

RELATÓRIO  
**INVESTIMENTO**  
2018

## APRESENTAÇÃO

A presente publicação "Investimentos internacionais do BNDES: um balanço sob a perspectiva de direitos humanos (1998-2015)" busca contribuir com o debate sobre financiamento do desenvolvimento e direitos humanos, em particular sobre o papel do BNDES. 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. Com isso, Conectas, atuando sempre em parceria com outras organizações da sociedade civil, espera que tais aspectos sejam reconhecidos como dimensões do BNDES merecedoras de constante escrutínio social, como são hoje questões de impacto econômico, compliance e integridade e prioridades estratégicas e setoriais (função do BNDES na economia, incentivos a setores emergentes, apoio a grandes ou pequenas/médias empresas etc.).

Este estudo coloca em evidência 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.

Em 2014, a Conectas lançou o estudo "Desenvolvimento para as pessoas? O financiamento do BNDES e os direitos humanos", que mapeou as lacunas jurídicas e institucionais que contribuem para que o financiamento do BNDES seja canalizado a projetos com efeitos negativos sobre os direitos humanos de populações locais e que geram degradação ambiental. A pesquisa expôs o distanciamento, frente às melhores práticas e padrões então existentes, da macroestrutura institucional e das políticas internas do BNDES em matéria de transparência institucional, prevenção e mitigação de impactos socioambientais, consultas com as partes interessadas (inclusive comunidades diretamente atingidas pelos empreendimentos), respeito aos direitos humanos e mecanismos de reclamação e resolução de conflitos.

O estudo também trazia, ainda que de maneira bastante exploratória e inicial, uma análise sobre o lugar de questões socioambientais e de direitos humanos no ciclo do projeto do BNDES nas suas linhas de

financiamento internacionais, especialmente a linha Exim Pós-Embarque, que financia a exportação de bens e serviços de engenharia de empresas brasileiras para o exterior. Com base em informações obtidas junto ao próprio BNDES e em fontes secundárias, o estudo destrinchou, de maneira inédita, etapas fundamentais do processo de avaliação socioambiental em projetos de engenharia no exterior. Entre outras descobertas, foi possível esclarecer que o BNDES, como medidas de garantia da conformidade socioambiental dos projetos, exigia declarações e compromissos contratuais do empreendedor, a apresentação de licenças emitidas pelos órgãos locais e o parecer de especialistas externos atestando a validade de tais autorizações e permissões. Além disso, o banco empreende a sua própria análise interna, que é levada ao órgão colegiado competente pela aprovação do crédito.

Embora a visualização dos critérios e procedimentos socioambientais para a concessão de apoio financeiro a projetos no exterior estivesse mais clara, era preciso ir além para avaliar a eficácia concreta desses mecanismos de prevenção e tratamento de riscos e impactos. A fim de entender a operacionalidade prática de tais instrumentos, em 2015, Conectas e as organizações Global Witness (Reino Unido) e CEDLA (Bolívia) investigaram um caso concreto de apoio do BNDES a obra de engenharia fora do Brasil: o caso da rodovia Villa Tunari - San Ignacio de Moxos na Bolívia, também referida comumente pelo nome do Parque Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), que seria atravessado pela estrada.

A estrada do Parque TIPNIS é um dos casos mais emblemáticos de impactos e conflitos

de empreiteiras brasileiras nos projetos de integração sul-americanos. A construção da rodovia em três trechos já era um antigo projeto boliviano de integração interoceânica para viabilizar o escoamento de mercadorias ao continente asiático, e que ganhou força após o acordo de financiamento de USD 332 milhões do BNDES assinado entre o governo brasileiro e o governo da Bolívia. A análise das três entidades revelou que os procedimentos de avaliação socioambiental do BNDES usados no caso específico não foram capazes de apreender - e, desta maneira, prover medidas efetivas de mitigação e controle - uma série de irregularidades administrativas e potenciais violações a direitos fundamentais, além de danos ambientais. A falha mais grave, e que ao fim motivou o próprio cancelamento do projeto pelo governo boliviano, foi a decisão de prosseguir com a aprovação e contratação de dois trechos (ao norte e ao sul do Parque TIPNIS), mesmo diante de evidências concretas de que os procedimentos de consulta livre, prévia e informada com as 64 comunidades residentes no TIPNIS, que seriam diretamente afetadas com a construção do segundo trecho da estrada, atropelaram a legislação boliviana e parâmetros internacionais, como a Convenção 169 da OIT.

No final do mesmo ano de 2015, o BNDES incluiu diretrizes específicas para projetos de exportação em sua Política Socioambiental, na linha Exim Pós-Embarque. O banco regulamentou melhor o processo de avaliação da conformidade socioambiental, prevendo explicitamente a contratação de auditorias terceirizadas, o monitoramento do projeto e a divulgação de informações por meio de um "extrato" socioambiental. Tais mudanças representaram, sem dúvidas, um avanço na

incorporação da dimensão socioambiental às operações internacionais do BNDES e, como esta publicação demonstra, foram fruto de uma curva de aprendizado do banco, extraída de lições concretas como o caso TIPNIS.

Na sua atuação de fomentador das exportações de empresas brasileiras para o exterior, o progresso realizado pelo BNDES em quesitos como a divulgação de informações básicas sobre os projetos é inegável. Mas ainda há uma série de outras questões que devem estar presentes para que se possa dizer que o arcabouço normativo e operacional do BNDES está alinhado com práticas já bem estabelecidas entre agências de crédito à exportação de outros países. Os quatro estudos de caso desta publicação foram desenvolvidos, portanto, com os objetivos de mapear empiricamente a gama de medidas adotadas pelo BNDES, para além de um único caso que não teve o melhor desfecho, e de identificar oportunidades para a melhoria efetiva dos atuais processos e políticas.

Com o objetivo de expandir horizontes e dialogar com discussões atuais, com práticas inovadoras e altos parâmetros socioambientais, este estudo provê achados e análises que esperamos sejam úteis para o debate público. O público são todos aquelas e aqueles que acompanham o tema de perto, seja por uma curiosidade acadêmica ou intelectual, por uma relação institucional ou por meio de atuação em defesa de grupos e causas direta ou indiretamente afetados pelos desdobramentos da política de internacionalização de empresas brasileiras, impulsionada por financiamentos do BNDES.

Dois aspectos se destacam da análise dos casos, do resgate histórico do papel do BNDES na política de exportação brasileira e da análise comparativa sobre critérios socioambientais no crédito à exportação. Um deles é eminentemente interno ao BNDES e o segundo o extrapola, sendo que em ambos fica muito claro que as linhas de demarcação de poderes decisórios são fluidas e, de forma alguma, têm o condão de esvaziar responsabilidades que são no mais das vezes concorrentes ou mesmo solidárias entre os atores.

Quanto ao aspecto interno, este estudo mostra que as salvaguardas socioambientais do BNDES para projetos de engenharia no exterior foram progressivamente revisadas, mas medidas aplicadas a projetos específicos parecem ter sido tomadas de maneira ad hoc. Assim,

sucessivas mudanças - e aprimoramentos - nos procedimentos foram reações a aprendizados, típicos exemplos de tentativa e erro. No caso da usina hidrelétrica de Chaglla, por exemplo, os padrões do BNDES foram superpostos pelos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cofinanciador do projeto, o que resultou em uma avaliação mais abrangente dos potenciais impactos e, como esperado, pode ter contribuído para uma menor presença de conflitos (embora não completamente ausentes). Emerge, desse e dos outros casos, a importância de processos de criação e revisão de políticas institucionais que sejam estruturados, públicos, transparentes e participativos, como elementos essenciais para garantir a sustentabilidade para além do mero compromisso formal.

O aspecto externo no qual o objeto desta publicação se insere diz respeito ao papel do BNDES no desenho institucional da política de cooperação para o desenvolvimento brasileira. A cooperação entre países emergentes e em desenvolvimento - também designada por Cooperação Sul-Sul (CSS) - é um tema de alta relevância na atualidade. Ao lado de países como China e Índia, o Brasil é um dos principais provedores de recursos para cooperação para o desenvolvimento. Segundo estatísticas oficiais, o volume ultrapassou USD 4,1 bilhões entre 2005 e 2013, sendo o ápice de desembolso registrado em USD 923 milhões, no ano de 2010.

Na consecução dos objetivos políticos da cooperação para o desenvolvimento brasileiro, o BNDES operou durante o período coberto pela pesquisa ao lado de diversas outras entidades públicas e privadas, cada qual com suas próprias competências e responsabilidades. No entanto, o principal banco de fomento brasileiro teve um papel de destaque, pois foi a

principal fonte de financiamento para projetos de engenharia e infraestrutura no exterior, cuja contrapartida foi a aquisição de bens e serviços de empresas brasileiras. Essa modalidade de cooperação é comumente designada como "ajuda condicionada". Compreender o modelo de cooperação brasileira e o lugar do BNDES como um veículo financeiro permite definir melhor o que se pode exigir da própria instituição financeira e das empresas e governos beneficiários em termos de proteção socioambiental e de direitos humanos.

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 futuro de forma compatível com objetivos do desenvolvimento sustentável e com integral proteção dos direitos humanos.

Boa leitura!

**Juana Kweitel**

Diretora-Executiva

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 03

METODOLOGIA 04

COOPERAÇÃO SUL-SUL 05

CASO 1 06

CASO 2 08

CASO 3 10

CASO 4 12

RECOMENDAÇÕES 14

SUGESTÕES 15

## INTRODUÇÃO

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui papel de protagonismo no apoio a políticas e em investimentos em diversos setores da economia. A sua atuação em âmbito nacional no desenvolvimento de programas e projetos de desenvolvimento é bem reconhecida desde sua fundação, na década de 1950. Já os investimentos internacionais no nos países do Sul Global tem sido marcado por novas iniciativas do Banco somente nas últimas décadas. Nesse caso, chama-se a atenção para o crescimento do apoio financeiro do BNDES às exportações de bens e serviços de engenharia em regiões consideradas estratégicas pelo governo brasileiro. Nesse contexto, os mercados da América Latina e África têm sido os alvos principais da política externa do Brasil e as maiores empreiteiras do país têm sido privilegiadas nas operações de internacionalização.

Entre 1998 e 2015, as **exportações de bens e serviços de empresas brasileiras de engenharia e construção civil** receberam apoio de **USD 15,2 bilhões do BNDES**. Os investimentos envolveram um pequeno grupo do setor, porém bastante poderoso, com destaque para o **financiamento de projetos** da maior construtora do país, a **Odebrecht**. **A empresa concentrou 70% dos desembolsos** da linha Exim Pós-Embarque durante esse período, e merecem atenção os diversos projetos de infraestrutura realizados especialmente em Angola, cujos empréstimos somaram mais de USD 3,1 bilhões para a construção de sistemas de abastecimento de água, saneamento, usinas hidrelétricas, rodovias, obras de sistemas viários urbanos e um

aeroporto. Apesar da relevante participação da Odebrecht em Angola, são os países da América do Sul que centralizam os investimentos de grandes projetos de engenharia de empresas brasileiras, com 43,3% do apoio concedido pelo BNDES.

Embora os **investimentos internacionais do BNDES** expressem um promissor cenário de expansão dos negócios de empresas brasileiras em mercados emergentes do Sul Global, com eles também têm sido **desencadeados conflitos e impactos socioambientais** de diversas ordens e magnitudes nas regiões em que são instalados os projetos financiados pelo Banco. Desse modo, o crescente fluxo de investimentos (diretos e indiretos) de bens e serviços, especialmente daqueles relacionados às infraestruturas de enorme impacto, tem causado um contexto de **desapropriações territoriais e violações** que incidem diretamente nas condições básicas de moradia, saúde, vida e direitos humanos da população afetada. Os grandes empreendimentos, sobretudo aqueles que fazem uso intensivo de recursos naturais, são construídos, notadamente, em territórios com importantes estoques de biodiversidade e sua core área é ocupada, em geral, por diferentes grupos comunitários, com destaque para comunidades indígenas, tradicionais e camponeses, cuja sobrevivência depende da combinação de atividades em pequena escala, em sua maior parte de subsistência, e dos recursos naturais ali existentes.

Uma breve análise do financiamento do BNDES à exportação de serviços de engenharia revela que os empreendimentos vinculados à

**construção de rodovias, pontes e sistemas viários urbanos** compõem os maiores investimentos da carteira de projetos no total das três regiões continentais. As estradas, por exemplo, representam uma das maiores ameaças à biodiversidade e vegetação em qualquer tipo de ecossistema terrestre, sejam eles formados por floresta tropical, savana/cerrado, desertos, áreas pantanosas ou alagadiças. Os projetos lineares como de rodovias podem ser extremamente impactantes e indutores de intensos processos de desmatamento tendo em vista o seu papel central para a ocupação humana, já que favorecem o adensamento populacional e a atração de fluxos migratórios em espaços comumente despreparados para receber este contingente. Este quadro pode ser exemplificado com o caso da rodovia Cuiabá-Santarém, a BR-163, construída na década de 1970 e emblemática do grande processo de desmatamento na Amazônia Central.

Em áreas de grandes manchas florestais, como da região amazônica, e que a propósito abrange doze países da América do Sul, o impacto é ainda mais visível, contribuindo para o desmatamento com padrão "espinha de peixe". Esse tipo de desmatamento envolve a abertura de vias secundárias perpendiculares à estrada principal e frequentemente associadas à ocupação de assentamentos de pequenos e médios estabelecimentos. Dessa forma, o desmatamento ocorre primeiramente ao longo do novo grande eixo viário e depois ele é ampliado pelos caminhos vicinais, podendo chegar até a formar um estágio mais avançado e consolidado de desflorestamento, com grandes blocos de clareiras que trazem consequências drásticas aos ecossistemas.

Entre outros aspectos concernentes às falhas na prevenção, gestão e reparação de impactos socioambientais, os investimentos internacionais destinados a projetos de infraestrutura também estão atualmente no cerne das investigações da operação Lava Jato e foram objeto de atenção da Comissão Parlamentar de Inquérito, a CPI do BNDES. Investigações sobre possível favorecimento de grandes empreiteiras brasileiras em obras públicas de países da América Latina e África, bem como as suspeitas de superfaturamento, escândalos de corrupção envolvendo construtoras, agentes públicos e políticos de diferentes esferas têm repercutido diretamente na execução de projetos, no apoio internacional do BNDES e até mesmo na prisão de ex-presidentes denunciados pela operação em alguns



daqueles países. Diante da gravidade desse cenário, investimentos à exportação de bens e serviços de engenharia foram interrompidos ou têm sido reavaliados desde 2015. A partir desse período, o Banco indeferiu 22 novas operações em negociação e diversas obras em execução no exterior sofreram paralizações ou tiveram até mesmo o apoio financeiro cancelado a pedido de países importadores ou do próprio BNDES (CARVALHO, C., 2018). Nesses casos, a Advocacia Geral da União (AGU) solicitou, em meados de 2016, que o BNDES suspendesse USD 4,7 bilhões em desembolsos a 25 projetos de infraestrutura em andamento no exterior, operados pela Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão. Os contratos paralisados somam mais de USD 7 bilhões em obras vinculadas à hidrelétricas, rodovias, metrô, entre outras infraestruturas em construção na Argentina, Cuba, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Venezuela, Angola, Gana e Moçambique.

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. Cabe lembrar ainda que as operações em andamento de projetos de infraestrutura apoiados no exterior pelo BNDES não são acompanhadas dos procedimentos adotados na Política Socioambiental (PSA),

aprovada em 08 de outubro de 2015. Além disso, a interrupção do financiamento a novas operações internacionais também impediu a aplicação das normas socioambientais e a efetividade das diretrizes expressas na atual PSA em vigor.

Diante de tal contexto, **o estudo tem como preocupação fazer o debate sobre o papel do BNDES 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**. O banco dispõe como diretriz o desenvolvimento regional e socioambiental, e desse modo, deve assumir responsabilidades para prevenir violações e impactos negativos em todas as suas operações financeiras, como também assegurar que as empresas exportadoras financiadas e os agentes importadores tomem medidas concretas para evitar o descumprimento dos direitos socioambientais das comunidades afetadas por grandes empreendimentos de infraestrutura.

## OBJETIVO E METODOLOGIA

O estudo tem como objetivo principal analisar o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à internacionalização de empresas brasileiras entre os anos de 1998 e 2015. Trata-se de avaliar os investimentos internacionais do BNDES e os critérios socioambientais utilizados pelo Banco para o financiamento de empresas de engenharia e construção civil no exterior. A expectativa é que o estudo revele políticas e procedimentos do BNDES e sua capacidade em evitar, mitigar e reparar os impactos socioambientais e violações de direitos humanos envolvendo o apoio à exportação de construtoras brasileiras na América Latina e África. Nesse contexto, o trabalho tem os seguintes objetivos específicos:

- i) **Aprofundar o debate sobre o financiamento ao desenvolvimento no âmbito das relações de cooperação Sul-Sul** e dos processos recentes e em curso sobre o fluxo de investimentos do BNDES, especialmente daqueles relacionados às infraestruturas de grande impacto em países emergentes;
- ii) **Posicionar o BNDES nas estratégias da política brasileira de internacionalização de empresas** e promoção do apoio à exportação de bens e serviços;
- iii) **Mapear os projetos de engenharia e construção civil no exterior com financiamento do BNDES;**
- iv) **Investigar os impactos sobre as comunidades locais e o meio ambiente** a partir da seleção de quatro estudos de caso de grandes empreendimentos de infraestrutura financiados pelo Banco brasileiro;
- v) **comparar os critérios socioambientais** e procedimentos operacionais adotados pelo BNDES com os melhores requisitos internacionais aplicados atualmente por outras instituições financeiras, de modo que os parâmetros ali utilizados possam servir para um diagnóstico mais amplo dos projetos financiados pelo próprio Banco.

Sob o ponto de vista metodológico, a pesquisa encontra-se embasada em algumas diretrizes principais, visando alcançar as avaliações qualitativas e quantitativas acerca dos investimentos internacionais

de empresas brasileiras com financiamento do BNDES, bem como dos impactos sociais e ambientais em países da América Latina e África. Para alcançar os objetivos, a pesquisa teve particular preocupação com o levantamento, a organização e análise detalhada do conjunto de dados secundários que melhor ilustram os objetos e atores investigados, como também de informações primárias obtidas em entrevistas e trabalhos de campo. O ponto de partida do estudo envolveu a identificação e a realização de entrevistas com parceiros brasileiros e **internacionais** que atuam com os temas específicos e/ou transversais da pesquisa e que puderam contribuir com informações relevantes sobre os assuntos aqui explorados.

A pesquisa contou com uma **revisão bibliográfica** abrangente e teórica sobre os temas propostos, contemplando diversos estudos de referência, incluindo principalmente aqueles trabalhos desenvolvidos no campo do Direito, Economia, Relações Internacionais, Geografia Política, Ciências Sociais e Ambientais, e demais áreas afins. Além disso, o processo de revisão bibliográfica foi acompanhado do tratamento de **variáveis quantitativas e qualitativas** obtidas com o levantamento de informações secundárias, com destaque para os dados disponíveis no **Portal Transparência do BNDES** e de documentação mediante **pedidos de acesso à informação**. Para complementar do melhor modo possível o estudo, outros levantamentos secundários também foram realizados mediante pesquisa em fontes diversas, especialmente daquelas instituições que disponibilizam indicadores estatísticos, séries históricas e outros documentos técnicos, como o IPEA e o Ministério das Relações Exteriores, e

ainda de outros estudos acadêmicos, relatórios de organizações e da sociedade civil. Ademais, o levantamento considerou as principais instituições existentes nos países que foram alvos específicos da pesquisa no momento dos estudos de caso.

Tendo em vista a importância das **fontes primárias** como elementos centrais da discussão, foram realizadas entrevistas com representantes de áreas estratégicas do BNDES, tal como a Área de Comércio Exterior e Fundos Garantidores, e com uma série de atores envolvidos com dois projetos financiados pelo Banco brasileiro e que foram selecionados como estudos de caso: a Central Hidrelétrica Manduriacu, no Equador, e a Central Hidrelétrica Chaglla, no Peru. Além disso, a pesquisa contou com visita técnica à região de influência e local de instalação do empreendimento no Equador. Vale registrar que embora o foco recaia sobre quatro projetos distintos, não foi adotada uma análise de viés comparativo para esses estudos. Por fim e para dar substância à análise dos **critérios socioambientais e de direitos humanos** adotados na Política do **BNDES**, foram avaliados os instrumentos de **outros bancos e agências** voltados à exportação de bens e serviços de infraestrutura. Desse modo, foram levantadas e sistematizadas informações disponíveis nas políticas de salvaguardas e procedimentos operacionais de uma dezena de instituições financeiras internacionais em busca de avaliar diferentes critérios de transparência, avaliação, monitoramento e de mecanismos socioambientais e de direitos humanos.

## ESTRUTURA DA PUBLICAÇÃO

Além desta introdução, o estudo encontra-se estruturado em quatro partes principais e uma seção que trata de recomendações propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos socioambientais adotados atualmente pelo BNDES.

A Parte I, "Cooperação Sul-Sul, investimentos e financiamento público para a internacionalização de empresas brasileiras", traz uma breve análise crítica e uma discussão teórica sobre as relações de cooperação Sul-Sul e das prioridades brasileiras dentro desse marco de cooperação. Ademais, o capítulo também centra o seu foco no debate sobre os riscos socioambientais e violações de direitos humanos associados a grandes projetos no âmbito dos países do Sul e, sobretudo, das estratégias do Brasil no campo do apoio ao financiamento internacional.

A Parte II, "O BNDES e a sua atuação no apoio às exportações", trata de apresentar o papel do Banco brasileiro, bem como suas principais funções e instrumentos de financiamento. Posteriormente são analisados os investimentos internacionais do BNDES voltados para o apoio à exportação de bens e serviços de empresas de engenharia e construção civil, realizados no período entre 1998 e 2015.

Tendo por base o inventário de projetos apoiados pelo Banco brasileiro, a Parte III, "Projetos financiados pelo BNDES na América Latina e África e seus impactos socioambientais e violações de direitos humanos", ilustra quatro estudos de caso de empreendimentos construídos no Equador, Peru, Honduras e Moçambique. Os quatro projetos envolvem grandes infraestruturas (hidrelétrica, linha de transmissão, estrada e aeroporto) e são emblemáticos do intenso processo de mudanças socioambientais ocorridas naqueles territórios.

Na Parte IV, "Benchmark Socioambiental e os parâmetros de direitos humanos: desafios e perspectivas para o BNDES", é apresentada a Política Socioambiental do BNDES, como também as suas etapas de aprimoramento da avaliação socioambiental no apoio às exportações. Finalmente, o capítulo analisa algumas lacunas dos procedimentos do BNDES frente às melhores práticas de incorporação de requisitos de transparência, avaliação, mecanismos de direitos humanos e monitoramento socioambiental adotados no âmbito de instituições de financiamento multilaterais, regionais e nacionais.

A conclusão traz propostas de reforma de políticas e procedimentos do BNDES para que o financiamento a obras de projetos de engenharia no exterior incorpore altos parâmetros de sustentabilidade e respeito e proteção aos direitos humanos.

## PARTE I: COOPERAÇÃO SUL-SUL INVESTIMENTOS E FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS BRASILEIRAS

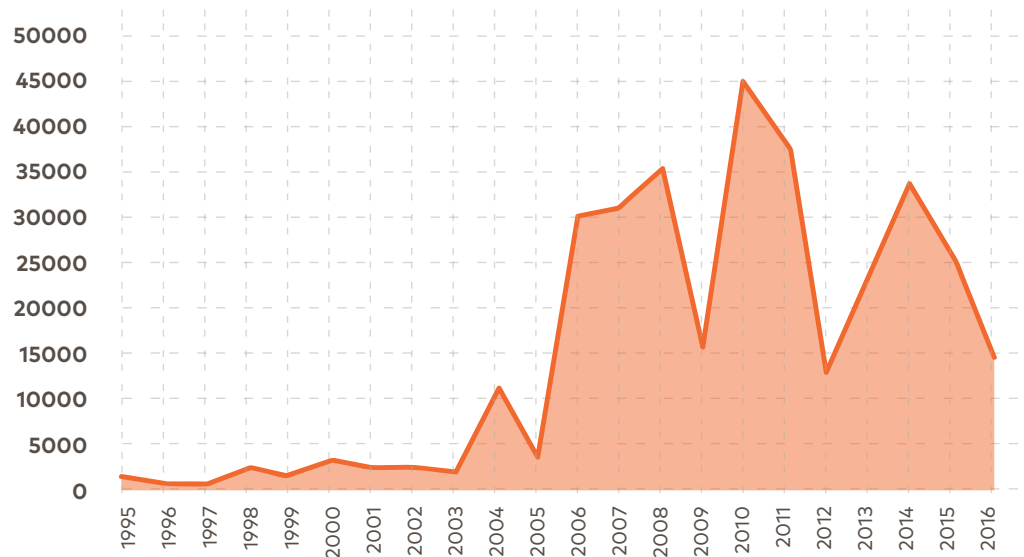
O papel dos países do Sul no cenário internacional e como as suas estratégias têm introduzido novas dinâmicas e transformações mundo afora é um tema de grande interesse na atualidade. Em um contexto de rápido crescimento dos investimentos produtivos descentralizados em sua territorialidade, o Sul Global tem empunhado uma agenda internacional com importante repercussão para concretizar suas políticas, planos, programas e ações. Essas iniciativas refletem atualmente em uma série de frentes, com uma maior influência dos países do Sul nos desenhos da arquitetura multilateral global; a expansão de influência em temas de comércio, desenvolvimento e cooperação em âmbitos globais; a expansão de responsabilidades em temas de segurança, no marco de intervenções multilaterais em cenários de reconstrução pós-conflito, crises humanitárias e desastres naturais; e o papel regional destacado em temas de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável (HIRST, M., 2014, p. 17).

Paralelamente às investidas políticas e nos espaços institucionais, nas últimas décadas as economias emergentes tornaram-se substancialmente mais integradas com o resto do mundo. Esse crescimento ocorreu em virtude não somente dos adventos tecnológicos e de comunicação, mas também da adoção de medidas liberais por essas economias a partir dos anos 1990. Como consequência, de acordo com dados da UNCTAD, o total de investimentos diretos externos (IDE) provenientes de países emergentes era de USD 45 bilhões em 1994, frente a USD 112 bilhões em 2004, ou seja, um crescimento de mais de 148% no período. Na

década seguinte, esse aumento foi de cerca de 317%, atingindo, em 2014, a casa dos USD 468 bilhões (UNCTAD, 2015). Desse modo, a propagação de IDE permitiu a entrada dos países emergentes no âmbito da competição global ao possibilitar a criação de empresas multinacionais.

De qualquer modo, o Brasil não figura entre os principais países emergentes que investem no exterior, sendo os principais China, Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul, Rússia e Chile (UNCTAD, 2015). No entanto, a partir de 2005, o IDE brasileiro aumentou consideravelmente (Gráfico 1). Cabe destacar que são os arranjos institucionais que têm um papel fundamental na determinação dos IDEs. Leis, normas e políticas governamentais estipulam os procedimentos e fornecem os subsídios que tornam possível para as firmas o investimento em mercados internacionais. Assim, a estratégia dos investimentos externos dos países emergentes está fortemente relacionada com os arcações institucionais do seu país de origem (SCOTT, 2002).

**Gráfico 1. Investimento Externo Direto Brasileiro no Exterior (1995-2016)**



Fonte: Banco Central do Brasil.

No caso dos países emergentes, merece especial atenção os investimentos brasileiros no eixo Sul e, mais precisamente, das empresas nacionais de engenharia e construção civil que ampliaram seus negócios no exterior ao longo da última década, e com eles provocaram uma série de impactos negativos e violações a dezenas, centenas ou até milhares de pessoas que tiveram seus territórios afetados por megaempreendimentos. Se de um lado estamos diante de um cenário promissor de desenvolvimento econômico, investimento e competitividade dos países do Sul e empresas do setor de engenharia, por outro, presenciamos um quadro de incertezas e vulnerabilidades a respeito das agendas ambientais e de direitos humanos na atualidade. Trata-se, portanto, de examinar como esses atores têm implementado os seus projetos de infraestrutura ignorando a dimensão socioambiental e humana, produzindo cadeias de impactos e violações muitas vezes irreversíveis em diversas partes do mundo. É neste panorama que se resgatam alguns dos debates e contextos gerais acerca das relações Sul-Sul para então analisar o quadro dos projetos de infraestrutura desenvolvidos pelas maiores construtoras brasileiras, bem como suas repercussões socioambientais e efeitos sobre os compromissos e garantias de direitos humanos.

## 1.1 Relações “Sul-Sul”: delimitações e a questão do financiamento ao desenvolvimento

As relações entre os países do Sul Global têm sido interpretadas na conjuntura política mundial há mais de cinco décadas. Os estudos que abordam os processos acerca das relações entre esses países indicam uma produção e interação contínua em áreas diversas do conhecimento, mas, de fato, é preciso reconhecer que o seu amplo debate passou a ocupar importante posição mais recentemente com a intensificação de estratégias políticas adotadas pelos principais players do Sul global. Ao mesmo tempo, acrescentem-se a esse cenário as transformações políticas, econômicas e institucionais com o acelerado processo de reestruturação global que passou a incorporar também novos atores públicos e privados ao sistema internacional (MILANI, C. R. S. et al., 2014). Desse modo, as relações entre os países do Sul, sejam elas financeiras, técnicas, científicas, políticas ou humanitárias, têm sido observadas mais atentamente desde o fim do século passado, tendo como pressupostos o crescimento de novos arranjos multilaterais e bilaterais que se colocam como alternativas ou complementos aos antigos modelos, especialmente daqueles estabelecidos com as maiores potenciais mundiais, como é o caso do sistema de Bretton Woods.

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 chamada “Cooperação Sul-Sul” (CSS). Segundo o documento político emanado da Conferência de Nairobi (2009), a CSS pode ser definida como “uma expressão de solidariedade entre os povos e os países do Sul que contribui para o bem-estar nacional, sua autossuficiência nacional e coletiva” e “guiada pelos princípios

do respeito da soberania nacional, a implicação nacional e a independência, a igualdade, a não-condicionalidade, a não-interferência nos assuntos internos e benefícios mútuos”.

Como se nota por essas definições, a CSS engloba uma diversidade de iniciativas, como a troca de experiências e conhecimento, programas setoriais, projetos estruturantes e diálogos políticos e técnicos. É à luz desses arranjos de relações, como ainda da vantajosa posição, configuração territorial e diversificação de sua estrutura produtiva, que o Brasil se firmou nos últimos tempos como protagonista tanto na América Latina como também em relevante porção do continente africano, especialmente na África Subsaariana (atualmente, diga-se de passagem, em franca competição com a atuação da China em ambas as regiões continentais). Além do mais, soma-se a esse cenário o período de estabilidade econômica observada no Brasil, principalmente, a partir da década de 2000 até início dos anos 2010, cujo crescimento das exportações e da demanda por novos mercados das empresas nacionais refletiram diretamente nesse novo dinamismo das relações e do comércio exterior brasileiro.

Do ponto de vista regional, as articulações mais notáveis têm sido visualizadas com os países sul-americanos, nos quais a proximidade e/ou contiguidade territorial de suas fronteiras, bem como as relações de vizinhança já anteriormente estabelecidas permitiram, dentre outros fatores, a consolidação do Brasil como principal força motriz do processo de integração do subcontinente (COSTA, W. M, 2008; BECKER, B. K., 2010), visivelmente intensificada durante o primeiro governo Lula (pós 2002). Já a África se firma no panorama do “Atlântico Sul”, com a estratégia brasileira de expansão e consolidação em diversos campos e negócios promissores ao país e suas empresas estatais e privadas. Nesse caso, o continente

africano é visto como um vasto e importante território e, sobretudo, no que toca o acesso de suas reservas naturais de grande potencial econômico e estratégico, notadamente de seus recursos energéticos e minerais (IPEA, 2016).

Dessa perspectiva, a política externa do país priorizava as relações Sul-Sul como novos espaços de oportunidades, e os diversos acordos com os países vizinhos e do outro lado do Atlântico lhe permitiram expandir sobremaneira a sua influência. Indicadores que ilustram a valorização dessas relações e novas coalizões são identificados, por exemplo, com o crescimento de missões diplomáticas, visitas oficiais e embaixadas abertas nas regiões do eixo Sul e, sobretudo do aumento de número de embaixadas na África e Caribe. Além disso, no caso da África, é preciso reconhecer também a estratégia econômica e política do governo do Brasil em renegociar ou perdoar as dívidas externas acumuladas por décadas com diversos países africanos, permitindo assim o fortalecimento das relações comerciais.

Nesse ambiente de expansão das relações brasileiras, projetos multilaterais e bilaterais promoveram um acelerado processo de adensamento das redes de fluxos financeiros, mercadorias, pessoas e informações. Na agenda de relações do Brasil com os países do Sul, diversas áreas passaram a receber atenção do governo brasileiro, assim como de grandes empresas privadas, com destaque para as áreas do agronegócio, energia, mineração, saúde e medicina tropical, meio ambiente, entre outros. Dentre as iniciativas de projeção internacional do Brasil destacam-se os acordos de cooperação para o desenvolvimento, incluindo iniciativas institucionais, promoção do comércio e outras parcerias multilaterais, muitas delas também construídas no âmbito dos principais mecanismos, como do Mercosul, UNASUL, BRICS, ASA, entre outros mecanismos e vetores de Cooperação Sul-Sul, tal como a iniciativa da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Segundo a definição adotada pelo governo brasileiro, a CSS Brasileira não trata exatamente de transferência direta aos países receptores, uma vez que o orçamento destinado é considerado como despesa pública em gastos correntes do orçamento federal anual. Portanto, não inclui, a princípio, empréstimos para investimentos concedidos pelo BNDES, atividades implementadas por entidades subnacionais, nem a remissão de dívidas de outros países em desenvolvimento e os orçamentos subnacionais (a chamada cooperação descentralizada). Ademais, as estatísticas do IPEA levam em conta apenas os fundos públicos que sejam 100% não reembolsáveis (MILANI, C. R. S. et al., 2014, p.112).

Apesar disso, um grande debate existe na atualidade sobre a metodologia mais adequada para contabilizar determinados fluxos



financeiros para uma mensuração mais precisa dos aspectos quantitativos e qualitativos da cooperação desenvolvida por países do Sul (e também do Norte), a exemplo de empréstimos do BNDES para a exportação de bens e serviços de engenharia de empresas brasileiras, ou garantias prestadas por fundos de natureza pública. No âmbito da tradicional cooperação para o desenvolvimento "Norte-Sul", a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento ("Official Development Assistance" ou "ODA"), um princípio-chave é o da concessionalidade, entendida como a oferta de assistência financeira em termos mais favoráveis que aqueles que seriam obtidas utilizando-se taxas de mercado, por meio de subsídios dos contribuintes dos países doadores. Ademais, desde a década de 1990, entende-se que instrumentos de cooperação como a ODA não deveriam condicionar o apoio a relações e interesses de natureza comercial.

No caso da CSS, o enquadramento de apoio financeiro atrelado à compra, pelo país destinatário, de bens e serviços produzidos no país de origem, ou do uso de insumos produzidos por seus técnicos ("tied aid"), é visto por alguns como uma expressão do princípio dos "benefícios mútuos". Por este viés, ambas as partes estariam ganhando com a relação, existindo ou não o componente concessional. A promoção de empresas nacionais em outros mercados seria uma contrapartida à disponibilização de recursos que, em alguns casos, não seriam facilmente obtidos junto ao mercado de capitais internacional ou a agências multilaterais de financiamento (como o Banco Mundial e os bancos multilaterais regionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento). Preocupações com o endividamento de países em desenvolvimento frente a outros países do Sul, além de questionamentos sobre a transparência dos arranjos público-privados a accountability de

tais relações e seus impactos socioambientais têm, no entanto, invocado alguma rejeição à "ajuda condicionada".

A intensificação de projetos brasileiros em países da África, América Latina e Caribe, sobretudo na década passada, deve ser também atribuída a outras estratégias que não somente daquelas associadas à reconfiguração das relações internacionais, mas também ao processo de internacionalização de empresas brasileiras, que passaram a ser agentes decisivos de uma nova dinâmica de fluxos de investimentos produtivos ali canalizados. O período pós 2002, indo pelo menos até 2014, bastante favorável à diplomacia brasileira no exterior, abriu novas frentes de atuação para um poderoso grupo de empresas nacionais nos países do Sul global, com destaque para os setores de mineração, petróleo, agropecuária, biocombustíveis e construção civil. Com essa perspectiva de novas oportunidades, outro aspecto crucial para a força brasileira nas regiões do Sul tem sido o apoio de bancos de desenvolvimento e agências de crédito no financiamento de centenas de projetos. Com base nesta estratégia, os principais grupos do país têm contado com o acesso às linhas de financiamento de instituições, e apoio estatal, para a construção e expansão de seus respectivos negócios. É certo que os incentivos à internacionalização já remetem aos grandes programas nacionais vinculados ao regime militar durante os anos 1970, contudo é somente após duas a três décadas que os mecanismos específicos de financiamento irão apoiar de modo mais agressivo a inserção das empresas no exterior.

No caso do financiamento à exportação, as maiores empresas do país têm sido beneficiadas mediante programas e linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). É neste contexto de apoio e incentivo à internacionalização de empresas

brasileiras que o país também tem construído sua estratégia nas regiões do Sul global, tendo assim o BNDES como braço financeiro para essa atuação em diversos países. O próprio Banco também se internacionalizou ao instalar unidades externas (dois escritórios de representação e uma subsidiária, atualmente fechados) 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.

A partir dos anos 2000, as operações do BNDES focam o processo de integração regional da América do Sul com o financiamento a 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 incremento dos fluxos de comércio para essa região subcontinental, e mais precisamente a partir de 2003, está diretamente relacionado às iniciativas regionais de integração vislumbradas também por outros organismos, como pela Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), atualmente coordenada no âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

Desse modo, a conjuntura favorável do Brasil aliada com a estratégia de sua política externa, a internacionalização de empresas privadas e estatais, e ainda da disposição de recursos à exportação do BNDES, com condições de prazos e taxas de juros abaixo das praticadas no mercado, culminam para alavancar os negócios do setor de construção civil no exterior (PUERARI, G. M., 2016). Exemplo ilustrativo do alcance das empreiteiras brasileiras pode ser visualizado no ranking elaborado pela Fundação Dom Cabral (2013), no qual é indicado que parte das construtoras integra o seleto grupo das empresas mais internacionalizadas (Quadro 1).

**Quadro 1. Ranking das Multinacionais Brasileiras mais internacionalizadas (por número de países de atuação em 2013)**

EMPRESA	NÚMERO DE PAÍSES
VALE	31
ODEBRECHT	28
STEFANINI	27
WEG	25
MARCOPOLO	24
BANCO DO BRASIL	24
MAGNESITA	19
GERDAU	19
BRF	19
ITAÚ-UNIBANCO	19
JBS	17
ANDRADE GUTIERREZ	17
GRUPO CAMARGO CORRÊA	17
MAFRIG	16
VOTORANTIM	16
PETROBRAS	14
IBOPE	13

Fonte: FDC, 2013.

## **I.2 Um outro olhar sobre o “Sul-Sul”: implicações socioambientais e violações de direitos humanos vinculados a megaempreendimentos**

A perspectiva de integração sul-americana baseada na construção de grandes infraestruturas logísticas e energéticas, sendo ou não parte do grande projeto da IIRSA, implica, por outro lado, em diversos impactos sociais e ambientais, muitos deles irreversíveis e com grande magnitude. Um caso emblemático de impactos e conflitos de empreiteiras brasileiras nos projetos de integração sul-americanos envolve a construção da rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, na Bolívia. A estrada atravessaria o Território Indígena e o

Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), área protegida com rica biodiversidade e ocupada por povos indígenas antes da colonização do país.

A construção da rodovia em três trechos já era um antigo projeto boliviano de integração interoceânica e ganhou força após o acordo de financiamento de USD 332 milhões do BNDES com o governo da Bolívia (assinado em 2009 e aprovado dois anos depois). Em 2007, a construtora OAS ganhou a licitação da obra sem empresas concorrentes e, posteriormente, a construtora passou a ser investigada por superfaturamento, ilegalidades e irregularidades do contrato tipo “chave na mão”, que isentou a elaboração de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), condição anterior ao processo de licitação de qualquer obra naquele país. Além disso, a ausência de consulta prévia às 64 comunidades residentes no Território Indígena marcou a principal denúncia contra o projeto e, desse modo, a forte pressão dos povos indígenas foi decisiva para o cancelamento do contrato da empresa OAS na Amazônia boliviana. Mesmo diante do temeroso cenário de impactos, os outros dois trechos da estrada seguiram em construção e o outro centro das polêmicas envolveu o apoio do BNDES já que o financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros deveria assegurar as diretrizes internas de sua política ambiental e prever o cumprimento da legislação, bem como os compromissos ambientais e sociais do país importador (A PUBLICA, 2013; CONECTAS DIREITOS HUMANOS; CEDLA e GLOBAL WITNESS, 2015; OBS, 2015).

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 perpassam as melhorias acima mencionadas. Trata-se de identificar e avaliar os custos ambientais e sociais de tais iniciativas, que notadamente desencadeiam diversas transformações nos territórios onde são instalados megaempreendimentos.

Um ponto crucial envolve o planejamento de projetos de infraestrutura, em grande parte, orientado por decisões técnicas que privilegiam os aspectos econômicos em detrimento de um adequado planejamento territorial, social e ambiental. Essa abordagem pode ser exemplificada nos casos em que os estudos de proposição de alternativas locais de um empreendimento são deficientes ou até mesmo inexistentes, visando favorecer uma perspectiva "técnico-financeira" do projeto independente dos custos ao meio ambiente e à sociedade em geral. Dessa forma, os aspectos humanos e socioambientais seriam tratados como variáveis secundárias, conforme já assinalados em trabalhos elaborados por Aziz Ab'Saber (1994; 1998), Ministério Público Federal (2004), Luis Henrique Sánchez (2013) e Bent Flyvbjerg (2017). Mais recentemente, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2017) revelou que os conflitos socioambientais no contexto de grandes obras de infraestrutura são uma regra no continente americano, causados, entre outras razões, pela falta de consulta prévia adequada com as comunidades que vivenciam os impactos dos projetos. Conforme ainda apontaram Lotta e Favareto (2017, p. 1), o processo de consulta participativo com os afetados e a sociedade civil é feito após a decisão e o planejamento das obras, culminando em diversos conflitos e procedimentos judiciais. Além do mais, investimentos em grandes infraestruturas implicam em riscos e incertezas que deveriam estar no centro do processo decisório, porém constantemente "as discussões mais amplas e abrangentes acabam sendo negligenciadas em prol de tomadas de decisão mais restritas, imediatas e feitas de cima para baixo, sem envolvimento de quem pode ser afetado pelo projeto".

Nessas análises críticas, os autores apontam que relevante parte dos estudos ambientais possui visão padronizada e com certo reducionismo dos contextos em que estão inseridos, além de serem muitas vezes realizados em prazos inexecutáveis. Essa fragilidade de conteúdo pode interferir diretamente nas previsões de impacto e subestimar as repercussões negativas ao meio ambiente, direitos e condições de vida da população. Reconhecer e analisar o território e o "espaço total" de acordo com as características intrínsecas

e agentes sociais de dada área ou região são outros pressupostos fundamentais que devem ser levados em conta nas avaliações de empreendedores e financiadores.

A fragilidade técnica e falta de concretude de estudos que retratam as realidades sociais resultam em uma visão parcial e limitante, comprometendo as análises e reais impactos sobre as populações afetadas (AB'SABER, A. N., 1998; MPF, 2004). Além do mais, a falta de acesso aos estudos de impacto de grandes empreendimentos, em operação ou ainda em fase de instalação, é um indicativo claro da falta de transparência. A inacessibilidade de tais informações pode levantar questões acerca dos seus conteúdos e até mesmo despertar um debate ético no caso do estudo ocultar deliberadamente informações que possam influenciar o aval do poder público e órgãos de controle para sua construção e/ou operação (SÁNCHEZ, L.E., 2013).

Malgrado os avanços conquistados com os alguns dos padrões internacionais de desempenho estipulados pela Corporação Financeira Internacional e outras instituições financeiras internacionais (IFIs), além dos princípios de uma nova ordem ambiental preocupada cada vez mais com as mudanças climáticas em curso, a desertificação, o desmatamento de florestas tropicais e a extinção de espécies, bem como das legislações nacionais e internacionais que determinam diversos instrumentos legais aos empreendedores, lamentavelmente, os impactos de grandes projetos ainda são uma realidade e ameaça ao meio ambiente e aos direitos da população. Ademais, os estudos prévios de avaliação socioambiental, exigidos não somente pelos países nos quais as obras são executadas, mas principalmente por algumas

IFIs, tais como bancos de desenvolvimento nacionais e agências de desenvolvimento em países doadores que financiam os grandes empreendimentos, utilizam critérios confusos e que muitas vezes reduzem os efeitos e dimensões dos projetos, especialmente no que diz respeito a sua área de influência e às dinâmicas territoriais e sociais mais recentes. As agendas que tratam das questões socioambientais, proteção dos recursos naturais, bem como do desenvolvimento e cooperação, têm sido tocadas no âmbito dos países do Sul, contudo, os riscos inerentes aos projetos de empresas financiadas por instituições financeiras e, particularmente, pelo BNDES, ainda é incipiente. Graças ao relevante papel de movimentos sociais, organismos internacionais e organizações não-governamentais, cada vez mais mobilizados, articulados e atentos aos conflitos provocados por ações dos atores hegemônicos, incluindo não apenas o setor de engenharia, como também mineração, agronegócio e petróleo, o debate tem se estendido a esferas mais amplas em busca de assegurar os direitos humanos e a sustentabilidade socioambiental. Por sua vez, a literatura crítica de cunho acadêmico sobre a CSS se vale desses embates políticos e seus desdobramentos para pôr em perspectiva os princípios fundantes dessa modalidade de cooperação, de modo a evidenciar incoerências e "pontos cegos" que concorrem para a perpetuação de padrões de invisibilidade da atuação de determinados atores sociais e seus pleitos.

## PARTE II: O BNDES E A SUA ATUAÇÃO NO APOIO ÀS EXPORTAÇÕES

### II. 1. Breve histórico do apoio do BNDES e a internacionalização de empresas brasileiras

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. No ano de 1967, o Banco foi transformado em empresa pública vinculada ao Ministério do Planejamento e, em 1982, passou de BNDE para se chamar BNDES e, sem alterar sua subordinação à autoridade monetária, vinculou-se administrativamente à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), passando, dessa maneira, a incentivar não somente o desenvolvimento econômico, mas também o social (VALDEZ, 2011).

Durante a sua existência, o BNDES, passou por quatro grandes momentos: de 1952 até 1964 financiava as áreas de energia, siderurgia e transporte; de 1964 a 1974 priorizou o setor privado; já de 1974 a 1990 houve aceleração no volume de financiamentos dado o cenário econômico desfavorável ao investimento privado devido à crise da dívida na década de 1980; e, a partir de 1994, o banco iniciou o apoio a inserção internacional do país como consequência das reformas liberais do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) (VALDEZ, 2011).

No período que vai do final do governo Fernando Henrique (1994-2002) ao início do governo Lula (2003-2011), o tema desenvolvimento passou a ter prioridade na agenda. O Estado passou a exercer com mais peso seu papel de fomentador, por meio de subsídios, financiamentos e outras políticas públicas. Esse mesmo período foi favorecido pela conjuntura internacional favorável que, aliada à estabilização promovida pelo governo FHC, foi favorável à inserção comercial brasileira, consolidando, assim, a estrutura institucional de comércio exterior criada anteriormente, com o BNDES, MRE, MDIC e CAMEX como principais instrumentos de política externa (A Figura X demonstra a estrutura de apoio às exportações). Em 2003, no começo do governo Lula, uma mudança no estatuto do Banco instituiu uma linha de crédito para a internacionalização das empresas, desde que elas contribuíssem para o desenvolvimento social e econômico do país.

Figura X. Resumo da Estrutura do Sistema Brasileiro de Apoio às Exportações



- a) O exportador realiza as tratativas comerciais com o importador;
- b) O exportador solicita o financiamento junto ao BNDES (consulta prévia) e simultaneamente, quando aplicável, solicita a cobertura do Seguro de Crédito à Exportação, por intermédio da ABGF (atual seguradora), e a equalização de taxa de juros por meio do PROEX-Equalização, operacionalizado pelo Banco do Brasil enquanto agente financeiro da União para o programa;
- c) BNDES, ABGF e Banco do Brasil confirmam as condições de financiamento solicitadas (valor, prazo, carência, etc.) e dão prosseguimento às análises institucionais;
- d) BNDES elabora estimativa da taxa de equalização (estimativa de equalização) compatível com o Tesouro Nacional, com cópia para o Banco do Brasil;
- e) ABGF, Tesouro Nacional e Banco do Brasil encaminham as condições propostas para a concessão do seguro (proposta de seguro) e de equalização da taxa de juros as COFIG para deliberação;
- f) Após decisão do COFIG, o Banco do Brasil encaminha carta de credenciamento ao exportador com as condições aprovadas da operação;
- g) De posse da referida carta, o exportador cadastra os dados da operação no Siscomex e emite o Registro de Crédito a ser deferido pelo Banco do Brasil;
- h) O Banco do Brasil analisa as informações contidas no Registro de Crédito e o aprova.

As linhas de financiamento para atuação internacional dividem-se em duas: produção (pré-embarque) e comercialização (pós-embarque). No caso da primeira, os créditos são concedidos em prazos que coincidam com o ciclo de produção da empresa exportadora; já a segunda é utilizada para o financiamento do importador, com a empresa recebendo títulos da operação para serem descontados em determinada instituição credenciada. Essas linhas possibilitam as empresas a competirem com prazos mais longos e, logo, condições mais atraentes para seus compradores.

De acordo com o BNDES (2013), o processo de concessão de apoio financeiro, em regra geral, se subdivide em: i) Operações diretas (a partir de R\$ 10 milhões com risco do BNDES) e indiretas não automáticas (a

Fonte: Tribunal de Contas da União, disponível em <https://contas.tcu.gov.br/etcuObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=11637160>. Acesso em 15 de julho de 2017.

As linhas de financiamento para atuação internacional dividem-se em duas: produção (pré-embarque) e comercialização (pós-embarque). No caso da primeira, os créditos são concedidos em prazos que coincidam com o ciclo de produção da empresa exportadora; já a segunda é utilizada para o financiamento do importador, com a empresa recebendo títulos da operação para serem descontados em determinada instituição credenciada. Essas linhas possibilitam as empresas a competirem com prazos mais longos e, logo, condições mais atraentes para seus compradores. De acordo com o BNDES (2013), o processo de concessão de apoio financeiro, em regra geral, se subdivide em: i) Operações diretas (a partir de R\$ 10 milhões com risco do BNDES) e indiretas não automáticas (acima de R\$ 10 milhões com risco assumido, total ou parcialmente, pelos agentes financeiros); e ii) Operações indiretas automáticas (valor menor ou igual a R\$ 20 milhões com o risco assumido pelos agentes financeiros). Na primeira subdivisão, os componentes do processo são: análise de consultas e enquadramento de operações; análise de projetos de operações; contratação de operações; e acompanhamento e liberação de recursos de operações. Já em relação à segunda subdivisão, são componentes: análise de consultas de operações; recebimento, análise e aprovação de operações; liberação de recursos para operações; e acompanhamento de operações. Dessa maneira, o BNDES, com a função de agência pública de crédito, busca a promoção das exportações mediante a concessão de créditos para a produção ou para a comercialização de bens e serviços no exterior.

### **II. 3. O BNDES e os investimentos internacionais em infraestrutura: análise dos projetos de engenharia e construção civil entre 1998 e 2015**

No competitivo mercado das empresas do setor de engenharia e construção civil, a conjuntura global de acelerado fluxo de bens e serviços tem proporcionado a expansão de seus negócios e, sob

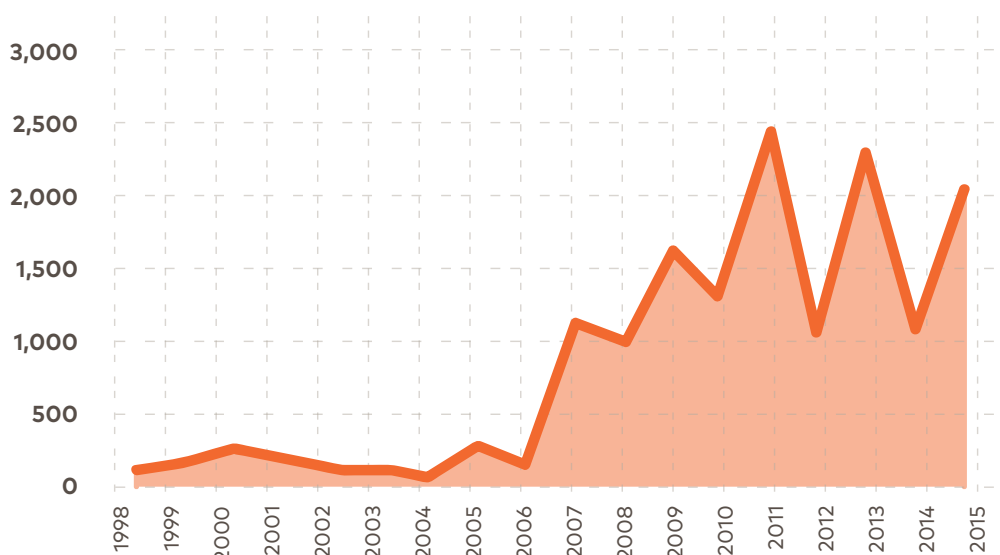


esse aspecto, o financiamento de bancos de desenvolvimento tem impulsionado a nova estratégia de investimentos internacionais. É nesse contexto geral que o financiamento de grandes projetos de engenharia e construção civil de empresas brasileiras no exterior tem sido um dos alvos principais das políticas de investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sobretudo na última década. As operações vinculadas à exportação de bens e serviços de engenharia envolvem a linha de crédito Exim Pós-Embarque e alcançaram o valor global de USD 15.275.054.157 entre 1998 e 2015. Uma análise mais detalhada dos desembolsos realizados pelo Banco durante esse período revela um crescimento considerável a partir de 2007, como demonstra o Gráfico X. O ápice do financiamento a esse setor no exterior é registrado em 2011, com valores que somam mais de USD 2,4 bilhões (BNDES, 2017).

Em um primeiro momento, o financiamento à exportação de serviços de engenharia indica um orçamento relevante, contudo ao se comparar o quadro geral de empréstimos

totais à exportação com os demais apoios (tanto interno como externo), as concessões de crédito à comercialização e produção no exterior representaram 5% do total concedido pelo Banco em 2015. Nesse ano, por exemplo, o BNDES desembolsou cerca de R\$ 135,9 bilhões a diversas linhas de financiamento, sobressaindo os “projetos de investimentos” com R\$ 85,1 bilhões e que tratam do incentivo a empresas de vários setores e portes (BNDES, 2015). No caso específico da linha Exim, os dois subprogramas de exportação apresentam distintas trajetórias de desembolsos ao longo dos anos (2002 a 2015). Os créditos pré-embarque somaram no período quase USD 50 bilhões, enquanto que o financiamento à exportação de bens e serviços de engenharia alcançou USD 14,6 bilhões, ou seja, os empréstimos para bens em geral consumiram pelo menos 89% dos desembolsos da linha Exim. Esse quadro favorável à exportação da produção brasileira também esteve relacionado à política de internacionalização das empresas nos últimos anos, com destaque para a carteira de investimentos dos setores de aeronaves, automotivo e do agronegócio.

**Gráfico X. Desembolsos do BNDES para exportação de serviços de construção civil e engenharia entre 1998 e 2015**



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

Ao avaliar as características gerais dos desembolsos de crédito à exportação do setor, a linha Exim Pós-Embarque possui duas principais modalidades de crédito: Supplier's Credit (refinanciamento ao exportador) e Buyer's Credit (financiamento direto ao importador estrangeiro). A modalidade Supplier compreende um instrumento ágil e seguro para o processo de financiamento ao exportador, sendo o repasse do valor emprestado à vista para favorecer a comercialização e competitividade da empresa no exterior. Países sul-americanos são os beneficiados pelo Supplier Credit e a concentração regional dessa modalidade envolve uma desburocratização dos contratos e dos desembolsos de crédito no âmbito do Convênio de Pagamento de Créditos Recíprocos (CCR) que trata de ser um mecanismo multilateral de pagamentos e mitigador de riscos nas operações de crédito entre os países integrantes da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Já o Buyer Credit está direcionado a obras de engenharia mais complexas e com custos, usualmente, mais elevados, e os projetos são examinados caso a caso. O Certificado de Garantia de Cobertura (CGE) é "emitido em favor do banco financiador que estabelecerá a linha de crédito diretamente para o cliente no exterior e efetuará o pagamento à vista ao exportador" (ABGF, 2017). Todas as operações de financiamento realizadas por empresas com negócios na América Central, Caribe e África estão associadas a esse tipo de modalidade, mas também são observados desembolsos ao importador no Peru, Equador e Venezuela. No âmbito da linha Exim Pós-Embarque, quase 70% do valor total financiado à exportação do setor de engenharia e construção civil entre 1998 e 2015 implicou em empréstimos da carteira Buyer Credit, por se tratar de operações de longo prazo de amortização e serviços vinculados a megaprojetos.

Dentre as condições financeiras dos empréstimos, o BNDES estipula um prazo máximo de quinze anos, sendo encontrada nas operações de crédito ao setor de engenharia uma média de 11 anos no total, tanto para os empréstimos concedidos diretamente a exportador (Supplier Credit) como ao devedor (Buyer Credit), contudo, vale lembrar que essa última modalidade exige, de modo geral, maior prazo de financiamento.

No que toca à garantia de créditos para a exportação dos serviços, a maior parte das operações conta com o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), correspondendo a 90% dos desembolsos na modalidade Supplier Credit e 92% no Buyer Credit. Desse modo, o seguro de crédito do FGE 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 seguro. O

crescimento do financiamento sob o FGE está relacionado ao grande prazo de maturação, às medidas de autonomia na gestão de fundos do BNDES e da criação do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG). O Comitê é o órgão responsável pelo enquadramento e assessoria das operações de exportação do FGE, designando os requisitos para a concessão de créditos e garantias da União com base nos cálculos do Banco do Brasil e da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF).

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, 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). De acordo com um relatório de auditoria do TCU (2014), o custo financeiro utilizado é a LIBOR e a taxa de risco de crédito é praticamente nula tendo em vista que mais de 98% das operações estão vinculadas ao FGE e, desse modo, o risco de crédito é assumido pela União ou Tesouro Nacional. Além disso, é concluído que "quanto maior a precificação do risco da operação e do país importador, maior a taxa de prêmio incidente sobre a operação" (TCU, 2014, p. 16).

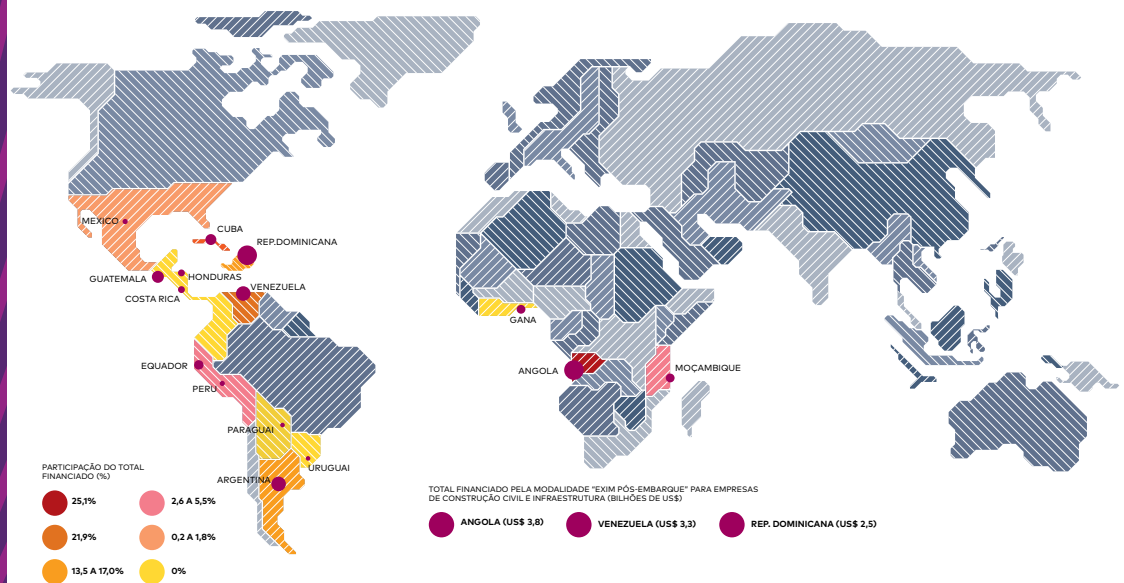
A análise das taxas aplicadas aos exportadores do setor de construção civil indica que a maior parte dos desembolsos concedidos pelo BNDES enquadrou-se com financiamentos a taxas de juros entre 4% e 4,99%, correspondendo a 28,5% do total e 182 operações de créditos. Esse resultado tem relação direta com os desembolsos feitos aos serviços exportados à Argentina para a construção de gasodutos e sistemas de abastecimento de água, que totalizaram 143 operações com juros dessa ordem. As taxas entre 3,01% a 3,96% e 5,00%

a 5,96% também compuseram importantes volumes dos desembolsos e, novamente, esses recortes devem ser relacionados aos projetos financiados no país vizinho. 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%) haja vista os riscos comerciais e políticos de tais contratações. De todo modo, cabe lembrar, ainda, que a expansão dos investimentos em nações africanas envolveu a reestruturação da dívida externa contraída por aqueles países, com a renegociação parcial ou perdão dos valores devidos para a concessão de empréstimos pelo BNDES. Ao mesmo tempo, há que se registrar as condições dos contratos na maior parte dos financiamentos em Cuba e Venezuela, países com alto risco de investimento, pouca estabilidade e solidez macroeconômica, mas que receberam taxas bem abaixo daquelas praticadas na África (3,45% a 7%).

#### **4.1 A regionalização internacional dos investimentos**

Os desembolsos para exportação de bens e serviços de engenharia civil da linha Exim Pós-Embarque ocorreram preferencialmente a entes públicos de países da África, América do Sul, América Central e Caribe, reunindo um grupo de quinze países, entre eles, Angola, Moçambique, Gana, Argentina, Uruguai, Paraguai, Peru, Equador, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México, Cuba e República Dominicana. A Figura X ilustra a dinâmica espacial dos fluxos internacionais envolvendo empresas brasileiras do setor de construção civil tomadoras de empréstimos. Nela é possível visualizar a distribuição dos financiamentos e as regiões priorizadas pelo

BNDES em geral. Os empréstimos durante as últimas décadas têm sido concentrados predominantemente na América do Sul (43,3% do total), em seguida no continente africano (30,4%) e, posteriormente, nos países da América Central e Caribe (26,3%).



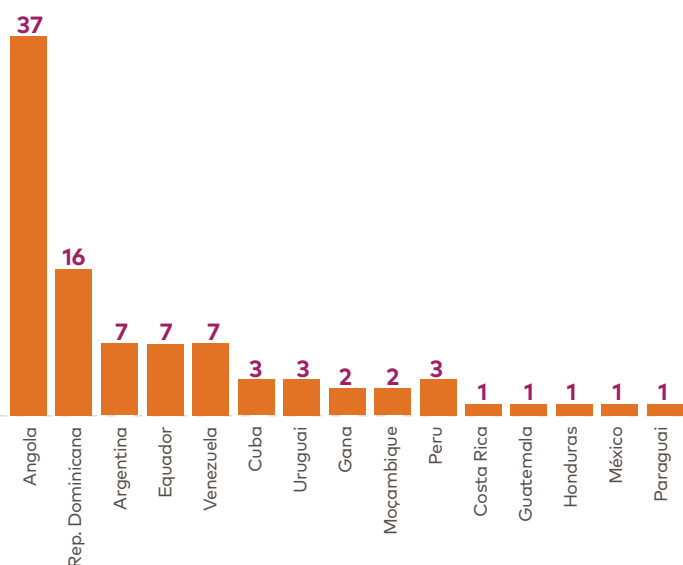
Fonte: BNDES 2017.

Figura X. Países receptores de investimentos do BNDES em construção civil e infraestrutura entre 1998-2015

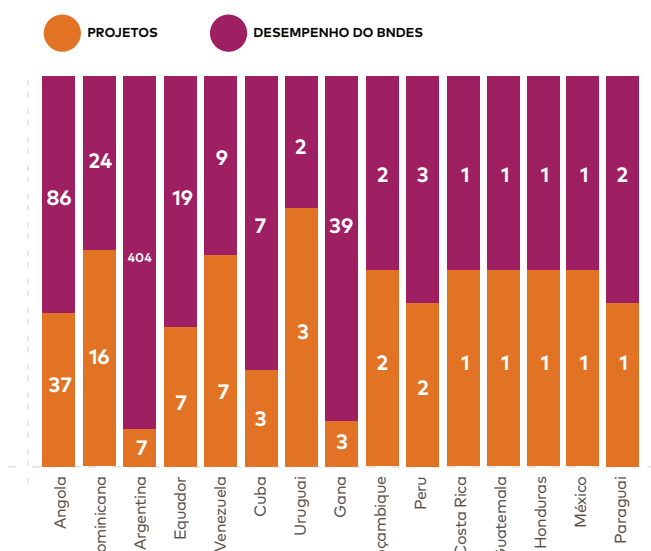
No caso específico dos países receptores de investimentos, sobressai o aporte recebido por Angola, tendo em vista que o país embolsou mais de USD 3,9 bilhões em um período de nove anos (2007 a 2015). Em segundo lugar merece destaque a Venezuela, que obteve USD 3,3 bilhões em investimentos entre 2001 e 2015. Em seguida, outros dois países, representados pela República Dominicana e Argentina, também atraíram expressivo financiamento do BNDES, alcançando um montante de USD 2,5 bilhões e USD 2,0 bilhões, respectivamente. Os demais países que integram o seletivo grupo receptor de investimentos em infraestrutura da linha do BNDES receberam desembolsos que variaram entre USD 31 milhões a USD 846 milhões durante o período analisado.

No que diz respeito ainda aos financiamentos, Angola também centraliza a maior parte dos projetos desenvolvidos com empréstimos do BNDES, apesar de não liderar os pedidos de linhas concedidas pelo Banco, como pode ser visto nos gráficos abaixo. De acordo com a base de dados do BNDES (2017), Angola possui empréstimos vinculados a 37 projetos de engenharia e construção civil, sendo solicitadas

86 operações de crédito da linha Exim Pós-Embarque (Gráficos X e XX). República Dominicana, Argentina, Equador e Venezuela concentram, em seguida, os maiores registros de projetos de engenharia e os demais países possuem de um a três projetos financiados.



Os empréstimos na Argentina demonstram que as empresas brasileiras que ali investiram solicitaram grande quantidade de pedidos de financiamento, alcançando um total de 440 desembolsos entre 2005 e 2015. Como poderá ser visto mais adiante, os pedidos estão vinculados predominantemente aos setores de energia e abastecimento de água e, mais especificamente, aos projetos de distribuição de gás.



Ao relacionar o quadro total de projetos e os valores desembolsados é possível notar certo padrão dominante, isto é, quanto mais projetos realizados, maior o financiamento disponibilizado em determinado país. No entanto, alguns casos não correspondem a esse padrão, sobretudo na Venezuela, República Dominicana e Argentina (Gráfico X). Nesses países, as obras de engenharia e infraestrutura têm sido concentradas em alguns tipos de empreendimentos com alto custo de implantação, entre eles, obras vinculadas às linhas de metrô e indústria siderúrgica (Venezuela) e ainda de usinas hidrelétricas e de termelétrica (República Dominicana). Na Argentina, os projetos estão restritos a dois tipos de infraestrutura (gasodutos e de redes de abastecimento e distribuição de água), empreendimentos lineares e de grandes proporções territoriais. Nesses projetos, as obras possuem largas extensões e acabam por demandar maior quantidade de desembolsos de acordo com a implantação das tubulações e dutos em diversos trechos.

Gráfico X. Projetos de engenharia e construção civil financiados pelo BNDES no exterior: total de empreendimentos e valores desembolsados entre 1998 e 2015

#### 4.2 Empreendimentos de infraestrutura financiados no exterior

O financiamento à exportação de bens e serviços de engenharia atende a diferentes tipos de empreendimentos, compondo uma pasta de projetos de variadas naturezas e dimensões. Sob esse aspecto, os empreendimentos em questão são considerados de grande envergadura, implicando em importantes repercussões ambientais, sociais, territoriais e de direitos humanos ao produzir uma série de impactos diretos e indiretos nos territórios onde são instalados.

Inúmeros riscos podem ser elencados com a implantação de grandes projetos de engenharia e construção civil, por exemplo, fenômenos hidrológicos (como inundações) devido às ações antrópicas que intensificam os 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, etc); riscos de escorregamentos com a instalação de estradas; emissão e dispersão de poluentes e ruídos acima dos níveis aceitáveis pelas legislações; perda de áreas produtivas; alteração da paisagem; remoção involuntária de população; violação aos direitos de diversos grupos sociais, como comunidades tradicionais e indígenas, e também dos trabalhadores envolvidos com as obras, entre várias outras pressões.

É sob esse conjunto de impactos de diferentes intensidades e escalas que a maior parte dos projetos de infraestrutura se defronta, incluindo os empreendimentos financiados pelo BNDES. Daí a importância de se fazer um inventário dos projetos financiados pelo Banco em busca de examinar precisamente a arquitetura regional dos negócios brasileiros no exterior, os principais vetores de transformação que decorrem do crescente fluxo de investimentos e suas implicações socioambientais e de direitos humanos.

A linha Exim Pós-Embarque voltada à exportação de serviços 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 um pouco mais de noventa projetos financiados nas últimas duas décadas (ver Anexos com a lista detalhada dos projetos).

A análise dos desembolsos a esses setores indica que os projetos de logística têm sido privilegiados nos negócios do banco e das empresas brasileiras, sobretudo das áreas relacionadas ao transporte terrestre. Dentre eles, as rodovias e obras relativas aos sistemas viários urbanos se destacam como os principais empreendimentos realizados nesse âmbito, com trinta e quatro projetos (ou oitenta e nove desembolsos) investidos pelo BNDES. Esses projetos podem ser encontrados em pelo menos oito dos quinze países que receberam investimentos do Banco, tendo Angola como principal destino das obras de engenharia (31% dos créditos aos projetos de estradas foram ali alocados, equivalendo a USD 1,4 bilhão). Trata-se, portanto, do tipo de infraestrutura com maior distribuição espacial e número de projetos realizados fora do país (Figura X), apesar de não concentrar a maior demanda de operações desembolsadas, isto é, em números absolutos de subsídios concedidos para exportação.

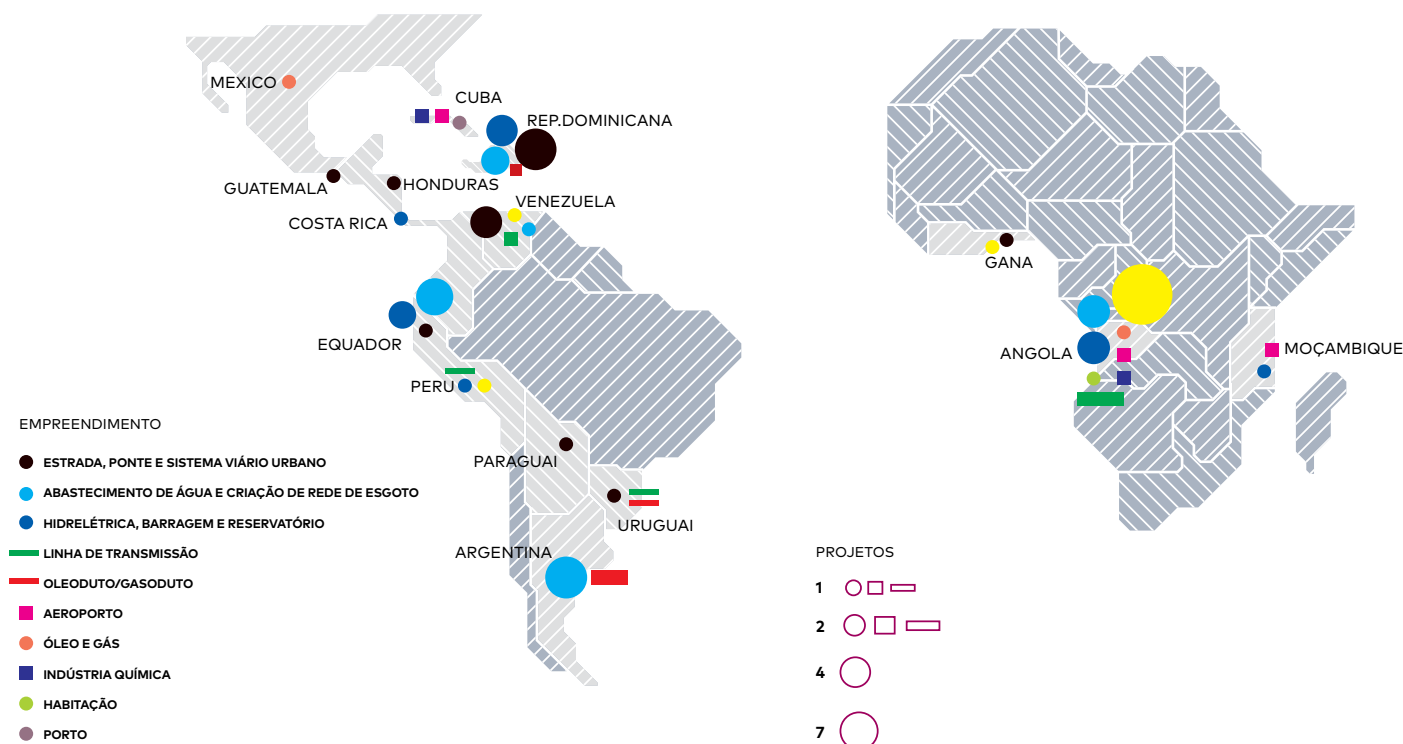


Figura X. Exportação de serviços de engenharia e construção civil de empresas brasileiras com financiamento do BNDES entre 1998-2015

Dentre a gama de projetos envolvendo os transportes, alguns despertam a atenção no que concerne o fluxo de investimentos direcionados ao setor, como os casos das linhas de metrô de Caracas e Los Teques, ambas na Venezuela, e com créditos de mais de USD 1,4 bilhão à Odebrecht, empresa responsável por suas construções. Desde a implantação, esses projetos têm sido confrontados por inúmeras irregularidades, como início das obras antes mesmo de efetivada a licitação dos serviços, incremento excessivo nos custos das obras, adiantamento dos empréstimos à Odebrecht, dos riscos e garantias de concessão de créditos, entre outros (BRASIL, 2016).

Ainda em relação ao setor de transporte terrestre, outro dado relevante envolve a participação das empresas nessa área. Segundo as informações disponibilizadas pelo Banco, as obras de rodovias e demais construções viárias têm sido implementadas por nove empresas brasileiras do ramo de construção civil, maior diversificação em relação aos demais empreendimentos realizados no exterior que

aparecem na maioria das vezes comandados por apenas duas ou três empresas.

Já as demais infraestruturas associadas aos transportes, como aeroportos e portos, possuem menor representatividade tanto nos projetos quanto desembolsos, mas também no volume de créditos destinados aos países importadores. Esses empreendimentos encontram-se alocados em Angola, Moçambique e Cuba, totalizando quatro projetos e nove operações de empréstimos, num valor total de USD 1,1 bilhão. Em Cuba, por exemplo, foram destinados créditos de USD 682 milhões para a construção do Porto Mariel e USD 150 milhões para infraestruturas aeroportuárias do país. Os projetos de grandes usinas hidrelétricas e abastecimento de água constituem outros setores de infraestrutura com maior presença dos investimentos internacionais de empresas brasileiras. No caso das centrais hidrelétricas, o BNDES possui em sua carteira de projetos financiados treze obras em seis países (quatro em Angola; quatro na República Dominicana; dois no Equador; um em Moçambique, Peru e Costa Rica). Para esse tipo de infraestrutura, novamente, Angola garante os maiores fluxos de investimentos para as exportações (superior a USD 1,1 bilhão), com destaque

para o Complexo de Laúca que recebeu valor de USD 500 milhões em 2015, com prazo de 180 meses e taxa de juros de 3,70%, tendo a Construtora Norberto Odebrecht como executora da obra. A segunda hidrelétrica com maior financiamento do Banco se deu no Peru para a construção da Central Hidrelétrica Chaglla, incluindo a infraestrutura de linha de transmissão. O projeto envolveu o empréstimo de USD 320 milhões também a Odebrecht, não sendo disponibilizadas informações a respeito do prazo e taxas de juros concedidos em 2013. Registre-se que o projeto foi co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Outra área proeminente na expansão dos negócios brasileiros no exterior diz respeito à implantação de gasodutos, que lideram a quantidade de operações de crédito (número de desembolsos) concedidas pelo Banco. As obras vinculadas aos gasodutos encontram-se circunscritas a dois países, Argentina e Uruguai, mas são extremamente emblemáticas da estratégia de internacionalização das empresas brasileiras e do grande projeto de integração regional sul-americana. Desses empreendimentos energéticos para o transporte de gás natural destacuem-se as obras da Odebrecht para a construção e ampliação de dois gasodutos na Argentina para as empresas Cammesa e Albanesi. Os projetos compreendem uma extensa rede de novos dutos, interligando o Norte-Sul do país e ainda a expansão do sistema de ramais Leste-Oeste para a conexão com os gasodutos do país, incidindo em mais de duas dezenas de províncias argentinas.

Tendo em vista que as estradas e os sistemas viários urbanos constituem o maior número de projetos financiados, os empréstimos também compõem valores superiores em relação aos outros empreendimentos de engenharia, compreendendo mais de USD 4,4 bilhões e 29,3% do financiamento da linha Exim Pós-Embarque do BNDES (Gráficos X e XX).

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

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

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

Os valores desembolsados pelo Banco para os demais tipos de construções e infraestruturas podem também ser visualizados no gráfico. As hidrelétricas formam o segundo grupo de empreendimentos com maiores empréstimos concedidos durante o período de análise, computando mais de USD 2,8 bilhões e concentrando 18,6% dos



recursos disponibilizados pelo Banco (Gráfico XX).

Gráfico XX. Participação do financiamento do BNDES ao setor de engenharia e construção civil entre 1998-2015 (em milhões de USD)

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

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

Nos casos do número de operações de créditos concedidas às empresas prestadoras de serviço no exterior, o Banco disponibilizou um total de 638 operações para a construção de obras de engenharia. Os projetos com o maior fluxo de empréstimos estão vinculados aos desembolsos dos empreendimentos de distribuição de água e criação de rede de esgoto, que totalizaram 255 operações, seguido pelas obras de gasodutos, que somaram 241 operações durante o período de 1998 e 2015. Para os dois tipos de infraestrutura, os empréstimos se deram especialmente com acordos da Odebrecht em países da América do Sul, com destaque para a Argentina, que concentrou 79% de todo o financiamento associado aos projetos de abastecimento de água e 98% dos gasodutos construídos com apoio do banco. Registre-se, a propósito, que os projetos de saneamento realizados nos países importadores de serviços estão predominantemente vinculados às obras de distribuição da rede de água, existindo somente dois casos envolvendo a construção de esgotamento sanitário.

A expressiva representatividade de obras vinculadas à construção de rodovias, usinas hidrelétricas e grandes extensões de gasodutos caracteriza algumas direções principais dos

investimentos das empresas brasileiras no exterior. Uma delas associada ao crescente ambiente de competição internacional e conquista de (novos) mercados, como também dos conflituosos usos e gestão dos recursos naturais de interesse mundial. Outro caminho relacionado à valorização dos projetos logísticos e energéticos no exterior deve ser vinculado à declarada estratégia de desenvolvimento regional e integração dos países da América do Sul. O IIRSA, com os seus diversos projetos e eixos de integração física e desenvolvimento, contempla diferentes modais de transportes para a formação de uma rede de circulação macrorregional e dos sistemas de energia no subcontinente, e já destacado anteriormente neste estudo. Embora seja reconhecido o papel estratégico e de ator chave do BNDES em diversos empreendimentos na região, há que se registrar que as iniciativas de fomento sob o âmbito do grande projeto de integração regional sul-americana também possuem influência de outras instituições multilaterais, como do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). A CAF, por exemplo, destinou cerca de USD 121 milhões a projetos específicos de integração na América Latina e USD 2,6 bilhões a projetos de infraestrutura econômica (estradas, geração e distribuição de energia e transporte coletivo) em 2014 (CAF, 2014).

Além disso, a instalação de grandes corredores logísticos na África e países da América Central e Caribe também reflete as recentes políticas de articulação territorial desses países, sobretudo em busca do adensamento da rede de transporte e também da integração energética como base para a expansão e crescimento de suas atividades econômicas (COUTO, L. F., 2008; COSTA, W. M., 2009; GARCIA, A. S., 2016).

### 4.3 Empresas brasileiras de engenharia e construção civil financiadas no exterior

As políticas de internacionalização e as grandes empresas brasileiras do setor desempenharam papel central na última década para o comando dos investimentos de grandes infraestruturas em regiões consideradas emergentes, como os países dos BRICS, África e os vizinhos da América do Sul. Um pequeno grupo de empresas do setor, porém bastante poderoso, tem exercido protagonismo nesses territórios com o apoio da política externa do Brasil (e vice-versa) ao obter recursos financeiros do BNDES para os projetos de engenharia e construção civil. 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, por exemplo, centraliza 70% das operações financiadas pela linha Exim Pós-Embarque, seguida pela Construtora Andrade Gutierrez que domina outros 19,25% desse mercado internacional, Camargo Corrêa (4,11%), Queiroz Galvão (3,49%), OAS (1,42%) e demais construtoras participam com 1,57% do total (Gráfico X).

Os valores desembolsados a essas duas empresas também é bastante representativo dessa liderança, alcançando mais de USD 9,8 bilhões e USD 2,9 bilhões para a Odebrecht e Andrade Gutierrez, respectivamente. No caso dos empréstimos às demais empresas de construção que atuam no exterior com financiamento dessa linha, os desembolsos somam USD 2,4 bilhões em quase duas décadas (Gráfico X).

Gráfico X. Valor total financiado pelo BNDES à exportação de empresas brasileiras de engenharia e construção civil entre 1998-2015 (em milhões de USD)

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

Merece atenção especial o total financiado à Companhia de Obras e Infraestrutura, subsidiária da construtora Norberto Odebrecht, autorizada a operar em Cuba, na ordem de mais de USD 832 milhões. Ela ocupa o terceiro lugar do ranking das empresas financiadas pelo BNDES e suas obras estiveram exclusivamente concentradas em Cuba, envolvendo a construção do Porto de Mariel, a ampliação e modernização do Aeroporto Internacional José Martí e outras aquisições para demais aeroportos existentes naquele país (as demais obras foram realizadas nos aeroportos de Santa Clara, Holguin, Cayo Coco e Cayo Largo). Dentre as demais empresas que receberam créditos via BNDES, destacam-se também a Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS, outras grandes líderes nacionais do ramo de construção civil e infraestrutura. Neste contexto, os dados ilustram que o controle das exportações desses tipos de serviços está basicamente concentrado em não mais do que meia dúzia de grandes empresas nacionais, sendo o comando principal do setor e negócios em geral da Construtora Odebrecht, como pôde ser visto em diversos momentos das análises aqui apresentadas.

Dada a relevante posição da Odebrecht no setor de engenharia e construção civil e, sobretudo, no que toca o rol de empréstimos concedidos pelo BNDES, a Figura X destaca a atuação da empresa nos mercados internacionais, demonstrando o significativo aporte de recursos financeiros obtidos com as linhas de crédito e o peso de suas operações nos países em que está presente com financiamento do BNDES.

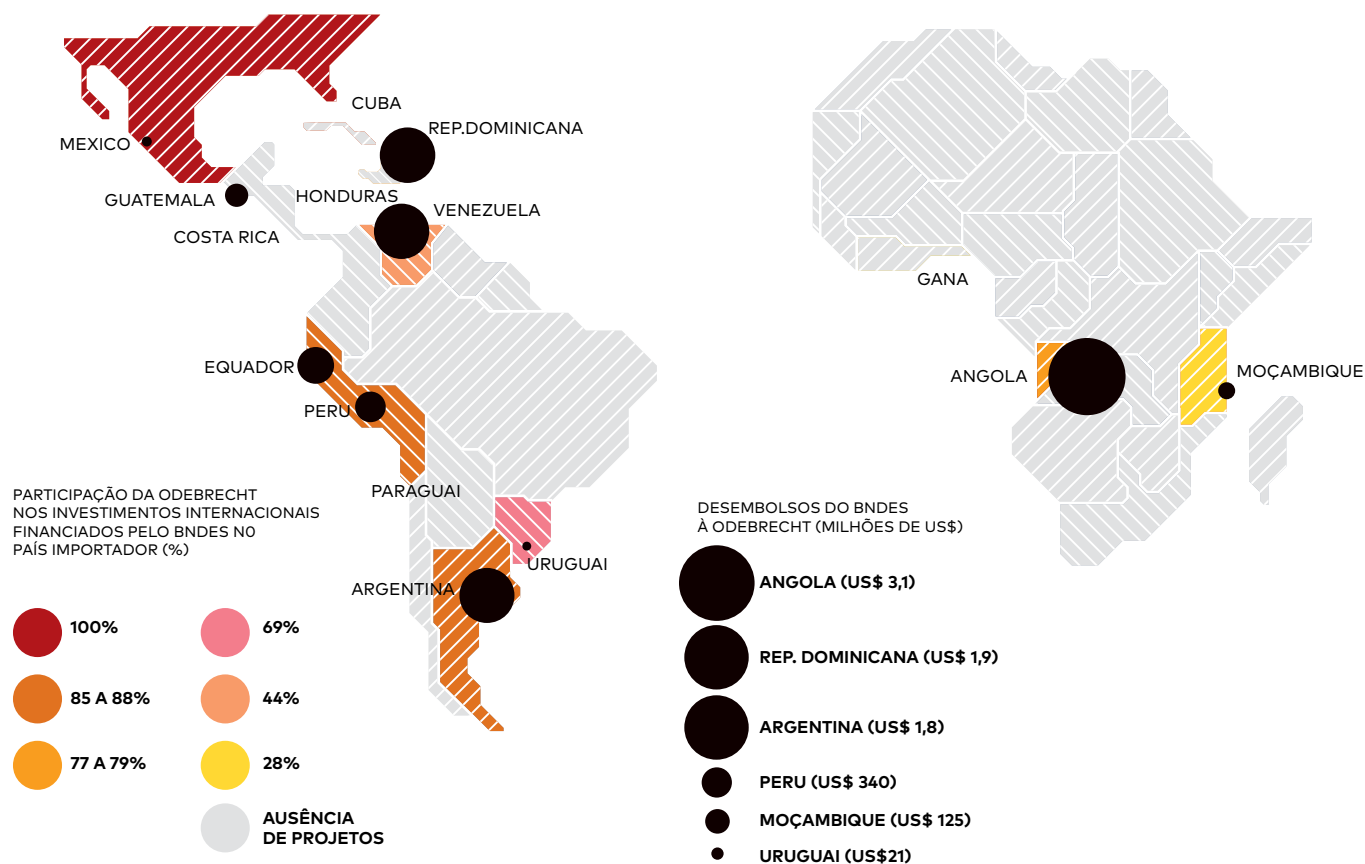


Figura X. Financiamento Internacional do BNDES à Odebrecht entre 1999-2015

Apesar da vigorosa expansão dos negócios internacionais da Odebrecht e demais construtoras brasileiras na última década, o grupo de empresas de engenharia tem presenciado, desde 2014, um cenário de crise e instabilidade dadas as séries de denúncias de corrupção e irregularidades em contratos de grandes obras, incluindo também projetos financiados pelo BNDES, em países da América Latina e África. As investigações em curso da operação Lava Jato têm revelado esquemas de subornos e fraudes não apenas no Brasil, como também na Argentina, Equador, Peru, Venezuela, Cuba, México, Guatemala, República Dominicana, Angola, Moçambique, entre outros. As denúncias de corrupção se agravaram com as investigações lideradas também pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DoJ) e Ministérios

Públicos dos países importadores de bens e serviços das empreiteiras brasileiras. 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 comprovadas ao longo do processo de investigação, bem como de acordos de leniência firmados por construtoras brasileiras, o BNDES tem interrompido gradativamente os desembolsos de projetos em andamento no exterior e suspenso novas operações de exportação de bens e serviços de engenharia para grandes obras de infraestrutura (BRASIL, 201

## PARTE III: PROJETOS FINANCIADOS PELO BNDES NA AMÉRICA LATINA E ÁFRICA E SEUS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Tendo como objetivo ilustrar as experiências de financiamento internacional de grandes obras de engenharia e construção civil do BNDES, a pesquisa selecionou quatro estudos de caso de projetos desenvolvidos na América Latina e África para identificar e avaliar a real dimensão dos impactos socioambientais e violações de direitos humanos nesses territórios frente ao intenso processo de transformações ocorridas com a instalação dos empreendimentos financiados pelo Banco.

A seleção dos estudos de caso baseou-se em alguns critérios principais, tais como, o tipo de infraestrutura (setor), empresa brasileira executora da obra, região dos investimentos, valor da operação de financiamento e acesso à informação disponível. De acordo com os dados disponibilizados sobre a carteira de projetos de engenharia financiados pelo BNDES (2017), foram construídos “filtros” de pesquisa de modo que fosse possível visualizar casos emblemáticos vinculados aos critérios selecionados. A partir deste inventário geral foram selecionados projetos que implicam, notadamente, em relevantes impactos socioambientais (diretos e indiretos) e violações de direitos humanos tendo em vista a sua magnitude, como nos casos de grandes empreendimentos como as hidrelétricas e estradas.

Ao longo dos últimos anos, um seleto grupo de construtoras brasileiras tem participado dos investimentos internacionais do BNDES e a Odebrecht merece destaque por ser a empresa com o maior número de projetos de engenharia no exterior e concentrar mais de 70% do apoio concedido pelo Banco mediante a linha Exim Pós-Embarque. A “regionalização do financiamento” também é outro critério de interesse deste estudo, uma vez que a seleção de diferentes regiões que aportaram projetos do BNDES (África, América do Sul e América Central e Caribe) permite retratar a diversidade territorial, social, cultural e política dos atores e países envolvidos com os investimentos das empresas brasileiras de construção civil. No caso do acesso à informação a respeito dos projetos, os contatos com parceiros brasileiros e internacionais, assim como com outros interlocutores

com experiência sobre os temas específicos e/ou transversais da pesquisa, também foram fundamentais para a definição dos estudos de caso.

Desse modo, os projetos avaliados envolvem quatro grandes tipos de infraestrutura financiados pelo Banco em diferentes países, a saber: a Central Hidrelétrica Manduriacu (Equador), a Central Hidrelétrica Chaglla e Linha de Transmissão (Peru), o Corredor Logístico de Honduras (Honduras) e o Aeroporto Internacional de Nacala (Moçambique).

Os resultados aqui apresentados partem do levantamento de informações obtidas em estudos elaborados por organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa, instituições governamentais, publicações científicas e acadêmicas, entre outros. Além disso, os quatro casos em tela também foram analisados a partir de uma extensa documentação sobre os projetos obtida com o pedido de acesso à informação solicitado ao BNDES. O pedido da Conectas foi atendido pelo Banco após a solicitação feita com base na Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011), sendo disponibilizada uma série de relatórios internos e documentos sobre as operações dos referidos projetos selecionados, tais como os Estudos de Impacto Ambiental (EIA); Licenças e autorizações socioambientais apresentadas pelo empreendedor e/ou beneficiário do financiamento para a exportação de bens e serviços brasileiros; Pareceres jurídicos atestando a conformidade socioambiental das obras e sua aderência às leis do respectivo país importador dos serviços; Relatórios de departamentos internos do próprio BNDES que tratam da viabilidade econômico-financeira e socioambiental da obra e das medidas para a prevenção e mitigação de impactos socioambientais; e ainda as minutas das atas de reuniões da diretoria do BNDES. Dentre os documentos solicitados, o Banco não forneceu

parte dos relatórios de monitoramento socioambiental das obras em sua fase de instalação e/ou operação, os termos de referência para a contratação de prestação de serviços de consultorias e auditorias independentes (Quadro X).

Além do material levantado em fontes secundárias e documentos fornecidos sobre os projetos financiados pelo Banco, a pesquisa também contou com informações primárias obtidas nos trabalhos de campo realizados no Equador e Peru. A visita técnica realizada no Equador, entre os dias 24 e 29 de setembro de 2017, contou com apoio do CDES – Centro de Derechos Económicos y Sociales para o planejamento das entrevistas com atores-chaves e logística do trabalho de campo à área de influência da Central Hidrelétrica Manduriacu. No Peru, a pesquisa contou com a colaboração do DAR – Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, sendo as entrevistas com os atores-chaves realizadas em Lima, entre 04 e 08 de setembro de 2017.

Quadro X. Documentação dos projetos analisados nos estudos de caso Documento solicitado

DOCUMENTO SOLICITADO	PROJETO DE INFRAESTRUTURA	ATENDIDO
ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)	CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU	☑
	CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA	☑
	CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS	☑*
	AEROPORTO INTERNACIONAL DE MOÇAMBIQUE	☑*
LICENÇA SOCIOAMBIENTAL	CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU	☑
	CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA	☑
	CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS	☑
	AEROPORTO INTERNACIONAL DE MOÇAMBIQUE	☑*
PARECERES JURÍDICOS	CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU	☑
	CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA	☑
	CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS	☑
	AEROPORTO INTERNACIONAL DE MOÇAMBIQUE	☑
RELATÓRIO DE MONITORAMENTO	CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU	☑*
	CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA	☑ PARCIALMENTE
	CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS	☑ PARCIALMENTE
	AEROPORTO INTERNACIONAL DE MOÇAMBIQUE	☒
TERMO DE REFERÊNCIA PARA A CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIAS	CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU	☒
	CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA	☒
	CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS	☒
	AEROPORTO INTERNACIONAL DE MOÇAMBIQUE	☒
AUDITORIA INDEPENDENTE	CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU	☒
	CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA	☒
	CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS	☒
	AEROPORTO INTERNACIONAL DE MOÇAMBIQUE	☒
RELATÓRIO INTERNO DO BNDES SOBRE A VIABILIDADE ECONÔMICO FINANCEIRA E SOCIOAMBIENTAL	CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU	☑
	CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA	☑
	CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS	☑
	AEROPORTO INTERNACIONAL DE MOÇAMBIQUE	☑
MINUTA DAS ATAS DE REUNIÕES DA DIRETORIA DO BNDES	CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU	☑
	CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA	☑
	CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS	☑
	AEROPORTO INTERNACIONAL DE MOÇAMBIQUE	☑

\* Documentos obtidos com a solicitação de esclarecimento realizado pela Conectas ao SIC do BNDES sobre informações prestadas no âmbito do Pedido de Acesso ao BNDES (nº 99903000456201710).

## 1. CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU (EQUADOR)

### Contexto do projeto e financiamento do BNDES

A Central Hidrelétrica de Manduriacu (CHM) integra o macro projeto de expansão energética do Equador a partir da implantação de um sistema hidrelétrico integrado na bacia do rio Guayllabamba, noroeste do país. Inicialmente, o projeto envolvia a construção de onze aproveitamentos que poderiam disponibilizar em conjunto uma potência total de cerca de 2.800 MW. Dentre as centrais hidrelétricas planejadas da bacia do Guayllabamba, somente Manduriacu foi construída, sendo a empresa pública Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP), vinculada ao Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER), a instituição responsável pelo projeto (HIDROEQUINOCCIO EP, 2010; CELEC, 2015). O contexto dos investimentos nesse setor está associado à política de expansão de energia elétrica conduzida pelo Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos (MICSE) do Equador. A meta principal envolve a implantação de fontes de energia renovável em um modelo de desenvolvimento integrado, incorporando também as metas estabelecidas no Plano Nacional de "Buen Viver" (MICSE, 2012; MEER, 2017). Dessa perspectiva, para atender o crescimento da demanda, assegurar a soberania energética do país e exportar o excedente aos países vizinhos, as hidrelétricas passam a ser consideradas projetos estratégicos do governo equatoriano, sobretudo a partir dos anos 2000. Para determinar a localização de futuros empreendimentos, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable retoma os estudos de pré-factibilidade e factibilidade realizados ainda na década de 1970 pelo Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL). Dentre os inventários hidrelétricos do Sistema Integrado de Guayllabamba, a Central de Manduriacu foi escolhida como o projeto com maior viabilidade técnica e econômica, sendo os estudos de alternativas e avaliações socioambientais para a sua construção retomados pela empresa HidroEquinoccio, criada pelo Governo Provincial de Pichincha, em 2008. Durante o processo de planejamento de construção da central, o governo do Equador readequou a operação do projeto e a empresa HidroEquinoccio cedeu os direitos à CELEC EP em 2011.

No caso do estudo de impacto e o plano de manejo, os documentos foram elaborados pelo Consórcio TCA Tractebel Caminosca

Associados e apresentados em março de 2012. Conforme estabelece a Lei de Gestão Ambiental do Equador, os promotores do projeto devem realizar, como procedimento da avaliação de impacto e controle ambiental, um processo de consulta e participação cidadã com a população e autoridades da área diretamente afetada. A participação social ocorreu em uma audiência pública realizada em março de 2012, onde a população pôde ter acesso ao estudo de impacto e ao seu resumo executivo.

Em 20 de abril de 2012, o Conselho Nacional de Eletricidade (CONELEC) - autoridade ambiental responsável por avaliar e outorgar as licenças ambientais de projetos elétricos no país - aprovou o Estudo de Impacto Ambiental Definitivo (EIAD), e em 04 de maio de 2012, a licença ambiental foi emitida, viabilizando a construção da central hidrelétrica.

Paralelamente aos estudos de impacto da CHM, o Ministério de Coordenação de Setores Estratégicos do Equador inicia em agosto de 2011 as negociações para o financiamento da central hidrelétrica com o governo brasileiro. Após um mês, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil manifesta-se favorável ao apoio financeiro do projeto e o empréstimo de USD 90.226.073 concedido pelo BNDES a uma taxa de juros de 3,27%, com prazo total de 120 meses. O empréstimo do Banco brasileiro foi firmado na modalidade supplier da linha pós-embarque tendo como garantia a cobertura de 100% dos riscos políticos e extraordinários pelo Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

O contrato entre o BNDES e a CELEC EP (importador) estipulou o financiamento de até 85% das exportações brasileiras de bens e serviços para o projeto da Central Hidrelétrica Manduriacu, o restante deveria ser exportado pela empresa brasileira ganhadora da licitação da obra, a Norberto Odebrecht. Desse modo, o orçamento total estimado para a exportação de bens e serviços foi de USD 106.149.062 e a Odebrecht participaria com a exportação de pelo menos USD 15.992.359. Embora as negociações do financiamento do projeto tenham sido iniciadas em 2011, o contrato de apoio financeiro entre o BNDES e o Equador (CELEC EP), com interveniência da Odebrecht foi apenas oficializado em 14 de novembro de 2012.

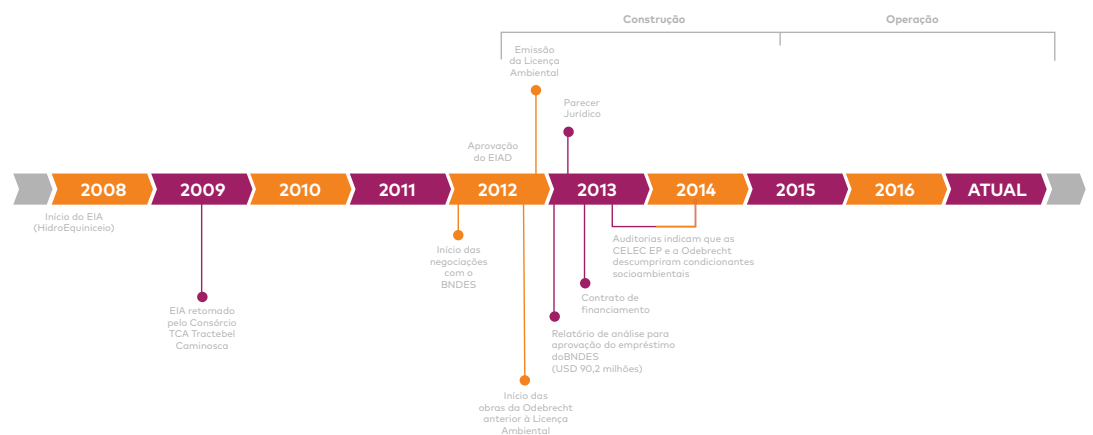
De acordo com a CELEC EP (2015), o custo total da fase construtiva da Central Hidrelétrica Manduriacu é estimado em USD 227.339.966, incluindo os bens e serviços da Odebrecht,

gastos administrativos, fiscalização, aquisição de terras, plano de manejo e impostos. A esse respeito cabe mencionar o processo de investigação sobre os custos do projeto, conduzido por uma comissão formada por organizações sindicais e representantes da sociedade civil, instaurada em 2012. Entre as denúncias principais da Comissão Nacional Anticorrupção (Cenea), destacam-se o superfaturamento dos gastos na fase construtiva de Manduriacu e o início das obras sem a emissão da licença ambiental (HIDALGO, S. J., 2017).

Apesar da legislação do Equador estabelecer que as obras só pudessem ter início após a aprovação do EIAD e da respectiva licença ambiental, a Odebrecht teve acesso ao local de construção da hidrelétrica antes que tais documentos e autorizações fossem outorgados pelo CONELEC. O Relatório do BNDES sobre o acordo de financiamento estabelece que a partir da assinatura do documento identificado como "Acta de Inicio del Contrato", as obras poderiam ser iniciadas pela Odebrecht. No entanto o documento que determina o início das obras data de 15/02/2012, anterior à emissão da licença ambiental de 04/05/2012.

Do ponto de vista socioambiental, o contrato de financiamento do BNDES estabelece que ao longo de todo o prazo do apoio financeiro da instituição deve ser comprovada a regularidade socioambiental a partir das condicionantes e obrigações previstas na Licença Ambiental nº012/12, bem como, com a apresentação de relatórios de auditorias ambientais anuais, na garantia de que o promotor do projeto cumpra rigorosamente com o Plano de Manejo Ambiental e que o projeto esteja em situação regular junto aos órgãos competentes do país. De acordo com o contrato, essas obrigações devem ser garantidas pelo Governo do Equador em nome da CELEC EP. Além disso, define que a Odebrecht cumpra com as obrigações de gestão socioambiental e responsabilidades decorrentes das atividades de construção da hidrelétrica de Manduriacu, conforme estipuladas nas especificações ambientais do Estudo de Impacto Ambiental Definitivo e no contrato de licitação do projeto e seu anexo ambiental.

### CENTRAL HIDRELÉTRICA MANDURIACU

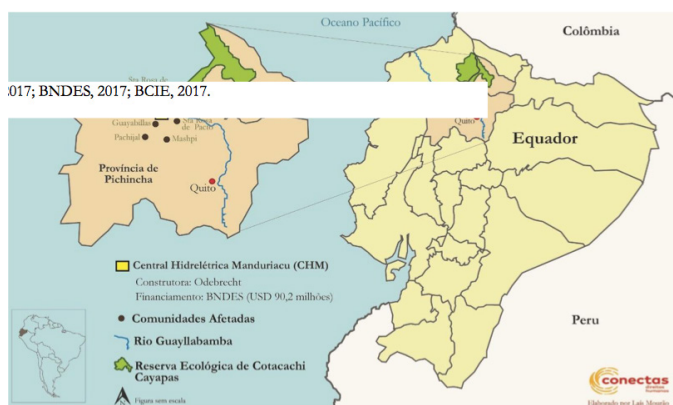




## Caracterização do Projeto e Área de Influência

A Central Hidroelétrica de Manduriacu (CHM) está localizada na parte baixa da bacia hidrográfica do rio Guayllabamba, região noroeste do Equador, a uma distância de aproximadamente 60 km de Quito, capital do país. A usina situa-se nos limites das províncias de Pichincha (cantão de Quito) e Imbabura (cantão de Cotacachi), nas paróquias de Pacto e García Moreno (CELEC EP, 2017). A área em que Manduriacu foi construída corresponde a zona de amortecimento da Reserva Ecológica de Cotacachi Cayapas, que funciona como uma "zona tampão" da área de proteção ambiental ao restringir e minimizar o avanço de diversos tipos de atividades e impactos, como aumento da poluição do ar, ruídos, ocupação humana, entre outros (GUERRÓN, E., 2014).

Figura X. Localização do Projeto da Central Hidrelétrica Manduriacu



A região em que foi construída a hidrelétrica é conhecida como o "vale dos manduriacos", uma área com predominância de bosques naturais, entremeada por cultivos florestais, produtivos e áreas de pastagem. O estudo de impacto avalia a região como uma área de mediana diversidade faunística e botânica, mas com grande potencial turístico e ecológico, sobretudo pela variedade de aves. Mais de uma dezena de comunidades rurais foi identificada na área de influência indireta do empreendimento, entre elas, Cielo Verde,

Guayabillas, Santa Rosa de Pacto, Pachijal, Mashpi, Santa Rosa de Manduriacu, Rio Verde, El Corazon, El Paraiso, San Jose de Magdalena, Sahuangal, El Chontal e San Roque. Já a área de influência direta do projeto é formada por oito comunidades com contingente populacional estimado em 2.500 pessoas.

A Central Hidroelétrica Manduriacu levou cerca de três anos para ser construída pela Odebrecht e entrou em funcionamento no primeiro semestre de 2015 com capacidade de gerar até 65 MW. 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 (por hora é previsto o atendimento a 13 mil famílias). O tempo de operação da central é estimado em um período de 50 anos de funcionamento.

O Estudo de Impacto Ambiental Definitivo (EIAD) apresentou quatro alternativas de construção segundo a altura da barragem (40, 50, 60 ou 70 metros). A fim de reduzir os impactos socioambientais, a barragem foi construída com uma altura de 40 metros. Já a superfície de inundação formada com a construção da barragem das águas do rio Guayllabamba represou uma área de 50 hectares. O reservatório em conjunto com as estruturas de apoio e obras definitivas para funcionamento da central afetaram diretamente 22 propriedades localizadas em três comunidades da região.

### Box 1. Dados Gerais da Central Hidrelétrica Manduriacu

**Empresa construtora (exportador):** Norberto Odebrecht  
**Importador/Executor:** Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP)  
**Financiado:** República do Equador  
**Financiamento:** BNDES (USD 90.226.073)  
**Localização:** rio Guayllabamba, entre as províncias de Pichincha e Imbabura, distritos de Quito e Cotacachi, respectivamente  
**Potência:** até 65 MW  
**Período de construção:** 2012 a 2015  
**Início da operação:** inaugurada em 19 de março de 2015  
**Queda bruta:** 40 metros  
**Barragem principal:** concreto compactado a rolo  
**Altura máxima da barragem:** 61,4 metros  
**Casa de força:** abrigada  
**Turbinas:** Kaplan (dois grupos de turbina de 33 MW cada)  
**Tipo de vertedouro:** controlado

Dentre as comunidades mais afetadas pelo projeto, destacam-se Cielo Verde (margem direita), Guayabillas (margem esquerda), Santa Rosa de Pacto (margem esquerda) e, ainda, Río Verde (margem direita). A comunidade de Cielo Verde, distante apenas a 1,5 km da central hidrelétrica, serviu de base para os alojamentos de trabalhadores da Odebrecht e recebeu no período de pico das obras de construção mais de 2.500 pessoas, ou seja, quase quatro vezes mais do que seu contingente populacional.

### **Comunidades afetadas com a Central Hidrelétrica Manduriacu (Cielo Verde e Santa Rosa de Pacto)**



### **Impactos socioambientais e violações de direitos humanos**

A fase de construção da hidrelétrica de Manduriacu produziu grande impacto nas comunidades locais, especialmente ao gerar diversas expectativas sobre uma possível dinamização da economia, interferindo diretamente no modo de vida da população. Diversos estabelecimentos comerciais, tais como acomodações, bares, mercados, entre outros, foram abertos nas comunidades para atender a demanda crescente de trabalhadores da Odebrecht, bem como de técnicos e profissionais responsáveis pela etapa de planejamento. A nova dinâmica local estabelecida com o projeto promoveu de alguma forma 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, e com o término das obras, as comunidades encontram-se frustradas com os investimentos realizados em decorrência da grande expectativa promovida com a implantação da central hidrelétrica na região.

Dentre outros impactos, destaca-se que na formação do reservatório da CHM, grande quantidade de árvores não foi retirada da área, indicando que a supressão vegetal foi feita apenas parcialmente. As árvores e plantas pré-existentes e submersas têm causado uma série de impactos negativos na região já que a vegetação inundada se decompõe e gera sedimentos em excesso, interferindo na qualidade físico-química da água e, conseqüentemente, na vida aquática do rio Guayllabamba. Ademais, 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 o aquecimento global.

### Acomodações construídas na comunidade rural de Cielo Verde durante a fase de construção da Central Hidrelétrica Manduriacu



A deterioração da qualidade da água não é um problema causado somente pelo apodrecimento da madeira e decomposição da vegetação, mas, sobretudo, pelo acúmulo de sedimentos trazidos da bacia do rio Guayllabamba, e posteriormente represados na CHM. 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 haja vista a precariedade do sistema de coleta de esgoto do país. 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.

A concentração de sedimentos tem sido um dos problemas enfrentados na fase operativa da central tendo em vista que os defletores de sedimentos não estão funcionando adequadamente, segundo o engenheiro responsável pela operação. A equipe da CELEC EP investiga com obras de descarga e do limpador de sedimentos se o desempenho dos refletores está relacionado a uma falha de desenho do projeto ou se o defeito foi causado na construção da CHM sob responsabilidade da Odebrecht, ou somente durante a fase de operação. Enquanto isso grande quantidade de dejetos se acumulam às margens do reservatório, provocando uma série de impactos ambientais e sociais na região e, por conseguinte, violando direitos da população local, como o acesso seguro à água.

### Central Hidroelétrica Manduriacu



A poluição das águas de Guayllabamba já caracterizava um problema evidente e reconhecido pelas autoridades do Equador, que o classificava como um dos rios mais contaminados do país. O projeto da CHM previa que a barragem represaria grande quantidade de sujeira e sedimentos despejados rio a montante, contudo nenhum plano operativo de saneamento e tratamento para a sua descontaminação foi realizado 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, refletindo diretamente na qualidade de vida da população. A CELEC EP reconhece que a poluição do Guayllabamba é um problema grave, no entanto, declara ser "vítima" dos efeitos gerados com o lixo e sedimentos produzidos em outras localidades. No caso da qualidade da água, as comunidades de Cielo Verde, Santa Rosa de Pacto e Guayabillas apontam alguns impactos críticos, entre eles, a proliferação de insetos e o crescimento de enfermidades que afetam a saúde da população; o forte odor constante do rio, sobretudo no período de lavagem do reservatório; acúmulo de sujeira nos cursos d'água (não apenas no rio Guayllabamba, como nos seus afluentes, especialmente no rio Huaycuyacu), o que tem impedido as atividades recreativas das famílias que antes eram acostumadas a usar os rios como espaços de lazer e encontro comunitário; a pesca artesanal voltada à subsistência também tem sido

prejudicada com a concentração de dejetos, e além do mais, o processo de limpeza do reservatório, especialmente com as lavagens realizadas durante os dois primeiros anos de operação da usina, tem provocado uma série de impactos e aumento na mortalidade de peixes.

### Acúmulo de sedimentos no rio Huaycuyacu



Muitos desses impactos foram previstos no EIAD de Manduriacu, bem como medidas de mitigação e compensação, porém muitas das ações projetadas no Plano de Manejo (2012) ainda não foram cumpridas. A gerência ambiental da CHM afirma realizar o monitoramento constante de diversos indicadores, e parte dos parâmetros foram avaliados, conforme revelam os relatórios de auditorias internas e o ministério de meio ambiente do Equador. A propósito, o Ministerio del Ambiente del Ecuador é a entidade governamental responsável por fiscalizar as atividades da Central Hidrelétrica Manduriacu desde junho de 2015 (anteriormente, os controles eram realizados pelo CONELEC). A fiscalização do Ministerio del Ambiente ocorre regularmente, por meio da análise de um conjunto restrito de indicadores ambientais, enquanto que as auditorias na fase operativa da hidrelétrica são realizadas apenas a cada dois anos. Até o momento o Ministerio del Ambiente del Ecuador aprovou os Termos de Referência para a auditoria referente ao período de 2014 a 2016 e que deverá ser entregue para sua avaliação somente em 2018. Desse modo, o último monitoramento realizado por auditoria interna data de 2014.

No caso do acompanhamento socioambiental do projeto, os relatórios internos elaborados para verificar as conformidades durante a fase de construção indicam que a maior parte das condicionantes foi cumprida. Por outro lado, os mesmos relatórios (2013 e 2014) assinalam também descumprimentos de parâmetros socioambientais durante a fase de instalação, tanto da CELEC como do contratista da obra, a Odebrecht. No geral, as inconformidades com maior incidência envolvem o Plano de Manejo Ambiental (PMA), em especial os indicadores de monitoramento da água, fauna e flora; a qualidade da água fora dos limites permitidos (cloro, sólidos em suspensão, coliformes fecais, entre outros); a falta de estudos para o controle epidemiológico nas comunidades da AID. Além disso, a

auditoria registrou que a gestão compartilhada para melhorar as condições de qualidade da água entre a CELEC EP e demais instituições não estava sendo realizada, embora estivesse prevista no estudo de impacto.

No caso das inconformidades vinculadas diretamente às atividades da Odebrecht, o relatório de auditoria indicou falhas de ações em cinco programas específicos do Plano de Manejo. Dentre as falhas principais, destacam-se (i) falta de dispositivos para a redução de ruídos dos maquinários (trituradora); (ii) identificação inadequada e manejo ineficaz de exemplares da vegetação; (iii) demarcação irregular dos sítios com habitats naturais e corredores biológicos; (iv) ausência de especialista para o monitoramento da flora, produtos florestais e recuperações de bosques; (v) falta de um comitê de crises para gerenciar o plano de contingências; (vi) falta de treinamentos de emergência contra inundações, deslizamentos, ataques de animais silvestres, entre outros.

Dentre outros aspectos, a auditoria ambiental interna apontou que o monitoramento social não estava sendo cumprido conforme determina o PMA. As reuniões com as comunidades da área de influência não foram realizadas mensalmente, impossibilitando a população local de conhecer e avaliar os avanços do projeto, bem como o cumprimento de obrigações e compromissos estabelecidos no plano da central tanto pelo promotor do projeto como pela Odebrecht, conforme determina o EIAD. Além disso, segundo depoimentos das comunidades afetadas, algumas questões sobre os impactos da CHM não foram tratadas abertamente nas reuniões de socialização ainda na fase de consulta (durante a pré-construção), bem como nas fases seguintes e na audiência pública realizada como parte da avaliação ambiental. Nesse caso, a audiência de esclarecimento do projeto reuniu diversas observações, críticas, sugestões e questionamentos da população e os resultados do processo de participação social foram apresentados em um documento adjunto ao estudo definitivo. No entanto, a população considerou que o processo social foi apenas para a formalização e cumprimento das etapas previstas na legislação equatoriana.

De acordo com a população de Cielo Verde, Santa Rosa de Pacto e Guayabillas, as comunidades não tiveram conhecimento da dimensão e magnitude dos impactos e mudanças que iriam ocorrer com a instalação da CHM.

Ademais, os mecanismos de comunicação e reclamação não foram estabelecidos de forma apropriada, as reuniões para discussão do projeto eram convocadas com poucos dias de antecedência e a população não tinha conhecimento dos meios necessários para contactar a CELEC EP e Odebrecht nos casos de reclamação. Além disso, as famílias precisavam ir até os escritórios em Quito para acessarem informações sobre o projeto.

A população afetada criticou também o longo período de negociações para o recebimento das indenizações, acertadas somente entre 2015 e 2016. A avaliação patrimonial das propriedades foi estipulada pelo governo local e todos os entrevistados alegaram que os valores recebidos pela corporação foram subestimados.

Um aspecto relevante envolvendo a indenização diz respeito ao cadastramento realizado com a população afetada pelo empreendimento. No EIAD consta o levantamento cadastral das áreas afetadas pelo empreendimento, com informações sobre os terrenos e as construções afetadas pelo projeto, identificação do proprietário, uso do solo, além de dados técnicos topográficos e georeferenciados. Ao analisar a metodologia e o instrumental utilizados como referência para a indenização dos afetados identifica-se simplificação do levantamento realizado devido à falta de pesquisas qualitativas e instrumentos que precisem as condições de vida da população e suas atividades produtivas. O cadastramento não contemplou pesquisa censitária com dados relevantes sobre o perfil geral e individual das famílias que detalhasse as demandas e expectativas dessa população. Ademais, o levantamento sobre os aspectos produtivos é genérico e não faz uma correlação com o perfil socioeconômico da família, sobretudo nos casos em que a renda familiar estava vinculada às atividades produtivas.

As informações levantadas em um cadastramento devem ser importante subsídio

para os programas de mitigação e compensação a fim de reduzir os impactos promovidos pelo empreendimento. Independente do projeto da CHM não ter previsto, e não ter realizado deslocamento físico da população local, o levantamento deveria caracterizar de forma mais adequada tanto as propriedades rurais como as condições das famílias afetadas para conduzir um processo de indenização compatível com parâmetros internacionais, tais como praticados nas políticas de salvaguardas da Corporação Financeira Internacional, por exemplo. A avaliação meramente comercial dos bens materiais atingidos pelo projeto excluiu direitos da população e de uma devida compensação social por outros impactos causados pelo projeto, como o vínculo com o território, relações de vizinhança, mudanças nos padrões de vida, além dos impactos aos meios de subsistência (IFC, 2012).

Outra exigência relevante que também não foi devidamente cumprida durante a construção da CHM envolve os achados arqueológicos na área diretamente afetada. Segundo o diagnóstico do EIAD, a pesquisa sobre o componente arqueológico indicou evidências da cultura Yumbo. Além dos sítios encontrados na fase de prospecção, também foram recuperados 660 achados culturais, em sua maioria fragmentos cerâmicos. No entanto, o Plano de Manejo Ambiental não apresenta nenhuma medida de mitigação e monitoramento do patrimônio arqueológico, descumprindo a Lei de Patrimônio Cultural e normas estabelecidas pelo Instituto Nacional de Patrimônio Arqueológico (INPC) do Equador, que solicitou o monitoramento permanente dos sítios encontrados. Além disso, todos os artefatos arqueológicos recolhidos na região da hidrelétrica permanecem estocados desde 2016 em containers sem a devida refrigeração e cuidados que preservem as suas condições.

No que diz respeito às medidas de mitigação e compensação do projeto, a Corporación Eléctrica del Ecuador implementou ações de compensação direcionadas à infraestrutura local, tais como, a melhoria do sistema viário com a construção de novos acessos e pontes, sistemas de segurança, construção de salas de aula nas comunidades de Cielo Verde e Santa Rosa de Pacto, quadras esportivas, postos de saúde em Cielo Verde e Guayabillas. Segundo a corporação elétrica e sua unidade de negócios, os investimentos dos planos de compensação socioambiental somam mais de USD 25 milhões desde a construção da central até o período atual de operação. Um relatório sobre o projeto, disponibilizado pela CELEC EP, apresenta um cronograma detalhado dos desembolsos anuais durante o período de construção (entre 2012 e 2015), indicando investimentos de USD 14.383.625 em compensações ambientais e sociais, sendo 90% desse valor atribuído somente ao Plano de Manejo Social.

### Posto de saúde construído na comunidade de Guayabillas



Por outro lado, o cumprimento das condicionantes socioambientais que a CELEC EP afirma executar ou já ter executado é em parte contestado pelas comunidades diretamente afetadas. As obras de saneamento de esgoto, sistema de água potável e rede de drenagem, por exemplo, foram concluídas apenas na comunidade de Cielo Verde. Ainda assim, o sistema não funciona adequadamente, tanto o esgoto doméstico que é apenas coletado e ainda não recebe tratamento, como o fornecimento de água potável que é bastante deficitário. As melhorias nos sistemas de saneamento básico são algumas das medidas de compensação do PMA que até o momento não têm sido cumpridas já que o plano também previa a construção dessas infraestruturas nas demais comunidades afetadas (Guayabillas, Santa Rosa de Pacto, Santa Rosa de Manduriacu, Río Verde, Masphi, Pachijal e El Corazón). Outra questão crucial envolve o fornecimento de energia elétrica à região da usina, uma vez também que a prestação do serviço é intermitente e não há infraestrutura suficiente para atender as necessidades de consumo. 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 tendo em vista que a energia gerada pela hidrelétrica não é fornecida aos moradores das áreas afetadas. A implantação de serviços básicos é uma das

melhorias mais esperadas pelas comunidades, mas as obras de infraestrutura são adiadas frequentemente pela CELEC EP, que alega falta de recursos suficientes para investir em tais melhorias. Remediar e compensar os impactos são obrigações e deveres a serem cumpridos para minimizar as perdas e transformações sociais, ambientais e territoriais vividas pelas comunidades do "vale dos manduriacos".

## 2. CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA E LINHA DE TRANSMISSÃO (PERU)

Contexto do projeto e financiamento do BNDES

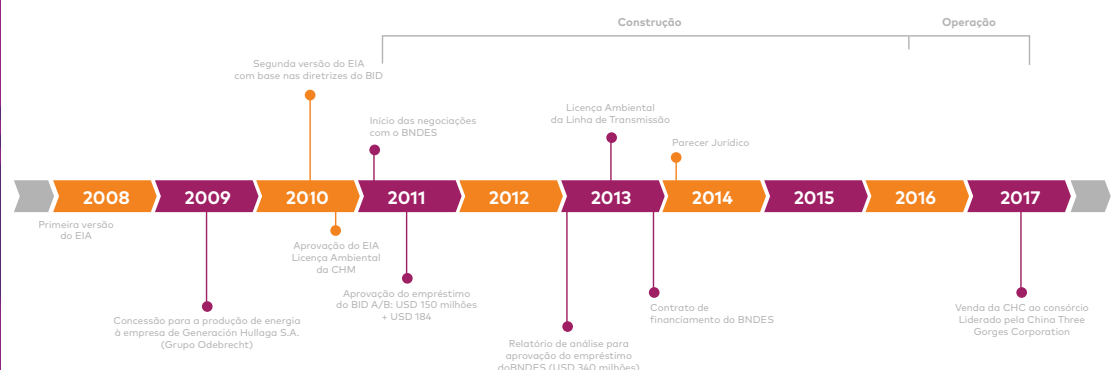
A Central Hidrelétrica Chaglla (CHC) foi inicialmente projetada pela Agência de Cooperação Técnica Alemã e o governo da Alemanha ainda na década de 1970. O estudo de avaliação do potencial hidrelétrico nacional apontou a necessidade da expansão da produção energética no Peru, propondo a construção e operação de grandes aproveitamentos hidrelétricos nas bacias hidrográficas dos rios Huallaga, Alto Ucayali e Marañon. Dentre os projetos planejados pelo governo, o rio Huallaga foi selecionado para a implantação de uma usina hidrelétrica de 406 megawatts e infraestrutura associada, sendo estimado o fornecimento de 2.545 gigawatts hora anuais e o atendimento de até 15% da demanda em energia elétrica do país (BID, 2011).

Em 2009, o contrato de concessão da Central Hidrelétrica Chaglla foi assinado entre o Ministerio de Energía y Minas del Peru e a Empresa de Generación Huallaga S.A (EGH), filial do Grupo Odebrecht. Além da concessão definitiva para a produção de eletricidade, o contrato previa também os estudos de viabilidade, a construção e operação da central, sob responsabilidade do consórcio construtor formado pelas empresas Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción e a Construtora Norberto Odebrecht, sucursal Perú (BNDES, 2013).

O custo total do projeto é estimado em aproximadamente USD 1,3 bilhão para a construção da infraestrutura principal,

instalações secundárias, linha de transmissão integrada ao Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN), obras de acesso viário, aquisição de terras e áreas de servidão. Os investimentos para a construção de Chaglla envolveram empréstimos concedidos pelo BNDES e BID, mas também de consórcios formados por outras instituições financeiras, além dos investimentos da Odebrecht, estimados em USD 520 milhões. Para a construção e operação de Chaglla, o BNDES financiou USD 340 milhões e as negociações entre o Banco e a EGH tiveram início em outubro de 2010, sendo o contrato oficializado apenas em julho de 2013. O empréstimo, firmado na modalidade Buyer Credit, envolveu até 100% das exportações brasileiras de bens e serviços da Odebrecht, com prazo de financiamento 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. No caso do BID, um empréstimo do tipo A foi acertado em 2011, envolvendo USD 150 milhões, sem garantia soberana, complementado com outro financiamento do tipo B de USD 184 milhões com bancos privados, mediante um consórcio formado com o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Société Générale, DNB Bank, Sumitomo Mitsui Banking Corporation e Crédit Agricole. Além do BNDES e BID, o projeto contou com o financiamento de USD 100 milhões do Corporación Financiera de Desarrollo del Peru (COFIDE) através do Deutsche Bank (BID, 2011; BNDES, 2013). O financiamento do BID levou à adoção de melhores parâmetros de gestão socioambiental e respeito aos direitos humanos, incluindo a introdução de diversos requisitos e padrões internacionais de desempenho aplicados também pelas principais referências mundiais. Além dos compromissos adotados em sua política, o BID é signatário dos Princípios do Equador, diferentemente do BNDES que não adota esse conjunto de critérios.

### CENTRAL HIDRELÉTRICA CHAGLLA (CHC) E LINHA DE TRANSMISSÃO





Considerado como um projeto modelo no setor de geração de energia, a Odebrecht Latinvest, subsidiária do Grupo Odebrecht responsável pelos projetos de investimentos em infraestrutura na América Latina, em busca de reduzir o alto endividamento da companhia após as denúncias de corrupção investigadas na Operação Lava Jato, colocou à venda a Central Hidrelétrica de Chaglla em agosto de 2017. O consórcio liderado pela China Three Gorges Corporation (CTG), uma das maiores empresas de geração de energia do mundo, efetivou a compra de Chaglla em USD 1,4 bilhão, sendo mais de 86% destinados a quitação das dívidas com os bancos financiadores e o restante depositado em um fundo para o pagamento de danos e multas, caso a Odebrecht seja declarada culpada pelas investigações no Peru (MANTOAN, V., 2017).

Como desdobramento da série de denúncias da Operação Lava Jato, envolvendo, principalmente, indícios de contratos irregulares de projetos de infraestrutura, subornos para a concessão de obras públicas da Odebrecht e doações ilícitas da construtora brasileira a diversos grupos políticos e empresas daquele país, o Peru vivencia nos últimos anos episódios de grande repercussão política e econômica, especialmente com a acusação dos ex-presidentes Alejandro Toledo (2001-2006) e Alan García (1985-1990 e 2006-2011), a prisão do ex-presidente Ollanta Humala (2011-2016) e a recente renúncia de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) (VASSALLO, L.; SIMAS, F., 2018; CARMO, M, 2018)

### Caracterização do Projeto e Área de Influência

A Central Hidrelétrica Chaglla (CHC) foi construída no rio Huallaga para gerar uma potência de até 456 megawatts (MW), incluindo o fornecimento da pequena central hidrelétrica instalada no sopé da barragem (com 6 MW). Trata-se atualmente da segunda maior hidrelétrica do Peru e sua vida útil é estimada em 30 anos. Todas as infraestruturas principais e associadas foram construídas pela Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción, sob a concessão da Empresa de Generación Huallaga, subsidiária peruana do Grupo Odebrecht. A

construção de Chaglla implicou em importante obra de engenharia devido à construção de um túnel com 14,3 km de extensão, em terreno com alta declividade, para desviar o rio Huallaga até a casa de máquina principal. O reservatório da hidrelétrica abrange uma área de 466 hectares com capacidade para armazenar até 328 metros cúbicos e a sua barragem possui 199 metros e um caudal de 132,79 metros cúbicos. As obras de construção de Chaglla foram iniciadas em 2011 e a central inaugurada em 2016.

Já a linha de transmissão, projetada para fornecer energia elétrica gerada pela CHC ao Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN), faz a conexão entre a subestação de Chaglla e a subestação de Paragsha II (província de Pasco, na região central do país), e encontra-se em funcionamento desde fevereiro de 2016. A linha de transmissão de 220kV possui extensão total de 127,5 quilômetros e 308 estruturas (OSINERGMIN, 2017).

### Box 2. Dados Gerais do Projeto Central Hidrelétrica Chaglla e Linha de Transmissão

**Empresa construtora (exportador):** Norberto Odebrecht

**Importador/Executor:** consórcio construtor Chaglla: Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción e Norberto Odebrecht, sucursal Perú.

**Financiado:** Empresa de Generación Huallaga S.A (EGH), subsidiária da Odebrecht Energia S.A.

**Financiamento:** BNDES (USD 340.421.833); BID (A/B: USD 150 milhões + USD 184 milhões); Corporación Financiera de Desarrollo del Peru (USD 100 milhões).

**Hidrelétrica**

**Localização:** rio Huallaga, distritos de Chaglla e Chinchao, províncias de Pachitea e Huánuco, departamento de Huánuco.

**Potência:** até 456 MW

**Período de construção:** maio de 2011 a 2016

**Início da operação:** inaugurada em 2016

**Queda bruta:** 368, 36 metros

**Barragem principal:** enrocamento com face concreto

**Altura máxima da barragem:** 199 metros

**Casa de força:** a céu aberto

**Turbinas:** Francis

**Tipo de vertedouro:** controlado

**Área do reservatório:** 466 hectares

**Linha de Transmissão**

**Localização:** departamentos de Huánuco e Pasco

**Extensão:** 127,5 quilômetros

**Tensão:** 220 kV

**Capacidade:** 460 MW

**Estrutura:** 308

**Período de construção:** agosto de 2013 a 2016

**Início da operação:** inaugurada em 2016

O projeto da hidrelétrica está localizado na cordilheira oriental dos Andes, região centro

oeste do Peru, mais precisamente nos distritos de Chaglla (província de Pachitea) e Chinchao (província de Huánuco), departamento de Huánuco, distante a 540 km de Lima. A central foi construída na margem esquerda do rio Huallaga, no território pertencente à comunidade rural de Pillao, distrito de Chinchao. Desse modo, as áreas de influência do projeto são ocupadas basicamente por comunidades rurais, a maioria formada por população migrante de outras regiões do Peru.



Figura X. Localização do projeto da Central Hidrelétrica Chaglla

O estudo de impacto estimou uma população de 2.273 habitantes na área de influência indireta da CHC, distribuída em dez povoados, sendo 88% residente no distrito de Chinchao. Já na área de influência direta foram identificados somente três agrupamentos populacionais da comunidade de Pillao, compreendendo um total de 235 habitantes e aproximadamente 60 famílias. Destaque-se que não foi registrada presença de comunidades indígenas nas áreas de influência da hidrelétrica de Chaglla.

### Impactos Socioambientais e Violações de Direitos Humanos

O estudo de impacto ambiental (EIA) da hidrelétrica de Chaglla, realizado em 2008, e submetido à aprovação do Ministerio de Energía y Minas del Perú (MINEN), em 2009, precisou ser atualizado em razão da alteração locacional do projeto. A nova versão, complementada com trabalhos de campo, relatórios e oficinas de consulta com a população, como também das contribuições técnicas da Autoridade Nacional de Águas, foi concluída em dezembro de 2010, e aprovada no ano seguinte pelo MINEN. No caso da linha de transmissão, o EIA foi aprovado e sua licença ambiental definitiva outorgada em 2013.

Registre-se, a propósito, que a aprovação do projeto pelo BID esteve diretamente vinculada ao atendimento dos parâmetros e salvaguardas utilizados pelo Banco, influenciando, dessa forma, na atualização do estudo de impacto ambiental. Tendo em vista que a

Central de Chaglla é enquadrada como uma operação de grande potencial de impacto e riscos ambientais (Categoria A), o BID realizou paralelamente ao EIA uma avaliação técnica do projeto com base nas informações levantadas no primeiro estudo de impacto, indicando a inclusão de diversas diretrizes conforme a sua Política de Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (OP-730), tais como a diretriz B.5 (Requisitos de Avaliação Ambiental), B.6 (Consultas), B.9 (Habitats Naturais e Sítios Culturais), B.10 (Materiais Perigosos) e B.11 (Prevenção e Redução da Contaminação). Além disso, o BID também ressaltou a inclusão dos compromissos em torno da aquisição de terras a partir da sua Política de Reassentamento Involuntário (OP-710) e dos riscos de desastres como forma de prevenção a um possível rompimento da barragem do reservatório de água devido a sua localização em uma zona com grande instabilidade sísmica (Placa de Nazca), determinando a inclusão da sua Política de Gestão de Risco de Desastres (OP-704).

### Central Hidrelétrica Chaglla



Conforme estabelece a legislação peruana e os requisitos do BID, o executor do empreendimento tem a obrigação de fazer o engajamento da população na gestão ambiental do projeto desde a fase de consulta e durante a operação do empreendimento. Para a aprovação do projeto de Chaglla, o processo de licenciamento ambiental contou com a participação da população em consultas públicas e oficinas realizadas entre outubro e dezembro de 2010. Nessas ocasiões, a população da área de influência teve acesso ao estudo de impacto ambiental e as recomendações e preocupações levantadas estavam voltadas basicamente às

expectativas acerca das transformações que o projeto poderia promover na região, com destaque para a melhoria dos serviços em geral e infraestruturas, sobretudo de transportes, geração de emprego e da compensação justa aos proprietários com terrenos afetados com a construção da hidrelétrica. Além disso, conforme estabelecido nas políticas do BID, também foram estabelecidos canais de comunicação e reclamação com as comunidades e demais partes interessadas.

No que diz respeito à avaliação socioambiental, o estudo de impacto da Central Hidrelétrica de Chaglla avaliou as diversas interferências nos meios físico, biótico e social, bem como, as medidas mitigadoras, compensatórias ou potencializadoras com uma série de programas a serem implementados nos planos de manejo ambiental social durante as fases de construção, operação e desativação da hidrelétrica. Além disso, o estudo foi complementado por novas pesquisas de factibilidade que avaliaram mais outras dez alternativas de localização e desenho das principais estruturas do projeto. Tais proposições foram apresentadas em um memorial descritivo adjunto com as atualizações das informações hidrológicas, substanciadas também por trabalhos de campo. Dentre as alternativas do projeto, selecionou-se aquela com maior viabilidade técnico-econômica e ambientalmente mais adequada para a geração de energia, incluindo um maior controle de riscos geológicos, menor magnitude de impactos a montante e a jusante da represa, redução da área de influência direta dos impactos bióticos e sociais, redução em onze quilômetros da área de captação e descarga, entre outros (EGH, 2011). Cabe registrar que toda a documentação relacionada ao estudo de impacto e avaliação socioambiental de Chaglla encontra-se divulgada e disponível no sítio eletrônico do BID, conforme estabelecido em sua Política de Acesso à Informação.

A análise do EIA elaborado para a viabilização do projeto de Chaglla revela que os diversos aspectos e conteúdos apresentados e analisados ao longo do estudo foram tratados com embasamento técnico e investigação de dados para a avaliação dos impactos nas fases de planejamento, construção, operação e desativação do empreendimento. As informações apresentadas na linha de base do EIA indicam um bom diagnóstico das áreas de influência indireta e direta, assim como dos aspectos ambientais, sociais e culturais que foram levantados em fontes secundárias, primárias e, quando necessário,

ainda complementados com mapeamentos, registros fotográficos, sondagens e ensaios laboratoriais. Embora a estrutura geral e os critérios utilizados no EIA tenham sido atributos positivos e reveladores da qualidade do trabalho, por outro lado, deve ser mencionado que as linhas bases dos aspectos físicos e biológicos não foram retratadas segundo as áreas de influência do projeto, diferentemente dos aspectos socioeconômicos em que o estudo privilegiou as áreas sociais de influência direta e indireta. No Brasil, por exemplo, a delimitação da área de influência indireta dos impactos nos meios físico e biótico de um empreendimento hidrelétrico é notadamente definida pelo recorte territorial da bacia hidrográfica. Essa definição é baseada por instrumentos legais de âmbito federal (Resolução CONAMA nº 001/1986) e estaduais, sendo muitas vezes preciso ampliar a área de influência devido ao extravasamento dos impactos indiretos e processos da área circunscrita à bacia hidrográfica.

Dentre os vários aspectos do diagnóstico, o estudo evidenciou que a região do projeto possui baixa densidade populacional (20,7 habitantes/km na região de Huánuco) e que não existem unidades ambientais legalmente protegidas nas áreas de influência do projeto. O Parque Nacional de Tingo María, localizado no Departamento de Huánuco, é a reserva mais próxima do local de instalação da hidrelétrica, distando a cerca de 30 quilômetros. No caso de pontos críticos do diagnóstico, pode ser destacada a pesquisa sobre as espécies da flora e fauna tendo em vista que o estudo em fontes secundárias não foi suficiente para caracterizar a composição da biodiversidade local, sendo exigido pelo BID o aprofundamento das pesquisas para identificar possíveis espécies endêmicas. Outro aspecto em particular que foi alvo de intervenção do Banco diz respeito à determinação do caudal ecológico devido aos riscos hidrobiológicos com a mudança do fluxo natural da água após a instalação da hidrelétrica. O regime de caudal mínimo devia assegurar uma vazão suficiente para preservar a vida biológica do rio Huallaga, sendo necessária a aplicação de diversos modelamentos, reconstruções, modelos do reservatório para antever também os impactos nos afluentes e ecossistemas aquáticos. O caudal ecológico constituiu um aspecto crítico do projeto tendo em vista a dificuldade em definir as variações do regime hídrico devido a falta de informações sobre comportamento e manejo dos recursos hídricos, bem como de inventários abrangentes sobre os peixes e demais espécies aquáticas existentes no Peru.

No que diz respeito aos impactos nas fases construtiva e operativa do projeto, o estudo apontou diversas interferências e uma metodologia dos potenciais impactos enquanto a sua espacialidade, intensidade, duração e prazo de manifestação, reversibilidade, grau de resolução e, ainda, os impactos sinérgicos e cumulativos. Conforme demanda um EIA, os impactos foram avaliados em uma matriz de importância (ou interação), reunindo as ações identificadas em cada meio e atributos analisados no estudo. Dentre os impactos negativos avaliados na fase de planejamento e construção, destacam-se como os mais significativos os 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, risco de divergências com proprietários afetados pelo empreendimento, pressão nos serviços e infraestruturas locais com o adensamento populacional de trabalhadores e imigrantes, e ainda risco de insegurança devido a um possível aumento de conflitos, entre outros. Já na fase operativa, os impactos negativos com maior relevância

envolveram a modificação do microclima local, mudança no uso do solo, controle da erosão dos solos em áreas de várzea, mudança do regime caudal, estabilidade hídrica, perda de cobertura vegetal, alteração dos habitats da flora e fauna terrestre e aquática e alteração da paisagem local. Posteriormente à identificação dos riscos e intervenções com a construção e operação da central hidrelétrica, o estudo indicou as medidas de prevenção, mitigação e controle a serem tratados no plano de manejo ambiental e social (foram estabelecidos treze programas ambientais, e no plano social cinco estratégias de ação e outros cinco programas sociais).

Do conjunto de impactos socioambientais identificados ao longo do processo de implantação da hidrelétrica e da linha de transmissão, cabe ressaltar os impactos sociais relacionados, primeiramente, ao aumento do fluxo migratório na área de influência direta do projeto, como também das comunidades diretamente afetadas com os empreendimentos. No que se refere ao processo migratório, além dos trabalhadores contratados na fase de operação, as áreas que abrigam novos empreendimentos de grande porte, como a Central de Chaglla, também recebem um movimento populacional flutuante, notadamente atraído com a nova dinâmica econômica estabelecida na região. 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, aproximadamente 45% dos trabalhadores eram da região (IHA, 2015; EFE, 2015; ODEBRECHT, 2017). As transformações decorrentes do grande fluxo populacional são especialmente críticas tanto pela falta de planejamento no atendimento do novo contingente em diversos tipos de serviços (como saúde, transporte e segurança) como também pelos efeitos produzidos nas condições de vida da população, tais como 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, a EGH não apresentou continuidade do plano de gestão sobre os fluxos migratórios (RAMBOLL ENVIRON, 2017).

Os impactos nas comunidades rurais de Pillao, Chaglla e Muña foram profundos tendo em vista que as propriedades afetadas eram voltadas a subsistência familiar e, conseqüentemente, a perda de terras interferiu no modo de vida de algumas dezenas de famílias de pequenos

agricultores. Embora tenham sido previstos e exigidos o cumprimento das diretrizes do BID e, mais especificamente, da sua Política de Reassentamento Involuntário (OP-710), o processo de indenização e compensação pela aquisição de terras das comunidades afetadas pelo projeto não cumpriu plenamente com todos os parâmetros exigidos pelo Banco. A EGH encontrou desafios para implementar, rigorosamente, seu programa de negociação e compensação por uso das terras e alguns pontos centrais merecem atenção.

O primeiro deles envolveu a identificação de indivíduos e/ou famílias consideradas mais vulneráveis. Como se tratavam de pequenas comunidades rurais, os impactos sobre determinados grupos sociais poderiam criar situações de maior risco, aprofundando as condições de vulnerabilidade. O segundo esteve relacionado a exigência do BID na compensação "terra por terra" para este projeto da hidrelétrica, mas que não pôde ser integralmente realizada devido à dificuldade de aquisição de propriedades desocupadas e aptas às atividades agrícolas na mesma região, de modo que foi disponibilizada apenas uma compensação financeira às famílias afetadas. Além disso, a falta de titulação legal das terras também foi um fator que interferiu no processo de compensação com os atingidos pelo projeto. E, por fim, o terceiro ponto esteve relacionado ao fortalecimento das atividades produtivas, que contou com algumas iniciativas promovidas pela EGH, especialmente em assistência técnica e oficinas de capacitação, mas que poderiam ter sido melhor encaminhadas pelo projeto a partir de programas de agroflorestamento e implantação de sistemas produtivos que pudessem contribuir efetivamente para a conservação florestal e ainda gerar alimentos à população. Contudo, essas iniciativas previam custos muito altos e não foram aplicados pela EGH. Apesar das dificuldades enfrentadas, outros parâmetros foram devidamente cumpridos, com destaque para as consultas com a população, levantamentos detalhados do perfil socioeconômico, cultural e produtivo, além de também serem incluídas questões de gênero ao longo do processo de compensação. Ainda que o diagnóstico ambiental não tenha identificado componentes arqueológicos nas áreas superficiais do projeto, exceto por peças isoladas de cerâmicas, foram encontrados sítios e materiais em áreas de escavação durante a etapa de implantação das obras, o que atrasou o cronograma de atividades da hidrelétrica e sua linha de transmissão (LT).

Os vestígios descobertos durante toda a construção da usina foram coletados para análise por empresa especializada, sob a supervisão do Ministério da Cultura e do Departamento de Cultura em Huánuco, sendo todas as autorizações concedidas, e os relatórios e planos de monitoramento aprovados pelas autoridades locais. Registre-se que os restos encontrados nas áreas da LT não estavam localizados nos acessos e trechos de implantação da infraestrutura. Como não são previstas novas obras durante a operação dos empreendimentos, o programa de monitoramento regular do patrimônio cultural e arqueológico foi mantido pela EGH apenas na fase de implantação do projeto da central e da linha de transmissão, respectivamente, até 2014 e 2015.

Em relação ao acompanhamento da conformidade socioambiental do projeto, auditorias independentes foram realizadas trimestralmente na fase de construção por empresas e consultorias especializadas, com destaque para a implementação do Protocolo de Avaliação da International Hydropower Association (IHA), instrumento composto por vinte indicadores baseados nas melhores práticas do setor. De acordo com a auditoria realizada pela IHA (2015), os parâmetros avaliados resultaram em uma pontuação global de 4,2 de uma escala de 0 a 5, posicionando o projeto da Central Hidrelétrica de Chaglla com um bom desempenho. Dentre as avaliações com melhores pontuações, o Protocolo considerou a relação com as comunidades afetadas e demais atores como um dos aspectos mais relevantes das boas práticas implementadas em Chaglla. Já os aspectos com as pontuações mais baixas estiveram relacionados especialmente às mudanças decorrentes do caudal ecológico, sendo criticadas as falhas na identificação, avaliação e monitoramento dos impactos sobre os ecossistemas aquáticos do rio Huallaga. Ademais, a IHA assinalou também como parâmetro problemático a questão de governança do promotor e construtor do projeto devido a falta de informações sobre a contratação de bens e serviços de fornecedores envolvidos com a fase construtiva da central hidrelétrica. Para a associação, critérios de sustentabilidade e anticorrupção não foram especificados na pré-seleção e triagem dos fornecedores realizados pela Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción, contrastando com a adoção de melhores práticas de gestão corporativa.

Além das auditorias contratadas, o acompanhamento de ambas as infraestruturas é realizado pelo Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) do Peru, responsável por fiscalizar o cumprimento das normas ambientais nacionais, como também dos compromissos e obrigações assumidos no âmbito do estudo de impacto ambiental dos projetos hidrelétricos em construção e/ou operação. As avaliações anuais da OEFA sobre o projeto de Chaglla indicam que a Empresa de Generación Huallaga S.A tem atendido satisfatoriamente as medidas de prevenção e mitigação de impactos, bem como a implementação dos programas de gestão socioambiental do projeto. De todo modo, a instituição também detectou incumprimentos de normas e procedimentos nas fiscalizações realizadas em 2013 e 2014. Segundo a OEFA, trata-se de incumprimentos relacionados à gestão de resíduos sólidos perigosos, monitoramento biológico, medidas de proteção da qualidade do solo, construção de estruturas da linha de transmissão sem a devida certificação ambiental correspondente e o incumprimento de medidas de gestão ambiental relacionadas à formação do comitê de monitoramento e vigilância social com as autoridades locais na etapa prévia de construção da usina. No caso desses incumprimentos, a EGH respondeu a todas as comunicações realizadas pelo órgão de

fiscalização, indicando a tomada de ações e gestão de impactos para a resolução de tais inconformidades. Atualmente, como o consórcio liderado pela China Three Gorges Corporation assumiu a concessão da Central Hidrelétrica de Chaglla, as obrigações socioambientais serão transferidas ao novo titular do projeto. Se o consórcio avaliar que instrumentos ainda não utilizados pela EGH possam contribuir para a melhoria da gestão ambiental, novas medidas poderão ser incorporadas no plano de manejo da hidrelétrica.

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 a propósito em nada participou com a implementação dos padrões internacionais ali estabelecidos, mas apenas com a concessão do empréstimo. 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, estabelecendo o cumprimento de determinadas salvaguardas socioambientais e provocando uma série de mudanças ao incluir novos planos de gestão e acompanhamento frequente dos impactos provocados com a construção e operação da central hidrelétrica e sua linha de transmissão.

### 3. CORREDOR LOGÍSTICO (HONDURAS)

Contexto do projeto e financiamento do BNDES

O projeto do Corredor Logístico está inserido no plano de expansão da infraestrutura de transportes de Honduras e tem como objetivo principal ampliar a rede logística do país para mitigar os custos de transporte e melhorar a circulação em geral. A meta do governo hondurenho é expandir e/ou construir corredores logísticos em diversas partes do país visando melhorar a capacidade de escoamento dos produtos de exportação, além de consolidar a integração dos mercados regionais da América Central e Caribe (INSEP, 2017). Além disso, o projeto do Corredor Logístico faz parte do planejamento estratégico dos países do Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras) para

dinamizar o setor produtivo regional a partir de novas infraestruturas e corredores que deverão somar mais de 1.550 quilômetros de vias terrestres nesses países, incluindo a melhoria de pelo menos 2.500 quilômetros de estradas rurais e passagens de fronteira, bem como a ampliação de portos e aeroportos na região (EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, 2015). No caso específico do Corredor Logístico de Honduras, o sistema viário foi projetado para interligar a costa caribenha com a capital 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 quilômetros, financiados por diferentes agências de crédito, bancos multilaterais e nacionais de desenvolvimento. O maior trecho do corredor logístico, denominado CA-5 Norte, recebeu financiamento público-privado e deve interligar a capital Tegucigalpa a San Pedro Sula (norte do país) e, posteriormente, à cidade litorânea de Puerto Cortés, onde está localizado um dos mais importantes portos marítimos da América Central. Outro trecho da CA-5, La Barca-Pimienta Norte, com 21 km obteve financiamento do BID (COALIANZA, 2017).

A segunda maior seção do corredor corresponde a ligação entre as cidades de Villa de San Antonio e Goascorán, região sudoeste do país. A estrada deverá fazer a comunicação dos Departamentos de Comayagua com La Paz e Valle, em Honduras, e ainda com o país vizinho, El Salvador, chegando até a rodovia internacional CA-1. A estrada Villa San Antonio – Goascorán foi projetada em 100 km de extensão e sua construção foi subdividida pelo governo hondurenho em três seções principais (seção I, II e III).

A seção I da estrada, de aproximadamente 50 km, foi subdividida em dois trechos, a primeira seção entre a Villa de San Antonio – Lamaní (seção IA) e a segunda entre Lamaní - San Juan (seção IB), ambas financiadas pelo Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE). Já as seções II e III foram os trechos que receberam empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e cofinanciado pelo BCIE.

O custo das seções II e III do corredor logístico foi estimado em USD 240 milhões, sendo previstos nesse orçamento o desenho, a construção e pavimentação de 47 km de vias, bem como a construção de estruturas de pontes, obras de drenagem, contenção, sinalização viária, estudos de impacto e mitigação, planos de controle, indenizações, entre outros. Em 06

de junho de 2013, o governo de Honduras assinou o empréstimo de USD 145 milhões com o BNDES para a construção desses dois trechos do corredor, correspondendo assim a 60% do custo total da obra. O financiamento contou com 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 do empréstimo foi coberta com Seguro de Crédito à Exportação, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação – FGE. Além disso, o contrato de financiamento com o banco brasileiro também constituiu o BCIE como garantidor pessoal do país tomador (BNDES, 2012; 2013).

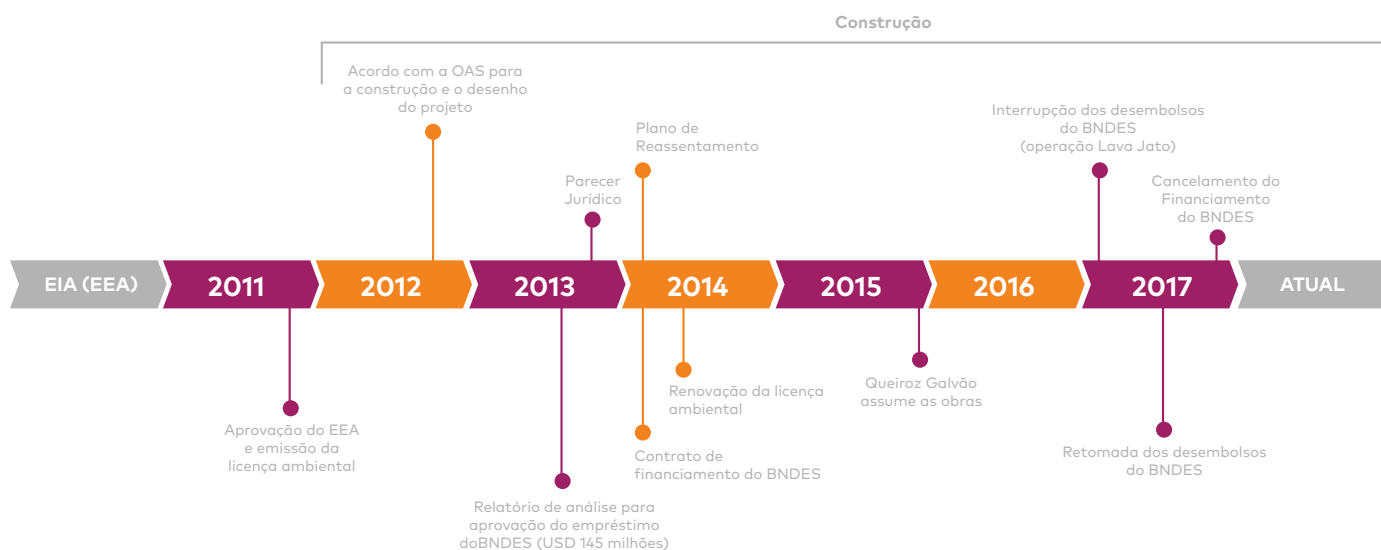
Em 2012, a Secretaria de Estado en el Despacho de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) de Honduras celebrou contrato comercial com a construtora OAS para a exportação de bens e serviços da empresa brasileira para a construção e desenho dos referidos trechos na modalidade turn key (BNDES, 2017). Em julho de 2013 formou-se um consórcio entre OAS e Queiroz Galvão para a construção das estradas, mas após dois anos, as duas construtoras oficializaram a sua dissolução, incluindo a cessão de direitos e obrigações da OAS estipuladas no contrato assinado com o governo de Honduras. Em 2015, o BNDES, a República de Honduras e a Queiroz Galvão oficializaram a construtora como a responsável pela exportação dos serviços de engenharia para o projeto do Corredor Logístico – seções II e III.

Outra mudança também ocorreu com a criação da Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP) de Honduras em 2014, substituindo a SOPTRAVI. A INSEP passou a ser a instituição executora do projeto e a Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (Coalianza), agência criada pelo governo hondurenho, a instituição responsável pela supervisão das obras. Já a COVI Honduras (Concessionária Vial Honduras S. A. de C.V.), integrada pela empresa Hidalgo e Hidalgo do Equador e de Construção e Administração do Peru, é a empresa concessionária do Corredor Logístico.

Com as obras da estrada em andamento e após uma avaliação de risco de crédito das operações, em maio de 2016, o BNDES suspendeu os desembolsos vinculados às linhas de financiamento a 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 então foram paralisadas. Apenas em janeiro de 2017 o BNDES retomou as concessões e o Corredor Logístico de Honduras foi o primeiro dos projetos ainda em execução a receber novamente a liberação de recursos, sobretudo pelo avanço físico das obras e da participação de outro banco no financiamento do projeto (GÓES, F., 2016; BNDES, 2017). Apesar dos desembolsos retomados no início de 2017, 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 USD 86 milhões das parcelas que ainda seriam desembolsadas para a conclusão do empreendimento (SEFIN, 2017; CARVALHO, C, 2018).



## CORREDOR LOGÍSTICO DE HONDURAS



### Caracterização do Projeto e Área de Influência

O projeto do Corredor Logístico abrange relevante extensão do território hondurenho ao interligar 391,8 quilômetros entre as regiões Norte, Centro e Sul do país. O Corredor Villa de San Antonio-Goascorán, objeto desta investigação, faz a comunicação entre os departamentos de Comayagua, La Paz e Valle e ainda com a República de El Salvador, possuindo 100 quilômetros de estradas com pista dupla, duas faixas de tráfego em cada sentido (14,6 m de largura total e pavimento de concreto asfáltico). Os trechos com financiamento do BNDES envolvem a ligação entre El Quebrachal (San Juan) - Caridad (seção II com 21 km) e Caridad - Goascorán (seção III com 29 km) que se conecta a rodovia CA-1, o Corredor Pacífico (COALIANZA, 2017; PGC Honduras, 2017). Segundo o cronograma de execução das obras, a estrada deveria ter entrado em operação em maio de 2017, no entanto, apenas alguns trechos estão em operação e outros em fase de finalização. De acordo com o relatório de vistoria elaborado pela Diretoria de Avaliação de Projetos de Honduras, as seções II e III do corredor logístico possuem 60% das obras concluídas (SEFIN, 2017).

### Box 3. Dados Gerais do Projeto Corredor Logístico, Carretera Villa de San Antonio-Goascorán

**Empresa construtora:** consórcio OAS e Queiroz Galvão (atualmente somente Queiroz Galvão).

**Importador/Executor do Projeto:** SOPTRAVI (atualmente INSEP).

**Financiado:** República de Honduras

**Financiamento:** BNDES (USD 145 milhões) e BCIE (USD 86,8 milhões)

**Localização:** municípios de Villa de San Antonio, San Sebastian, Lamani Lauteique, Aguanterique, San Juan, San Antonio del Norte, Mercedes de Oriente, Caridad, Aramecina, Goascorán e Comayagua, departamentos de La Paz e Valle, em Honduras.

**Período de construção:** em execução desde 2012.

**Projeto:** Seção II (El Quebrachal/San Juan- Caridad), com 21,7 km e seção III (Caridad - Goascorán), com 29,7 km. As estradas possuem pista dupla com duas faixas de tráfego em cada sentido (14,6 m de largura total e pavimento de concreto asfáltico).

As seções II e III da estrada financiada pelo BNDES e BCIE afetam indiretamente 30 mil habitantes de quinze municípios hondurenhos e diversas comunidades rurais localizadas nos departamentos de La Paz e Valle. Na seção II, o projeto afeta comunidades residentes em pelo menos dezesseis localidades (municípios e povoados), tais como Aguanqueterique, El Tabloncito, El Tejar, El Rodeo, San Juan, El Quebrachal, La Laguna, El Platanar, Nance Dulce, El Tablón, Mercedes de Oriente, Barrancaray, Matapalo, Las Joyitas, Caridad, Lauterique, entre outras (OEA, 2013).

Já a seção III envolve as comunidades de Solubre, Papagayo, Talpetate, La Albardilla, Macuelizo, El Tablón, Aramecina, Llano Redondo, Llano del Pueblo, Sampito, Tierra Blanca e Goascorán (até o cruzamento com a rodovia Panamericana

CA-1, na região de El Amatillo, aproximadamente a 1 km da fronteira entre Honduras e El Salvador) (OEA, 2013). Além das comunidades identificadas na área de influência direta, o projeto também atinge áreas públicas e privadas, sobretudo estabelecimentos comerciais de diversos segmentos, como também locais de importância turística e escolas (EEA, sem data).

Figura X. Localização do projeto do Corredor Logístico de Honduras



### Impactos Socioambientais e Violações de Direitos Humanos

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 concedida pela Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras, em 2011, com validade de dois anos e, posteriormente, renovada por mais cinco anos em 2013. O Estudo Ecológico Ambiental (EEA) da Carretera Villa de San Antonio – Goascorán foi executado pela Unidad de Gestión Ambiental (UGA) da Soptravi, antiga entidade do governo hondurenho responsável pela fiscalização de obras de infraestrutura no país e acompanhamento ambiental dos projetos (e importador do contrato com o BNDES). Como já mencionado, a INSEP é atualmente a executora do projeto e a Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (Coalianza), o órgão responsável pelo controle e gerenciamento dos projetos de infraestrutura em Honduras.

Ainda que a viabilidade socioambiental do projeto tenha sido aprovada com a concessão da licença ambiental, o estudo de impacto apresenta algumas deficiências que merecem ser destacadas. A análise técnica do EEA permite levantar algumas questões sobre a sua estrutura e

conteúdo, revelando fragilidades que implicam diretamente na identificação de impactos e propostas de ação dos programas de mitigação socioambiental estabelecidos no projeto. O diagnóstico dos três componentes temáticos (meio físico, biótico e social) é apresentado de modo genérico e com reduzido conjunto de indicadores, sendo excessivamente descritivo e com informações sintetizadas sobre os aspectos selecionados. Essas inconsistências se relacionam também com a falta de estudos e referências bibliográficas, bem como de uma análise qualitativa de cada um dos componentes avaliados e posterior análise integrada. O meio social, por exemplo, é apresentado basicamente em quadros e tabelas, não havendo referências e nenhum tipo de correlação ou avaliação das informações levantadas. Além disso, não há uniformidade dos itens que retratam a realidade socioterritorial nos distintos trechos da estrada.

O EEA define três áreas de influência de impactos do projeto (All, AID e ADA) e indica os critérios utilizados para delimitar cada uma das extensões afetadas de alguma forma pelo corredor logístico. No entanto, o diagnóstico socioambiental não é estruturado conforme os recortes territoriais estabelecidos, o que cria grave imprecisão do próprio diagnóstico base, como para a identificação e avaliação qualitativa e quantitativa dos impactos. Desta forma, há um problema de escala que interfere no detalhamento dos impactos para as diferentes fases do empreendimento. Destaque-se, ainda, que a falta de uma matriz de avaliação compromete a análise das ações e fatores impactantes do projeto.

O diagnóstico ambiental caracteriza as áreas de influência com limitada diversidade de flora e fauna, contudo, a supressão da vegetação deve ser considerada como um dos impactos irreversíveis do projeto, incluindo a perda de habitats e com efeitos adversos para a biodiversidade local, como também a intensificação dos processos erosivos de encostas e o assoreamento de cursos d'água.

De acordo com a legislação do país, a empresa responsável pelas obras deve requerer autorização prévia do Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Florestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) para a retirada de árvores decorrente da construção da estrada e estabelecer programas de monitoramento, mitigação e recuperação. O EEA indica programas de controle e monitoramento, porém a Conectas não teve acesso aos documentos de acompanhamento socioambiental.

O Estudo Ecológico e Ambiental identifica a presença de diversas comunidades na área diretamente afetada pelo projeto do Corredor Logístico e indica o Programa de Recuperação de Direito de Via para implementar procedimentos para reconhecimento das propriedades que serão atingidas com a construção da estrada, incluindo a pesquisa socioeconômica. As ocupações irregulares ao longo da faixa de domínio da estrada projetada e proprietários com situação fundiária desregularizada deverão ser analisados tendo em vista a aplicação da lei de direito de via e as famílias vulneráveis que se enquadram nesses casos deverão receber algum tipo de subsídio, porém não especifica como, quando e qual o responsável pelo atendimento dessa população que será deslocada. Apesar de indicar procedimentos de avaliação das propriedades e imóveis, o Programa de Recuperação de Direito de Via e demais programas de compensação, sobretudo daqueles vinculados à fase de planejamento e posterior execução das obras, não apresentam diretrizes articuladas com o Plano de Reassentamento proposto no EEA.

Sob esse aspecto, o estudo estabelece como medida de mitigação e compensação um Plano de Reassentamento Involuntário para as populações impactadas pelo projeto, entretanto, trata-se de um programa com diretrizes abrangentes de atendimento. No EEA, o Plano de Reassentamento não inclui o levantamento e cadastro socioeconômico das famílias, bem como as benfeitorias como parâmetro de avaliação, apenas uma proposta

de alternativas de indenização dos imóveis afetados. Outro ponto crítico a respeito do componente social é não considerar a relação das comunidades com o território, bem como, seus aspectos simbólicos, afetivos e valores culturais associados ao modo de vida da população. As atividades produtivas também são tratadas superficialmente tanto na linha de base como no Programa de Reassentamento.

Embora o EEA apresente propostas imprecisas para a formulação de um Plano de Reassentamento, após a aprovação do projeto pelo órgão de controle ambiental, os proponentes contrataram consultoria especializada para a elaboração e execução do plano nos quatro trechos do Corredor Logístico. A proposta evidencia em sua metodologia diversos critérios e processos para a implementação de um Plano de Ação de Reassentamento, parte deles baseados nas políticas operacionais do Banco Mundial, especialmente da OP. 4.12 "Involuntary Resettlement". De modo geral, o plano contempla diretrizes detalhadas e ações necessárias para o reassentamento involuntário proprietários, posseiros e/ou residentes, bem como dos processos de valoração, negociação e indenização vinculados aos impactos causados pelo projeto, incluindo procedimentos específicos para o levantamento de informações socioeconômicas sobre demografia, composição do núcleo familiar, infraestruturas disponíveis, caracterização agroprodutiva, grupos vulneráveis, entre outras. Foram estabelecidos mecanismos de consulta, socialização e reclamação com os atingidos pelo projeto da estrada como forma de minimizar os impactos negativos e viabilizar as negociações sobre as propriedades, moradias, comércios, infraestruturas e/ou benfeitorias afetadas.

Segundo documentos relacionados ao Plano de Reassentamento, as medidas de compensação exclusivamente financeiras e de deslocamento físico de população foram estipuladas caso a caso e implementadas de acordo com os resultados obtidos no censo socioeconômico e demais etapas de avaliação, negociação e monitoramento. As indenizações e demais custos envolveram USD 6,5 milhões e um total de 282 casos ao longo da seção II - El Quebracha/ San Juan- Caridad e 491 na seção III - Caridad - Goascorán, sendo necessário o reassentamento físico de 72 famílias em ambos os trechos (43 famílias foram identificadas em condições de vulnerabilidade). Apesar dos investimentos para minimizar e compensar os impactos decorrentes da construção da estrada, e até mesmo das melhorias realizadas em infraestruturas locais, como também das condições dos novos imóveis destinados ao reassentamento populacional, diversas obras de compensação programadas ainda não foram executadas conforme estabelecido no planejamento do projeto. Até setembro de 2017, a Queiroz Galvão, empresa responsável, havia concluído de forma parcial as obras acordadas, executando 28 obras compensatórias e 38 ainda encontravam-se pendentes (ASP, 2017).

## Construção do Corredor Logístico de Honduras



Nas áreas diretamente afetadas ou de influência direta das estradas financiadas pelo BNDES e BCIE não foram identificados grupos indígenas, contudo um estudo do CoST-Honduras e Banco Mundial (2015) aponta que na área de influência indireta, mais especificamente na Seção I-B, sob financiamento exclusivo do BCIE, existem povos indígenas da etnia Lenca. De acordo com o relatório que fez uma auditoria dos projetos do Corredor Logístico, as comunidades não foram previamente consultadas, contrapondo as medidas de consulta livre, prévia e informada, conforme estabelecido na Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) sobre povos indígenas e tribais, ratificada pelo governo de Honduras. O EEA da Carretera Villa de San Antonio-Goascorán identifica que a população residente na área de influência da Seção I-B possui tradições Lenca, no entanto, também não são indicados possíveis impactos, medidas de mitigação e compensação para tais comunidades afetadas.

Em relação à divulgação e transparência do projeto, o mesmo estudo aponta que o acesso à informação sobre o projeto financiado pelos dois bancos é o mais baixo dentre os demais do Corredor Logístico. Segundo o relatório, o índice de divulgação de informações chaves para os trechos de estrada Seções II e III é de 52%, enquanto que o acesso à informação e divulgação sobre os demais trechos do corredor logístico financiados pelo BID e por parcerias público-privadas alcança um índice de 100%. A propósito, diversas informações dos projetos rodoviários financiados pelo BID, por exemplo, são divulgadas em uma plataforma online da MCA-Honduras que implementa uma série de programas de infraestrutura no país, inclusive da Carretera Villa de San Antonio – Goascorán

(ver nota 39). No entanto, os dados do projeto com apoio do BNDES e BCIE não são disponibilizados ao público.

Outro dado avaliado pelo estudo da CoST-Honduras e Banco Mundial (2015) diz respeito ao custo do projeto, sendo as seções sob financiamento do BNDES e BCIE, correspondentes aos trechos mais onerosos dentre todos aqueles projetados para o Corredor Logístico de Honduras. O contrato firmado estipulou um custo total de USD 221 milhões para a construção de 46 quilômetros. Além disso, as duas seções apresentaram o maior custo por quilometro construído em áreas rurais (USD 1.67 milhões por quilometro), segundo o estudo da CoST-Honduras e Banco Mundial (2015).

A análise do BNDES sobre os aspectos socioambientais do projeto do corredor logístico para a aprovação do financiamento foi feita com base no EEA e na conformidade das licenças outorgadas, como também do parecer jurídico acerca da legislação vigente em Honduras. O Relatório de Análise para a concessão da operação estabelece que sejam comprovadas a regularidade socioambiental, contudo o BNDES disponibilizou apenas o estudo de impacto, a licença ambiental e o último relatório de monitoramento que atesta a conformidade do projeto, os compromissos do promotor e das empresas brasileiras sob financiamento do Banco. O relatório de monitoramento revela que a maior parte das medidas de mitigação foi cumprida pela construtora Queiroz Galvão no período de outubro de 2016 a outubro de 2017. Tendo em vista que não foram disponibilizados os demais documentos de monitoramento não foi possível avaliar se a empresa brasileira cumpriu com as exigências socioambientais durante todo o período de construção da estrada em Honduras. Além disso, a documentação anexa do Estudo Ecológico e Ambiental do projeto do Corredor Logístico também não foi disponibilizada integralmente pelo BNDES, tal como os mapas temáticos que apresentam informações da área de influência e impactos do projeto, dentre as quais são exibidas as comunidades afetadas com a construção da estrada. E, finalmente, não existem evidências se a SOPTRAVI realizou consultas e campanhas com a população local e se os programas socioambientais têm sido executados regularmente ao longo da fase de instalação do empreendimento, conforme estabelecido no estudo de impacto.

#### 4. AEROPORTO INTERNACIONAL DE NACALA (MOÇAMBIQUE)

##### Contexto do projeto e financiamento do BNDES

O projeto de construção do Aeroporto Internacional de Nacala resulta do grande plano de modernização da região norte de Moçambique, conhecido como "corredor de Nacala", cujo objetivo principal é o de expandir a rede de infraestrutura regional, especialmente, para o escoamento de commodities agrícolas e minerais produzidas no país. O corredor logístico de Nacala representa um dos maiores investimentos em infraestrutura já realizados em Moçambique, estimado em USD 4,3 bilhões (LANGA, E., 2015) e conta com financiamento de diferentes agências internacionais, bancos multilaterais e nacionais, dentre os quais, destacam-se o BNDES, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), a Agência Sul-Africana de Crédito à Exportação, o Banco do Japão para Cooperação Internacional e a Nippon Export and Investment Insurance.

A implantação do corredor logístico está vinculada, principalmente, aos investimentos da maior empresa brasileira de mineração, a Vale S.A., para a exploração das minas de carvão de Moatize, localizadas na Província de Tete, região central de Moçambique. As operações da mineradora em Tete foram iniciadas em 2004, sendo as obras de instalação e duplicação das minas executadas pela Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa (GARCIA, A.; KATO, K., 2016).

As iniciativas para a modernização da infraestrutura logística compreendem a construção e reabilitação de ferrovias em Moçambique e Malauí, e de um novo terminal portuário em Nacala-a-Velha, distrito vizinho a Nacala. Desse modo, foram estabelecidas parcerias de investimentos público-privados entre a Vale e a empresa pública Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM) para a construção de novos trechos e recuperação de 912 km do Caminho de Ferro do Norte de Moçambique, obras que foram iniciadas em 2012. A linha férrea, construída por empresas brasileiras e chinesas, faz a ligação entre a área de exploração das minas de Moatize, cruzando 237 km na República do Malauí, até o Porto em Nacala-a-Velha. De um lado da baía, a Andrade Gutierrez e OAS construíram um terminal de águas profundas, exclusivo para a exportação de carvão das minas da Vale, e do outro, o porto recebeu investimento do governo japonês (GARCIA, A., KATO, K., 2015; BRITO, L. et al., 2016; VALE S.A., 2017).

O interesse na expansão da rede logística no norte de Moçambique também envolve a formação de uma Zona Econômica Especial (ZEE), no âmbito de projetos pilotos para o desenvolvimento de polos de crescimento em Moçambique, elaborados em 2010 pelo Banco Mundial, bem como do projeto de cooperação triangular, denominado ProSavana, concebido em 2009 pelos governos do Brasil, Japão e Moçambique visando a expansão da agricultura em grande escala na

savana moçambicana. A estratégia principal do ProSavana é o de dinamizar a cadeia produtiva do agronegócio no norte do país mediante a introdução de tecnologias desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que possui expertise no melhoramento de cultivos de grãos produzidos no cerrado brasileiro. O acordo, firmado entre o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar de Moçambique (MASA), a Agência Japonesa de Cooperação (Japan International Cooperation Agency, a JICA) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), prevê a partir de incentivos fiscais a incorporação de 14,5 milhões de hectares de terras do Corredor de Nacala. Estima-se que 30% de áreas agrícolas do país sejam integradas ao programa, incluindo vinte distritos das províncias de Nampula, Niassa, Cabo Delgado, Zambézia e Tete (BANCO MUNDIAL, 2010; ProSavana, 2017, BHRRC, 2017). Até recentemente, o programa de cooperação executou cinco projetos pilotos e dois campos de experimento da Embrapa, com orçamento em torno de USD 35 milhões, 23% provenientes do governo do Brasil (AMARAL, M., 2016).

Resguardadas as devidas particularidades de cada caso, ambas as iniciativas estão focadas nas parcerias público-privadas e investimentos voltados basicamente a megaprojetos do setor agrícola e de biocombustível, atraindo simultaneamente um conjunto de empresas de engenharia e construção civil para a viabilização dos projetos no corredor de desenvolvimento de Nacala. Em um contexto de investimentos privados para a melhoria do sistema ferroviário da região e de ações de cooperação para o desenvolvimento, o projeto de construção do Aeroporto de Nacala se revela como o ápice das iniciativas de expansão das infraestruturas logísticas na província de Nampula, norte do país.

Figura X. Localização do projeto do Aeroporto Internacional de Nacala



Dessa perspectiva, o aeroporto foi projetado para ser construído na base aérea de Nacala Porto e as negociações para o seu financiamento iniciaram-se com a assinatura de uma "ATA de Entendimentos" entre os governos brasileiro e moçambicano em 2009. O acordo previa o apoio de USD 300 milhões do BNDES à exportação de bens e serviços de engenharia para a construção do Aeroporto Internacional de Nacala e de um novo terminal de cargas no Porto da Beira, localizado na região central. O Memorando de Entendimentos e posterior contrato comercial do Banco com a empresa pública Aeroportos de Moçambique E.P. (ADM) estabeleceram a Odebrecht como a construtora brasileira responsável pelas obras de engenharia e construção civil do aeroporto. O projeto do Aeroporto de Nacala, previsto em USD 175 milhões, contemplou a modalidade de crédito Buyer's Credit (financiamento direto ao importador estrangeiro) e a construtora brasileira recebeu 100% de financiamento do BNDES para a exportação de bens e serviços em duas operações de créditos. A primeira operação, contratada oficialmente em 2011, envolveu um empréstimo de USD 80 milhões a uma taxa de juros de 4,26%, com prazo de pagamento em 15 anos do devedor, no caso a República de Moçambique. A segunda operação trata-se de um contrato complementar de USD 45 milhões assinado em 2013, com taxa de juros

de 3,90% e prazo estimado para pagamento em cerca de 12 anos (BNDES, 2010; 2013; 2017). As duas operações estão cobertas pelo Seguro de Crédito à Exportação da União, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

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 pagar duas parcelas do financiamento para a construção do Aeroporto de Nacala. O FGE foi acionado para cobrir mais de USD 22 milhões referentes às parcelas vencidas para a exportação de bens e serviços de engenharia da Odebrecht e fornecedores (CARNEIRO, M, 2017). Segundo o Banco (2017), o descumprimento das obrigações da República de Moçambique está relacionado à crise econômica e fiscal que o país africano enfrenta desde 2015. Além disso, a interrupção do apoio financeiro de diversos credores também tem impactado fortemente a estabilidade financeira de Moçambique (LANDIM, R.; CARNEIRO, M., 2017).

#### **Box 4. Dívida Externa e Violações de Direitos Humanos em Moçambique**

O recebimento de "empréstimos secretos" por três empresas públicas de Moçambique deflagrou grave instabilidade financeira no país, bem como uma série de violações de direitos humanos. O financiamento de USD 1,4 bilhão destinado à aquisição de equipamentos militares, navios e infraestrutura portuária, entre 2013 e 2014, foi contraído sem aprovação parlamentar e devida transparência. Além de exceder os limites oficiais da dívida pública, o governo de Moçambique ocultou o empréstimo do FMI, provocando a suspensão do apoio internacional de mais de USD 250 milhões do Banco Mundial e países doadores. O quadro de endividamento e a interrupção do apoio ao orçamento interno de Moçambique têm afetado diretamente investimentos em serviços públicos e gerado diversos cortes de despesas em setores que deveriam ser prioritários, tais como saúde, educação, saneamento, segurança alimentar, entre outros. Os graves problemas de transparência e impasses de ordem institucional-político-financeira das negociações entre as empresas moçambicanas e seus credores (Credit Suisse e VTB Group) foram alvo de denúncias da sociedade civil, resultando em diversos ataques, intimidações, ameaças de morte e sequestros a defensores de direitos humanos em Moçambique (BOHOSLAVSKY, J. P.; SULLYANDZIGA, P., 2016; ANISTIA INTERNACIONAL, 2017).

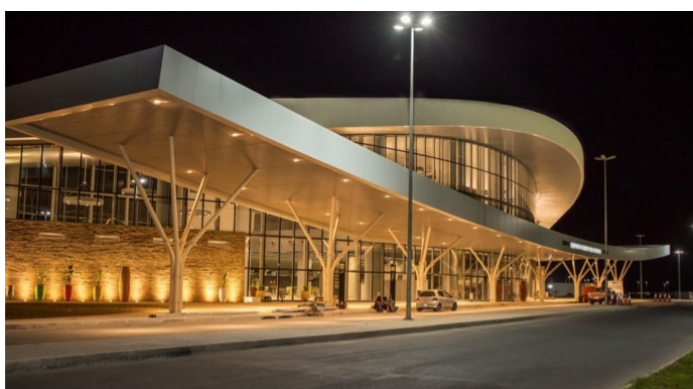
#### **Caracterização do Projeto e Área de Influência**

O Aeroporto Internacional de Nacala foi planejado para ser construído



no local de um aeródromo militar instalado no distrito de Nacala Porto (ou Nacala), norte de Moçambique. As obras para reabilitar a antiga base militar em um 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 (CCIABM, 2011; MACABA, C. S., 2015). O Aeroporto de Nacala foi projetado para ser o segundo maior de Moçambique, com capacidade para atender anualmente cerca de 600 mil passageiros e possibilidade de expandir o atendimento para até um milhão de pessoas. Por outro lado, a movimentação atual é de somente 20 mil passageiros, estimativa bastante inferior daquela prevista pela empresa pública Aeroportos de Moçambique E.P., autoridade responsável pela administração e controle aéreo do país e, também, importador do projeto. Além do reduzido movimento de passageiros, 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 (ROSSI, A., 2017).

### Aeroporto Internacional de Nacala



O distrito de Nacala Porto, localizado na costa litorânea da Província de Nampula, assumiu posição de destaque na região norte de Moçambique exatamente com a rápida expansão dos investimentos associados ao sistema ferro-portuário. Diante desse quadro, a escolha de construir um aeroporto

civil em Nacala partiu da estratégia do governo moçambicano de modernização da infraestrutura logística na região de Nampula, e para tanto, contou com a participação do seletivo grupo de empresas brasileiras do setor de engenharia, notadamente, financiadas pelo BNDES. Sobre esse aspecto, a Norberto Odebrecht se sobressai como a principal empreiteira brasileira na construção de grandes projetos de infraestrutura no continente africano, especialmente em Angola, e mais recentemente em Moçambique.

#### Box 5. Dados Gerais do Projeto Aeroporto Internacional de Nacala

**Empresa construtora (exportador):** Norberto Odebrecht.

**Importador/Executor do Projeto:** Aeroportos de Moçambique, EP (ADM).

**Financiado:** República de Moçambique.

**Financiamento:** USD 125 milhões do BNDES.

**Localização:** cidade de Nacala (ou Nacala Porto), província de Nampula, norte de Moçambique.

**Período de construção:** entre 2011 e 2014 (inauguração em dezembro de 2014).

**Projeto:** transformação da base militar de Nacala em aeroporto civil com capacidade para atender 600 mil passageiros ao ano. Dentre as obras, o projeto inclui a expansão e reconstrução da pista de pouso de 2.500 metros de extensão.

O Aeroporto Internacional de Nacala foi projetado e construído pela Odebrecht, e as obras para a sua construção incluíram serviços de terraplanagem (cortes e aterros), a exportação de diversos bens de capital relacionados à operação do terminal de passageiros, bem como a construção de infraestruturas aeroportuárias, tais como, um terminal de passageiros de 11 mil m<sup>2</sup>, incluindo zona VIP; uma área de 24 mil m<sup>2</sup> para o pátio de aeronaves, estacionamento com capacidade para até cinco aeronaves comerciais de grande porte; estacionamento com 300 vagas para veículos em geral; repavimentação e reforço da pista de pouso de 2.500 metros de extensão e 45 metros de largura (BNDES, 2010). Além disso, o pedido para o segundo financiamento do BNDES incorporou ao projeto original uma série de mudanças para ampliar a capacidade

do aeroporto, dentre elas, a expansão e reconstrução da pista que anteriormente seria apenas recuperada pela Odebrecht, o redimensionamento do pátio de aeronaves de cargas, a inclusão de equipamentos de auxílio à navegação, a intervenção na base militar adjacente ao aeroporto e instalação de rede de alimentação de média tensão (BNDES, 2013). Apesar de todos os investimentos realizados para a construção do aeroporto internacional e das alterações previstas no aditivo do contrato de financiamento, o Aeroporto de Nacala, já em operação há mais de três anos, continua atendendo apenas voos domésticos.

### Impactos Socioambientais e Violações de Direitos Humanos

O contrato e o relatório de análise do BNDES referente ao primeiro financiamento a exportação de bens e serviços da Odebrecht não mencionam as questões ambientais e sociais em nenhuma parte dos documentos. Dessa maneira, pressupõe-se, que os estudos de impacto e devidas licenças ambientais do projeto, exigidos pelo BNDES, não foram documentações incorporadas na análise da primeira concessão de crédito ao importador (Aeroportos de Moçambique E.P), bem como ao governo de Moçambique e ao exportador. 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 aspectos socioambientais do projeto.

Paralelamente, no segundo acordo de financiamento, firmado em 2013, o relatório do aditivo apenas indica que, segundo a Odebrecht, a licença ambiental foi obtida na primeira etapa do projeto, iniciada em 2011, compreendendo a aprovação para a execução das obras na pista de pouso e demais instalações do aeroporto.

A legislação ambiental de Moçambique prevê a avaliação de impacto ambiental e a emissão de licença (provisória, instalação e operação) para diversas atividades que afetam potencialmente o meio ambiente, incluindo grandes infraestruturas como o Aeroporto de Nacala. De acordo com a legislação do país, aeroportos e aeródromos com pista de comprimento igual ou superior a 1.800 metros são classificados como atividades de Categoria A, desse modo, sujeitos a elaboração de estudos de impacto detalhado e uma série de procedimentos para viabilizar a construção e operação do empreendimento. Tanto o estudo como as licenças ambientais que autorizam e habilitam a construção e operação do projeto não foram disponibilizados pelo BNDES por ocasião do primeiro pedido de acesso realizado pela Conectas, mas apenas após o pedido de esclarecimento solicitado ao serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Cabe lembrar que o Banco não divulga ativamente diversos dados e documentos relacionados aos projetos financiados, sendo necessário o uso da Lei

Nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI). A Conectas solicitou, via LAI, o estudo de impacto ambiental, licenças e relatórios de monitoramento do projeto do Aeroporto de Moçambique, entretanto, os documentos que comprovam o monitoramento do projeto não foram concedidos pelo BNDES. Apesar de ter provido o pedido de acesso em 1ª instância para 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 de Moçambique foram disponibilizadas parcialmente, indicando limitações dos mecanismos de transparência do Banco. Registre-se, a propósito, que essas informações não tratam de dados protegidos por sigilo bancário e de natureza estritamente comercial.

O estudo de impacto do Aeroporto Internacional previu uma série de interferências negativas com a instalação e operação da infraestrutura em Nacala, 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 incremento de equipamentos e veículos no local. Por outro lado, diversos impactos de natureza físico e biótica e, principalmente, daqueles relacionados ao meio socioeconômico foram subdimensionados pelo estudo apresentado pela Odebrecht, tais como a 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, aumento do tráfego de veículos nas áreas de acesso ao aeroporto, entre outros.

O processo de identificação de impactos, assim como as propostas de mitigação e os planos de monitoramento representam etapas fundamentais para compreender as potencialidades, vulnerabilidades e dinâmicas transformadoras produzidas pelo

empreendimento, no entanto, o conteúdo geral e específico do estudo do Aeroporto de Nacala, como também os referenciais abordados não foram tratados qualitativamente e com coerência nas diferentes fases (planejamento, implantação, operação e desativação). Falhas de procedimentos técnicos e metodológicos do estudo também interferiram na previsão de impactos e para uma avaliação socioambiental mais abrangente. Além disso, o estudo do Aeroporto não define claramente as áreas de influência do empreendimento e o diagnóstico ambiental apresenta diversas lacunas de conteúdo com uma abordagem notadamente simplificada sobre o território e as populações afetadas pelo projeto. Dessa perspectiva, o estudo de base não faz uma caracterização de aspectos relevantes que podem sofrer significativa alteração nas diferentes áreas de influência do aeroporto, 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 em Nacala.

Outro ponto de fragilidade do referido estudo envolve as medidas mitigadoras (preventivas e corretivas) e compensatórias dos impactos. Um Plano de Gestão Ambiental é indicado como estratégia a ser implementada pela Odebrecht, porém, trata-se de um plano genérico que não apresenta programas concretos e o planejamento de um conjunto de ações com o propósito de mitigar e/ou compensar os impactos negativos, como também potencializar as interferências positivas e o monitoramento das mudanças decorrentes do empreendimento. Ademais, não foi possível apurar se as iniciativas do Plano de Gestão foram implementadas ao longo da fase de construção, bem como na atual fase de operação do aeroporto tendo em vista que os relatórios de acompanhamento do projeto não foram disponibilizados pelo BNDES.

Embora alguns impactos possam ser previstos segundo a natureza, magnitude, espacialidade,

duração e interferência, dimensioná-los depende principalmente de um diagnóstico preciso e de uma rigorosa seleção das áreas de influência do empreendimento. Esses fatores também influem diretamente tanto os planos de mitigação e compensação, bem como no custo e prazo total do projeto para o empreendedor. Desse modo é preciso considerar que os impactos socioambientais e violações em direitos humanos, frequentemente, transbordam a área diretamente afetada pelo projeto. No Aeroporto de Nacala, os impactos se expressam também mediante a acelerada expansão das atividades econômicas naquela região e do grande projeto de modernização logística do país, que culminou com a construção do aeroporto e resultando em graves repercussões sobre os ecossistemas e a população local. Os impactos diretos e indiretos vinculados aos projetos de investimentos do Corredor de Nacala, bem como da expansão das áreas de mineração da Vale e das atividades agroprocessadoras do Prosavana, têm provocado uma série de transformações territoriais e sociais justamente também por fomentar a expansão de um sistema logístico multimodal (ferrovia-porto-aeroporto). Os impactos podem ser resumidos com a reconfiguração da infraestrutura para atender o escoamento da produção das minas de carvão de Moatize em detrimento de melhorias dos meios de transporte para a população; expropriação de terras para o avanço das atividades econômicas associadas aos megaempreendimentos que afetam milhares de famílias; irregularidades nos processos de indenização e reassentamento involuntário das famílias atingidas pelos projetos; e diversas violações dos direitos das comunidades (GARCIA, A. S. et al, 2012; HRW, 2013; FASE, 2016; CCFD-TERRE SOLIDAIRE, 2017; JUSTIÇA AMBIENTAL, 2017).

A expansão das minas na região de Tete provocou protestos da sociedade civil sobre os impactos ambientais e na saúde, bem como sobre o modo de vida e direitos da população após a remoção forçada de mais de mil e trezentas famílias da região. Os impactos mais visíveis envolveram especialmente o acesso aos recursos naturais, sobretudo daquele relacionado à disponibilidade e ao abastecimento de água, interferências sobre direito a terra para a manutenção dos meios de subsistência, produção de cultivos e criação de animais, desarticulação dos vínculos territoriais e comunitários, falta de transparência, engajamento e comunicação das empresas com a população afetada, entre outros. Caso similar também pôde ser visto com o processo de reabilitação e ampliação da linha férrea Moatize-Nacala e avanços das monoculturas de soja e milho para exportação, onde a implantação do corredor logístico causou o deslocamento involuntário de centenas de famílias e conseqüentemente novos conflitos socioambientais e violações de direitos humanos em uma região com mais de 4 milhões de pequenos agricultores familiares.

Diante desses conflitos, surgiram no país e fora dele dezenas

de movimentos críticos e de oposição aos investimentos da Vale e do Prosavana devido aos impactos socioambientais, falta de debate, transparência, violações à soberania alimentar e desapropriação de vários grupos de agricultores no Corredor de Nacala. É neste contexto de exploração intensiva dos recursos minerais e agrícolas que Moçambique tem priorizado suas ações e investimentos, sobretudo brasileiros, chineses e japoneses. Simultaneamente, a maior parte dos moçambicanos encontra-se à margem do processo de desenvolvimento econômico e inclusão social, compreendendo também os esperados benefícios dos recentes investimentos nos sistemas de transporte aéreo e terrestre no norte do país (GARCIA, A. S. et al, 2012; HRW, 2013; FASE, 2016; CCFD-TERRE SOLIDAIRE, 2017; JUSTIÇA AMBIENTAL, 2017). É preciso reconhecer que as transformações no Corredor de Nacala têm causado impactos cumulativos e sinérgicos devido à superposição de projetos de grande magnitude naquela região. Os efeitos negativos decorrentes das infraestruturas e projetos ali instalados não foram produzidos diretamente pelo Aeroporto financiado pelo BNDES, no entanto, trata-se de examinar os projetos vinculantes e os impactos que se somam (cumulativos) e os impactos que se multiplicam (sinérgicos) com a implantação daquele conjunto de megaempreendimentos em Moçambique. Um relatório publicado recentemente pela Justiça Global (2018) revela uma série de violações de direitos humanos vinculados ao Corredor de Nacala e a sua similaridade com a cadeia logística e de produção existente com a Estrada de Ferro Carajás, no Brasil. O estudo mapeou diversas interferências que afetam a população e o meio ambiente ao longo do corredor logístico e dos demais projetos de expansão e uso dos recursos naturais na região norte de Moçambique. Dentre os principais impactos negativos associados aos megaempreendimentos, destacam-se a alteração da qualidade devido a concentração de poluentes tóxicos e aumento dos níveis de ruídos nas áreas de exploração

de minérios, como também relacionados a construção e operação da infraestrutura logística; a fragmentação de ecossistemas; aumento de acidentes ao longo dos eixos de transportes, entre outros. Diante desse conjunto de impactos sinérgicos e cumulativos, as comunidades têm presenciado a violação de diversos direitos que atingem sua qualidade de vida, especialmente daqueles relacionados a saúde, moradia, trabalho e qualidade de vida. Conforme sinalizado pelo Ministério Público Federal (MPF, 2004, p. 28): "Uma avaliação de efeitos ambientais deve considerar a cumulatividade e a sinergia dos impactos, uma vez que a associação de várias intervenções pode agravar ou mesmo gerar problemas sociais que, de outro modo, não ocorreriam. A conjunção de projetos de desenvolvimento que alteram, um após outro, ou ao mesmo tempo, modos de vida locais, pode intensificar sofrimentos e perdas, inviabilizar esforços de adaptação e recuperação familiares, coletivos, gerar ou acirrar conflitos diversos". Abordar os impactos que se acumulam no território ou no tempo deveria ser tarefa precípua dos estudos de impacto ambiental, ainda mais nos casos em que as interferências extrapolam diferentes limites territoriais e compreendem um conjunto de empreendimentos. Contudo, a maior parte dos estudos de impacto apresenta abordagem limitadora das áreas de influência; atividades e projetos já instalados ou planejados em dada região são frequentemente desconsiderados; e os impactos são, notadamente, avaliados de forma individualizada e localizada (VALERA, C.A., 2012).

No Brasil, por exemplo, a avaliação ambiental integrada tem sido o instrumento mais eficaz para analisar as condições ambientais e sociais de territórios afetados por grandes projetos, porém voltados especificamente a projetos de aproveitamento hidrelétrico. Na avaliação integrada, os efeitos cumulativos e sinérgicos são examinados tanto isoladamente como em conjunto de modo que seja possível aferir

suas interações e dinâmicas, bem como fazer uma previsão dos impactos causados com a implantação de novos empreendimentos em potencial. Esse tipo de abordagem visa um melhor planejamento e gestão socioambiental dos projetos presentes e futuros.

A legislação moçambicana determina que a avaliação ambiental sobre atividades e empreendimentos de grande porte identifique e analise tanto os impactos diretos e indiretos como os residuais e cumulativos, devendo ser indicadas as respectivas medidas de mitigação e compensação. No que diz respeito ao Aeroporto de Nacala, o estudo de impacto apresentado pela Odebrecht não aborda os efeitos cumulativos em escala regional e ao longo do tempo, dificultando o controle de possíveis violações e impactos advindos diretamente do aeroporto. Além disso, não há como saber se as condicionantes foram cumpridas durante a fase de construção e atualmente com o aeroporto em operação tendo em vista que a documentação relacionada (auditorias e relatórios de acompanhamento) não foi disponibilizada pelo BNDES. Como já mencionado, os impactos identificados extravasam a área do projeto, entretanto, poderiam ser alvo de devida diligência do Banco para entender de que modo o aeroporto se relaciona com essas violações e quais as obrigações decorrentes desses processos em curso.

## PARTE IV: BENCHMARK SOCIOAMBIENTAL E OS PARÂMETROS DE DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O BNDES

### 1. O BNDES e a sua Política Socioambiental para exportação de bens e serviços

As políticas socioambientais dos bancos nacionais brasileiros baseiam-se, primordialmente, em dois eixos, as leis internas e os acordos setoriais voluntários. Internamente, têm-se dispositivos legais que regulam o aspecto ambiental através dos bancos, como no caso da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, o Protocolo Verde de 1995 e a Lei de Crimes Ambientais de 1998. No caso externo, existem, por exemplo, os Princípios do Equador e iniciativas ligadas ao PNUMA. Dessas iniciativas, o BNDES somente não é signatário dos Princípios do Equador. Ainda assim, exige Estudos de Impacto Ambiental de seus projetos desde a década de 1970, participou de discussões acerca do tema durante a ECO-92 e passou a divulgar a sua política ambiental em 1999, colocando que o risco de crédito é proporcional ao dano causado pelo projeto. Apesar disso, estudos mais completos a respeito do impacto socioambiental dos projetos somente ocorreram a partir de 2009, quando da criação da Área de Meio ambiente. O banco então passou a realizar análises da cadeia produtiva do setor agropecuário, determinado que o setor de frigorífico deveria se responsabilizar não apenas pelo fornecimento da carne, mas também pelos impactos das fazendas de gado. Atualmente, o BNDES possui uma Política Socioambiental (PSA) vigente desde outubro de 2015, com um capítulo específico para dispor acerca das operações de financiamento às exportações de bens e serviços brasileiros no âmbito da linha Exim Pós-embarque Serviços. Segundo disposto na PSA, as operações

com valor superior a US\$ 10 milhões deverão ser avaliadas e classificadas, a critério do BNDES, quanto ao seu potencial de riscos e impactos socioambientais, considerando o setor do empreendimento a que se destinam as exportações, tipo de atividade, localização e magnitude dos impactos.

A análise dos riscos e impactos socioambientais tem como referência a legislação vigente no país do empreendimento a que se destinam as exportações. Nesse caso, o apoio do BNDES é condicionado ao atendimento das normas socioambientais aplicáveis em vigor no país do empreendimento, conforme estabelecido nas Normas Operacionais do Produto BNDES Exim Pós-Embarque, no Capítulo III – Condições Especiais Aplicáveis às Operações de Serviços. Apesar disso, desde a entrada em vigor das Normas Operacionais e da atual Política Socioambiental, não houve a aprovação de operações no âmbito da linha de apoio à exportação de bens e serviços de engenharia. Segundo o BNDES (2017), até o presente momento, não foi possível a implementação dos procedimentos previstos nos referidos normativos.

Nesse sentido, o BNDES exige para as operações no âmbito da linha Exim Pós-embarque Serviços, a apresentação de parecer jurídico emitido por advogado local, que analise os documentos socioambientais referentes ao projeto e ateste: (i) se foram obtidas, e se estão válidas, todas as permissões, autorizações, licenças e concessões referentes à legislação socioambiental vigente no país destino das exportações; e (ii) se estão sendo regularmente cumpridas todas as obrigações socioambientais perante todas as autoridades competentes no país destino das exportações.

Vale ressaltar que a realização dos estudos de impacto e a condução do processo de licenciamento socioambiental do projeto para o qual se destinam as exportações são de responsabilidade do importador e das autoridades governamentais estrangeiras, segundo a legislação aplicável no país. Além disso, o BNDES poderá incluir condicionantes de natureza socioambiental além daquelas previstas na legislação adotada pelo país de destino das exportações brasileiras. Entretanto, a definição das medidas a serem adotadas dependerá da análise específica de cada operação, conforme os riscos e impactos socioambientais verificados em cada projeto (BNDES, 2017).

Caso existam 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, para a mitigação dos riscos socioambientais, as quais podem ser monitoradas pelo BNDES durante o período de desembolso e repagamento.

Vale ressaltar que a não implementação das condições prévias à contratação pode acarretar a não contratação do financiamento. Outrossim, a não implementação das condições precedentes aos desembolsos e/ou o descumprimento de obrigação socioambiental podem causar a suspensão dos desembolsos.

No que tange ao processo de análise e aprovação dos pedidos de financiamento à exportação no âmbito da linha Exim Pós-embarque Serviços, existem quatro grandes fases: consulta prévia, enquadramento, análise e contratação.

i) Na consulta prévia são especificadas pela empresa exportadora as características básicas do exportador, do importador, dos bens e/ou serviços a serem exportados, do projeto a que se destinam as exportações e das possíveis garantias.

ii) Na fase de enquadramento, é verificada a adequação do pedido às Políticas Operacionais do BNDES, o que inclui a análise da classificação da categoria socioambiental (para operações com valor superior a U\$S 10.000.000,00), da classificação cadastral e de risco de crédito do importador ou do devedor/garantidor, entre outros aspectos. Os proponentes que tiverem sua consulta prévia enquadrada terão seu pleito analisado. A definição dessas categorias mencionadas, por sua vez, é realizada de acordo com o setor, o tipo de atividade, a localização, a magnitude e os atributos dos impactos ambientais inerentes ao projeto a que as exportações se destinam, conforme os parâmetros definidos na PSA e identificados no quadro a seguir:



CATEGORIA AMBIENTAL	RISCO DE IMPACTO ADVERSO
A	Caracteriza-se por riscos diretamente relacionados a impactos socioambientais adversos significativos, envolvendo grandes empreendimentos greenfield ou empreendimentos em setores críticos ou localizações sensíveis que, geralmente, demandam estudos socioambientais de maior complexidade. São caracterizados pelo setor, tipo de empreendimento e localização conforme critérios orientadores no Anexo 1 à Política Socioambiental.
B	Caracteriza-se por riscos socioambientais de média relevância e de efeitos locais, envolvendo expansão ou ampliação de empreendimentos que possuam impacto socioambiental limitado, de maneira que apenas alguns de seus impactos sejam irreversíveis ou cujas medidas mitigatórias sejam facilmente identificáveis, podendo abranger inclusive empreendimentos cujo setor ou características estejam contemplados no Anexo 1 à Política Socioambiental.
C	Caracteriza-se por riscos socioambientais mínimos ou inexistentes. Engloba usualmente as operações de financiamento à exportação de bens, incluindo aeronaves.

iii) Durante a fase de análise, são verificados o valor e a composição das exportações brasileiras de bens e serviços que poderão ser objeto do apoio, em observância às Políticas Operacionais do BNDES e às Normas Operacionais do Produto Exim Pós-embarque, bem como são solicitadas informações e documentos complementares acerca da operação comercial, do projeto e das garantias, o que pode incluir estudos de impactos socioambientais e pareceres jurídicos. A definição das medidas a serem adotadas dependerá da análise específica de cada operação, conforme os potenciais riscos e impactos socioambientais verificados em cada projeto.

iv) Concluída a fase de análise, o pedido de financiamento é encaminhado à apreciação e decisão da Diretoria do Banco. Atendidas todas as condições prévias estabelecidas no ato de aprovação, é celebrado contrato de financiamento. Uma vez comprovadas as exportações e implementadas as demais condições precedentes contratualmente previstas, os desembolsos de recursos ao exportador poderão ser realizados.

Após essas fases e com o desembolso já sendo

realizado, existe o acompanhamento feito pelo Banco para verificar a implementação das condições firmadas nas fases anteriores e o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo exportador e pelo importador, dentre elas as relacionadas com a comprovação das exportações, e com as condicionantes e os mitigadores socioambientais.

Para operações classificadas na categoria socioambiental A, a PSA prevê a contratação de empresa de consultoria socioambiental pelo exportador, por todo o período de acompanhamento, para verificar a regularidade socioambiental do empreendimento, e o cumprimento de eventuais obrigações socioambientais, medidas mitigadoras e condicionantes presentes no Contrato de Financiamento e nas Licenças Ambientais. Na hipótese de não implementação das condições precedentes ou de não cumprimento das obrigações, poderão ser suspensos os desembolsos.

Além disso, para possibilitar o acompanhamento pela sociedade dos projetos financiados, o BNDES possui algumas iniciativas de transparência. O banco divulga em seu Portal

na internet um mapa interativo das operações de financiamento às exportações brasileiras de serviços de engenharia contratadas junto a entes públicos no exterior, desde 1998, com indicação do país de destino das exportações, a descrição do projeto, o valor do financiamento, o prazo e as condições financeiras. Atualmente também são disponibilizados os contratos de financiamento às exportações brasileiras de serviços de engenharia. Por outro lado, os estudos de impacto e documentos relacionados aos aspectos socioambientais não são divulgados no Portal e dependem de pedidos de acesso por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), contudo ainda existem dificuldades no acesso a essas documentações e nem sempre os pedidos solicitados são atendidos pelo Banco.

Adicionalmente, a PSA estabelece que, para operações classificadas nas categorias socioambientais A e B, após a contratação do financiamento, será divulgado anualmente, no site do BNDES, um extrato dos aspectos socioambientais do empreendimento, incluindo a avaliação de seus potenciais riscos e impactos socioambientais e respectivos condicionantes e medidas mitigadoras, observadas as restrições decorrentes da legislação aplicável. Entretanto, o representante do banco afirma que "ainda não foi possível a implementação desse procedimento, pois ainda não houve a contratação da operação no âmbito da linha BNDES Exim pós-embarque Serviços desde a entrada em vigor da redação vigente da PSA". Fica claro, portanto, que o BNDES vem evoluindo suas normas socioambientais com o intuito de reduzir os riscos do projeto. No entanto, as novas regras ainda não foram postas à prova e, logo, não há informações acerca de sua eficácia.

## **2. Etapas de aprimoramento da avaliação socioambiental no apoio às exportações pelo BNDES**

Além das características já mencionadas sobre a política socioambiental do BNDES, é necessário ressaltar que o desenho das operações voltadas à exportação de bens e serviços de engenharia passou por transformações ao longo dos últimos anos devido a mudanças de percurso do Banco com a adoção de novas diretrizes socioambientais, bem como do aperfeiçoamento de instrumentos de avaliação utilizados para a concessão de empréstimos. Sob esse aspecto, a integração de questões socioambientais no financiamento de grandes obras no exterior pode ser delimitada em três períodos distintos, marcados pela introdução de novos procedimentos gerais e específicos adotados pelo BNDES.

O primeiro corresponde ao importante salto da carteira de projetos financiados a partir de 2007. Até aquele ano, relevante parte dos

empréstimos estava concentrada nas linhas de financiamento do Banco do Brasil, mas uma mudança de estratégia do governo transferiu as operações de investimento internacional às linhas de crédito do BNDES. Além de refletir a aceleração dos empréstimos ao setor de engenharia e construção civil, essa fase sinaliza a incorporação da primeira diretriz socioambiental, cuja orientação determinava que a empresa exportadora de bens e serviços atendesse às legislações, normas e regulações internas do país destino do investimento nas distintas fases do ciclo do projeto.

O segundo período tem como marco a narrativa sobre a sustentabilidade dos projetos, com novos atores e nova linguagem dos contratos de financiamento firmados entre 2011 e 2015. A mudança de trajetória corresponde a análise das operações, caso a caso, bem como a contratação de auditoria para a emissão de parecer sobre a viabilidade jurídico-ambiental do projeto e a obtenção das licenças exigidas pelo país importador. Sobre este quadro de mudanças implementadas pelo BNDES, dois casos de financiamento do Banco tornam-se emblemáticos, apesar de conjunturas diferenciadas: o projeto da rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, na Bolívia, e a Central Hidrelétrica Chaglla, no Peru. Ambos os projetos levantaram diversas questões sobre a responsabilidade do Banco perante os impactos socioambientais e cumprimento das normas de direitos humanos, bem como a inclusão de atores e partes interessadas nos processos de consulta. No projeto da rodovia boliviana, a mobilização e denúncia da sociedade civil e dos povos que seriam diretamente afetados abriram caminhos para a avaliação dos mecanismos adotados pelo Banco, resultando no cancelamento do acordo de empréstimo à Bolívia. Enquanto que no caso da hidrelétrica no Peru, o ponto central em debate esteve associado ao cofinanciamento

de outro banco com padrões de salvaguardas mais elevados, como do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), exigindo, então, a implementação de melhores práticas de gestão socioambiental ao longo de todo o ciclo do projeto.

Nesse contexto, os dois empreendimentos foram representativos da transição para as diretrizes que orientam atualmente a análise e o monitoramento socioambiental dos financiamentos à exportação do BNDES. Como resultado, em novembro de 2015, a nova Política Socioambiental (PSA) é promulgada para os projetos apoiados na linha Exim pós-embarque, estabelecendo novos procedimentos operacionais, tais como a exigência de diversos documentos, além da classificação de risco do empreendimento no momento do enquadramento, considerando o setor, localização e outras características.

Ocorre que a política em vigor ainda não foi efetivamente aplicada, já que desde a sua aprovação não houve a contratação de novas operações de financiamento à exportação de bens e serviços de engenharia e construção civil. De acordo com o BNDES, os instrumentos operacionais da nova política não são obrigatoriamente utilizados nos projetos que ainda se encontram em andamento (na fase de implantação) ou mesmo daqueles já em operação. Se por um lado os aspectos socioambientais não foram aplicados a nenhum dos projetos conforme estabelece a PSA de 2015, por outro, o Banco alega que os contratos de apoio financeiro firmados anteriormente são passíveis de renegociação em casos de leniência. Embora se reconheça o esforço do BNDES em aprimorar diversos mecanismos da sua política socioambiental e a evolução das diretrizes e procedimentos exigidos ao exportador e importador do financiamento, ao mesmo tempo, ainda persistem problemas na política de transparência do Banco, bem como da ampla

divulgação de informações, lacunas ao longo do ciclo de projetos e da inexistência de um projeto piloto que aplique empiricamente os novos mecanismos adotados na Política Socioambiental.

### **3. Salvaguardas Socioambientais e Direitos Humanos: análise comparativa das instituições financeiras internacionais e do BNDES**

A pesquisa de benchmark tem como ponto de partida o levantamento das políticas socioambientais adotadas por instituições financeiras internacionais (IFI) no apoio a grandes projetos de infraestrutura. A análise de benchmark abrange quatro dimensões principais que podem ser observadas ao longo do ciclo do projeto: Transparência, Avaliação Socioambiental, Direitos Humanos e Monitoramento. Para a avaliação dos critérios socioambientais e de direitos humanos adotados no financiamento à exportação do BNDES, a pesquisa fez o seu cotejamento com os instrumentos aplicados por outros bancos multilaterais e nacionais de desenvolvimento e agências de crédito voltadas à exportação, de modo que os parâmetros ali utilizados possam inspirar aperfeiçoamentos na política e diretrizes socioambientais do Banco brasileiro. Nesse contexto, buscou-se identificar os avanços já realizados e lacunas dos mecanismos do BNDES, avaliar a sua política de transparência, bem como as ferramentas de prevenção e mitigação de impactos socioambientais e de direitos humanos.

O presente estudo selecionou alguns dos principais bancos nacionais de desenvolvimento e agências de crédito à exportação, como também os principais financiadores de projetos tanto a nível global como também daqueles com atuação regional. O levantamento considerou instituições financeiras que se destacam por sua atuação ao financiamento, por estabelecer boas práticas socioambientais ou que sejam identificadas como referências internacionais, nesse caso, as salvaguardas adotadas nos Princípios do Equador e os Padrões de Desempenho da Corporação Financeira Internacional, cuja política estabelece alguns dos mais altos requisitos sociais e ambientais a serem aplicados em projetos do setor privado. Foram levantadas informações sobre a transparência e os aspectos socioambientais da Agência Nacional de Exportação da Holanda (Atradius), Agência de Crédito à Exportação da Noruega (GIEK) e Agência de Exportação do Canadá (AEC). Em relação às instituições multilaterais, o estudo focou nas políticas de salvaguardas da Corporação Financeira Internacional (CFI), o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e Banco Europeu de Investimento (BEI).

As informações aqui analisadas sobre os parâmetros socioambientais e de direitos humanos utilizados pelas instituições de financiamento foram sistematizadas a partir das políticas operacionais, bem como de documentos e relatórios anuais disponibilizados nas páginas de internet dos referidos bancos e agências. Além disso, foram realizadas entrevistas e consultas com representantes da área de comércio exterior do BNDES a fim de esclarecer informações a respeito de sua Política Socioambiental, bem como dos projetos financiados durante os últimos anos. A seguir são apresentados os resultados da análise do benchmark socioambiental, centrada nos temas da transparência, avaliação ambiental, direitos humanos e monitoramento.

#### Box 1. Boas Práticas Internacionais

O presente estudo buscou olhar somente as normas das outras instituições financeiras, com o objetivo de identificar caminhos possíveis de aprimoramento das políticas do BNDES a partir das falhas e lacunas encontradas nos estudos de caso. Desse modo, esta publicação fornece um panorama geral das boas práticas mencionadas nas políticas de salvaguardas dessas instituições internacionais e não constitui uma avaliação da implementação efetiva e eficaz dos procedimentos e critérios ali adotados.

## TRANSPARÊNCIA

A divulgação de informações sobre os aspectos financeiros e socioambientais dos projetos financiados por grandes bancos nacionais e multilaterais, como também por agências de crédito, reflete o nível de transparência das instituições e a possibilidade da sociedade monitorar mais efetivamente os impactos negativos diretos e indiretos dessas operações. O acesso à informação é requisito básico da

transparência das instituições e representa um direito dos indivíduos e comunidades. No entanto, as práticas adotadas por alguns agentes financeiros, incluindo o BNDES, demonstram diversas falhas em seus mecanismos de transparência. No âmbito da promoção da transparência e accountability, o BNDES deve garantir o acesso à informação sobre os projetos de empresas financiadas tanto no Brasil como no exterior, aplicando procedimentos eficientes de divulgação de informações detalhadas em todas as fases do ciclo do projeto e com linguagem acessível a todas as comunidades afetadas. Conforme já destacou o Fórum de Diálogo BNDES e Sociedade Civil (2014, p. 1), "o acesso à informação qualificada é elemento-chave da eficácia democrática e da garantia de controle social sobre as propostas de desenvolvimento".

#### A. Política de acesso público e divulgação de informações do BNDES

Embora o BNDES tenha registrado avanços com a publicação de dados em seu Portal de Transparência e sejam reconhecidas as conquistas obtidas desde a vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.257/2011), ainda assim a questão da transparência do Banco é um tema que demanda aprimoramentos sob vários aspectos. Algumas melhorias associadas à publicação dos contratos e dados financeiros sobre os desembolsos para a exportação de bens e serviços brasileiros têm sido percebidas por organizações da sociedade civil e a imprensa em geral, contudo, a divulgação de informações mais detalhadas sobre os projetos, especialmente dos dados socioambientais ainda registra ausência de transparência ativa por parte do Banco brasileiro. Dentre alguns pontos nesse sentido, pode ser citado o acesso limitado a uma série de documentos e informações a respeito dos

riscos dos empreendimentos financiados, bem como dos mecanismos utilizados na avaliação dos possíveis impactos socioambientais e de violações de direitos humanos, as atividades de acompanhamento e seus resultados, e ainda das compensações exigidas às entidades financiadas e empresas brasileiras responsáveis pela construção dos projetos no exterior.

#### Box 2. A transparência do BNDES nos estudos de caso

Os projetos de engenharia e construção civil investigados nesta pesquisa são representativos dos problemas de transparência encontrados na aplicação prática política do BNDES. Conforme estabelece o Banco e a Lei de Acesso à Informação (LAI), os estudos e documentos socioambientais dos projetos das hidrelétricas de Chaglla (Peru) e Manduriacu (Equador), bem como do Corredor Logístico (Honduras) e Aeroporto Internacional de Nacala (Moçambique) foram solicitados pela Conectas mediante pedido de acesso à informação. Os documentos correspondentes a Central Hidrelétrica de Chaglla foram obtidos integralmente no pedido realizado ao BNDES, entre eles, o relatório interno, parecer jurídico-ambiental, estudo de impacto ambiental, avaliações oficiais realizadas por auditorias, resumos e outros documentos com dados sobre os riscos e medidas implementadas ao longo da construção e operação do empreendimento. De toda a forma, cabe lembrar que o projeto de Chaglla foi cofinanciado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e diversos relatórios e estudos sobre o projeto já são públicos e divulgados na página da internet do BID.

Os demais pedidos de acesso sobre as informações socioambientais dos projetos avaliados na pesquisa foram cedidos parcialmente pelo BNDES e, em um dos casos, a documentação não foi concedida no primeiro pedido de acesso. Nos projetos do Corredor Logístico de Honduras e da Central Hidrelétrica de Manduriacu, por exemplo, embora tenham sido disponibilizados os estudos de impacto ambiental de ambos os empreendimentos, parte das informações fornecidas estavam incompletas, tais como dados sobre impactos, medidas de mitigação e compensação apresentados nos anexos do Estudo Ecológico Ambiental do Corredor Logístico, assim como o plano de reassentamento involuntário e os relatórios de monitoramento e auditoria socioambiental do projeto em Honduras. Além disso, dados a respeito do cumprimento das condicionantes apresentados pela auditoria ambiental contratada pelo governo do Equador foram omitidos nos relatórios que comprovam o acompanhamento

dos impactos decorrentes da construção da Hidrelétrica de Manduriacu. No caso dessas informações, elas foram obtidas somente após o pedido de esclarecimento enviado ao SIC, e ainda assim documentos de monitoramento do Corredor Logístico não foram disponibilizados integralmente, apenas o último relatório.

A pesquisa sobre o Aeroporto de Nacala expõe o caso mais grave da falta de transparência e acesso à informação dos diferentes aspectos socioambientais de empreendimentos financiados no exterior tendo em vista que o estudo de impacto e a licença ambiental foram disponibilizados somente após o pedido de esclarecimento realizado pela Conectas. A solicitação de acesso a documentos de monitoramento socioambiental do Aeroporto de Nacala não foi atendida em nenhum dos pedidos realizados ao BNDES.

Em todos os casos de negativa, o Banco alegou sigilo bancário, apesar das informações solicitadas tratarem dos aspectos socioambientais dos projetos aqui analisados.

A maior parte das informações dos projetos não é publicada espontaneamente pelo BNDES, implicando em procedimentos que dependem de solicitação de acesso e posterior análise da instituição sobre os pedidos requeridos. Desse modo, a transparência é passiva e submetida a regras estabelecidas de acordo com a legislação apropriada e ainda por critérios definidos pela instituição financeira. Conforme estudo publicado pela Conectas (2014, p. 63), o BNDES utiliza o sigilo bancário "como resposta padrão à maioria das demandas apresentadas por organizações da sociedade civil, independentemente de sua natureza (seja ela ambiental, financeira etc.)". A dificuldade em se obter informações sobre os riscos e impactos socioambientais gerados com a construção

e operação dos projetos financiados pelo BNDES demonstra lacunas dos mecanismos de transparência do Banco brasileiro e compromete o controle efetivo das comunidades afetadas e demais partes interessadas em acompanhar as transformações nos territórios que recebem um novo empreendimento.

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 Banco. Ao deixar de comunicar de forma transparente as informações sobre os projetos apoiados no exterior, o BNDES impede que a sociedade tenha clareza sobre os reais impactos negativos e as responsabilidades dos danos causados em todas as etapas do projeto. Mesmo que o Banco não atue diretamente na execução de qualquer tipo de atividade vinculada com a implantação do projeto, a sua participação como agente financiador é associada ao desempenho socioambiental do empreendimento tanto nos casos de projetos bem sucedidos como naqueles em que causam impactos e violações de direitos humanos (CONNECTAS, 2014).

#### B. Prazo para a divulgação dos documentos e informações do projeto

O prazo para uma instituição financeira disponibilizar informações sobre um projeto é um indicador importante sobre as práticas adotadas nas políticas de transparência, no entanto, a política do BNDES não indica um prazo para a divulgação ativa dos documentos, relatórios, pareceres e informações gerais sobre os projetos financiados, exceto nos casos de pedido de acesso à informação, regulamentados segundo as normas da LAI. De modo geral, as instituições financeiras internacionais estipulam prazos entre a fase de análise e aprovação da operação, a depender também

da aprovação do conselho ou diretoria responsável pela avaliação socioambiental do projeto. Um balanço sobre o tempo limite definido para a divulgação dos dados revela que as instituições normalmente publicam as informações sobre o projeto em até trinta dias antes ou após a assinatura do contrato com o tomador de empréstimo.

### C. Aperfeiçoamentos e inspirações para a transparência ativa do BNDES

Embora quase todos os bancos e agências de crédito analisados nesta pesquisa adotem políticas internas de transparência, divulgação e acesso à informação, as diretrizes indicam diferenças quanto ao tipo de informação disponibilizada, a exigência de divulgação de informação por parte do beneficiário do empréstimo, o prazo para a publicação de dados e documentos, entre outros. A divulgação de informações de interesse público com a sistematização de dados em seções específicas ou em um portal ou canal de transparência é reveladora da transparência da entidade financiadora e alguns dos principais bancos multilaterais e regionais, bem como agências exportadoras possuem critérios claros de transparência ativa.

De modo geral, são divulgadas diversas informações sobre o projeto, como localização, descrição geral do empreendimento e dos principais riscos, resumos dos estudos de impacto socioambiental, medidas de mitigação, relatórios de monitoramento, planos de gestão, dados financeiros da operação, entre outros. Em alguns casos podem ser também requisitadas outras documentações que não estão publicadas (normalmente nas páginas de internet), desde que as informações não envolvam dados considerados confidenciais ou classificados como "restritos" e/ou "exceções". Existem ainda instituições que disponibilizam todos os documentos da avaliação socioambiental na íntegra e outras documentações relevantes, incluindo a descrição do andamento do processo de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) de povos indígenas, tal como estabelecem as salvaguardas do BID e da CFI.

Outro aspecto comum a todos os bancos e agências é a exigência de divulgação pública de documentos por parte dos beneficiários de empréstimo. Com a exceção da agência GIEK, que tem como diretriz encorajar os mutuários, os demais requerem a divulgação ativa de diversas informações correspondentes a operação, sobretudo de dados sobre a gestão de impactos socioambientais em idioma e formato acessíveis às comunidades afetadas pelo empreendimento. De acordo com a Política Socioambiental do BNDES, o objetivo principal é promover o desenvolvimento sustentável em todas as suas



operações. Sob esse aspecto, cabe ao Banco olhar mais atentamente para os conflitos gerados no âmbito dos projetos, permitir que a sociedade civil e, principalmente, as pessoas impactadas acompanhem continuamente as responsabilidades do banco como financiador, as obrigações contratuais e condicionantes impostas às empresas brasileiras e demais beneficiários dos empréstimos no exterior, bem como continuar avançando em sua política de transparência, especialmente com a divulgação das informações socioambientais sobre os projetos e seus investimentos.

## **AVALIAÇÃO DE IMPACTO SOCIOAMBIENTAL**

A avaliação de impacto socioambiental tem como objetivo principal a identificação, previsão e mitigação dos efeitos adversos sobre o meio ambiente e a população. Trata-se de um instrumento formado por um conjunto de procedimentos capazes de garantir a análise sistemática dos impactos socioambientais (diretos, indiretos, cumulativos e sinérgicos) desde as etapas iniciais de um projeto, bem como da proposição de alternativas para evitar e reduzir ao máximo as consequências negativas resultantes de uma ação presente ou projeto futuro (SÁNCHEZ, L. E., 2013).

No caso dos investimentos internacionais, a adoção da avaliação socioambiental tem sido requisito mínimo e indispensável na concessão de créditos para a maior parte das instituições financeiras, contudo a exigência de determinados critérios de prevenção, compensação e acompanhamento de impactos que afetam o ambiente e violam direitos humanos ainda é tratada de forma diferenciada pelos agentes financiadores em todo o mundo. Cabrera et al (2014, p. 16) ressaltam que a grande variação dos critérios utilizados ao longo do processo de avaliação socioambiental pode explicar em alguns casos as defasagens,

conflitos e outros problemas enfrentados na implementação de grandes obras.

### **D. Avaliação socioambiental do BNDES: categorização do projeto e diretrizes específicas**

A análise de risco socioambiental é uma das diretrizes adotadas para a classificação dos impactos, sendo as operações pré-avaliadas e enquadradas de acordo com os riscos potenciais, magnitude, tipo de atividade, localização, abrangência geográfica, entre outros. Embora haja algumas particularidades quanto aos critérios definidos para a classificação das operações, todas as instituições financeiras analisadas, inclusive o BNDES, realizam o enquadramento dos projetos segundo a relevância dos impactos. Geralmente as operações são diferenciadas em três níveis de impactos negativos diretos e/ou indiretos, estabelecendo uma categorização entre A, B ou C (ou em 1, 2 e 3), de modo que possam ser estabelecidas salvaguardas e parâmetros apropriados. Os projetos classificados em A e B requerem análises socioambientais, no entanto nas operações identificadas como A, a avaliação é mais complexa exigindo, no mínimo, estudos de impacto ambiental (EIA), como também em alguns casos avaliações estratégicas, planos de gestão ou ação específicos. A maior parte das instituições financeiras internacionais determina que seja contratada consultoria independente para o assessoramento do processo de avaliação socioambiental de projetos de alto risco.

Na Política Socioambiental do BNDES, por exemplo, o exportador e/ou devedor de projetos da 'Categoria A' devem contratar empresa de consultoria especializada para prestar serviços ao Banco, incluindo a análise da documentação socioambiental, avaliação de potenciais riscos e impactos e, se necessário, delimitar medidas adicionais de mitigação. Por outro lado, a

política em vigor não foi aplicada pelo Banco e, desse modo, não houve apoio na análise e acompanhamento socioambiental das exportações brasileiras até o momento.

Os últimos anos marcaram avanços dos parâmetros de avaliação socioambiental do BNDES para a concessão de empréstimos a grandes projetos conduzidos por empresas brasileiras de engenharia no exterior, porém ainda há requisitos fundamentais a serem incorporados pelo Banco, assim como um maior rigor na análise dos impactos gerados por empreendimentos apoiados pela instituição. Além disso, sua política estabelece que os projetos financiados fora do país sejam examinados caso a caso, o que abre caminho para a flexibilização das regulações e procedimentos aderidos pelo BNDES.

### Box 3. A avaliação socioambiental do BNDES nos estudos de caso

Três casos são emblemáticos da diferença de requisitos exigidos na avaliação socioambiental do BNDES em relação às diretrizes estabelecidas por outras instituições. O primeiro deles corresponde ao projeto do Corredor Logístico de Honduras, cujo Estudo Ecológico Ambiental, elaborado para a implantação de trechos viários na região sul do país, evidencia a existência de falhas técnicas e metodológicas que prejudicam a análise mais aprofundada e qualitativa dos territórios afetados pelo empreendimento, como também dos impactos socioambientais e medidas de mitigação. Ademais, a dimensão social aparece subordinada aos demais aspectos físico-bióticos e os programas de atendimento à população e compensação apresentam lacunas para a redução dos efeitos adversos provocados com a instalação e operação da estrada. Mesmo com os problemas encontrados no diagnóstico, bem como na identificação e previsão de impactos, e na proposição de ações mitigadoras e compensatórias, o BNDES aprovou o financiamento de USD 145 milhões à exportação de bens e serviços de engenharia das empresas OAS e Queiroz Galvão.

O outro caso representativo envolve o Aeroporto Internacional de Nacala, em Moçambique, tendo em vista que o estudo de impacto e licenças ambientais do projeto não foram documentos mencionados no Relatório de Análise do BNDES, elaborado em 2010 e vinculado ao primeiro financiamento de USD 80 milhões à exportação de bens e serviços da construtora Odebrecht. Além disso, o estudo de impacto apresenta um diagnóstico simplificado, interferindo na análise sobre os impactos, as medidas de mitigação e na viabilidade ambiental, social e econômica do empreendimento.

Ainda que os estudos de avaliação ambiental do projeto da Central Hidrelétrica Manduriacu tenham cumprido a sua obrigatoriedade legal, sobretudo com a participação cidadã em audiência pública, como também a aprovação do conteúdo geral apresentado pelo Estudo de Impacto Ambiental Definitivo (EIAD), as autoridades do Equador já previam que a construção da barragem no rio Guallabamba deveria causar uma série de impactos na qualidade da água, aumento de vetores, mortalidade das espécies aquáticas, acúmulo de sujeira e sedimentos e concentração de forte odor. Em todo o caso, o EIAD e o processo de licenciamento foram aprovados e o projeto da hidrelétrica sob financiamento do BNDES foi considerado prioridade nacional naquele país. Mesmo com a identificação das abruptas mudanças que afetariam significativamente o meio ambiente, a qualidade de vida e direitos das comunidades locais, bem como dos questionamentos da população em face da magnitude das intervenções, o projeto não foi capaz de reduzir, mitigar e compensar os impactos.

#### E. Aperfeiçoamentos e inspirações para a avaliação socioambiental do BNDES

Além da conformidade às normas, regulamentos, leis internas e concessão das devidas licenças ambientais emitidas por órgãos responsáveis do país destino do empreendimento, condições amplamente exigidas por todas as instituições de financiamento, alguns bancos de desenvolvimento e agências exigem cláusulas específicas e realizam uma revisão detalhada do estudo de impacto e demais documentações, podendo ser incorporados novos requisitos e informações, incluindo a atualização e/ou nova versão do estudo de impacto para a liberação dos empréstimos. Desse modo, a aprovação está diretamente

associada a 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, entre outros.

Há todo um sistema de avaliação desenvolvido para assegurar técnica e sustentavelmente a implantação de padrões durante o período de investimento, inclusive a exigência de documentos específicos que tratam de devida diligência em direitos humanos, principalmente nos casos em que exista alto risco de violações, conforme determinam as políticas das agências de crédito Export Development Canada e Atradius DSB. Diversas instituições financeiras estabelecem alguns dos parâmetros acima citados como pré-requisitos para a concessão da operação de crédito, enquanto que o BNDES apresenta diferenças internas significativas em sua Política Socioambiental, especialmente a respeito da avaliação crítica e detalhada dos estudos de impacto, com a incorporação de novas medidas e proposições para a mitigação de impactos.

Em algumas das principais instituições internacionais ainda existe a adoção de políticas setoriais específicas para o financiamento à exportação nas áreas de energia, transporte, recursos hídricos, entre outros. O BNDES possui procedimentos socioambientais setoriais apenas para projetos financiados no Brasil e, de acordo com o Banco, a adesão de padrões internacionais setoriais será avaliada para as futuras operações de exportação.

Em relação aos parâmetros de outras instituições financeiras, apesar do mapeamento de várias diretrizes por elas adotadas indicar melhores práticas e padrões em geral, também

podem ser encontradas falhas e lacunas no processo de avaliação socioambiental, especialmente no que se refere i) à operacionalização das normas estabelecidas, (ii) à inclusão de estudos mais amplos sobre os impactos cumulativos, sinérgicos, difusos e de longo prazo, (iii) e à falta de clareza sobre a responsabilidade dos impactos negativos resultantes dos projetos de infraestrutura entre os agentes financiadores, financiados e empreendedores.

## **MECANISMOS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

Os mecanismos de proteção de direitos humanos envolvem diversos procedimentos que visam garantir a incorporação de medidas de salvaguardas ao longo do ciclo de vida de um projeto que possa afetar o território e o modo de vida das pessoas. Nesta pesquisa foram selecionados alguns parâmetros para avaliar em que medida os bancos e agências de exportação incorporam em suas políticas requisitos de proteção dos direitos humanos, sobretudo daqueles voltados a comunidades atingidas por empreendimentos com apoio financeiro. Dentre os requisitos avaliados, o estudo focou nos processos de devida diligência e consulta prévia às comunidades potencialmente afetadas por projetos e atividades vinculadas aos projetos de infraestrutura; em diretrizes específicas a determinados grupos sociais; políticas de atendimento associadas ao reassentamento involuntário e ainda sobre o estabelecimento de canais de comunicação entre os diferentes agentes envolvidos com o projeto.

### **F. Devida diligência em direitos humanos, consulta e consentimento livre, prévio e informado**

A devida diligência tem como princípio o dever de identificar, prevenir e remediar impactos negativos sobre os direitos humanos e o meio ambiente. Cabe aos executores do projeto e financiadores tomar todas as medidas necessárias para respeitar os direitos humanos, bem como evitar e reparar danos causados com a implantação de um empreendimento. O BNDES não incorpora em nenhuma etapa do ciclo do projeto processos de devida diligência em direitos humanos, como também não exige que o tomador de empréstimo e a empresa brasileira exportadora realizem consulta e engajamento com a população da área de influência do projeto, nem mesmo que seja obtido o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) de povos indígenas.

## G. Política de Reassentamento Involuntário

Conforme estabelecem as boas práticas internacionais, os agentes financiadores exigem a implementação de planos de reassentamento involuntário nos casos de comunidades serem atingidas por um empreendimento, entretanto, o BNDES não possui diretriz voltada para o deslocamento forçado de população. A ausência de uma política de reassentamento voltada a grandes empreendimentos financiados pelo Banco revela, em diferentes graus, violações aos direitos individuais e comunitários, representando sérios impactos socioeconômicos, como também riscos para o projeto.

Cabe ressaltar que o reassentamento é um dos aspectos mais sensíveis ao longo do processo de instalação de um empreendimento e não trata apenas do remanejamento espacial de população. Se não conduzido de forma apropriada, com a participação ativa das comunidades envolvidas e de acordo com as outras diretrizes embasadas nas melhores práticas, pode gerar intensos conflitos e violações de direitos humanos. A compensação financeira sobre a aquisição de terras e restrições sobre o seu uso deve ter enfoque relevante pelo promotor do projeto, mas, além disso, devem ser levadas em conta as transformações sobre a organização produtiva e social, principalmente em comunidades rurais, pescadores, população ribeirinha e povos indígenas dependentes dos recursos naturais para a subsistência e ainda a geração de renda. Ademais, quando há necessidade de deslocamento físico, as mudanças são mais extremas e com impactos irreversíveis e muitas vezes intangíveis, como a ruptura das relações de vizinhança, parentesco, perda do vínculo com o território e comunitário, entre outros.

## Box 4. Reassentamento involuntário nos estudos de caso

No caso dos projetos analisados por este trabalho, cabe mencionar as falhas nos diagnósticos e procedimentos metodológicos de coleta de dados, análise do perfil socioeconômico das famílias e sua integração com os impactos relacionados a interrupção das atividades produtivas interferiram no processo de atendimento, indenização e desapropriação de terras na Hidrelétrica de Manduriacu construída no Equador, por exemplo. Além disso, a falta de titulação formal das propriedades também caracterizou uma série de problemas às populações diretamente afetadas tanto na hidrelétrica de Manduriacu como em Chaglla, no Peru.

No projeto do Corredor Logístico, o estudo de impacto tratou o reassentamento de forma superficial e com diretrizes abrangentes. De todo modo, posteriormente foi elaborado e implementado um Plano de Ação voltado ao deslocamento físico e à indenização das famílias atingidas pelo corredor (cabe lembrar que o empreendimento foi cofinanciado pelo BCIE).

## H. Canais de reclamação e comunicação

O BNDES dispõe de canais de comunicação externa com o público, no entanto, ainda são encontradas deficiências dos mecanismos adotados, sobretudo no que diz respeito à solução de conflitos e tratamento efetivo nos casos em que há alegações de violações e impactos de diferentes naturezas. Segundo Borges (2014, p.88), "na maior parte dos países, a lei determina que os mecanismos de reclamação e as Ouvidorias sejam independentes das organizações, de forma a garantir a eficiência e a credibilidade do mecanismo". Apesar de

possuir um mecanismo de comunicação, o Banco brasileiro não exige que o beneficiário estabeleça canais de relacionamento e denúncias sobre potenciais impactos socioambientais e abusos de direitos humanos.

#### Box 5. Falhas na comunicação com a população afetada

Na Central Hidrelétrica de Manduriacu (Equador), as comunidades locais identificaram que os canais de reclamação e comunicação não foram estabelecidos de forma clara e transparente, gerando uma série de conflitos e divergências com os atores envolvidos com o projeto.

#### I. Aperfeiçoamentos e inspirações para a adesão de mecanismos de proteção de direitos humanos do BNDES

Procedimentos de devida diligência em direitos humanos têm sido adotados como exigência ao financiamento por um pequeno grupo de instituições internacionais, com destaque para as diretrizes estabelecidas pela agência norueguesa GIEK, o BEI e o novo banco multilateral de desenvolvimento BAII. As agências de crédito à exportação, Atradius DSB e Export Development Canada, estipulam que em casos de alto risco de violações de direitos humanos, sobretudo em países avaliados com risco acentuado de conflitos ou descumprimento dos mecanismos de proteção de direitos das comunidades locais, devem ser realizadas etapas adicionais e revisões em devida diligência. Em ambas as agências, existem diretrizes de monitoramento das ferramentas de diligência em direitos humanos e incorporação de melhores práticas de responsabilidade social corporativa.

Uma questão fundamental acerca do processo de devida diligência envolve a operacionalização dos compromissos assumidos por tais instituições, incluindo o modo como os agentes financeiros identificam os riscos e realizam a devida diligência para garantir a proteção efetiva dos direitos humanos, bem como redução da pobreza e o compartilhamento de benefícios dos projetos. O monitoramento de organizações da sociedade civil sobre a revisão e atualização das políticas de salvaguardas do Banco Mundial, por exemplo, revela diversas falhas dos mecanismos de proteção, especialmente sobre os direitos humanos dos povos indígenas, trabalhadores e comunidades afetadas sujeitas a reassentamento involuntário (IBASE, 2014).

A consulta às populações afetadas é um dos mais importantes mecanismos da avaliação socioambiental e deve ser implementada

durante todo o ciclo do projeto, garantindo que todos aqueles diretamente atingidos possam se envolver no processo de tomada de decisão desde a construção de um empreendimento, e especialmente no caso de povos indígenas mediante a consulta e o consentimento prévio, livre e informado (SCABIN, F. S. et al., 2015). Ademais, a participação de demais partes interessadas, organizações não-governamentais e movimentos que possam representar a população afetada e seus pleitos também deve ser considerada ao longo do processo. O engajamento e a participação social são princípios cruciais que devem estar centrados no acesso à informação, discussão e negociação do projeto para que as comunidades afetadas expressem seus pontos de vista, expectativas e direitos sobre as mudanças e todos os impactos negativos e positivos ocasionados com a instalação de um novo empreendimento. O processo de consulta e engajamento com os atores locais precisa ser documentado e em casos de projetos com significativo impacto socioambiental, como daqueles classificados na categoria "A", muitas vezes podem ser exigidas pelo menos duas consultas ainda durante a fase de planejamento e diversas outras no decorrer do processo de avaliação do projeto (construção e operação), incluindo também as audiências públicas oficiais para a apresentação e debate do estudo de impacto ambiental. O BNDES, por exemplo, não possui parâmetros que assegurem a realização de consulta às comunidades. Segundo o Banco, os procedimentos de consulta à população afetada estão sendo reavaliados desde que a atual Política Socioambiental entrou em vigor, em 2015. Além da consulta prévia, o Banco brasileiro não exige aos beneficiários de empréstimos o consentimento livre, prévio e informado de povos indígenas, diferentemente da maior parte das instituições analisadas. No caso das diretrizes voltadas à política de

reassentamento, quase todas as instituições financeiras avaliadas neste estudo determinam que seus clientes elaborem e implementem planos como forma de mitigar e compensar os impactos causados com o projeto. De modo geral, as diretrizes requeridas envolvem: i) elaboração de alternativas para evitar ao máximo o deslocamento populacional; ii) avaliação detalhada das perdas para a indenização e reparação de modo adequado e equitativo, garantindo acesso a terra, recursos naturais, infraestruturas e serviços equivalentes ou melhores do que aqueles existentes anteriormente; iii) consulta e engajamento da comunidade em todo o processo de compensação; iv) estabelecimento de mecanismos de reclamação; v) efetivo planejamento de ações para a recuperação dos meios de subsistência da população afetada; vi) e assistência e monitoramento contínuo. Outros princípios que indicam melhores práticas, especialmente nas políticas do BID e CFI, ainda estabelecem a necessidade de recuperação dos padrões de vida das comunidades afetadas nas comunidades anfitriãs; o reassentamento, a assistência e/ou indenização financeira também deve incluir pessoas afetadas que não possuem título ou direitos legais de propriedade; a elaboração de um plano de reassentamento preliminar ainda na fase do EIA; a análise de riscos para grupos vulneráveis; compensação baseada em "terra por terra" às comunidades indígenas, entre outros.

Quanto à comunicação com a população afetada e outros grupos da sociedade civil, o estabelecimento de canais de relacionamento pelo empreendedor do projeto e a instituição financeira também tem sido compromissos destacados em algumas políticas de salvaguardas, as quais exigem que os mutuários implementem mecanismos de comunicação transparentes e acessíveis para o registro e atendimento de queixas, sugestões e dúvidas

dos atingidos por projetos financiados, bem como de outros grupos da sociedade civil.

O Quadro X ilustra alguns dos principais critérios relacionados à proteção de direitos humanos em grandes projetos apoiados por instituições financeiras. A partir dele é possível notar os diferentes sistemas de salvaguardas e princípios orientadores seguidos tanto por grandes bancos multilaterais como também por instituições nacionais de desenvolvimento.

Quadro X. Requisitos de proteção de direitos humanos adotados por instituições financeiras internacionais

BANCOS/AGÊNCIAS	DEVIDA DILIGÊNCIA	CONSULTA E ENGAJAMENTO COM AS COMUNIDADES	CLPI COM POVOS INDÍGENAS	PLANO DE REASSENTAMENTO	CANAIS DE COMUNICAÇÃO ESTABELECIDOS PELO BENEFICIÁRIO
<b>INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E REGIONAIS</b>					
CFI	⊗	☑	☑	☑	☑
BANCO MUNDIAL	⊗	☑	☑	☑	☑
BID	⊗	☑	☑	☑	*
NBD	⊗	☑	⊗	☑	☑
BAII	☑	☑	☑	☑	☑
BEI	☑	☑	☑	☑	☑
BAD	⊗	☑	☑	☑	☑
<b>BANCOS NACIONAIS E AGÊNCIAS DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO</b>					
BNDES	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
BDC	*	*	*	☑**	*
GIEK	☑	*	*	☑	☑
ATRADIUS DSB	☑	*	*	*	*
BDAA	⊗	☑	☑	☑	☑
AEC	☑	☑	*	☑	*

Elaboração própria. \*Informação não identificada. \*\*Diretiva. Fonte: Políticas Operacionais e sites dos bancos e agências investigadas. Acesso em 28 de agosto de 2017.

A incorporação de normas de proteção dos direitos humanos nos grandes projetos de infraestrutura deveria ser levada a cabo tanto por empreendedores como financiadores, e com ferramentas de gerenciamento concretas e eficazes. Ocorre que as falhas dos processos de devida diligência, bem como a falta da consulta prévia e do engajamento com as pessoas atingidas e demais partes interessadas costumam ser frequentes, resultando no surgimento de conflitos socioambientais e violações de direitos humanos durante as várias fases do empreendimento. Os problemas surgem ainda na etapa inicial de concepção do projeto que notadamente desconsidera



diversos aspectos sociais, ambientais e os direitos a eles associados, e mesmo após a elaboração de estudos de impactos e medidas de mitigação e monitoramento, as demandas manifestadas nos processos de consulta e/ou participação social não são devidamente incorporadas nas avaliações e processos de tomada de decisão.

A devida efetividade dos direitos das comunidades afetadas tem sido um dos mecanismos mais frágeis ao longo do processo de financiamento de megaempreendimentos. Como pôde ser visto nesta análise, a maior parte dos bancos reconhece a responsabilidade dos mutuários sobre os direitos humanos, contudo não há políticas transversais que exigem o efetivo cumprimento das normas de direitos humanos, salvo pelas salvaguardas do BEI. O tema ainda é basicamente tratado como aspiração e de forma fragmentada (HIMBERG, H., 2015). É imprescindível que as instituições financeiras e executores dos projetos aprimorem seus instrumentos para garantir a efetiva proteção e reparação de violações de direitos humanos mediante o envolvimento dos diversos atores e da gestão contínua dos impactos negativos sobre o território.

## **MONITORAMENTO SOCIOAMBIENTAL**

O monitoramento deve integrar o processo de avaliação ambiental em todas as fases do período de vida do empreendimento, desde a implantação, operação e até mesmo na etapa de desativação, especialmente daqueles empreendimentos vinculados a grandes obras de infraestrutura ou de intensa exploração de recursos naturais, como as atividades de mineração. Considerado importante instrumento de gestão ambiental e controle das atividades e impactos causados por um grande projeto, o monitoramento deve acompanhar a implementação das medidas de redução,

interrupção e/ou compensação dos impactos adversos e ao mesmo tempo potencializar as transformações positivas promovidas com o novo empreendimento. O monitoramento é componente indispensável da gestão ambiental, devendo: (i) acompanhar os impactos previstos na avaliação socioambiental; (ii) analisar a evolução desses efeitos no território e no tempo; (iii) ajustar o projeto ou planos de gestão nas situações de impactos não previstos; (iv) certificar se o empreendimento tem cumprido com as exigências legalmente previstas nas licenças e demais compromissos socioambientais; (v) avaliar a eficácia dos planos de gestão ambiental; (vi) e ainda assinalar possíveis mudanças de ação corretiva no caso de medidas mitigadoras de baixa resolução (AB'SABER, A. N., 1988; MPF, 2006; SANCHÉZ, L. E., 2013).

### **J. Medidas e processos de acompanhamento de projetos financiados pelo BNDES**

O monitoramento dos aspectos socioambientais de empreendimentos financiados pelo BNDES é uma das etapas contempladas no processo de gestão do ciclo do projeto. O monitoramento de eventuais passivos ambientais e "não-conformidades" pode ser executado com inspeções realizadas por auditorias externas e periódicas, normalmente com maior frequência na fase construtiva. No caso do BNDES, o procedimento exigido tem sido a contratação de consultoria independente, principalmente quando o projeto é identificado com alto risco de impacto socioambiental. Dessa forma, o Banco brasileiro estabelece que as operações sejam acompanhadas por consultoria especializada durante toda a fase do projeto, ou seja, desde o período de contratação do financiamento até o final do prazo de utilização do crédito ou do prazo total do apoio financeiro. O Banco demanda que a consultoria examine a

regularidade socioambiental do empreendimento, como também o cumprimento de medidas de mitigação e condicionantes estabelecidas no contrato e licenças ambientais, e ainda de eventuais obrigações indicadas a seu critério. De todo modo, cabe lembrar que o BNDES disponibilizou apenas parcialmente os documentos comprobatórios de monitoramentos realizados nos projetos de infraestrutura financiados e investigados nesta pesquisa.

#### Box 6. Monitoramento socioambiental nos estudos de caso

As centrais hidrelétricas de Chaglla (Peru) e Manduriacu (Equador) foram acompanhadas por auditorias externas que apontaram inconformidades ao longo das fases de construção e operação, tais como problemas de remediação dos impactos relacionados ao caudal ecológico do rio Huallaga e fluxos migratórios na região de Chaglla, e diversos impactos na qualidade da água e aumento de insetos em Manduriacu e, desse modo, indicando violações aos direitos humanos daquelas populações, sobretudo ao restringir o direito de acesso à água e à saúde. Nos dois projetos, as auditorias externas realizaram uma série de medições e atestaram a eficácia das medidas de mitigação, sobretudo durante a construção dos empreendimentos, fase considerada crítica na geração de impactos negativos e o que demanda maior monitoramento. De todo modo, em ambos os projetos foram detectadas falhas no cumprimento dos compromissos assumidos pelos respectivos empreendedores. Em Chaglla, por exemplo, uma auditoria externa verificou que após a construção da usina houve interrupção dos programas de monitoramento dos impactos sociais voltados às mudanças ocorridas na região de influência a partir da atração de novo contingente populacional. Já o acompanhamento do projeto da Central Hidrelétrica de Manduriacu tem sido mais preocupante tendo em vista que as fiscalizações do órgão ambiental têm sido realizadas ocasionalmente e as inspeções contínuas dos impactos não são submetidas à avaliação do Ministério de Meio Ambiente do Equador desde 2014. Exceto pelo projeto da Central Hidrelétrica de Chaglla, cofinanciado entre BID e BNDES, que apresenta acompanhamento durante a fase operativa, os demais empreendimentos investigados nesta pesquisa não puderam ser avaliados durante a etapa de operação tendo em vista que os relatórios comprobatórios de monitoramento foram disponibilizados parcialmente pelo BNDES mesmo com o pedido de acesso à informação e a solicitação de esclarecimento realizado pela Conectas.

J. Aperfeiçoamentos e inspirações para o monitoramento socioambiental do BNDES

O monitoramento deve fazer o acompanhamento sistemático dos impactos e passivos socioambientais de forma que se verifiquem o cumprimento dos requisitos estabelecidos no estudo de impacto ambiental (EIA) e das condicionantes da licença do empreendimento. Daí a importância da realização de um bom diagnóstico ou estudos de base, bem como da identificação e avaliação dos impactos incidentes nas áreas de influência direta e indireta tanto a curto como médio e longo prazo. Os mecanismos para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelo proponente do projeto e demais intervenientes têm sido atrelados a uma diversidade de ferramentas de acompanhamento de gestão ambiental, tais como, a supervisão realizada por equipes internas vinculadas ao empreendedor ou por empresa contratada, a fiscalização de órgãos e instituições governamentais competentes, auditorias ambientais (pública ou privada) que atestam a adequação, conformidade e eficácia da implementação das normas e procedimentos estabelecidos como condições para a instalação e operação do empreendimento, e ainda do monitoramento da instituição financiadora do projeto, podendo ele ser realizado por departamentos internos do banco ou agência, como também por empresas de consultoria independente.

Todas as instituições financeiras aqui analisadas utilizam o procedimento de monitoramento em suas estratégias e políticas socioambientais, entretanto, esse acompanhamento possui certas particularidades de implementação por cada uma das instituições. O financiamento a grandes empreendimentos pressupõe que o tomador de empréstimo cumpra com todos os requisitos legais e pré-determinados pelo EIA, implemente todas as medidas mitigadoras e compensatórias, assim como execute as condicionantes determinadas nas licenças ambientais. Se houver descumprimento

das obrigações assumidas previamente, o apoio financeiro pode ser interrompido pela instituição, tal como determinam as políticas de salvaguardas da agência de crédito norueguesa GIEK e ainda da canadense AEC.

Dentre outros aspectos, o mutuário é obrigado a fazer um monitoramento sistemático, documentado em relatórios periódicos e cumprir os compromissos adotados nos planos de ação e/ou gestão do projeto. Sob esse aspecto, observa-se uma transferência de responsabilidade que também poderia ser do financiador, mas exigida apenas ao mutuário a implementação desse critério, conforme estipula as políticas de salvaguardas dessas instituições. Há desse modo uma "terceirização" do processo de monitoramento dos impactos socioambientais a ser seguido ao longo de toda a vida do projeto (IBASE, 2014).

Por outro lado, também existem agentes financeiros que dispõe de equipes e departamentos internos para as atividades de follow-up, bem como para avaliar as obrigações contratuais e o atendimento dos compromissos socioambientais e, em alguns casos, podem ser realizadas até visitas in loco para o acompanhamento dos programas ambientais e plano de gestão ou manejo. Ademais, existem instituições que determinam que o mutuário faça também o acompanhamento do empreendimento pós-operação, sendo esta diretriz relevante, por exemplo, na recuperação de áreas degradadas por grandes empreendimentos de mineração, indústrias e atividades em aterros de resíduos sólidos.

No caso do monitoramento participativo, esta diretriz constitui instrumento de reconhecimento do conhecimento da população diretamente envolvida e afetada pelos impactos negativos de um empreendimento, permitindo que se estabeleçam canais de comunicação e diálogo para o aperfeiçoamento das medidas de mitigação e aplicação dos planos de

gestão do projeto. Além do importante papel de avaliação sobre o desempenho ambiental, a participação social durante o processo de monitoramento possibilita que os atores se envolvam ativamente e compartilhem experiências e informações de modo permanente para o acompanhamento dos compromissos assumidos pelo empreendedor. O Quadro X, a seguir, expõem exemplos de procedimentos operacionais relacionados à etapa de monitoramento de projetos financiados por instituições internacionais.

Quadro X. Diretrizes de monitoramento adotadas por instituições financeiras internacionais

BANCOS/ AGÊNCIAS	FOLLOW UP REALIZADO POR DEPARTAMENTOS INTERNOS	VISITAS IN LOCO	MONITORAMENTO PARTICIPATIVO
<b>INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E REGIONAIS</b>			
CFI	*	*	☑
BANCO MUNDIAL	*	*	☑
BID	☑	☑	☑
NBD	☑	*	☒
BAII	☑	*	*
BEI	☑	*	☑
BAD	☑	*	☑
<b>BANCOS NACIONAIS E AGÊNCIAS DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO</b>			
BNDES	☒	☒**	☒
BDC	*	*	*
GIEK	☑	☑	*
ATRADIUS DSB	☑	*	*
BDAA	☑	☑	☑
AEC	☑	☑	*

Elaboração própria. \*Informação não identificada. \*\* A PSA não estabelece tal procedimento, entretanto, representantes do BNDES afirmam que podem ser realizadas visitas aos empreendimentos, que são definidas caso a caso. Fonte: Políticas Operacionais e sites dos bancos e agências investigadas. Acesso em 28 de agosto de 2017.

Em geral, observa-se um esforço para o cumprimento dos procedimentos formais da avaliação socioambiental, como a exigência de elaboração de um conjunto de programas de mitigação, compensação e plano de manejo, no entanto, uma vez que o estudo de impacto é aprovado, não há garantias de um acompanhamento sistemático dos aspectos socioambientais e direitos da população após a instalação do empreendimento tanto por parte dos órgãos ambientais competentes como dos agentes financiadores do projeto. O acompanhamento das medidas de mitigação de impactos e dos compromissos assumidos ao longo do ciclo de vida do empreendimento (até o seu encerramento) deve ser um mecanismo de controle efetivo aplicado pela instituição financiadora de modo assegurar a redução dos riscos ambientais e violações de direitos humanos. O alcance de bons resultados que possam garantir a proteção socioambiental, o uso de melhores práticas e requisitos recomendados internacionalmente, tais como o monitoramento permanente e transparente, o engajamento das partes envolvidas e interessadas desde o início do ciclo do projeto, são compromissos urgentes para o fortalecimento da avaliação de impacto socioambiental e garantia dos direitos humanos, devendo ser aplicadas pelo BNDES e demais instituições financeiras que apoiam grandes projetos de engenharia e construção civil.

#### **4. Síntese dos procedimentos socioambientais no ciclo do projeto**

Apesquisasobrebenchmarkdemonstroualguns dos requisitos socioambientais adotados nas políticas das principais instituições financeiras internacionais que realizam investimentos à exportação de bens e serviços de engenharia e construção civil. Tendo como base as boas

práticas estabelecidas internacionalmente, os critérios e procedimentos analisados neste estudo podem servir de referência para a formulação e operação de novas estratégias ao BNDES. A Figura X busca sintetizar o ciclo de vida "ideal" socioambiental em projetos financiados segundo as diferentes etapas e diretrizes que podem ser exigidas ao longo de todo o ciclo para a concessão de empréstimos, como também dos procedimentos requeridos atualmente na Política Socioambiental do BNDES.

Figura X. Processos Socioambientais e de Direitos Humanos no Ciclo do Projeto



## RECOMENDAÇÕES

O presente estudo sobre o apoio do BNDES à exportação de bens e serviços de empresas de engenharia e construção civil brasileiras buscou identificar e analisar os critérios socioambientais e de direitos humanos vinculados a sua carteira de operações nas últimas décadas. O estudo demonstrou que o Banco de fomento brasileiro empreendeu avanços recentes com o aperfeiçoamento da sua Política Socioambiental e também com a divulgação de dados financeiros das operações internacionais. 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, por diversos fatores, o BNDES ainda não implementou de maneira completa aquilo 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, não há aderência aos mais elevados padrões internacionais em matéria socioambiental, de direitos humanos e de acesso à informação, exceto por casos particulares, como do projeto da Central Hidrelétrica de Chaglla, no Peru, em que o Banco brasileiro atuou conjuntamente com BID, um banco de desenvolvimento econômico e social com práticas socioambientais mais rigorosas e que condiciona o seu apoio financeiro de acordo com o cumprimento de diversos requisitos e salvaguardas ao longo do ciclo do projeto. Outra questão de relevância sobre os projetos de infraestrutura em países da América Latina e África envolve o financiamento condicionado

a um seletivo grupo de empresas brasileiras na exportação de bens e serviços de engenharia. A concessão de apoio financeiro do BNDES mediante a contratação de empreiteiras brasileiras para a execução de obras no exterior tem sido contrapartida questionável tanto do ponto de vista socioambiental como técnico-financeiro e da transparência dos negócios ali celebrados e executados. Além disso, os processos de licitação pelos quais as empresas brasileiras foram contratadas no exterior também têm sido alvo de controvérsias e atualmente situados no centro de diversas investigações conduzidas dentro e fora do país sobre corrupção.

Para viabilizar mudanças concretas nesses campos, entidades e organizações da sociedade civil têm elaborado uma série de propostas e recomendações para a atuação internacional do BNDES nos últimos anos e para melhorias de suas práticas socioambientais. Dessa perspectiva, a Conectas resgata algumas das ações prioritárias já assinaladas por várias organizações e também destaca novas contribuições para o aprimoramento dos instrumentos adotados pelo BNDES, entre elas:

- Transparência e acesso à informação
- Transparência ativa: Avanços têm sido reconhecidos sobre a divulgação de informações financeiras e dados gerais referentes aos investimentos internacionais do BNDES, tais como a empresa exportadora, valor do contrato, prazo, taxa de juros e modalidade do empréstimo, disponibilizados atualmente no

Portal da Transparência, contudo, o Banco ainda adota uma política pouco transparente a uma série de informações extremamente relevantes para o controle social sobre suas operações. É preciso que o BNDES faça a divulgação pública e ativa de informações sobre os aspectos ambientais e sociais dos projetos financiados no exterior, incluindo os (i) estudos de impacto, (ii) planos de ação, (iii) planos de gestão, (iv) planos de manejo socioambiental, (v) planos de reassentamento, (vi) documentos relacionados à participação social, (vii) relatórios de monitoramento das fases de construção e operação do empreendimento, (viii) relatórios de auditorias internas e externas, (ix) pareceres jurídicos atestando a viabilidade do projeto no país anfitrião, (x) licenças e condicionantes socioambientais do projeto, (xi) publicação dos demais documentos referentes às operações internacionais, tais como os Relatórios de Análise do Financiamento e (xii) cronogramas de desembolso.

- **Transparência passiva:** Os pedidos de acesso à informação sobre dados dos projetos nem sempre são atendidos pelo BNDES sob a justificativa de sigilo bancário, comercial e industrial dos dados e documentos solicitados. Mesmo quando as informações tratam de aspectos socioambientais dos projetos e, portanto, estão respaldadas pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), pedidos de acesso continuam sendo negados pelo Banco. Dessa perspectiva, é urgente que sua política interna de transparência continue sendo revista para garantir o pleno acesso às informações dos investimentos realizados pelo Banco, sem uma interpretação excessiva sobre as hipóteses de sigilo.

- **Transparência ao longo do ciclo do projeto:** As melhores práticas das agências multilaterais e nacionais de desenvolvimento e de crédito e garantia à exportação dizem que deve ser adotado um prazo limite para a divulgação de estudos e diversos relatórios sobre os empreendimentos financiados. O BNDES deve estabelecer um prazo razoável para a divulgação das informações e documentos dos projetos em análise e aprovados para o acompanhamento das partes interessadas, sobretudo das pessoas que serão afetadas pelo novo empreendimento.

#### B) Avaliação de riscos e impactos socioambientais

- **Avaliação socioambiental.** O processo de avaliação



de impacto ambiental é etapa fundamental para a construção e operação de um empreendimento e sua aprovação depende de uma série de obrigações legais, pareceres sobre diversos tipos de instrumentos e documentos socioambientais, como também de licenças emitidas por instâncias reguladoras competentes. A aprovação de estudos e o licenciamento concedido pelos países de destino dos investimentos do BNDES são pressupostos para a concessão de empréstimos aos projetos de infraestrutura. No entanto, a formalização desses pré-requisitos por aqueles países, especialmente em relação à aprovação dos estudos de impacto ambiental, não deveria ser garantia para um consentimento positivo do BNDES. Além de analisar e aprovar a documentação e requisitos impostos pelas legislações pertinentes e órgãos reguladores dos países importadores, o Banco deve submeter os projetos a uma avaliação crítica da sua viabilidade socioambiental e colocar em relevo a qualidade técnica e metodológica dos estudos de impacto, bem como as lacunas e fragilidades que podem interferir (in)diretamente na avaliação e mitigação de impactos socioambientais e violações em direitos humanos. Instituições financeiras com melhores salvaguardas, por exemplo, analisam criticamente os estudos de viabilidade e impactos dos projetos mediante avaliações preliminares e detalhadas dos aspectos socioambientais, exigindo, por conseguinte, a incorporação de diretrizes e procedimentos adotados em suas políticas. É imprescindível que o BNDES coloque em prática um olhar mais crítico e rigoroso sobre a qualidade dos estudos de avaliação socioambiental, com apontamentos, recomendações e adoção de melhores requisitos para a aprovação de operações internacionais.

- Avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos. O BNDES deve considerar a incorporação de diagnósticos integrados na análise socioambiental, sobretudo nos casos de financiamento a projetos em regiões que concentram outros grandes empreendimentos. Os projetos colocalizados, principalmente aqueles vinculados a infraestruturas de grande porte, tendem a produzir impactos difusos que se acumulam e se multiplicam no território, provocando mudanças de diversas ordens e magnitudes ao meio ambiente e modo de vida da população. As interações socioespaciais e temporais com outros empreendimentos já instalados ou planejados para serem construídos em determinada região são, notadamente, negligenciadas nos estudos de base. Dessa perspectiva, as limitações decorrem de diagnósticos fragmentados, cujas análises não identificam relações de causa e efeito entre os demais projetos. A análise de impactos socioambientais é tratada usualmente de forma pontual, enfatizando apenas as implicações diretas e indiretas causadas pelo novo projeto objeto de licenciamento ambiental.

### C) Direitos humanos

- Devida diligência em direitos humanos: Em cumprimento à recomendação do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos após sua visita ao Brasil, em 2015, o BNDES deve inserir salvaguardas específicas sobre o impacto adverso aos direitos humanos no âmbito dos projetos. Para operacionalizar a avaliação dos riscos e impactos, o BNDES deve implementar a devida diligência em direitos humanos, observando-se integralmente as suas quatro etapas fundamentais (avaliação de impactos,

incorporação dos resultados, monitoramento periódico e comunicação ao público), garantindo-se, ainda, a participação significativa das partes interessadas em todo o processo.

- **Reassentamento involuntário:** Incluir na sua Política Socioambiental exigências de procedimentos específicos e programas de reassentamento em casos de desapropriação, deslocamento físico de pessoas e perda de bens e recursos individuais e comunitários. O reassentamento forçado é um dos pontos mais traumáticos e impactantes para as comunidades atingidas por grandes empreendimentos e deve ser rigorosamente mitigado para não gerar mais riscos e vulnerabilidades, especialmente para aqueles que dependem exclusivamente da terra e dos recursos naturais para a sobrevivência. Um plano de ação preliminar deve ser desenhado ainda na fase de estudos de impacto com o levantamento e cadastro do perfil socioeconômico e produtivo, e ainda dos aspectos culturais e modos de vida das pessoas e comunidades afetadas. Também deve ser exigido um Plano de Reassentamento Involuntário com o intuito de minimizar os impactos decorrentes do projeto e das áreas anfitriãs, bem como implementar uma série de medidas envolvendo consulta, participação e compensação financeira e social, entre outras. O Plano deve estar aderente aos parâmetros internacionais de direitos humanos aplicáveis a situações de deslocamento forçado por projetos de desenvolvimento.

- **Consultas e participação:** A participação pública e o engajamento de grupos sociais são instrumentos que se incorporados desde a concepção do projeto, bem como nos demais processos decisórios, de modo contínuo (e não como procedimentos meramente formais), podem influenciar positivamente tanto para o aperfeiçoamento do projeto antes que ele seja aprovado pelas instituições reguladoras como também para evitar conflitos, resistências, judicializações e paralisações das obras. O BNDES deve garantir que sejam realizadas consultas às pessoas afetadas, bem como às comunidades e demais partes interessadas em todo o ciclo de vida do projeto. Diante das mudanças vinculadas à instalação de um novo empreendimento, as consultas devem ser levadas a cabo pelo proponente, com a devida participação e assessoramento dos órgãos públicos responsáveis, e exigidas pelo financiador, sobretudo, durante o planejamento e a construção do projeto, etapas consideradas mais críticas e geradoras de grandes expectativas, incertezas e

preocupações na população diretamente atingida. As consultas devem ser incorporadas à tomada de decisão e baseadas em um processo inclusivo, claro e transparente sobre as ações dos agentes envolvidos, dos impactos diretos e indiretos no território, ambiente e na vida das comunidades, como também incluir as opiniões e interesses dos afetados nas medidas de mitigação e compensação. As informações devem ser claras, acessíveis e com uma linguagem adequada à cultura dos povos que serão atingidos.

- **Consentimento livre, prévio e informado:** Nos casos de obras com impactos diretos ou indiretos sobre povos indígenas, tribais e comunidades tradicionais, todos os projetos devem vincular obrigatoriamente a consulta prévia e a obtenção do consentimento livre, prévio e informado como condicionante para o financiamento.

- **Canais e mecanismos de reclamação e diálogo:** O BNDES deve implementar mecanismos efetivos de reclamação e atendimento direcionados, especialmente, às comunidades e aos indivíduos afetados pelo empreendimento. O mecanismo deve ser aderente aos critérios de eficácia dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos: legítimo, acessível, previsível, equitativo, transparente e compatível com a proteção de direitos. Seu desenho e funcionamento deve ser concebido com base no diálogo, e deve ter prazos adequados de atendimento com o objetivo de incorporar sugestões e/ou denúncias no caso de descumprimento das ações, medidas e políticas assumidas por todos os atores. A política sobre mecanismos de reclamação do BNDES deve incluir diretrizes para o estabelecimento

de canais de comunicação por parte dos exportadores e importadores do projeto.

#### D) Monitoramento dos projetos

- **Monitoramento participativo:** Incluir como diretriz o monitoramento participativo por pessoas, comunidades e demais interessados para a avaliação permanente do cumprimento das condicionantes, medidas mitigadoras e compensatórias vinculadas ao empreendimento financiado. A participação de representantes de comunidades afetadas nas ações de monitoramento é importante ferramenta de controle do desempenho do projeto e na adoção de novas e eventuais medidas de reparação e adequação para o atendimento de direitos socioambientais.

- **Visitas in loco a todos os empreendimentos financiados.** O monitoramento independente é previsto na atual Política Socioambiental do BNDES, entretanto, o acompanhamento direto realizado por equipes internas do Banco ainda não é procedimento obrigatório, mas definido somente em casos selecionados. Ademais, 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 até a execução e operação do projeto.

- **Monitoramento ex post.** Os empreendimentos financiados pelo BNDES precisam ser continuamente monitorados durante todas as etapas de seu ciclo de vida (planejamento, construção, operação e encerramento). Além do monitoramento

realizado por consultores e auditorias independentes sobre o cumprimento das condicionantes socioambientais, 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.

- Avaliação pós-operação. O BNDES precisa incorporar diretrizes que assegurem a avaliação de resultados e o encerramento do projeto financiado de acordo com as boas práticas estabelecidas internacionalmente. Determinadas infraestruturas (tais como hidrelétricas, reservatórios, barragens e termelétricas) possuem expectativa de vida útil, devendo ser previstas estratégias para a sua desativação e encerramento ainda na fase inicial de planejamento. Prever a desativação e o fechamento do empreendimento na etapa de concepção do projeto contribui para o planejamento das medidas de mitigação de impactos que serão implementadas durante a operação, bem como a sua transição para o fechamento da infraestrutura. As estratégias de pós-operação devem estar pautadas por diversos procedimentos, dentre os quais se destacam i) a garantia de que todas as etapas de desativação sejam realizadas segundo os requisitos do país e as normas internacionais; ii) engajar os atores diretamente afetados pelo empreendimento; iii) assegurar que todas as queixas sejam atendidas; iv) avaliar e controlar riscos sobre a saúde, segurança e o meio ambiente; v) garantir que os impactos provocados pelo projeto foram mitigados nas fases de construção e operação, como também certificar que todas as medidas compensatórias foram executadas pelo empreendedor, entre outros.



