BNDES, as taxas de juros que o banco estabelece na exportação de serviços de engenharia são compatíveis com as praticadas no mercado internacional, além de seguirem parâmetros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)¹².

A distribuição geográfica e a regionalização do apoio à exportação de bens e serviços de engenharia

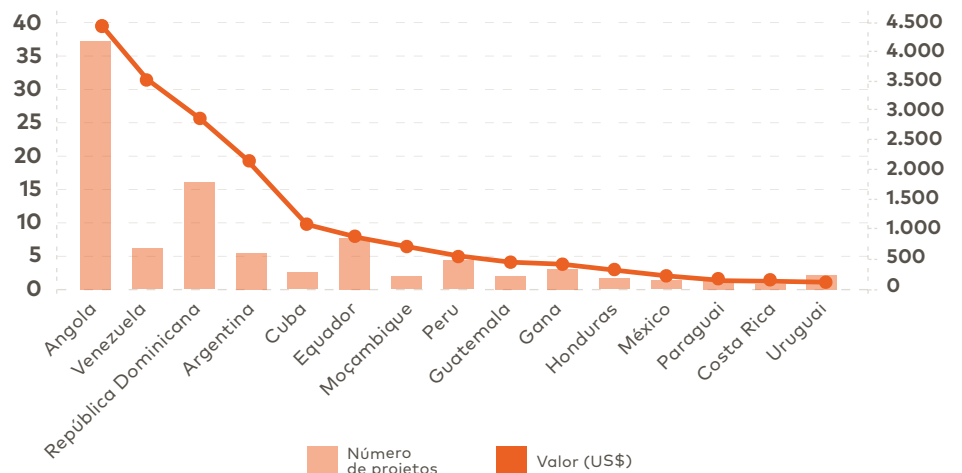
A exportação de bens e serviços de engenharia civil financiados pela linha Exim Pós-Embarque direcionou-se principalmente a projetos realizados por entes públicos¹³, em países da América do Sul (43,3%), África (30,4%) e América Central e Caribe (26,3%), reunindo um grupo de quinze países: Angola, Moçambique, Gana, Argentina, Uruguai, Paraguai, Peru, Equador, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México, Cuba e República Dominicana. Dentre os países deste grupo, sobressai o aporte recebido por Angola (US\$ 3,9 bi), Venezuela (US\$ 3,3 bi), República Dominicana (US\$ 2,5 bi) e Argentina (US\$ 2 bi). Os demais países receberam desembolsos que variam entre US\$ 31 milhões a US\$ 846 milhões durante o período analisado.

Países destino das exportações apoiadas pelo a BNDES em construção civil e infraestrutura entre 1998-2015

PARTE II - figura X (página 7);



Projetos de engenharia e construção civil apoiados pelo BNDES por meio de pagamentos pela exportação de bens e serviços : total de empreendimentos e valores desembolsados entre 1998 e 2015¹⁴



Entre os países receptores dos investimentos, Angola se sobressai, com **US\$ 3,9 bilhões em um período de nove anos** (2007 a 2015). O país também centraliza a maior parte dos projetos de infraestrutura desenvolvidos com apoio do BNDES no exterior, apesar de não liderar os pedidos de linhas concedidas pelo Banco. De acordo com a base de dados do BNDES, Angola possui empréstimos vinculados a 37 projetos de engenharia e construção civil, sendo solicitadas 86 operações de crédito da linha Exim Pós-Embarque. Ainda quanto ao volume de financiamento, merece destaque a **Venezuela**, que figura em segundo lugar, com **US\$ 3,3 bilhões entre 2001 e 2015**. Em seguida, outros dois países, representados pela República Dominicana e Argentina, também atraíram expressivo financiamento do BNDES, alcançando um montante de **US\$ 2,5 bilhões** e **US\$ 2,0 bilhões**, respectivamente.

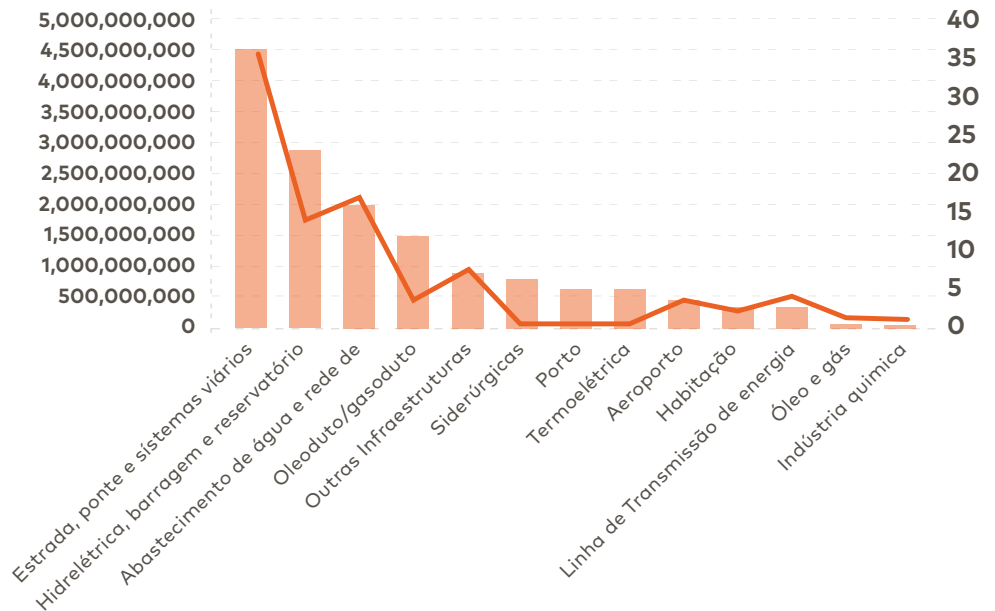
A distribuição setorial dos empreendimentos no exterior

A linha **Exim Pós-Embarque** - voltada à exportação de bens serviços, inclusive os de engenharia - está notadamente direcionada às grandes **obras de energia, logística, grandes complexos industriais (siderúrgicas e metalúrgicas, por exemplo) e outros diversos tipos de infraestrutura (hangar, estaleiro, planta de salinização, entre outros)**, envolvendo pouco mais de 90 projetos nas últimas duas décadas. Os projetos de logística predominam, sobretudo os relacionados a transporte terrestre, sendo que a maioria das obras é de rodovias e sistemas viários urbanos. As centrais hidrelétricas também merecem destaque nesta linha. O percentual de financiamento médio pelo BNDES é de 48% do valor total da obra, correspondente ao montante de bens e serviços prestados por empresas brasileiras¹⁵.

As **rodovias** e obras relativas aos **sistemas viários urbanos** se destacam como os principais

empreendimentos realizados nesse âmbito, com 34 projetos (ou 89 desembolsos). No caso das **centrais hidrelétricas**, o BNDES possui em sua carteira de projetos financiados **13 obras em seis países** (quatro em Angola; quatro na República Dominicana; dois no Equador; um em Moçambique, Peru e Costa Rica), que totalizam **US\$ 2,8 bilhões**, ou 18,6% dos recursos disponibilizados. Já as obras vinculadas aos gasodutos encontram-se circunscritas a dois países, Argentina e Uruguai. As **estradas e os sistemas viários urbanos** constituem o maior número de projetos financiados, e compõem valores superiores em relação aos outros empreendimentos de engenharia, compreendendo mais de **US\$ 4,4 bilhões e 29,3% do financiamento** da linha Exim Pós-Embarque do BNDES.

Valor total financiado pelo BNDES ao setor de engenharia e construção civil entre 1998-2015 (em milhões de USD)¹⁶



A implantação desses grandes projetos de engenharia e construção civil gera inúmeros riscos sociais e ambientais, incluindo:

- Fenômenos hidrológicos, como inundações, devido à intensificação dos processos erosivos, assoreamentos e desmatamentos;
- Rompimento de barragens de rejeitos e minérios e de hidrelétricas que afetam imediatamente os cursos d'água, solo, subsolo, biota e a população em geral;
- Acidentes com substâncias químicas (vazamentos de dutos, incidentes com indústrias e usinas);
- Riscos de escorregamentos com a instalação de estradas;
- Emissão e dispersão de poluentes e ruídos;
- Perda de áreas produtivas;
- Alteração da paisagem;
- Remoção involuntária de população;
- Violação aos direitos de grupos sociais específicos, como comunidades tradicionais e trabalhadores envolvidos com as obras.

As empresas beneficiárias da política de apoio à exportação

Um pequeno grupo de empresas do setor de engenharia e construção civil tem exercido protagonismo na execução destes projetos financiados pelo BNDES. No caso das obras que contam com serviços

de engenharia apoiados pelo BNDES, o grupo é formado por um total de 19 empresas, mas uma pequena parcela concentra os projetos e desembolsos para a implantação dos empreendimentos no exterior. A Construtora Norberto Odebrecht centraliza 70% das operações financiadas pela linha Exim Pós-Embarque, seguida pela Andrade Gutierrez (19,25%), Camargo Corrêa (4,11%), Queiroz Galvão (3,49%) e OAS (1,42%).

Na visão do Banco, a concentração dos recursos em poucas empresas reflete uma condição inerente ao mercado internacional de serviços internacionais de engenharia, que estaria concentrado em alguns "players", mesmo nas economias desenvolvidas.¹⁷ Segundo o BNDES, esses números se justificam pois "apenas grandes empresas possuem capacidade técnica e financeira para realizar projetos de infraestrutura no exterior".¹⁸

As investigações em curso da Operação Lava Jato têm revelado denúncias de corrupção e irregularidades em contratos de grandes obras executadas pelas construtoras brasileiras, incluindo projetos apoiados pelo BNDES por meio da concessão de crédito à exportação em países da América Latina e África.

As investigações apontam que a internacionalização desses negócios e, especialmente daqueles relacionados à Construtora Odebrecht, envolveu o favorecimento em licitações de obras públicas e subornos milionários às elites políticas e agentes públicos daqueles países.

Diante do complexo quadro de irregularidades que emergiu, o BNDES adotou medidas acautelatórias, como a consulta à Advocacia-Geral da União (AGU) com o propósito de esclarecer a manutenção de suas operações de financiamento com clientes envolvidos em

investigações. Além disso, o Banco suspendeu os desembolsos de modo preventivo e, em meados de 2016, foram suspensos US\$ 4,7 bilhões vinculados ao financiamento de bens e serviços da Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão.¹⁹ Apesar das investigações em curso sobre a corrupção de empresas brasileiras de engenharia no exterior constituírem relevante debate público e alvo de denúncia por parte da sociedade civil, o tema da corrupção não é o foco do presente estudo. De modo geral, corrupção e violações de direitos humanos são fenômenos interligados, porque empresas que falham em prevenir a corrupção comumente apresentam baixos controles para evitar e lidar com impactos socioambientais e de direitos humanos.

⁷ A ideia de alterar o Estatuto já existia antes do governo Lula, mas a mudança se concretizou em seu governo.

⁸ BNDES, 2017, pp. 219-220.

⁹ Fonte: BNDES, Portal Transparência, acesso em maio de 2017.

¹⁰ Mediante pagamento de prêmio. O BNDES ressaltou, em considerações a esta pesquisa, que, ao longo do tempo, o patrimônio do FGE é positivo, indicando que os valores cobrados superam as necessidades de desembolso para cobertura de eventos relacionados ao pagamento das obrigações pela contraparte.

¹¹ Segundo o BNDES, no continente africano não há o registro dos títulos de crédito no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), firmado no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração – Aladi.

¹² BNDES, 2017, p. 278.

¹³ Os desembolsos, porém, não são realizados a estes entes, mas sim ao exportador brasileiro.

¹⁴ Fonte: BNDES, Portal Transparência, acesso em maio de 2017.

¹⁵ BNDES, 2017, p. 226.

¹⁶ Fonte: BNDES, Portal Transparência, acesso em maio de 2017.

¹⁷ BNDES, 2017, p. 225.

¹⁸ O presente estudo foi disponibilizado para o BNDES para comentários, conforme especificado na seção de metodologia.

¹⁹ Os contratos paralisados somavam mais de USD 7 bilhões em obras de hidrelétricas, rodovias, metrô, entre outras infraestruturas em construção na Argentina, Cuba, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Venezuela, Angola, Gana e Moçambique.

IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: ESTUDOS DE CASO

CASO 1 Central Hidrelétrica Manduriacu (Equador)



O PROJETO

A **Central Hidrelétrica de Manduriacu integra um macroprojeto de expansão energética no Equador**. Ela levou cerca de três anos para ser construída, e entrou em funcionamento no primeiro semestre de 2015. A central foi planejada para produzir mais de **360 GWh anuais de energia** e atender prioritariamente o consumo doméstico de mais de 300 mil famílias. Estima-se que a usina funcionará por 50 anos.

O BNDES decidiu apoiar financeiramente a exportação de serviços para o projeto por meio de empréstimo firmado na modalidade supplier da linha pós-embarque, com valor de US\$ 90 milhões a uma taxa de juros de 3,27%, e prazo total de 120 meses. O Seguro de Crédito à Exportação garantiu 100% dos riscos políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação. **A construção foi realizada pela Odebrecht.**

Embora o orçamento inicial fosse de **US\$ 106 milhões**, o custo total da fase construtiva da hidrelétrica é estimado em mais de **US\$ 227 milhões**. Uma comissão formada por organizações sindicais e representantes da sociedade civil investigou os custos do projeto, e denunciou que as obras foram superfaturadas e foram iniciadas antes da emissão da licença ambiental. De fato, apesar de isso ser proibido pela legislação equatoriana, documentos indicam que a Odebrecht começou as obras antes da aprovação do estudo de impacto e da concessão da licença.

O contrato de financiamento do BNDES estabelece que deve ser comprovado o cumprimento das condicionantes e obrigações previstas na licença ambiental do projeto durante toda a duração do financiamento. Além disso, prevê a apresentação de relatórios de auditorias ambientais anuais, de modo a comprovar o cumprimento de um Plano de Manejo Ambiental, assim como a regularidade do projeto junto aos órgãos equatorianos. O contrato também exige que a Odebrecht cumpra com as obrigações de gestão socioambiental decorrentes das atividades de construção da hidrelétrica, conforme estipuladas no estudo de impacto ambiental e no contrato de licitação do projeto.

OS IMPACTOS

Manduriacu foi construída na zona de amortecimento da Reserva Ecológica de Cotacachi Cayapas. A área funcionava como uma "zona tampão" dessa reserva de proteção ambiental, restringindo e minimizando o avanço de atividades e impactos que poderiam afetá-la negativamente, como aumento da poluição do ar, ruídos e ocupação humana.

Além da reserva ecológica, o projeto produz consequências diretas sobre oito comunidades, nas quais vivem cerca de 2.500 pessoas. Adicionalmente, mais de dez comunidades rurais foram identificadas na área de influência indireta do empreendimento. Em particular, a comunidade de Cielo Verde, localizada a apenas 1,5 km da hidrelétrica, serviu de base para os alojamentos de trabalhadores da Odebrecht, e recebeu mais de 2.500 pessoas no período de pico das obras, o que corresponde a quatro vezes a sua população.

A nova dinâmica local estabelecida com o projeto promoveu alguns benefícios, sobretudo

na geração de empregos diretos relacionados com o empreendimento. Por outro lado, a maior parte da população local contratada durante a construção de Manduriacu foi desmobilizada na fase seguinte de operação. Com o término das obras, as comunidades encontram-se frustradas com os poucos investimentos realizados, contrastando com a grande expectativa que havia sido propagada antes da implementação da hidrelétrica.

Uma grande quantidade de árvores não foi retirada da área que foi alagada. Essas árvores, agora submersas, têm causado uma série de impactos negativos na região, uma vez que a vegetação inundada se decompõe e gera sedimentos em excesso, interferindo na qualidade da água e, conseqüentemente, na vida aquática do rio Guayllabamba. Além disso, a decomposição da matéria orgânica no lago formado com a barragem é um dos principais fatores de produção de metano e outros gases responsáveis pelo efeito estufa, contribuindo também para as mudanças climáticas.

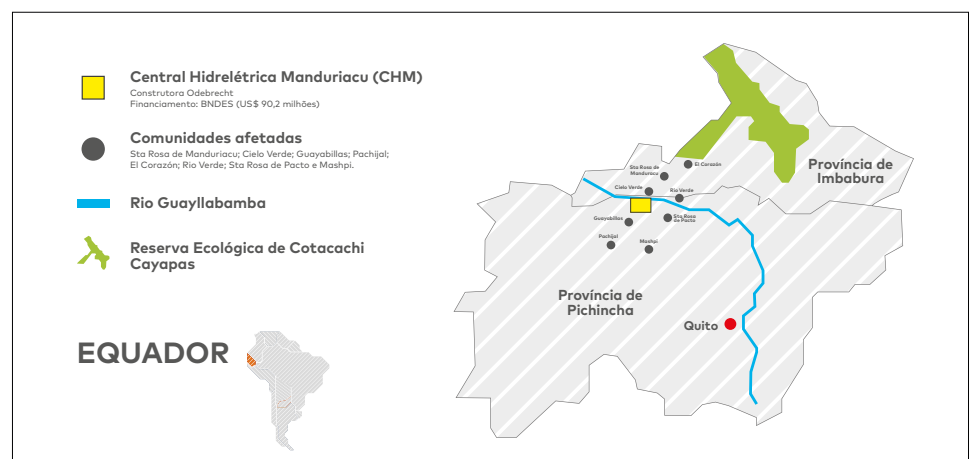
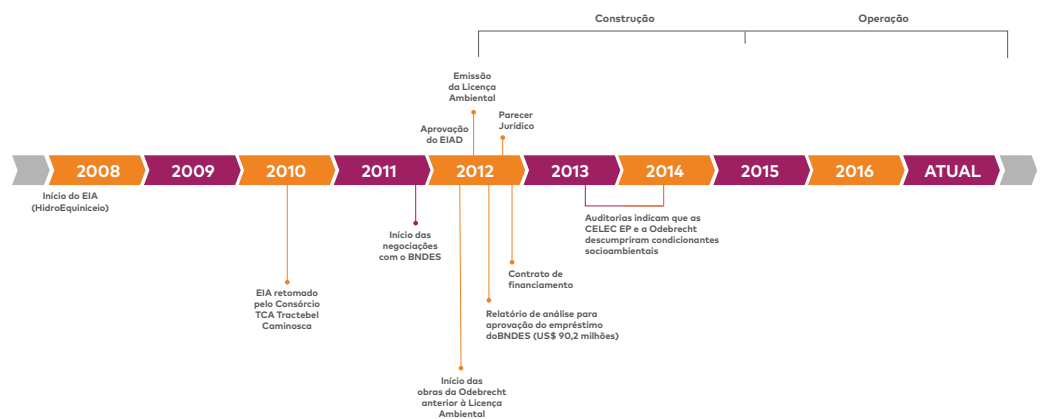
Esses sedimentos decorrentes do apodrecimento da vegetação se somam a outros, trazidos pelo rio e represados pela barragem. Resíduos industriais e esgotos domésticos provenientes da capital equatoriana e demais municípios localizados na área da bacia hidrográfica são lançados no rio praticamente sem tratamento. Somam-se, ainda, rejeitos contaminantes, como mercúrio, arsênio e alumínio, decorrentes de áreas extração mineral artesanal, muitas delas irregulares, além de dejetos tóxicos das atividades agrícolas.

O projeto da usina já havia previsto que a barragem represaria grande quantidade de sujeira e sedimentos despejados rio à montante, contudo nenhum plano operativo de saneamento e tratamento para a sua descontaminação foi implementado antes da construção da hidrelétrica e poucas ações para minimizar essa condição têm sido realizadas atualmente. O rio segue poluído e, com o seu represamento, diversos impactos surgiram ou se intensificaram. Embora a usina conta com defletores de sedimentos, o próprio engenheiro responsável pela operação reconhece que o sistema não está funcionando adequadamente.

Como consequência da **deterioração na qualidade da água**, as comunidades Cielo Verde, Santa Rosa de Pacto e Guayabillas relatam sofrer os seguintes impactos:

- **Proliferação de insetos** e crescimento de **enfermidades**;
- **Forte odor** constante;
- **Acúmulo de sujeira** nos cursos d'água;
- **Impossibilidade de realização de atividades recreativas** das famílias que antes eram acostumadas a usar os rios como espaços de lazer e encontro comunitário;
- **Diminuição dos produtos da pesca artesanal** voltada à subsistência;
- Aumento na **mortalidade de peixes**.

CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU



Além dos problemas relacionados à qualidade da água, a Odebrecht e órgãos e agências equatorianos descumpriram uma série de exigência socioambientais, incluindo:

- Falta de estudos para o controle epidemiológico nas comunidades;
- Falta de dispositivos para a redução de ruídos dos maquinários;
- Identificação inadequada e manejo ineficaz de exemplares da vegetação;
- Demarcação irregular dos sítios com habitats naturais e corredores biológicos;
- Ausência de especialista para o monitoramento da flora, produtos florestais e recuperação de bosques;
- Falta de um comitê de crises para gerenciar o plano de contingências;
- **Falta de treinamentos de emergência** (incluindo inundações, deslizamentos, ataques de animais silvestres);
- **Descumprimento do plano de monitoramento social** (não realização de reuniões comunitárias, falta de transparência em relação a alguns impactos, subdimensionamento de impactos, ausência de respostas às críticas e sugestões resultantes do processo de participação, inadequação de mecanismos de reclamação);
- **Demora no pagamento de indenizações;**
- **Valores de indenização subestimados;**
- **Simplificação excessiva do cadastro da população atingida;**
- Ausência de monitoramento do patrimônio arqueológico e armazenamento inadequado dos mais de 660 artefatos arqueológicos

encontrados durante as obras.

- Medidas de compensação não implementadas totalmente. Por exemplo, acordou-se que todas as oito comunidades atingidas passariam a contar com saneamento de esgoto, sistema de água potável e rede de drenagem, mas apenas uma delas recebeu esses serviços.

Embora o projeto da Central de Manduriacu contemple o atendimento a cerca de 300 mil habitantes, os benefícios não são compartilhados com a população local.

A energia gerada pela hidrelétrica não é fornecida aos moradores das áreas afetadas, e o fornecimento de energia elétrica à região é intermitente e não há infraestrutura suficiente para atender as necessidades de consumo. As medidas compensatórias, como saneamento e construção de quadras esportivas e postos de saúde, não foram cumpridas pela empresa.

IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: ESTUDOS DE CASO

CASO 2

Central Hidrelétrica de Chaglla e Linha de Transmissão (Peru)



O PROJETO

A Central Hidrelétrica de Chaglla está localizada no rio Huallaga e atende cerca de 15% da demanda por energia elétrica do Peru. Trata-se atualmente da segunda maior hidrelétrica do Peru e sua vida útil é estimada em 30 anos. O contrato de concessão da central foi assinado em 2009 entre o *Ministerio de Energía y Minas del Peru* e empresas do Grupo Odebrecht. Além da concessão definitiva para a produção de eletricidade, o contrato previa também os estudos de viabilidade, a construção e a operação da central. As obras foram iniciadas em 2011 e a usina foi inaugurada em 2016.

O custo total do projeto é estimado em aproximadamente US\$ 1,3 bilhão. O BNDES financiou a exportação de serviços de engenharia no valor de US\$ 340 milhões, com prazo de 18,5 anos, taxa de juros LIBOR, acrescida de *spread* de 2,72% ao ano e garantia do FGE para 90% dos riscos comerciais e 95% dos riscos políticos e extraordinários. Além do BNDES, o financiamento para a construção de Chaglla envolveu empréstimos concedidos pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), por consórcios formados por outras instituições financeiras, e investimentos da Odebrecht. Diferentemente do BNDES, o BID apoiou o projeto por meio de financiamento direto (*modalidade project finance*).

O financiamento do BID levou à adoção de melhores parâmetros de gestão socioambiental e respeito aos direitos humanos. Além dos compromissos adotados em sua política, o **BID é signatário dos**

Princípios do Equador, ao contrário do BNDES, que não adere a esse conjunto de normas.

Na esteira das denúncias da Operação Lava Jato e na tentativa de reduzir o endividamento da companhia após as denúncias de corrupção, a Odebrecht Latinvest colocou à venda a Central Hidrelétrica de Chaglla. A compra foi realizada por consórcio liderado pela China Three Gorges Corporation, uma das maiores empresas de geração de energia do mundo. Mais de 86% do valor da venda foi destinado à quitação das dívidas com os bancos financiadores. O restante foi depositado em um fundo para o pagamento de danos e multas, caso a Odebrecht seja declarada culpada pelas investigações no Peru. O consórcio também assumirá as obrigações socioambientais do projeto.

OS IMPACTOS

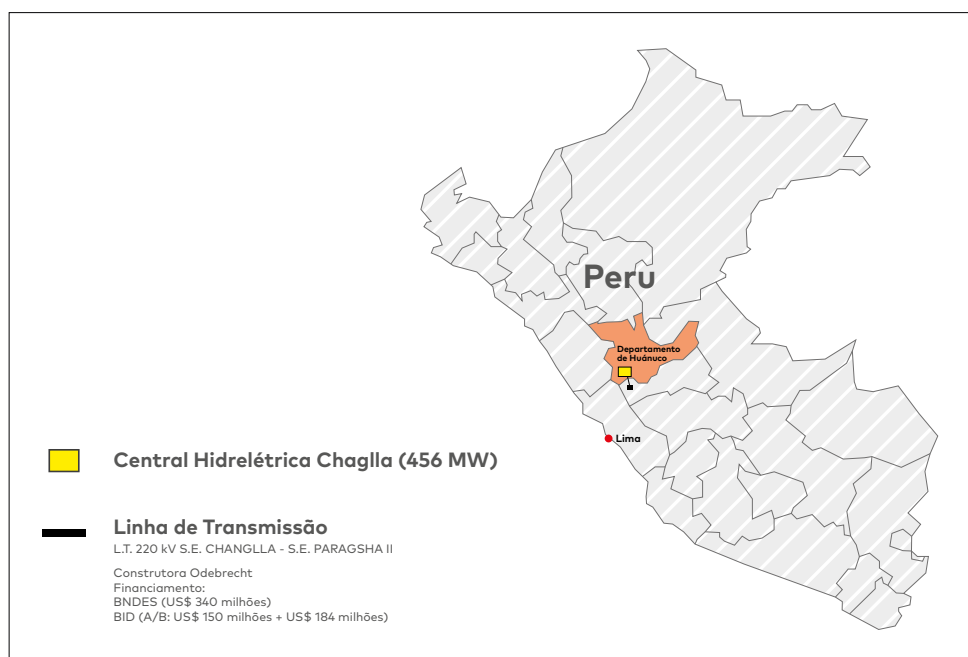
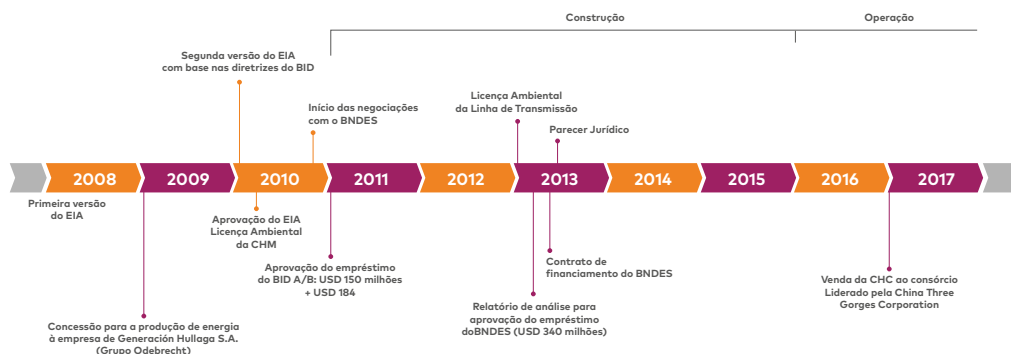
A usina impactou diretamente 235 pessoas, distribuídas em três agrupamentos populacionais. Por sua vez, a área de influência indireta abrange dez povoados e tem uma população de 2.273 habitantes.

O processo de licenciamento do projeto, juntamente com as etapas de monitoramento e cumprimento das diretrizes socioambientais, esteve marcado pela exigência de um conjunto de parâmetros mais elevados do BID, em oposição aos critérios adotados exclusivamente pelo BNDES, que não participou com a implementação de exigências socioambientais. De modo geral, as medidas de mitigação dos impactos realizadas em Chaglla estão em consonância com a Política de Meio Ambiente e Cumprimento das Salvaguardas do BID, à exceção de alguns procedimentos e temas específicos. Além das políticas internas do banco interamericano, o projeto contou com

parâmetros do IFC e os Princípios do Equador. De maneira geral, houve um bom diagnóstico das áreas de influência indireta e direta, assim como de aspectos ambientais, sociais e culturais. Porém, houve também algumas lacunas, em particular em relação à determinação do caudal ecológico (quantidade de água necessária para preservação dos ecossistemas do rio), e consequentes falhas na identificação, avaliação e monitoramento dos impactos sobre os ecossistemas aquáticos do rio Huallaga. O estudo de impacto evidenciou que a região possui baixa densidade populacional (20,7 habitantes/km) e que não existem unidades ambientais legalmente protegidas nas áreas de influência do projeto. Ainda assim, foi identificada uma série de riscos e impactos negativos, dentre os quais se destacam:

- Riscos de modificação na estabilidade de taludes de corte e/ou encostas;
- Risco de contaminação da água superficial, perda e/ou remoção de espécies vegetais;
- Alteração na paisagem local;
- **Aumento do fluxo de veículos vinculado aos canteiros de obra;**
- **Pressão nos serviços e infraestruturas locais com o adensamento populacional de trabalhadores e imigrantes;**
- **Risco de insegurança devido a um possível aumento de conflitos;**
- **Modificação do microclima local;**
- Perda de cobertura vegetal;
- Alteração dos habitats da flora e fauna terrestre e aquática.

CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA (CHC) E LINHA DE TRANSMISSÃO



Identificados tais riscos, foram estabelecidas medidas de prevenção, mitigação e controle. Ainda assim, a população sentiu impactos contundentes resultantes do fluxo migratório. Estima-se que no pico das obras, em 2014, foram contratados 3.538 trabalhadores temporários, e durante os quatro anos de construção, o projeto gerou cerca de 5.800 empregos diretos e indiretos. Cerca de 45% desses postos de trabalho foram ocupados por trabalhadores da região.

Apesar do influxo migratório ser previsível, não houve planejamento adequado para atender esse novo contingente em diversos tipos de serviços (como saúde, transporte e segurança). De maneira correlata, houve aumento da violência, prostituição, alcoolismo e tráfico de drogas. Esses impactos foram acompanhados por quatro programas de monitoramento durante a fase de construção, mas segundo a última auditoria realizada para avaliação dos aspectos socioambientais, não houve continuidade do plano de gestão sobre os fluxos migratórios.

IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: ESTUDOS DE CASO

CASO 3 Corredor Logístico (Honduras)



O PROJETO

O Corredor Logístico foi projetado para interligar a costa caribenha com a capital, Tegucigalpa, e porção sudoeste do país até El Salvador, sendo conhecido como o "Canal Seco". Os investimentos compreendem **cinco trechos principais de rodovias** que totalizam quase 392 km, financiados por diferentes agências de crédito, bancos multilaterais e nacionais de desenvolvimento. A segunda maior seção do corredor, a estrada Villa San Antonio – Goascorán, tem 100 km de extensão e sua construção foi subdividida pelo governo hondurenho em três seções principais (seção I, II e III). A construção das seções II e III recebeu financiamento do BNDES. Esses trechos receberam também cofinanciamento do BCIE (Banco Centro-Americano de Integração Econômica).

O custo das seções II e III do corredor logístico foi estimado em **US\$ 240 milhões**. O BNDES disponibilizou US\$ 145 milhões, ou seja, 60% do custo total. Foi utilizada a linha de crédito do programa Exim pós-embarque, na modalidade *buyer credit*, a uma taxa de juros de 2,83%, com prazo para pagamento em 180 meses. A garantia foi coberta com Seguro de Crédito à Exportação, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação. Além disso, o contrato de financiamento com o banco brasileiro também constituiu o BCIE como garantidor pessoal do país tomador. Inicialmente, a construtora OAS foi contratada para executar as obras. No entanto, em 2015, ela foi substituída pela Queiroz Galvão como responsável pela exportação dos serviços de engenharia para o projeto.

Em maio de 2016, o BNDES suspendeu os desembolsos vinculados às linhas de financiamento à exportação a todas as empresas de engenharia investigadas na Operação Lava Jato. Com essa medida, Honduras e mais outros oito países que estavam com projetos de construção civil em andamento financiados pelo Banco tiveram os desembolsos suspensos e as obras paralisadas. Apenas em janeiro de 2017 o BNDES retomou as concessões e o Corredor Logístico de Honduras. Apesar da retomada, o governo de Honduras solicitou ao BNDES, em agosto do mesmo ano, o cancelamento dos saldos remanescentes vinculados ao projeto. O BCIE assumiu integralmente o valor de US\$ 86 milhões das parcelas que ainda seriam desembolsadas.

OS IMPACTOS

As seções II e III da estrada, financiadas pelo BNDES e BCIE, afetam indiretamente **30 mil habitantes de 15 municípios** hondurenhos e diversas comunidades rurais.

Conforme demanda a legislação hondurenha, o projeto de construção do corredor logístico foi iniciado após a aprovação do estudo de impacto e emissão da licença ambiental. No entanto, **o estudo apresenta deficiências que comprometem diretamente a identificação de impactos e as propostas de ação dos programas de mitigação socioambiental.** O diagnóstico dos três componentes temáticos (meio físico, biótico e social) foi apresentado de modo genérico, com poucos indicadores, sem análises qualitativas específicas, e sem referências a fontes bibliográficas. Ainda, há graves imprecisões técnicas no diagnóstico socioambiental.

Apesar desses problemas, foi possível identificar uma série de impactos, incluindo:

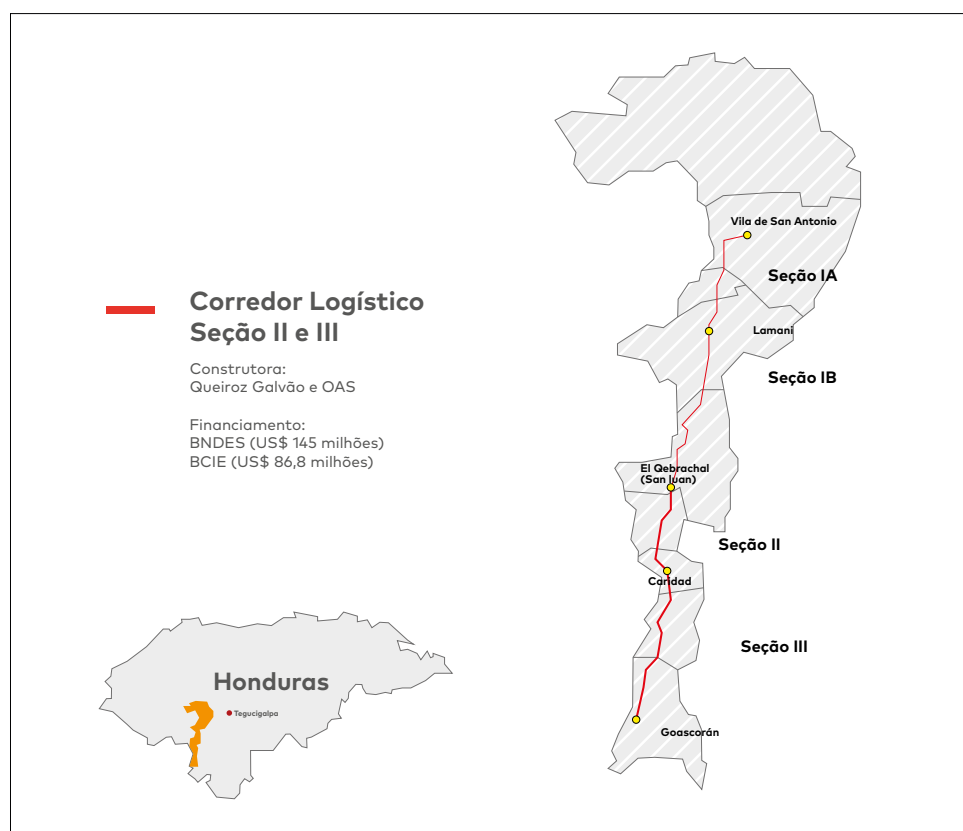
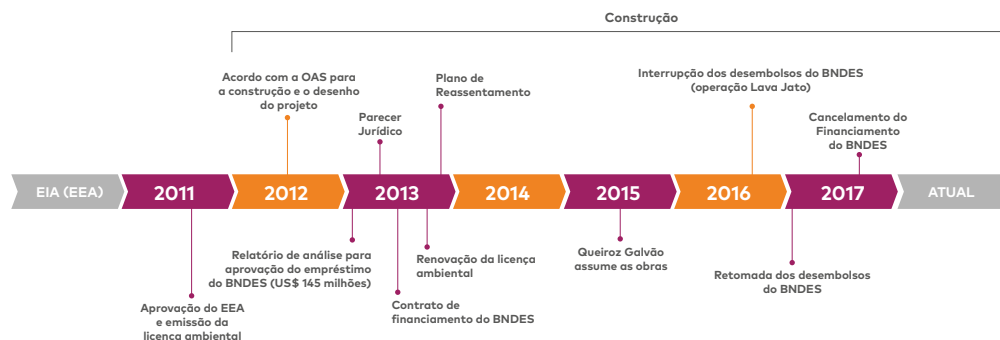
supressão da vegetação; perda de habitats, com efeitos adversos para a biodiversidade local; intensificação dos processos erosivos de encostas e o assoreamento de cursos d'água; deslocamento involuntário da população.

Em relação ao deslocamento, 773 famílias receberam indenização financeira ou foram fisicamente deslocadas em virtude da construção dos dois trechos de estrada financiados pelo BNDES. Embora inicialmente a gestão desse processo tenha ocorrido a partir de diretrizes falhas, o processo passou por melhorias substanciais. Foi contratada consultoria especializada para elaborar e executar um Plano de Reassentamento baseado nos parâmetros e políticas do Banco Mundial. O plano contempla procedimentos adequados de valoração, negociação e indenização vinculados aos impactos causados pelo projeto, incluindo o levantamento de informações socioeconômicas. Além disso, foram estabelecidos mecanismos de consulta, socialização e reclamação.

Investimentos para minimizar e compensar os impactos decorrentes da construção da estrada foram realizados, mas diversas obras de compensação programadas ainda não foram executadas. Até setembro de 2017, a Queiroz Galvão havia concluído de forma parcial as obras acordadas: **28 obras compensatórias haviam sido executadas, enquanto 38 ainda se encontravam pendentes.**

Os trechos financiados pelo BNDES e BCIE foram os mais onerosos dentre todos os setores do Corredor Logístico de Honduras, e as duas seções apresentaram o maior custo por quilômetro construído em áreas rurais.²⁰ Apesar destes custos elevados, houve pouca transparência em relação aos trechos II e III: o acesso à informação sobre esses setores é o mais baixo dentre todo o corredor.

CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS



O BNDES não disponibilizou o acesso a toda a documentação de avaliação e monitoramento de impactos socioambientais. Em particular, não foram publicizados os mapas temáticos que apresentam informações da área de influência e impactos do projeto, os quais exibem as comunidades afetadas com a construção da estrada. Tampouco há documentos indicando se foram realizadas consultas e campanhas com a população local, e se os programas socioambientais têm sido executados regularmente ao longo da fase de instalação do empreendimento.

²⁰ Segundo o BNDES, em comentários ao presente estudo, o custo por km está relacionado a fatores como o perfil topográfico da região e a qualidade dos materiais. O Banco realizou visita in loco para fiscalizar a construção do trecho.

IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: ESTUDOS DE CASO

CASO 4

Aeroporto Internacional de Nacala (Moçambique)



O PROJETO

O Aeroporto Internacional de Nacala é parte de um grande plano de modernização da região norte de Moçambique, conhecido como "corredor de Nacala". O aeroporto foi construído no local de um antigo aeródromo militar. As obras para reabilitar a base militar em aeroporto civil iniciaram-se em março de 2011 (anterior à emissão da licença ambiental, de 14 de setembro de 2011) e sua inauguração ocorreu em dezembro de 2014. Embora o aeroporto tenha sido projetado para atender anualmente cerca de 600 mil passageiros e possibilidade de expandir o atendimento para até um milhão de pessoas, a movimentação atual é de somente **20 mil passageiros por ano**. O tráfego aéreo também é modesto, com a operação de apenas **dois voos comerciais por semana** provenientes da capital Maputo e dois voos privados da mineradora Vale.

O projeto do Aeroporto de Nacala teve um orçamento total de **US\$ 175 milhões**, disponibilizados pelo BNDES na modalidade *Buyer's Credit*. A construtora Odebrecht recebeu financiamento para a exportação de bens e serviços em duas operações de créditos. A primeira operação, contratada oficialmente em 2011, consistiu em um empréstimo de US\$ 80 milhões a uma taxa de juros de 4,26%, com prazo de pagamento em 15 anos. A segunda operação, assinada em 2013, teve valor de US\$ 45 milhões, com taxa de juros de 3,90% e prazo estimado para pagamento em cerca de 12 anos. As duas operações estão cobertas pelo Seguro de Crédito à Exportação da União, com lastro no FGE (Fundo de Garantia à Exportação).

Os empréstimos já foram totalmente desembolsados pelo BNDES e os pagamentos estão em fase de amortização. No entanto, o governo

de Moçambique encontra-se, atualmente, em inadimplência com o Banco por não ter realizado o pagamento de duas parcelas do financiamento para a construção do Aeroporto de Nacala. O FGE foi acionado para cobrir mais de US\$ 22 milhões referentes às parcelas vencidas para a exportação de bens e serviços de engenharia da Odebrecht e fornecedores. Segundo o Banco, o descumprimento das obrigações da República de Moçambique está relacionado à crise econômica e fiscal que o país africano enfrenta desde 2015.

OS IMPACTOS

O contrato e o relatório de análise do BNDES referentes ao primeiro financiamento não mencionam as questões ambientais e sociais em nenhum momento. Dessa maneira, pressupõe-se que **os estudos de impacto e devidas licenças ambientais do projeto, documentos exigidos pelo BNDES, não foram considerados na análise da primeira concessão de crédito.** Ademais, o parecer jurídico de empresa contratada pelo Banco para atestar a viabilidade e cumprimento das condições legais da operação também não faz qualquer referência à legislação ambiental moçambicana e aos impactos socioambientais do projeto.

O estudo de impacto do aeroporto previu uma série de interferências negativas, com destaque para os impactos relacionados à alteração da qualidade do ar e dos níveis de ruído e vibrações associados à movimentação das aeronaves e do aumento de veículos no local. Por outro lado, diversos impactos de natureza físico e biótica e, principalmente, relacionados ao meio socioeconômico foram subdimensionados pelo estudo apresentado pela Odebrecht, tais como contaminação de solo e água, alteração do uso do solo, impactos na estrutura produtiva voltada à subsistência de dezenas de famílias no entorno da área do projeto, riscos à saúde humana, ocupacional e de acidentes aeronáuticos, pressão na demanda e oferta de serviços, e aumento do tráfego de veículos nas áreas de acesso ao aeroporto.

Falhas de procedimentos técnicos e metodológicos do estudo também interferiram na previsão de impactos e comprometeram a qualidade da avaliação socioambiental. **O diagnóstico ambiental é excessivamente simplificado e apresenta diversas lacunas.** O estudo de base não inclui aspectos relevantes, como a identificação e análise detalhada dos assentamentos humanos, sua estrutura fundiária, se existem comunidades tradicionais na região e uma avaliação atualizada da dinâmica populacional, econômica e territorial.

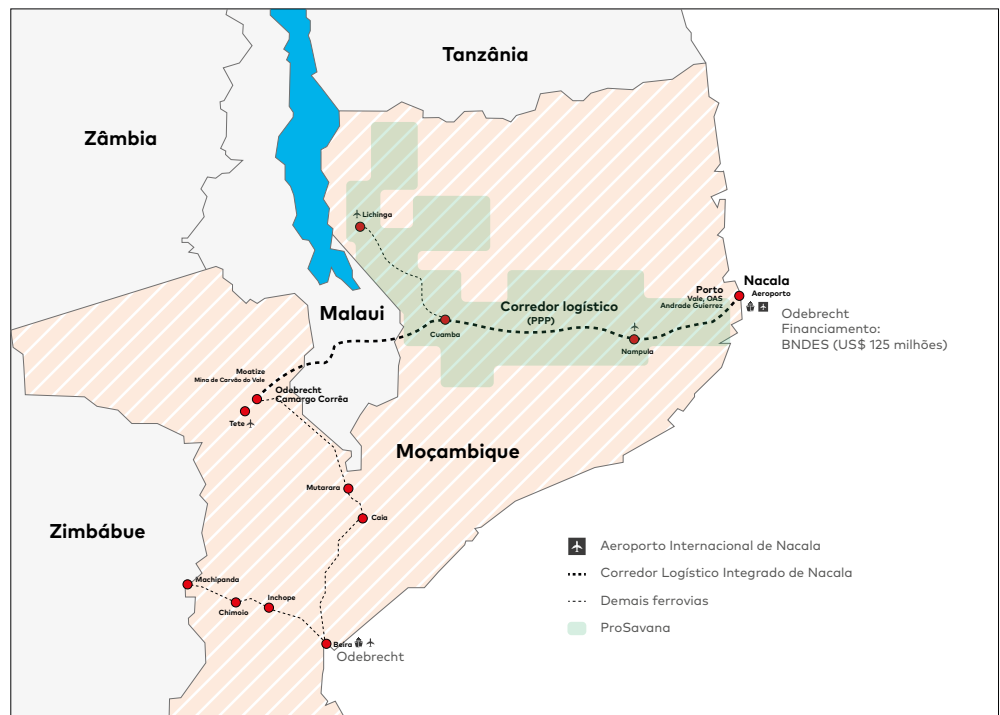
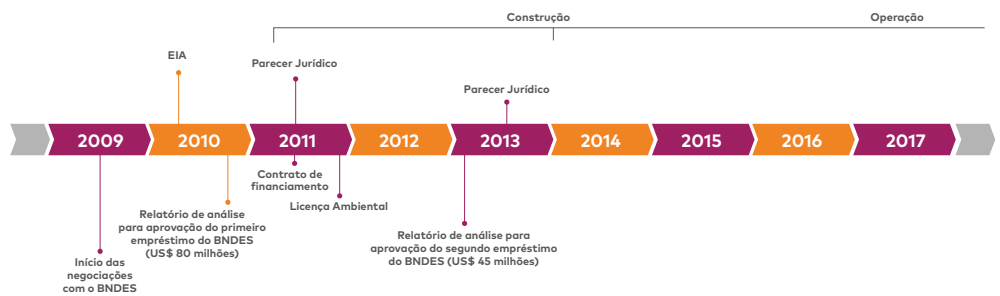
As medidas mitigadoras (preventivas e corretivas) e compensatórias também apresentaram falhas contundentes. Um "Plano de Gestão Ambiental" foi estabelecido como estratégia a ser implementada pela Odebrecht, porém, trata-se de um plano genérico que não apresenta programas concretos. Não há dados que indiquem se as iniciativas do Plano de Gestão foram implementadas, tampouco há comprovação do cumprimento de condicionantes durante as fases de construção e operação.

Há também impactos decorrentes da acelerada expansão das atividades econômicas na região e do grande projeto de modernização logística do país, processo do qual o aeroporto é parte. Embora eles não tenham sido causados direta e exclusivamente pelo aeroporto financiado pelo BNDES, **o banco deveria ter considerado os impactos que se somam (cumulativos) e os impactos que se multiplicam (sinérgicos) como resultado da implantação do conjunto de megaempreendimentos em Moçambique.** Contrariando parâmetros nacionais e internacionais sobre avaliação de impacto, atividades e projetos já instalados ou planejados na região foram desconsiderados, e os impactos do aeroporto foram analisados de forma individualizada e localizada.

Por fim, **o projeto do aeroporto de Nacala é marcado por problemas de transparência.** O BNDES não divulga ativamente diversos dados e documentos relacionados ao financiamento

à exportação de bens e serviços de construção e engenharia, sendo necessário o uso da Lei de Acesso à Informação para obter dados sobre os projetos correspondentes. Mesmo utilizando esse mecanismo, tanto o estudo como as licenças ambientais que autorizam a construção e operação do projeto não foram disponibilizados pelo BNDES por ocasião do primeiro pedido de acesso realizado pela Conectas, sendo necessário utilizar estratégias complementares. Ainda assim, o Banco não disponibilizou documentos que comprovam o monitoramento do projeto. Apesar de o BNDES ter fornecido documentos correspondentes a outros projetos, e inclusive os relatórios internos e pareceres jurídicos referentes ao contrato do Aeroporto de Nacala, as informações sobre os aspectos socioambientais do projeto foram disponibilizadas de modo incompleto.

AEROPORTO INTERNACIONAL DE NACALA



APRENDIZADOS E DESAFIOS: O LUGAR DAS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS NO APOIO À EXPORTAÇÃO

Nos últimos anos, as normas socioambientais do BNDES vêm evoluindo. Nos últimos anos, as normas socioambientais do BNDES vêm evoluindo. Desde 2015, o banco possui uma PSA (Política Socioambiental), com um capítulo específico sobre as operações de financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros no âmbito da linha Exim Pós-embarque Serviços. No entanto, as novas regras ainda não foram postas à prova, pois desde então não foram contratadas novas operações no âmbito desta linha. De acordo com o BNDES, os instrumentos operacionais da nova política não são obrigatoriamente aplicáveis aos projetos que ainda se encontram em andamento (na fase de implantação) tampouco daqueles já em operação. Por isso, não há informações acerca da eficácia da política atual.

O BNDES afirma que o apoio é condicionado ao atendimento das normas socioambientais em vigor no país do empreendimento. O cumprimento às leis locais é verificado por meio da exigência de parecer jurídico emitido por advogado do país. A realização dos estudos de impacto e a condução do processo de licenciamento socioambiental do projeto são de responsabilidade do importador e das autoridades governamentais estrangeiras, segundo a legislação aplicável.

Complementarmente, o BNDES pode incluir condicionantes de natureza socioambiental além das exigências realizadas por normas locais. Caso sejam estabelecidas condicionantes de natureza social e/ou ambiental, a PSA prevê a possibilidade de serem estabelecidas condições prévias à contratação do financiamento, e/ou condições precedentes ao desembolso de recursos, bem como de serem definidas obrigações específicas para o exportador e/ou o financiado, inseridas no contrato de financiamento. Nestes casos, a não implementação das condições pode levar à não contratação do financiamento ou à suspensão dos desembolsos.

Para operações com risco de impacto adverso significativo, a PSA prevê a contratação de empresa de consultoria socioambiental pelo exportador, por todo o período de acompanhamento, para verificar a regularidade socioambiental dos empreendimentos.

Adicionalmente, a PSA estabelece que, para operações classificadas nas categorias socioambientais A e B, após a contratação do financiamento, será di-

vulgado anualmente, no site do BNDES, um extrato dos aspectos socioambientais do empreendimento, incluindo a avaliação de seus potenciais riscos e impactos socioambientais e respectivas condicionantes e medidas mitigadoras, observadas as restrições decorrentes da legislação aplicável.

Aprimoramento da avaliação socioambiental no apoio às exportações pelo BNDES

O desenho das operações voltadas à exportação de bens e serviços de engenharia também passou por transformações ao longo dos últimos anos. A integração de questões socioambientais no financiamento de grandes obras no exterior pode ser delimitada em três períodos distintos:

- 2007 – 2011: salto na carteira de projetos. É a fase de implementação da primeira diretriz socioambiental, que determinava que a empresa exportadora de bens e serviços atendesse às legislações, normas e regulações internas do país destino.

- 2011 – 2015: fortalecimento da narrativa sobre sustentabilidade, com a incorporação de novos atores e nova linguagem dos contratos de financiamento. De maneira não uniforme, passa a ser contratada auditoria para a emissão de parecer sobre a viabilidade jurídico-ambiental do projeto e a regularidade das licenças exigidas pelo país importador.

- A partir de 2015: promulgação da nova PSA, aplicável a projetos da linha Exim pós-embarque. Ainda não foi implementada devido à ausência de novos projetos.

Embora se reconheça o esforço do BNDES em aprimorar sua política socioambiental e a evolução das diretrizes e procedimentos exigidos ao exportador e importador do financiamento, ao mesmo tempo, ainda persistem diversos problemas na política de transparência do Banco, assim como lacunas ao longo do ciclo de projetos. O BNDES afirma que a não disponibilização de todos os documentos ambientais solicitados decorre do sigilo, por terem sido emitidos por escritório de advocacia ou consultores privados, e, em sua grande maioria, emitidos em favor do importador, e não do próprio BNDES. No entanto, deveria constar explícita renúncia contratual ao sigilo nesses documentos, dada a sua eminente relevância e interesse público.

Deve-se criticar também a **inexistência de um projeto piloto que aplique e avalie os novos mecanismos adotados na PSA, fato que o Banco atribui à ausência de novas contratações.**

DESAFIOS PARA O BNDES NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E DIREITOS HUMANOS: PERSPECTIVAS GLOBAIS SOBRE O CRÉDITO À EXPORTAÇÃO

Para a avaliação dos critérios socioambientais e de direitos humanos adotados no financiamento à exportação do BNDES, foi realizada pesquisa comparativa entre as políticas de alguns dos principais bancos nacionais de desenvolvimento, agências de crédito, e instituições multilaterais de financiamento. O objetivo foi identificar os avanços e lacunas dos mecanismos do BNDES, avaliar sua política de transparência, bem como as ferramentas de prevenção e mitigação de impactos socioambientais e de direitos humanos. Foram incluídas na análise comparativa as seguintes instituições:

- Banco de Desenvolvimento da China;
- Banco de Desenvolvimento da África Austral;
- Agência Nacional de Exportação da Holanda;
- Agência de Crédito à Exportação da Noruega;
- Agência de Exportação do Canadá;
- Corporação Financeira Internacional;
- Banco Mundial;
- Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- Banco Africano de Desenvolvimento;
- Novo Banco de Desenvolvimento;
- Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura;
- Banco Europeu de Investimento.

Em relação a cada uma dessas instituições, a análise abrange quatro dimensões principais: Transparência, Avaliação Socioambiental, Direitos Humanos e Monitoramento.

Transparência: as políticas e práticas de acesso à informação do BNDES têm avançado, devendo-se reconhecer a importância da publicação de dados em seu Portal de Transparência, assim como as demais conquistas obtidas desde a vigência da Lei de Acesso à Informação. No entanto, são necessárias melhorias na publicação dos contratos e dados financeiros sobre os desembolsos para a exportação de bens e serviços brasileiros. Assim como realizado por outras instituições, é necessário divulgar ativamente informações

sobre questões socioambientais e de direitos humanos (e/ou requerer sua divulgação por parte dos beneficiários do empréstimo), estabelecendo-se também **cronograma de divulgação**. Até o momento, **todos os projetos internacionais de engenharia e construção civil (finalizados ou em andamento) não possuem extratos ou informações socioambientais divulgadas no Portal Transparência do BNDES**. Mesmo após realizar pedidos por meio da Lei de Acesso à Informação, Conectas encontrou obstáculos e, em alguns casos, não pode acessar documentos relacionados à gestão socioambiental dos quatro casos estudados.

Avaliação de Impacto Socioambiental: a maior parte das instituições financeiras estabelece a avaliação socioambiental como requisito mínimo e indispensável na concessão de créditos. No entanto, há grande variação dos critérios utilizados ao longo do processo de avaliação. Para alguns financiadores, a aprovação está diretamente associada à qualidade da documentação e do cumprimento dos processos exigidos ao longo da avaliação ambiental, tais como consulta prévia à população afetada e participação social, análise de alternativas tecnológicas e locacionais, divulgação pública de informações de modo transparente e linguagem acessível sobre o projeto, impactos e programas, e o estabelecimento de mecanismos efetivos de comunicação e reclamação. Para os projetos de maior impacto, a PSA do BNDES exige a contratação de empresa de consultoria especializada para analisar a documentação socioambiental, avaliar potenciais riscos e delimitar medidas de mitigação. Como se viu, porém, a atual PSA ainda não foi aplicada para casos de internacionalização; e os estudos de caso demonstram a existência de graves falhas nas avaliações de alguns dos projetos financiados pelo BNDES (principalmente em relação ao Corredor Logístico de Honduras).

Além disso, ao contrário de outras instituições, o BNDES possui políticas socioambientais setoriais apenas para projetos financiados no Brasil. De acordo com o Banco, a adesão a padrões internacionais setoriais será avaliada para as futuras operações de exportação.

Direitos Humanos: um dos principais mecanismos de proteção a direitos humanos é a devida diligência, que busca identificar, prevenir e remediar impactos negativos sobre os direitos humanos e o meio ambiente. Esse instrumento é contemplado pelas políticas de algumas das instituições analisadas (por exemplo, Agência de Crédito à Exportação da Noruega, Banco Europeu de Investimento, Export Development Canada e Atradius DSB). O BNDES, por outro lado, não incorpora em nenhuma etapa do ciclo do projeto processos de devida diligência em direitos humanos. Além disso, dentre as instituições analisadas, o BNDES é a única que não exige mecanismos de participação da população atingida pelo projeto, e o banco tampouco requer procedimentos de Consulta e Consentimento Livres, Prévios e Informados de povos tradicionais. Ainda, em conformidade com boas práticas internacionais, a maioria dos agentes financiadores exige a implementação de planos detalhados para garantir o respeito a direitos humanos quando há reassentamento involuntário da população. Por sua vez, o BNDES não possui diretriz voltada para o deslocamento forçado. Por fim, embora possua uma ouvidoria, o BNDES não exige que o beneficiário estabeleça canais de reclamação e denúncia sobre potenciais impactos socioambientais e abusos de direitos humanos.

Monitoramento socioambiental: o BNDES exige que as operações de alto risco socioambiental sejam acompanhadas por consultoria especializada durante todas as fases do projeto.

O banco demanda que a consultoria examine a regularidade socioambiental do empreendimento, o cumprimento de medidas de mitigação e condicionantes estabelecidas no contrato e licenças ambientais, e o respeito a eventuais outras obrigações. É necessário, porém, fortalecer medidas que garantam a efetividade do monitoramento, principalmente por meio da adoção de sistemas de monitoramento participativo ao longo de todo o ciclo de vida do projeto, inclusive a operação.

Processos Socioambientais e de Direitos Humanos no Ciclo do Projeto Ideal e do BNDES

CICLO IDEAL

5 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E ENCERRAMENTO

Avaliação pós-operação dos impactos; Mecanismo de queixas, sugestão e dúvidas

5

sem atividades 5

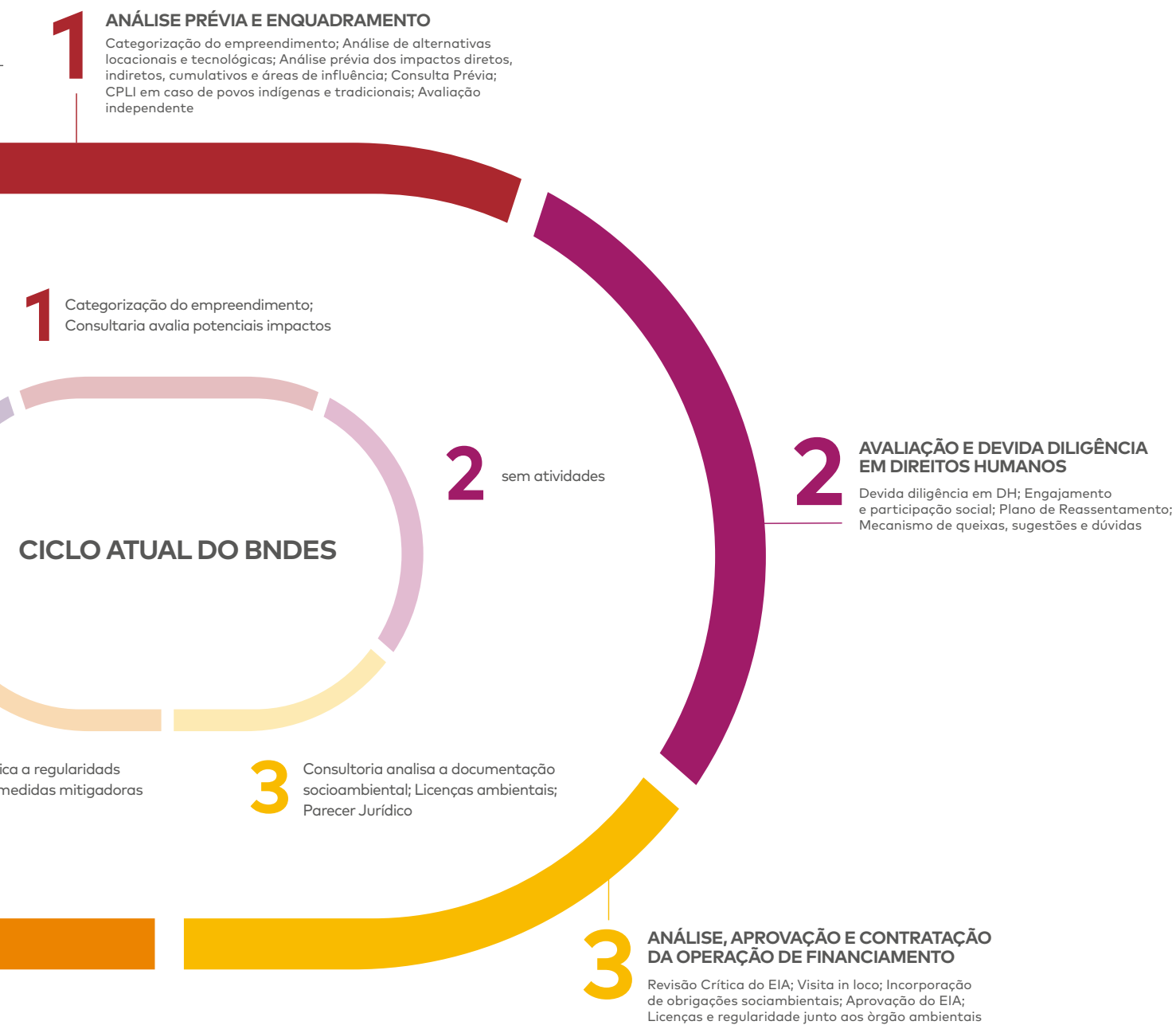
4 MONITORAMENTO DAS FASES DE PLANEJAMENTO, CONSTRUÇÃO E OPERAÇÃO

Acompanhamento in loco; Medidas de Mitigação e Compensação; Monitoramento periódico dos impactos; Auditorias independentes; Acompanhamento do Plano de Ação; Plano de Gestão; Plano de Manejo; Plano de Reassentamento; Mecanismo de queixas, sugestão e dúvidas

4

4

Consultoria verificando o cumprimento das medidas socioambientais, e condicionantes



RECOMENDAÇÕES

Nos últimos anos, o BNDES avançou ao aperfeiçoar sua Política Socioambiental e divulgar dados financeiros das operações internacionais. O Banco afirma que “vem continuamente aprimorando os mecanismos de análise e acompanhamento ambiental, buscando implementar melhorias e aprimoramentos em suas atividades e procedimentos, em especial na abordagem acerca da análise socioambiental de suas operações”²¹.

No entanto, as diretrizes estabelecidas nas suas políticas de responsabilidade socioambiental e de transparência ainda precisam ser postas efetivamente em prática. As análises empreendidas nesta pesquisa mostram que o BNDES realiza uma implementação lenta e incompleta daquilo que ele próprio estabelece em suas políticas internas em matéria de prevenção, mitigação e controle de impactos socioambientais e de acesso à informação. Além disso, quando o Banco atua sem co-financiadores, não há aderência aos mais elevados padrões internacionais em matéria socioambiental, de direitos humanos e de acesso à informação.

Para aprimorar a prevenção, gestão e reparação de impactos socioambientais e as políticas e práticas de direitos humanos nas operações internacionais do BNDES, Conectas recomenda que o BNDES:

Divulgue ativamente informações sobre os aspectos ambientais e sociais de projetos construídos mediante apoio financeiro do Banco

Revise sua política e suas práticas de transparência, de modo a garantir o pleno acesso às informações sobre as operações realizadas pelo Banco, principalmente àquelas relacionadas aos aspectos socioambientais da exportação de bens e serviços de construção e engenharia, sem uma interpretação excessiva sobre as hipóteses de sigilo.

Estabeleça um prazo determinado para a divulgação das informações e documentos dos projetos em análise e aprovados, de modo a possibilitar o acompanhamento das partes interessadas, sobretudo das pessoas que serão atingidas pelo novo empreendimento.

Submeta os estudos de impacto e os planos de gestão socioambiental a uma avaliação crítica, com atenção à sua qualidade técnica e metodológica, bem como a lacunas e fragilidades que possam interferir direta ou indiretamente na avaliação e mitigação de impactos socioambientais e violações em direitos humanos. Essa avaliação deve ser complementar à verificação de aprovação dos estudos e da concessão de licenças pelos países destino dos serviços financiados.

Avalie impactos cumulativos e sinérgicos, incorporando diagnósticos integrados na análise socioambiental, sobretudo em regiões que concentram outros grandes empreendimentos.

Adote salvaguardas específicas sobre o impacto adverso aos direitos humanos de suas operações, inclusive exigindo a devida diligência em direitos humanos e garantindo a participação significativa das partes interessadas em todo o processo.

Inclua na sua Política Socioambiental exigências de procedimentos específicos em casos de desapropriação, deslocamento físico de pessoas e perda de bens e recursos individuais e comunitários, em linha com normas de direito internacional dos direitos humanos e melhores práticas internacionais. **Garanta a participação de pessoas e comunidades atingidas e demais partes interessadas em todo o ciclo de vida do projeto,** por meio de um processo inclusivo, claro e transparente. As opiniões e interesses dos atingidos devem ser incorporados à tomada de decisão, assim como ao desenho e à implementação de medidas de prevenção, mitigação, compensação e remediação. As informações disponibilizadas no âmbito de processos de participação devem ser claras, acessíveis e com uma linguagem adequada à cultura dos povos.

Exigir procedimentos de consulta prévia e a obtenção do consentimento livre, prévio e informado como condicionante para o financiamento de operações com impactos diretos ou indiretos sobre povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais.

Exigir o estabelecimento de mecanismos efetivos de reclamação por parte dos exportadores e importadores, e garantir a efetividade dos mecanismos de reclamação, denúncia, comunicação e atendimento do próprio BNDES. Os mecanismos devem ser legítimos, acessíveis, previsíveis, equitativos, transparentes e compatíveis com a proteção de direitos. Seu desenho e funcionamento de ser concebido com base no diálogo, e o mecanismo deve ter prazos adequados de atendimento com o objetivo de incorporar sugestões, investigar denúncias e solucionar reclamações.

Incluir na Política Socioambiental formas de monitoramento participativas, permitindo a inclusão de pessoas, comunidades e demais interessados na avaliação permanente do cumprimento das medidas condicionantes, mitigadoras e compensatórias vinculadas ao financiamento.

Realizar visitas *in loco* a todos os empreendimentos cuja construção seja realizada mediante apoio financeiro do banco Visitas técnicas às áreas de influência e aos locais de instalação do empreendimento precisam ocorrer a partir das etapas iniciais de negociação do financiamento e, desse modo, garantir o acompanhamento desde o planejamento do projeto.

Realizar monitoramento *ex post*, garantindo monitoramento durante todas as etapas do ciclo de vida do empreendimento (planejamento, construção, operação e encerramento). Em particular, o banco deve estabelecer mecanismos de avaliação de resultados pós-desembolsos para acompanhar os impactos e indicadores socioambientais em horizontes de médio e longo prazo.

