

Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Sustentável

**BANCOS E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NO  
FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE USINAS HIDRELÉTRICAS NO  
BRASIL – UM ESTUDO DE CASOS DE 1981 A 2009**

**Maria Zilda da Conceição**

Tese de Doutorado

**Brasília, DF, agosto de 2010.**



Universidade de Brasília (UnB)  
Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**BANCOS E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NO  
FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE USINAS HIDRELÉTRICAS  
NO BRASIL – UM ESTUDO DE CASOS DE 1981 A 2009**

Maria Zilda da Conceição

Orientador: Fernando Paiva Scárdua

Tese de Doutorado

Brasília (DF), 13 agosto de 2010.

Conceição, Maria Zilda.

Bancos e a Responsabilidade Socioambiental no Financiamento de Projetos de Hidrelétricas no Brasil – Um estudo de casos de 1981 a 2009 / Maria Zilda da Conceição.

Brasília, 2010.

303 p. il.

Tese de doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

1.Responsabilidade socioambiental 2.Sustentabilidade.  
3.*Project finance*. 4.Bancos 5.Política Nacional do Meio Ambiente.  
6.Usinas hidrelétricas. I.

Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação, sendo que qualquer reprodução deverá conter citação da autoria.

---

Autora



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**BANCOS E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NO  
FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE USINAS HIDRELÉTRICAS  
NO BRASIL – UM ESTUDO DE CASOS DE 1981 A 2009**

Maria Zilda da Conceição

Tese de doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Políticas Públicas.

Aprovado por:

Prof. Dr. Fernando Paiva Scárdua.

Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília  
(Orientador)

Profa. Dra. Magda Eva Soares de Faria Wehrmann  
Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília  
(Examinadora Interna)

Prof. Dr. João Nildo Vianna  
Doutor em Engenharia pela École Nationale Supérieure d'Arts et Métiers-ENSAM-Paris  
(Examinador Interno)

Prof. Dr. Geraldo de Almeida Sardinha.  
Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília  
(Examinador Externo)

Prof. Dr. Mauro Calixta Tavares  
Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo  
(Examinador Externo)

Brasília (DF), 13 agosto de 2010

## AGRADECIMENTOS

A Fernando Paiva Scárdua pela orientação.

A Ivan Ricardo Gartner pelo auxílio fundamental.

A Elimar Pinheiro do Nascimento, João Nildo Vianna , Magda Eva Wehrmann pelas contribuições.

A Geraldo de Almeida Sardinha e Mauro Calixta Tavares, que participaram da minha banca de mestrado e mais uma vez prontificaram-se a contribuir com seus conhecimentos e experiências.

A Joseph Weiss pelo incentivo inicial.

À Maria de Lourdes Oliveira pelas sugestões e reflexões a partir de sua experiência no mercado financeiro e no meio acadêmico.

Às consultoras ambientais Cecília Balbi, Cristiane Ronza, Sara Lia e Priscilla Moro.

Aos pesquisadores e ambientalistas Artur Moret, José Goldemberg, Philip Fearnside, Stephen Baines, Raul do Valle e Sadi Baron.

Aos bancos do Brasil, Bradesco, Itaú Unibanco /Itaú BBA, Caixa Econômica Federal, BNDES e Santander Brasil nas pessoas dos bancários entrevistados, cujo interesse e entusiasmo possibilitaram a abertura de portas e incentivaram-me num estudo que inicialmente parecia-me quase impossível.

A todos que me ajudaram direta e indiretamente, inclusive os autores pesquisados, aos quais manifesto o meu reconhecimento e agradecimento.

Ao Osvaldino e à Diomar, meus pais.  
À Vanilda e à Vanilsa, minhas irmãs.  
Ao Agenor Carlos pelo companheirismo e dedicação.  
À Lourdinha pela ajuda incondicional.  
A todos que defendem o meio ambiente.

“O que é essencial para alguém colocar em marcha um projeto que pode oferecer riscos ao meio ambiente? Dinheiro. E onde conseguir dinheiro para executar projetos ambientalmente nocivos? Nos bancos. Isto posto, como conter a degradação ambiental financiada por volumes razoáveis de recursos financeiros? Com os bancos mantendo um controle rígido sobre o destino do dinheiro que emprestam. Parece simples e é”. Danilo Pretti Di Giorgi, jornalista.

## RESUMO

O exercício da responsabilidade socioambiental e sustentabilidade em projetos de usinas hidrelétricas por um grupo de bancos brasileiros, no período de 1981 a 2009, é o tema desta tese. Os objetivos foram o levantamento dos principais fatos ocorridos nesse período, em períodos delimitados pelos marcos legais, que sinalizaram responsabilidade socioambiental e sustentabilidade no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco, Bradesco e Santander Brasil; a identificação e análise de possíveis similaridades, inovações e compartilhamento de procedimentos pelos bancos nas sistemáticas de avaliação, no financiamento e no monitoramento de *Project finance* de usinas hidrelétricas. Para tanto, utilizou-se de estudo exploratório descritivo, coleta de dados em fontes primárias e secundárias, questionários e entrevistas em profundidade com técnicos dos bancos, auditores ambientais e pesquisadores. Os objetivos propostos foram alcançados e as hipóteses confirmadas: os bancos pesquisados mostraram-se alinhados às orientações legais, com compartilhamento e aperfeiçoamento contínuo de suas estratégias, sendo que o monitoramento dos impactos socioambientais das hidrelétricas se encerra no fim do empréstimo. Além desses resultados, fez-se um levantamento histórico da questão socioambiental nos bancos, cuja importância aumentou significativamente a partir de 2004.

Palavras-chave: Responsabilidade socioambiental. Sustentabilidade. Bancos. Política Nacional do Meio Ambiente. *Project finance*.

## **RESUMEN**

La práctica de la responsabilidad ambiental y la sostenibilidad en proyectos de energía hidroeléctrica por un grupo de bancos brasileños en el período 1981 a 2009, es el tema de esta tesis. Los objetivos fueron la selección de los principales acontecimientos que ocurrieron durante ese período en períodos definidos por marcos legales que indica la responsabilidad ambiental y la sostenibilidad en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Unibanco Itaú, Bradesco y Santander Brasil, la identificación y análisis de las similitudes, las innovaciones y los procedimientos de participación de los bancos en la evaluación sistemática, la financiación y el seguimiento de la financiación de proyectos de centrales hidroeléctricas. Con este fin, se utilizó un estudio exploratorio descriptivo, la recolección de datos en los cuestionarios de fuentes primarias y secundarias, y entrevistas con expertos de los bancos, auditores e investigadores del medio ambiente. Los objetivos propuestos fueron alcanzados y las hipótesis se confirman: los bancos estudiados demostraron ser atentos a las directrices legales, la mejora continua y el intercambio de sus estrategias y el monitoreo de los impactos sociales y ambientales de las represas se cierran al final del préstamo. Además de estos resultados, se convirtió en un estudio histórico de la cuestión socio-ambiental en los bancos, cuya importancia ha aumentado considerablemente desde 2004.

Palabras clave: responsabilidad social y medioambiental. Sostenibilidad. Bancos. Política Nacional de Medio Ambiente. Project Finance.

## RÉSUMÉ

La pratique de la responsabilité environnementale et la durabilité dans les usines de financement de projets hydroélectriques par un groupe de banques brésiliennes dans la période allant de 1981 à 2009, fait l'objet de cette thèse. Les buts ont été collection des principaux événements survenus au cours de cette période au cours de périodes définies par des cadres juridiques qui indiquait la responsabilité environnementale et la durabilité de la Banque Nationale de Développement Economique et Social - BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco, Bradesco et Santander Brésil, l'identification et l'analyse des similitudes, le partage des innovations et des procédures par les banques dans l'évaluation systématique, le financement et le suivi du financement de projets pour les centrales hydroélectriques. À cette fin, nous avons utilisé une étude exploratoire descriptive, la collecte de données dans les questionnaires de sources primaires et secondaires, et des entrevues avec des experts des banques, des auditeurs et des chercheurs de l'environnement. Les objectifs proposés ont été atteints et les hypothèses sont confirmées: les banques interrogées ont indiqué être aligné sur les directives légales, l'amélioration continue et le partage de leurs stratégies, et le suivi des impacts sociaux et environnementaux des barrages sont fermés à la fin du prêt. Outre ces résultats, est devenue une enquête historique de la question socio-environnementaux dans les banques, dont l'importance a considérablement augmenté depuis 2004.

Mots-clés: Responsabilité sociale et environnementale. Durabilité. Banks. Politique nationale de l'environnement. Le financement du projet.

## ABSTRACT

The practice of environmental responsibility and sustainability *In Project finance* hydroelectric plants by a group of Brazilian banks *In* the period 1981 to 2009, is the subject of this thesis. The goals were the collection of the major events that occurred during that period *In* periods defined by legal frameworks that indicated environmental responsibility and sustainability at the National Bank of Economic and Social Development - BNDES, Banco do Brazil, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco, Bradesco and Santander Brazil, the identification and analysis of similarities, sharing innovations and procedures by banks *In* the systematic evaluation, financing and monitoring of *Project finance* for hydroelectric plants. To this end, we used an exploratory descriptive study, data collection *In* primary and secondary sources, questionnaires and interviews with experts from banks, auditors and environmental researchers. The proposed objectives were achieved and the hypotheses are confirmed: the banks surveyed were shown to be aligned with the legal guidelines, sharing and continuous improvement of their strategies, and monitoring of social and environmental impacts of dams are closed at the end of the loan. Besides these results, became a historical survey of the socio-environmental issue *In* the banks, whose importance has increased significantly since 2004.

Keywords: Social and environmental responsibility. Sustainability. Banks. National Environment Policy. *Project finance*.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Tipos de responsabilidade corporativa.....	12
Figura 02 - Dimensões da Sustentabilidade. ....	19
Figura 03 – Ciclo de Sustentabilidade e Responsabilidade.....	20
Figura 04 – Modelo de Análise de Sustentabilidade.....	27
Organograma 01 – Estrutura hierárquica do mercado bancário.....	62
Figura 05 – Localização das Usinas Hidrelétricas Brasileiras. ....	137
Figura 06 – Estrutura do setor de energia elétrica brasileiro .....	144
Figura 07 – Passos para a coleta de dados.....	153
Figura 08– Passos para avaliação de projetos no Itaú BBA.....	199

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Principais eventos relacionados à questão ambiental.....	104
Tabela 02 – Empreendimentos e capacidade de geração de energia em operação.....	140
Tabela 03 – Aprovação de financiamento de energia pelo BNDES - 2003–2009. ....	141
Tabela 04 – Mudanças no modelo do setor de energia elétrica. ....	143
Tabela 05 – Usinas hidrelétricas em construção em 2009. ....	150
Tabela 06 – Bancos do estudo.....	156

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Princípios básicos de governança corporativa. ....	16
Quadro 02 - Princípios do Direito Ambiental. ....	22
Quadro 03 - Protocolo Verde. ....	44
Quadro 04 - Princípios do Equador _ Revisado.....	48
Quadro 05 – Classificação de projetos quanto ao risco. ....	49
Quadro 06 – Critérios sugeridos para utilização em avaliação de projetos. ....	55
Quadro 07 – Financiamento de Projetos – Setores de aplicação.....	76
Quadro 08 – Participantes de uma sociedade de propósito específico - SPE.....	78
Quadro 09 – Corporate Finance e Project finance – Prós e contras. ....	81
Quadro 10 – Vantagens e desvantagens em financiamento de projetos.....	82
Quadro 11 – Tipos de estruturas contratuais de <i>Project finance</i> e respectivas operações ...	85
Quadro 12 – Resolução Conama, 001/1986 – Art. 6º. ....	117
Quadro 13 – Documentos necessários ao licenciamento de usinas hidrelétricas. ....	120
Quadro 14 – Inovações da Lei de Crimes Ambientais – Lei 9.605/1998. ....	129
Quadro 15 – Lista de impactos ambientais comuns em usinas hidrelétricas.....	147
Quadro 16 – Organizações e entrevistados.....	160

Quadro 17 – Risco e impacto – BNDES e Princípios do Equador. ....	171
Quadro 18 – Fatos e questão socioambiental em projetos – BNDES. ....	173
Quadro 19 – Estratégias e procedimentos do BNDES em projetos. ....	174
Quadro 20 – Fatos e responsabilidade socioambiental – Banco do Brasil. ....	180
Quadro 21 – Estratégias e procedimentos em projetos no Banco do Brasil. ....	181
Quadro 22 – Fatos em relação à questão socioambiental - Caixa Econômica Federal. ....	192
Quadro 23 – Estratégias e procedimentos em projetos na Caixa Econômica Federal. ....	193
Quadro 24 – Fatos, estratégias e procedimentos em projetos no Itaú BBA. ....	203
Quadro 25 – Fatos, estratégias e procedimentos em questão socioambiental – Bradesco. ....	210
Quadro 26 – Fatos e questão socioambiental em projetos no Santander Brasil. ....	216
Quadro 27 – Marcos regulatórios e acordos socioambientais. ....	232
Quadro 28 – Estratégias e procedimentos em projetos de hidrelétricas nos bancos. ....	234
Quadro 29 – Síntese de Forças Direcionadoras-Pressão-Estado-Impactos-Respostas. ....	246
Quadro 30 – Sugestões para mitigação de impactos em hidrelétricas. ....	247

#### **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 01 – Perfil dos signatários do Pacto Global no Brasil. ....	45
Gráfico 02 – Controle acionário dos bancos no Brasil. ....	68
Gráfico 03 – Número de bancos no mercado financeiro brasileiro. ....	70
Gráfico 04 – Ativos em poder dos maiores bancos do mercado brasileiro 1996 a 2008. ....	71
Gráfico 05 – Participação de fontes renováveis na oferta interna de energia. ....	135

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAE** – Avaliação Ambiental Estratégica
- AAI** – Avaliação Ambiental Integrada
- Abrasca** – Associação Brasileira das Companhias Abertas
- AID** – Associação Internacional para o Desenvolvimento
- AIA** – Avaliação de Impacto Ambiental
- AMGI** – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
- ANA** – Agência Nacional de Águas
- ANBID** – Associação Nacional de Bancos de Investimento e Desenvolvimento
- Aneel** – Agência Nacional de Energia Elétrica
- Bacen** – Banco Central do Brasil
- BB** – Banco do Brasil S.A.
- BEN** – Balanço Energético Nacional
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- BIS** – Banco de Compensações Internacionais
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- Bovespa** – Bolsa de Valores de São Paulo
- CCEE** – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
- CEBDS** – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
- CEF** – Caixa Econômica Federal
- CF** – Constituição Federal
- CGH** – Central Geradora Hidrelétrica
- CGPC** – Conselho de Gestão da Previdência Complementar
- Chesf** – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S.A.
- CIRDI** – Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos
- CMN** – Conselho Monetário Nacional
- CMSE** – Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
- CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público
- CNPE** – Conselho Nacional de Política Energética
- CNSP** – Conselho Nacional de Seguros Privados
- Cohid** – Coordenação de Energia, Hidrelétricas e Transposições
- Conama** – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CVM** – Comissão de Valores Mobiliários
- Dfid** – Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
- DJSIW** – Dow Jones Sustainability Index World
- DNAEE** – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
- EIA** – Estudo de Impacto Ambiental
- Eiris** – *Ethical Investment Research Service*

**Eletrobrás** – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.  
**Embi+** – *Emerging Markets Bond Index Plus*  
**EPC** – *Engineering, Procurement and Construction*  
**EPE** – Empresa de Pesquisa Energética  
**EUA** – Estados Unidos da América  
**Febraban** – Federação Brasileira de Bancos  
**Finame** – Financiamento de Máquinas e Equipamentos  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**Ftse4** – *Financial Times Sustainability*  
**Funai** – Fundação Nacional do Índio  
**Furnas** – Furnas Centrais Elétricas S.A.  
**GBM** – Grupo Banco Mundial  
**GW** – Gigawatt ( $10^6$  KW)  
**Ibama** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
**IBGC** – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IFC** – *International Finance Corporation*  
**ISA** – Instituto Social Ambiental  
**ISE** – Índice de Sustentabilidade Empresarial  
**ISO** – *International Organization for Standardization*  
**LI** – Licença de Instalação  
**LO** – Licença de Operação  
**LP** – Licença Prévia  
**MAE** – Mercado Atacadista de Energia  
**MMA** – Ministério do Meio Ambiente  
**MME** – Ministério das Minas e Energia  
**MW** – Megawatt ( $10^3$  KW)  
**ODM** – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
**OIT** – Organização Internacional do Trabalho  
**Ons** – Operador Nacional do Sistema Elétrico  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento  
**PCH** – Pequena Central Hidrelétrica  
**PNMA** – Política Nacional do Meio Ambiente  
**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**PNUMA** – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
**PPA** – *Power Purchase Agreement*  
**Ppah** – Prevenção e Redução de Poluição do Banco Mundial  
**Rima** – Relatório de Impacto Ambiental

**SA** – *Social Accountability*  
**SAI** – *Social Accountability International*  
**Sema** – Secretaria do Meio Ambiente  
**SFN** – Sistema Financeiro Nacional  
**SIN** – Sistema Interligado Nacional  
**Sisnama** – Sistema Nacional do Meio Ambiente  
**Snuc** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza  
**Sol** – Central Geradora Fotovoltáica  
**SPC** – Secretaria de Previdência Complementar  
**SPDE** – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético  
**SPE** – Sociedade de Propósito Específico  
**Srh** – Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente  
**Susep** – Superintendência de Seguros Privados  
**TAC** – Termo de Ajustamento de Conduta  
**UHE** – Usina Hidrelétrica ou Usina Hidro Elétrica  
**US Gaap** – Princípios Contábeis geralmente aceitos dos Estados Unidos da América  
**UTE** – Usina Termelétrica ou Unidade Termelétrica de Energia  
**UTN** – Usina Termonuclear  
**WBCSD** – World Business Council for Sustainable Development  
**WWF** – World Wide Fund for Nature

## SUMÁRIO

### LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE TABELAS

### LISTA DE QUADROS

### LISTA DE GRÁFICOS

### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
1 RESPONSABILIDADE E SUSTENTABILIDADE – CONTEXTUALIZAÇÃO .....	9
1.1 RESPONSABILIDADE CORPORATIVA SOCIAL E AMBIENTAL .....	11
1.2 SUSTENTABILIDADE – DIMENSÕES E INDICADORES .....	18
1.2.1 Princípios norteadores - sustentabilidade e responsabilidade socioambiental .....	21
1.2.2 Indicadores de sustentabilidade .....	25
1.3 RESPONSABILIDADE E SUSTENTABILIDADE NO MERCADO BANCÁRIO .....	29
1.3.1 Práticas de responsabilidade socioambiental no mercado bancário brasileiro .....	31
1.3.2 Acordos e princípios para sustentabilidade no mercado financeiro .....	39
1.4 ABORDAGENS PARA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO EM PROJETOS .....	53
2 MERCADO BANCÁRIO BRASILEIRO – CONTEXTUALIZAÇÃO E PROJETOS .....	58
2.1 EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS BANCOS .....	59
2.1.1 Banco Central do Brasil .....	62
2.1.2 Bancos de Investimento e Bancos de Desenvolvimento .....	63
2.1.3 Bancos comerciais e múltiplos .....	64
2.1.4 Bancos de varejo e de atacado .....	65
2.2 CENÁRIO E MUDANÇAS NO MERCADO BRASILEIRO .....	68
2.3 FINANCIAMENTO DE PROJETOS NO MERCADO BRASILEIRO .....	72
2.3.1 <i>Project finance</i> – definições e aplicações .....	73
2.3.2 Sociedade de propósito específico para <i>Project finance</i> .....	76
2.3.3 Prós e contras em <i>Project finance</i> .....	80
2.3.4 Estruturas contratuais e seguros-garantia em <i>Project finance</i> .....	82
2.4 RISCOS E GARANTIAS BANCÁRIAS EM <i>PROJECT FINANCE</i> .....	85
2.4.1 Mitigação de riscos em <i>Project finance</i> .....	90
2.5 CONTRATOS E GARANTIAS EM <i>PROJECT FINANCE</i> .....	93
2.6 FONTES DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS NO BRASIL .....	95
2.6.1 <i>Project finance</i> por meio de parcerias público-privadas .....	97
3 MARCOS REGULATÓRIOS DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA .....	101
3.1 ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL .....	101
3.2 PERÍODOS DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL .....	105

3.2.1 Período I — 1981 a 1987 – Despertar da consciência socioambiental.....	107
3.2.2 Período II — 1988 a 1996 – Infância da consciência socioambiental.....	123
3.2.3 Período III – 1997 a 2002 – Adolescência da consciência socioambiental.....	127
3.2.4 Período IV – 2003 até 2009 – Maturidade da consciência socioambiental.....	132
3.3 DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO – DESAFIOS .....	132
3.3.1 Planejamento e geração de energia elétrica.....	138
3.3.2 Mudanças no modelo do setor de energia elétrica.....	142
3.4 GERAÇÃO DE ENERGIA E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS .....	146
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	151
4.1 TEMÁTICA DE INVESTIGAÇÃO .....	151
4.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO E LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	151
4.3 DETALHAMENTO DO ESTUDO.....	152
4.3.1 Horizonte temporal e delimitação da pesquisa.....	153
4.3.2 Unidades de análise .....	155
4.3.3 Coleta de dados e análise de dados.....	157
5. ESTUDO DE CASOS DOS BANCOS – PERCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS.....	165
5.1 ESTUDO DE CASO 1 – BNDES.....	167
5.1.1 Caracterização do BNDES .....	167
5.1.2 Evolução da questão ambiental no BNDES .....	168
5.1.3 Estratégias e procedimentos do BNDES em avaliação de projetos .....	169
5.2 ESTUDO DE CASO 2 – BANCO DO BRASIL .....	175
5.2.1 Caracterização do Banco do Brasil.....	175
5.2.2 Evolução da questão ambiental no Banco do Brasil .....	176
5.2.3 Estratégias e procedimentos em projetos no Banco do Brasil.....	179
5.3 ESTUDO DE CASO 3 – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.....	183
5.3.1 Caracterização da Caixa Econômica Federal .....	183
5.3.2 Evolução da questão ambiental na Caixa Econômica Federal.....	183
5.3.3 Sistemática de avaliação de projetos na Caixa Econômica Federal.....	186
5.3.4 Capacitação na Caixa Econômica Federal.....	190
5.3.5 Estratégias e procedimentos da Caixa Econômica Federal em projetos.....	191
5.4 ESTUDO DE CASO 4 – ITAÚ UNIBANCO / ITAÚ BBA.....	195
5.4.1 Caracterização do Itaú Unibanco / Itaú BBA .....	195
5.4.2 Evolução da questão ambiental no Itaú Unibanco e Itaú BBA.....	196
5.4.3 Estratégias e procedimentos em projetos no Itaú BBA .....	198
5.4.4 Considerações sobre Project finance no Itaú BBA.....	201

5.5 ESTUDO DE CASO 5 – BRADESCO .....	205
5.5.1 Caracterização do Bradesco.....	205
5.5.2 Evolução da questão socioambiental no Bradesco .....	205
5.5.3 Fatos relevantes, estratégias e procedimentos em projetos no Bradesco.....	207
5.6 ESTUDO DE CASO 6 – SANTANDER BRASIL.....	211
5.6.1 Caracterização do Santander Brasil.....	211
5.6.2 Evolução da questão socioambiental no Santander Brasil.....	212
5.6.3 Estratégias e procedimentos do Santander Brasil em projetos .....	213
5.6.4 Considerações sobre avaliação de projetos no Santander Brasil.....	216
6 ANÁLISE DOS CASOS E VISÃO DOS ENTREVISTADOS .....	218
6.1 EVOLUÇÃO DA QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL E VISÃO DE ENTREVISTADOS .....	218
6.1.1 Período I – 1981 a 1987 – Despertar da consciência ambiental.....	219
6.1.2 Período II — 1988 a 1996 – Infância da consciência ambiental .....	221
6.1.3 Período III – 1997 até 2002 – Adolescência da consciência ambiental .....	223
6.1.4 Período IV – 2003 até 2009 – Maturidade da consciência socioambiental.....	226
6.2 ESTRATÉGIAS E PROCEDIMENTOS DOS BANCOS .....	230
6.2.1 Capacitação em responsabilidade socioambiental nos bancos.....	236
6.2.2 Transparência nas estratégias dos bancos .....	237
6.2.3 Estruturas organizacionais para responsabilidade socioambiental nos bancos.....	238
6.2.4 Compartilhamento de procedimentos entre os bancos .....	239
6.2.5 Monitoramento de mitigação de impactos em projetos de hidrelétricas .....	241
6.2.6 Respostas e sugestões para aperfeiçoamento do processo .....	245
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>249</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>258</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>269</b>

## INTRODUÇÃO

A responsabilidade socioambiental tem tido crescente importância e presença no cotidiano das organizações, como fruto da conscientização e da pressão dos consumidores, investidores e outros, por um comportamento empresarial, que respeite o meio social e ambiental.

Estratégias de responsabilidade socioambiental e de sustentabilidade, que antes eram percebidas como diferencial mercadológico, passaram a ser prática exigida pela comunidade financeira, por investidores, pelo público consumidor, pelos órgãos normativos e pelas demais organizações ligadas a questões ambientais e sociais.

Os bancos, como agentes propulsores do desenvolvimento, por meio dos financiamentos que deferem, são exemplos de instituições pressionadas a manter sua imagem condizente com os princípios socioambientais, por investidores, por governos e por consumidores de seus produtos e serviços e, também, por eles próprios, diante da perspectiva de maiores retornos financeiros e proteção da imagem institucional.

Atores importantes no processo de dinamização das atividades econômicas, os bancos são instados a financiar uma miríade de projetos, sendo que muitos desses podem justificar-se como necessários ao desenvolvimento das economias, mas, ao mesmo tempo, causar impactos socioambientais indesejáveis ou até mesmo irreversíveis.

Para que os bancos não se tornem agentes indiretos de impactos adversos e se fortaleçam como pilares para o desenvolvimento sustentável do País, o conhecimento e a análise de suas práticas em financiamentos de projetos poderão corroborar com o posicionamento de sustentabilidade e de responsabilidade socioambiental dessas instituições.

Com a globalização dos mercados e dos investimentos e com a conseqüente desregulamentação e liberalização das economias, o poder, o raio de ação e o nível de influência dos agentes financeiros aumentaram de forma significativa. Negócios passaram a ser feitos de forma instantânea, independentes de barreiras geográficas e com participação de empreendedores e investidores de países e culturas diversas, facilitados pelo desenvolvimento tecnológico, que possibilitou a convergência das telecomunicações e maior velocidade da informação.

Os avanços de comunicação e de transmissão de dados, por exemplo, facilitaram transações financeiras por meio eletrônico, permitindo aos bancos atrair, administrar e investir recursos oriundos de várias fontes e para os mais diversos tipos de empreendimentos. Tiveram assim, seu papel reforçado ao intermediar empréstimos para fazer face à demanda reprimida de recursos para infra-estrutura e viabilizar negócios complexos e de grande monta, em países em desenvolvimento, onde historicamente os governos têm dificuldades de arcar com os altos custos de grandes obras.

No Brasil, a estagnação econômica, a retração da produção industrial e o aumento da dívida interna e externa contraída pelo Estado durante a década de 1980, configurou um quadro em que a alternativa governamental, para melhorar a deficiente oferta de serviços de infra-estrutura, foi atrair investimentos da iniciativa privada nacional e internacional.

Em um cenário em que a taxa média anual de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB diminuiu de 6,5%, na década de 1970, para 1,9% na década de 1980, os bancos públicos e privados tiveram importantes papéis como intermediadores de negociações para mudança desse quadro. Atuaram, então, como captadores e repassadores de recursos, como estruturadores de projetos para construção de portos, de rodovias, de aeroportos, de geração e de distribuição de energia hidrelétrica, termelétrica e eólica.

Com a estabilização monetária e a diminuição da intervenção estatal na economia, que deu-se mais especificamente em meados de 1994, a retomada do crescimento da economia brasileira formou um mercado interessante para grandes investidores.

Nesse contexto, a alternativa encontrada para viabilização dos projetos de infra-estrutura foi a engenharia financeira *Project finance*. Essa modalidade de financiamento, testada e importada de países europeus e americanos, permite a substituição das garantias reais pelo retorno dos investimentos via produtos e serviços gerados pelo empreendimento e restringe as obrigações e direitos a uma sociedade de propósito específica. Assim, mostrou-se menos arriscada e mais adequada para a economia brasileira, em expansão e sem meios para oferecer garantias reais aos bancos financiadores e aos empreendedores.

Essa mudança no padrão de investimentos possibilitou o fortalecimento de setores estruturantes fundamentais para a economia brasileira e foi possível devido à diminuição do papel do Estado, que passou a compartilhar com a iniciativa privada, o que antes era quase exclusivamente por sua conta e viabilizou recursos para desenvolvimento de grandes projetos de infra-estrutura, dada a configuração mais atraente para bancos, seguradoras e investidores do mercado de capitais.

Grandes projetos passaram a ser viabilizados na modelagem financeira *Project finance*, sendo mais tarde, também utilizada no financiamento de projetos de hidrelétricas, quando novas regras para o setor atraíram a iniciativa privada, especialmente, a partir de 2004.

Simultaneamente, as preocupações com a questão socioambiental foram se intensificando em vários setores da sociedade, frutos de movimentos em prol do meio ambiente, inclusive com pressões vindas de organismos multilaterais e de investidores preocupados com a influência de passivos ambientais no retorno dos seus investimentos.

Nesse contexto e especialmente após racionamento de energia elétrica em vários estados, em 2001, um dos setores que mais recebeu investimentos, desde então, foi o setor de energia. Este setor deverá continuar atraindo mais investimentos para construir 83 grandes usinas hidrelétricas, a maioria, na Região Amazônica, em atendimento ao

crescimento da demanda, até o ano 2030.

Ofertando serviços fundamentais para o desenvolvimento econômico e para a melhoria da qualidade de vida da população, os empreendimentos de geração de energia, comprovadamente causam altos impactos socioambientais positivos e negativos. Por isso, têm sido objeto de constantes conflitos sociais que se arrastam por décadas, carecendo de estratégias que consubstanciem maior nível de responsabilidade e de sustentabilidade de empreendedores, de financiadores e do poder concedente, o Estado.

Como os agentes financeiros são importantes atores na conquista de maior sustentabilidade, já que viabilizam a infra-estrutura e os demais negócios que movimentam e desenvolvem a economia, faz-se necessário reduzir e compensar adequada e proativamente os impactos socioambientais dos negócios e empreendimentos por eles financiados, em especial, projetos de usinas hidrelétricas, evitando a repetição de danos ao meio ambiente e social como os registrados até então.

Assim, com o intuito de orientar e disciplinar o atendimento dessas questões, a indústria bancária brasileira e estrangeira, pressionada por uma conjuntura em prol do meio ambiente e pelo obrigação de cumprir a legislação ambiental, vem procurando adequar-se a convenções e a acordos que estipulem critérios socioambientais. Essa adequação direciona-se tanto para o público interno, com a criação de estruturas específicas para práticas socioambientais dentro da própria instituição financeira, quanto para o público externo, com iniciativas que podem configurar compromisso com a boa governança corporativa, por meio de estratégias de responsabilidade socioambiental.

Análises das estratégias e procedimentos dos bancos, em relação à observância dos marcos regulatórios instituídos no Brasil, bem como, a ciência das inovações por eles próprios introduzidas nos procedimentos de avaliação e financiamento de projetos podem indicar o quanto esses têm se aperfeiçoado em termos de responsabilidade social e sustentabilidade ao longo dos últimos vinte anos.

Além disso, podem ser identificadas melhores práticas, inovação, deficiências ou fragilidades em uma ou outra instituição financeira pesquisada, as quais podem ser observadas ou evitadas pela comunidade financeira, quando da liberação dos recursos para a viabilização de usinas hidrelétricas de grande porte, por exemplo. Ou seja, o conhecimento e a análise das estratégias dos bancos poderão facilitar a tomada de decisão dos atores envolvidos, bem como, contribuir para o aprimoramento de processos e projetos, mesmo antes de serem financiados e, também, durante sua vida útil, pelo monitoramento de desempenho, evitando custos socioambientais e promovendo sustentabilidade nas finanças.

Assim, para o desenvolvimento do estudo, foi estabelecido como objetivo geral:

- Identificar e analisar estratégias dos bancos Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal,

Itaú Unibanco e Santander Brasil, em relação à responsabilidade socioambiental e a sustentabilidade, no período de 1981 a 2009, em financiamentos de projetos de usinas hidrelétricas.

Para alcançar este objetivo geral foram propostos os seguintes objetivos específicos:

- Levantar os principais fatos ocorridos no período de 1981 a 2009, nas dimensões estratégica, legal e operacional, que sinalizaram procedimentos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade nos bancos pesquisados;
- Identificar e analisar possível similaridade comportamental e compartilhamento de procedimentos entre os bancos selecionados, na sistemática de avaliação, no financiamento e no monitoramento de projetos de grandes usinas hidrelétricas, no período de 1981 a 2009;
- Identificar e analisar possíveis inovações e vulnerabilidades nas avaliações e financiamento de *Project finance* de usinas hidrelétricas em relação à perspectiva socioambiental.

Foram delineadas as seguintes hipóteses:

- As estratégias, relativamente à questão socioambiental, de projetos de hidrelétricas, tornaram-se gradualmente incorporadas e compartilhadas pelos bancos públicos e privados, por pressões externas e de forma reativa aos marcos legais, no período de 1981 a 2009;
- Os bancos pesquisados mostraram-se alinhados às orientações legais, com aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos de avaliação das questões e riscos socioambientais;
- Os bancos pesquisados não apresentaram estratégias pós-financiamento que garantissem ou mensurassem níveis de sustentabilidade nos projetos de usinas hidrelétricas no período de 1981 a 2009.

A justificativa para este estudo, parte do pressuposto de haver poucas pesquisas no Brasil que relacione o setor bancário com o financiamento de projetos de usinas hidrelétricas e o meio ambiente, sendo então, uma oportunidade de preencher esta lacuna. Para se chegar a essa conclusão, foram pesquisadas as bases de dados *Scientific Electronic Library On Line*, portal de periódicos e bancos de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, do Ministério da Educação e outras disponibilizadas em português, espanhol e inglês, na rede mundial de computadores.

Outro fator que imprime importância ao estudo, é o fato de que o Brasil demandará altos investimentos em infra-estrutura, em especial, para geração de energia elétrica para os próximos vinte anos, com aumento do número de grandes usinas hidrelétricas no País, conforme previsto Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica – 2006 a 2015, do

Ministério de Minas e Energia, de 2006. As construções de hidrelétricas têm sido defendidas pelas políticas governamentais como imprescindíveis para o atendimento da demanda para os próximos anos, ainda mais diante da necessidade de suprimento de indústrias eletrointensivas e dos incidentes de falta de energia elétrica, ocorridos desde 2001, que intensificou a atenção sobre a importância desse serviço para o dia-a-dia da população nas grandes metrópoles.

As usinas hidrelétricas também estão citadas na Resolução Conama nº. 01/1986, do Ministério do Meio Ambiente como uma atividade modificadora do meio ambiente que necessita de estudos aprofundados. Assim, a opção em estudar projetos de usinas hidrelétricas dentro do rol de projetos de infra-estrutura justifica-se pela crescente demanda da população brasileira por energia e que levará à construção de mais hidrelétricas para alcançar a eficiência energética, sendo que estas envolvem altos custos financeiros, econômicos e socioambientais.

Como a maioria das hidrelétricas planejadas será construída em uma região de rica biodiversidade e em terras indígenas, a Região Amazônica, o contexto torna-se mais delicado e exigente quanto aos critérios socioambientais a serem aplicados. Assim, os tomadores de empréstimos e os financiadores precisam precaver-se para que no decorrer da construção desses empreendimentos, da vida útil que costuma ser superior a trinta anos, não haja necessidade de arcar com responsabilidades por danos sociais e ambientais deles decorrentes.

Embora o Brasil conte, desde 1981, com a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e seus instrumentos de controle, somente a partir de 2004 e anos seguintes, a comunidade financeira vem sendo instada a considerar riscos sociais e ambientais em projetos que financiam.

Instrumentos da PNMA, como as resoluções nº. 1/1986 e nº. 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, vieram disciplinar regras gerais, responsabilidades, diretrizes e critérios sobre impacto ambiental e social. Ainda, a lei federal de Crimes Ambientais, do Ministério do Meio Ambiente, veio reforçar as exigências da PNMA e, em nível internacional, surgiram acordos como o Protocolo Verde e a Carta de Princípios do Equador, que foram instituídos, respectivamente, pelo Governo Federal, por organismos multilaterais e pelos próprios bancos com o objetivo de promover investimento sustentável.

O Protocolo Verde foi uma das primeiras iniciativas de responsabilidade socioambiental celebrada, em 1995, entre o Ministério do Meio Ambiente e alguns bancos públicos brasileiros para assunção de estratégias de sustentabilidade nas finanças, que segundo o documento original teve como objetivos “empreender políticas e práticas bancárias precursoras, multiplicadoras, demonstrativas ou exemplares em termos de responsabilidade socioambiental”.

Posteriormente, a Carta de Princípios do Equador, uma iniciativa voluntária de bancos internacionais, lançada em 2003, com o apoio da *International Finance Corporation – IFC*, veio reforçar o comprometimento da comunidade financeira com a sustentabilidade em projetos de infra-estrutura nos países emergentes, situados abaixo da linha do Equador. O Brasil liderou a adesão de bancos signatários a esses Princípios, nos países emergentes, sendo o Unibanco o primeiro signatário, em junho de 2004, seguido, nos anos seguintes, pelos bancos aqui estudados, Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Santander Brasil e Caixa Econômica Federal.

Os Princípios do Equador configuram-se como uma ferramenta de gestão de riscos socioambientais para o setor financeiro, em âmbito mundial, configurada para coibir infrações e impactos adversos no meio socioambiental. São tidos como um conjunto comum de “melhores práticas” para gerenciar riscos socioambientais relacionados ao financiamento de projetos e, segundo seus instituidores, promete ser um poderoso instrumento para a institucionalização das finanças sustentáveis e, conseqüentemente, da responsabilidade socioambiental nas instituições financeiras.

Esses princípios, e outros instrumentos que disciplinam procedimentos em defesa do meio ambiente, têm especial importância em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, o qual apresenta alta demanda por recursos para aplicação em infra-estrutura, seja na construção de portos, estradas, usinas ou em todo gênero de empreendimentos que aceleram e dão sustentação ao processo de desenvolvimento econômico.

Assim, no tocante a grandes projetos de hidrelétricas, a atuação responsável dos bancos pode restringir e mitigar impactos socioambientais de forma proativa, visto que mesmo diante de protestos de comunidades impactadas e de ambientalistas, muitos projetos de hidrelétricas estão para receber o licenciamento dos órgãos ambientais. O monitoramento das estratégias dos bancos, desde as fases iniciais da construção das usinas, configura-se, portanto, como uma oportunidade de agir proativamente, podendo resultar em melhoria da eficiência e eficácia das políticas ambientalistas.

Diante dessa realidade, o estudo poderá facilitar medidas de mitigação de impactos ao meio ambiente e social, os quais, se não previamente mitigados, podem ser de difícil reversão. Além do mais, a energia elétrica, por ser um ativo econômico que pode integrar outros tipos de desenvolvimento e ampliar a capacidade produtiva das economias, é essencial para a inclusão social e melhoria do índice de oportunidade humana, auxiliando, ao mesmo tempo, o alcance de Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. A energia, juntamente com a água potável, o saneamento e a educação básica são componentes do índice de oportunidade humana, criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que mostra a importância desses componentes na determinação de acesso a serviços essenciais a uma vida produtiva.

Os dispositivos legais, em conjunto com as estratégias de alguns bancos, podem servir como modelos de excelência empresarial e contribuir para o delineamento e o aperfeiçoamento de práticas que disseminem e contribuam com a melhoria de padrões socioambientais no mercado financeiro brasileiro, promovendo e reforçando a necessária e inadiável sustentabilidade em projetos de infra-estrutura, em especial, nos de usinas hidrelétricas.

Para o desenvolvimento dessas questões, utilizou-se o método de estudo de casos múltiplos, do tipo descritivo exploratório, com coleta de dados em fontes primárias e secundárias e aplicação de questionário e entrevistas em profundidade aos seguintes públicos: técnicos bancários que trabalham com avaliação de projetos, pesquisadores da área de energia, consultores ambientais independentes e ambientalistas.

O estudo foi composto de seis capítulos.

A Introdução refere-se à contextualização do assunto, no mercado, nos últimos anos e a importância dos bancos como viabilizadores de grandes empreendimentos.

O Capítulo 1 apresenta a revisão de literatura, que serviu para os questionamentos sobre responsabilidade socioambiental nos bancos e o levantamento das estratégias e procedimentos utilizados nas avaliações de *Project finance* de hidrelétricas. Nesse capítulo foram explicitados os conceitos relativos à responsabilidade socioambiental corporativa, à sustentabilidade, ao desenvolvimento sustentável e a acordos e indicadores normalmente utilizados pelo mercado para o alcance da sustentabilidade em seus negócios.

O Capítulo 2 versa sobre o contexto do mercado bancário e suas mudanças no período pesquisado, bem como a inserção da variável ambiental nas avaliações de projetos. Esse capítulo contém, também, informações sobre *Project finance*, riscos, vantagens e desvantagens apresentados por essa modalidade financeira, visto que vem sendo largamente utilizada na viabilização de projetos de infra-estrutura, desde 1994 e em projetos de hidrelétricas, a partir de 2004. Esse capítulo, em função de seus detalhes técnicos e à dinâmica de atualizações periódicas no mercado, foi submetido à supervisão de um técnico em estruturação e avaliação em *Project finance* e que lida no dia-a-dia com diretrizes estabelecidas pelos acordos e normativos em vigor no mercado financeiro.

A Política Nacional do Meio Ambiente e seus instrumentos reguladores utilizados em projetos de hidrelétricas foram comentados no Capítulo 3. Os marcos legais aprovados, a partir de 1981 até 2009, foram estudados em períodos, procurando o reflexo desses nas estratégias e procedimentos dos bancos em relação ao financiamento de projetos de hidrelétricas. Esse capítulo, juntamente com Capítulo 2, proporcionou a base teórica para a discussão e análise das estratégias e procedimentos dos bancos.

O Capítulo 4 detalha os procedimentos metodológicos. Os capítulos 5 e 6 foram dedicados ao estudo de casos e análises referentes às estratégias e procedimentos no

financiamento de projetos de hidrelétricas nos seis maiores bancos do mercado bancário brasileiro.

As análises foram feitas à luz do referencial teórico explanado nos capítulos 2 e 3, tendo por base autores reconhecidos como especialistas nos temas responsabilidade socioambiental e sustentabilidade, quando procurou-se delinear como foi e tem sido tratada a questão socioambiental pelos bancos nos financiamentos de grandes usinas hidrelétricas, desde a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, em 1981.

Ao final, vêm as considerações e as sugestões para novos estudos que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável nos negócios viabilizados pelas instituições financeiras, seguidas das referências dos autores citados, dos apêndices e dos anexos.

## 1 RESPONSABILIDADE E SUSTENTABILIDADE – CONTEXTUALIZAÇÃO

Este capítulo tem por objetivo levantar conceitos de responsabilidade socioambiental e suas variantes, as dimensões da sustentabilidade e as iniciativas do mercado financeiro na busca e promoção do desenvolvimento sustentável no cenário contemporâneo.

O desenvolvimento tecnológico e econômico diminuiu barreiras geográficas e de comunicação entre os países, ampliou o papel dos mercados e das organizações e incentivou o comércio e o compartilhamento de recursos financeiros, produtos e conhecimentos (WALLERSTEIN, 2004, p. 247).

Também se verificou maior integração dos sistemas financeiros, com destaque entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, onde o crescente trânsito de ativos financeiros levou à maior oferta de capitais e conseqüente aumento de investimentos, maior disponibilidade de poupança e de novos instrumentos de gerenciamento do risco financeiro a empresas e governos (YONEKURA, 2004, p. 1).

Com isso, houve crescimento e maior influência das organizações e do capital financeiro, principalmente, nos países emergentes, dependentes dos fluxos exógenos de capitais para a implantação de grandes e vultosos projetos, vitais para a manutenção do desenvolvimento. Especialmente os setores ligados ao incremento da infra-estrutura, que dá suporte aos demais, receberam muitos aportes financeiros e tecnológicos, sendo que muitos desses aportes fortaleceram a supremacia da dimensão econômico-financeira em detrimento das dimensões sociais e ambientais (LEFF, 2006, p. 134–136; BURSZTYN, 2001, p. 10).

A partir da década de 1980, diante de crescente demanda de capital pelos países em desenvolvimento e as facilidades postas pelo desenvolvimento tecnológico e pela inovação dos instrumentos financeiros, presenciou-se um gradativo intercâmbio entre países e conexão de fluxos financeiros. Os recursos passaram a transitar de forma instantânea entre países, revelando um contexto financeiro drasticamente diferente do conhecido até então.

Devido ao maior trânsito de grandes volumes de recursos em mãos de poucos investidores e de grandes organizações, passaram a impor os rumos dos negócios (LEFF, 2006, p. 146; SENGE *et al.* 2009, p. 344), reafirmando as conhecidas condições favoráveis ao sistema capitalista (FURTADO, 1983, p. 35).

Assim, o retorno sobre o capital investido continuou sendo o indicador de maior relevância e determinante quanto ao rumo e ao compasso das transações, realidade que acabou por enfraquecer a capacidade regulatória dos Estados-nação, nas dimensões econômica, financeira, comunicacional e cultural da globalização (VIOLA, 1998, p. 3–5).

Mas, diante da crescente onda de conscientização e como resultado das preocupações com a finitude dos recursos naturais, surgiram questionamentos sobre a

necessidade de se ter a sustentabilidade como um critério para reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e para um desenvolvimento durável (LEFF, 2006, p. 133).

Guiados por essa percepção, organizações de vários países e de diferentes setores passaram a investir em perspectivas além da econômico-financeira, procurando alinhar seus negócios a dimensões da sustentabilidade. Essa posição, há muito, já era defendida por Sachs:

Os países precisam reconhecer que apenas com a modificação do comportamento econômico danoso ao meio ambiente e à sociedade será possível oferecer uma condição de vida decente para todos no planeta. [...] Um novo equilíbrio precisa ser encontrado entre todas as formas de capital – humano, natural, físico e financeiro –, bem como os recursos institucionais e culturais. (SACHS, 1993, p. 34).

Pelo menos nas perspectivas social e ambiental, Bursztyn (2001, p. 1) retrata que passadas várias décadas de debates sobre a necessidade de inclusão de indicadores socioambientais “parece haver uma tendência forte, em escala mundial, a que a questão ambiental paute de forma crescente as decisões políticas e econômicas”.

Sob essas perspectivas, busca-se novas bases de produção e consumo, com reconhecimento do valor de outras perspectivas, além da econômico-financeira, as quais poderão revelar uma visão do processo civilizatório da humanidade, com formas de conhecimento e valores sociais e ambientais mais acentuados. Essa seria, em síntese, uma forma de se evitar o ciclo vicioso, em que os negócios imprimam degradação ambiental e esta leve a perdas econômicas e sociais. (SENGE *et al.* Op. Cit.).

Nessa busca, e em conformidade ao definido pela Agenda 21 Global, variados conceitos de responsabilidade foram levantados e implantados no dia-a-dia das organizações contemporâneas. Planejamento e metas empresariais que contemplavam tão-somente ganhos financeiros passaram a incorporar, ainda que de forma tímida e pouco clara a concepção de gestão ambiental, de responsabilidade e de sustentabilidade em suas estratégias negociais.

Na atualidade, a discussão e a evolução de questões relativas à sustentabilidade e à responsabilidade corporativa têm estado presentes também nas instituições financeiras, as quais procuram acompanhar tendências e estabelecer estratégias e procedimentos para financiamentos com menores riscos socioambientais e que assegurem alto nível de governança corporativa. O esclarecimento dos conceitos de sustentabilidade e de responsabilidade corporativa utilizados pelo mercado, bem como a evolução desses ao longo do tempo, auxilia na percepção dos diferentes estágios de envolvimento dessas organizações com as questões socioambientais.

A seguir, serão discutidos os conceitos de responsabilidade corporativa social e socioambiental e as dimensões da sustentabilidade, sob a visão de diversos autores,

procurando antever o posicionamento das instituições financeiras bancárias deste estudo nesse processo.

## 1.1 RESPONSABILIDADE CORPORATIVA SOCIAL E AMBIENTAL

No final da década de 1960, a questão ambiental passou a ser debatida em nível mundial e tomou força com a Conferência em Estocolmo, em 1972, que estabeleceu critérios e princípios comuns para preservação e melhoramento do meio socioambiental.

As empresas foram chamadas a mostrar sua parcela de responsabilidade para com os efeitos da exaustão dos recursos naturais, para com os índices de poluição e para com os limites de resiliência da natureza, diante de um processo de intenso consumismo e desconsideração com o futuro.

Inicialmente, as preocupações e pressões para um posicionamento sustentável foram direcionadas a organizações de setores industriais críticos como mineração, siderúrgico, químico e de energia. Mas, em pouco tempo, o raio ampliou-se e também foram incluídos indústrias consideradas limpas e setores empresariais ligados a negócios geradores de prejuízos sociais, ambientais ou ambos. (SENGE *et al.*, 2009, p. 106).

Segundo Leff (2006), durante a Conferência de Estocolmo “foram apontados os limites da racionalidade econômica e os desafios apresentados pela degradação ambiental ao projeto civilizatório da modernidade”. Os acordos assinados nessa Conferência tiveram repercussões efetivas no Brasil, que, embora contrário, inicialmente, às medidas de proteção ao meio ambiente sugeridas pelo Clube de Roma, adotou postura de proteção ambiental no meio educacional e empresarial (VIOLA, 1998, p. 9).

Na década de 1980, a aprovação da Lei 6.938/1981, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a criação de órgãos para o controle ambiental e a continuidade do ensino nesse campo resultaram em maior conscientização da sociedade brasileira sobre a importância da responsabilidade a ser exercida pelas organizações e pela sociedade, em geral, para a melhoria da qualidade de vida e conservação ambiental. Nesta época, segundo Oliveira e Rizzo (2008), as organizações passaram a sofrer influência direta da regulamentação governamental, em termos ambientais, proporcionando, com isso, mudança progressiva em seu ambiente de negócios. Mas, até então as instituições financeiras ficavam à margem desse debate, a não ser bancos de desenvolvimento, mais ligados a questões sociais, e assim mesmo por pressões de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano.

A partir da década de 1990, houve maior conscientização sobre a importância das temáticas “meio ambiente” e “desenvolvimento sustentável” e cobrança dos consumidores por procedimentos empresariais condizentes com a preservação ambiental. Esses temas geraram significativo interesse e motivação, tanto no meio acadêmico com a apresentação

de artigos quanto no meio empresarial com a instituição de prêmios, criação de departamentos especializados e peças publicitárias (VIOLA, 1998, p. 8).

Como resultado, empresas passaram a incorporar o termo “responsabilidade” em suas estratégias corporativas e naturalmente, em seus discursos mercadológicos. Surgiram campanhas institucionais sobre responsabilidade social e ambiental, demonstrativos de balanços sociais e utilização de fatores não-financeiros para direcionamento de investimentos e para realização de negócios. Simultaneamente, o surgimento de organizações não governamentais também reforçou o movimento de apoio à responsabilidade social que se afirmou na sociedade e por força de pressões externas, acabou por encampar, também o termo “ambiental”.

Na Figura 01 estão representados alguns diferentes nomes dados à responsabilidade corporativa, na literatura.

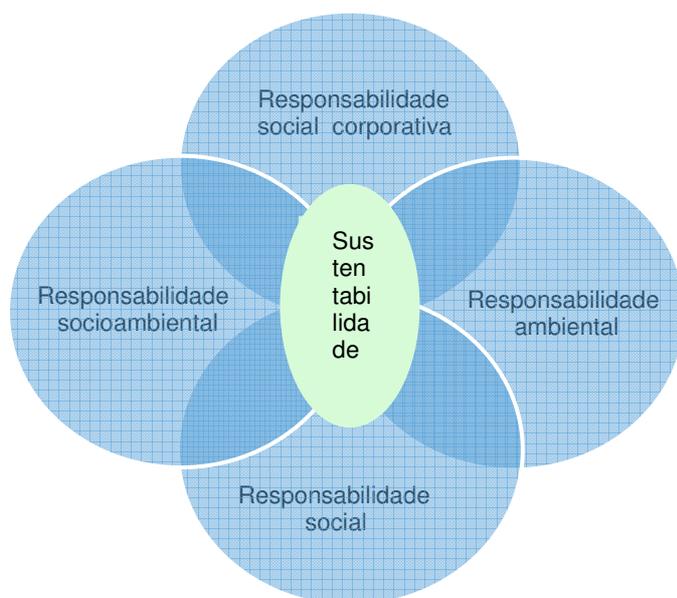


Figura 01 – Tipos de responsabilidade corporativa.  
Fonte: Elaboração própria.

Entre as diversas concepções de responsabilidade, que as organizações podem e devem exercitar em sua trajetória (Figura 01), incluem termos como social, ambiental, corporativo e a união desses termos, originando o socioambiental e social corporativo. Em toda essa gama de conceitos, as decisões devem pautar-se no voluntário, ou seja, no que exceder ao atendimento de legislação e às obrigações. O objetivo é tornar a sociedade mais justa entre seus pares e com o meio ambiente, até porque, o objetivo maior das organizações é servir à sociedade com seus produtos e serviços.

A responsabilidade social corporativa contempla, então, as estratégias organizacionais voltadas para seu público interno e externo e para seu entorno, que ultrapassa as obrigações legais e tem como parâmetros norteadores, a ética e a responsabilidade coletiva.

Estão aí incluídos os programas de conscientização sobre valores e ética, sobre modos de consumo, de inclusão social, de aprimoramento técnico.

Organizações, independentes de tamanho e de vários setores, têm desenvolvido esse tipo de conscientização de seu público interno, incluindo códigos de ética e incentivos. Muitos programas empresariais vêm sendo validados por auditores ou empresas especializadas como meio de dar maior credibilidade ao discurso dessas organizações.

Algumas iniciativas tiveram como base os programas estipulados pela Agenda 21, Capítulo 30, com vistas ao fortalecimento do papel do comércio e da indústria, por meio de produção mais limpa e responsabilidade socioambiental desses intervenientes.

O comércio e a indústria, inclusive as empresas transnacionais, devem reconhecer o manejo do meio ambiente como uma das mais altas prioridades das empresas e fator determinante essencial do desenvolvimento sustentável. Alguns dirigentes empresariais esclarecidos já estão implementando políticas e programas de "manejo responsável" e vigilância de produtos, fomentando a abertura e o diálogo com os empregados e o público e realizando auditorias ambientais e avaliações de observância. Esses dirigentes [...] cada vez mais tomam iniciativas voluntárias, promovendo e implementando auto-regulamentações e responsabilidades maiores para assegurar que suas atividades tenham impactos mínimos sobre a saúde humana e o meio ambiente. (AGENDA 21, Cap. 30.3).

A responsabilidade socioambiental refere-se ao compromisso explícito ou não da organização em implantar estratégias voltadas para a melhoria da qualidade de vida dos colaboradores e demais partes interessadas e para o uso sustentável dos recursos naturais, de forma que a cadeia de intervenientes, inclusive a própria organização, seja envolvida e beneficiada pelas iniciativas.

Tanto as ações direcionadas ao público interno quanto ao público externo e ao meio ambiente devem estar alinhadas a comportamento ético e levar em consideração a influência de suas decisões sobre o meio ambiente e sobre a sociedade como um todo. A busca pela lucratividade deve pautar-se em atuação responsável que leve em consideração a ponderação do lucro pelos impactos sociais e ambientais decorrentes. Esse comportamento deve alcançar interação harmônica dos indivíduos entre si e o meio ambiente, visto que as organizações têm a cada dia, maior atuação como mediadoras de transformações.

Em linhas gerais, as organizações passaram a ser pressionadas para uma atuação responsável e mais participativa com a sociedade, ao mesmo tempo em que buscavam novas oportunidades em negócios, pelo exercício de práticas sustentáveis.

Não apenas no mercado financeiro, mas no mercado em geral, clientes e investidores já exigem prestação de contas em relação a ações atinentes ao meio ambiente e ao bem estar social, tanto em nível interno, quanto junto ao público consumidor. Ou seja, embora responsabilidade socioambiental possa não implicar ganhos financeiros diretos, em alguns

casos, pode-se verificar ganhos em termos de imagem institucional e de competitividade.

Além disso, a empresa pode melhorar relacionamentos e parcerias com fornecedores e clientes, ao ser percebida como atuante nas esferas social e ambiental. Isso vem sendo feito pela comunidade financeira internacional com a adoção de acordos para disciplinamento de procedimentos, facilitando a credibilidade das instituições e o incremento dos negócios.

Há evidências de que empresas percebidas pelo público como socialmente responsáveis “aufiram maiores benefícios do que as que não o fazem. E estas são razões suficientes para que elas tenham políticas que expressem responsabilidades além das exigências legais” (CHEIBUB e LOCKE, 2003, p.5). Ou seja, a opção estratégica em prol de negócios sustentáveis tem mostrado vantagem competitiva principalmente em termos de imagem institucional e, também, ganhos diretos e concretos, advindos da preferência de investidores por investimentos de menores riscos.

Senge *et al.*, (2009, p. 195) afirmam que ao assumir práticas sustentáveis de forma efetiva, torna-se desnecessária a utilização de campanhas publicitárias pelas organizações para mascarar estratégias ou pequenas mudanças incrementais sem sustentabilidade no longo prazo. Por outro lado, se no curto prazo empresas alcançarem resultados sem observância de ética e responsabilidade com o meio ambiente, social, econômico e cultural, mesmo que indiretamente, poderão sentir cobranças ao longo do tempo. Essa cobrança pode dar-se pela resposta normal da natureza com o fenecimento das espécies, pela obrigação de ressarcir prejuízos estipulados pela legislação, ou, até mesmo, pelo cumprimento de penas de reclusão aplicadas aos infratores.

Inclusive, no caso dos bancos que atuam com financiamentos, é de se esperar que as atitudes de responsabilidade socioambiental espelhem e atendam a princípios de prevenção e precaução em relação ao meio ambiente. Essas atitudes devem mostrar transparência das estratégias e políticas empresariais, permitindo o acompanhamento, pela sociedade, do desempenho e das ações das empresas, em diversas perspectivas e não apenas publicações de balanços financeiros.

Na prática, uma organização para ser percebida como social e ambientalmente responsável precisa incorporar em suas estratégias, investimento em tecnologias antipoluentes, conscientização do público interno e externo sobre a importância do respeito ao meio ambiente e, políticas e diretrizes em seu plano estratégico.

Em alguns casos, como vem sendo feito em alguns bancos, a reciclagem de papel, a utilização de papel reciclado, a implantação de programas de sensibilização do público interno e partes interessadas (*stakeholders*) para diminuição ou eliminação de desperdícios, são exemplos práticos de responsabilidade nas dimensões sociais e ambientais.

Entre outras posturas, a organização deve mostrar comprometimento com as questões

sociais e ambientais, que podem ser por meio de adesão a pactos e acordos socioambientais, que envolva toda a dinâmica produtiva, mesmo com referência a prestadores de serviços e outros indiretamente ligados ao processo produtivo.

Embora não suficiente para garantir a efetividade da responsabilidade socioambiental, esse tipo de engajamento tem crescido nas últimas décadas, em organizações de vários setores, inclusive no setor financeiro.

Reforçando o ponto de vista da ineficiência do que se tem feito, em termos de responsabilidade, Senge *et al.* (2009), argumentam que a atual onda de responsabilidade socioambiental das organizações não será bastante para lidar com os desequilíbrios entre o setor de negócios e o setor social.

Para englobar e reforçar as práticas de responsabilidade socioambiental, Furtado (2001) cita três eixos que devem ser observados pelas empresas: o eixo do desenvolvimento sustentável, o da cidadania e direitos humanos e o do relacionamento positivo da empresa com as partes interessadas.

O primeiro eixo, relativo ao desenvolvimento sustentável, deve contemplar as diversas dimensões da sustentabilidade, que poderão levar à maior longevidade empresarial por meio de ações e estratégias que respeitem o meio socioambiental e econômico-financeiro, dentre outros.

O segundo eixo está intimamente ligado à responsabilidade coletiva, missão maior e final que legitima a existência das organizações (ARENDR, 2004, p. 225), e que impacta diretamente o risco reputacional ou a imagem institucional. Essa mesma responsabilidade originou o Pacto Global das Nações Unidas que considera as empresas como protagonistas do desenvolvimento social das nações e, conseqüentemente, de uma sociedade mais justa.

Por fim, o terceiro eixo deve convergir para a governança corporativa, ou seja, para o compromisso de relacionamento ético e transparente com seus parceiros e com o público em geral, incluindo aí ações de responsabilidade que extrapolam as exigências legais.

Esses três eixos derivam do crescente nível de exigência dos consumidores e das partes interessadas (*stakeholders*) em governança socioambiental e corporativa, devendo ser observados pelas organizações que se comprometem com a responsabilidade socioambiental.

Esse comprometimento pode trazer além de reflexos positivos para a imagem da empresa (menor risco reputacional), maiores lucros, com a aceitação cada vez maior de um público preocupado com a conservação e preservação ambiental, com o respeito aos direitos humanos, com a ética e com o desenvolvimento sustentável.

De acordo com Arendt (2004, p. 225), “nenhum padrão moral, individual, pessoal de conduta será capaz de nos escusar da responsabilidade coletiva”. Assim, ao se assumir a responsabilidade coletiva, haverá reflexos nos níveis de governança corporativa, cujo

equilíbrio entre as dimensões da sustentabilidade resultará em responsabilidade corporativa.

A governança corporativa é um dos pilares da sustentabilidade. Trata-se de um sistema de relacionamentos entre os dirigentes e as partes interessadas, o qual busca proteger os direitos destas, especialmente dos acionistas minoritários e os valores da organização. Alguns bancos brasileiros, a partir dos anos 2000, mostraram estratégias nesse direcionamento junto à Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa e seus clientes.

Segundo o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, a sistemática tem como objetivo: (i) aumentar o valor da sociedade; (ii) melhorar seu desempenho; (iii) facilitar seu acesso ao capital a custos mais baixos; e (iv) contribuir para sua perenidade.

Para tanto, os administradores devem adotar comportamento transparente, evitar conflito de interesses e concentração de poder, tendo algumas características como direcionadores das estratégias dessas organizações, conforme Quadro 01.

Princípios básicos de Governança Corporativa	
Transparência	Mais do que a obrigação de informar e o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem a criação de valor.
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas ( <i>stakeholders</i> ). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.
Prestação de Contas ( <i>accountability</i> )	Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.
Responsabilidade Corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando a sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

Quadro 01 – Princípios básicos de governança corporativa.

Fonte – IBGC, 2009, p. 19.

Entre as características de uma organização que exercita melhores práticas de governança estão a participação, o estado de direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso, a igualdade e inclusividade, a efetividade e eficiência e por fim, a prestação de contas (*accountability*) da organização. (IBGC, 2009, p. 19).

A prática da boa governança corporativa, então, deve incorporar (i) disponibilização das informações de forma transparente; (ii) tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas; (iii) prestação de contas com responsabilidade pelas reações de suas ações e (iv) responsabilidade pela longevidade da organização (Quadro 01). Esses princípios têm por objetivo dar apoio ao desenvolvimento sustentável, além de dar confiabilidade e boa imagem reputacional junto à sociedade e seus acionistas.

Embora inicialmente, o código de governança corporativa, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC fosse direcionado a empresas privadas, posteriormente, ampliou-se o foco para organizações em geral. A partir daí, o código pôde ser estendido a fundações, cooperativas, órgãos governamentais e sociedades anônimas, como bancos e outras instituições financeiras. As práticas em cada uma dessas organizações devem ser adaptadas à estrutura e à realidade próprias.

No mercado brasileiro, desde 2000, a Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa passou a classificar em níveis diferenciados de governança, empresas que negociam suas ações no mercado de capitais. Para fazer parte dessa lista de empresas, que revela comportamento de boa governança corporativa, essas precisam assinar um contrato em que se obrigam a cumprir os requisitos estabelecidos pela Bovespa e se sujeitam a punições em caso de infração do regulamento.

Há três classificações com crescente grau de exigência, sendo o Nível 1 e o Nível 2 de Governança Corporativa, os níveis de menores exigências e o Novo Mercado, o nível mais restritivo. Neste nível, a organização assegura a não emissão de ações preferenciais, no futuro, entre outras exigências, como o compromisso com transparência e com o alinhamento das informações contábeis junto ao mercado internacional. No caso, somente ações nominativas, que dão direito a voto, poderão ser emitidas, possibilitando o acesso de todos os sócios às decisões das assembleias.

Essa listagem da Bovespa reúne as empresas de capital aberto que se comprometem, voluntariamente, a cumprir determinadas regras de tratamento igualitário, respeito e ética com os públicos interessados (*stakeholders*). Diferentemente dos acordos socioambientais, o descumprimento de cláusulas de governança corporativa pode gerar multas e punições aos infratores.

Os bancos do Brasil e Nossa Caixa fazem parte do seletor grupo do Novo Mercado, indicando que cumprem exigências das boas práticas de governança corporativa em seu mais alto grau, incluindo aí, também o atendimento de normas internacionais de contabilidade. Essas normas procuram demonstrar, pelo menos teoricamente, transparência da dinâmica contábil da organização, em padrões comuns aceitos em nível internacional.

O Itaú Unibanco e o Bradesco fazem parte do Nível 1 de Governança Corporativa. O Santander Brasil faz parte do Nível 2 de Governança Corporativa, um nível menos restrito que o Novo Mercado, mas que também é um caminho de demonstração de compromisso com as práticas da boa governança corporativa de respeito igualitário aos acionistas.

O Novo Mercado é um segmento da Bovespa que lista as empresas que negociam suas ações na Bolsa e de forma voluntária se comprometem com práticas mais restritas de governança corporativa, como por exemplo, tratamento igualitário entre grandes acionistas e minoritários.

O BNDES, em seu papel de banco público, apóia a adesão de empresas ao Novo Mercado e em alguns casos, exige das empresas tomadoras de empréstimos, essa condição para o fechamento de operações de financiamento.

A participação no Novo Mercado tem influência positiva como estratégia de responsabilidade socioambiental, visto que deve mostrar conduta ética de administradores e auditores e menos ingerência política em sua administração. Tem-se assim, que as empresas pertencentes a essa listagem da Bovespa nos níveis 1 e 2 e no Novo Mercado, independente dos setores em que atuam, praticam a responsabilidade socioambiental em suas estratégias negociais.

No caso específico dos bancos, estes estariam alinhados ao que preconiza a Declaração de Collevocchio que tem como base o princípio da precaução e estabelece compromissos das instituições financeiras em termos de sustentabilidade, responsabilidade, prestação de contas, transparência, não provocação de danos sociais e ambientais, sustentabilidade dos mercados e da governança.

O tema sustentabilidade deve estar integrado às escolhas estratégicas da organização que se dispõe a atuar em conformidade às boas práticas da governança corporativa, com disseminação dessa cultura e consideração das questões ambientais e sociais nas operações e na definição de negócios.

Tem-se que um mercado que apresente um grande número de empresas efetivamente comprometidas com os princípios da boa governança torna-se mais robusto, com maiores chances de atrair mais investidores, ao mesmo tempo em que essas empresas podem ter suas ações valorizadas (ARANTES, 2006), e dar início a um ciclo virtuoso de negócios. Assim, a prática da boa governança corporativa é tida como um mecanismo que contribui para o crescimento sustentável no longo prazo, além de fortalecer mercados de capitais em países em desenvolvimento (IFC, 2008, p. 2), os quais são fontes de recursos para viabilização de projetos de infra-estrutura.

## 1.2 SUSTENTABILIDADE – DIMENSÕES E INDICADORES

Com base nas definições de Sachs (2004), a sustentabilidade compõe-se de várias dimensões: social, econômica, ecológica, espacial e cultural, as quais devem expressar a necessidade de viver o presente, sem prejudicar o futuro, promovendo as devidas e necessárias explorações sem desequilibrar o meio ambiente ou causar danos ao meio social, enfim, com respeito à biosfera e à biodiversidade em todos os seus aspectos.

Sob as perspectivas da Figura 02, o conceito de sustentabilidade deve trazer em si, além dos princípios norteadores do desenvolvimento sustentável, a responsabilização, a participação, o aspecto ético, envolvendo respeito e solidariedade de forma holística, cuja relação de interdependência entre os atores na sociedade deve levar à reciprocidade em

todas às suas dimensões (SACHS, 2004, p. 15).

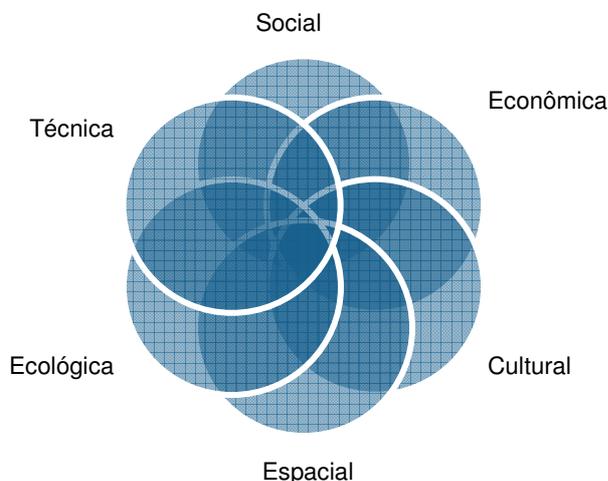


Figura 02 - Dimensões da Sustentabilidade.  
Fonte: Elaboração própria com base em Sachs (2004, p. 11).

A sustentabilidade social diz respeito à equidade distributiva e ao princípio do direito de cada um, procurando reduzir a distância entre os padrões de vida das pessoas, a qualidade de vida de todos os envolvidos nas iniciativas de desenvolvimento.

A sustentabilidade econômica, embora diretamente ligada à eficiência econômica e à organização da vida material, deve observar variáveis sociais. Muitas organizações, dependendo do grau de responsabilidade socioambiental que detém, buscam o sucesso, considerando, tão-somente, variáveis econômico-financeiras.

A sustentabilidade ecológica ou ambiental diz respeito ao meio ambiente, conservação e preservação de suas riquezas naturais, da biosfera, evitando a dilapidação do patrimônio natural e da biodiversidade e garantindo suas condições de regeneração no futuro.

A sustentabilidade espacial diz da equanimidade nas relações humanas nos territórios, as quais devem observar a capacidade de suporte da Terra em relação ao crescimento populacional e às demandas daí derivadas para sustentação da espécie. Inclui a ocupação do espaço com utilização do solo, da água, da biodiversidade para os mais diversos fins, mantendo-se a capacidade de renovação dos ecossistemas.

A sustentabilidade cultural refere-se às peculiaridades da cultura local, regional, entre determinados grupos da população, onde os valores e costumes são normalmente transmitidos a partir do conhecimento tácito, entre as comunidades vizinhas e entre os próprios participantes desse grupamento. De certa forma, a representatividade sociocultural procura materializar as diversas dimensões da sustentabilidade em perspectivas lúdicas,

com beleza, entretenimento e criatividade.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que conserva e reforça as tradições locais e regionais, a sustentabilidade cultural oferece espaço para emergência de inovações, podendo resultar em motes para o desenvolvimento local e regional. Sobre essa possibilidade, Sachs (2004) resgata a importância do desenvolvimento nortear-se pelas raízes endógenas da dimensão cultural, as quais oferecem pluralidade e especificidades de respostas úteis às organizações no atingimento de suas missões.

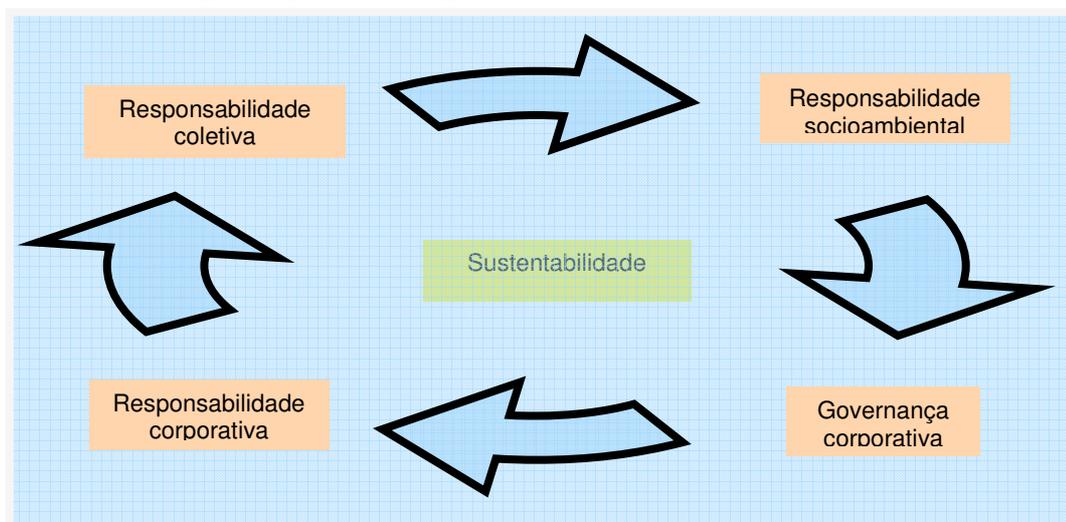


Figura 03 – Ciclo de Sustentabilidade e Responsabilidade.  
Fonte: Elaborado pela autora.

Posicionamento organizacional comprometido com a sustentabilidade nas dimensões social, cultural, espacial, econômica, ambiental inclui práticas da boa governança corporativa (Figura 03), que são os reflexos dos níveis de responsabilidade corporativa.

Esse posicionamento seria um meio de recondução das organizações, ao seu objetivo original de promoção do bem-estar e riqueza à sociedade, na qual estão inseridas, expressando a necessária responsabilidade coletiva das organizações, cuja relevância alcança esferas políticas, legais, éticas e morais, e que deveria ser assumido de forma natural pelos decisores e por todos os demais interessados.

Com a dinâmica das organizações e do próprio mercado, as estratégias organizacionais podem atuar como agentes de mudanças para um ciclo virtuoso (Figura 03), ao assumir responsabilidade que abarca as dimensões da sustentabilidade social, ambiental, econômica, espacial, ecológica, cultural.

Esse ciclo refere-se a estratégias de responsabilidade socioambiental que em uma situação ideal espelharia a responsabilidade da empresa para com o seu público de interesse, sua missão e sua responsabilidade para com a sociedade como um todo. Tanto as organizações pertencentes ao sistema produtivo, quanto as bancárias, que auxiliam nesse processo, devem atentar para o alcance da sustentabilidade em suas várias perspectivas, em última instância, para preservar sua longevidade.

### 1.2.1 Princípios norteadores - sustentabilidade e responsabilidade socioambiental

A sustentabilidade pode tornar-se uma rentável estratégia de negócios, com aumento da competitividade frente a pressões internas e externas. Para a prática da sustentabilidade em suas várias dimensões, é necessária postura ética e o exercício de princípios que mostrem a responsabilidade coletiva.

Entre os princípios, que devem estar presentes para efetivar mudanças culturais e comportamentais para a organização e para a sociedade como um todo, estão os princípios da precaução, prevenção, democratização, responsabilização, entre outros, que levam ao desenvolvimento sustentável.

A doutrina do Direito Ambiental esclarece sobre outros princípios, os quais são influenciados e complementados pelo princípio do desenvolvimento sustentável, tais como o princípio do direito humano fundamental, do poluidor-pagador, da função social e ambiental da propriedade, da cooperação internacional, entre outros.

Etimologicamente, o vocábulo princípio sugere o alicerce sobre o qual devem basear-se as premissas de um entendimento filosófico, onde defensores de um determinado comportamento devem se pautar.

Segundo Zen (2007, p. 1) princípios são:

Os mandamentos básicos e fundamentais nos quais se alicerça uma ciência. São as diretrizes que orientam uma ciência e dão subsídios à aplicação das suas normas. [...] são considerados como “normas” hierarquicamente superiores às demais normas que regem uma ciência. Podemos dizer que em uma interpretação entre a validade de duas normas, prevalece aquela que está de acordo com os princípios da ciência.

Assim, alguns princípios serão aqui discutidos com o intuito de esclarecer os caminhos a serem trilhados pelas organizações empresariais compromissadas com os preceitos da sustentabilidade e da responsabilidade socioambiental que no final das contas resumem-se na responsabilidade coletiva.

O leque de princípios que reforça o desenvolvimento sustentável e os marcos legais nos quais se baseiam podem ser vistos no Quadro 02:

Princípio	Origem/Justificativa	Base legal
Compensação	Forma de reparação do dano ambiental, principalmente, quando irreversível, o princípio da compensação permite que o causador de dano irreversível faça uma compensação com uma ação ambiental.	Lei 6.938/81 - Art. 8º. Compete ao Conama a homologação de acordos para transformar penalidades pecuniárias em obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental. Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc; Lei de Crimes Ambientais.
Cooperação internacional	A proteção ao meio ambiente e a cooperação entre as nações tornaram-se uma regra a ser obedecida e mais um princípio norteador do Direito Ambiental, visto que degradação ambiental e as diversas formas de poluição ultrapassam barreiras geográficas, podendo atingir vários	Declaração do Rio-92, Princípio nº. 2.

Princípio	Origem/Justificativa	Base legal
	países.	
Democrático	Direitos à informação e à participação. Todo o cidadão tem o direito pleno de participar da elaboração das políticas públicas ambientais. O estudo prévio de impacto ambiental (EIA) é uma exigência constitucional para todas as instalações de obras ou atividades potencialmente poluidora, causadoras de significativa degradação ambiental, submetido à audiência pública, onde efetivamente se dará a publicidade do EIA e a prática desse princípio.	Constituição Federal de 1988, Art. 5º; Art. 14; Art. 225, IV; Art. 129, III.
Educação ambiental	Promoção da educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente pelo Poder Público em todos os níveis de ensino. A educação ambiental tornou-se um dos principais princípios norteadores do Direito	Constituição Federal de 1988, Art. 225, § 1º; Agenda 21; Lei 9.795/99 – Institui a Política Nacional de Educação Ambiental.
Equilíbrio	As intervenções no meio ambiente devem ser analisadas, visando buscar uma alternativa que concilie um resultado globalmente positivo, ou seja, deverá levar em conta o aspecto ambiental, o aspecto econômico, o aspecto social, etc.	Conferência Rio-92, Princípio nº. 3.
Precaução	Preocupa com os possíveis riscos. É dever do Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. É também conhecido como Princípio da Prudência ou da Cautela. Muito comum, no entanto, é confundi-lo com o Princípio da Prevenção, o que evidentemente não deve ocorrer.	Constituição Federal de 1988, Art. 225; Conferência Rio-92. Princípio nº 15;
Prevenção	Princípio da Prevenção contempla os impactos ambientais já conhecidos, ao longo do tempo. O licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental são informados pelo Princípio da Prevenção, com o objetivo de prevenir os danos ambientais que uma determinada atividade poderia causar ao meio ambiente, caso a mesma operasse a revelia do licenciamento.	Lei 6.938/81 - PNMA; Resolução Conama 01/86.
Responsabilidade	Trata da responsabilidade objetiva de todo aquele que praticar um crime ambiental, o qual estará sujeito a responder e sofrer penas na área administrativa, penal e civil.	Constituição Federal de 1988, Art. 225 § 3º - Art. 14 § 1º; Lei 6.938/81 - PNMA; Lei 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais.
Usuário Pagador	Que impõe ao usuário a contribuição pela utilização de recursos ambientais, com fins econômicos, sendo que essa valoração dos recursos naturais não pode excluir faixas populacionais de menor poder aquisitivo. O uso dos recursos naturais se dá basicamente de duas formas distintas: a gratuita e a onerosa, dependendo de sua raridade e necessidade para prevenir catástrofes.	Lei 6.938/81 – PNMA, Art. 4º.
Poluidor-pagador	Decorre do princípio e do instituto da responsabilidade civil. Tem origem nas diretivas da Comunidade Européia e estabelece que as pessoas naturais ou jurídicas, regidas pelo direito público ou privado, devem pagar os custos das medidas para eliminar a contaminação ou para reduzi-la aos limites fixados pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive os fixados pelo Poder Público.	Constituição Federal de 1988, Art. 225 § 3º; PNMA - Lei 6.938/81 Art. 4º; Declaração do Rio-92, Princípio 16; Lei 9.433/97 (Lei das Águas).
Desenvolvimento sustentável	Busca compatibilizar o desenvolvimento econômico com o equilíbrio ecológico de tal forma que se atenda às necessidades do presente sem comprometimento do atendimento das necessidades das gerações futuras.	Constituição Federal de 1988: Art. 225. Caput.; Declaração do Rio-92, Princípio 3 e 4; Agenda 21.

Quadro 02 - Princípios do Direito Ambiental.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Zen (2009).

Todos esses princípios explicitados no Quadro 02 dão conformidade à Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentados pela Lei 6.938/1981, art. 3º, que determina ser “necessário preservar todo o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

O princípio do direito humano fundamental, ou seja, o direito de todos os seres humanos a um meio ambiente equilibrado e saudável foi declarado em Estocolmo, por ocasião da Conferência das Nações Unidas, na carta da Declaração sobre o Ambiente Humano e reafirmada na Conferência Rio-92, conforme a seguir:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

Esse princípio dá base para todos os demais princípios do Direito Ambiental e, com a reiteração na Conferência Rio-92 que estabeleceu a Agenda 21 Global, ficou registrado que:

Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.

Essas declarações podem ter se tornado marcos da conscientização das pessoas quanto à necessidade de antever o planeta Terra como uma nave onde todos os seres humanos são responsáveis pela qualidade de vida de si próprios, das gerações futuras e também da própria Terra.

Os documentos e acordos gerados e assinados nas conferências produziram novos compromissos e tomaram força ao serem considerados pela Constituição Federal brasileira de 1988.

O princípio democrático é encontrado na Constituição Federal nos capítulos que regem os direitos e os deveres individuais e coletivos e, no artigo 225, que trata especificamente do tema meio ambiente. Esse princípio procura assegurar aos cidadãos, o direito à informação na elaboração de políticas públicas, com vistas a torná-los comprometidos com as decisões em várias esferas e no setor ambiental. Este artigo foi regulamentado pela Lei 9.985/2000.

O princípio da responsabilidade ou responsabilização veio reforçar os demais princípios, sendo importante lembrar, Hans Jonas, filósofo alemão contemporâneo, que enuncia o princípio da responsabilidade como o princípio fundamentador de uma nova ética (FERNANDES, 2002). Segundo esse filósofo, diante das transformações do mundo atual, faltam regras moderadoras para ordenar as ações humanas, causando desajustes que precisam ser corrigidos.

Algumas regras moderadoras já surgem com o intuito moderar as ações humanas e levar o homem a agir em prol das gerações futuras, como a legislação ambiental e seus

instrumentos de controle. Mas, mesmo com instrumentos coercitivos, reguladores, como a Lei de Crimes Ambientais, com a exigência do homem responder pelas suas ações, inclusive obrigando a compensação pelos que mesmo de forma indireta causem prejuízos à sociedade e ao meio ambiente, “há necessidade do ser humano de agir com parcimônia e humildade diante do extremo poder transformador da tecnociência [...] e o perigo do uso do poder sobre a natureza. (SIQUEIRA, 2005, p.2).

Em complementação a esse princípio, o princípio poluidor-pagador, inspirado na teoria econômica, estabelece que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo devem ser ressarcidos e assumidos pelo causador, de tal forma a manter, preservar e restaurar o que foi danificado (MILARÉ, 1998, p. 3–4). O princípio usuário-pagador também estabelece obrigatoriedade do beneficiário ressarcir à sociedade, o valor dos bens ou dos recursos ambientais utilizados, fechando assim, uma contabilização em que o meio ambiente não fique no prejuízo.

Dois outros princípios, o do equilíbrio e o do limite devem ser observados para alcance e manutenção da sustentabilidade e estão voltados para a Administração Pública, a qual tem o dever de prever e de intervir, quando necessário, para que se preserve o meio ambiente.

Similarmente, o princípio da prevenção tem como objetivo a proteção do meio ambiente e ocorre em situações em que os impactos são conhecidos. Esse princípio procura, por exemplo, disciplinar o licenciamento ambiental previamente à implantação de projetos e indicar estudos sobre possíveis impactos que esses possam vir a causar no futuro. E, também com o fim de proteger preventivamente o meio ambiente, tem-se o princípio da precaução, que está intimamente relacionado com o princípio da prevenção, e deve ser amplamente observado pelo Estado. Por exemplo, quando o Poder Público deparar-se com ameaças de danos graves ou irreversíveis, deve agir protegendo o meio ambiente, mesmo sem certeza científica absoluta de que os danos ocorrerão.

O princípio da precaução permite que medidas sejam tomadas para impedir, mitigar ou eliminar ameaça grave ou iminente, especialmente em questões globais, como o aquecimento ocasionado pelo efeito estufa, danos à saúde ocasionados pelos raios que ultrapassam a camada de ozônio, poluição. A obediência a esse princípio tem como objetivo evitar danos irreversíveis, cujas conseqüências o homem não teria capacidade de prever ou mensurar e muito menos, recuperar.

Esse enfoque foi baseado inicialmente na proteção do ambiente marinho e posteriormente ampliado para outros ambientes, refletindo conscientização do Estado em agir proativamente, ao invés de esperar por “provas de efeitos prejudiciais antes de entrarem em ação”, de acordo com Preâmbulo da Declaração Ministerial de Conferência Internacional para a Proteção do Mar do Norte, em 1984.

Assim, o princípio da precaução tem sido adotado em muitos tratados internacionais, procurando antecipar, impedir e atacar causas de degradação ambiental. Também tem ancorado políticas públicas, reforçando a atuação do poder público, como um regulamentador da atividade humana de forma sustentável. Complementarmente, empresas devem ter o princípio da precaução como direcionador de suas estratégias, para que certos eventos legitimados por alguns setores como necessários ao desenvolvimento econômico não redundem em impactos negativos de altos custos para a sociedade.

Já o princípio do desenvolvimento sustentável tem como fulcro o equilíbrio entre economia e natureza, utilizando os recursos de forma racional e conservando-os para as próximas gerações. Implícito no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, este princípio configurou-se como o princípio no. 4, na Declaração da Rio-92, da seguinte forma:

Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele. (DECLARAÇÃO RIO-92, PRINCÍPIO nº. 4).

O exercício dos princípios do Direito Ambiental é o balizador das organizações nos primeiros procedimentos rumo à sustentabilidade, que busca o alcance e manutenção da eficiência econômica, da justiça social e do manejo correto do meio ambiente. Agir de acordo com esses princípios seria uma forma de legitimar a existência das organizações perante a sociedade e, mais do que isso, seria uma obrigação que os decisores deveriam assumir.

Alguns instrumentos podem auxiliar os decisores a manter as organizações em harmonia com os princípios do Direito Ambiental, prevenindo condutas lesivas ao meio ambiente, utilizando mecanismos para restauração de eventuais danos, sejam sociais, ambientais ou outros. Para o cumprimento dessas premissas, instrumentos como os indicadores de sustentabilidade têm auxiliado as organizações a trilharem o caminho mais curto e mais racional rumo à sustentabilidade.

### 1.2.2 Indicadores de sustentabilidade

Indicadores de sustentabilidade são instrumentos úteis para os decisores das organizações, sejam da iniciativa privada ou pública, avaliar se as estratégias implantadas estão em harmonia com os princípios do desenvolvimento sustentável.

Capazes de redefinir poder e indicar novos caminhos, os indicadores facilitam o alcance de melhores práticas de governança em menor tempo e com menores custos e têm sido usados por crescente número de organizações dos mais variados setores.

Embora muitos estudiosos do tema reconheçam que “os indicadores possuem um potencial representativo dentro do contexto do desenvolvimento sustentável” (BELLEN, 2005, p. 45), os limites e o alcance dos indicadores na temática ambiental ainda carecem de consenso.

Bell e Morse (2008) entendem que os indicadores devem abarcar várias dimensões e passa pela complexidade de mensurar o imensurável. Similarmente Bellen (2005, p. 24) afirma que há uma variedade de concepções que os indicadores de sustentabilidade devem abarcar, as quais contêm componentes não mensuráveis usualmente, como o cultural e o histórico. Além disso, deve-se ter cuidados para não resumir os resultados qualitativos em quantitativos, visto que o grau de sustentabilidade que os indicadores pretendem mensurar é sempre relativo e reflete contextos políticos e julgamentos de valor.

De acordo com Levett (1998), julgamentos de valor estarão sempre presentes nos sistemas de avaliação, nos diferentes níveis e dimensões existentes.

Assim, levando-se em consideração essas especificidades, pode-se estipular indicadores a partir de uma visão holística que abarque o todo e não apenas as partes (MOLDAN e DAHL, 2007, p. 126). Estes autores asseguram que os indicadores apresentam certas características-chave, as quais devem ser usadas para testar sua relevância no contexto e que precisam estar integradas e com foco no sistema como um todo.

A partir dessa visão holística, pode-se selecionar uma lista de indicadores que permitem mensurar as estratégias de uma organização que a levem a maior sustentabilidade em seus negócios ou então ser um incentivo ou pressão para decisões que resultem em desenvolvimento sustentável.

A utilização de indicadores pode alcançar padronização de comportamentos de grupo de organizações de um setor, facilitando o aprendizado e o aprimoramento de suas estratégias socioambientais e de seus parceiros. Uma base de dados com a evolução da sustentabilidade no setor bancário, por exemplo, poderia contribuir para excelência das próprias organizações e do público interessado (*stakeholders*) que incluem os tomadores de empréstimos, os fornecedores, as organizações governamentais e não governamentais.

A comunicação, o nível de transparência e o monitoramento das estratégias de responsabilidade corporativa podem ser aperfeiçoados ao longo do tempo, com a utilização de indicadores, os quais também devem ser constantemente aperfeiçoados. Mas, as avaliações por meio de indicadores, embora possam facilitar e aperfeiçoar a comunicação e a transparência do processo desempenhado pelas organizações nas questões de sustentabilidade, são intrinsecamente subjetivas, normativas e incompletas, como ressaltam Grosskurth e Rotmans (2007, p.178).

A Figura 04 mostra um modelo que tem sido utilizado pela *European Environment Agency* (EEA), com elementos-chave para estruturar dados e capturar mudanças relativas à sustentabilidade, o qual pode ser adaptado por outras organizações para ajudar em respostas e construção de conhecimento.

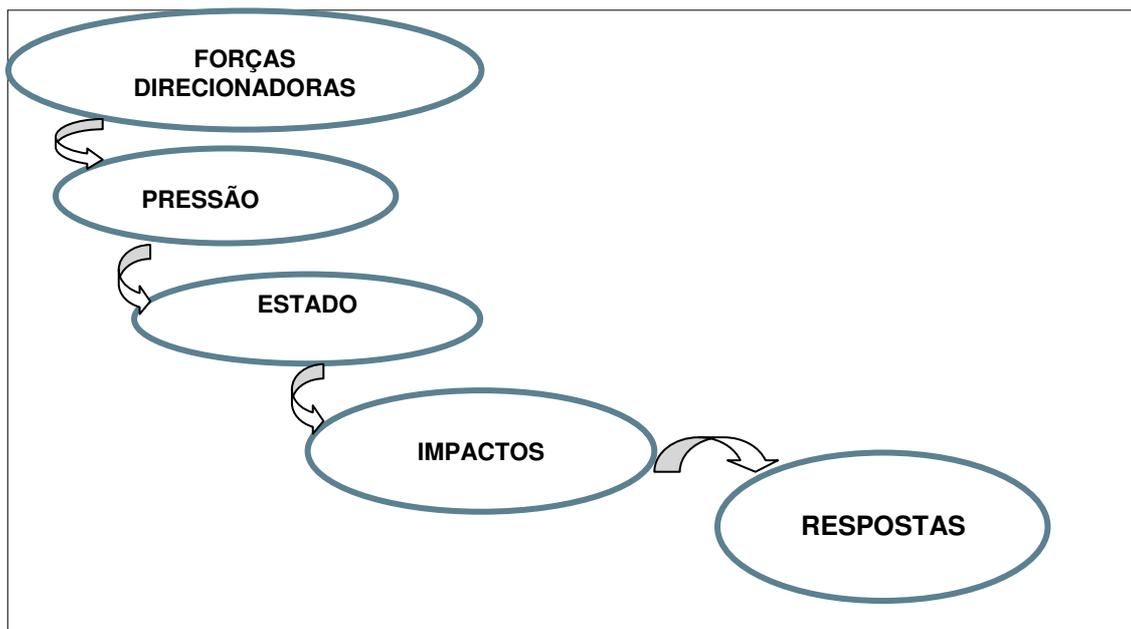


Figura 04 – Modelo de Análise de Sustentabilidade.  
 Fonte: Elaborado pela autora com dados da EEA. In Stanners *et al* (2002).

Essa cadeia de elementos refere-se ao meio ambiente, podendo servir como modelo e ser empregado em outras esferas. Os elementos definidos por Stanners *et al* (2007, p. 128 e 130) são:

- Forças direcionadoras – descrevem o desenvolvimento social, demográfico e econômico nas sociedades e as mudanças correspondentes no estilo de vida e níveis de consumo e padrões de produção. Incluem o crescimento populacional e o desenvolvimento de necessidades e atividades individuais;
- Pressões – As pressões exercidas pela sociedade são levadas e transformadas em mudanças das condições ambientais. Exemplos desse tipo de indicador são a emissão de CO<sub>2</sub> emitido pelo setor, o uso de material de construção e a importância da terra e o uso de estradas; descrevem o desenvolvimento de emissão de substâncias, agentes físicos e biológicos, o uso de recursos naturais e da terra;
- Estados – Mostram a situação das unidades de análise. Dão a descrição da quantidade e da qualidade dos fenômenos, por exemplo, temperatura, biológicos, atmosférico (como nível de concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera) em determinada área. Podem retratar e descrever a situação uma organização, uma floresta e os recursos destas, tais como se apresentam no momento da avaliação e devem ser comparadas com as condições desejáveis;
- Impactos – descrevem o meio a partir das mudanças inseridas. São

comumente comparados com uma situação antes da instalação do empreendimento e podem ser mensurados pelo nível de exposição das comunidades, das riquezas naturais, das reações climáticas. Os exemplos podem incluir a frequência de mortandade de peixes num rio ou o percentual da população recebendo água potável abaixo do padrão recomendado. No caso de hidrelétricas, os impactos podem estar relacionados com o despovoamento involuntário causado pelos alagamentos, percentual de pessoas acometidas por doenças durante e após a instalação da usina, mudança no índice de desenvolvimento humano, problemas sociais, entre outros. A mensuração poderá ser feita qualitativa e quantitativamente, mas abarcam quase sempre, teor subjetivo. Com o advento da Lei de Crimes Ambientais, todos os intervenientes passaram a responder como co-responsáveis pelos impactos, mesmo os indiretamente relacionados com o empreendimento;

- Respostas – São as estratégias e procedimentos realizados diante dos impactos, como medidas preventivas para evitá-los ou mitigá-los ou como reação às pressões. Como todos os intervenientes do processo passaram a ser responsáveis, o monitoramento da mitigação dos impactos tem sido uma das estratégias mais utilizadas para evitar punições e passivos socioambientais.

As forças direcionadoras, originadas das demandas humanas (meio político e social) levam a pressões para o atendimento dessas, que resultarão em impactos e mudanças positivos e ou negativos. Esses podem levar a sociedade, as organizações e ou o ambiente a emitir respostas. A sociedade ou comunidades poderão organizar-se para proteger seu território, os recursos naturais, suas propriedades e ainda pressionar outros atores a reposicionarem-se em busca desses objetivos. Respostas às pressões podem apresentar-se como a aprovação de legislação restritiva, medidas de orientação e de educação ambiental, impedimento ou movimento a favor de construção de empreendimentos, entre outras.

Um exemplo em que esse modelo poderia ser utilizado seria no caso de financiamento de um projeto de hidrelétrica (ação), cujas demandas são originadas das necessidades humanas por melhor qualidade de vida (direcionadores), que por sua vez levantam demanda por energia (pressões). As pressões resultam em respostas dos atores ou das partes interessadas no negócio ou no atendimento da demanda. O modo de atendimento dessa demanda terá como conseqüências modificações de um estado do meio ambiente (atividades de perfuração e alagamento do espaço, urbanização de áreas vizinhas, construção de estradas), que ocasiona impactos no *habitat* dos seres vegetais e animais da

região, inclusive das comunidades humanas. Por sua vez, esses impactos levarão a respostas nas áreas da saúde, habitação, cultura, educação, economia, eco-sistema da região, onde os indicadores podem ser utilizados para avaliar e desenvolver estratégias e procedimentos de mitigação de impactos ou de maior sustentabilidade para o todo.

### 1.3 RESPONSABILIDADE E SUSTENTABILIDADE NO MERCADO BANCÁRIO

Bancos brasileiros são exemplos de organizações que valem-se de indicadores, de índices e de normas para mensurar e mostrar suas estratégias de responsabilidade socioambiental, inclusive no mercado internacional.

Esse posicionamento resulta de pressões externas e internas que podem levá-los a assumir mudanças e diferentes graus ou níveis de sustentabilidade. As pressões internas podem vir de códigos de ética e conduta próprios, ou, externas, por exemplo, pelas diretrizes estipuladas pela – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, para empresas multinacionais e domésticas que “fornecem princípios voluntários e padrões para uma conduta empresarial responsável e consistente com as leis adotadas” (OCDE, 2000, p. 5); de organizações como a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, da Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa, ao exigir níveis de governança corporativa dos que ofertam ações no mercado de capitais e um alinhamento à Lei Sarbanes-Oxley Act 2002.

Esta Lei norte-americana, também conhecida por Sarbox ou Sox, foi aprovada em julho de 2002, logo após escândalos financeiros de grandes corporações americanas e européias e teve como objetivo recuperar a credibilidade do mercado de capitais, ao responsabilizar administradores por práticas lesivas e fraudes em balanços. Considerada por muitos a maior reforma da legislação societária dos EUA, desde os anos 1930, tem como diretrizes o aumento da transparência das informações, a independência do trabalho dos auditores, a redução do conflito de interesses, controles internos, a promoção da boa governança corporativa.

Os níveis de Governança Corporativa da Bovespa instituídos em 2000, e os princípios básicos da Sarbanes-Oxley, aprovados em 2002, bem como outras iniciativas, têm ocasionado mudanças nas organizações de diferentes setores e, possibilitado um aprendizado conjunto em busca de posicionamento harmônico com o desenvolvimento sustentável a partir da responsabilidade corporativa.

Mas, essa busca por posicionamento harmônico com os princípios do desenvolvimento sustentável e por monitoramento de estratégias de responsabilidade socioambiental são relativamente recentes no setor empresarial brasileiro, segundo depoimentos de técnicos bancários entrevistados para esta pesquisa e a partir do próprio documento estabelecido pela OCDE, acima citado, que data de 2000.

Somente décadas após as grandes conferências em Estocolmo, no ano 1972, e, no Rio de Janeiro, em 1992 é que se reforçou a conscientização e o interesse dos bancos pelas perspectivas além da financeira, em seus negócios, cuja iniciativa formal registrada data de 1995, com a adoção do Protocolo Verde para os bancos públicos e as publicações de balanços sociais, sendo a maioria a partir de 2000, conforme pesquisa de Ventura (2005). Entretanto, os bancos e demais instituições financeiras defrontam com os mesmos riscos das organizações ou empreendimentos poluidores ou causadores de grandes impactos ambientais, ao financiarem ou facilitarem o trabalho destes.

Em comparação com as indústrias manufatureiras altamente poluidoras, setores de atividade como serviços bancários, instituições financeiras e bolsas de valores, tradicionalmente, têm imagem limpa. [...] Todos são partes tão integrantes do atual sistema da Era Industrial quanto qualquer fabricante, e se defrontam com as mesmas espécies de riscos (SENGE *et al.*, 2009, p. 106).

De forma crescente, debates em vários países passaram a pressionar a comunidade financeira internacional, parceira constante nos grandes empreendimentos que impactam o meio ambiente, para que assumisse compromissos de manutenção de equilíbrios macroeconômicos, macrossociais e macroambientais.

Com isso, estratégias de desenvolvimento sustentável, de responsabilidade social corporativa foram aos poucos sendo elaboradas em diferentes grupos, visando à necessária convivência harmônica entre humanidade e natureza.

Entre as diretrizes socioambientais utilizadas pelos mercados financeiro internacional e nacional, estão iniciativas próprias ou de entidades ligadas ao meio ambiente que construíram acordos, como é o caso da Agenda 21 Global e por derivação a Agenda 21 Brasileira (1992), a Declaração internacional das instituições financeiras sobre o meio ambiente e o Protocolo Verde (1995), Pacto Global das Nações Unidas (1999), Declaração de Collevocchio (2002/2003) e Carta de Princípios do Equador (2003).

A adesão de grande parte da comunidade financeira internacional a essas iniciativas deu impulso ao discurso corporativo de responsabilidade social na área das finanças, o qual foi reforçado pela adoção de normas certificadoras e contabilização de ações sociais no balanço social e utilização de indicadores de compromisso com a sustentabilidade nas finanças.

Essa possibilidade de discurso corporativo sem a contrapartida efetiva de ações e monitoramento tem sido criticada por organizações não governamentais que não percebem mudanças nas organizações e nem efeitos positivos junto às comunidades que deveriam ser beneficiárias de tais mudanças.

Não obstante, os bancos, ao possibilitarem negócios e incrementarem a modernização, tornam-se parceiros tanto nos resultados, quanto nos riscos envolvidos (ADAMI, 2001, p. 3; RESURREIÇÃO, 2006, p. 14), estes, como medida de precaução,

passaram a evitar financiamento de projetos avaliados como de alto risco ou insustentáveis ou então a utilizar-se de procedimentos aceitos pela comunidade financeira como um todo. De certa forma, estariam também, resguardando maior lucratividade, pois organizações comprometidas com a questão ambiental, segundo Senge *et al.* (2009, p. 108), geralmente obtêm retornos maiores no longo prazo ao evitar passivos ambientais, litígios com acionistas, danos à reputação e cobertura de seguros que tendem a encarecer os financiamentos.

### 1.3.1 Práticas de responsabilidade socioambiental no mercado bancário brasileiro

Além dos resultados das conferências internacionais sobre o meio ambiente, a entrada de grandes fluxos financeiros internacionais no Brasil, desenhou um contexto de maior exigência nos procedimentos de liberação de financiamento dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável. Isso fez com que a comunidade financeira brasileira celebrasse pactos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade em suas estratégias de negócios, além da Agenda 21 Brasileira, tendo como objetivos o alinhamento ao sistema financeiro internacional.

Surgiram parcerias entre o mercado financeiro internacional e nacional e a sociedade civil para monitorar operações do setor. Passaram a utilizar sistemas de análises ambientais em setores industriais críticos, critérios para liberação de créditos a projetos de altos riscos ambientais e sociais e, ainda indicadores socioambientais em rotinas e procedimentos de financiamentos.

Nos bancos, os indicadores socioambientais podem funcionar como mecanismos para harmonizar padrões e estabelecer normas e políticas de acordo com a legislação, com a governança corporativa, além de diminuir a vulnerabilidade desses bancos nos projetos que financiam. Fazem parte desses mecanismos, a expertise na contabilidade ambiental que mensura adequadamente provisões, contingências e passivos ambientais no balanço social; o monitoramento da implantação e operação dos empreendimentos explicitado em índices ou indicadores para acompanhamento das metas, o cumprimento das exigências legais e as análises dos riscos potenciais apresentados pelos empreendimentos.

Alguns bancos brasileiros, suas subsidiárias e fundações também passaram a apresentar, como exemplos de responsabilidade e sustentabilidade, ações relacionadas à educação ambiental, ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais, à preservação e recuperação ambiental de logradouros, dentre alternativas como reformas e melhoria do patrimônio histórico-cultural, aumento da capacitação de pessoas e estímulo ao trabalho voluntário para serviços à comunidade. E, desde 2001, bancos brasileiros vêm lançando produtos ditos “socialmente responsáveis”, como é o caso dos fundos de investimentos, cujas taxas de administração têm sido destinadas a projetos sociais.

Além disso, a adoção de critérios de gerenciamento de risco por alguns bancos tem resultado em maior facilidade na concessão de crédito a organizações que sinalizam adequadas práticas de gestão ambiental, ao mesmo tempo em que negam financiamentos àquelas suspeitas de utilização de mão-de-obra escrava ou mão-de-obra infantil, entre outros crimes. Embora algumas dessas ações estejam amparadas legalmente, alguns bancos brasileiros as consideram como prática de responsabilidade socioambiental ou corporativa.

Pesquisa realizada, anualmente, desde 2004, pela empresa de consultoria *Management & Excellence*, juntamente com a revista de finanças corporativas *LatinFinance*<sup>1</sup>, avalia o melhor desempenho em sustentabilidade social e governança corporativa das 50 maiores organizações latino-americanas e confirma que as organizações mais bem colocadas na classificação mostram-se comprometidas com a responsabilidade socioambiental. Em 2008, organizações brasileiras foram líderes nos quesitos sustentabilidade, ações de longo prazo, transparência, responsabilidade ambiental e ética na América Latina, sendo que na seção destinada aos bancos, dos 17 primeiros, os seguintes foram selecionados: Banco do Brasil, Bradesco, HSBC Brasil, Itaú, Nossa Caixa, Votorantin, Santander Brasil.

Outra pesquisa, realizada por Durbin *et al.* em 2005, com trinta e nove bancos em vários países, incluindo bancos brasileiros, mostrou que o setor bancário, em geral, já reconhecia a importância de ser percebido como social e ambientalmente responsável, como indutor de políticas sociais e ambientais corretas. Nessa mesma linha, outra pesquisa realizada pela *Ethical Investment Research Service*, em 2006, mostrou que riscos sociais e reputacionais podem levar a grandes prejuízos para o valor da marca, especialmente em bancos de varejo. (Eiris, 2006, p. 6–8).

Ventura (2005), ao pesquisar 30 bancos no Brasil concluiu que quase todos os respondentes declararam ter alguma ação como sendo de responsabilidade social e que os arranjos estruturais para a prática social nos bancos foram criados a partir do ano 2000. E, embora os bancos não tenham sido pioneiros nesse movimento, têm tido papel relevante no Sistema Financeiro Nacional, inclusive exportando conceitos ações e modelagem de estruturas para matrizes estrangeiras. Desde então, e de forma crescente, a adoção de

---

<sup>1</sup> *Corporate Study*: a sustentabilidade nas maiores empresas da América Latina. Inclui empresas do Brasil, México, Argentina, Chile, Peru e Venezuela e foram avaliados 140 critérios nas três áreas (governança, sustentabilidade e responsabilidade social), cruzando indicadores financeiros, análise de riscos e processos, regras de governança e de gerenciamento, auditorias, ações na área social e ambiental entre outros pontos. Obs.: Contudo, fazem parte da lista das melhores empresas, algumas líderes em reclamações de consumidores (setor de telefonia), empresas multadas por agressão ao meio ambiente (prospecção de petróleo), empresas de bebidas alcoólicas e de tabaco (Nota da autora).

normas internacionais, de publicação de balanços sociais, de auditorias ambientais têm sido alguns dos instrumentos utilizados pela comunidade financeira para fortalecer a percepção dos consumidores e investidores comprometidos com responsabilidade socioambiental.

#### 1.3.1.1 Balanço social de bancos no Brasil

Ventura (2005) mostra que o uso de balanços sociais, índices e indicadores de sustentabilidade, mesmo sendo um assunto novo nos bancos brasileiros, têm grande utilidade no processo decisório desses, pois os auxiliam em mudanças nos processos internos e elevam o comprometimento com a sustentabilidade e a responsabilidade socioambiental.

A contabilidade social derivou da ciência contábil e surgiu em países europeus no início da década de 1970, a partir da Conferência de Estocolmo. Nessa mesma época, a sociedade civil organizada pressionou para maior atuação das organizações em prol do interesse público, e aos poucos, a prática da responsabilidade social foi sendo disseminada. Alguns dos primeiros exemplos dessa prática foram o balanço social na França, em 1972 e o relatório corporativo no Reino Unido, em 1975.

O balanço social é o espaço de divulgação das ações de responsabilidade para com a sociedade e o meio ambiente e, normalmente, obedece a critérios de comunicação, que procuram revelar e reforçar vínculos não financeiros. Apresentado sob variados formatos, o balanço social relata aos acionistas e demais interessados, que incluem consumidores, empregados, sindicatos e organizações não governamentais, os investimentos realizados, projetos e ações sociais desenvolvidos pela empresa na área social durante o ano.

No Brasil, os primeiros interesses sobre balanço social começaram na década de 1980, mas somente no fim dos anos 1990, segundo a Federação Brasileira de Bancos – Febraban concretizaram-se num instrumento de disseminação e internacionalização do exercício de responsabilidade social em nível corporativo nos bancos, conforme Ventura (2005).

Ainda, segundo Ventura (2005), no Brasil, os modelos de balanços sociais, embora apresentem inovações, ainda prendem-se ao caráter mais quantitativo do que qualitativo e com poucas informações sobre as aplicações das verbas e dos resultados efetivamente alcançados pelas organizações participantes. Também, desde 1993, quando foi publicada pela Febraban, a primeira edição do balanço social dos bancos, vêm sendo divulgadas as iniciativas comunitárias dos bancos nas áreas da educação, saúde, geração de renda, assistência social, de preservação do meio ambiente, de estímulo aos esportes e à cultura.

A cada ano, o setor financeiro busca aperfeiçoamento e novas iniciativas, visando a sistematização, a organização e a formalização do papel das instituições financeiras em termos de responsabilidade socioambiental e de práticas de sustentabilidade, segundo a

Febraban.

Nesse contexto, incluem-se as iniciativas do Programa Ambiental das Nações Unidas, o gerenciamento sustentável dos ativos e a adoção de índices para monitorar o envolvimento do sistema financeiro com questões de sustentabilidade e compromisso com ecofinanças, cujos desdobramentos se basearam nas diretrizes da Carta de Princípios do Equador e dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos pela Agenda 21 Global. Contudo, segundo Roberto (2006), embora o setor bancário brasileiro figure nas publicações especializadas como um dos grandes investidores sociais, os dados dos relatórios e balanços sociais ainda não são transparentes e precisam ser aprimorados para que a sociedade saiba quais são as ações socioambientais e os critérios utilizados, pois como agentes intermediadores de crédito, os bancos têm importância significativa para e como se dá o desenvolvimento da economia. Além disso, os bancos podem ser responsabilizados pelos seus investimentos, no caso de prejuízos sociais e ambientais, de acordo com o princípio poluidor-pagador.

#### 1.3.1.2 Índices de sustentabilidade empresarial e normas certificadoras de responsabilidade socioambiental em bancos

Além da publicação de balanço social para divulgar ações sociais e ambientais, a partir dos anos 1990, a indústria brasileira passou a dar maior importância à gestão ambiental e à responsabilidade socioambiental. Muitas organizações criaram unidades para esse fim e se submeteram a certificação do tipo ISO 14000.

A indústria bancária começou a articular-se e a adotar posicionamento similar, com utilização de índices para mensuração da sustentabilidade com ações e estratégias contabilizadas em seus balanços sociais.

Nessa época foi criado Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE, formado por um grupo de instituições brasileiras, incluindo a Bovespa, que o preside e é responsável pelo cálculo e pela gestão técnica do índice.

O ISE tem como objetivo espelhar o crescimento das organizações brasileiras em termos de responsabilidade social, além de promover e incentivar práticas de sustentabilidade ambiental no mercado brasileiro. Para o cálculo desse índice são considerados elementos ambientais, sociais e econômico-financeiros, além dos grupos de indicadores que abrangem critérios sobre o produto e sobre governança corporativa. Esse índice deve complementar as seguintes perspectivas:

- gerais e de natureza do produto, o qual verifica o posicionamento da empresa em termos de participação em acordos globais, de publicação de balanços sociais e de qualidade do produto;
- de governança corporativa, que no caso das instituições financeiras, por

serem sociedades anônimas obedecem à legislação específica. (Bovespa, 2005, p. 4).

Para composição do ISE e para que a empresa seja aceita no conceito, são analisados conjuntos de critérios de políticas, gestão, desempenho e cumprimento legal, nas dimensões ambiental, social e econômico-financeira,

No que se refere à dimensão ambiental, as instituições financeiras são avaliadas separadamente das demais organizações do mercado, mas no final, todas são avaliadas em termos de comprometimento com a sustentabilidade e responsabilidade socioambiental e tem sido bem classificadas. (Bovespa, 2005, *loc. cit.*). Os bancos do Brasil, Bradesco, Itaú fazem parte desse índice, desde 2005, quando o ISE foi criado.

Outros índices de sustentabilidade, como *Dow Jones Sustainability Index* e o *Financial Times Sustainability – Ftse4*, integram critérios econômicos, sociais e ambientais em suas análises de mercado e contemplam, além de organizações industriais, instituições financeiras em vários países.

O *Dow Jones Sustainability Index World* surgiu em 1999 e foi o primeiro índice de desempenho financeiro em nível global e ao qual algumas organizações brasileiras passaram a integrar, a partir de 2000. Esse índice é atribuído às organizações percebidas pelos julgadores como mais capacitadas, em termos econômicos, responsabilidade socioambiental, transparência, governança corporativa, relações com investidores e qualidade de gestão. Os critérios avaliados para uma organização pertencer a este índice são:

- Atração e Retenção de Talentos;
- Balanço Ambiental;
- Balanço Social;
- Cidadania Corporativa / Filantropia;
- Desenvolvimento de Capital Intelectual;
- Educação Corporativa;
- Engajamento junto às partes interessadas;
- Governança Corporativa;
- Gerenciamento de Riscos e Crises;
- Indicadores Laboriais;
- Padrões para Fornecedores;
- Planejamento Estratégico;
- Política de Gestão Ambiental;
- Relacionamento com o Cliente;
- Relações com Investidores;

- Sistemas de Mensuração / Balanced Scorecard;
- Solidez Financeira.

As organizações, que integram o grupo do *Dow Jones Sustainability Index World - DJSIW* beneficiam-se de regalias, tais como, reconhecimento de liderança junto ao público-alvo nas perspectivas econômica, ambiental e social, e também dos grupos de interesse – clientes internos, externos e sociedade civil. Além disso, a divulgação de pertencimento ao *Dow Jones Sustainability Index World* resulta em impactos positivos na imagem da empresa e em ganhos financeiros, dada a preferência dos investidores por estas instituições. No Brasil, cerca de oito organizações foram selecionadas, sendo duas do ramo financeiro: a Itaú  *Holding Financeira* e o banco Bradesco.

O *Financial Times Sustainability – Ftse4 Good Index Series – Financial Times Index Serie* foi construído a partir de critérios para mensuração de desempenho de organizações comprometidas com a responsabilidade socioambiental, e para facilitar o reconhecimento e investimento nessas. Este índice avalia aspectos sobre investimentos responsáveis, sobre identificação de organizações ambiental e socialmente responsáveis, sobre níveis de evolução da responsabilidade corporativa e de melhores práticas em termos de riscos e impactos ambientais para a composição de uma cesta de produtos e formatação de fundos de investimentos.

Os índices são revistos anualmente e de forma independente pela *Ethical Investment Research Service – Eiris*. Faz-se uma pesquisa em nível mundial que inclui acompanhamento regular das informações das organizações participantes, material publicitário e coleta de dados por meio de questionários.

Como um dos objetivos deste índice é verificar a transparência de informações, a ausência destas sinaliza a falta de responsabilidade corporativa. Os dados utilizados na pesquisa são disponibilizados às organizações e podem servir aos participantes como incentivo à maior responsabilidade socioambiental, a posicionamento e conseqüente capitalização de benefícios em termos de imagem reputacional, de melhores práticas de gestão ambiental, em eco-eficiência, além de minimização de riscos socioambientais em suas carteiras.

#### 1.3.1.3 Normas certificadoras de responsabilidade socioambiental em bancos

Com o intuito de sistematizar procedimentos relativos à política ambiental das organizações, normas ambientais passaram a ser elaboradas a partir de meados de 1990 no mercado brasileiro. Essas normas tiveram como objetivo assegurar ao público interessado ou *stakeholders*, que a empresa certificada gerenciasse impactos de suas ações, tanto no campo econômico, quanto no campo social e ambiental. Entre as normas instituídas estão a norma internacional *Social Accountability 8000 (SA 8000)* e a

*International Organization for Standardization 14000 (ISO14000).*

A norma SA 8000 credencia organizações que promovem o bem estar dos trabalhadores e lhes oferece condições de trabalho digno, de acordo com padrões baseados em normas internacionais de direitos humanos e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Desenvolvida pela organização americana não governamental *Social Accountability International* – SAI, dedica-se a certificar a existência de responsabilidade social nas organizações, verificando condições de implementação e manutenção das condições de trabalho.

Tanto para alcançar a certificação da SA 8000 quanto para fazer parte do grupo de organizações que integram o Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE, ou até mesmo para serem contempladas com financiamentos bancários, segundo a Bovespa, as organizações devem atender alguns requisitos, tais como:

- não se envolver ou apoiar trabalho infantil e/ou à utilização de trabalho forçado;
- proporcionar segurança e ambiente saudável para o trabalho;
- respeitar os direitos dos trabalhadores no que se refere à negociação coletiva;
- não se envolver ou apoiar qualquer tipo de discriminação;
- não praticar disciplina via punições corporais ou mentais;
- respeitar a jornada de trabalho (não superior a 44 horas semanais, com um dia de descanso);
- pagar salários que satisfaçam as necessidades do trabalhador e sua família; e
- manter política de responsabilidade social em seu sistema de gestão.

A norma ISO 14000 tem como objetivo normatizar ações empresariais minimizadoras de danos ambientais causados pelas próprias organizações, segundo a *International Organization for Standardization* (1996, 2000). Baseia-se no ciclo “planejar-fazer-analisar-agir” e auxiliam as organizações a gerenciar riscos ambientais rotineiramente, ou seja, dentro de um ciclo normal de gestão ambiental. Tem como escopo a implementação, manutenção e melhoria de um sistema de gestão ambiental para assegurar conformidade de suas ações, inclusive, perante terceiros. Além disso, sua política ambiental é documentada e divulgada junto ao público interno e externo.

Pesquisa desenvolvida, em nível mundial, por Weiller *et al.* em 1997, com a participação de bancos brasileiros, teve como objetivo detectar se a ISO 14000 seria capaz de incrementar o uso da informação ambiental na indústria financeira, especialmente nas decisões de créditos e investimentos.

Os resultados da pesquisa revelaram que a ISO 14000 é de relevante importância para a indústria bancária, em termos de informações ambientais e debates sobre as práticas relacionadas, sendo que os bancos de investimentos mostravam maior atenção às questões ambientais que os demais. Contudo, os bancos em geral, não faziam monitoramento do desempenho de seus credores para acompanhamento de potencial aumento do nível de risco ambiental relacionado aos empréstimos concedidos.

Além disso, o uso da informação ambiental pelos bancos de investimentos revelou-se tipicamente informal e, não obstante o conhecimento dos benefícios de cada informação, muitos acreditam que os dados disponíveis não eram suficientes nem adequados para dar suporte às decisões de investimentos. Também não houve indicações de onde e como obter dados relevantes que pudessem auxiliá-los na mudança dessa realidade.

A norma 14001 foi revista e publicada no ano 2000, após especificar e estabelecer critérios harmônicos e globalizados para um sistema de gestão ambiental. A norma ISO 14001, ao levar em conta a lucratividade empresarial e a gestão dos impactos ambientais, considera tanto a perspectiva econômica quanto a ambiental, o que a faz reconhecida como meio de controle de custos, de redução de riscos e melhoria do desempenho empresarial. Aplica-se à empresa como um todo e em atividades potencialmente danosas ao meio ambiente e estabelece as seguintes guias para os sistemas de gestão ambiental (*International Organization for Standardization, 2000*):

- avaliação das conseqüências ambientais das atividades, produtos e serviços oferecidas pela empresa;
- atendimento à demanda da sociedade;
- definição de políticas e objetivos baseados em indicadores ambientais definidos pela empresa;
- implicação na redução dos custos, na prestação de serviços e em prevenção; e
- definição de políticas e objetivos com base em indicadores ambientais, os quais podem revelar necessidades de redução de emissões de poluentes, níveis de utilização racional de recursos naturais, dentre outros.

Em seqüência, outras normas que derivaram da ISO 14000 já são utilizadas para o aprimoramento de decisões relativas à gestão e auditoria ambiental, inclusive no mercado financeiro, são as seguintes:

- ISO 14004 – Sistema de gestão ambiental – diretrizes, princípios gerais e técnicas de apoio;
- ISO 14010 – Diretrizes para auditoria ambiental – princípios gerais da auditoria ambiental;

- ISO 14011 – Diretrizes para auditoria ambiental – procedimentos de sistemas de gestão ambiental; e
- ISO 14012 – Diretrizes para auditoria ambiental – critérios de qualificação para auditores ambientais.

Por meio de planos ou de sistemas de gestão ambiental, essas normas orientam a estruturação, a operacionalização, o armazenamento e outras atividades das organizações, de forma a prevenir contaminações e a mitigar impactos. Em complementação a estes procedimentos, representantes de organismos de normalização, de agências governamentais de energia e da indústria vêm procurando disseminar normas de gestão de energia e construir mecanismos para conservação da energia e melhoria da eficiência na indústria para a América Latina.

Também as instituições financeiras têm procurado se utilizar dessas diretrizes e indicadores para dar apoio a suas estratégias e procedimentos de financiamentos, resguardando a si próprias de possíveis riscos e passivos socioambientais. Simultaneamente, o Banco Central do Brasil utiliza-se de instrumentos de supervisão bancária para disciplinar a atuação das instituições financeiras e não financeiras que compõem o Sistema Financeiro Nacional.

### 1.3.2 Acordos e princípios para sustentabilidade no mercado financeiro

Em nível mundial, acordos e pactos têm sido feitos como forma de universalizar procedimentos éticos e socioambientais adequados, junto às instituições financeiras, as quais são consideradas importantes agentes da economia. Essas, ao administrar fluxos financeiros e influenciar níveis de desenvolvimento econômico, social e ambiental no mundo como um todo, influenciam e são influenciadas pelo desempenho de suas parceiras.

Acordos e pactos auxiliam e estabelecem padrões de comportamento, sendo que desde 1987, a supervisão bancária vem evoluindo e aperfeiçoando procedimentos para fortalecer a arquitetura financeira internacional com adesão de crescente número bancos de diversos países. Com a interligação dos mercados, e as freqüentes crises financeiras em nível global, há necessidade de estrito controle e supervisão das estratégias e dos riscos, de forma a evitar que desajustes afetem de maneira sistêmica todos os demais atores do sistema.

Devido à vulnerabilidade e a interdependência existente entre as instituições financeiras como um todo, foi adotada, em nível mundial, a partir de 1988, normatização de procedimentos bancários propostos pelo Acordo de Basiléia I, cujos objetivos foram o disciplinamento e o estabelecimento de níveis de transparência para o setor. Essa atitude visou a resguardar os mercados financeiros de rupturas sistêmicas, dado que a interconexão destes, incentivada pela globalização requereu uma supervisão bancária

prudencial, com redes de segurança e mínima exposição das instituições aos riscos.

A adoção dos acordos de Basileia I e, posteriormente sua revisão, o Acordo de Basileia II, buscou tornar mais robusto o mercado financeiro brasileiro, visto que a adequação aos padrões internacionais diminuiu a vulnerabilidade e em consequência atraiu grandes investidores devido ao maior nível de governança corporativa.

Além dos acordos de Basileia I e II que estipulavam padrões de sustentabilidade eminentemente econômicos, o setor bancário na América Latina e não apenas do Brasil, devido à sua maior complexidade, foi incentivado a adotar também padrões em sustentabilidade sociais e ambientais, segundo pesquisa da *International Finance Corporation – IFC* (2005, p. 17).

Entre as medidas que foram tomadas preventivamente para disciplinamento e prevenção de potenciais desarranjos no meio social e ambiental estão o Protocolo Verde e a Carta de Princípios do Equador, entre outros comentados a seguir.

#### 1.3.2.1 Acordos de Basileia I e II

O Acordo de Basileia I foi instituído pelo Comitê de Basileia – *International Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices* – e pelo Banco de Compensações Internacionais – BIS e estabeleceu princípios de supervisão bancária e sistema de padronização e mensuração do capital mínimo requerido para cada instituição bancária. Tinha como principal preocupação, o risco das operações bancárias internacionais, até então não fiscalizadas.

Como formas de evitar desestabilidade do sistema foram estabelecidas regulações sobre a administração interna dos bancos, instituídos pilares de supervisão e fortalecido a disciplina de mercado por meio dos seguintes vetores:

- vinculação do Patrimônio Líquido à estrutura de risco das classes de ativos que compõem a carteira da instituição (risco de crédito ou contraparte);
- autonomia dos órgãos reguladores, para fixarem outras exigências além das previstas na norma básica; e,
- normas aplicáveis, prioritariamente, aos bancos que operam no mercado internacional.

Somente a partir de 1994, o Banco Central do Brasil instituiu as regras do Acordo de Basileia I no mercado brasileiro, sendo inicialmente exigido dos bancos o índice de 8% do capital sobre ativos ponderados pelos riscos, elevado, posteriormente, para 11%.

Essas exigências levaram os bancos a ampliarem seus *portfólios* de produtos e serviços, e se tornarem cada vez mais bancos universais, com oferta de produtos diversificados para atendimento de pessoas físicas e jurídicas.

Como o Acordo de Basiléia I estipulava regras tão-somente para o risco de crédito bancário, deixando de lado o risco de mercado, houve migração de operações para o mercado de títulos, livres de regulação. Somente após junho de 2004 foram delineadas novas medidas pelo Acordo da Basiléia II, para aperfeiçoar a gestão de risco de crédito com pesos diferenciados para cada tipo de tomador.

Enquanto o Acordo de Basiléia I teve como objetivo fundamental a minimização do risco de crédito, de forma a assegurar níveis mínimos de solvência e liquidez do sistema financeiro internacional, o Acordo de Basiléia II apoiou-se na amplitude do capital mínimo, na supervisão da adequação de capital e no fortalecimento da disciplina de mercado, oferecendo mais segurança aos clientes e investidores.

Embora sensível a riscos e ajustado às demandas mercadológicas, esse segundo acordo estipulou regras mais amplas e flexíveis em comparação ao Acordo de Basiléia I, mas ainda assim não contemplou, explicitamente, riscos ambientais ou sociais.

Para os países emergentes, por exemplo, o Acordo de Basiléia II procurou enfatizar tão-somente a supervisão bancária e a transparência de informações, mas pelo menos os princípios 7 e 15 que instituem regras e práticas de controle das operações bancárias fazem menção a decisões éticas de investimentos.

O princípio 7 diz que:

Um elemento essencial de qualquer sistema de supervisão é a avaliação das políticas, das práticas e dos procedimentos de um banco, relacionados com a concessão de empréstimos, e com as decisões de investimento, bem como as rotinas de administração de suas carteiras de crédito e investimento. (BIS, 2006, p. 9).

Já, o princípio 15 diz que:

Os supervisores bancários devem determinar que os bancos adotem políticas, práticas e procedimentos incluindo regras rígidas do tipo “conheça-seu-cliente” que promovam elevados padrões éticos e profissionais no setor financeiro e previnam a utilização dos bancos, intencionalmente ou não, por elementos criminosos. (BIS, *op. cit.*, p. 10).

Mesmo não sendo exigida explicitamente pelo Comitê de Basiléia, há consenso geral dos participantes sobre a utilização de elevados padrões éticos e profissionais em termos de políticas, práticas e procedimentos de investimentos pelos bancos. Assim, os acordos de Basiléia atuam como proteção da estabilidade financeira em nível nacional e internacional ao disciplinar o enquadramento dos financiamentos e a alavancagem dos bancos. Exemplos são os financiamentos de grandes usinas hidrelétricas, na modelagem *Project finance*, cuja sociedade de propósito específico, ao separar as obrigações de cada projeto, diminui a vulnerabilidade e possibilita negócios do longo prazo.

### 1.3.2.2 Declaração internacional das instituições financeiras sobre o meio ambiente e Protocolo Verde

Na Rio-92, entre os vários acordos e compromissos assinados pela comunidade

internacional, foram aprovadas medidas legais para proteção ambiental junto à comunidade financeira.

Por sua vez, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA promoveu nessa época, a Iniciativa Financeira para o Desenvolvimento Sustentável, com base na Declaração Internacional das Instituições Financeiras sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Nessa iniciativa, além de identificar e quantificar riscos ambientais nas avaliações e gestões de crédito, os signatários reconheciam, formalmente, que o “desenvolvimento sustentável dependia de uma interação positiva entre o desenvolvimento econômico e social, bem como a proteção do ambiente, para manter o equilíbrio entre os interesses da presente e futuras gerações”.

Ainda, segundo a Declaração, o desenvolvimento sustentável deveria ser de responsabilidade dos governos, das organizações e dos indivíduos, além de exigir interação cooperativa entre setores para se alcançar os objetivos ambientais. Posteriormente, em 1995, como resultado de um trabalho do Governo Brasileiro, foi instituído o Protocolo Verde, cuja primeira edição foi uma espécie de carta de intenções dos bancos públicos para incorporar normas e avaliação de custos ambientais em projetos. Tornou-se obrigatória a análise prévia de riscos ambientais na concessão de crédito de médio e longo prazo pelas instituições financeiras públicas e foram incluídas sanções penais e administrativas aos autores de transgressões, além da cobrança de reparação por danos causados.

O Banco Central do Brasil, os bancos públicos Banco do Brasil S.A., do Nordeste, da Amazônia, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Caixa Econômica Federal convocados pelo Governo Federal, comprometeram-se a incorporar a análise do risco ambiental em suas decisões de crédito com prazo superior a um ano.

Foram incluídas no Protocolo Verde normas sobre seguro contra riscos ambientais e criada a Comissão de Risco Ambiental no Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal – MMA, a qual teve como objetivo: “definir, acompanhar e apoiar a incorporação da variável ambiental nas instituições financeiras e para aperfeiçoar a gestão dos recursos financeiros governamentais e privados, em relação ao meio ambiente”.

A composição, as atribuições e os procedimentos da Comissão de Risco Ambiental couberam ao Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal – MMA e ao Banco Central do Brasil, que, em síntese, selecionaram os seguintes princípios básicos do Protocolo Verde:

- Proteção ambiental como dever de todos, inclusive com participação dos clientes;
- setor financeiro como instrumento para o desenvolvimento sustentável, cabendo aos bancos, inclusive divulgação e aplicação das leis e regulamentações ambientais;
- prioridade para projetos sustentáveis e não agressivos ao meio ambiente;

- consideração de riscos ambientais nas análises e condições de financiamentos;
- gestão ambiental preventiva;
- criação de equipes especializadas nos bancos para execução da política ambiental; e
- estímulo ao aproveitamento, a práticas de reciclagem e à eficiência energética nos bancos.

Em 2008, foi feita uma revisão do Protocolo Verde pelas instituições bancárias públicas e o Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal – MMA, cujas alterações consideraram os princípios e diretrizes registrados no Quadro 03.

Protocolo Verde: Princípios e Diretrizes	
1º	<p>Financiar o desenvolvimento com sustentabilidade, por meio de linhas de crédito e programas que promovam a qualidade de vida da população, o uso sustentável dos recursos naturais e a proteção ambiental.</p> <p>Diretrizes:            Aprimorar continuamente o <i>portfólio</i> de produtos e serviços bancários destinados ao financiamento de atividades e projetos sustentáveis;            Oferecer condições diferenciadas de financiamento (taxa, prazo, carência, critérios de elegibilidade, etc.) para projetos com adicionalidades socioambientais;            Orientar o tomador de crédito de forma a induzir a adoção de práticas de produção e consumo sustentáveis.</p>
2º	<p>Considerar os impactos e custos socioambientais na gestão de ativos (próprios e de terceiros) e nas análises de risco de clientes e de projetos de investimento, tendo por base a Política Nacional de Meio Ambiente.</p> <p>Diretrizes:            Condicionar o financiamento de empreendimentos e atividades, potenciais ou efetivamente poluidores ou que utilizem recursos naturais no processo produtivo, ao Licenciamento Ambiental, conforme legislação ambiental vigente.            Incorporar critérios socioambientais ao processo de análise e concessão de crédito para projetos de investimentos, considerando a magnitude de seus impactos e riscos e a necessidade de medidas mitigadoras e compensatórias.            Efetuar a análise socioambiental de clientes cujas atividades exijam o licenciamento ambiental e/ou que representem significativos impactos sociais adversos.            Considerar nas análises de crédito as recomendações e restrições do zoneamento agroecológico ou, preferencialmente, do zoneamento ecológico-econômico, quando houver.            Desenvolver e aplicar, compartilhadamente, padrões de desempenho socioambiental por setor produtivo para apoiar a avaliação de projetos de médio e alto impacto.</p>
3º	<p>Promover o consumo sustentável de recursos naturais, e de materiais deles derivados, nos processos internos.</p> <p>Diretrizes:            Definir e contemplar critérios socioambientais nos processos de compras e contratação de serviços;            Racionalizar procedimentos operacionais visando promover a máxima eficiência no uso dos recursos naturais e de materiais deles derivados;            Promover medidas de incentivo à redução, reutilização, reciclagem e destinação adequada dos resíduos, buscando minimizar os potenciais impactos ambientais negativos.</p>
4º	<p>Informar, sensibilizar e engajar continuamente as partes interessadas nas políticas e práticas de sustentabilidade da instituição.</p> <p>Diretrizes:            Capacitar o público interno para desenvolver as competências necessárias à implementação dos princípios e diretrizes deste Protocolo;            Desenvolver mecanismos de consulta e diálogo com as partes interessadas;            Comprometer-se a publicar anualmente os resultados da implementação dos princípios e diretrizes estabelecidos neste Protocolo.</p>

Protocolo Verde: Princípios e Diretrizes	
5º	Promover a harmonização de procedimentos, cooperação e integração de esforços entre as organizações signatárias na implementação destes Princípios.
	Diretrizes: Implementar mecanismo de governança envolvendo os signatários para compartilhar experiências, acompanhar a efetividade e propor melhorias no processo de implementação dos princípios e diretrizes deste Protocolo, bem como sua evolução.

Quadro 03 - Protocolo Verde.  
Fonte: Banco do Brasil, 2008.

Somente bancos públicos tornaram-se signatários do primeiro Protocolo Verde (Quadro 03) em 1995, mas, em 2009, os bancos privados Bradesco, Itaú Unibanco, Cacique, Citibank, HSBC, Safra e Santander Brasil – Real resolveram aderir a esse Protocolo, por intermédio da Febraban. Essa adesão reforçou publicamente o compromisso do setor bancário com a concessão de financiamentos apenas a organizações e projetos comprometidos com a sustentabilidade.

#### 1.3.2.3 Pacto Global das Nações Unidas

Apresentado inicialmente no Fórum Mundial de Davos, na Suíça, o Pacto global (*Global Compact*) foi lançado oficialmente no ano 2000, pela Organização das Nações Unidas (ONU). Foi feito então convite à comunidade financeira internacional e aos setores privados, para que se juntassem na busca de uma economia global mais sustentável e inclusiva. O Pacto Global envolveu instituições, tais como o Alto Comissariado para Direitos Humanos, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Podem participar do Pacto Global organizações e outras entidades que se interessem pela promoção de princípios baseados na Conferência Rio-92, cujos princípios englobam direitos humanos e do trabalho, proteção ambiental e anticorrupção.

Em 2003, foi criado o Comitê Brasileiro do Pacto Global composto por instituições dos mais variados setores da economia.

Em 2004, vinte e sete organizações brasileiras representaram o Brasil na conferência de líderes na sede da Organização das Nações Unidas. Dessas organizações, três pertenciam ao setor financeiro: Bolsa de Valores do Estado de São Paulo – Bovespa, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Está entre os objetivos do Pacto Global para o Comitê Brasileiro, a ampliação da adesão de organizações brasileiras, bem como o apoio para implantação dos princípios, troca de experiências e fortalecimento de uma economia global sustentável e inclusiva, em busca dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM.

O gráfico 01 mostra a participação de instituições e empresas no Pacto Global, que incluem sindicatos, organizações privadas, governamentais, não governamentais, associações empresariais, escolas e cidades.

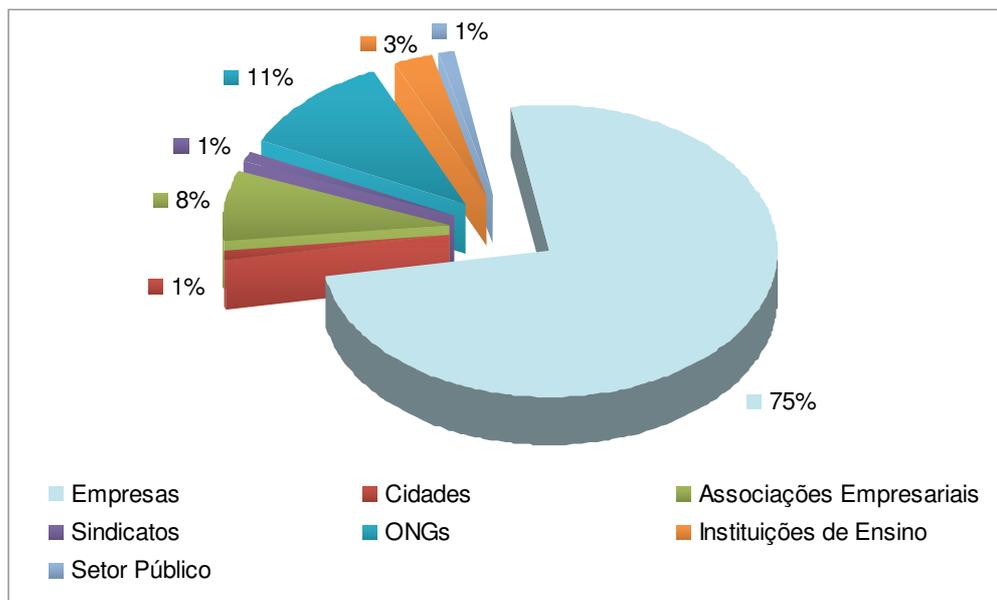


Gráfico 01 – Perfil dos signatários do Pacto Global no Brasil.  
 Fonte: <http://www.pactoglobal.org.br/PerfilSignatarias.aspx>, 2010.

A participação dessas organizações (Gráfico 01), é voluntária e têm como compromisso publicar projetos e práticas de responsabilidade social corporativa junto ao público interno e externo, descrevendo medidas e resultados obtidos em situações práticas. No final de 2009, 351 organizações já participavam do Pacto Global, sendo 14 do setor de eletricidade e 14 do ramo financeiro. Entre essas estão os bancos do Brasil, Fibra, Itaú Unibanco e Caixa Econômica Federal que aderiram a este Pacto em 2003, e Bradesco e Santander Brasil em 2006.

#### 1.3.2.4 Declaração de Collevocchio

Outro marco do posicionamento da comunidade financeira internacional com a sustentabilidade foi reforçado em 2002 com a Declaração de Collevocchio, a qual, endossada por mais de 200 organizações da sociedade civil, convocou instituições financeiras a se comprometerem com medidas relativas à sustentabilidade. Esta declaração estabeleceu expectativas sobre papel e responsabilidade do setor financeiro na promoção da sustentabilidade, na consideração de direitos humanos, na equidade social, nos impactos ao meio ambiente.

Segundo a Declaração, além do lucro financeiro, as instituições financeiras deveriam ser parceiras de outras organizações para protegerem o meio ambiente e promoverem a justiça social, pois, até então, poucas instituições financeiras tinham esse tipo de preocupação. A maximização do lucro, com preferência, a retornos de curto prazo refletiam um distanciamento das metas de sustentabilidade, as quais, normalmente, demandam maior tempo para sua consecução, como, por exemplo, metas de alcance de estabilidade social e manutenção da proteção ambiental.

Divulgada também no Fórum Mundial em Davos, Suíça, em 2003, a Declaração de Collevocchio promoveu, juntamente com alguns bancos privados, a elaboração de princípios para financiamento de projetos, tendo os seguintes compromissos como direcionadores: (i) sustentabilidade, (ii) não provocação de danos ambientais e sociais, (iii) responsabilidade, (iv) prestação de contas, (v) transparência e (vi) sustentabilidade dos mercados e da governança.

Quanto ao compromisso com a sustentabilidade, esta Declaração passou a exigir das instituições financeiras, também uma visão socioambiental, que considerasse a equidade social e econômica e as limitações do meio ambiente nas estratégias empresariais com estabelecimento de metas. Além dos riscos financeiros, as instituições passariam a arcar com total responsabilidade pelos impactos ambientais e sociais resultantes de seus investimentos.

Baseadas no princípio da precaução, as instituições financeiras deveriam fazer negócios e aplicações, evitando investimentos em negócios de alto risco para a sustentabilidade. Ainda, as instituições financeiras deveriam prestar contas, tal como nos Princípios do Equador, a uma comunidade impactada por um projeto por elas financiado, permitindo-lhe a participação nas decisões. As decisões deveriam ser transparentes, além de participativas, com informações sobre procedimentos, transações e políticas, sem a utilização da “confidencialidade bancária” como embargo à transparência.

Por fim, o último compromisso da Declaração de Collevocchio diz respeito ao apoio a políticas públicas e a mecanismos de regulação de mercados, os quais devem promover a sustentabilidade e o reconhecimento do custo das externalidades sociais e ambientais. Contudo, a Declaração de Collevocchio mesmo facilitando licenças sociais para operar no mercado e promovendo interpretações mais claras sobre o que se quer das instituições financeiras, ainda não se configura como um instrumento eficaz para o alcance das mudanças esperadas, sendo necessária a criação de regulamentos para o setor financeiro.

#### 1.3.2.5 Carta de Princípios do Equador

Em junho de 2003, mais um documento foi lançado à comunidade financeira internacional, em busca da sustentabilidade: a Carta de Princípios do Equador, a qual contém um conjunto de direcionadores de políticas socioambientais para investimentos em projetos de infra-estrutura.

Posteriormente, em junho de 2006, esse documento foi revisado e aperfeiçoado pela comunidade financeira e tem sido adotado por grandes instituições, tornando-se alvo prioritário para disciplinamento de financiamento de projetos em vários países.

A Carta de Princípios do Equador, nome que procede da Linha do Equador, foi iniciada com dez signatários e, posteriormente, várias outras instituições financeiras transnacionais

que operam em mais de 100 países também se tornaram signatárias. Essas instituições representam mais de 80% dos recursos globais dos financiamentos e se comprometeram a apoiar prioritariamente projetos que atendam a pautas ambientais e sociais, segundo a própria Carta de Princípios do Equador. Não obstante, a mídia tem registrado seguidamente, denúncias de descumprimento e inobservância dos princípios em projetos de alto risco, em nível mundial e nacional.

Os Princípios do Equador são adotados de forma voluntária e independente e não criam direitos, como devem ser naturalmente assumidas as estratégias de responsabilidade corporativa. Representam uma maneira de padronizar rotinas e políticas internas das instituições, visto que sua aplicação proporciona uma estrutura de trabalho única que facilita a avaliação, documentação e monitoramento de riscos. Por se valer de um idioma comum nos assuntos sociais e ambientais, independente do país em que está sendo desenvolvido o projeto, esses princípios simplificam a comunicação entre os vários atores.

O Quadro 04 mostra a síntese dos Princípios do Equador com as mudanças pactuadas na revisão feita em 2006 e que teve a participação dos bancos e de grandes empresas brasileiras.

Princípios do Equador	
1º	Os projetos serão classificados pelo risco, de acordo com as diretrizes internas baseadas em critérios de seleção ambiental e social do IFC, contidas no Manual de Prevenção e Redução de Poluição do Banco Mundial (Ppah), o qual entrou em uso oficial em 1o de julho de 1998.
2º	Projetos da Categoria A e B deverão ter Avaliação Ambiental (AA), consistente com o resultado de processo de categorização do IFC e abordagem de questões-chave ambientais e sociais identificadas durante o processo de Classificação.
3º	O relatório de Avaliação Ambiental, dependendo da área do projeto, tratará de: a) avaliação das condições ambientais e sociais básicas; b) exigências de acordo com as leis e regulamentações do país em questão, tratados e acordos internacionais aplicáveis; c) desenvolvimento sustentável e utilização de recursos naturais renováveis; d) proteção da saúde humana, de propriedades culturais e da biodiversidade, incluindo espécies ameaçadas e ecossistemas sensíveis; e) utilização de substâncias perigosas; f) principais riscos; g) saúde e segurança no trabalho; h) prevenção contra incêndio e segurança à vida; i) impactos socioeconômicos; j) aquisição e utilização de terras; k) repovoamento involuntário; l) impactos em povos e comunidades nativas; m) impactos cumulativos sobre projetos existentes, projeto proposto e projetos futuros previstos; n) participação das partes afetadas na elaboração, revisão e implementação do projeto; o) consideração de alternativas ambientais e sociais exequíveis; p) produção, distribuição e utilização eficiente da energia; q) prevenção à poluição e minimização de resíduos, controles de poluição (efluentes líquidos e emissões aéreas) e gerenciamento de resíduos sólidos e químicos.
4º	Para todos os projetos da Categoria A e, se apropriado também, para os da Categoria B, o tomador ou o especialista terceirizado deverá preparar Plano de Gestão Ambiental (PGA) baseado nas conclusões da AA, contendo soluções, planos de ação, monitoramento, gestão de riscos e cronogramas.
5º	Para os projetos da Categoria A e em alguns casos, projetos da Categoria B, o tomador ou o especialista terceirizado deverá consultar os grupos afetados pelo projeto e disponibilizar adequadamente informações sobre projeto. Projetos da Categoria A deverão ser submetidos à revisão por especialista independente.
6º	O tomador deverá assumir compromisso de: cumprir o PGA na construção e operação do projeto; fornecer relatórios regularmente, preparados pelo pessoal interno ou por especialistas terceirizados, em obediência ao PGA; e quando aplicável, desativar as instalações de acordo com o Plano de Desativação acordado.
7º	Conforme necessário, os financiadores deverão nomear especialista ambiental independente para prestar serviços adicionais de monitoramento e elaboração de relatórios.
8º	O financiador deverá engajar-se juntamente ao tomador para que os compromissos ambientais e sociais sejam cumpridos.
9º	Aplicação em projetos com um custo de capital total de US\$10 milhões ou mais (a partir de junho de 2006, aplicam-se a projetos de US\$ 10 milhões ou mais).
10º	Estes princípios são padrões para desenvolvimento de práticas e políticas internas. Não criam direitos ou obrigações para pessoas públicas ou privadas e são adotados de forma voluntária e independente, sem dependência ou recorrência ao IFC ou ao Banco Mundial.

Quadro 04 - Princípios do Equador \_ Revisado.

Fonte: Declaração de Princípios - <http://www.worldbank.org>, 2010.

Esses dez princípios da Carta (Quadro 04) são de adesão voluntária e não geram direitos nem punições, no caso de não serem cumpridos pelos signatários. Pretendeu-se, com a instituição dos Princípios do Equador, evitar problemas ambientais e ao mesmo tempo respeitar os direitos das pessoas em suas comunidades, reforçando assim o compromisso com o exercício das finanças sustentáveis.

A partir da assinatura da Carta, muitas instituições estabeleceram compromissos quanto à concessão responsável de financiamentos para grandes projetos nos setores de

transmissão e distribuição de energia elétrica, logística, saúde, alimento e bebida, agrícola, mineração, extração e beneficiamento de petróleo, de gás e de outros setores afins.

O Quadro 05 mostra as categorias para se classificar um projeto em termos de impactos ambientais e sociais:

Níveis de Risco	Tipologia de impactos	Ações/Observações
A – Alto Risco	Com possibilidade de provocar impactos ambientais colaterais significativos, sensíveis, diversificados ou sem precedentes; que apresenta possibilidade de ser irreversível: -levar à perda de um importante habitat natural; -afetar grupos ou minorias étnicas vulneráveis; -envolver deslocamento ou realocação involuntária; -afetar locais de herança cultural significativa.	Apresentação pelas instituições financeiras de relatório socioambiental com sugestões para redução dos riscos; Elaboração de Plano de Gestão Ambiental para todos os projetos de categoria A e para alguns da categoria B, quando a instituição financeira solicitar; Caso alguma cláusula social ou ambiental estiver pendente de solução, a instituição financeira deverá, juntamente com o proponente, trabalhar para que tal cláusula seja cumprida; Esses impactos podem afetar uma área mais ampla do que os locais ou instalações sujeitos aos trabalhos físicos.
B – Médio Risco	Com possibilidade de causar impactos ambientais adversos em populações humanas ou áreas ambientalmente importantes, porém menos adversos que aqueles dos projetos classificados sob a Categoria A: -possíveis impactos ambientais colaterais sobre populações humanas; -possíveis impactos ambientais colaterais sobre áreas ambientalmente importantes – incluindo pântanos, florestas, campos e outros habitats naturais.	Elaboração de Plano de Gestão Ambiental para alguns da categoria B, quando a instituição financeira solicitar; Caso alguma cláusula social ou ambiental estiver pendente de solução, a instituição financeira deverá, juntamente com o proponente, trabalhar para que tal cláusula seja cumprida; Os impactos são específicos de cada local; poucos deles, ou nenhum, são irreversíveis; e, na maioria dos casos, as medidas de solução podem ser mais prontamente elaboradas do que nos projetos da categoria A; O âmbito da Avaliação Ambiental pode variar de projeto para projeto, mas é mais restrito do que o de uma Avaliação Ambiental da categoria A.
C – Baixo Risco	Com possibilidade de apresentar mínimo ou nenhum impacto ambiental adverso	Além da seleção, nenhuma ação de Avaliação Ambiental é necessária para um projeto desta categoria.

Quadro 05 – Classificação de projetos quanto ao risco.

Fonte: Manual de Prevenção e Redução de Poluição – Banco Mundial – Ppah, 2009.

Os Princípios do Equador, após revisão em 2006, passaram a ser aplicados pelas instituições financeiras signatárias em projetos com um custo de capital de US\$ 10 milhões ou mais, os quais são classificados com base nos critérios de seleção ambiental e social do IFC, contidos no Manual de Prevenção e Redução de Poluição do Banco Mundial – Ppah. Este manual orienta a classificação dos projetos em três categorias de risco: A (alto), B (médio) e C (baixo) (Quadro 05).

A partir da adesão aos Princípios do Equador I, em 2003, cada instituição financeira signatária passou a utilizar essa classificação de risco (Quadro 05) em suas operações e a se comprometer com um nível mínimo de quesitos socioambientais, estabelecendo um *Rating* Socioambiental. Essa categorização faz exigências que podem elevar os preços dos serviços bancários e interromper o andamento do projeto até o cumprimento das cláusulas

exigidas. A liberação dos recursos destinados a projetos classificados como de risco A ou B, somente se dá quando acompanhados de um plano de gestão ambiental apresentado pelo proponente, com cronograma de ações e soluções da mitigação dos riscos detectados no estudo de impactos ambientais, além de programação de monitoramento das ações propostas. Os tomadores e responsáveis pelos projetos devem, ainda, consultar os grupos que serão impactados pelo empreendimento e disponibilizar-lhes informações que tornem transparentes as negociações e as soluções adotadas, e, no caso de pendências no cumprimento de cláusulas sociais e ambientais, a instituição financeira deverá auxiliar o proponente do projeto no cumprimento dessas. Normalmente, requerem a revisão de especialista independente ou contratação de serviços adicionais para monitoramento e elaboração de relatórios.

Conforme a Carta de Princípios do Equador, nos casos de projetos de riscos A e B, o demandante do empréstimo deve:

apresentar uma avaliação ambiental, cuja preparação seja consistente com o resultado do processo de classificação do financiador e satisfaça as questões ambientais e sociais mais importantes identificadas durante o processo de classificação, conforme Princípios do Equador. (2006, p. 2).

Por exemplo, se houver comunidades que possam ser impactadas pela implantação dos projetos, estas devem ser consultadas sobre as futuras ocorrências em suas comunidades “de forma estruturada e culturalmente adequada”, com informações sobre a avaliação ambiental, em veículo e linguagem acessíveis ao público-alvo. Além das consultas às populações, os interessados nos financiamentos de projetos enquadrados como de alto risco devem comprometer-se com pelo menos três obrigações:

- cumprir o plano de gestão ambiental na construção e operação do projeto;
- fornecer relatórios regularmente, preparados por pessoal interno ou por especialistas de acordo com o plano de gestão ambiental; e
- quando aplicável, desativar as instalações de acordo com um plano de desativação combinado.

Os agentes financiadores devem envidar esforços para juntamente com o tomador, cumprir ou auxiliá-lo quanto às obrigações pactuadas, no caso de impossibilidade ou dificuldades deste em saldar dívidas ou compromissos ambientais e sociais. Além disso, os agentes financiadores deverão indicar especialistas independentes da área ambiental para fazer monitorização, revisão e relatórios, especialmente de projetos classificados como de alto risco, cujas avaliações e planos de gestão ambiental devem ser submetidos à avaliação técnica desse especialista.

Dependendo da área a que o projeto se destina, as seguintes questões ambientais devem ser observadas:

- avaliação das condições ambientais e sociais básicas;

- exigências de acordo com as leis e regulamentações do país em questão, tratados e acordos internacionais aplicáveis;
- desenvolvimento sustentável e utilização de recursos naturais renováveis;
- proteção da saúde humana, de propriedades culturais e da biodiversidade;
- incluindo espécies ameaçadas e ecossistemas sensíveis;
- utilização de substâncias perigosas;
- principais riscos;
- saúde e segurança social;
- prevenção contra incêndios e segurança à vida;
- impactos socioeconômicos;
- aquisição e utilização de terras;
- reassentamento involuntário;
- impactos em povos e comunidades nativas;
- impactos cumulativos sobre projetos existentes, sobre o projeto proposto e sobre projetos futuro previstos;
- participação das partes afetadas na elaboração, revisão e implementação do projeto;
- consideração de alternativas ambientais e sociais exeqüíveis;
- produção, distribuição e utilização eficiente da energia;
- prevenção à poluição e minimização de resíduos, controles de poluição (efluentes líquidos e emissões aéreas) e genericamente de resíduos sólidos.

Ainda, segundo a Carta de Princípios do Equador, organizações solicitantes de financiamentos no mercado internacional devem incorporar os seguintes quesitos de avaliação de projetos:

- Gestão de risco ambiental, proteção à biodiversidade e adoção de mecanismos de prevenção e controle de poluição;
- Proteção à saúde, à diversidade cultural e étnica e adoção de sistemas de segurança e saúde ocupacional;
- Avaliação de impactos socioeconômicos, incluindo as comunidades e povos indígenas;
- Eficiência na produção, distribuição e consumo de recursos hídricos e energia e uso de energias renováveis;
- Respeito aos direitos humanos e combate à mão-de-obra infantil.

Em março de 2006, representantes das instituições financeiras signatárias voltaram a

reunir-se para revisar e estabelecer mudanças nos Princípios do Equador, mantendo, contudo, os mesmos padrões de desempenho sociais e ambientais. Buscaram, com essa revisão, maior transparência do processo de execução dos Princípios pelos bancos signatários, critérios mais rigorosos quanto aos impactos dos projetos financiados e ampliação de sua aplicação, que incluíssem projetos de valores a partir de US\$ 10 milhões. Antes, os Princípios do Equador somente deveriam ser observados em projetos cujo custo alcançasse US\$ 50 milhões.

Nessa revisão, continuou sendo obrigatória a classificação dos projetos em termos de nível de risco socioambiental; a exigência de planos para mitigação de impactos para os projetos classificados como de alto risco e o monitoramento de todos os projetos financiados até o encerramento do financiamento. Segundo o *International Finance Corporation – IFC*, os Princípios do Equador II devem:

- Ser aplicados em atividades de assessoramento e consultoria financeira de projetos. Os bancos signatários comprometem-se a conscientizar seus clientes a respeito do conteúdo, implementação e benefícios da utilização dos Princípios ao projeto a ser financiado;
- Cobrir melhorias ou expansões de projetos existentes onde impactos ambientais ou sociais sejam significativos, onde a implantação do projeto crie impacto social e ambiental de relevante alteração na natureza ou ainda aumente um impacto existente;
- Ser dinamizados em países com grande necessidade sobre assuntos ambientais e sociais;
- Avaliar impactos sociais e ambientais antes e durante a implementação de projetos de infra-estrutura;
- Incorporar cláusulas contratuais obrigando os clientes financiados a (i) cumprirem a legislação social e ambiental local, estadual ou federal; (ii) cumprirem o Plano de Ação durante a implementação e a operação do projeto, quando for o caso de projetos classificados como de risco socioambiental A (risco mais elevado) ou B; e (iii) divulgarem relatórios (trimestral, semestral ou anualmente) quanto ao cumprimento da legislação social e ambiental ou do Plano de Ação, quando aplicável.

O grupo signatário da Carta de Princípios do Equador compõe-se de instituições financeiras brasileiras e estrangeiras e está aberta a novos signatários. No Brasil, o Unibanco (incorporado ao Itaú em 2008) foi a primeira instituição financeira brasileira e de países em desenvolvimento a se comprometer formalmente com a Carta de Princípios do Equador, em junho de 2004.

No ano de 2005, o Banco do Brasil S.A. passou a adotar formalmente e em 2009, a

Caixa Econômica Federal aderiu aos princípios. Assim, o Brasil tem o maior número de bancos da América Latina como signatários destes Princípios.

Mas, as expectativas de ambientalistas ainda não foram atendidas, mesmo com o crescente número de instituições financeiras que já se comprometeram com as aplicações dos Princípios e as mudanças introduzidas pelos bancos na sua segunda edição, em julho de 2006.

As reclamações e insatisfações dos ambientalistas giram em torno dos modelos de governança adotados, das prestações de contas e da ausência de interface com a sociedade civil e com as comunidades impactadas. Contudo, a principal falha apontada no acordo por esse público, refere-se à ausência de sistemas de conformidade e governabilidade que incluam mecanismos de responsabilidade e transparência e, também, porque muitos projetos controversos em termos ambientais continuam sendo financiados. Sobre esta questão, a organização não governamental Bank Track, que monitora a atuação das instituições financeiras, recomenda a divulgação de informações mais completas, pelos bancos signatários de projetos financiados, de projetos rejeitados devido a impactos socioambientais e ainda casos de suspensão de empréstimos ocasionados pelo não cumprimento de planos básicos ambientais (MORI, 2007).

Essas ações poderiam reforçar a credibilidade da Carta de Princípios, que por ser um acordo voluntário, como devem ser as iniciativas de responsabilidade socioambiental, depende da atuação de cada instituição financeira.

Em pesquisa feita em 2006, pela *Ethical Investment Research Services* – Eiris, onde se analisou o desempenho de nove bancos privados signatários dos Princípios do Equador, concluiu-se que a adoção dos Princípios não significa a suficiente mitigação dos riscos socioambientais associados aos financiamentos de projetos. De vinte e quatro indicadores analisados, a maioria dos bancos atendeu a menos de quatro indicadores, tendo sido classificados com “limitada gestão” e apenas dois bancos (ABN Amro e Barclays) apresentaram “boa gestão” de riscos socioambientais.

Ainda de acordo com o relatório da *Ethical Investment Research Services* – Eiris, a adoção dos princípios é um bom ponto de partida, mas a falta de definição de mecanismos de implementação e de cumprimento desses faz com que apenas sua adoção não seja suficiente para mitigar riscos socioambientais em financiamento de projetos.

#### 1.4 ABORDAGENS PARA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO EM PROJETOS

No caso de projetos de altos impactos ambientais, como os projetos de infra-estrutura – portos, rodovias, gasodutos, usinas hidrelétricas – que comumente ocasionam riscos socioambientais significativos, a avaliação e o monitoramento de desempenho são de importância fundamental.

Planos e ações de monitoramento podem evitar danos também ao meio ambiente, evitar prejuízos aos financiadores e aos demais interessados, pois além de não existir modelos matemáticos de previsão para certos eventos (Eiris, 2006, p. 6) podem não ser percebidos em tempo de se adotar medidas corretivas.

Worthen *et al.* (2004, p. 35, 320, 427) chamam a atenção para o fato de que a avaliação é inerentemente um processo político, não se restringindo apenas, nem principalmente, a uma atividade metodológica e técnica. Segundo o autor, há influências interpessoais, éticas e políticas que influenciam o processo e até mesmo levam a diferentes concepções, não existindo entre os avaliadores profissionais “uma definição com a qual todos concordem em relação ao sentido exato de avaliação”.

Sob o ponto de vista técnico, não obstante os feixes de contratos assinados e os instrumentos reguladores necessários, quando do deferimento de créditos a empreendimentos de infra-estrutura, por exemplo, a subjetividade tem seu lugar na avaliação dos projetos, o que pode levar a diferentes abordagens e interpretações e, por conseguinte, a diferentes estratégias e ações para a sustentabilidade.

Sinteticamente, Worthen *et al.* (*ibid.*, p. 35) definem avaliação como:

A determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação (seja o que for que estiver sendo avaliado), ou ainda, a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor ou o mérito, a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios.

Inerente ao processo de avaliação está o monitoramento, que segundo a Comissão Européia (1999, p. 76), por não estar claramente diferenciado nas estratégias das organizações pode ser tomado erroneamente como sinônimo de avaliação.

Ainda segundo a Comissão Européia, “o monitoramento é um processo contínuo e sistemático que produz regularmente dados quantitativos e qualitativos sobre um fenômeno”, devendo ser capaz de prover informações e permitir o uso de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização e para o qual se deve lançar mão de indicadores ou critérios para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou dos resultados.

As dimensões dos resultados devem incluir os impactos, o desempenho e os efeitos (VAITSMAN *et al.* 2006, p. 22) e, levar a recomendações cuja meta seja melhorar ou aperfeiçoar o objeto de avaliação em relação a seus propósitos futuros (WORTHEN *et al.* 2004, p. 36), passando inclusive por métodos de pesquisa e julgamento que incluem:

- Determinação de padrões para julgar a qualidade e concluir se padrões devem ser relativos ou absolutos;
- Coleta de informações relevantes;
- Aplicação dos padrões para determinar valor, qualidade, utilidade, eficácia

ou importância.

Os instrumentos de avaliação e monitoramento são deveras úteis e devem incluir critérios que possam diminuir a incerteza dos proponentes para evitar que os bancos sejam responsabilizados ou co-responsabilizados ao financiar projetos, cujo conhecimento sobre impactos futuros seja insuficiente, mas, que ao mesmo tempo necessita de decisões dentro de certa exiguidade de tempo.

O Quadro 06 sintetiza critérios utilizados nas avaliações de projetos.

Critérios sugeridos para utilização em avaliação de projetos	
Avaliação geral	Avaliação do projeto em sua totalidade, sob as diversas perspectivas – financeira, econômica, social, ambiental.
Coerência	Grau de harmonia do projeto com o planejamento global do setor e com outras formas de energia, por exemplo.
Relevância	Pertinência dos objetivos do projeto frente às necessidades, problemas e questões, tendo-se como parâmetro a política global do setor.
Consistência	Até que ponto serão maximizadas/minimizadas as conseqüências positivas/negativas para outras áreas da política econômica, social ou ambiental.
Utilidade	Até que ponto os efeitos correspondem às necessidades, problemas e questões a tratar.
Eficácia	Até que ponto os objetivos fixados tem sido alcançados.
Eficiência	Até que ponto os efeitos desejados são conseguidos a custos razoáveis.
Análise custo-eficácia	Instrumento de avaliação que permite aferir a eficiência.
Análise custo-benefício	Aferição das vantagens da implantação do projeto sob o ponto de vista de todos os grupos de interessados e com base em valores monetários atribuídos a todas as conseqüências da implantação.
Resultado	Retorno obtido com o objeto de financiamento ao longo do tempo sob a ótica da sustentabilidade, nas perspectivas financeira, econômica, social e ambiental.
Impactos	Conseqüências ou resultados que afetam os interessados diretos e indiretos e o meio ambiente ao longo da vida útil do empreendimento.

Quadro 06 – Critérios sugeridos para utilização em avaliação de projetos.  
Fonte: Elaborado pela autora com dados da Comissão Européia, 1999.

Alguns dos critérios utilizados por organizações para avaliação de projetos de políticas públicas utilizados pela Comissão Européia (Quadro 06), por exemplo, e que podem ser estendidos a outros tipos de projetos são: coerência, relevância, consistência, eficácia entre outros. Esses critérios podem ser utilizados também na avaliação de projetos de infraestrutura para mensuração de sua adequação e também para evitar impactos negativos à população e ao meio ambiente.

No caso de *Project finance*, a avaliação e o monitoramento deveriam abarcar todo o tempo de vida útil do empreendimento, de forma que as organizações envolvidas pudessem se resguardar de problemas advindos de eventos não previstos. Contudo, a avaliação sob a perspectiva custo-benefício também deve ser observada, evitando a inviabilidade do empreendimento. Em se tratando de usinas hidrelétricas, o monitoramento de desempenho e o cumprimento dos planos básicos ambientais deveriam abarcar, inclusive, todo o período

de operação, que é em média de trinta (30) anos. Mas, com a evolução tecnologia esse prazo tende a aumentar.

Na avaliação de projetos em geral, não obstante o uso de sistemas próprios de avaliação de cada interveniente seja empreendedor ou financiador. Neste tipo de avaliação, o diálogo com as comunidades impactadas e a participação destas no processo, são fundamentais para se evitar prejuízos sob os pontos de vista antropológicos, culturais e ecológicos.

Na avaliação geral de um projeto de geração de energia, por exemplo, o especialista deverá avaliar de forma não minuciosa, se o projeto terá condições de alcançar resultados positivos em cada uma das perspectivas: financeira, econômica, social e ambiental, tendo em vista os cenários do setor que incluem crescimento da demanda, mercado comprador, facilidade de distribuição do produto a ser gerado, entre outras questões a serem levantadas.

No passo seguinte, deverá ver se o projeto é importante e relevante, se está coerente com as linhas de planejamento do setor e com outras formas de energia. Se a implantação de mais um projeto e a produção de energia elétrica, por exemplo, não prejudicará outros projetos de energia térmica ou eólica em andamento, cujas informações poderão ser obtidas por meio de documentos juntos aos órgãos disciplinadores da questão, ao Ministério de Minas e Energia e órgãos auxiliares.

O projeto a ser financiado deve ter analisado o grau de sua utilidade e a situação sem a sua implantação, se seus efeitos sanarão mais dificuldades que causa de impactos adversos ao meio ambiente e social e até que ponto esses efeitos auxiliarão no alcance de objetivos mais amplos de forma racional e com custos razoáveis.

Nessa etapa, a análise de custo-benefício, com a mensuração das vantagens e benefícios para o grupo de interessados apontará a conveniência ou não de seu desenvolvimento, a taxa interna de retorno, os riscos implicados, os potenciais impactos positivos e negativos nas áreas geográficas, na cultura, no ecossistema, bem como os benefícios advindos e os beneficiários de sua implantação.

Após a aprovação dessa primeira etapa, o projeto deve ser submetido a uma modelagem mais apurada sob outros critérios e denominadores. Por exemplo, deverá observar a questão da sustentabilidade nas perspectivas financeira, econômica, social e ambiental, as quais incluem benefícios, custos, impactos e riscos.

Para estruturação, avaliação e financiamento de projetos de infra-estrutura há uma série de marcos regulatórios a ser observada, sendo a obediência à legislação ambiental um dos primeiros passos para o atendimento a critérios de sustentabilidade. Tanto os empreendedores quanto os demais interessados na consecução do projeto devem cumprir ou fazer cumprir as exigências legais, sob pena de responder administrativa, civil e

criminalmente por falhas eventualmente constatadas, conforme a Lei de Crimes Ambientais.

No próximo capítulo serão apresentadas características e papéis das instituições financeiras e a estrutura do mercado, onde o exercício da responsabilidade socioambiental e sustentabilidade devem ser exercidos. Serão ainda apresentados os produtos bancários que devem ser avaliados à luz dessas considerações aqui tratadas e os riscos inerentes a produtos bancários, tais como, *Project finance* de hidrelétricas.

## 2 MERCADO BANCÁRIO BRASILEIRO – CONTEXTUALIZAÇÃO E PROJETOS

No Capítulo 1 foram discutidos os conceitos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade e o papel dos indicadores como facilitadores das decisões. Neste Capítulo 2 serão apresentadas a composição e a evolução do mercado bancário brasileiro, suas instituições e papéis, bem como a modelagem financeira que os bancos (o objeto de pesquisa) adotaram para financiamento de projetos de infra-estrutura, seus riscos, vantagens e desvantagens.

Até os anos 1980, os bancos atuavam de forma conservadora no que se refere a financiamento de projetos, com exigências de garantias reais para liberação de crédito e com fulcro tão-somente nas questões econômico-financeiras. As garantias reais são dadas pelos tomadores aos credores, disponibilizando um bem móvel ou móvel (hipoteca, penhor), caso haja descumprimento de determinada obrigação.

A questão ambiental começou a ser observada, inicialmente, pelos bancos de investimento, por força legal e por pressões externas ao mercado brasileiro. Surgiu, a partir de então, um contexto financeiro internacional mais exigente na oferta de crédito, como reflexo dos choques internacionais do petróleo (1973 e 1979) e da primeira crise financeira do México (1982).

Também houve cobrança e monitoramento de organismos multilaterais quanto ao ajuste das economias dos países emergentes, os quais estavam com altas dívidas e precisavam garantir o pagamento dos juros (PÊGO FILHO *et al.* 1999, p. 13).

Nesse contexto, os bancos brasileiros, embora, apresentando estrutura especializada para captação e movimentação de depósitos, reproduzia “um sistema descapitalizado, operando com baixo índice de liquidez e altamente insolvente”, devido à frouxa fiscalização no setor, segundo Kretzer (1996, p. 10).

Os bancos brasileiros não se mostravam, portanto, preparados para ofertar produtos de complexa engenharia financeira e financiar o *déficit* de infra-estrutura instalado no período, que pudessem auxiliar o Estado brasileiro em sua crise financeira, conforme relata Pêgo Filho (1999, p. 1):

A grave crise financeira do Estado brasileiro, nas duas últimas décadas, tornou-o incapaz de gerar poupança para financiar os investimentos necessários [...]. O rápido declínio dos investimentos das estatais, particularmente a partir de 1984, levou à deterioração dos serviços e do estoque de capital em infra-estrutura, o que provocou elevação dos custos gerais da economia – traduzidos em perdas substanciais de competitividade interna e externa, causadas por ineficiências na produção de serviços de transportes, insegurança na oferta de insumos energéticos [...] além de grave restrição ao crescimento econômico.

A remodelação do mercado bancário, feita pela Resolução Bacen nº. 1.524/1988, permitiu a transformação de instituições não bancárias em instituições bancárias. As instituições não bancárias corretoras, sociedades de arrendamento mercantil, as quais não

recebem depósitos à vista e operam com ativos não monetários como títulos, certificados de depósito bancário e ações.

Assim, a partir da Resolução Bacen nº. 1.524/1988, o número de bancos no mercado aumentou consideravelmente, dado que o baixo valor exigido do patrimônio líquido para constituição de um novo banco passou a ser acessível às pequenas instituições. Mas, esses novos bancos, mesmo apresentando amplo *portfólio* de serviços bancários, ainda não estavam preparados para efetivar a parceria público-privada no financiamento de grandes obras. Somente os bancos de investimentos e desenvolvimento tinham estrutura adequada e ocupavam-se de grandes projetos para atender a demanda reprimida de financiamento de infra-estrutura.

Além do mais, os empréstimos, devido à necessidade das garantias reais, além de impactar sobremaneira o poder de alavancagem<sup>2</sup> dos tomadores, também se mostravam pouco atrativos devido ao pouco retorno financeiro de alguns setores ou à incerteza na comercialização dos produtos financiados. Mas, ainda na década de 1980, outras mudanças internas originadas pela promulgação da Constituição resultaram em alterações nas prioridades de governo e descentralização de recursos. Externamente, pressões da globalização levaram à construção de um novo marco regulatório dos serviços de infra-estrutura com incentivo da participação do setor privado em novos investimentos. Essas pressões influenciaram mudanças também no mercado bancário que precisou reestruturar-se para atender à demanda de novos produtos e serviços mais complexos, de maior vulto e risco.

A seguir, apresenta-se uma breve visão histórica para melhor entendimento da estrutura do mercado bancário e a prática de financiamentos de projetos.

## 2.1 EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS BANCOS

Desde a instituição do Sistema Financeiro Nacional – SFN, pela Lei 4.595/1964, este passou por várias modificações em sua estrutura, tais como criação, extinção, fusões e aquisições de instituições e até mesmo mudanças na tipologia de bancos.

Contudo, a concentração do capital em poder de poucos e grandes bancos pouco se modificou e, passadas várias décadas da instituição do SFN, este continua tão concentrado quanto inicialmente, fazendo com que o mercado bancário trabalhe como um oligopólio, que financia os grandes empreendimentos de infra-estrutura do País:

Houve nos últimos trinta anos um movimento de concentração no setor em nível nacional e mundial. Este fenômeno ocorreu em função da

---

<sup>2</sup> Alavancagem é a capacidade de utilização de ativos, a um custo fixo, maximizando o retorno de seus clientes. Quanto maior alavancagem, maior o risco e a incerteza quanto à rentabilidade projetada.

desregulamentação dos mercados, do incremento do comércio mundial e pela demanda de produtos e serviços financeiros cada vez mais sofisticados (BARBACHAN e FONSECA, 2004, p. 21).

Em 1988, a Constituição Federal dispôs artigo específico para o Sistema Financeiro Nacional, art. 192, determinando a regulamentação do sistema financeiro, *a posteriori*, por meio de leis complementares.

Art. 192 – O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Desde 1988, as sucessivas modificações do Sistema Financeiro Nacional culminaram com um conjunto de três níveis institucionais – normativo, supervisor e de intermediação ou operador, os quais têm como objetivo possibilitar a execução da política financeira pelo Poder Público, além de manter a credibilidade da moeda brasileira e a regulação das normas e procedimentos no mercado financeiro brasileiro.

O Sistema Financeiro Nacional apresenta-se com suas instâncias normativas, supervisoras e operadoras, hierarquicamente distribuídas, as quais atuam com o objetivo de manter o equilíbrio estrutural do sistema e proporcionar as interações necessárias nos mercados econômico e financeiro.

Os bancos, objeto de estudo desta pesquisa, situam-se no nível das instituições operadoras, as quais submetem suas ações às instituições superiores, as normativas e supervisoras.

O conjunto de instituições normativas é formado pelos conselhos Monetário Nacional – CMN, Nacional de Seguros Privados – CNSP e de Gestão da Previdência Complementar – CGPC, os quais têm como funções, dentre outras, a expedição de diretrizes gerais que visem o bom funcionamento, a liquidez do sistema, o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros. O Conselho Monetário Nacional, criado pela Lei 4.595/1964, é o órgão normativo do Sistema Financeiro Nacional responsável pela formulação das políticas cambial, monetária e creditícia, as quais impactam diretamente os negócios dos bancos.

O conjunto de instituições supervisoras é formado pelo Banco Central do Brasil – Bacen, Comissão de Valores Mobiliários – CVM, Superintendência de Seguros Privados – Susep e Secretaria de Previdência Complementar – SPC. Esse conjunto é responsável pela execução das orientações normativas, especialmente em relação à regulamentação, controle e fiscalização do mercado financeiro.

O conjunto das instituições operadoras engloba bancos, bolsas de valores e de mercadorias e futuros, sociedades seguradoras e demais instituições financeiras, tais como fundos de previdência complementar e administradores de recursos de terceiros. Essas instituições podem ser públicas ou privadas e realizam operações ativas, passivas e

acessórias com o objetivo de intermediar negócios no mercado, ajustando o suprimento de recursos para financiamento e poupança. As instituições operadoras são bancos de investimento, de desenvolvimento, comerciais e múltiplos.

A composição institucional do Sistema Financeiro Nacional, que se dispõe em três níveis, decorreu de duas variáveis:

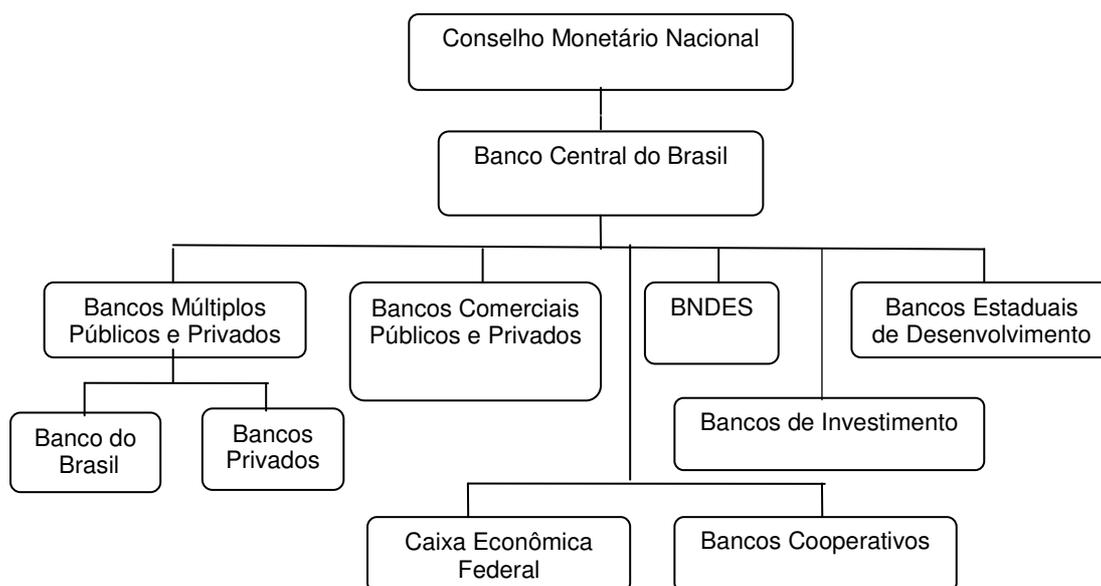
- interna, do ajuste do setor financeiro às medidas macroeconômicas impostas pelo plano econômico governamental – Plano Real, em 1994, para reduzir os altos níveis inflacionários no País; e,
- externa, para atender a exigências internacionais, em termos de controle, supervisão e organização das finanças, feitas pelo Comitê de Basiléia.

As instituições operadoras devem obedecer a regras ditadas pelo Conselho Monetário Nacional, a padrões e regulamentos sobre adequação de capital, estipulados em nível internacional, como os acordos de Basiléia. Busca-se dessa forma, assegurar prudência e neutralizar choques e turbulências nas economias, visto que variáveis macroeconômicas podem influenciar fortemente os sistemas de outros países, especialmente dos países em desenvolvimento, teoricamente mais vulneráveis devido à dependência de recursos.

A solidez do sistema financeiro como um todo depende, em grande parte do cenário econômico mundial e, também, da atuação interna dos bancos. Ao intermediar recursos entre tomadores de crédito e poupadores e agirem como catalisadores de negócios que movimentam a economia, influenciam o meio circulante com reflexos diretos e imediatos na economia, devido ao poder multiplicador da moeda e concretizando grandes e pequenos negócios.

Devido à modernização tecnológica e normativa do sistema financeiro mundial, as ocorrências em uma determinada economia passaram a refletir, rapidamente, nos sistemas financeiros de outros países. Com isso, aumentou-se a vulnerabilidade dos sistemas financeiros como um todo, necessitando de uma supervisão mais apurada e maior segurança em controle e escrituração.

O Organograma 01 mostra a estrutura hierárquica do mercado bancário com os tipos de bancos e outras instituições financeiras, subordinadas ao Conselho Monetário Nacional e ao Banco Central do Brasil.



Organograma 01 – Estrutura hierárquica do mercado bancário.  
 Fonte: Elaborado pela autora com dados do Banco Central do Brasil, 2009.

As instituições financeiras do Organograma 01, além das normas brasileiras, devem estar de acordo com normas internacionais, para manutenção de sua credibilidade e transparência, dada a estreita relação entre os mercados financeiros. Para tanto, o Brasil participa de instituições tais como, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, o Banco de Compensações Internacionais, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, os quais sugerem normas, definem mecanismos gerais de supervisão, com foco no sistema bancário com vistas a uniformizar procedimentos e evitar riscos sistêmicos. Além disso, o Banco Mundial participou e influenciou estratégias e normatização de cunho ambiental relacionadas a financiamento de projetos.

Considera-se instituição financeira: a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários (Lei nº. 7.492/1986 - Art. 1º. ).

### 2.1.1 Banco Central do Brasil

O Banco Central do Brasil – Bacen foi instituído pela Lei 4.595/1964 e é a autoridade monetária responsável pela condução da política econômica brasileira. Tem como responsabilidade a execução e a fiscalização das normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, de forma a manter o poder de compra da moeda nacional. Suas atribuições tradicionais são: i) a emissão de moeda papel e metálica para a realização de negócios nos mercados; ii) os recolhimentos legais de moedas; e iii) a manutenção adequada dos níveis de liquidez da economia, da poupança, dos empréstimos e da reserva

monetária, inclusive, controlando o fluxo de capitais estrangeiros no País, das reservas internacionais, dos empréstimos concedidos por bancos estrangeiros e dos pagamentos do Governo Federal junto a outros países.

Entendem-se como empréstimos, as operações financeiras, cujos valores contratados não têm obrigatoriamente destinação junto ao prestador, como por exemplo, capital de giro, adiantamentos para depositantes. Já, os financiamentos são as operações vinculadas à comprovação da aplicação dos recursos, por exemplo, em compras de bens de consumo durável, de máquinas e de implementos, em desenvolvimento de plantas industriais, em plantas e usinas.

Depende também do Banco Central do Brasil, autorização prévia para abertura, controle e fiscalização de instituições que tenham como objeto a coleta, a intermediação ou a aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, tais como bancos múltiplos, comerciais, caixas econômicas e outras. Os bancos financiadores de projetos, aqui estudados, submetem-se às normas do Banco Central do Brasil, inclusive, quanto ao enquadramento de riscos de seus empréstimos, os quais devem estar dentro dos parâmetros do Acordo de Basiléia.

#### 2.1.2 Bancos de Investimento e Bancos de Desenvolvimento

Os bancos de investimentos são instituições financeiras constituídas sob forma de sociedades anônimas, conforme definido pelo Banco Central do Brasil. A Lei 4.728/1965 deu origem a essa tipologia de bancos e disciplinou o mercado de capitais, inclusive com estruturação do sistema de distribuição de títulos e valores mobiliários, segmento não suprido pelos bancos comerciais da época.

Os bancos de investimentos têm como objetivo prioritário a canalização de recursos para fortalecimento do capital das organizações e a oferta de serviços especializados de projetos, negócios e administração de fundos de investimentos, tais como subscrição de ações, aquisição de títulos e valores mobiliários para investimento ou revenda no mercado de capitais. Operam com recursos próprios e de terceiros, repassam recursos de fontes governamentais e privadas internacionais para capitalização de empresas e oferta de títulos e outras operações de médio e longo prazo. Podem administrar fundos e sociedades de investimentos, mas não operam com contas correntes. Podem operar como agentes financeiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Os bancos de desenvolvimento são instituições financeiras controladas pelos governos, que detêm o controle acionário dos bancos de investimento.

Os bancos de desenvolvimento, de investimentos, comerciais e múltiplos são provedores de recursos para projetos de infra-estrutura e podem atuar individualmente ou sindicalizados com bancos ou organismos multilaterais, no desenvolvimento de parcerias

público-privadas. Entende-se como parceria público-privada um contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo (de 5 a 35 anos) firmado pela Administração Pública, cujo valor não seja inferior a vinte milhões de reais, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública. Nas parcerias público-privadas, a implantação da infra-estrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela Administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de desempenho ou desempenho e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários.

Os bancos de desenvolvimento têm como objetivo o financiamento do capital fixo em longo prazo para projetos federais, estaduais e para o setor privado e ainda operam com depósitos a prazo, emissão e endosso de cédulas hipotecárias e títulos de desenvolvimento econômico. Esses bancos não buscam necessariamente o lucro e não estão obrigados a certas exigências legais, como publicação de balanços, enquadramento no índice de Basileia e percentual de acionistas minoritários.

Conforme Resolução n. 394/1976, do Conselho Monetário Nacional devem “adotar, obrigatória e privativamente, em sua denominação social, a expressão “Banco de Desenvolvimento”, seguida do nome do Estado em que tenha sede” e são constituídos sob a forma de sociedade anônima.

### 2.1.3 Bancos comerciais e múltiplos

Os bancos comerciais são instituições financeiras privadas ou públicas que têm como atividades a captação de depósitos à vista e a prazo e a oferta desses recursos ao público. São regidos pela Lei das Sociedades Anônimas – 6.404/1976, e devem ter a expressão “Banco” em sua denominação social de acordo com a Resolução Bacen nº. 2.099/1994.

Com a possibilidade de migração para a modalidade de banco múltiplo dada pela Lei das Sociedades Anônimas, poucos bancos se mantiveram como bancos comerciais, visto que esta denominação torna-se administrativamente mais onerosa, por exigir publicação de balanços, em separado, de cada instituição do Conglomerado.

As Resoluções nº. 1.524 e 1.649, do Banco Central do Brasil, de 21.09.1988 e de 25.01.1989, respectivamente, deram origem aos bancos múltiplos. Estes são constituídos de capital privado ou público, organizados sob a forma de sociedades anônimas – Lei 6.404/1976 – e podem concentrar a escrituração de suas subsidiárias em um único documento, estratégia que pode resultar em economia para o conglomerado. A partir do ano 1988, sociedades de crédito, financiamento e investimento e distribuidoras de títulos e valores mobiliários puderam transformar-se em bancos múltiplos.

Os bancos podem realizar operações ativas, passivas e acessórias e por ofertarem

amplo leque de produtos e serviços financeiros são, também, denominados bancos universais. Os bancos do Brasil, Bradesco, Itaú Unibanco, Caixa Econômica Federal são “múltiplos”, cuja denominação se dá quando são sociedades anônimas e operam com pelo menos duas carteiras, sendo uma obrigatoriamente comercial.

Os bancos cooperativos, regidos pela Resolução nº. 2.788/2000, do Conselho Monetário Nacional, são sociedades anônimas de capital fechado, controlados por cooperativa de crédito e atuam no mercado de varejo. Esses bancos podem ser bancos comerciais ou múltiplos.

As carteiras autorizadas para um banco múltiplo operar, segundo o Banco Central do Brás são: comercial, investimento ou desenvolvimento, crédito imobiliário, financiamento e investimento e arrendamento mercantil.

A carteira comercial permite criar moeda escritural ou bancária com os recursos depositados e movimentados por meio de cheques e cartões eletrônicos de débito e crédito, e por efeito multiplicador da moeda pode representar riscos de liquidez no mercado financeiro. Assim, para que a liquidez e a solvabilidade do mercado mantenham-se sob controle, as instituições que detêm carteira comercial, inclusive bancos cooperativos e cooperativas de crédito são fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil.

A Resolução Bacen 2.309/1996 permitiu aos bancos múltiplos a constituição de mais uma carteira em seu *portfólio*, a carteira de arrendamento mercantil. Este tipo de carteira trata de transações celebradas entre o proprietário de um bem (arrendador) que permite um terceiro (arrendatário) usufruir de um bem por um determinado período, ao fim do qual, este poderá renovar o contrato ou adquirir ou restituir o bem. Lei 6.099/1974 e 7.132/1983.

A carteira de financiamento imobiliário é uma carteira presente em quase todos os bancos comerciais e múltiplos, mas com maior presença na Caixa Econômica Federal, líder nesse segmento de mercado.

Os bancos comerciais e múltiplos podem atuar no mercado de varejo e de atacado.

#### 2.1.4 Bancos de varejo e de atacado

Os bancos de varejo têm suas carteiras compostas por grande número de clientes com pequenos negócios e ofertam serviços a público variado, especialmente pessoas físicas e pessoas jurídicas de pequeno e médio porte. A exposição ao risco associado a um único devedor é menor que nas operações realizadas no segmento corporativo, que atende grandes empresas e realizam investimento de longo prazo no meio industrial e governamental.

Os bancos múltiplos e comerciais passaram a ser denominados bancos de varejo e de atacado, junto à comunidade financeira, a partir das considerações do Comitê de Basiléia sobre o cálculo do risco e conforme o *portfólio* de produtos oferecidos por esses.

O *portfólio* dos bancos de varejo é amplo e os clientes são incentivados ao uso do atendimento automatizado, pois devido ao grande número de pequenas operações financeiras, busca-se o ganho de escala. Entretanto, a capilaridade da rede de atendimento continua sendo uma necessidade para o segmento varejista, mesmo com as facilidades oferecidas pelo atendimento virtual.

Os bancos de atacado atendem grandes empresas, oferecem serviços de engenharia financeira e não precisam necessariamente oferecer rede de atendimento de grande capilaridade. O atendimento em escritórios e não em agências bancárias tradicionais é comum nos bancos que atendem grandes negócios, enquanto os bancos de varejo atendem em agências ou postos de atendimento bancário localizados onde se concentra maior número de clientes.

O *portfólio* dos bancos de atacado é composto de produtos especializados, com atendimento personalizado e processo decisório de alto nível de risco, tanto pelos valores envolvidos quanto pela complexidade das operações, geralmente de médio e longo prazo. As operações nas modalidades financiamento de projetos ou *Project finance* e financiamento corporativo ou *Corporate financing* são desenvolvidas pelos bancos de atacado ou nos bancos universais pelos pilares de atendimentos especializados nesse tipo de financiamentos.

O mercado financeiro brasileiro convive com as duas modalidades de bancos de atacado: o tipo tradicional, com atendimentos em escritórios sem rede ou com uma pequena rede de agências e os de rede compartilhada com o varejo, com pilares de negócios específicos para o atendimento do segmento de grandes corporações. Esses bancos oferecem ampla capilaridade de agências e postos de atendimento bancário para pessoas físicas e médias e pequenas empresas, mas, também, de forma segmentada e especializada, atendem grandes empresas em operações complexas, embora haja uma contabilidade geral que engloba todos os segmentos atendidos.

Após a instituição do Acordo de Basiléia II, grandes bancos adotaram estrutura separada em pilares de negócios, inclusive com escrituração própria, que facilitava a segmentação e a adequada contabilização. Por exemplo, o pilar Atacado que cuida de grandes negócios com corporações de grande porte, com projetos de infra-estrutura e outros serviços de engenharia financeira complexa, como *Project finance* passou a ter sua contabilidade em separado, sem comunicação com os pequenos negócios de pessoas físicas e jurídicas do pilar Varejo.

Essa segmentação propiciou maior transparência e segurança aos investidores e redundou em maior robustez do mercado, conforme estipulado pelo Acordo de Basiléia, com objetivo de evitar rupturas sistêmicas em caso de crises financeiras como as que aconteceram seguidamente a partir de 1982.

Crises financeiras acontecem em situações em que há desvalorização abrupta de ativos financeiros e que normalmente contamina outros segmentos da economia, cujos impactos podem se replicar por vários países, dependendo de sua intensidade. As crises de 1929 e a de 2008 foram as mais intensas.

A crise financeira que eclodiu em 2008, originou-se nos Estados Unidos da América – EUA, dois anos antes, desencadeada pela bancarrota de grandes instituições de crédito norte-americanas e pelos créditos não honrados de financiamentos imobiliários, que repercutiu em sistemas bancários e bolsas de valores e culminou em crises econômicas em vários países.

O sistema financeiro brasileiro sofreu reveses com essa crise internacional, sendo que estratégias coordenadas pelo Governo e pelo setor permitiram recapitalização, fusões e aquisições de instituições financeiras em dificuldades de liquidez, inclusive por bancos públicos. As medidas provisórias nº. 442 e 443 editadas pelo Governo Federal, por exemplo, autorizaram o Banco Central do Brasil a comprar a carteira de crédito de instituições financeiras com problemas de caixa e o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a comprar a participação de instituições financeiras em dificuldades, respectivamente.

Em 2008 e 2009, o Banco do Brasil adquiriu o Nossa Caixa e percentual do Banco Votorantim; a Caixa Econômica Federal adquiriu o Banco Panamericano; o Bradesco adquiriu o Ibi. e o Unibanco fundiu ao Itaú, formando o Conglomerado Itaú Unibanco, de acordo com informações do Banco Central do Brasil. Esta fusão foi considerada a maior fusão da história bancária brasileira, com os dois bancos assinando contrato de unificação das operações financeiras no valor de R\$ 87,9 bilhões, em 2008.

Sobre a situação do mercado financeiro, em relação à crise, o Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central, de outubro 2009, concluiu que

O primeiro semestre de 2009 foi marcado pelo retorno do sistema financeiro à situação de normalidade pós a crise financeira, que havia provocado a deterioração o valor de ativos financeiros e a escassez da liquidez. Esse cenário adverso funcionou como teste para o sistema bancário brasileiro, que respondeu positivamente. [...] A geração semestral de quase R\$20 bilhões de lucro líquido demonstra capacidade de rentabilidade do sistema bancário brasileiro mesmo em situação adversa, considerando que os últimos dois semestres foram marcados por grande turbulência e fraco nível de atividade econômica (Bacen, 2009, p. 76)

Compactuando com esse cenário, o Banco Mundial em sua página na rede mundial de computadores registra que:

O Brasil foi capaz de resistir à crise financeira mundial com impactos relativamente menores. O país foi um dos últimos a entrar em recessão em 2008 e está entre os primeiros a retomar o crescimento em 2009.

Com a resposta positiva do Brasil aos impactos da crise financeira, os grandes projetos de infra-estrutura em andamento não sofreram reveses significativos, mesmo com a

suspensão de alguns investimentos para o ano 2009.e seguintes.

## 2.2 CENÁRIO E MUDANÇAS NO MERCADO BRASILEIRO

Em 1981, o sistema financeiro estava fechado à entrada de novos concorrentes e os negócios se resumiam entre os bancos brasileiros e as poucas filiais de bancos estrangeiros já instaladas no Brasil, desde o início do século. A fraca concorrência e as altas taxas de juros providenciaram alta rentabilidade aos esses bancos, que preferiam concentrar seus negócios nas rentáveis operações de curtíssimo prazo.

No ano 1981, a inflação superou os 100% ao ano e os créditos de longo prazo praticamente desapareceram, com exceção das linhas com os recursos do Finame, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, direcionados ao financiamento de máquinas e equipamentos (AFFONSO NETO, 2003, p. 164).

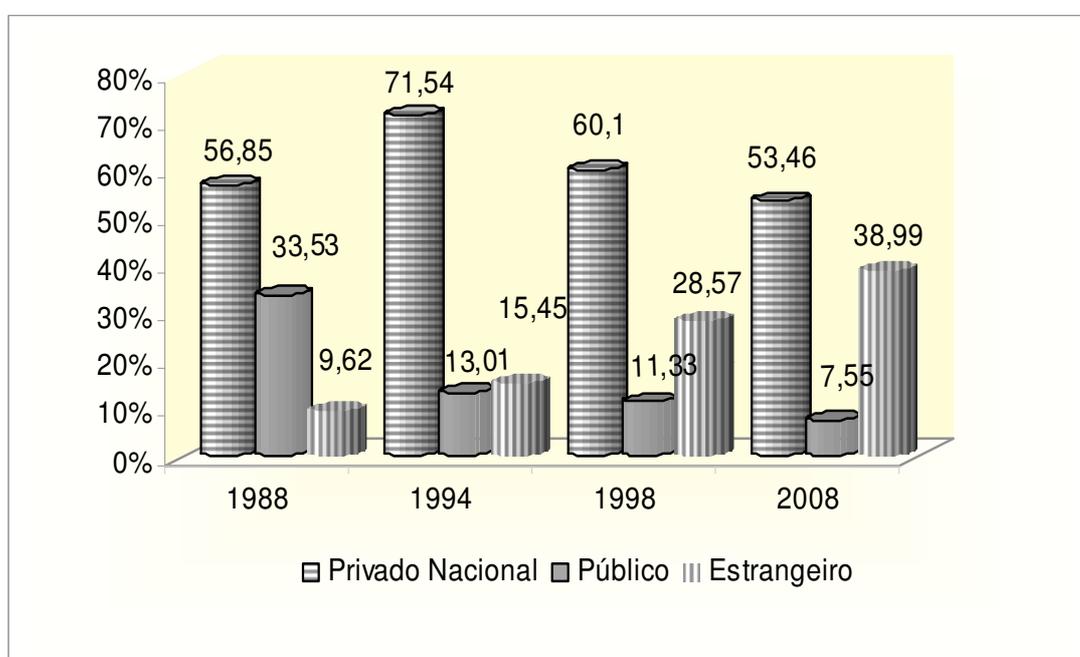


Gráfico 02 – Controle acionário dos bancos no Brasil  
Fonte: Elaborado pela autora com dados do Bacen/Cadinf/Deorf/Copec (2009).

O Gráfico 02 mostra que a fatia dos bancos estrangeiros no mercado bancário brasileiro, menor que 10%, em 1988, revelava pouca penetração no mercado financeiro brasileiro e, só mais tarde, os bancos aumentaram a competição por meio de operações de longo prazo, mas, mantendo o mesmo patamar de juros praticados pelos bancos nacionais.

As altas taxas inflacionárias proporcionavam altos retornos aos bancos, principalmente em operações de tesouraria, possibilitando-lhes acumulação de capital e investimentos em desenvolvimento tecnológico. Mas, impactos conjunturais internacionais e planos econômicos internos cortaram abruptamente essa fonte de receitas. Dois eventos do Governo Federal foram determinantes para essa mudança: o Programa de desestatização e o Plano Real.

A partir de 1994, o programa de desestatização implantado levou à diminuição do número de bancos públicos e aumento de bancos com controle estrangeiro. Nessa época, muitos bancos de capital nacional foram liquidados, incorporados ou tiveram seus controles acionários transferidos a outros bancos. Foram estabelecidas medidas preventivas do sistema financeiro via fiscalização do Banco Central do Brasil, responsabilização das empresas de auditoria contábil, liberalização da entrada do capital externo para a indústria brasileira e menores exigências para implantação de um banco estrangeiro, cujo capital mínimo exigido era o dobro do banco de capital nacional.

Com a implantação do Plano Real, além de regras e condições para novas emissões de moeda, a inflação foi expurgada, cessando os vultosos ganhos dos bancos, originados das altas taxas inflacionárias. Esse novo cenário exigiu mudanças e adaptações no mercado financeiro, conforme registro de Lundberg (1999):

A primeira iniciativa para essa adaptação foi a de modernizar e aumentar as exigências de capitalização das instituições financeiras, em linha com as recomendações internacionais dos Acordos de Basiléia (Res. 2.099/94). Com a medida, o Banco Central sinalizava às instituições financeiras de que estas deveriam ajustar-se aos novos tempos de moeda estável. (LUNDBERG, 1999, p. 8).

Nesse contexto do Plano Real, os bancos tiveram que racionalizar custos, buscar seus ganhos via tarifas, serviços e se voltar para o seu principal negócio, o crédito. Mas, a falta de tecnologia segura para liberação de empréstimos e a expansão das carteiras de crédito no mercado de varejo, até então tímidas, trouxeram, como consequência, alta inadimplência, dificultando a situação para muitos bancos.

Com objetivos de reordenar o sistema bancário e evitar desestabilização da economia, alguns bancos públicos foram privatizados, instituições privadas passaram por processos de fusões e aquisições, receberam injeção de recursos externos ou foram liquidados.

A entrada de bancos com capital estrangeiro no mercado financeiro brasileiro, a partir de 1995, foi permitida pelo Presidente da República através da Exposição de Motivos 311, a qual estabelecia “ser do interesse do país a entrada e ou o aumento da participação de instituições estrangeiras no sistema financeiro”.

A medida visou, ao aportar instituições mais eficientes em termos operacionais:

- aumentar a oferta de capitais nacionais;
- capitalizar instituições domésticas em desequilíbrio patrimonial;
- baixar preços de serviços e custo dos recursos oferecidos à população;
- receber novas tecnologias.

Essa medida, que também procurou neutralizar os impactos da crise econômica do México, mantendo o mercado brasileiro com adequada oferta de crédito resultou em concentração dos ativos, mas que na visão de Carvalho e Vidotto (2007, p. 1),

[...] foi justificada pelo governo como uma iniciativa indispensável para aumentar a concorrência e induzir os bancos brasileiros a baratear e ampliar a oferta de crédito, o que não ocorreu, pelo menos nos anos seguintes. [...]. O objetivo central do governo era outro: estimular o ingresso de capitais externos para o equacionamento das dificuldades do setor bancário com a queda abrupta da inflação e a crise de 1995. O discurso adotado pelos bancos estrangeiros, por seu lado, prometeu mudanças e inovações, "qualidade e preço justo", mas evitou compromissos com estratégias de atuação diferentes daquelas adotadas pelos grandes bancos brasileiros, que o governo dizia querer reverter com a abertura.

Logo em seguida, a Resolução Bacen nº. 2.212/1995, do Banco Central do Brasil, liberou os bancos estrangeiros de manter o dobro do capital mínimo exigido dos bancos nacionais e contribuiu para aumentar o número de bancos estrangeiros (Gráfico 03), que contava com facilidades de captação de recursos a taxas inferiores no exterior.

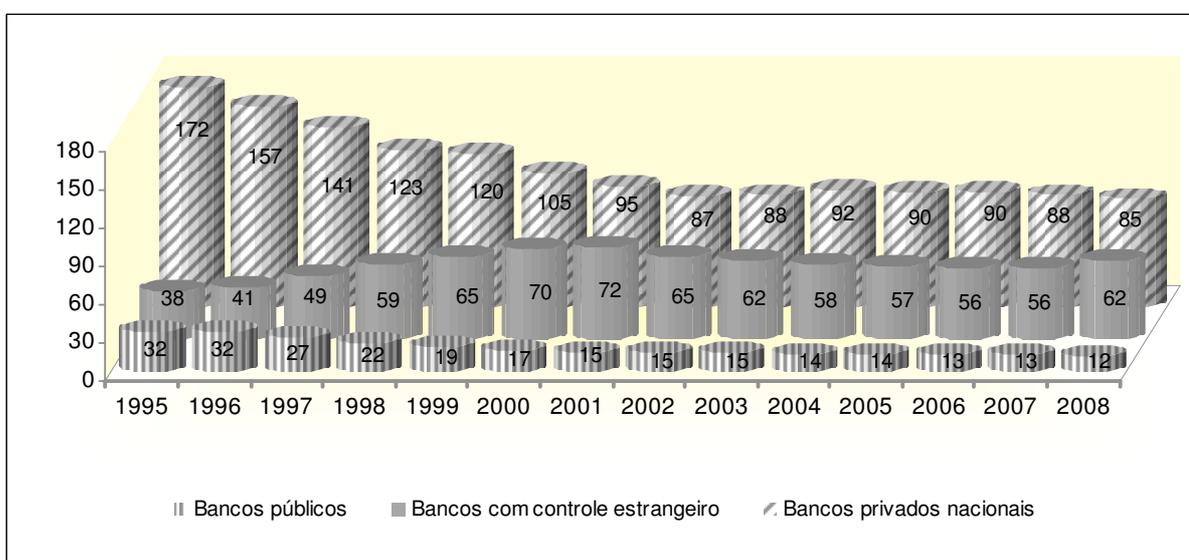


Gráfico 03 – Número de bancos no mercado financeiro brasileiro.  
 Fonte: Elaborado pela autora com dados do Bacen/Cosif-Deorf/Copec, 2009.

O Gráfico 03 mostra que houve aumento constante do número de bancos estrangeiros no mercado brasileiro, os quais mantinham no Brasil, escritórios de representação de suas matrizes no exterior, e atendiam seleta fatia do mercado de atacado com oferta de produtos como a modelagem *Project finance*, que viabilizou financiamento de grandes projetos de infra-estrutura.

Enquanto isso, os bancos privados, que perdiam fatia de mercado, buscaram manter sua posição, concorrendo com os bancos públicos. Estes, contudo, mantiveram a liderança em vás segmentos.

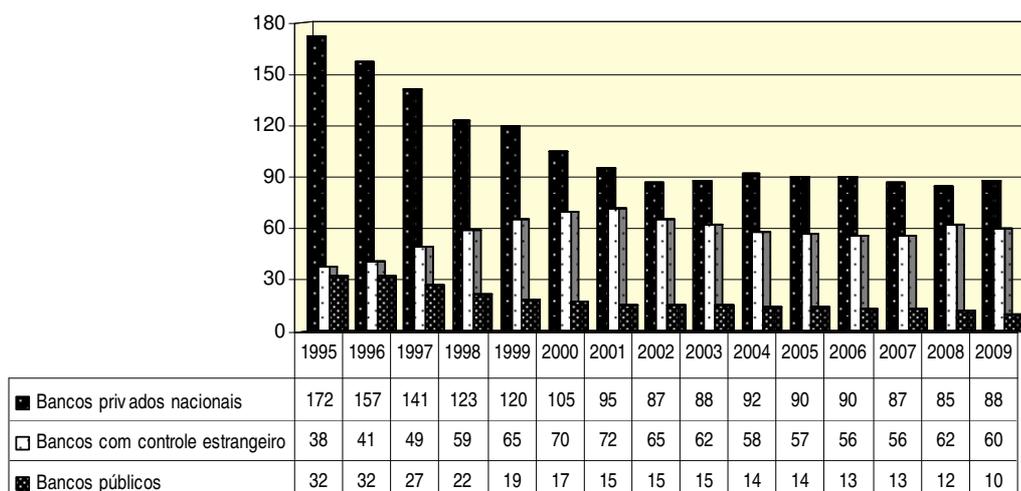


Gráfico 04 – Ativos em poder dos maiores bancos do mercado brasileiro 1996 a 2008.  
 Fonte: Elaborado pela autora com dados do Bacen/Cosif–Deorf/Copec, 2009.

Houve aumento da concentração dos ativos em poder de pequeno número de bancos, como pode ser visto no Gráfico 04. Os cinco maiores bancos, em termos de ativos totais, passaram a controlar metade dos ativos do mercado financeiro brasileiro e a liderar o financiamento das grandes obras de infra-estrutura que, diferentemente dos anos 1980, apresentava-se atraente

[...] a abertura da exploração dos serviços em infra-estrutura ao capital estrangeiro, por meio da privatização e da concessão, conduz ao chamado efeito sinalização, no qual novos investimentos tenderão a ser canalizados para o país de forma direta (com melhoria e expansão dos serviços) e indireta (ambiente favorável à entrada de capitais externos). Portanto, em países como o Brasil, a infra-estrutura é, atualmente, a área mais atrativa para os investimentos privados nacional e estrangeiro (PÊGO FILHO *et al.*, 1999, p.8).

Teve início nessa época, a utilização de modelagens financeiras mais sofisticadas para a contratação de operações de grande porte e a longo prazo. Mas, alguns contratempores dificultaram negócios com o capital internacional. Por exemplo, o aumento das taxas de juros no mercado norte-americano tornou este mercado mais atrativo e as crises econômicas (México e Argentina) abalaram a confiança dos investidores internacionais para os mercados emergentes, retraindo a oferta de recursos de longo prazo. Assim, grande parte dos financiamentos de infra-estrutura precisou ser feita pelos bancos de investimento e desenvolvimento brasileiros, até que organismos multilaterais e investidores internacionais se voltassem para o Brasil.

Esses investidores, preocupados com racionalização de custos, com riscos e passivos socioambientais, impuseram condições para empréstimos. Concomitantemente, a necessidade de alinhamento do sistema financeiro brasileiro ao sistema financeiro internacional, advinda da globalização financeira, motivou também a submissão a acordos financeiros internacionais para reforço da transparência, solvabilidade e credibilidade, além da racionalização das estruturas dos bancos e do setor.

## 2.3 FINANCIAMENTO DE PROJETOS NO MERCADO BRASILEIRO

No Brasil, os financiamentos de longo prazo tiveram sua demanda reprimida por vários anos, especialmente na década de 1980, devido à crise financeira do Estado brasileiro e reflexo de fatores internacionais negativos como a crise do petróleo e a moratória mexicana. Houve nessa década, segundo Pêgo Filho *et al.* (1999, p. 5, 10), declínio dos investimentos das estatais brasileiras e de entrada dos investimentos externos, com conseqüente deterioração dos serviços e estoque de capital em infra-estrutura. Muitos investimentos estatais cessaram e muitas obras foram paralisadas, sem previsão de retomada, inclusive no setor elétrico, onde a expansão e manutenção do parque gerador ficaram comprometidas (ENEI, 2007, p. 401).

Diante desse cenário, nos anos 1990, os organismos bilaterais e multilaterais de financiamento preferiram conceder crédito diretamente aos projetos e não mais aos governos, pela maior facilidade de compartilhamento de riscos e de atração de investidores. (FARIA, 2003, p. 12).

Segundo Gartner (1998, p. 74, 76 e 103), as instituições financeiras privadas brasileiras mantinham a elitização do crédito e a metodologia de análise de projetos enquadrava-se nos critérios usuais determinados pelo Banco Central do Brasil, com variáveis baseadas em garantias oferecidas pelos tomadores.

As exigências dos organismos internacionais, sobre novos empréstimos externos devido ao risco pelo alto endividamento dos países em desenvolvimento (PÊGO FILHO *et al.* 1999, p. 15), contribuíram para que o Governo Brasileiro diminuísse sua participação na economia por meio de um programa de desestatização e captasse investimentos no setor de infra-estrutura por meio de parcerias público-privadas.

A década de 1990 foi marcada então, por alterações significativas nos setores de infra-estrutura, com descentralização de atividades antes sob o monopólio estatal, nos setores siderúrgico, elétrico, de telefonia, de mineração, dentre outras, cujo processo foi conduzido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e permitiu atrair novamente investimentos para diversos segmentos do setor de infra-estrutura.

A modalidade financeira *Project finance*, então, passou a ser adotada pelos bancos no Brasil, como instrumento para desfazer gargalos existentes na infra-estrutura. Essa modelagem aumenta a segurança dos investidores e dos financiadores, servindo como estímulo aos mais conservadores, por não sobrecarregar o índice de alavancagem dos tomadores de empréstimos e manter direitos e obrigações separados em sociedade criada para fim específico. Ao mesmo tempo, possibilita que grandes obras sejam desenvolvidas sem pesados desembolsos dos governos e de investidores. Assim, projetos que demandavam vultosos recursos, como de hidrelétricas puderam ser viabilizados com a participação de investidores nacionais e internacionais, com menores desembolsos

imediatos e sem a apresentação de garantias reais para o empréstimo, devido às características, riscos e responsabilidades inerentes a essa modelagem financeira, a seguir descrita.

### 2.3.1 *Project finance* – definições e aplicações

No sentido amplo, todo empréstimo concedido a um empreendimento pode ser considerado como financiamento de projeto. Já no sentido estrito, objeto deste estudo, financiamento de projeto ou *Project finance* se distingue dos demais, pelos seguintes quesitos (ENEI, 2007, p. 3, 63; VIEIRA *et al.* p. 5):

[...]há segregação contábil do empreendimento financiado por meio de sociedade de propósito específico;

há presença de um financiamento, mútuo de escopo – espécie de mútuo bancário em que o mutuário se obriga a dar um determinado destino à quantia recebida por empréstimo, garantido precipuamente pelas receitas e ativos do próprio empreendimento; e há utilização de rede de contratos coligados para alocação de riscos entre os intervenientes.

*Project finance*, também chamado de *project financing* ou *project-related*, vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo e disseminou-se nos Estados Unidos da América, nos anos 1930, na exploração de recursos naturais. Mais tarde foi utilizado junto a empresas fornecedoras de energia elétrica e empresas concessionárias de serviços públicos.

Borges (1999, p.1) define *Project finance* como:

Uma forma de engenharia/colaboração financeira sustentada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, servindo como garantia à referida colaboração os ativos desse projeto a serem adquiridos e os valores recebíveis ao longo do projeto.

No Brasil, no final da década de 1970, essa modalidade de empréstimo já tinha evoluído quanto às suas características e se disseminado junto aos empreendedores que buscavam segurança no retorno dos investimentos.

Segundo Enei (2007, p. 27), *Project finance* era caracterizado como:

Empréstimo realizado a favor de uma unidade econômica individualizada, pela qual os mutuantes aceitam a capacidade de geração de caixa e lucros por parte da referida unidade econômica como fonte principal de pagamento do empréstimo, assim como os ativos alocados àquela unidade econômica como garantia real.

Tanto o *Project finance* quanto o *Corporate financing* são modelagens financeiras utilizadas em empreendimentos de longo prazo e conservam, na maioria das vezes, no mercados brasileiro e internacional, a nomenclatura original em língua inglesa. A decisão de financiar uma ou outra modalidade baseia-se em quesitos diferentes.

Por exemplo, na modalidade *Corporate financing*, a concessão de crédito se dá pela forma tradicional de análise do histórico de crédito passado e futuro da empresa como um todo, incluindo o balanço patrimonial, riscos e instrumentos de garantia.

Na modalidade *Project finance*, a concessão de crédito baseia-se no potencial do

empreendimento, em sua capacidade de geração de receitas, cujas obrigações contratuais têm o fluxo de caixa do próprio empreendimento como base para liberação dos financiamentos.

No caso de financiamento corporativo – *Corporate financing* – o foco do estudo de viabilidade concentra-se nas condições financeiras de um único demandante de crédito, tendo como garantias, os balanços e os ativos dos solicitantes do empréstimo para deferimentos dos recursos. Já no caso de financiamento de projetos – *Project finance* – o foco está no projeto em si, nas possibilidades de retorno do investimento, no qual deverá ser investido os recursos demandados.

Na modalidade tradicional *Corporate financing*, o tomador é responsável pelo pagamento do empréstimo independentemente dos resultados do projeto e sua capacidade de endividamento fica impactada pelos valores levantados e durante o tempo compromissado.

Dessa forma, muitas empresas que se encontram no limite do endividamento tradicional, lançam mão da modalidade *Project finance*, para realizarem novos empreendimentos, pela possibilidade de formalizar novos contratos sem aumentar a alavancagem financeira frente a determinados agentes financeiros, visto que as receitas, os ativos e os colaterais ficam separados em uma sociedade comercial.

Por demandar modelagens financeiras complexas, a estruturação de um *Project finance* exige várias negociações entre o grupo de interessados, normalmente com presença de entidades governamentais e atores internacionais, tais como bancos financiadores e investidores institucionais brasileiros ou estrangeiros. Bancos com atuação internacional, agências de crédito de exportação e agências multilaterais são exemplos de investidores ou co-investidores de financiamento de projetos.

Algumas características são comuns em *Project finance* de projetos e possibilitam maior alavancagem financeira, com a limitação do teto máximo de responsabilidade dos empreendedores. São elas:

- Formação de sociedade de propósito específico – SPE para ser beneficiária dos resultados do projeto;
- Redes de contratos com estrutura detalhada;
- Participação dos agentes na elaboração do projeto;
- Vinculação ou cessão das receitas futuras do projeto em favor dos empreendedores;
- Estabelecimento de pacote de seguros, inclusive com grupos de seguradoras internacionais e com experiência reconhecida no mercado, dado às altas quantias envolvidas;

Em termos de fluxo de caixa:

- Foco em condições previamente acordadas para se alcançar um determinado fluxo de caixa, advindo com as receitas das operações do próprio projeto;
- Estabelecimento de fluxos de caixa esperados do projeto para saldar financiamentos;
- Contabilização dos riscos financeiros e operacionais em separado;
- Determinação de níveis de solidariedade entre os empreendedores, que normalmente são poucas ou nenhuma;
- Substituição das garantias reais por recebíveis, ou seja, títulos de créditos, tais como duplicatas, notas promissórias e outros documentos originados do faturamento de bens e serviços produzidos a partir do empreendimento financiado.

A modalidade *Project finance* pode ser utilizada não apenas em empreendimentos novos, mas, também, em restauração e ampliação ou, ainda, em manutenção de empreendimentos em operação.

Essas opções *a priori*, podem representar menores riscos aos investidores, devido aos históricos de créditos e operações já realizadas, sendo esse tipo de modelagem cabível, também, em refinanciamentos e aquisições financiadas.

Normalmente, é facultado aos empreendedores, participarem da execução ou operação, inclusive, fornecendo bens de capital próprios para serem utilizados no projeto, desde que mantenham o nível de garantias e de rentabilidade esperado pelo empreendimento. A utilização da modalidade *Project finance* é uma opção que exige mudança de postura dos técnicos dos setores público e privado, além de ser uma saída para a demanda reprimida de financiamento de infra-estrutura no País, que sobrecarrega as instituições financeiras públicas, segundo Borges (1999, p. 22).

Os principais aspectos de uma operação de financiamento de projetos envolvem as fontes de recursos e o plano de financiamento, a estruturação, análise de viabilidade, os arranjos de garantia. E, por ser uma alternativa para financiamento de projetos de infra-estrutura, com possibilidade de segregar e mitigar riscos, tem sido utilizada também para financiamentos de projetos industriais de grande porte, mas os setores onde a modelagem financeira *Project finance* tem sido mais usada são nos de infra-estrutura, onde são demandados vultosos recursos para sua viabilização.

Em nível mundial, o número de obras estruturadas via *Project finance* tem crescido exponencialmente, tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento. No Brasil, nos anos 1976 a 1988, o financiamento de projetos na modelagem *Project finance* foi aplicado na indústria petrolífera, onde continua sendo útil e bem sucedido (MEYER e

ENEI, 2004, p.1). Mais tarde, a modelagem foi utilizada em outros setores como os de transportes, de energia, de plantas industriais, de mineração (Quadro 07).

Setores	Projetos
Energia	Construção e operação de usinas hidrelétricas, termelétricas, de geração nuclear e outras; Construção, operação e manutenção de linhas de transmissão de energia.
Petroquímico, gás	Construção e operação de gasodutos, refinarias, reservatórios de petróleo, plataformas, campos petrolíferos, dutos, oleodutos, indústria petroquímica.
Transporte	Construção, operação e manutenção de aeroportos, de rodovias, de trens, de metrô, de pontes, de instalações portuárias.
Água e saneamento	Saneamento básico, tratamento de água, aquedutos.
Mineração e siderurgia	Prospecção e exploração de jazidas.
Plantas industriais	Diversas.

Quadro 07 – Financiamento de Projetos – Setores de aplicação.  
Fonte: Enei (1999); Borges (1999) – Adaptado pela autora.

Mas, a modalidade *Project finance* tornou-se mais comum no Brasil, a partir dos anos 1994. A demanda por esse tipo de modelagem financeira foi incrementada pelos processos de estabilização monetária e de desestatização dos setores de infra-estrutura instaurados pelo Governo Federal, que além da venda de ações e ativos estatais autorizou a iniciativa privada executar serviços antes de domínio estatal, aumentando os investimentos de longo prazo.

A utilização do *Project finance* deu-se inicialmente para desenvolvimento dos setores de infra-estrutura, principalmente nos de energia elétrica e, devido a variáveis macroeconômicas e à incipiente experiência do empresariado brasileiro, as oportunidades foram aproveitadas por investidores estrangeiros que viram no Brasil um campo fértil para investimentos (FARIA, 2003, p. 61). Nessa época, agências multilaterais e outras instituições financiadoras, devido à falta de garantias reais dos demandantes de crédito de longo prazo, as quais eram exigidas pelo setor bancário brasileiro, valeram-se da modelagem *Project finance* largamente utilizada nos Estados Unidos.

### 2.3.2 Sociedade de propósito específico para *Project finance*

Comumente, a modelagem e o desenvolvimento de um *Project finance* contam com a criação de uma entidade jurídica para representar o projeto e delimitar os compromissos – a Sociedade de Propósito Específico – SPE. Esta é um instrumento societário, que se configura como uma unidade independente dos demais negócios dos sócios e, cuja segregação de direitos, de responsabilidades e de projeção mais fidedigna de riscos e retornos dá maior transparência quanto às responsabilidades de cada participante, que podem ser fixadas quanto ao limite dos recursos investidos e às obrigações contratuais acordadas. O conceito de risco relaciona-se à incerteza de acontecimentos futuros que podem dificultar o cumprimento de obrigações previamente contratadas.

Teoricamente, as personalidades jurídica e econômica da Sociedade de Propósito Específico – SPE não se comunicam com outras empresas dos mesmos sócios e normalmente suas atividades, que são planejadas por tempo determinado, ficam restritas aos objetivos para o qual foi criada. No Brasil, esse posicionamento ainda não está consagrado, dependendo de decisões da justiça que validem essa separação, podendo se tornar um dos grandes problemas que os projetos financiados na modalidade *Project finance* enfrentarão, segundo bancários entrevistados para esta pesquisa.

A criação de uma Sociedade de Propósito Específico – SPE destina-se, quase sempre à exploração exclusiva de um único empreendimento, o que pode representar aumento de riscos ao se comparar com outros tipos de sociedades estabelecidas no mercado, as quais, além da diversificação de atividades, ainda podem apresentar histórico de operações e de crédito (ENEI, 2007, p. 171).

Além disso, a arquitetura financeira da SPE, ao não impactar o grau de alavancagem dos solicitantes dos empréstimos, possibilita maior margem para endividamento, e, conseqüentemente, participação dos mesmos sócios em outros empreendimentos, aumentando consideravelmente o risco. A alavancagem financeira refere-se à capacidade de utilização de recursos de terceiros para gerar retorno adicional sobre o patrimônio líquido.

Embora às vezes apareça com nomenclatura diversa, a sociedade de propósito específico é de longa tradição no direito societário brasileiro e tem suas origens nas sociedades em conta de participação e mais remotamente nas sociedades marítimas (*societatis maris*), as quais serviam de instrumento para a parceria do Estado com o setor privado (navegador) nas explorações de fronteiras além-mar (ENEI, 2007).

A Sociedade de Propósito Específico – SPE pode ser constituída sob o regime jurídico de qualquer tipo societário previsto no Código Civil ou na Lei das Sociedades Anônimas, exceto as não personificadas e as sociedades em nome coletivo e as cooperativas. Pode-se adotar também a forma de companhia de capital fechado ou aberto e se sujeita a direitos e obrigações conforme o objeto social que a originou. Tem também estreita semelhança com as formações *joint venture corporation* (associação ou parceria) e com a modalidade de consórcio, em menor grau. A opção pelo tipo de sociedade a ser constituído deve levar em conta as exigências legais que podem elevar custos; a necessidade de transparência junto ao grupo de interessados, o porte da empresa ou projeto e as preferências sobre responsabilidades junto ao mercado. Em um esquema contratual de uma Sociedade de Propósito Específico, os credores e os bancos, além de estruturarem o financiamento e responsabilizarem-se pela documentação do projeto, podem participar do seu gerenciamento, o que pode torná-los co-responsáveis pelos resultados. Mas, normalmente, a composição de uma SPE conta com vários atores na estruturação de um *Project finance*, cada um assumindo determinadas atribuições.

O Quadro 08 apresenta os atores e respectivas atribuições em uma Sociedade de Propósito Específico - SPE.

Participantes	Papéis/Atribuições
Acionistas, patrocinadores, empreendedores ( <i>Sponsors, equity holders</i> )	São as partes interessadas pela consecução do empreendimento; Formam consórcios e podem aparecer como fornecedores ou compradores do produto entre outros; Investem capital para a execução do projeto; Patrocinam o empreendimento e envolvem-se em todos os níveis, comprometendo-se com o desenrolar dos serviços; Assumem responsabilidade por garantias e riscos; Focam na obtenção de fluxo de caixa positivo.
Desenvolvedor ( <i>Developer</i> )	Agente organizador do processo; Responsabilizam-se pela organização dos demais participantes para que o projeto seja operacionalizado; Faz os contatos iniciais entre os potenciais interessados e coordena o processo até o início da operação; Pode assumir a figura de um acionista ou patrocinador, pois geralmente entra no processo com investimento de capital.
Financiadores ( <i>Lenders</i> )	São instituições financeiras ou grupos financeiros, tais como bancos, agências de crédito à exportação, bilaterais, multilaterais, fundos de pensão, de investimento; Podem formar sindicatos de bancos para viabilizar o empreendimento quando este é de grande monta.
Arranjadores ( <i>Arrangers</i> )	Bancos envolvidos no financiamento; Estruturam o financiamento – pela formação do sindicato, ou seja, pela negociação propriamente dita entre os parceiros, termos e condições do financiamento e pela preparação da documentação.
Assessores financeiros independentes ( <i>Financial Advisors</i> )	Bancos comerciais, de reconhecida reputação internacional, que podem ser investidores no projeto; Instruem os acionistas quanto aos riscos, técnicas, instrumentos e fontes de financiamento; Definem a estrutura de capital do projeto, orientam a negociação entre patrocinadores e investidores; Providenciam a documentação necessária para o desenvolvimento de cada fase do projeto. Elaboram descrição detalhada do projeto para os potenciais investidores; Desenvolvem o modelo do projeto em termos econômico-financeiros, incluindo seguros e os contratos com as condições de financiamento junto às fontes de recursos, contratos para implantação do projeto, operação e manutenção, acordos de acionistas, empréstimos, constituição de garantias dentre outras ações.
Engenheiros Independentes	Assemelham-se ao auditor independente; Asseguram a viabilidade e as condições técnicas do projeto.
<i>Trustees</i>	Agentes fiduciários; Administram fluxo de caixa, realizam pagamentos; Controlam recebimentos das receitas do projeto.
Assessores jurídicos e contadores	Dão suporte sobre as partes legal e contábil; Analisam e preparam a complexa estrutura contratual nas fases preparatórias e no financiamento propriamente dito; Cuidam da alocação de riscos e compromissos de todos os participantes.
Quase-donos ( <i>quasi-equity</i> )	São agentes comuns quando se trata de participantes fundos de pensão e de investimentos; Têm preferência de recebimento sobre alguns participantes.

Quadro 08 – Participantes de uma sociedade de propósito específico - SPE.  
Fonte: Borges (1999).

Os participantes de um *Project finance* clássico, segundo Borges (1999) são os patrocinadores, os contratantes, fornecedores de equipamentos, de serviços e de insumos, operadores, compradores da produção, consultores e engenheiros independentes, conselheiros legal e financeiro, financiadores, entre outros. O número de participantes pode

variar, dependendo da complexidade do projeto, e muitas vezes esses acabam por assumir mais de um papel, conforme listados no Quadro 08.

Segundo a Associação Nacional de Bancos de Investimento e Desenvolvimento – ANBID, o assessor financeiro do projeto é a instituição responsável pelas seguintes obrigações:

- desenvolvimento do modelo econômico-financeiro;
- assessoria, juntamente com os demais consultores, na elaboração e negociação de contratos referentes à implantação do projeto. Nesta fase estão inclusos o contrato *Engineering, Procurement and Construction – EPC*, o pacote de seguros, os contratos de operação e manutenção, de acordos de acionistas, de empréstimos, de constituição de garantias e demais instrumentos relevantes ao financiamento;
- definição da estrutura de capital do projeto;
- negociação das condições de financiamento junto às fontes de recursos de longo prazo;
- assessoria ao projeto durante as fases de *due diligence* e documentação dos financiadores.

O estruturador em uma operação de financiamento de projetos (*Arranger*) é a instituição responsável pela sindicalização do financiamento de longo prazo do projeto. Normalmente lidera o processo de negociação entre os participantes do sindicato, especialmente aos termos e às condições do financiamento.

Os participantes de uma Sociedade de Propósito Específico – SPE podem formar sindicatos ou consórcios e decidirem previamente sobre papéis e responsabilidades de cada um, baseados em estudos técnicos dos potenciais riscos.

Assim, as instituições que lideram o processo de negociação acabam por realizar uma sindicalização com os demais participantes da sociedade de propósito, onde as instituições interessadas negociam os termos e as condições do financiamento do projeto. Essa negociação engloba, segundo publicação no sítio da Associação Nacional dos Bancos de Investimento – ANBID, os seguintes passos:

- análise de mercado com o objetivo de definir o grupo de potenciais financiadores;
- confecção e distribuição de informativo contendo as características principais do financiamento e da operação aos potenciais financiadores e solicitar seu compromisso de participação no financiamento;
- organização de um evento para apresentar formalmente e responder pessoalmente às questões sobre a operação e o financiamento aos

potenciais financiadores;

- coordenação do processo de recebimento dos compromissos de participação no financiamento por parte dos potenciais financiadores;
- coordenação da negociação final dos termos e condições para os potenciais financiadores;
- envio da documentação do financiamento às instituições que assinarem compromisso de participação no financiamento e negociação da mesma.

Outras figuras importantes em uma Sociedade de Propósito Específico – SPE são os fornecedores de equipamentos, de combustível, de transporte; as seguradoras, responsáveis, dentre outros pelos seguros de construção e de desempenho de operação; os construtores e operadores e os usuários do produto devidamente nomeados em contratos de fornecimento.

Dependendo do tipo de projeto, os interessados podem assumir diferentes graus de responsabilidade e até mesmo participarem de diversas fases do empreendimento, conforme negociado e estabelecido no feixe de contratos assumido pelo sindicato ou pelo consórcio de instituições envolvidas. Uma instituição financeira, pode participar desde as fases iniciais de um projeto até sua consecução.

Sob o ponto de vista dos patrocinadores, a participação desses interessados pode indicar mais segurança, pois poderão evitar a escassez de recursos ou facilitar o escoamento do produto, dando mais segurança ao empreendimento.

Assim, cada participante deve contribuir com sua especialidade, dentro de cronograma pré-estabelecido, de forma que o desenrolar de fases subseqüentes não seja obstruído pelo não cumprimento de responsabilidades que afetem várias outras. Inclusive, pontos-chave para o sucesso do projeto são a observância da governança corporativa e a transparência das regras em termos de direitos e de obrigações.

### 2.3.3 Prós e contras em *Project finance*

Entre os prós e contras da modelagem de *Project finance* e de financiamento corporativo tradicional *Corporate financing* são enumerados no Quadro 09.

O financiamento corporativo (*Corporate financing*), no Brasil, modalidade mais comum nos financiamentos de longo prazo, vem sendo progressivamente substituída pelo *Project finance* (Quadro 09), devido às suas especificidades que facilita em grande parte a estruturação de projetos para a infra-estrutura, especialmente em relação à adequação das garantias, cujas exigências são detalhadas em um conjunto de contratos coligados.

Tipos de projetos	Prós	Contras
Financiamento Corporativo ( <i>Corporate Finance</i> ou <i>Corporate Corporate Financing</i> )	Menor exigência de documentação jurídica; Menor tempo de execução; Inexistência de riscos de construção; Estabelecimento já operante e com fluxos de receitas; Experiência e histórico de créditos.	Prazo da dívida não se relaciona com os fluxos do projeto; Assunção de todos os riscos do projeto pelo acionista; Limitação da capacidade de endividamento do acionista; Impacto potencial sobre o <i>rating</i> do acionista; Complexidade e morosidade da modelagem financeira.
<i>Project finance</i>	Prazo da dívida adaptado às necessidades do projeto (longo); Disciplina na alocação de riscos; Possibilidade de maior alavancagem financeira e impacto positivo sobre o retorno; Possibilidade de avançar com projetos de investimento que, de outra forma, não poderiam ser realizados por falta de capitais próprios ou de capacidade de financiamento; Segurança, uma vez que os recursos ( <i>cash flows</i> ) gerados pelo projeto são a principal garantia do financiamento; Possibilidade de levantamentos de fundos no mercado de dívida sem envolvimento do balanço, público ou privado; Maximização do valor acionista e controle eficaz do risco assumido em novos projetos.	Processo demanda trabalho intenso de várias áreas, tais como administração, advocacia, engenharias; Custos iniciais adicionais com honorários advocatícios e consultorias; Análises mais demoradas e mais caras que as tradicionais; Devido à complexidade, demanda maior tempo para estruturar, negociar e documentar; Maiores taxas e outros custos relacionados.

Quadro 09 – Corporate Finance e Project finance – Prós e contras.  
Fonte: Enei, 2007, p. 198.

Após abertura do setor bancário para bancos estrangeiros, os quais estavam acostumados a lidar com esse tipo de modelagem financeira, a sistemática tornou-se mais comum no mercado brasileiro. Além dessa facilidade apresentada pelo mercado, a possibilidade também ampliou-se, a partir da desestatização de grandes estatais brasileiras, que abriu oportunidades à iniciativa privada para investimentos em áreas antes monopolizadas pelo Governo, como a de transportes e de energia.

Formou-se, então, no final dos anos 1990, um cenário atrativo para investidores estrangeiros e adequado à utilização da técnica *Project finance*, por ser um meio de modelar e compartilhar riscos nas parcerias público-privadas (BONOMI e MALVESSI, 2004, p. 27; RODRIGUES JR. 1997, p. 13; ENEI, 2007, p. 401). Mas, o setor de energia, por não apresentar regras claras, não atraiu a iniciativa privada nessa época, que preferiu aguardar nova legislação, regulamentando o assunto, a qual demorou por quase uma década.

Em se tratando de *Project finance* de hidrelétricas que são financiados por bancos públicos e privados, os estudos que justificam e legitimam a necessidade do empreendimento, partem também do demandante do projeto, o Governo Federal.

Assim, o estudo da engenharia dos projetos ou de itens técnicos pode carecer de estudos mais aprofundados, como a construção de mapas de impacto social em uma determinada área geográfica, mas os interesses econômicos e políticos têm urgência.

Em resumo, algumas vantagens e desvantagens em modelagem *Project finance* para os participantes em geral estão apresentadas no Quadro 10.

Item	Vantagens	Desvantagens
Custo de análise		Caro. Oneroso devido à necessidade de estudos e pareceres exigidos pelas partes; Alta remuneração exigida pelos bancos; Altos preços de consultores especializados.
Tempo de análise		Mais demorada que empréstimos tradicionais; Demanda prazos longos para sua elaboração.
Garantias	Segurança por ser baseada nos recebíveis do projeto.	Não adaptado à estrutura legal brasileira; Condições brasileiras não satisfazem inteiramente as exigências internacionais – direito público sobrepõe ao direito privado; Dificuldade em consolidar as contas, faz com que os bancos busquem mais garantias.
Nível de complexidade		Arranjo contratual complexo, com grande número de participantes – exigências de especialistas de diferentes áreas; Dificuldade de montagem de estruturas complexas e detalhadas.
Riscos e responsabilidades	Exposição dos acionistas, compartilhados e limitados ao capital investido.	Exigência de projetos bem elaborados devido à segregação de riscos; Quase sempre há sobrecustos.
Oportunidades	Utilização de bens de capital no projeto; Maior alavancagem financeira ao permitir que participem de vários projetos simultaneamente.	Aplicados somente a projetos independentes, com capital de giro definido e com tempo de vida determinado.
Gerência	Maior facilidade para gerenciar e executar mudanças efetivas.	
Estrutura	Enxuta – separada dos demais projetos.	
	Possibilidade de limitação do recurso ao acionista na fase de construção.	
	Decisões baseadas em estudos econômico-financeiros.	
	Empreendimento autônomo.	

Quadro 10 – Vantagens e desvantagens em financiamento de projetos.

Fonte: Adaptado pela autora com base em Faria (2003, p.3 ) e Enei (2007, p. 117).

Para o patrocinador ou acionista, geralmente da iniciativa privada ou de fundos de investimento, mesmo com os riscos inerentes ao processo, o financiamento de projetos traz algumas vantagens relacionadas ao retorno financeiro e à possibilidade de empreender negócios de grandes vultos com retornos a longo prazo (Quadro 10).

#### 2.3.4 Estruturas contratuais e seguros-garantia em *Project finance*

Normalmente a estrutura contratual do *Project finance* deve ser feita de acordo com as necessidades do negócio a ser montado, com adaptações ao segmento a ser explorado e as exigências dos patrocinadores e financiadores, de forma que as partes fiquem cientes de suas responsabilidades e dos seus direitos.

As características de *Project finance* guardam a uniformidade em suas práticas, contratos e técnicas financeiras, aceitando que sejam feitas, quase sempre, somente

adaptações pontuais. Segundo Enei (2007, p.117), entre essas práticas estão os contratos relativos às estruturas societárias, a engenharia financeira, a contabilidade baseada em princípios internacionais, os modelos padronizados de contratos entre outras.

É justamente em matéria empresarial que se têm maior número de contratos uniformes, relativos a técnicas de gestão administrativa, de controle de riscos e de planejamento, também utilizados pelos estados brasileiros e por instituições multilaterais, sendo exigências comuns no mercado financeiro (Faria, 2003, p. 141–142).

Mas, mesmo com a similaridade dos termos dos contratos, não existe um modelo único de engenharia financeira a ser seguido, nem uma legislação específica sobre o assunto, devido à participação de acionistas de diferentes nacionalidades. Nesses casos, os contratos precisam abarcar diferentes legislações, embora haja supremacia do arcabouço legal de onde o projeto esteja sendo implantado.

Usualmente, o financiamento de projetos, por se tratar de grandes empreendimentos envolve investidores de diferentes nacionalidades, sendo que os principais contratos referem-se ao financiamento do projeto propriamente dito e às garantias. Mas, vários outros contratos são necessários para estipular cláusulas em relação a fases de implantação, de aquisição, de manutenção, de montagem e de seguros, e até de alguma exigência ambiental ou cultural do país em questão, por exemplo. Das modalidades praticadas de *Project finance – non recourse e limited recourse*, a primeira é a mais utilizada. No caso do financiamento sem direito de garantia ou sem recurso contra o acionista (*non recourse*), o pagamento das obrigações e direitos baseia-se unicamente no fluxo de caixa. Como não se vale das garantias tradicionais como aval, fiança e hipoteca, as garantias são os recursos a serem gerados pelo projeto. Nesse caso, o patrimônio dos sócios não pode responder por evicções do empreendimento, diferentemente de quando se utiliza a modalidade com acesso (*limited recourse* ou com recurso limitado), em que os credores utilizam garantias convencionais e recursos financeiros gerados pelo projeto durante certo período. No Brasil tem sido adotado uma tipologia mista e não a modalidade de *Project finance* puro.

O financiamento com garantia pessoal ou recurso ilimitado ao acionista ou patrocinador é um tipo de financiamento convencional e não um *Project finance*, pois o pagamento do empréstimo depende da capacidade do devedor e não do projeto em si. Os prazos de retorno dos empréstimos, por sua vez, dependem diretamente das características de cada empreendimento, das receitas e da capacidade de pagamento da Sociedade de Propósito Específico.

Borges (1999) e Enei (2007) ressaltam que, por ter uma estrutura contratual tipicamente anglo-saxã, mesmo sendo aceita em nível internacional, as garantias da modalidade financiamento de projetos ainda não satisfazem às necessidades brasileiras, precisando de adaptações. Mas adaptações e flexibilizações necessárias a certos países,

muitas vezes não são aceitas pelas empresas transnacionais, detentoras dos recursos econômico e financeiro relativos ao projeto em questão. Se nos quesitos de avaliação quantitativa houver possibilidade de imposição de poder econômico, as disposições socioambientais inseridas em cláusulas-padrão dos contratos tornam-se de difícil mensuração e comprovação de sua efetividade, devido à carga de subjetividade na interpretação dos dados, segundo Gartner e Gama (2005).

Complementarmente, o poder intervencionista do Estado, muitas vezes, mostra-se incapaz de exigir mudanças dos investidores internacionais, cujo interesse destes recai sobre a maximização do lucro e acaba por impor suas decisões, forçar os países a assimilarem práticas estrangeiras em seu sistema financeiro e legal.

No Brasil, devido à supremacia legal do interesse público sobre o particular, as estruturas de *Project finance* apresentam-se diferentes e algumas modificações têm sido utilizadas pelos estruturadores para que não haja obstáculos ao uso da modalidade e também como forma de torná-la mais atrativa aos investidores. Dentre os obstáculos apontados por Borges (1998; 1999), Ferreira (1996) e Faria (2003) estão:

- Incipiência do mercado de capitais e securitário brasileiros;
- Falta ou instabilidade de regras em alguns setores;
- Limitação econômico-financeira das empresas seguradoras nacionais;
- Alto custo tributário decorrente das operações entre a Sociedade de Propósito Específico – SPE e demais atores;
- Diferenças culturais;
- Morosidade nas liberações das licenças ambientais.

A sistemática de financiamento de projetos ainda se mostra dispendiosa, demorada e arriscada, não obstante as garantias oferecidas no mercado, ao aperfeiçoamento de regras em alguns setores (energia e telecomunicações) e à tendência de estabilidade do mercado de capitais brasileiro, uma das principais fontes de recursos indicada para esse tipo de financiamento.

As operações de *Project finance* contam com as estruturas contratuais constantes no Quadro 11, as quais são comumente utilizadas no Brasil em língua inglesa.

Estruturas contratuais	Operações desenvolvidas
<i>Build and transfer (BT)</i>	Financiamento, construção e transferência da obra.
<i>Build, lease and transfer (BLT)</i> ou <i>Build, own, lease, transfer (BOLT)</i>	Construção, locação e entrega da obra ao poder concedente. Adequada em projetos de construção de hidrelétricas.
<i>Build, operate and Transfer build (BOT)</i> ; <i>Build, own, operate and transfer (BOOT)</i>	Construção, operação e transferência ao poder concedente após período pré-determinado Construção, operação das instalações e detenção da propriedade do objeto pelo empreendedor COM obrigação de transferência ao final da obra; Adequada a projetos públicos de infra-estrutura.

Estruturas contratuais	Operações desenvolvidas
<i>Build, transfer and operate (BTO)</i>	Financiamento, construção, transferência e prestação de serviços na operação. Adequada a projetos de rodovias, gasodutos, por exemplo.
<i>Build, own and operate (BOO)</i>	Financiamento, construção, operação das instalações e detenção da propriedade do objeto pelo empreendedor sem obrigação de transferência ao final do contrato; Adequada a projetos industriais e de saneamento.
<i>Build, operate, train and transfer (BOTT)</i>	Similar à sistemática BOT, com o treinamento incluído. Adequada a plantas petroquímicas e usinas nucleares.
<i>Contract, add and operate (CAO)</i>	Contratação de um empreendedor para ampliar e explorar plantas/instalações já existentes.
<i>Modernize, operate, transfer or own (MOT/O)</i>	Contratação de um empreendedor para modernizar, operar e transferir se necessário, as instalações já existentes; Adequada para pontes, ferrovias, rodovias, usinas.
<i>Lease, Develop, Operate and Transfer (LDOT)</i>	Utilizada em projetos de construção de aeroportos, shopping centers e obras de saneamento.

Quadro 11 – Tipos de estruturas contratuais de *Project finance* e respectivas operações  
Fonte: Enei (2007 p. 59); Bonomi e Malvessi (2002).

As estruturas contratuais mais usadas nos financiamentos têm sido do tipo *BOOT* (*build, own, operate and transfer*), (Quadro 11) que prevê a reversão da obra ao Estado ao final do contrato. Há, também, a possibilidade de instalações públicas previamente existentes serem negociadas com os parceiros, com a cessão ou alienação pelo Estado.

Neste último caso, a iniciativa privada reforma, opera e mantém o empreendimento até sua entrega ao Poder Público por meio de contrato de locação ou arrendamento.

Existem, ainda, exemplos em que o Poder Público constrói o empreendimento e permite a operação e a manutenção deste pela iniciativa privada, livrando-se dos riscos de operação durante a vida útil que estiver sendo explorada por terceiros.

## 2.4 RISCOS E GARANTIAS BANCÁRIAS EM *PROJECT FINANCE*

Os riscos associados ao *Project finance* formam uma extensa lista, variando tanto do contexto interno, quanto externo, visto que podem depender fortemente da especificidade do projeto, das fases e do contexto ou cenário e até mesmo da cultura do país.

Borges e Faria (1999) ressaltam que a bibliografia existente tende a avaliar os riscos do projeto sob a perspectiva do patrocinador, tal como é feito no exterior. Segundo esses autores, no Brasil, muitas vezes artigos técnicos reproduzem, sem criticidade, uma situação divergente da realidade brasileira, aproveitando para fazer propaganda de seus trabalhos, sem o reconhecimento das diferenças que essa modalidade exige quando da implantação em determinada localidade ou país.

Além da modificação da modelagem financeira de acordo com o local a ser desenvolvido, Borges (2009, em entrevista) acredita que exista uma hipertrofia dos bancos públicos na assunção de riscos no financiamento de projetos do tipo *Project finance*. Isso, segundo o autor, se explica pelos altos riscos político, regulatório e ambiental do País, que somente podem ser assumido pelos agentes públicos devido aos vultosos investimentos de

projetos de infra-estrutura. Há exemplos no setor de energia elétrica e de transportes, onde os agentes financeiros públicos atuam, inclusive, como provedores de capital de giro.

Dois pilares de assunção de risco – mercado de capitais e o mercado de seguros – ainda encontram-se em estágio incipiente no Brasil, quando comparados com países desenvolvidos, o que impede ou dificulta a pulverização dos riscos das grandes operações.

Conforme explicitado anteriormente, os riscos devem ser analisados dentro de um contexto cultural e legal, e ainda levar em consideração a fase em que se encontra o projeto, seja ela de estruturação, implantação, operação ou monitoramento, visto que cada fase envolve riscos diferentes a serem monitorados e mitigados, além dos responsáveis por essas.

Embora cada projeto traga seus próprios riscos influenciados por variáveis internas e externas, alguns surgem em qualquer tipo de projeto e dependem de três vertentes macros de alocação de riscos, quais sejam (MIRANDA, 2006, p.6):

- reconhecimento das peculiaridades do mercado onde o investimento será feito;
- escolha correta dos parceiros; e,
- elaboração do arranjo contratual adequado.

Os riscos são avaliados de acordo com as oscilações, utilizando-se de critérios elevado ou alto médio e baixo, sendo que cada risco pode alternar-se em função da variabilidade de um ou mais riscos interrelacionados (CARNEIRO, 2006, p. 20).

Para minimizar os impactos negativos, faz-se necessário observar o caráter dinâmico e interdependente que envolve cada um, com suas variações, suas peculiaridades e fases em que se encontra o projeto, para assim, mensurar os riscos em cada etapa.

Miranda (2006) recomenda evitar alocação de riscos à Sociedade de Propósito Específico – SPE, pois como esta representa o próprio projeto, isso poderá impactar o nível de crédito mantido junto aos credores. O ideal é que cada interveniente ou grupo de intervenientes se responsabilize pelos riscos de acordo com a capacidade de cada um, evitando aumento de vulnerabilidades.

Borges e Faria (2002), Carneiro (2006) e Enei (2007) sugerem uma lista não exaustiva de riscos que contempla: risco país, legal ou regulatório, cambial, ambiental, financeiro, de governo, institucional, de gestão, de construção, comercial ou setorial, implantação, tecnológico, de fornecedores ou de suprimento de matéria-prima e insumos, de mercado, de operação, de força maior ou fortuita, de falha mecânica dos equipamentos, de desapropriação/encampação, não integração de contratos, residual de crédito, entre outros.

A seguir, considerações sobre alguns riscos comuns no financiamento de projetos:

- Risco país ou político – baseia-se em um índice que indica aos investidores estrangeiros o grau de vulnerabilidade de países emergentes,

podendo a partir daí cobrar uma sobretaxa sobre os investimentos. Denominado *Emerging Markets Bond Index Plus* (Embi+), abarca aspectos legais, políticos, econômicos e cambiais, dentre outros, bem como o histórico sobre o pagamento de empréstimos anteriores. É calculado por agências de classificação de risco e bancos de investimentos, expresso em pontos básicos, onde cem unidades representam uma sobretaxa de 1% sobre o investimento. Na América Latina, os países que apresentam os melhores índices sob a ótica do investidor são Argentina, Brasil e México, sendo os mais atrativos e seguros para investimentos de longo prazo;

- Risco legal ou regulatório – trata-se de índice estabelecido a partir de regras ou carências de legislação de um setor ou ramo de negócios. Os níveis de interesse e de segurança dos investidores e dos financiadores dependem diretamente da clareza e objetividade da regulação, ou seja, quanto mais precário for o arcabouço legal, maior será o risco. O risco legal ou regulatório pode ser mitigado pela constituição e registro de garantias, pelo acompanhamento e sugestão de medidas junto aos legisladores, negociação de inadimplência e aplicação de medidas coercitivas possíveis e necessárias, de forma a impedir quebra de contratos caso haja mudanças na legislação ou no poder concedente. O setor de energia elétrica é um dos setores que apresenta regras claras sobre o financiamento de projetos e comercialização do produto final, mas, apresenta riscos regulatórios específicos, tais como, novas normas sobre operações de instalações, seguranças, poluição e novas medidas lançadas pelas agências responsáveis pela normatização do setor;
- Risco cambial – inclui desvalorização cambial, variação cambial intensa, livre conversibilidade e remessa ao exterior. Pode apresentar-se mais crítico em períodos de turbulência ou incerteza política quando a insegurança dos investidores leva a exigência de aumento da moeda estrangeira, em detrimento dos preços dos mercados futuros de câmbio. Contudo, por vezes, apresenta-se com dificuldades de ser mensurado devido à impossibilidade de observar a desvalorização esperada;
- Risco comercial ou setorial – nesse tipo de risco, todos os eventos capazes de afetar as receitas podem ser incluídos, como por exemplo, a não estabilização ou não atingimento de metas das receitas geradas pelo projeto, pelo fraco desempenho do setor ou do mercado, demanda menor que a projetada. Por outro lado, a falta de experiência no setor tende a

elevar o risco, devido à exigência de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, em novas plantas, mesmo em casos de alta demanda que poderia redundar em maior lucratividade; Exceções existem como no caso de alguns produtos, como em energia elétrica, em que a demanda não diminui devido a preços altos, tendo outros fatores a influenciar, tais como renda do usuário e produtos substitutos (MIRANDA, 2006, p. 1). Este tipo de risco envolvem, ainda, os seguintes:

- Risco de preços – o qual deriva da volatilidade de preços ou tarifas de um produto, como por exemplo, de energia elétrica;
  - Risco de volume – produção superior ou inferior à projetada em relação à demanda existente, podendo também estar ligado também aos riscos de operação e de gestão.
- Risco financeiro – advém de desequilíbrios no fluxo de caixa do projeto gerados por descasamento das projeções de inflação, taxa de juros e câmbio, dentre outras. Dada a ampla abrangência e correlação com os demais riscos, o risco financeiro exige ações de mitigação, em cada projeto e em cada fase. Além disso, o gerenciamento dos demais riscos tem impacto direto na determinação do risco financeiro;
  - Risco de implantação, tecnológicos e de fornecedores – em setores onde conhecimento, habilidade, técnicas e instrumentos vinculados a fornecedores globais, tende a elevar risco, como por exemplo, no ramo de rede móvel de telefonia. Inclui-se aqui o seguinte risco;
  - Risco de operação – depende estreitamente do cronograma de obras e dos fornecedores e está também intimamente ligado ao risco de construção ou conclusão do projeto, cujos atrasos no desenvolvimento da obra têm como consequência o não recebimento das licenças ambientais e alvarás de funcionamento. Por conseguinte, fatores tais como, aumento de custos pela elevação de preços de equipamentos e materiais diversos, alterações no desenho do projeto, podem impactar outros riscos como o financeiro, redundando em prejuízos para a sociedade. O risco de operação configura-se como uma das maiores preocupações em projetos financiados na modalidade *Project finance*. Geralmente exigem-se garantias complementares, seguros *completion* e desempenho, que são extremamente caros, pois asseguram 100% do valor financiado. São muito utilizados em *Project finance* de projetos de energia;
  - Risco de combustível – compreende o preço e a disponibilidade do produto para possibilitar a entrada em operação da unidade em um

projeto de geração de eletricidade;

- Risco de caso fortuito ou de força maior – causados por acidentes naturais ou humanos, muitos dos quais não são aceitos pelos participantes, precisando ser minimizados: i) por meio de contratos da obrigação explícita aos fornecedores, clientes, operadores e mantenedores; e, ii) por meio de seguros contratados em consórcios entre várias seguradoras, devido aos altos valores, até certo limite, ou o total do financiamento, de forma a evitar maiores prejuízos ou até mesmo a inviabilidade do empreendimento;
- Riscos de gestão – estão na maioria das vezes ligados à prestação de serviços públicos de concessão, os quais dependem de um lado do poder concedente e de outro, da adequação às normas estipuladas pelos agentes financiadores; Falhas na confecção de cláusulas contratuais podem também representar riscos para uma das partes ou no outro extremo, engessar modificações necessárias ao projeto. Assim, a não integração de contratos pode tornar-se um risco crítico para o andamento do projeto ao atrasar cronogramas e fases, situação que pode, também, acontecer no caso de falhas ou atrasos em apresentação de licenças ambientais;
- Riscos ambientais – normalmente estão ligados a grandes obras de infraestrutura, em áreas, tais como, energia e transportes, cujos impactos ambientais e sociais podem ocasionar contratempos, além da característica de longo prazo de maturação de cada projeto; os riscos de natureza social e ambiental têm sido objetos de preocupação por parte dos empreendedores e das fontes de financiamento. A falta ou atraso de licenças pode impactar as áreas financeiras e operacionais, causando prejuízos ao projeto. Além do mais, a inobservância da legislação poderá acarretar a liquidação da sociedade, conforme determina a Lei de Crimes Ambientais, e punições dos infratores que ultrapassam a obrigação de pagamento em pecúnia, podendo pagar com a própria liberdade no caso de gestão temerária.

Além desses riscos, podem ser considerados, especialmente se for relativo a um projeto de energia: de conclusão do projeto, de desempenho, de preços, de volume, de combustível entre outros, segundo Miranda (2006). Em se tratando de financiamento de projetos de hidrelétricas, poderão estar presentes riscos ambientais e riscos sociais, especialmente relativos a reassentamentos involuntários; riscos geológico e hidrológico, os quais devem ser cuidadosamente estudados por equipes especializadas no assunto para

ocasionar sobrecustos ou até mesmo a paralisação do empreendimento.

Somando-se a essa lista, o “Dossiê sobre os riscos socioambientais dos projetos de energia e infra-estrutura no Brasil apresentado como oportunidades de negócio a investidores internacionais”, preparado por organizações não governamentais nacionais e internacionais, ressalta a possibilidade de riscos de investimentos em projetos, que por desconhecimento ou omissão de históricos de controvérsias jurídicas sobre “grandes impactos ambientais, sociais, culturais e também riscos econômicos e políticos, refletidos através da resistência popular a sua implementação” (GALINKIN et al, 2006?, p. 4). Ainda, riscos referentes à utilização de tecnologias obsoletas importadas de países que delas querem se livrar, como no “caso de reatores nucleares negociados entre o Brasil e a Alemanha durante a ditadura militar brasileira, na década de 70, e de usinas termelétricas a carvão mineral (GALINKIN, Op. cit. p.4), que devem ser pesquisados e analisados previamente pelos empreendedores e financiadores antes do fechamento do custo e da decisão de investimentos.

#### 2.4.1 Mitigação de riscos em *Project finance*

Os contratos são alguns dos instrumentos que tornam práticas as ações de mitigação de riscos em financiamento de projetos. Funcionam compatibilizando a assunção de encargos com a disponibilidade de recursos compatíveis e exigindo rigor quanto ao cumprimento das obrigações pelas partes envolvidas, em especial dos proponentes dos projetos e tomadores dos financiamentos.

Um ponto crítico refere-se à baixa liquidez dos ativos do projeto, normalmente de grande monta e com especificidades que dificultam a liquidação dos ativos, quando necessário, ou a reutilização em outros projetos, como no caso de máquinas e outros ativos dados em garantia. Há casos em que a maquinaria é oferecida aos credores para assegurar a conclusão e implantação do projeto ou ainda para pagamento dos recebíveis.

Dada a interconexão e a interdependência entre os riscos, estes não podem ser gerenciados nem mitigados separadamente, pois um desequilíbrio em uma área ou função implicará em mudanças e vulnerabilidades em outras, as quais, dependendo da fase em que o projeto se encontra, podem apresentar maior ou menor nível de criticidade. Esse é um dos pontos regulados pelo Acordo de Basiléia que exige enquadramento dos projetos financiados em níveis de riscos, os quais poderão impactar o grau de alavancagem do banco financiador. Se a carteira de projetos financiados for categorizada como de alta probabilidade de inadimplência ou riscos, o banco precisará buscar negócios menos arriscados para contrabalançar e manter o mesmo grau de alavancagem.

Além dos riscos já listados anteriormente, não se pode esquecer a necessidade de diversificação do risco dos credores e das fontes de financiamento, objetivando a viabilização e a eficiência dos trabalhos relacionados aos projetos.

Embora muitos riscos possam ser transferidos ou mitigados de forma eficiente, são comuns falhas ou desobediência a certas cláusulas contratuais, tomada de decisões unilaterais por algum dos contratantes, como alterações de modelos, introdução de novas exigências sem a quantificação prévia dos custos, que podem redundar em riscos financeiros e conseqüentes prejuízos para os participantes e para o projeto como um todo.

Como há certas dificuldades de delineamento dos riscos, estes precisam ser estabelecidos detalhadamente no feixe de contratos. E, dado os traços distintivos de cada financiamento, o feixe de contratos, no qual se basearão as operações, tem importância singular para alocação correta dos riscos. Estes devem ser alocados a quem melhor puder absorvê-los, bem antes da implantação do projeto, visto que o financiador precisará de garantias para investir em uma sociedade sem histórico de créditos. Em razão disso, o adequado compartilhamento de riscos dará maior segurança aos patrocinadores e demais investidores.

Os riscos, cujas variáveis externas são de pouco alcance e controle dos intervenientes do projeto, são os mais difíceis de serem gerenciados e contornados, como o risco cambial. Mas, pode-se, em algumas situações, atrelar o preço dos produtos e serviços à moeda estrangeira de referência, normalmente o dólar americano, quando a venda for feita por meio de contratos de exportação, possibilitando os ajustes necessários. Entretanto, no caso de projetos de infra-estrutura, cujos produtos são consumidos localmente, há legislação impeditiva, com exceções reguladas por meio de medidas provisórias favoráveis, por exemplo, em abertura para usinas termelétricas aprovadas.

No caso de hidrelétricas, em que o produto ou serviço é vendido antecipadamente, os riscos podem se potencializar, caso haja interrupção no desenvolvimento do cronograma, pois os empreendedores são obrigados a entregar o produto no tempo e pelo preço, previamente, contratado. Esse é um ponto nevrálgico, pois a venda antecipada engessa todas as demais fases do processo que deve ser desenvolvido com o objetivo único de entrega da energia no prazo combinado.

É preciso que, desde a preparação do projeto, esteja clara a definição dos objetivos, os resultados previstos e a utilização de soluções inovadoras, além de estudos prévios, como por exemplo, os relacionados a impactos ambientais antes, durante e após a implantação do projeto.

O planejamento detalhado de estudos econômico-financeiros, embora possa minimizar impactos negativos ao projeto, não é capaz de eliminar totalmente os riscos. Esse, também,

é o caso das cláusulas contratuais, as quais devem registrar com termos exatos, o grau de responsabilidade e direitos de cada interveniente, para evitar conflitos no futuro.

Não obstante a necessidade de especial atenção dos patrocinadores e arranjadores, quanto à observância das cláusulas contratuais, as quais funcionam como garantias para mitigação dos riscos, estas não são suficientes para assegurar a eliminação de conflitos ou a operacionalização dentro dos planos em cada fase do projeto.

Alguns requisitos, entretanto, são normalmente exigidos em relação ao capital próprio dos acionistas e à capacidade de pagamento da dívida para se estabelecer maior nível de segurança. Nestes casos, são exigidos dos empreendedores, segundo o BNDES, que as operações de financiamento mantenham índice de cobertura do serviço da dívida contratada, para cada ano da fase operacional do projeto; disciplinem pagamentos e concessão de mútuos da beneficiária aos acionistas e estabeleçam piso mínimo de capital próprio dos acionistas.

Para evitar riscos financeiros, os investidores devem verificar a capacidade de endividamento dos empreendedores bem como a capacidade de geração de receita do projeto durante sua vida útil, ou seja, a capacidade de se autofinanciar.

Para saber se o projeto conta com boa saúde financeira, são calculados os valores máximos que o fluxo de caixa conseguirá suportar conforme a fórmula de capacidade de endividamento que deverá levar em conta: i) o custo do capital de terceiros; ii) o tempo de vida útil esperado para o empreendimento; iii) a previsão de crescimento das receitas e das despesas; iv) os impostos e as taxas a serem pagas; v) o índice de cobertura do serviço da dívida – ICSD, relacionado ao fluxo de caixa. No caso de hidrelétrica, a vida útil média é superior a trinta anos.

Conforme já visto, o *Project finance* de infra-estrutura envolve vários tipos de riscos. Assim, para a decisão de investimentos, os decisores avaliam todos esses riscos e ainda a composição da carteira de projetos, que, em tese, não deverá refletir em aumento do índice de alavancagem. Normalmente, um dos principais índices que influenciam a entrada de um agente financiador, que tem como objetivo o lucro, é a taxa de retorno do investimento, a sustentabilidade econômico-financeira que contribuirá com a longevidade da organização.

No caso de financiamento de hidrelétricas e de projetos similares, que são de longa duração e de altos riscos, podem surgir atrasos e sobrecustos desde o início do projeto. Assim para evitar esse tipo de contratempo e como forma de mitigação desse e de outros riscos, os bancos ou outros agentes financiadores podem valer-se das seguintes medidas, segundo Lofts (1999, p. 20):

- Proteger o fluxo de caixa do projeto contra interrupções, diminuições e potenciais desvalorizações. O controle de contas vinculadas pode ser um meio dessa proteção;

- Cercar-se de garantias que abranjam desde bens, contratos detalhados, seguros e contas-correntes do projeto;
- Basear decisões em *due diligence* que abarque as várias perspectivas do projeto, quais sejam, técnica, financeira, legal e ambiental;
- Documentação que assegure a garantia de continuidade e de recuperação da dívida, com direitos de tomada do controle da usina, por exemplo;
- Dar ou conseguir suporte para obrigações financeiras do comprador da energia, por meio de carta de crédito ou recebíveis;
- Obter meios de recuperação da dívida em caso de falha do comprador de energia ou quebra da concessão.

Os financiadores podem pautar-se em algumas das seguintes modalidades de garantias, segundo Lofts (1999), visando maior conforto e menores níveis de risco:

- Hipoteca dos bens do projeto – móveis e imóveis;
- Acordos diretos com terceiros para transferência de contratos;
- Penhor das ações da Sociedade de Propósito Específico – SPE;
- Cessão dos recebíveis, de contratos e controle total do fluxo de caixa por meio de contas vinculadas;
- Cessão dos seguros do projeto contra danos (sinistros) e lucros cessantes;
- Direitos de intervenção em caso de falência da SPE;
- Caução do caixa total disponível nas contas da SPE e conta reserva para serviço da dívida em moeda nacional e estrangeira; e
- Estipulação de índices de cobertura da dívida como controle preventivo.

Ainda assim, outras dificuldades inerentes ao setor podem retardar ou dificultar a venda do produto no mercado, devendo ser programada venda antecipada de energia como meio de mitigação desse risco. A venda antecipada, de certa forma, afrouxaria a demanda por recursos financeiros dos investidores de longo prazo que normalmente investem de 70% a 80% do valor, levando maior conforto aos patrocinadores. Por outro lado, esse comprometimento prévio tem engessado as demais fases de desenvolvimento do projeto, segundo os bancos financiadores.

## 2.5 CONTRATOS E GARANTIAS EM *PROJECT FINANCE*

Dados os inúmeros riscos a que estão sujeitos o projeto em si e os investidores, em geral, faz-se necessária uma rede de contratos coligados de forma a tornar viável o empreendimento no longo prazo, estipulando e assegurando claramente as obrigações e os direitos ao longo do tempo.

Algumas cláusulas contratuais levam à redução de riscos para evitar lançamento de empreendimentos sem a devida preparação de estudos técnicos e sem documentação prévia necessária. Entre as diversas garantias presentes no conjunto de contratos estão as garantias reais, as pré-operacionais e as operacionais, além de recebíveis, ainda, possuem:

- o seguro *completion*, que deve garantir a conclusão do projeto e a quitação do financiamento;
- as garantias reais, por meio de penhor, de hipoteca, de alienação de ativos pertencentes ao projeto;
- os recebíveis que advirão da operação do projeto, e outras, tais como, estipulação e acompanhamento do limite de endividamento, auditorias, seguros, fianças e avais. Uma rede de contratos deve considerar todas essas obrigações e direitos, a qual é comumente formada por contratos do tipo plurilateral, financeiros, de garantias, de empreitadas, operacionais e de concessões.

O BNDES, como o maior banco investidor brasileiro, pode exigir índice de até 130% de garantias reais, dependendo do risco. As garantias reais podem ser dispensadas no caso do empreendedor comprometer-se a oferecer aos principais credores, ativos e recebíveis do projeto em garantia. Por outro lado, não podem oferecer em garantia bens do projeto a terceiros sem autorização dos principais credores.

As garantias pré-operacionais incluem já na fase de implantação do projeto, as garantias fidejussórias dos controladores do empreendimento, as quais, em alguns bancos, como o BNDES, por exemplo, podem dispensá-las, tendo como substitutas cláusulas contratuais que rezem sobre:

- compromissos dos empreiteiros e fornecedores dos insumos e equipamentos a manter preços, entregas, especificações técnicas e qualidade;
- contratação de seguro-garantia contra riscos potenciais na fase pré-operacional, em favor dos financiadores do projeto;
- a obrigatoriedade de complementação, pelos empreendedores, do capital da Sociedade de Propósito Específico – SPE, com quantias suficientes para finalizar a implantação do projeto.

Poderá ser exigido dos acionistas, que esses façam aporte antecipado dos recursos próprios como condição de liberação do financiamento pela instituição bancária. Já as garantias operacionais exigidas pelas instituições bancárias são do tipo fidejussória, ou seja, de obrigação pessoal, as quais poderão ser dispensadas, segundo o BNDES, se houver:

- Penhor ou alienação fiduciária, em favor dos principais financiadores, das

ações representativas do controle da beneficiária;

- Penhor dos direitos emergentes do contrato de concessão;
- Outorga do direito de assumir o controle da beneficiária aos principais financiadores quando legalmente admitido.

As garantias tradicionais exigidas pelo sistema bancário em transações de longo prazo são as garantias reais e as pessoais.

As garantias reais recaem sobre determinado bem e se configuram como hipoteca, penhor e alienação fiduciária, o que teoricamente facilita a liquidação da coisa para pagamento da dívida contratada. Por isso, as garantias reais são priorizadas pelos credores, pois apresentam maior segurança e liquidez, mas a prática mostra uma série de empecilhos que dificulta a execução de um bem dado em garantia no caso de financiamento de projetos de infra-estrutura, devido ao alto valor dessas e ao restrito público interessado ou com poder de compra. Já as garantias pessoais têm como objeto o patrimônio dos devedores, mas sem um bem específico a ser entregue para saldar a dívida. No caso de financiamento de projetos a utilização de garantias pessoais não é uma prática comum de garantia, visto a separação dos bens em uma sociedade de propósito específico.

As garantias tradicionais afiguram-se rudimentares frente ao tamanho, complexidade e valor dos financiamentos de projetos de infra-estrutura e ainda por estarem na maioria das vezes, atrelados ao Poder Público, sob a ótica legal, não sujeitos à execução. A melhor garantia ainda é o sucesso do projeto, cujas receitas cumprirão o papel das garantias.

No caso de financiamento de projetos além de não haver uma história da contabilidade da sociedade, o que torna impraticável o direcionamento de cobranças, os bens financiados não podem ser dados como garantias. Mesmo assim, essa modelagem financeira tem sido a mais utilizada em projetos de usinas hidrelétricas.

## 2.6 FONTES DE FINANCIAMENTO DE PROJETOS NO BRASIL

Para a estruturação de financiamento de projetos deve-se atentar para a composição das garantias, para a avaliação dos níveis de riscos, conforme visto anteriormente, e para a composição das fontes de crédito. Nessas garantias devem ser consideradas a seleção e a indicação de potenciais fontes de recursos, bem como as estratégias de captação, os agentes que participarão dos consórcios, os mercados e os produtos capazes de reciclar os recursos captados.

Segundo Gartner (1998, p. 75), essas instituições incorporam na análise de crédito inclusive condições políticas e econômicas do país solicitante do crédito, embora as metodologias de análise e concessão do crédito sejam adaptadas a cada tipo de operação.

Fontes internas e externas suprem de recursos financeiros os projetos a serem estruturados. São fontes internas de recursos os bancos de desenvolvimento e de

investimento e bancos públicos e privados com carteiras de financiamento de projetos em sua estrutura, além de organismos que dão suporte a programas setoriais. Como fontes externas de recursos para financiamento de projetos no Brasil têm-se as organizações multilaterais e bilaterais, tais como, agências de fomento internacionais, acordos entre governos além de outras.

Tradicionalmente, as fontes para financiamento de projetos de infra-estrutura são recursos advindos de agências bilaterais e multilaterais, de investidores institucionais, de instituições financeiras, de fornecedores, e de governos.

No caso de hidrelétricas, a participação do capital público, de agências multilaterais e ainda a estruturação de uma SPE, que assumem riscos comerciais do projeto, implicam num efeito atrativo do setor privado, ao minimizar riscos de operação e financiamento.

Segundo Santos Neto (2005, p. 1)

[..] a participação do setor público, a princípio tida como complementar, tem se constituído o suporte de muitos projetos elétricos, culminando na diminuição significativa dos riscos inerentes aos empreendimentos, para o bel-prazer dos interesses privados.

Outras fontes são as agências de crédito às exportações, os fundos de pensões, as companhias seguradoras, o mercado de capitais e ainda aporte de capital de risco por investidor individual. Contudo, o principal credor e repassador de recursos a outras instituições para financiamento de projetos tem sido o BNDES. Para o financiamento das grandes hidrelétricas programadas pelo Governo Federal, o BNDES financiará até 80%.

Os organismos e agências internacionais da área econômica têm como objetivo a viabilização econômica, financeira e social de projetos públicos, privados ou mistos para a melhoria da qualidade de vida da população, especialmente nos países em desenvolvimento, segundo seus instituidores.

Essas organizações atuam em atividades de cooperação bilaterais e multilaterais estabelecidas por convênios e acordos entre o Governo Brasileiro e outros países. São patrocinadas com recursos de seus países membros e, também, com emissão de instrumentos de dívida de longo prazo. Além do financiamento de projetos oferecem assessoramento profissional em atividades ligadas ao desenvolvimento econômico e social.

Nesse grupo figuram os dois maiores órgãos internacionais da economia mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Grupo Banco Mundial – GBM. Ambos fazem parte do Sistema das Nações Unidas e têm administração subordinada aos votos dos países detentores das cotas-partes. Embora com funções distintas, o FMI e o GBM têm atuações complementares. Enquanto o Fundo Monetário Internacional tem como missão promover a cooperação monetária internacional, com o papel de dar assistência técnica e financeira aos países, o Grupo Banco Mundial dá suporte financeiro, principalmente em projetos de infra-estrutura a países em desenvolvimento.

O Grupo Banco Mundial é composto por cinco instituições: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, Associação Internacional para o Desenvolvimento – AID, Agência Multilateral de Garantia de Investimentos – AMGI, Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos – CIRDI e a Corporação Financeira Internacional – CFI ou *International Finance Corporation* – IFC.

O Banco Mundial atua no Brasil desde 1949, quando firmou o primeiro financiamento para a área de energia e telecomunicações. Somente em meados da década de 1950, o Banco Mundial aumentou o direcionamento de recursos para a América Latina, para financiamento dos setores de infra-estrutura, sendo que nos anos 1970, o Brasil liderou a tomada de empréstimos para aplicação no desenvolvimento industrial (FARIA, 2003, p. 23).

Já nos anos 2000, o Brasil liderou novamente na América Latina, a tomada de empréstimos junto à *International Finance Corporation* – IFC, cujos recursos foram direcionados a setores que vão desde a agricultura, aos transportes até a manufatura e ao segmento financeiro. Além disso, o órgão prioriza projetos de microfinanças e financia o setor de infra-estrutura, incluindo portos, energia, ferrovias e estradas, segundo a própria IFC.

Outra fonte de financiamento multilateral para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional, não apenas no Brasil, mas em toda a região da América Latina e Caribe, tem sido o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, atuante em projetos de energia, agricultura, desenvolvimento rural, saneamento e ultimamente com foco em projetos no setor de transportes.

Outras fontes são a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID e o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido – Dfid, as quais fornecem assistência técnica e financeira ao Brasil nas áreas de meio ambiente, de energia eficiente e limpa e de desenvolvimento sustentável, juntamente com outros organismos internacionais de distintas nacionalidades. Para projetos de hidrelétricas, o BNDES, como agente financiador repassa para os demais bancos que assumem os papéis de estruturadores, assessores e arranjadores.

#### 2.6.1 *Project finance* por meio de parcerias público-privadas

As parcerias público-privadas incrementam o desenvolvimento da infra-estrutura visto que as receitas geradas pelo próprio serviço podem servir para saldar os investimentos, sem necessidade de grandes desembolsos ou de endividamento no curto prazo por parte do Poder Público.

Assim, a partir de 2004, essa modalidade de financiamento foi uma das alternativas adotadas pelo Governo Brasileiro para suprir parte da escassez de recursos e dar andamento a alguns projetos de infra-estrutura, especialmente em áreas essenciais. Já

foram desenvolvidos *Project finance* nas áreas de logística, de energia, de gás e petróleo, entre outros, mas não ainda em hidrelétricas.

Para se estabelecer uma parceria pública privada faz-se necessário a criação de uma sociedade de propósito, tal qual na modelagem de *Project finance*, celebrando-se, após processo licitatório, contrato administrativo nas modalidades patrocinada ou administrativa com a iniciativa privada, que deverá fazer o investimento.

A lei 11.079/2004 trata da regulação dessa alternativa de financiamento nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, e tem como característica principal, a contratação de prestação de utilidade pública de médio e longo prazos, exceto fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública. A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolve adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (Lei 11.079/2004, § 1º).

A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (Lei 11.079/2004, § 2º).

Devem estar presentes em uma negociação de parcerias público-privadas:

- Projetos que envolvem longo prazo, em torno de cinco a trinta e cinco anos;
- Pressuposto de alcance de objetivos e resultados, tanto pelo lado da iniciativa privada como do lado do Poder Público;
- Satisfação de necessidades coletivas, normalmente em empreendimentos ligados à segurança (presídios), transportes, saúde, energia entre outros;
- Financiamento total ou parcial da atividade pela iniciativa privada;
- Permissão de exploração do empreendimento pela iniciativa privada em contrapartida à assunção de riscos.

Somente após a oferta do produto ou serviço, receberão do usuário e do Poder Público, os valores correspondentes. Estas rotinas, além da instituição de um fundo garantidor para cumprimento das obrigações do Poder Público com a iniciativa privada, têm como objetivos minimizar as incertezas típicas de um projeto de longo prazo.

Deve fazer parte dos estudos prévios de um financiamento de projetos, a justificativa da necessidade e viabilidade, inclusive, comparativamente a outras alternativas ou outros projetos, cujos custos e resultados esperados devem ser quantificados e identificados, para se escolher a formatação mais vantajosa, visto que normalmente demandam recursos de grande monta.

O estudo deve contemplar a compatibilização do projeto com outros instalados, em andamento ou complementares e a viabilidade orçamentária no longo prazo para que não haja solução de continuidade no decorrer do processo. Devem estar designadas as instituições responsáveis, tanto pelas obrigações financeiras, quanto pela gestão do contrato, de acordo com as normas legais em vigor.

A criação de um fundo garantidor tornou as parcerias mais atrativas, no ponto de vista da iniciativa privada. O Fundo Garantidor das Parcerias Públicas Privadas do Governo Federal tem como alicerces, segundo o Ministério da Fazenda, o seguinte: gestão especializada em recursos de terceiros, ativos avaliados quando da integralização, por práticas determinadas pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários; política de investimentos conservadora; sustentabilidade financeira e solidez de garantia, como manutenção do valor presente dos ativos, não inferior às garantias ofertadas.

Além disso, outras cláusulas do regulamento reforçam procedimentos transparentes, divulgação e informações detalhadas aos parceiros privados garantidos, tendo como instrumentos jurídicos, editais e contratos detalhados sobre direitos e obrigações das partes.

As modalidades de projetos incluem os financeiramente auto-sustentáveis (concessão), os que requerem aportes de recursos fiscais (parcerias público-privadas) e os públicos tradicionais (obras públicas). A remuneração no caso de parcerias público-privadas se dá por meio do pagamento pelo poder público ao empreendedor privado ou por meio do recebimento das tarifas cobradas dos usuários dos serviços. O primeiro caso retrata o tipo Parceria Público Privada Administrativa e o segundo, Parceria Público Privada Patrocinada.

Já no caso de concessões, o empreendedor da iniciativa privada recebe tão-somente as tarifas cobradas dos usuários, sem a complementação do Poder Público. Essas alternativas estão sendo cada vez mais comuns como formas de envolver a iniciativa privada no financiamento e operacionalização de obras antes sob responsabilidade do Poder Público, desobrigando este para assunção de papéis de regulação e controle ao mesmo tempo em que desintegram os monopólios a cargo do Estado.

Por outro lado, diminuem os gargalos existentes em investimentos em infra-estrutura, com a entrada de novos parceiros e novas soluções técnicas e financeiras, inclusive com movimentação e incremento de novos mercados nas áreas priorizadas pelas iniciativas. O mercado financeiro, inclusive, beneficia-se das negociações desenvolvidas, atuando muitas vezes como arranjadores financeiros das operações e, os usuários, por sua vez, podem usufruir de maior qualidade nos serviços gerados em contexto de competitividade.

Quanto às desvantagens ou aspectos negativos das parcerias público-privadas, ainda pode-se deparar com certa incipiência dos aspectos legais envolvidos, embora o Brasil já tenha avançado nos termos de garantias aos investidores. Além disso, verifica-se pouca importância dada aos aspectos ambientais envolvidos e seus potenciais impactos diante da

necessidade de adequação de lucro e do alcance dos objetivos empresariais, segundo entendimento de Borges (2009) em entrevista realizada para este estudo.

Sob o ponto de vista do empreendedor privado pode se enumerar a existência de morosidade nas liberações de licenças e estudos ambientais, não obstante diretrizes traçadas pela Lei de Crimes Ambientais; carência de mão-de-obra especializada para estudos e avaliações das propostas e montagem dos projetos de financiamento, instalação e operação.

Como pontos negativos, pode-se, ainda, enumerar o aumento dos custos das propostas, causado por exigências por vezes desnecessárias em termos de documentações e informações solicitadas, refletindo-se nas cláusulas contratuais, a dependência de apoio de consultores externos, entre outros. E, no caso de haver descumprimento de cláusulas contratuais, há encargos para o participante, seja o Poder Público ou o empreendedor da iniciativa privada.

Vários são os modelos de contratos utilizados nas parcerias público-privadas no Brasil, os quais dependem do objeto ao qual se destinam, da criatividade do Estado e do empreendedor privado, regendo-se, contudo, pelos ditames da Lei 11.079, de 2004.

O modelo típico de parcerias público-privadas baseia-se em contratos de prestação de serviços, por meio do qual a iniciativa privada se compromete a fornecer certos serviços, mediante a reciprocidade de pagamentos do Poder Público ou da comunidade beneficiária, durante certo período, podendo o empreendimento ao ser finalizado, ser revertido ao Poder Público.

Os serviços negociados são resultantes, normalmente de empreendimentos previamente planejados, financiados e construídos para tal fim e com a supervisão do Poder Público, que poderá participar da sociedade de propósito específico ou ainda injetar recursos, por meio de empresas estatais ou de banco de desenvolvimento, no caso de o caráter estratégico e o interesse do Poder Público recomendar. Mas, os projetos de hidrelétricas não têm sido efetuados por meio de parcerias público-privadas e sim na modalidade *Project finance*, a qual tem sido cada vez mais utilizada para viabilizar grandes empreendimentos de infra-estrutura. As concessões no setor elétrico passaram a ser feitas à iniciativa privada por essa modelagem financeira, que por sua vez passa critérios socioambientais para serem aprovadas e financiadas pelos bancos.

A seguir, serão apresentados os marcos regulatórios da Política Nacional do Meio Ambiente e seus instrumentos reguladores, que se destinam ao disciplinamento da implantação de projetos de forma responsável e sustentável, e aos quais os bancos devem atentar antes da liberação de financiamentos.

### 3 MARCOS REGULATÓRIOS DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

Nos capítulos anteriores foram apresentados os conceitos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade e o esforço dos bancos em divulgar suas estratégias mercadológicas em linha com o desenvolvimento sustentável. Também foi apresentado o cenário do mercado bancário brasileiro e a evolução deste ao longo dos últimos vinte e oito anos, quando marcos regulatórios sobre o meio ambiente influenciaram estratégias e procedimentos dessas organizações.

O conceito de responsabilidade socioambiental e as dimensões da sustentabilidade utilizados pelas instituições financeiras têm suas bases na legislação ambiental, cujos instrumentos disciplinam sua implementação. Como os bancos financiam projetos que causam significativos impactos ambientais, os instrumentos de controle, como os estudos de impacto ambiental e as licenças prévia, de instalação e de operação têm importância vital para que os empreendimentos sejam adequadamente desenvolvidos, com os mínimos impactos possíveis.

Este capítulo trata da evolução da questão ambiental, os instrumentos de controle e a influência desses no financiamento de projetos de hidrelétricas, os quais levantam polêmica e preocupação com os impactos socioambientais que causam.

#### 3.1 ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

Grandes acidentes ambientais e a progressiva degradação da qualidade de vida urbana, que aconteceram nos anos 1970, entre outros fatores, fizeram com que as atenções da sociedade civil, da comunidade acadêmica e dos governos se voltassem para a dimensão ambiental do modelo de desenvolvimento econômico, até então praticado na maior parte do mundo. Assim, os anos 1970 representaram momentos de relativo aumento da preocupação da sociedade com as questões ambientais.

Embora o assunto não fosse novo e já houvesse certa conscientização mundial sobre a globalização do risco e da degradação ambiental – decorrentes das desastrosas experiências dos EUA com a indústria química e nuclear – desde a década de 1950, a preocupação ambiental somente se fortaleceu bem mais tarde (VIOLA, 1998, p. 4). Grandes encontros internacionais alertaram a sociedade civil e os governantes sobre a situação mundial, em termos de crescimento populacional, de aumento da poluição, de uso indiscriminado de pesticidas e do esgotamento dos recursos naturais não-renováveis.

Em 1971, por exemplo, as discussões sobre ecodesenvolvimento ganharam importância na reunião de Founex, realizada na Suíça, e representaram a corrente intermediária em termos de conciliação do crescimento e desenvolvimento com a conservação da natureza (LEFF, 2006, p. 137). Os encontros internacionais dessa época contaram com a participação de vários países e discutiram a importância da diferenciação

conceitual entre crescimento e desenvolvimento econômico, além da intenção de reforçar a conscientização sobre a universalidade e responsabilidade para com os recursos naturais.

Em nível mundial, a Terra passou a ser percebida como um sistema fechado, uma nave, exigindo novos posicionamentos quanto ao crescimento populacional, quanto à utilização do solo, dos reservatórios hídricos, de energia, de florestas, do ar, enfim, dos meios para subsistência do homem e seus descendentes no presente e futuro, cujas previsões eram catastróficas.

Publicação de livros, como *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, sobre o uso indiscriminado de agrotóxicos nos EUA, surgimento de organizações não governamentais internacionais, como a *Worldwide Fund for Nature* – organização ambientalista que iniciou suas atividades em 1961, por iniciativa de um grupo de cientistas da Suíça preocupados com a devastação da natureza; surgimento do Greenpeace, em setembro de 1971, no Canadá, com o objetivo de impedir testes nucleares dos EUA no Oceano Pacífico Norte.

Além desses eventos, conferências mundiais sobre meio ambiente e o cenário de escassez de petróleo, durante a década de 1970, também contribuíram para uma maior conscientização da inter-relação dos problemas globais ambientais e à necessidade de incorporação da questão ambiental aos processos de desenvolvimento.

Paradoxalmente os questionamentos e reflexões levantados pela comunidade internacional sobre a necessidade de proteção e conservação do meio ambiente advieram, em linhas gerais, de um sistema social insustentável quanto ao consumo incentivado pela sociedade industrial, conforme preconizado pelo Relatório Meadows, em 1972 (VIOLA, 1998). Este relatório, embora muito criticado, foi um dos primeiros documentos a lançar comentários sobre o modelo de desenvolvimento econômico vigente e também devido ao crescimento populacional, que poderia levar à exaustão, em poucas décadas, os recursos naturais do planeta.

Assim, para evitar as catástrofes preconizadas por esse Relatório, iniciou-se uma primeira tentativa de compatibilizar crescimento econômico e preservação dos recursos naturais, segundo os preceitos do desenvolvimento com sustentabilidade. Essas reflexões foram reforçadas durante a Conferência de Estocolmo, quando se procurou interligar a discussão entre desenvolvimento humano e ambiental, levando alguns países a repensar suas estratégias de crescimento.

O Brasil, contudo, que ainda não mantinha preocupações intrínsecas com a conservação ambiental, optou pela manutenção da mesma linha de crescimento econômico, e co-liderou com a China a aliança dos países periféricos contrários em reconhecer a importância dos problemas ambientais discutidos em Estocolmo (VIOLA, 1998).

Posteriormente, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Conferência Rio—92, foi possível revigorar alguns princípios acordados

na Declaração de Estocolmo e estabelecer acordos a serem seguidos pelos países participantes do evento, do qual o Brasil fez parte e posicionou-se favorável às questões ambientais. Entre os documentos assinados estão a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas; Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica; e Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

O objetivo de adotar um modelo de desenvolvimento harmônico em termos econômicos e ambientais, com utilização equilibrada e sustentável dos recursos naturais, foi detalhadamente registrado no programa de ação intitulado Agenda 21 Global e aceito pelos representantes dos países participantes. Essa Agenda 21 Global foi um programa de ação estabelecido em 40 capítulos que versou sobre novos padrões de desenvolvimento que incluem proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Dela derivou a Agenda 21 Brasileira, documento contendo princípios a serem seguidos pela sociedade e empresas brasileiras entre outros acordos que estipularam tarefas a serem cumpridas pelos países, quando as instituições financeiras também foram chamadas a participar.

Na ocasião, as próprias instituições financeiras elaboraram documentos que se tornaram acordos e foram sendo assinados de forma voluntária por crescente número de adeptos. Outros eventos e iniciativas com referência a questões ambientais e sociais em contraposição a perspectivas essencialmente econômicas e financeiras foram sendo disseminadas e repercutiram no modo de perceber e atuar com o meio ambiente.

A Tabela 01, a seguir, mostra alguns desses eventos que se tornaram marcos importantes para a discussão das questões ambientais no Brasil.

Tabela 01 – Principais eventos relacionados à questão ambiental

Ano	Eventos	Local
1971	Encontro Preparatório para a Conferência de Estocolmo	Founex, Suíça
1972	Conferência de Estocolmo ou Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano	Estocolmo, Suécia
1974	Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento	Cocoyoc, México
1980	Debate de questões ambientais pela ONU para composição da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento	Washington D.C. EUA
1981	Promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente	Brasília, Brasil
1982	Conferência Estocolmo+10	Nairobi, Quênia
1983	Assembléia Geral das Nações Unidas institui a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento	Washington D.C. EUA
1987	Publicação do Relatório Nosso Futuro Comum – Comissão Brundtland	Washington D.C. EUA
1988	Promulgação da Constituição Federal Brasileira e artigo 225 dedicado ao meio ambiente	Brasília, Brasil
1989	Primeiro Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens	Brasília, Brasil
1991 – 1992	Encontros preparatórios para a Conferência do Rio	Nova York, EUA
1992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento juntamente com o Fórum Global ou Conferência do Rio, Eco 92, Rio-92. Agenda 21 Global e Agenda 21 Brasileira	Rio de Janeiro, Brasil
1995 – 1996	Protocolo Verde	Brasília, Brasil
1997	Rio+5 – Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas	Cairo, Egito
	Encontro preparatório para a Conferência de Johannesburgo	Bali, Indonésia
	Protocolo de Quioto	Kyoto, Japão
	Primeiro Encontro Internacional dos Povos Atingidos por Barragens	Curitiba, Brasil
1998	Criação da Comissão Mundial de Barragens	Suíça
	Lei de Crimes Ambientais	Brasília, Brasil
2000	Pacto Global	Nova York, EUA
2002	Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+10	Johanesburgo, África do Sul
	Declaração de Collevocchio	Collevocchio, Itália
2003	Carta de Princípios do Equador	Londres, Inglaterra
2006	Carta de Princípios do Equador – Revisão	Washington D.C. EUA
2009	Protocolo Verde dos bancos privados – MMA e Febraban	Brasília, Brasil
	Conferência das Partes para o acordo climático COP 15	Copenhagen, Dinamarca

Fonte: Elaboração própria, 2009.

Dos eventos listados na Tabela 01, derivaram iniciativas que influenciaram políticas públicas, cursos de gestão e educação ambiental no Brasil e deu surgimento de redes de organizações não governamentais nacionais e internacionais.

Entre as organizações não governamentais que surgiram com o aumento do nível de conscientização com as questões ambientais está o movimento nacional dos atingidos por

barragens. Essa iniciativa foi fortalecida mais tarde com a criação da Comissão Mundial de Barragens, que teve a participação do Banco Mundial, da *World Conservation Union – IUCN*, de construtoras, de organizações não governamentais e de governos (SCUDDER, 2005, p. 7).

Concomitantemente, marcos regulatórios de proteção ambiental e criação de órgãos públicos foram aprovados para disciplinar a atuação no meio ambiente. O mercado financeiro foi instado a adequar suas políticas de financiamento no tocante a projetos de infra-estrutura e outros projetos de significativos impactos ambientais e sociais.

Após o estabelecimento da Agenda 21 Global e da Agenda 21 Brasileira, especialmente a partir de 2002, outros eventos foram direcionados ao mercado financeiro e resultaram na publicação da Declaração de Collevocchio, na Carta de Princípios do Equador, com o objetivo de frear impactos adversos ao meio ambiente e social, por meio do disciplinamento dos investimentos.

A seguir, marcos regulatórios relativos à Política Nacional do Meio Ambiente são discutidos e sua influência nas estratégias das instituições financeiras com relação ao financiamento de projetos.

### 3.2 PERÍODOS DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A evolução histórica da questão ambiental no Brasil registrou crescente preocupação e conscientização da população, especialmente após a Conferência Rio-92 que culminou com a instituição de leis, de resoluções, com a criação de órgãos e de instrumentos de disciplinamento e controle da utilização dos recursos naturais.

Antes, contudo, sob um regime político ditatorial, que se desenrolou de 1960 até meados da década de 1980, o País optou pela modernização industrial que o levaria ao crescimento econômico. Assim, um movimento desenvolvimentista, baseado no crescimento da produção industrial e da infra-estrutura, mas de altos custos para o meio ambiente, conviveu com a legislação ambiental, suplantando-a, até os anos 1988, quando a promulgação da nova Constituição Federal deu novo impulso às questões ambientais (DRUMMOND, 1998; VIOLA, 1998, p. 9).

De 1960 a 1970, por exemplo, a política governamental brasileira incentivou a instalação de indústrias químicas, petroquímicas, agroindustriais com utilização intensiva de defensivos agrícolas e de outros sistemas muito poluentes além de intensa exploração de uma mão-de-obra barata e sem qualificação.

Nesse período, a instalação de usinas hidrelétricas triplicou no Brasil e, em decorrência, houve crescimento do parque industrial e da economia, sendo que muito desse crescimento valeu-se de recursos naturais apropriados a baixo custos (VIOLA, 1998, p. 9). Ainda, segundo o autor,

O modelo de desenvolvimento, que estava no seu apogeu em 1972, baseava-se numa forte depleção dos recursos naturais considerados infinitos, em sistemas industriais muito poluentes e na intensa exploração de uma mão de obra barata e desqualificada.

A estratégia de crescimento econômico do País ainda perdurou por décadas com uma estrutura industrial muito voltada para produtos metalúrgicos, sendo responsável por grande parte das emissões poluentes das atividades industriais, segundo afirmam Alvim *et al.* (2007), e Viola (1998).

Mesmo com as ações de preservação ambiental desenvolvidas a partir dos movimentos ambientalistas e das ações governamentais, publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE mostram que realmente houve crescimento superior à média de indústrias de alto potencial poluidor no Brasil, dos anos 1970 até 1990.

Nessas duas décadas, de 1970 a 1990, o Brasil, ao receber indústrias poluentes relegadas de outros países, tornou-se um dos países periféricos mais dinâmicos do sistema mundial, sendo que essas mesmas vantagens competitivas que levaram o modelo de desenvolvimento ao ápice, redundaram em desvantagens logo a seguir, devido às mudanças de paradigmas, de acordo com Viola

Com o novo paradigma tecnológico (informação intensiva) que se vai implantando no mundo a partir de início da década de 1980 as vantagens comparativas internacionais do Brasil tornam-se desvantagens: os recursos naturais clássicos perdem valor relativo, a tolerância para com a poluição torna-se um estigma, uma força de trabalho desqualificada é incapaz de operar os novos sistemas produtivos (VIOLA, 1998, p. 10).

A desvantagem foi agravada com a recessão econômica mundial, desdobramento da crise do petróleo, que, por sua vez, levou ao aumento do custo do capital no mercado financeiro internacional (VIOLA, 1998, p. 9) e conseqüentes dificuldades de captação para investimentos de longo prazo.

Essa situação culminou em grave crise financeira do Estado brasileiro que viu declinar o nível de investimentos e de competitividade interna e externa (PÊGO FILHO, 1999, p. 1), com exceção do setor de energia, que até o início dos anos 1990 foram mantidos, em grande parte (mais 60%) com recursos próprios advindos de tarifas (FERREIRA, 1996, p. 235 e 239).

Para neutralizar essa situação e manter o nível de crescimento econômico, aumentou-se a demanda por recursos e modelagem financeira que viabilizassem a entrada de investimentos para grandes obras de infra-estrutura, sem aportes vultosos do Estado.

O sistema financeiro brasileiro, que detinha uma estrutura simples, viu-se obrigado a adotar uma estrutura complexa de intermediação financeira. Foram criados, então, vários tipos de instituições financeiras, como, por exemplo, de fomento, de apoio a regiões carentes e de companhias de crédito, financiamento e investimento de médio e longo prazos, que possibilitou condições mais efetivas para a intermediação financeira de grandes

obras de infra-estrutura.

Nesse ínterim, enquanto o sistema financeiro brasileiro se equipava tecnológica e estruturalmente para atender as demandas de crédito para o crescimento econômico, foram também criadas várias organizações para solucionar problemas ambientais que se avolumavam.

A partir da década de 1980, a legislação em favor do meio ambiente, auxiliada pela crescente pressão das organizações não governamentais, pressionou e levantou discussões sobre as conseqüências relacionadas à degradação ambiental, fazendo com que empresas de alguns setores começassem a observar quesitos ambientais em seus negócios. Mas, no setor bancário, apenas o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES apresenta algumas iniciativas direcionadas à diminuição de índices de poluição, em Cubatão (SP), em convênio com o Banco Mundial, de acordo com registros do BNDES.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, que se mostrava genérica em muitos assuntos, passou a ser detalhada em outras leis, em decretos e em resoluções, alcançando o aperfeiçoamento necessário em várias questões. Assim, a instituição de marcos regulatórios derivados dessa lei pode ter influenciado o *modus operandi* das organizações, em especial das instituições financeiras, no tocante a adoção de estratégias mais sustentáveis, para evitar conflitos sociais e impactos ambientais negativos advindos de empreendimentos por elas desenvolvidos ou financiados.

### 3.2.1 Período I — 1981 a 1987 – Despertar da consciência socioambiental

Nesse primeiro período, chamado de “Despertar da consciência socioambiental” embora não houvesse espaço no Brasil, para o debate político ou para a prática ambiental, verificou-se conscientização sobre as implicações da destruição ambiental e aproximação entre desenvolvimentistas e ambientalistas (FERREIRA e FERREIRA, 1995; VIOLA, 1998; SOUZA, 2000).

Caracterizado pela aprovação da Lei 6.938/1981 e por iniciativas de aprimoramento de instrumentos legais de gestão ambiental, destacam-se o zoneamento ambiental, a exigência de estudos de impactos ambientais, de audiências públicas e o começo do estabelecimento de penalidades a agressores do meio ambiente (JACOBI, 2003, p.10).

Iniciaram-se vários movimentos sociais em contraposição ao posicionamento de elites empresariais que entendiam questões ambientais como entraves ao crescimento econômico e segundo Viola (1998, p. 2):

[...] as políticas públicas passaram do modelo nacionalista para o modelo globalizante: redução das barreiras alfandegárias, atração de investimentos estrangeiros, abertura progressiva dos mercados financeiros, legitimidade crescente da estabilidade macroeconômica como parâmetro da ação governamental (...) aceitação crescente das condicionalidades ambientais na relação com os países desenvolvidos e abertura à cooperação

internacional com respeito aos problemas ambientais em particular na Amazônia.

Também houve abertura econômica e conseqüente aumento da concorrência transnacional para o Brasil, ao mesmo tempo em que os investimentos em novas obras de infra-estrutura ficaram praticamente estacionados, com exceção de grandes hidrelétricas planejadas nas décadas de 1950 e 1960, as quais foram priorizadas e concluídas pelo governo militar, como Itaipu, no Paraná, em 1982, Tucuruí, no Pará, em 1984 e Balbina, na Amazônia, em 1989. (SANTOS, 2003, p.87).

Essas obras mostraram-se de altos impactos negativos em termos ambientais e sociais (BAINES, 1996, p. 14; SEVÁ, 2008, p. 44–47), mesmo valendo-se de estudos feitos por exigências do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE ou do Banco Mundial (SANTOS, 2003, p. 5) e com a coexistência da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, recém-instituída pela Lei 6.938/1981.

O DNAEE era o órgão “responsável pelo planejamento, coordenação e execução dos estudos hidrológicos em todo o território nacional; pela supervisão, fiscalização e controle dos aproveitamentos das águas que alteram o seu regime; bem como pela supervisão, fiscalização e controle dos serviços de eletricidade”. Em 1996, esse órgão foi substituído pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEE.

Entre 1975 a 1987, as agências governamentais de energia fizeram estudos de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica do Rio Xingu, conceberam o Plano Nacional de Energia Elétrica 2010 e propuseram a construção de 40 usinas hidrelétricas na Amazônia Legal até o ano 2010.

No Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010 foram consideradas referências à Declaração do Meio Ambiente, aprovada na Conferência da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1972. Também como resultado do Relatório “O Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987, a ONU, por meio de seus organismos financiadores, passou a recomendar a inclusão de avaliação ambiental no processo de planejamento e nas avaliações de projetos de desenvolvimento. Devido a essas exigências internacionais

[...] alguns projetos desenvolvidos em fins da década de 1970 e início dos anos 1980 e financiados pelo BIRD e pelo BID foram submetidos a estudos ambientais, dentre eles: as usinas hidrelétricas de Sobradinho, na Bahia, e de Tucuruí, no Pará; e o terminal porto-ferroviário Ponta da Madeira, no Maranhão, ponto de exportação do minério extraído pela Companhia Vale do Rio Doce, na Serra do Carajás (ASSUNÇÃO e FARIA, 1995, p. 19).

Ainda segundo Assunção e Faria (1995, p. 19), esses estudos foram feitos de acordo com modelos das agências internacionais, visto que ainda inexistiam no Brasil normas ambientais próprias, ou mesmo conteúdo legal e administrativo.

Até mesmo após a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, em 1981, apenas decretos e outros normativos como o Código Florestal Brasileiro, datado de

1934 e atualizado, em 1965, e a Lei de Zoneamento Industrial nº. 6803/1980 estabeleciam diretrizes sobre o meio ambiente. Essa situação somente veio a mudar com a aprovação da Resolução Conama 01/1986, quando se delineou instrumentos de avaliação de impactos ambientais para aplicação em financiamento de projetos.

O Código Florestal normatizou a proteção e o uso das florestas, dos solos, das águas e da estabilidade dos mercados de madeira, enquanto a lei de zoneamento industrial, de competência dos governos estaduais, se incumbiu do disciplinamento de licenças para o estabelecimento de indústrias, estipulando diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Posteriormente, a maior parte das contravenções constantes na lei deste Código foi criminalizada com a instituição da Lei nº. 9.605/1998, de Crimes Ambientais ou Lei da Natureza.

Devido ao clima de preparação e realização da Conferência Rio-92, de acordo com Viola (1998) e Jacobi (2003)

as questões ambientais adquirem uma grande importância, o governo promove a globalização da agenda ambiental e as organizações não governamentais e o movimento ambientalista se fortalecem (VIOLA, 1998, p. 2).

e,

Segmentos do ambientalismo brasileiro passam a entender a importância de ampliar a conexão com os movimentos sociais [...] vão iniciar uma mudança de postura, superando sua rejeição a qualquer diálogo com economistas ou empresários [...]” (JACOBI, 2003, p. 13).

Esse novo posicionamento de segmentos da sociedade proporcionou mudanças e facilitou o engajamento de maior parcela da população em favor das questões sociais e ambientais, fortalecendo o surgimento de organizações não governamentais direcionadas ao trabalho voluntário de defesa de populações indígenas e de políticas ambientalistas.

### 3.2.1.1 A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA – Lei 6.938/1981

Como nenhum dos dois normativos – Código Florestal Brasileiro nem a Lei de Zoneamento Industrial – tinha o alcance necessário ao meio ambiente como um todo, somente com a Lei 6.938/1981 ficou estabelecido uma política nacional para o meio ambiente, com a criação de órgãos e definições de responsabilidades em um contexto até então conflituoso entre desenvolvimentistas e ambientalistas (DRUMMOND, 1998, p.127).

A Lei 6.938/1981 estabeleceu a política, os fins e os mecanismos de formulação e aplicação da legislação sobre o meio ambiente no Brasil, conforme seu art. 2º:

A preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]. (Lei 6.938/1981 art. 2º).

Segundo Drummond (1998), a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA “veio para conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com o princípio do desenvolvimento sustentável”, levando o Brasil, que se pautava em um direcionamento de crescimento

econômico sem preocupações sistemáticas com a sustentabilidade, a disciplinar as questões ambientais por meio de uma política nacional. Houve “crescente influência na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de estratégias para um novo estilo, sustentável, de desenvolvimento” (JACOBI, 2003, p. 1).

Para fazer cumprir seus objetivos, a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA configurou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama e estabeleceu instrumentos de planejamento, de monitoramento e de controle.

Entre os instrumentos de planejamento estão os planos de ação, os planos diretores municipais, os códigos de postura, de uso e de ocupação do solo entre outros. Os instrumentos de monitoramento e controle incluem as normas de fiscalização, legislação sobre diretrizes orçamentárias e licenciamento entre outros.

Foram também definidas pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA áreas prioritárias para ação governamental, orientação quanto ao uso dos recursos naturais, medidas para formação de consciência crítica de preservação e conservação ambiental, cujo desenrolar resultou em obrigações e planos junto à sociedade civil, a empresas, a órgãos governamentais e a não governamentais, a instituições financeiras públicas e privadas.

O artigo 4º, da Lei 6.938/1981 estabeleceu a compatibilização do desenvolvimento e preservação ambiental e determinou sanções ao poluidor e predador. Os poluidores, segundo a Lei, podem ser obrigados a indenizar ou reparar o dano ambiental, independentemente de culpa, incluindo aí multas, perdas ou restrições de incentivos e benefícios fiscais, suspensão de atividades, e outras penalidades previstas nas legislações dos poderes constituídos.

São considerados poluidores, de acordo com a Lei nº.6.938/81, art. 3º. Inciso IV, pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental, sendo a poluição ou degradação da qualidade ambiental, entendida aqui, como o resultado de atividades que direta ou indiretamente:

- Prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- Criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- Afetem desfavoravelmente a biota;
- Afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- Lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Almeida (2004) entende que a Lei 6.938/1981 pode ser dividida em dois segmentos, conforme a seguir:

- Segmento 1 – Em preservações ambientais, referente à determinação de numerosos espaços chamados de unidades de conservação como parques, reservas, estações ecológicas e áreas de proteção; e
- Segmento 2 – No controle e reversão de processos poluidores de origem industrial e agrária, por meio de legislação própria, fiscalização e controle das fontes poluidoras.

No primeiro segmento estão as áreas que devem ser conservadas ou preservadas devido à biodiversidade e, no segundo segmento, estão os processos que devem ser acompanhados ou restringidos para que não causem danos ao meio ambiente.

No artigo 12, da Lei 6.938/1981, as instituições financiadoras são chamadas a atentar para ambos os segmentos, devendo levar em conta em suas avaliações para financiamentos, as variáveis referentes a custo e benefícios ambientais, conforme a seguir:

As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, art. 12).

Em instrumentos de planejamento e controle exarados pelas instituições responsáveis pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, as atividades que causam degradação ambiental são categorizadas e somente autorizadas depois de emitido o devido licenciamento, como no caso de grandes empreendimentos de infra-estrutura, que podem englobar tanto as atividades que promovem o bem-estar da população como, também, impactos ambientais e sociais negativos.

Esses instrumentos foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, conforme listado pela Lei 6.938/1981:

- I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II – o zoneamento ambiental;
- III – a avaliação de impactos ambientais;
- IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras;
- V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI – a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;
- VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; e

- IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção (Lei 6.938/1981, Art. 9).

Além de facilitar a tomada de decisão, a utilização sistemática desses instrumentos visou a uma maior conscientização do público envolvido e ao mesmo tempo geração de base de dados com informações sobre ações adotadas para solucionar problemas ambientais em programas e projetos que impactam o meio socioambiental.

Bursztyn (1994b) esclarece que para uma gestão ambiental eficiente exige-se sistematização de informações e otimização de processos decisórios, respeito a comunidades e cultura, entre outros quesitos, além de mudança cultural em favor do meio ambiente, onde se inclui todos os setores da sociedade. E, não obstante os avanços verificados no Brasil nos últimos anos, segundo a autora, a PNMA ainda se encontra em uma situação incipiente quanto ao exercício dos quesitos mencionados.

Para auxiliar o cumprimento da Lei Política Nacional do Meio Ambiente, o Sistema Nacional do Meio Ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente e instrumentos de planejamento e controle, a seguir, foram colocados à disposição.

### 3.2.1.2 Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama e Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

O Sisnama foi criado a partir da Lei 6.938/1981, tendo como responsabilidade a proteção e a melhoria da qualidade ambiental e como finalidade a descentralização administrativa das ações dos poderes federal, estadual e municipal. Foi constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e pelas fundações instituídas pelo Poder Público. A descentralização foi a estratégia encontrada para facilitar o exercício da Política Nacional do Meio Ambiente e diminuir a carência de legitimação do aparelho institucional e de seus instrumentos.

A formulação da política nacional e das diretrizes governamentais é responsabilidade do Conselho de Governo. Este Conselho é formado pela Casa Civil da Presidência da República e todos os ministros de Estado e é o órgão superior. Abaixo, na escala hierárquica, vem o órgão consultivo e deliberativo, o Conama que tem como função ser órgão regulador, consultivo e deliberativo do Ministério do Meio Ambiente órgão central do sistema formula, planeja, coordena, supervisiona e controla a política ambiental nacional e as diretrizes ambientais do Governo Federal.

A estrutura do Conama procurou contemplar diversos segmentos da sociedade, cujos conselheiros são representantes dos governos federal, estadual e municipal, empresariais, educacionais e de pesquisa, indígenas, de organizações não governamentais, ambientalistas, entre outros.

Para o cumprimento de normas e padrões relativos ao meio ambiente, o Conama utiliza de resoluções, moções e recomendações, as quais devem ser obedecidas pelos interessados em obter licenças e autorizações para a implantação de empreendimentos, como por exemplo, obras de infra-estrutura. Entidades estaduais e municipais se subordinam hierarquicamente ao Conama no que tange à execução de projetos, programas, além do controle e da fiscalização de atividades que possam degradar o meio ambiente.

Segundo Motta (1996, p.70), o Conama representou a introdução da variável meio ambiente no processo decisório da alocação de recursos produtivo públicos e privados, e levou a preocupação ambiental a pautar as decisões empresariais. Mas, com a promulgação da Lei 7.735/1989, a gestão ambiental alcançou maior autonomia com a regulamentação de um instituto específico para cuidar da causa ambiental, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – Ibama.

Esse novo instituto passou então a ser responsável pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, atuando na conservação, fiscalização, controle e fomento do uso racional dos recursos naturais. Para sua formação, foram incorporados quatro órgãos: a Secretaria Especial do Meio Ambiente, egressa do Ministério do Interior e as agências federais da pesca, do desenvolvimento florestal e da borracha.

O Conama tem como órgãos auxiliares, os órgãos seccionais e locais que cuidam das questões ambientais nos níveis estadual e local. Com caráter executivo, os órgãos seccionais são compostos pelas secretarias estaduais do meio ambiente e são responsáveis pela execução de projeto e programas, pelo controle e fiscalização de atividades impactantes ao meio ambiente. Já as secretarias municipais são os órgãos locais, as quais têm como função controlar e fiscalizar atividades relativas ao meio ambiente em suas respectivas localidades.

A partir da instituição e atuação do Conama estudos de danos ambientais passaram a ser considerados para toda atividade que pudesse causar modificações no meio ambiente, mesmo quando baseados na crença de desenvolvimento econômico para a região como costumeiramente era feito, conforme exemplificado por Colito (1998, p. 1):

[...] não existia no Brasil antes de 1980, nenhum movimento expressivo voltado à preservação do meio ambiente e assim as construções de Usinas Hidrelétricas eram propostas a luz de uma “ideologia da modernização” sem que os setores responsáveis se preocupassem com as alterações e as mudanças que viessem a ocorrer no ambiente natural.

A partir do desdobramento da composição do Sisnama e da instituição do Conama houve certo disciplinamento das ações humanas, tornando mais específica a regulamentação de procedimentos no meio ambiente brasileiro, com conseqüente fortalecimento da corrente ambientalista no Brasil.

Esse fortalecimento deu-se, em parte, pelas resoluções emanadas do Conama e pela

promulgação da Constituição Federal, cujos desdobramentos tornaram a PNMA mais respeitada junto à sociedade civil e também junto às organizações empresariais como um todo.

As resoluções Conama 01/1986 e 06/1987, que dispõem sobre impactos ambientais e sobre o licenciamento ambiental de obras do setor de geração de energia elétrica, respectivamente, foram importantes para a PNMA e tiveram impactos diretos nos procedimentos das instituições financeiras, os quais foram reforçados, em 1988, com a Constituição Federal, pelo artigo nº. 225.

### 3.2.1.3 Resoluções Conama 001/1986, 06/1987 e instrumentos reguladores

A Resolução Conama 001/1986 tratou dos impactos ambientais e dos instrumentos reguladores desses. Conforme seu art. 1º, impacto ambiental é definido como:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II – as atividades sociais e econômicas;
- III – a biota;
- IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e
- V – a qualidade dos recursos ambientais.(Conama 001/1986, art.1º).

O artigo 2º. dessa Resolução dispõe sobre licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, dentre elas, linhas de transmissão de energia elétrica, obras hidráulicas, tais como: barragem para fins hidrelétricos, de saneamento ou de irrigação entre outras. Estão entre as atividades modificadoras do meio ambiente, as usinas de geração de eletricidade, independente da fonte de energia primária, acima de 10 *Megawatts*. As atividades listadas como modificadoras passaram a depender de estudos de impacto ambiental da União ou dos estados e da Secretaria do Meio Ambiente, devendo atender à legislação, aos princípios e aos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, e, conforme seu art. 5º, essas atividades devem obedecer às seguintes diretrizes:

- I – Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
- II – Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
- III – Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

- IV – Considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade (Lei 6.938/1981, Art. 5).

Além dessas diretrizes, outras podem ser fixadas se o órgão competente julgar necessário e se as peculiaridades ambientais da área, do projeto, incluindo prazos e análise de estudos, assim requisitar.

O art. 4º, da Resolução Conama 001/1986 prevê a compatibilização dos licenciamentos com as etapas das atividades modificadoras do meio ambiente que devem ser submetidos previamente a um estudo de impacto ambiental.

A partir de então, os bancos passaram a exigir licenças ambientais para liberação de financiamentos de projetos. Em tese, somente após o cumprimento das exigências contidas nos estudos de impacto ambiental e no relatório de impacto ambiental, os recursos podem ser liberados pelo agente financeiro.

Nota-se que, enquanto a Lei 6.938/1981, em seu artigo 3º define poluidores, poluição ou degradação da qualidade ambiental, a Resolução Conama 001/1986 limita-se à definição de impactos ambientais, revelando superposições ou, até mesmo, necessidade de harmonização de linguagem para facilitar o entendimento e aplicação desses normativos.

Diante da necessidade de disciplinar o licenciamento ambiental de obras de grande porte, como os empreendimentos de geração de energia elétrica, foi editada a Resolução 06/1987, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Essa Resolução exigiu dos concessionárias de exploração, geração e distribuição de energia elétrica, informações técnicas sobre o empreendimento e ainda, definiu a competência do licenciamento, eliminando conflitos entre órgãos estaduais e federais. Determinou também, as fases em que cada licença deveria ser liberada. Por exemplo, a apresentação da licença prévia passou a ser exigida no início do estudo de viabilidade da usina, a licença de instalação, antes da realização da licitação e a licença de operação, antes do fechamento da barragem. Estabeleceu a possibilidade de exigências complementares de informações sobre o empreendimento, sobre a Avaliação de Impacto Ambiental, sobre o Estudo de Impacto Ambiental e sobre o Relatório de Impacto Ambiental, buscando tornar públicas, as características do empreendimento e suas prováveis conseqüências.

#### 3.2.1.4 Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto Ambiental – Rima

A Avaliação de Impacto Ambiental – AIA é uma das ferramentas que visam ao alcance do desenvolvimento sustentável. Trata-se de um estudo técnico detalhado dos potenciais impactos do empreendimento sobre o meio ambiente, devendo incluir e desenvolver

diagnóstico, análise desses impactos, medidas mitigadoras dos impactos negativos e, ainda, programa de acompanhamento e monitoramento dos potenciais impactos.

As definições, responsabilidades, critérios e diretrizes para uma Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, bem como a exigência de estudo e relatório de impacto ambiental estão consubstanciados na Resolução Conama 01/1986.

A Avaliação de Impacto Ambiental é um instrumento de planejamento que permite associar as preocupações ambientais às estratégias de desenvolvimento social e econômico e se constitui num importante meio de aplicação de uma política preventiva numa perspectiva de curto, médio e longo prazos (BURSZTYN, 1994b, p. 45).

As avaliações de impacto ambiental são exigidas pelos agentes financiadores, com as devidas análises de impactos ambientais e sociais, medidas e programas de neutralização e acompanhamento e as licenças, de acordo com as fases do projeto em questão e, das modificações previstas e das medidas mitigadoras dependem as liberações das licenças. Constituem-se em um valioso instrumento para o processo de decisão de empreendedores e financiadores de projetos, pois facilita a seleção de alternativas de desenvolvimento do projeto proposto, sugere procedimentos de cunho ambiental nas organizações ou empreendimentos e ainda reforçam e integram mecanismos da política ambiental, tais como iniciativas ISO 14000 entre outras.

O Estudo de Impacto Ambiental – EIA é um instrumento de planejamento exigido como pré-requisito de uma licença prévia em empreendimentos com significativos impactos ambientais. Este estudo dá o devido apoio técnico à Avaliação de Impacto Ambiental – AIA e, por ser um estudo de um projeto específico, dá informações locais e pormenorizadas, como levantamentos sobre população, área a ser inundada etc. e os impactos a serem causados pelo empreendimento.

É um instrumento que também oferece vantagens tanto para o gestor ambiental quanto para o empreendedor ao informar sobre potenciais impactos e soluções proativas e não apenas corretivas em um plano ou programa de mitigação de impactos. Contudo, essa mesma especificidade torna-se uma limitação por não poder ser replicado ou aproveitado para outro projeto do mesmo setor, enquanto a proatividade facilita a tomada de decisões e evita futuros aborrecimentos ou prejuízos, pois se pode identificar novas e melhores alternativas ainda nas primeiras fases do projeto.

O Relatório de Impacto Ambiental – Rima é um relatório sintetizado do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e traça diretrizes e atividades técnicas para a execução de procedimentos impactantes do meio ambiente nas fases de planejamento, construção e operação. Esse tipo de relatório deve de ser feito em linguagem acessível a leigos e contemplar a localização do projeto, sua área de influência, as alternativas técnicas mais apropriadas nas perspectivas econômicas, financeiras, ambientais e sociais, e até mesmo a

alternativa da não execução do projeto.

O Quadro 12 mostra as atividades técnicas que devem ser consideradas no estudo de impacto ambiental em cumprimento ao art. 6º. da Resolução 001/1986 do Conama:

I – Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: O meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas; O meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; O meio sócio-econômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.
II – Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.
III – Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.
IV – Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Quadro 12 – Resolução Conama, 001/1986 – Art. 6º.  
Fonte: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – Ibama, 2008.

Esses estudos dispostos no Quadro 12 já vinham sendo desenvolvidos em projetos financiados pelo Banco Mundial, mesmo antes da Resolução Conama 001/1986, conforme declarações de auditores ambientais que vivenciaram esse processo no início dos anos 1980. Mesmo assim, a hidrelétrica de Balbina foi financiada pelo Banco Mundial, após recusa do BNDES, e apresenta graves problemas socioambientais.

O Estudo de Impacto Ambiental – EIA refere-se, portanto ao diagnóstico, à análise dos impactos ambientais e aos programas de medidas mitigadoras desses quando for o caso. Geralmente, os impactos podem ser positivos e negativos, de curto, médio e longo prazo, temporários ou permanentes, reversíveis ou não, cumulativos ou não e assim devem ser considerados para a indicação ou não do projeto e a partir daí se conceder a licença prévia, com a indicação dos fatores e parâmetros a serem considerados.

Ambientalistas, antropólogos, sociólogos alertam para o fato de o Estudo de Impacto Ambiental – EIA não considerar certas questões não quantificáveis, mas de importância capital para os impactados pelas mudanças, como certos aspectos ligados à cultura, à beleza natural, por exemplo.

O artigo 7º da Resolução Conama 01/1986 que se referia “à necessidade de contratação de equipe multidisciplinar habilitada para realizar o estudo do impacto ambiental cujas despesas relativas ao estudo e demais obrigações deveriam ser de responsabilidade do proponente do projeto” foi revogado pela Resolução Conama 237/1997.

Em substituição a esse artigo, estabeleceu-se que os estudos ambientais deveriam ser realizados por profissionais habilitados, os quais responderiam em todas as instâncias, juntamente com os empreendedores pelas informações prestadas ao órgão ambiental. Essa mudança veio aperfeiçoar o processo, pois ao ser feita ou paga pelo próprio interessado, corria-se o risco de que os estudos ambientais se limitassem apenas a um instrumento legitimador de propostas.

Os estudos de impactos ambientais ficaram vinculados ao licenciamento ambiental e podem ser encomendados a empresas de auditoria ambiental independente que apontam ações necessárias para a mitigação dos impactos adversos ao meio social e ambiental. Somente depois de cumpridas as exigências apontadas nos estudos, geralmente sob expensas do empreendedor, são liberadas as parcelas dos financiamentos. Por exemplo, somente de posse de estudos ambientais e da licença prévia, um banco começa a análise de um projeto de hidrelétrica, quando sua função for de financiador. Quando a função do banco for de estruturador, deverá ele mesmo providenciar os devidos estudos ambientais e as licenças junto aos órgãos ambientais competentes.

Na prática, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA ainda pode apresentar inconsistências e servir-se como um instrumento para legitimação de interesses, conforme relatado no Painel de Especialistas, documento que consolidou uma análise crítica do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte (SANTOS e HERNANDEZ, 2009, p. 109).

Esse Painel reuniu especialistas de diversas áreas, vinculados a diversas Instituições de ensino e pesquisa, os quais identificaram e analisaram, de acordo com a sua especialidade, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA de Belo Monte. Contou com o apoio de organizações não governamentais como a Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP, de Altamira, do Instituto Sócio Ambiental - ISA, da *International Rivers*, do WWF, da FASE e da Rede de Justiça Ambiental.

Em síntese, o Painel cita inconsistências do Estudo de Impacto Ambiental – EIA de Belo Monte, tais como:

- Ausência de referencial bibliográfico adequado e consistente;
- Ausência e falhas nos dados;
- Coleta e classificação assistemáticas de espécies, com riscos para o conhecimento e a preservação da biodiversidade local;
- Correlações que induzem ao erro e/ou a interpretações duvidosas;
- Utilização de retórica para ocultamento de impactos.

Sobre os impactos, os especialistas enumeraram:

- Superdimensionamento da geração de energia;
- Subdimensionamento da área diretamente afetada; da população atingida,

da perda de biodiversidade; do deslocamento compulsório da população rural e urbana; do custo social, ambiental e econômico da obra;

- Negação de impactos à jusante da barragem principal e da casa de força;
- Negligência na avaliação dos riscos à saúde e na avaliação dos riscos à segurança hídrica;
- Organizações não governamentais também alertam que o Estudo de Impacto Ambiental – EIA pode ser usado como instrumento para solucionar conflitos de interesse, o que na prática estaria contra os objetivos para o qual foi instituído. Contudo, o EIA é um instrumento para disciplinar o uso dos recursos naturais e o uso adequado depende da responsabilidade socioambiental e ética de seus aplicadores.

Curiosamente, não se tem notícias de respostas dos órgãos ambientais competentes a esse painel, com relação às afirmações dos especialistas, ou mesmo aproximação para um consenso sobre os entendimentos técnicos.

#### 3.2.1.5 Licenciamento ambiental para implantação de hidrelétricas

O licenciamento ambiental é uma obrigação legal e está disposto nos normativos da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e nas resoluções 001/1986 e 237/1997 do Conama.

O órgão responsável pela liberação do licenciamento em nível federal é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – Ibama, com atuação principalmente no caso de empreendimentos de infra-estrutura, que envolvam impactos em mais de um Estado e nas atividades do setor de petróleo e gás.

As licenças são obrigações legais prévias à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou adversa ao meio ambiente e dependem de estudos e avaliações de impacto ambiental. Trata-se de um processo composto por três tipos de licenças: prévia, de instalação e de operação.

A Licença Prévia – LP constitui o primeiro passo do processo de licenciamento, sem a qual os financiadores não iniciam a avaliação do projeto. A Licença Prévia – LP deve ser concedida após a verificação da viabilidade do empreendimento mostrada pelo Estudo de Impacto Ambiental.

A Licença de Instalação – LI poderá ser liberada após a apresentação de um projeto básico ambiental para o início da construção ou implantação, e após o cumprimento de exigências feitas quando da liberação da licença prévia. Antes de o empreendimento começar a funcionar, os empreendedores devem solicitar licença para dar início às operações propriamente ditas, a licença de operação.

A Licença de Operação – LO é concedida após a verificação pelo órgão ambiental

responsável, das condições do empreendimento, em termos de cumprimento das exigências feitas conforme o diagnóstico, a análise e o plano de monitoramento.

O licenciamento ambiental para a construção de usinas hidrelétricas exige uma série de documentos, os quais demandam estudos prévios detalhados.

Segundo Goldemberg (2007), o licenciamento pode e deve ser rigoroso e embora dêem origem a controvérsias, são de interesse público e muitas vezes propostos por órgãos do próprio governo. Assim, os órgãos responsáveis pelo licenciamento deveriam trabalhar juntamente com os proponentes para melhorar os projetos e estabelecer as exigências ambientais necessárias para sua viabilização.

O Quadro 13 mostra os tipos de licenças e os documentos necessários para suas emissões.

Tipos de licença	Documentos exigidos
Licença Prévia (LP)	Requerimento de Licença Prévia; Portaria do Ministério de Minas e Energia autorizando o Estudo da Viabilidade; Relatório de Impacto Ambiental (Rima) sintético e integral, quando necessário; Cópia da publicação de pedido na Licença Prévia.
Licença de Instalação (LI)	Relatório do Estudo de Viabilidade; Requerimento de licença de Instalação; Cópia da publicação da concessão da Licença Prévia; Cópia da Publicação de pedido de Licença de Instalação; Cópia do Decreto de outorga de concessão do aproveitamento hidrelétrico; Projeto Básico Ambiental.
Licença de Operação (LO)	Requerimento de Licença de Operação; Cópia da Publicação da Concessão da Licença de Instalação; Cópia da Publicação de pedido de Licença de Operação.

Quadro 13 – Documentos necessários ao licenciamento de usinas hidrelétricas.  
Fonte: Ministério do Meio Ambiente – Resolução Conama, n.º 06/1987.

Nos empreendimentos de construção e operação de usinas hidrelétricas, os empreendedores ao vencerem o leilão de energia, devem cumprir as exigências e medidas propostas pelo Estudo de Impacto Ambiental e pelo Relatório de Impacto Ambiental para obtenção das licenças (Quadro 13) e ainda cumprir padrões de governança corporativa exigidos pelo Mercado de Capitais.

Planos para mitigação de potenciais impactos socioambientais são exigidos dos empreendedores pela instituição ambiental responsável pelos licenciamentos, o Ibama. Em muitos casos, a liberação dos financiamentos depende da realização dos planos, cujos responsáveis podem se valer dos serviços de assessoria ou consultoria especializada, com técnicos em gestão ambiental. Além desse suporte, registra-se avanço tecnológico com aperfeiçoamento na engenharia de construção das usinas, na operação e desempenho das instalações.

A realização do leilão de energia tornou-se um dos primeiros passos e o cumprimento

das ações de mitigação e de compensação de impactos sociais e ambientais devem ser feitos antes do término da construção da usina, para que os atingidos não sejam prejudicados. Normalmente, os seguintes passos são feitos pelos interessados:

- Pesquisa dos locais mais adequados para a construção de usinas no rio;
- Estudos técnicos, sociais e ambientais e elaboração do Estudo de Impacto Ambiental;
- Realização de leilão após a concessão de Licença Prévia (LP) pelo Ibama, o qual é organizado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel;
- Detalhamento do projeto da usina, incluindo os planos para compensar os possíveis problemas que a usina possa causar para o meio ambiente e as comunidades;
- Início da construção após a obtenção da Licença de Instalação (LI) com a implantação dos planos e programas ambientais previstos no Estudo de Impactos Ambientais – EIA;
- Usina começa a funcionar após obter a Licença de Operação (LO) do Ibama.

O Conama, por meio da Resolução nº. 06/1987, lista em seu anexo, as informações e os documentos necessários a serem apresentados para abertura do processo de licenciamento ambiental de usinas hidrelétricas.

O Projeto Belo Monte, no Rio Xingu, no Estado do Pará, é um exemplo dos empreendimentos que tem apresentado problemas com o licenciamento e conseqüente atraso no cronograma devido a falhas e inconsistências dos estudos de impactos ambientais. Segundo declarações do coordenador da Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental do Ibama, Jorge Luiz Britto Cunha Reis, ao jornal O Estado de São Paulo em 15.04.2002, alguns estudos apresentaram inconsistências, necessitando ser refeitos. Entre as falhas apresentadas nos relatórios, citou a ausência de informações básicas “como soluções para alagamento, que afetam, por exemplo, animais em extinção” e, “um estudo que demandaria, pelo menos, um ano para ser finalizado, normalmente era feito em uma semana”.

Conforme explicitado anteriormente, estudos ambientais dos projetos de hidrelétricas de Belo Monte e Jirau foram revistos e criticados por equipes de especialistas de várias áreas da Ciência, como antropólogos, biólogos, sociólogos, engenheiros, dentre outros, preocupados com os impactos socioambientais negativos desses empreendimentos.

Para pressionar estudos mais aprofundados, registraram em cartório suas perícias. Ao mesmo tempo, organizações não governamentais ambientais entraram com ações judiciais, objetivando a suspensão dos empreendimentos, como medida de precaução.

Ações desse tipo podem atrasar os cronogramas dos projetos e levantar reclamações dos empreendedores, já que terão dificuldades de cumprir os prazos de entrega da energia. Ao mesmo tempo, os bancos podem pressionar para que as fases dos projetos sejam cumpridas conforme os contratos assinados e se mantenham, em dia, os cronogramas de pagamentos e recebimentos.

O Governo Federal, por sua vez, pode pressionar para que os produtos e serviços das hidrelétricas sejam entregues dentro do acordado, para que seu planejamento de suprimento de energia seja cumprido junto à população.

Conforme argumentação do coordenador de licenciamento do Ibama, para facilitar a análise dos relatórios enviados pelos empreendedores, seria de fundamental importância, um planejamento dos estudos de viabilidade, que levasse em consideração, a bacia hidrográfica como um todo e não apenas o local de uma usina.

Num estudo intitulado 'Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate', elaborado por iniciativa do Banco Mundial e colaboração do Ministério das Minas e Energia, há recomendações de melhor planejamento, esclarecimento de responsabilidades e resoluções de conflitos na sistemática de licenciamento, visto que tal como é hoje, encarece o projeto como um todo, elevando em até 20% do total da obra.

Para diminuir os gargalos no sistema de licenciamento, segundo o relatório, dever-se-ia definir mais claramente as atribuições entre os diversos órgãos envolvidos, revendo as várias fases de um projeto, desde seu planejamento até sua implementação. Por exemplo, a análise das questões ambientais e sociais deveriam ser solucionadas previamente, ainda na fase de planejamento, evitando assim, conflitos e atrasos no desenvolvimento da obra.

Esses são os instrumentos reguladores instituídos a partir da Resolução 01/1986 que ainda carecem de aperfeiçoamento para alcançarem maior eficácia, foram aos poucos, sendo fortalecidos com a criação de manuais, comitês integrados por profissionais de diversas áreas do conhecimento e independentes do setor elétrico (ROSA, 1989, p. 6).

#### 3.2.1.6 Resolução Conama 09/1987

A Resolução Conama 09/1987 veio reforçar as resoluções 01/1986 e 06/1987, garantindo a obrigatoriedade da audiência pública, que em seu art. 2º. determina: "sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por cinquenta ou mais cidadãos, o órgão de meio ambiente promoverá a realização de audiência pública".

Posteriormente, a Resolução Conama 237/1997 disciplinou procedimentos sobre obras de infra-estrutura, em especial de usinas hidrelétricas, buscando a descentralização da execução da Política Nacional de Meio Ambiente.

Da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA até à promulgação da Constituição Federal em 1988, verificou-se a criação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão ambiental, os quais são utilizados como base para estabelecimento de estratégias de avaliação e financiamento de projetos de infra-estrutura.

Nesse Período I desta pesquisa, que abarca de 1981 a 1987, também foram desenvolvidas grandes hidrelétricas, como Itaipu, Balbina, Tucuruí e outras menores que provocaram grandes impactos socioambientais. Segundo Colito (1998), grandes empreendimentos de hidrelétricas desenvolvidos no período do governo militar foram baseados na crença de que eram positivos porque traziam o desenvolvimento econômico da região e o conseqüente bem estar da população. Assim, foram sendo impostos por decisão tão somente do Estado em comum acordo com os diversos segmentos interessados no capital a ser gerado. Passadas mais de quatro décadas, muitos projetos daquela época ainda estão sendo desenvolvidos, não obstante os conflitos sociais e ambientais que encerram.

No próximo período, de 1988 a 1996 constatam-se importantes marcos legais que reforçaram esses instrumentos reguladores, mas que pouco influenciaram os procedimentos dos bancos. Os marcos mais importantes são os artigos da Constituição Federal 192 e 225, referentes ao mercado financeiro e ao meio ambiente, respectivamente, a Conferência Rio-92 e seus desdobramentos.

### 3.2.2 Período II — 1988 a 1996 – Infância da consciência socioambiental

Esse segundo período, que já contava com a Política Nacional do Meio Ambiente há sete anos, foi rico no estabelecimento de legislação ambiental e também em eventos que aumentaram a conscientização da sociedade civil sobre a questão ambiental. Mas, o setor financeiro, que precisou adequar-se a um novo cenário econômico e tecnológico, mostrou poucas iniciativas em relação à responsabilidade socioambiental e à sustentabilidade.

#### 3.2.2.1 Constituição Federal e o artigo 225 sobre meio ambiente

A Constituição Federal, de 1988, com artigo específico para o meio ambiente, configurou-se como uma resposta aos vários públicos preocupados com a conservação e com a preservação ambiental e foi uma maneira de o Brasil mostrar-se ao mundo como o país mais adequado para sediar a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (VIOLA, 1998). Este artigo reza que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Constituição Federal do Brasil, 1988, Art. 225.

A nova Constituição Federal possibilitou então, a criação de novos órgãos ambientais, de instrumentos e de normas para a Política Nacional do Meio Ambiente e deu impulso ao disciplinamento da gestão ambiental.

Embora reconhecida como descentralizadora, a Constituição Federal de 1988 concentrou essa disciplina mais no controle do que na tomada de decisão – por manter como propriedade da União os potenciais de energia elétrica e as terras destinadas à preservação – segundo Scárdua (2003), o que dificultou a gestão da questão ambiental.

As constituições estaduais promulgadas em seguida, contemplaram dispositivos sobre o meio ambiente em seu texto e de certa forma, reforçaram a atenção sobre a questão ambiental nos estados da Federação.

### 3.2.2.2 Conferência Rio-92

A estratégia de sediar a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro também culminou em atividades que deram maior importância à Política Nacional do Meio Ambiente e que, segundo Viola (1998), os seguintes fatores facilitaram o aceite do Brasil como sede da Conferência:

- Crise do modelo desenvolvimentista no País;
- Significativa abertura na opinião pública para a idéia de desenvolvimento sustentável;
- Sensibilidade e necessidade de consideração com problemas ambientais devido à soberania sobre dois terços da maior floresta pluvial do mundo;
- Consciência da importância e necessidade de preservação da floresta Amazônica como o grande reservatório mundial de biodiversidade;
- Matriz energética fundada em recursos naturais renováveis, basicamente hidrelétricas e biomassa.

A Conferência Rio-92 coincidiu com a época da retomada do crescimento econômico brasileiro, após a crise do seu modelo de desenvolvimento econômico e após uma crise financeira européia.

Esse cenário apresentava o Brasil como um parceiro de alto risco de investimento, haja vista o esgotamento financeiro do Estado em nível interno, com *déficit* na Balança Comercial e, em nível externo, perante seus credores internacionais com o estabelecimento, cinco anos antes, da moratória de sua dívida externa, decretada cinco anos antes.

Assim, a Conferência Rio-92 refletiu positivamente na imagem do País, que tinha interesse e necessidade em aumentar exportações e atrair recursos de investidores estrangeiros, os quais exigiam uma postura em prol do meio ambiente.

Enquanto isso, em nível mundial, as instituições financeiras viam-se pressionadas a exigirem de seus clientes, que o uso e aplicação dos recursos fossem investidos de forma

responsável. Entre as exigências estavam compromissos de preservação de ecossistemas e da biodiversidade junto a empresas e comunidades além de questionamentos junto a grandes bancos sobre a forma de aplicação de seus recursos.

Tanto o Relatório da Comissão Mundial “O Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987, quanto a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Conferência Rio–92, foram marcos importantes para o aumento da conscientização ecológica e, por conseguinte do desenvolvimento sustentável, no Brasil e no exterior (VIOLA, 1998; SOUZA, 2000; LEFF, 2006).

### 3.2.2.3 Agenda 21 Global e Brasileira

A Conferência Rio–92 deu origem à Agenda 21 Global que também influenciou o modo de agir no meio financeiro. As propostas dessa Agenda sobre decisões de investimentos passaram a considerar e integrar de forma gradual questões sociais e ambientais nas políticas e processos de tomada de decisões, com avanços em termos legislativos. Deu seguimento, de forma sistemática, a posicionamento empresarial baseado em participação social, democracia, multisetorialidade e caráter interdisciplinar para construção de sociedades sustentáveis. (BOEIRA, 2004).

Da Agenda 21 Global derivou a Agenda 21 Brasileira, que trouxe recomendações de substituição dos padrões de desenvolvimento por outros mais sustentáveis e da qual participaram governos estaduais e instituições oficiais de crédito e de fomento, além de outros segmentos da sociedade. As instituições que participaram desse evento foram os bancos do Brasil, do Nordeste do Brasil, da Amazônia, Caixa Econômica Federal, Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul e a Petrobrás.

Esta passou a distribuir responsabilidades e co-responsabilidade entre os vários atores da sociedade, em setores da indústria, do comércio e entre instituições governamentais e não governamentais, além de preconizar a avaliação de impacto ambiental dos projetos de desenvolvimento dentre outras ações:

Avaliação da capacidade e potencial existentes para o manejo integrado de meio ambiente e desenvolvimento, compreendendo a capacidade e os potenciais técnico, tecnológico e institucional, assim como os meios para avaliar o impacto ambiental dos projetos de desenvolvimento; e a avaliação da capacidade de atender as necessidades de cooperação técnica, inclusive a relacionada com a transferência de tecnologia e de conhecimentos técnicos científicos [...] (AGENDA 21 BRASILEIRA, Cap. 37).

As exigências para a implementação da Agenda 21 Brasileira levantaram a questão sobre a necessidade de estipulação de indicadores de desenvolvimento sustentável (MOUSINHO, 2001, p. 292). Esses indicadores deveriam ser passíveis de monitoramento e possibilitar a confecção de relatórios sobre a evolução dos compromissos acordados, de forma a monitorar o desenvolvimento sustentável do País, que resultou, em poucos anos, na aprovação de leis ambientais.

As crescentes pressões do cenário nacional e internacional, exigindo padrões de proteção ambiental dos setores exportadores, estipulados pelos importadores dos países desenvolvidos, aliadas à necessidade de captação de recursos estrangeiros, obrigaram o Brasil a criar organizações para atender as questões ambientais.

Instituições financeiras multilaterais, tais como, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento também passaram a exigir estudos de impacto ambiental para liberação de recursos destinados a projetos em países da América Latina. As exigências incluíam a obrigatoriedade de legislação interna que contemplasse estudos e avaliação prévia de impactos ambientais e até a criação de departamentos de meio ambiente junto às empresas do setor elétrico, em vários países (SANTOS, 2003, p. 89).

Para a construção de usinas hidrelétricas, segundo Santos (Op. Cit. p. 5), desde meados da década de 1970, estudos de impactos já eram feitos, por exigência do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE ou pelo Banco Mundial. Ao mesmo tempo, instituições financeiras, especialmente as oficiais, procuraram adequar-se formalmente às exigências dos investidores, em relação a critérios para liberação de empréstimos (VIOLA, 1998; ARAUJO, 2001; SANTOS, 2003).

Mas, muitas das adequações feitas nas instituições foram apenas formais e não influenciaram fundamentalmente decisões governamentais em benefício da política ambiental (BURSZTYN, 1993) ao mesmo tempo em que a estratégia de industrialização do País preferiu valer-se de recursos naturais e de setores intensivos em emissão de poluentes, como metalúrgico, químico e petroquímico para o crescimento econômico (VIOLA, 1998).

Nessa mesma época, a política energética careceu de direcionamento que valorizasse a conservação das energias renováveis descentralizadas, conforme aponta Viola (1998). Esse fato pode ser constatado nos relatórios do Plano Decenal Ministério das Minas e Energia, que mostram a oferta de energia, do ano 1976 ao ano 2006, preponderantemente em fontes não renováveis, mesmo com a diminuição das matrizes de lenha e de carvão vegetal.

Bursztyn e Bursztyn (2002, p.18) afirmam que o “esverdeamento” das políticas públicas como resultado dos compromissos assumidos na Conferência Rio-92 foi um mito:

O que ocorreu, de fato, foi um aumento da efetividade dos instrumentos de comando e controle [...] a própria crise fiscal do Estado representou uma retração das políticas públicas potencialmente geradoras de degradação do meio ambiente. Por cerca de dez anos, muito pouco foi investido pelo poder público em energia, rede de transportes, grandes projetos agropecuários e mineração, que sempre foram focos de empreendimentos governamentais portadores de riscos ambientais.

Mesmo com uma “série de propostas governamentais de eixos de desenvolvimento regionais conflitantes com o enfoque ambiental”, os debates ocorridos na Conferência Rio-

92 e os compromissos ali assumidos deixaram alguns resultados concretos, como algumas alterações na Política Nacional do Meio Ambiente e reforço desta, por meio de leis, decretos, criação e reformulação de estruturas voltadas à proteção do meio ambiente. (BURSZTYN e BURSZTYN, 2002, p.18).

Embora incipientes, essas mudanças frente à demanda da sociedade, possibilitaram o aumento do nível de conscientização e da capacitação para a conservação e educação ambiental em todos os setores da sociedade brasileira. Como resultado, houve aprovação de legislação afim, como a Lei da Política de Recursos Hídricos e criação de instrumentos reguladores, assinaturas de pactos e de protocolos.

O Governo Federal conclamou, nesta época, a participação dos bancos públicos na condução das questões ambientais por meio da anuência ao Protocolo Verde, cujo objetivo era evitar a utilização de créditos oficiais e benefícios fiscais em atividades que fossem prejudiciais ao meio ambiente. Esse foi o primeiro passo de uma série de iniciativas, o qual partiu do Governo Federal e não dos bancos. O documento fazia menção também aos bancos privados, mas esses não se sensibilizaram pelo alinhamento aos preceitos de sustentabilidade naquele momento:

É fundamental, também, que a incorporação da variável ambiental não fique restrita ao crédito oficial ou aos benefícios fiscais.[...] é importante a ampliação do processo a todas as instituições financeiras, públicas ou privadas (PROTOCOLO VERDE, p. 7).

### 3.2.3 Período III – 1997 a 2002 – Adolescência da consciência socioambiental

De 1997 a 2002, intensificaram-se as preocupações com o meio ambiente no Brasil. Foram aprovadas, nesse período, as leis nacionais Política de Recursos Hídricos (1997), de Crimes Ambientais (1998) e Política Nacional de Educação Ambiental (1999) que influenciaram o exercício da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA.

Um outro marco legal nesse período foi a instituição da Resolução Conama 237/1997 pelo Conama, cujos objetivos foram integrar a atuação dos órgãos do Sisnama e dispor sobre licenciamento, estudos, impactos e relatórios ambientais, mediante a descentralização gradativa da execução da PNMA.

#### 3.2.3.1 Resolução Conama 237/1997

Por meio da Resolução Conama 237/1997 foram revistos definições, procedimentos e critérios de licenciamento ambiental e incorporados instrumentos para melhoria da gestão ambiental.

Essas mudanças foram a aplicação dos artigos 8 e 10 da Lei Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e do que já havia sido proposto pela Resolução Conama 11/1994, ou seja, estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras conforme abaixo transcrito:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e

atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (LEI 6.938/1981 Art. 10) e

Compete ao Conama: I – estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido<sup>8º</sup> pelos Estados e supervisionado pelo Ibama ((LEI 6.938/1981 Art. 8).

A Resolução Conama 237/1997 teve como objetivos a descentralização e simplificação dos procedimentos de licenciamento, além de regulamentar e especificar instrumentos de gestão ambiental, impor regras para o licenciamento e modificar normas e aspectos do estudo ambiental, cuja maior dificuldade consiste na mensuração de impactos. Definiu termos tais como licenças, licenciamento, impactos e estudos ambientais e estabeleceu critérios para o exercício da competência do licenciamento, com as responsabilidades de cada órgão nessas questões. Ao definir responsabilidades, permitiu a descentralização e o licenciamento simplificado.

A Resolução Conama 237/1997 também revogou o art. 3º. e o art. 7º. da Resolução Conama 01/1986, modificando a responsabilização de equipe técnica em estudos de impacto ambiental pelos resultados apresentados, a qual passou a ser do proponente do projeto.

### 3.2.3.2 Leis – Política de Recursos Hídricos, Educação Ambiental, Crimes Ambientais, Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

Aos poucos, a necessidade de se estabelecer legislação para setores específicos deu origem às seguintes leis:

- Lei de Política de Recursos Hídricos – Lei nº. 9.433/1997;
- Lei de Crimes Ambientais ou Lei da Natureza – Lei nº. 9.605/1998;
- Lei da Política Nacional de Educação Ambiental – Lei nº. 9.795/1999;
- Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº. 9.985/2000.

A lei de Política de Recursos Hídricos – nº. 9.433/1997 disciplinou o gerenciamento de recursos hídricos e reuniu os princípios e instrumentos de gestão de águas.

A Lei de Crimes Ambientais ou Lei da Natureza – Lei nº. 9.605/1998, por sua vez, veio como um instrumento para exigir dos responsáveis ou co-responsáveis por potenciais atos poluidores ou danosos ao meio ambiente pagamentos pecuniários ou privação da liberdade pelos delitos causados. Dispõe sobre sanções penais e administrativas e conseqüentes mudanças de comportamento de pessoas jurídicas e pessoas físicas em relação ao meio ambiente como forma de cumprir artigo 225 da Constituição Federal.

A Lei de Crimes Ambientais trouxe também, inovações em relação à legislação

anterior, como maior clareza nas normas e maior rigor com os infratores, aumentando valores das multas e do tempo de reclusão. Alternativas de pagamento das infrações com a recuperação dos danos e outras mudanças foram definidas - Quadro 14.

Ampliação da possibilidade de prestação de serviços à comunidade em substituição às penas de prisão de dois para até quatro anos;
Criminalização da prática de fabricar, vender, transportar ou soltar balões, cuja punição ao infrator varia de prisão à multa;
Criminalização de desmatamentos ilegais e outras infrações contra a flora, com punições de prisões e multas;
Decretação de liquidação forçada da pessoa jurídica quando infratora ambiental ou no caso de ser criada ou utilizada para permitir, facilitar ou ocultar crime definido na lei, sendo o patrimônio transferido para o Patrimônio Penitenciário Nacional;
Definição clara da destinação dos produtos e instrumentos objetos da infração. Os produtos e subprodutos da fauna e flora tornaram-se passíveis de doação ou destruição e de venda, os instrumentos utilizados quando da infração;
Definição da conduta de funcionário de órgão ambiental, sendo os deslizes passíveis de sanções;
Definição de pena de até um ano de detenção para a prática de pichar, grafitar ou de qualquer forma conspurcar edificação ou monumento urbano;
Descriminação do abate de animais para saciar a fome, visto que independente do motivo, antes era crime inafiançável;
Destruição, dano, lesão ou maus tratos às plantas de ornamentação, ao invés de contravenção, passou a ser crime sujeito a punição de até um ano de prisão;
Estipulação de multa administrativa em valores pecuniários em substituição a base de grandezas territoriais, a qual passou a variar de R\$ 50 a R\$ 50 milhões;
Extinção da punição com a apresentação de laudo comprobatório da recuperação do dano ambiental;
Fixação e aplicação de multas por meio da lei e não mais por meio de instrumentos normativos passíveis de contestação judicial;
Inclusão da responsabilização criminal da pessoa jurídica e penal da pessoa física autora ou co-autora da infração;
Maus tratos, abusos contra animais domésticos e domesticados, bem como aos nativos ou exóticos passaram a ser crime e não apenas contravenção. Inclusive, experiências dolorosas ou cruéis com animal vivo, mesmo para fins didáticos ou científicos são consideradas crimes, quando existirem recursos alternativos;
Possibilidade de aplicação imediata das penas alternativas ou da multa, a partir da constatação do dano ambiental;
Sujeição de prisão de até cinco anos de prisão a quem dificultar ou impedir o uso público das praias.

Quadro 14 – Inovações da Lei de Crimes Ambientais – Lei 9.605/1998.

Fonte: Elaboração pela autora, com dados do Ibama, 2008.

O Quadro 14 sintetiza as inovações introduzidas pela Lei de Crimes Ambientais – 9.605/1998, e deixa claro a possibilidade de co-responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente. A consolidação das normas em um único documento e a definição das penas, a partir da uniformização, tornou mais fácil a aplicação da Lei. Pessoas jurídicas tornaram-se sujeitos passíveis de sanções, juntamente com as pessoas físicas autoras ou co-autoras de infrações, tendo de responder nas várias instâncias pelo dano causado, conforme determinam os art. 2º. e 3º., respectivamente, da Lei de Crimes Ambientais

Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de

pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la. (Lei nº. 9.605/1998, Art. 2º.);

As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício de sua entidade. (Lei nº. 9.605/1998, Art. 3º.).

Ao ser constatado degradação ambiental, infratores devem responder nas esferas civil, administrativa e criminal. São obrigados a pagar multas pecuniárias, a recuperar áreas degradadas, investir em obras de infra-estrutura e a responder processos criminais. Exemplo de investimentos em obras para ressarcimento de danos ambientais este sendo realizado no Estado de Rondônia, no Município de Itapuã do Oeste, onde a Eletronorte deverá ressarcir o município, pelos alagamentos que fragilizaram o solo e pela contaminação dos lençóis freáticos, após construção da Usina Hidrelétrica de Samuel.

Com a Lei de Crimes Ambientais, toda a cadeia produtiva passou a ser responsável pelo meio ambiente. As instituições financeiras e correlatas, mediadoras de recursos, tornaram-se passíveis de responder solidariamente pelos danos causados por projetos por elas financiados.

Adami (1997) entende que os artigos 2º. e 3º. da Lei de Crimes Ambientais representaram grandes avanços na legislação brasileira, em termos de penalização. Mas, para proteger juridicamente o meio ambiente o autor sugere a combinação desses artigos com o crime de gestão temerária ambiental para se punir adequadamente o infrator. Diz-se gestão temerária, quando o administrador ao deixar de observar norma expressa, assume a postura de agente poluidor, podendo levar sua instituição a ressarcir potenciais prejuízos.

E, ainda segundo Adami (2001, p.1 e 2), devido às dificuldades de “estabelecer o nexo causal entre a ordem emanada de determinado dirigente e o ilícito penal” poder-se-ia deixar impunes os infratores, mas, o parágrafo único do artigo 3º., da Lei 9.605/1998, diligentemente ao responsabilizar as pessoas jurídicas, não excluiu as “pessoa físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato”. Ou seja, a responsabilidade deve ser imputada ao infrator e àqueles que guardam relação de causalidade com o dano, mesmo que indiretamente, opinião compartilhada por Enei (2007, p. 269).

O artigo 4º. – da Lei de Crimes Ambientais, ao admitir a “possibilidade de desconsideração da pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente”, facilitou a punição imediata dos poluidores, tornando a questão fiscalizadora mais ágil e menos custosa que antes. A possibilidade de aplicação de multas imediatamente à constatação do dano ambiental dificultou o uso do subterfúgio protelatório via contestação judicial. Em vista disso, os decisores e responsáveis por pessoas jurídicas devem tornar-se mais cautelosos quanto

a infrações ao meio ambiente, para não serem pessoalmente punidos ou até mesmo para evitar a liquidação das empresas.

Por outro lado, a apresentação de laudo comprobatório da recuperação do dano ambiental, ao extinguir imediatamente a punição, facilitou o andamento de projetos, visto que antes, por falta de clareza na legislação, muitos projetos sofriam longas interrupções, causando prejuízos às partes interessadas.

Enei (2007, p. 268) lembra que as leis 6.938/1981, 8974/1995 (revogada) e 11.105/2005 – passaram a exigir que o financiador além de evitar infrações em relação ao meio ambiente, também contribuísse para a prevenção, negando serviços e recursos aos infratores à legislação ambiental. A Lei 11.105/2005 regulamenta os incisos II, IV e V do § 1o do art. 225 da Constituição Federal e estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, entre outras providências.

A lei 9.795/1999 dispõe sobre o Inciso VI do artigo 225 da Constituição Federal, responsabilizando o Poder Público pela Política Nacional de Educação Ambiental, tendo como obrigação a inserção de disciplinas de educação ambiental nas escolas e a conscientização sobre a importância da preservação do meio ambiente.

No ano 2000, foi instituído pela Lei nº. 9.985, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Snuc, que estabeleceu critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação, em atendimento ao art. 225, da Constituição Federal. As unidades de conservação que compõem este Sistema podem ser divididas em dois grupos: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável. Esses espaços territoriais foram definidos pelo Poder Público Federal, e devem ser protegidos, sendo “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. Posteriormente, a Lei 11.132/2005 acrescentou o seguinte artigo à lei do Snuc, pretendendo aprimorar o dispositivo legal em favor das unidades de conservação com a seguinte redação:

O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes (Lei 11.132/2005, Art. 22–A).

Deve haver compensação pelo uso de unidades de conservação:

O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica. (Lei nº. 9.985/2000, Art. 48).

Projetos de infra-estrutura devem atentar para esses dispositivos legais, evitando impactos ou quando for o caso, efetuar a devida compensação ao meio ambiente e à pessoas impactadas. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama é o órgão responsável pela fixação da compensação ambiental e a mensuração é feita a partir do estudo prévio e relatório de impacto ambiental – EIA/Rima.

Essas várias leis instituídas até 2002, com o intuito de aprimorar a Política Nacional do Meio Ambiente influenciaram pouco o *modus operandi* dos bancos brasileiros financiadores de grandes projetos de infra-estrutura, os quais se mantiveram na estrita observância das exigências legais aos empreendedores. O posicionamento dos bancos somente começou a mudar a partir de 2003, diante das iniciativas do mercado financeiro internacional. Para alinharem-se às novas tendências, já que os maiores bancos brasileiros detêm filiais no exterior, passaram a assinar acordos de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental.

#### 3.2.4 Período IV – 2003 até 2009 – Maturidade da consciência socioambiental

Nesse quarto período, além da Política Nacional do Meio Ambiente, das resoluções Conama e alguns acordos socioambientais instituídos nos anos anteriores, a comunidade financeira brasileira passou a adotar a Carta de Princípios do Equador, visando a alcançar maior sustentabilidade nos negócios.

Essa Carta foi um dos fatos que mais influenciou as mudanças nos bancos em favor da responsabilidade socioambiental, por conter diretrizes para financiamento de projetos de significativos impactos ambientais.

Em 2009, no Brasil, alguns bancos privados aderiram ao Protocolo Verde, juntando-se aos bancos públicos que já eram signatários desse Protocolo desde 1995. Esses bancos pactuaram a financiar apenas organizações ou projetos que se comprometessem com a questão da sustentabilidade.

Embora a assunção de princípios não seja uma forma de assegurar o cumprimento da legislação ambiental, pode-se vislumbrar estratégias, procedimentos e discurso dos bancos no enalço da sustentabilidade. E, em um cenário que demandava financiamentos dos bancos em grandes projetos de hidrelétricas, no intuito de alcançar auto-suficiência energética, as diretrizes dos acordos socioambientais foram bem recebidas pela comunidade bancária.

### 3.3 DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO – DESAFIOS

O desenvolvimento energético apresenta-se como um dos grandes desafios dos governos no século XXI, visto que pelo menos 25% da população mundial ainda não têm acesso à energia elétrica, e 38% a utilizam de forma precária. Esses percentuais de 25% e de 38% equivalem, respectivamente, à cerca de 1,6 bilhão de pessoas sem energia elétrica

e 2,4 bilhões de pessoas utilizando energia de forma precária, segundo dados da conferência Tendências para a Energia no Cenário Global, no Fórum de Energias Renováveis, em Foz do Iguaçu (PR), em 2008.

Sabidamente, o acesso à energia é um fator preponderante para a melhoria da qualidade de vida, ao mesmo tempo em que os tipos, o modo de produção e a distribuição de energia impactam o meio ambiente e são importantes fatores que precisam ser aperfeiçoados com vistas à preservação ambiental e à redução do aquecimento global. Segundo a UNDP *World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability* (2000):

[...] a energia é essencial para que se atinjam os objetivos econômicos, sociais e ambientais, interrelacionados ao desenvolvimento sustentável. Mas, para alcançar esta importante meta, os tipos de energia que produzimos e as formas como utilizamos terão que mudar. Do contrário, danos ao meio ambiente ocorrerão mais rapidamente, a desigualdade aumentará e o crescimento econômico mundial será prejudicado.

Diante da preocupação mundial com a questão energética, especialistas de vários países tem se reunido para discutir e buscar soluções conjuntas que possam oferecer o produto energia aos potenciais consumidores, com eficiência e sustentabilidade.

Em 2005 e em 2006, por exemplo, após sucessivas reuniões e discussões sobre a questão energética, com participantes de vários países, painéis de estudos liderados pelo Brasil e pela China e apresentaram Relatório “Iluminando o Caminho”, plano de “consenso científico para orientar o desenvolvimento energético global”, visando a assegurar crescimento econômico e proteção climática.

Desses painéis também participaram instituições tais como Banco Mundial, Agência Internacional de Energia e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, cujas contribuições se deram por meio de análises e sugestões de ações a serem implantadas pelos países em desenvolvimento.

Esse relatório ressaltou a necessidade de os países em geral utilizar-se de inovações científicas e tecnológicas e de políticas direcionadas a um futuro energético ambientalmente sustentável, como, por exemplo, com aperfeiçoamento da eficiência energética e com redução das emissões de gases de efeito estufa. Recomendou ainda, que os países em desenvolvimento não desperdiçassem energia como fizeram os países industrializados e sugeriu investimentos em pesquisa e desenvolvimento, para otimizar suprimento e atenuar impactos ambientais na geração e no uso de energia.

Nesse documento ficou registrada também a necessidade de estratégias próprias e trajetórias diferentes de cada país, haja vista, que até o ano 2030, o planeta terá um aumento de 55% no consumo de energia, conforme panorama mostrado pelo pesquisador norte-americano Dan Arvizu, do Laboratório Nacional de Energia Renovável dos EUA (Fórum de Energias Renováveis, 2008).

Também, o estudo técnico sobre mudanças climáticas e energia “Soluções Climáticas: a Visão do WWF para 2050”, desenvolvido pela organização não governamental *World Wide Fund for Nature* – WWF registra preocupação quanto às escolhas que serão tomadas no setor brasileiro de energia elétrica nos próximos quinze anos.

Essas escolhas, segundo o relatório do estudo, serão cruciais à segurança energética nacional, ao desenvolvimento econômico e social e à proteção ambiental do País, pois opções de alto custo de implantação e riscos de seguranças com grandes impactos nas populações e no meio ambiente contrariam acordos e esforços globais. (WWF, 2007, p. 59).

Complementarmente, estudos técnicos do Conselho Temático de Infra-estrutura da Confederação Nacional da Indústria, no Brasil, registraram que além do aumento natural de demanda por energia, a vulnerabilidade geopolítica nos países maiores produtores de petróleo e gás natural poderá elevar o preço desses insumos energéticos, em futuro próximo, situação que, somada à maior pressão para mitigação dos problemas ambientais, poderá ter como consequência encarecimento do preço final da energia.

A descoberta de reservas de petróleo e gás natural nas bacias do Espírito Santo, no Estado do Espírito Santo, de Santos, no Estado de São Paulo e de Campos, no Estado do Rio de Janeiro, localizadas na camada pré-sal brasileira, poderá favorecer significativamente o Brasil, elevando-o a um dos dez maiores produtores e exportadores de petróleo e derivados.

Mas, no entendimento de Stelzer, subsecretário-geral do Departamento Econômico e Social da Organização das Nações Unidas – ONU o cenário mundial de encarecimento de insumos energéticos tradicionais deverá manter-se. Ainda, segundo Stelzer, as hidrelétricas espalhadas em 140 países, que geram em torno 20% de toda energia mundial, deverão assegurar espaço de maior importância, por gerarem energia limpa e a baixo custo (Fórum de Energias Renováveis, 2008).

Na matriz energética brasileira, o percentual de energia hidráulica equivale a um terço da matriz, o que leva o Brasil a figurar entre os cinco países maiores produtores de energia hidrelétrica, segundo o Balanço Energético Nacional – 2009, documento produzido pelo Ministério de Minas e Energia, que sistematiza os dados do setor. Conforme informações da Aneel, os demais países são Canadá, China, Estados Unidos e Rússia.

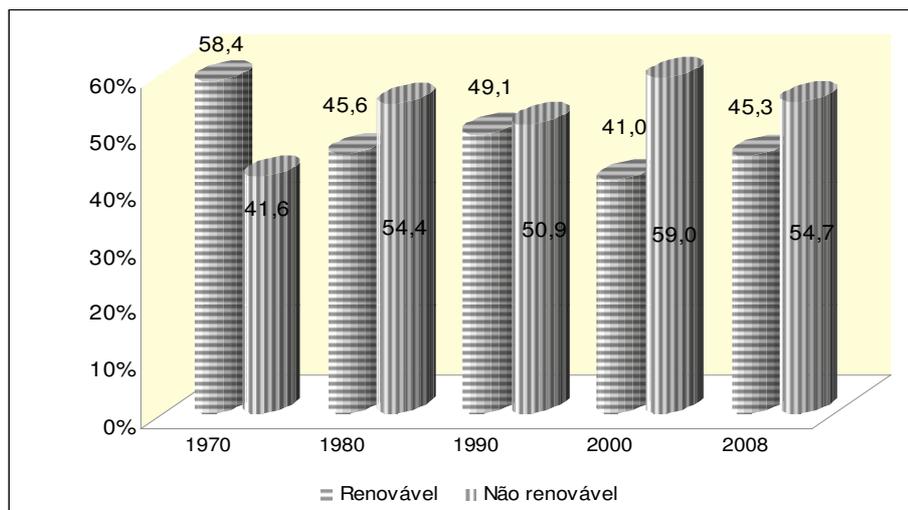


Gráfico 05 – Participação de fontes renováveis na oferta interna de energia  
 Fonte: Empresa de Pesquisa Energética, BEN, 2009, p. 13.

O Gráfico 05 mostra que o percentual de energia renovável veio decrescendo nos últimos vinte anos, com exceção da década 1990, quando houve uma leve recuperação. Mas, mesmo assim, o Brasil continua sendo referência nas negociações internacionais em questões de energias renováveis e mudanças do clima.

Em 2007, o consumo final de energia no Brasil foi 3,5 vezes superior ao de 1970, ultrapassando os 90% da oferta interna de energia. Somente o BNDES aprovou financiamentos para projetos de energia, no total de R\$ 16 bilhões, entre 2003 e 2007, em atendimento ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que priorizou investimentos no setor.

Estudos de viabilidade de geração de energia e inventário de bacias na Amazônia Legal estão sendo desenvolvidos pelo Ministério de Minas e Energia – MME, para que não seja necessário aumentar o percentual de energia termelétrica, conforme declarações do presidente da Empresa de Pesquisa Energética no 8º Balanço do PAC, em 2008.

Segundo o 8º. Balanço da Infra-estrutura Energética apresentado pelo Ministério de Minas e Energia – MME, em 2009, as hidrelétricas em andamento terão cerca de 20 mil *Megawatts* de capacidade instalada. Contudo algumas estão com cronogramas em atraso, devido a questões de licenciamento ambiental, por estarem próximos a terras indígenas, pela necessidade de proteção de corredor ecológico entre outras pendências.

Embora o Balanço tenha mostrado um acréscimo das termelétricas em 2008, em substituição de parte da energia hidráulica, há entendimentos de que a maior parte da matriz energética brasileira continuará a ser de hidrelétricas, pois o Brasil é uma nação privilegiada em sua hidrologia. O gás natural deverá entrar como suporte para este sistema baseado em hidrelétricas (FERNANDES e SANTOS, 2004, p. 8).

O estudo técnico Matriz Energética Nacional 2030 (2007, p. 207), do MME, sinaliza que o Brasil deverá manter a hidreletricidade como “âncora”, embora com participação crescente de outras fontes alternativas como a eólica e térmica:

para manter a alta participação renovável, a hidreletricidade continua sendo a que apresenta condições mais favoráveis para a produção de energia de base, tanto pelo potencial existente, como pela sua atratividade econômica, uma vez que seu impacto ambiental local pode ser bem quantificado, ter seu custo avaliado e incorporado ao custo da energia, além de atenuado e compensado.

Outro ponto a ser observado será a exploração de petróleo e derivados, em alta escala das reservas do pré-sal, que poderá modificar a matriz energética. Contudo, a urgência de eficiência energética e também o alto custo de prospecção, devido à profundidade dessas reservas encontradas, desestimulam a mudança da matriz energética, tanto pela perspectiva econômica, quanto pela ambiental, continuando a hidreletricidade como o tipo de energia mais indicado.

A energia hídrica mantém taxa crescente de participação na matriz brasileira, desde 1970 (BEN, 2009, p. 24), mas cerca de 70% do potencial, por estar localizado em terras indígenas ou em unidades de conservação, não pode ser viabilizado, segundo declarações à imprensa, do secretário de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME e ex-presidente da Eletrobrás, Altino Ventura Filho, e do presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), Maurício Tolmasquim.

Grande parte do aproveitamento hídrico das regiões Sudeste, Sul e Nordeste já está viabilizada, mas os novos potenciais localizados na Região Norte – nos rios Madeira, Xingu, Tapajós e Tocantins, que fazem parte das bacias Amazônica e Tocantins–Araguaia –, apresentam muitos conflitos que dificultam a construção e a operação das usinas, mesmo após as licenças prévias terem sido emitidas pelos órgãos ambientais competentes.

A Figura 05 mostra a localização das usinas hidrelétricas brasileiras com grande concentração nas regiões Sudeste e Sul e os limites das bacias hidrográficas.

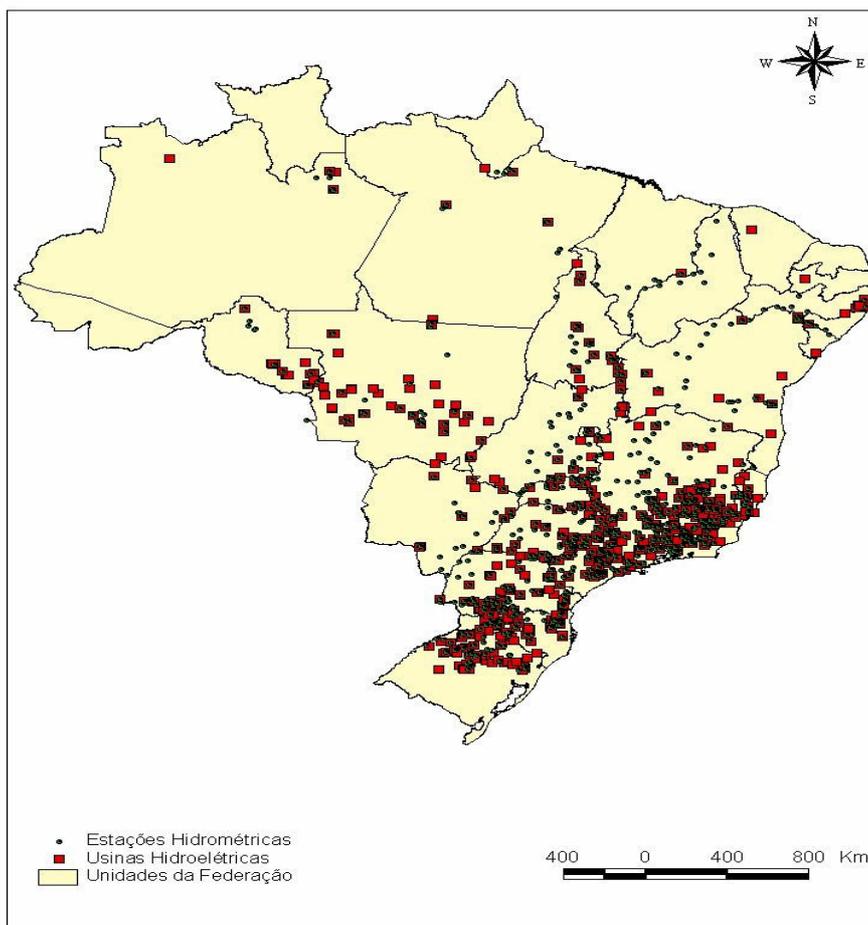


Figura 05 – Localização das Usinas Hidrelétricas Brasileiras.  
 Fonte: Aneel (2009).

Verifica-se na Região Norte, maior espaço para construção de usinas, visto que a maioria das usinas construídas, até então, foi nas regiões Sudeste e Sul (Figura 05), onde há grande concentração de centros urbanos e, por conseqüência, de demanda por energia.

No caso do Rio Xingu, localizado na Região Norte, estudos de viabilidade de aproveitamento hidrelétrico iniciaram-se no final dos anos 1970. Esses estudos e o projeto em si enfrentam processos judiciais que já duram décadas, além de mobilizações de protestos de ribeirinhos, de indígenas, de integrantes de movimentos sociais e de organizações ambientalistas, os quais têm paralisado o projeto da usina hidrelétrica de Belo Monte, uma das obras prioritárias do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

Entidades ambientalistas nacionais e internacionais reunidas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos vão investigar impactos sociais e ambientais causados por grandes barragens na América Latina, especialmente nas usinas brasileiras de Santo Antonio e Jirau, que estão em construção no Rio Madeira, em Rondônia, e em Belo Monte, no Rio Xingu, no Pará.

Atualmente, várias usinas já estão em funcionamento nessa região e outras já foram projetadas. Entre as que estão em funcionamento estão Tucuruí e Curuá–Una, no Pará;

Balbina, no Amazonas; Samuel, em Rondônia; Coaraci Nunes, no Amapá, Estreito, Cana Brava, Serra da Mesa, Peixe Angical em Tocantins.

As novas usinas usarão um sistema em que as turbinas serão acionadas pela força da correnteza do rio e não pela queda d'água o que causa menor impacto ambiental e obtém um coeficiente de eficiência energética superior aos já existentes como da usina de Itaipu.

Segundo Bermann (2007, p.140), o aproveitamento hidrelétrico nessas regiões exige “atenção e cuidados além da retórica dos documentos oficiais”. São vários os problemas jurídicos, geográficos e ambientais que aparecem no desenvolvimento das usinas hidrelétricas, em especial, as de grande porte e que estão em áreas indígenas, os quais emperram o andamento normal das obras e dificultam o cumprimento de cronogramas estipulados pelo Governo Federal.

Bermann, durante a XVIII Assembléia Geral do Conselho Indigenista Missionário, realizada em Luziânia (GO), em outubro de 2009, declarou que entende ser necessário, antes da construção de grandes hidrelétricas, submeter à aprovação da população, o uso final e a forma de produção de energia, pois cerca da metade da energia produzida é consumida por empresas de mineração, do próprio setor energético e de outros segmentos da indústria pesada e nem sempre há conciliação de interesses.

Confirmando essa visão, Goldemberg e Lucon (2007, p.10), afirmam que desde os anos 1980,

o aumento da produção de energia primária no Brasil tem acompanhado de perto o crescimento do PIB, mas o consumo de eletricidade tem aumentado mais rapidamente, em razão da eletrificação crescente do país e da instalação de indústrias eletrointensivas, como as de alumínio.

Mas, no entendimento de Goldemberg (2007) a questão quanto ao uso que será dado à energia gerada, embora relevante para o modelo energointensivo de desenvolvimento econômico brasileiro, não deve ser considerado um problema ambiental e sugere que os licenciamentos ambientais contemplem projetos ambientalmente corretos, ou seja, os licenciamentos somente seriam liberados para projetos, cujas mitigações dos impactos socioambientais estivessem previstas.

### 3.3.1 Planejamento e geração de energia elétrica

No Brasil, o planejamento do setor a oferta de energia passou a ser um programa de Estado, quando, ainda nos anos 1950, a diminuição de investimentos na capacidade geradora, até então, controlada e concentrada nas mãos de duas empresas estrangeiras, ocasionou desequilíbrio entre demanda e oferta de energia. Fatores como processo de urbanização e de industrialização e seus desdobramentos,

passaram a impor um ritmo de crescimento da demanda, que rompia seus parâmetros históricos, forçando a realização de investimentos em novas usinas hidroelétricas com tamanhos médios maiores do que os vigentes até então (FRANCESCUTTI e CASTRO, 1998, p. 2)

Assim, o Estado assumiu papel estratégico do setor de energia, criando empresas para tal fim, e dando continuidade à política industrial do País, visto que, a necessidade de altos investimentos, frente à previsão de retornos inferiores a outras aplicações no mercado nacional e internacional, em contrapartida, não se mostrava interessante para os grupos privados. Além disso, essas empresas já controlavam a fatia de mercado mais interessante em termos econômico-financeiros, sendo que

A intervenção do Estado é que explica a consolidação do setor de energia elétrica como o setor produtor de um insumo básico que garantiu o desenvolvimento industrial do Brasil (FRANCESCUTTI e CASTRO, 1998, p. 1).

Reforçando esse entendimento, Goldemberg e Lucon (2007, p. 11) informam que

O modelo tradicional estabelecido de 1940 a 1960 colocou nas mãos dos governos federal e estaduais empresas estatais responsáveis pela grande parte da produção e distribuição de eletricidade, petróleo e gás. Petrobras, Eletrobrás e inúmeras empresas estaduais foram criadas para tal fim, incluindo o planejamento energético.

Na década de 1960,

pode-se afirmar que, concretamente, os investimentos privados foram substituídos pelos recursos públicos. Nesse sentido, as causas da intervenção do Estado estavam associadas, por um lado, ao desinteresse do capital privado em arcar com vultosos investimentos de baixa rentabilidade, e, por outro, ao processo de industrialização que passou a receber prioridade da política econômica, principalmente a partir do segundo governo Vargas. (FRANCESCUTTI e CASTRO, 1998, p 4).

Dada a prioridade governamental para assegurar o desenvolvimento econômico, a oferta interna de energia elétrica - quantidade de energia que se disponibiliza para ser transformada ou para consumo final, incluindo perdas posteriores na distribuição - aumentou significativamente no Brasil desde a década de 1940, especialmente a partir de 1970 (BEN, 2009, p.44).

Por exemplo, da década de 1970 até 1980, a potência instalada passou de 11 mil *Megawatts* para 31 mil *Megawatts*, e a oferta interna de energia *per capita* passou de 0,718 tep/mil (tonelada equivalente de petróleo) em 1970 para 1,314 tep/mil em 2008 (BEN, 2009, p. 13). E, em 1990, a capacidade instalada de energia atingiu 54 mil *Megawatts* e em 2007, atingiu valor próximo a 77 mil *Megawatts*, somente em usinas hidrelétricas (BEN, 2009, p. 22).

A partir da Constituição de 1988 foi permitida a participação do capital privado nesse setor até então “mercado por forte controle e planejamento do Estado, por meio da Eletrobrás” (FRANCESCUTTI e CASTRO, Op.Cit.p. 1).

Contudo, os investimentos em energia durante a década de 1990, não foram suficientes para atender o crescimento demográfico do País e o desenvolvimento de novos empreendimentos na agricultura, na indústria e nos serviços. A conseqüência foi uma grave

crise energética, nos anos 2001 e 2002, (RIGOLON, 1998, p. 17; PÊGO FILHO, 1999, p. 5). Segundo esses autores, a consequência foi uma grave crise energética, nos anos 2001 e 2002, legado deixado pelo desmonte da estrutura de planejamento energético e pela escassez de inventários de aproveitamento hídrico.

Essa situação precisou valer-se de um Plano Emergencial elaborado pelo Ministério de Minas e Energia – MME e pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel com racionamento de energia elétrica para não deixar o País às escuras. A partir dessa experiência e tomando o ano de 2002 como referência, segundo o IBGE, o setor de energia foi o que mais aumentou investimentos em ativos fixos. Houve expansão de 145% e atualmente, cerca de 160 usinas hidrelétricas com potência superior a 30 *Megawatts* estão em operação.

A Tabela 02 mostra tipos de empreendimentos existentes e a capacidade de energia de cada um:

Tabela 02 – Empreendimentos e capacidade de geração de energia em operação.

Tipo de empreendimentos	Quantidade	Potência (MW)	(%)*
Usina hidrelétrica (UHE)	167	75.559,37	70,25
Pequena central hidrelétrica (PCH)	363	3.114,08	2,85
Central geradora hidrelétrica (CGH)	316	182,10	0,17
Usina termelétrica (UTE)	1.330	28.616,54	24,18
Central geradora eólica (EOL)	39	744,38	0,69
Central geradora fotovoltaica (Sol)	1	0,02	0,00
Usina termonuclear (UTN)	2	2.007,00	1,86
Total	2.218	110.223,49	100,00

Fonte: Relatório de geração de energia – Aneel 2010.

\*Os valores de porcentagem são referentes a Potência Fiscalizada, considerada a partir da operação comercial da primeira unidade geradora.

As centrais hidrelétricas, maiores fornecedoras de energia, embora causem impactos socioambientais significativos também contribuem para diminuição do percentual de emissões de gases de efeito estufa, comparativamente a outros modos de produção de energia, como as termoelétricas, segundo alguns especialistas. Cerca de 70% da energia elétrica produzida no País vêm de grandes usinas hidrelétricas (Tabela 02, linhas 1, 2 e 3).

No Brasil, o percentual de gases efeito estufa é inferior a países tais como EUA, Alemanha e Japão. As emissões de toneladas de CO<sub>2</sub>, por habitante no Brasil alcançam 1,78; nos EUA, 19; no Japão, 9,49; e no Mundo, 4,28. ( BEN, 2009, p. 15).

E, como há previsões da construção de cerca de mais 80 grandes usinas hidrelétricas até o ano 2030, o País deverá continuar com sua matriz energética composta em grande parte energia de fontes renováveis, embora tendo que arcar com os custos dos impactos

socioambientais causados pelas grandes inundações, além dos prejuízos em termos de biodiversidade, de cultura entre outros de difícil contabilização. Em atendimento ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que priorizou esse tipo de empreendimento, somente o BNDES, aprovou os seguintes financiamentos para projetos de energia, entre 2003 e 2009:

Tabela 03 – Aprovação de financiamento de energia pelo BNDES - 2003–2009.

Energia Elétrica/Segmentos	Capacidade Instalada – (Megawatt)	Número de Projetos	Financiamento BNDES (em R\$ mil)	Investimento Previsto (em R\$ mil)
1. Geração	24.862	181	41.869.598	71.457.852
Hidrelétricas	18.675	38	29.036.512	50.811.961
Termelétricas	2.516	09	3.727.518	7.766.083
PCH	1.854	94	5.759.689	8.346.784
Biomassa	1.517	34	2.395.358	3.128.693
Eólicas	300	06	950.521	1.404.331
2. Transmissão	12.089(km)	45	7.397.028	12.527.736
3. Distribuição		36	8.745.414	15.014.578
4. Racionalização		06	9.460	12.382
Total		268	58.021.531	99.012.552

Fonte: BNDES, setembro/ 2009.

A Tabela 03 mostra que, somente no segmento de geração de energia, o BNDES investiu no período de 2003 a 2009, mais da metade do total previsto. A maior fatia coube ao segmento de hidrelétricas que contou com cerca de quarenta projetos, ao custo de aproximadamente R\$ 29 bilhões.

Comparativamente aos povos dos países industrializados, os brasileiros ainda consomem pouca energia e ainda existe cerca de 2% dos domicílios brasileiros sem luz elétrica, o que equivale a mais de um milhão de domicílios sem acesso aos serviços de energia.

A maior parte desses excluídos tem, segundo informações do Ministério de Minas e Energia, baixo poder aquisitivo, está no meio rural e em locais de baixo Índice de Desenvolvimento Humano.

O programa governamental Luz para Todos tem como objetivo erradicar essa situação com provisão dos serviços de energia elétrica a todos os domicílios brasileiros, até o final de 2010, segundo o Secretário do Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia – MME, Altino Ventura Filho, no Colóquio – Seminário Conservação e Eficiência Energética: Prioridade para o Desenvolvimento? em Brasília (DF), em 2009. Além da oferta de energia a toda população brasileira, o País terá sua auto-suficiência em energia

até o ano 2030, e grande parte dessa auto-suficiência será proporcionada pelas fontes renováveis, reafirmou o secretário.

### 3.3.2 Mudanças no modelo do setor de energia elétrica

A partir de 1995, o marco regulatório estipulado pela Lei das Concessões permitiu a entrada de empresas privadas estrangeiras no País, ao mesmo tempo em que a reestruturação de vários setores de infra-estrutura os tornou atrativos para os investimentos privados.

As medidas que o Governo brasileiro lançou mão para incentivar a participação privada nos investimentos dos setores de infra-estrutura, segundo Bone (2001, p. 161) foram:

- privatização, cujo processo foi financiado em sua maior parte pelo governo brasileiro;
- concessões, por meio de leis e emendas à Constituição, que outorgaram às empresas privadas o direito de exploração da atividade exercida até então pelas empresas estatais nos setores de telecomunicações, petróleo, gás natural, energia elétrica.

Houve, a partir desses mecanismos, expansão e modernização de vários setores da infra-estrutura. Mas, por falta de regulação e transparência das regras, o setor de energia não atraiu o interesse de investidores privados. Somente com a privatização e conseqüente reestruturação do setor, o financiamento das obras que era essencialmente com recursos públicos, passou a ser feito com recursos públicos e privados.

Até então, a Eletrobrás atuava com recursos próprios originados da Reserva Global de Reversão e com captações no exterior, junto a Eximbank - agência creditícia independente, que financia bens e serviços para exportação, cujos riscos de crédito não contaminam o setor bancário privado -, para financiar grande parte dos projetos de energia.

Essa Reserva foi criada em 1957, com o objetivo de dar suporte às obras de expansão do sistema elétrico e possibilitou o desenvolvimento de grandes usinas, até o compartilhamento do financiamento das usinas hidrelétricas com o BNDES, no final dos anos 1990 e depois com os demais bancos, a partir de 2004, que passou a utilizar-se de recursos da iniciativa privada, por meio da modelagem *Project Finance*.

A modelagem *Project finance* foi a opção utilizada pela iniciativa privada e os bancos públicos e privados para atuar nesse segmento, visto que já vinha sendo testado em outros projetos de infra-estrutura.

Várias modificações foram feitas quanto aos modelos de financiamento, de estrutura de empresas e no setor elétrico, como pode ser visto na Tabela 04, e aperfeiçoamentos serão colocados em prática, em substituição ao modelo de 2004.

Tabela 04 – Mudanças no modelo do setor de energia elétrica.

Modelo Antigo (até 1995)	Modelo de Livre Mercado (1995 a 2003)	Novo Modelo (2004)
Financiamento por recursos públicos	Financiamento por recursos públicos e privados	Financiamento por recursos públicos e privados
Empresas verticalizadas	Empresas por atividade: geração, transmissão, distribuição e comercialização	Empresas por atividade: geração, transmissão, distribuição, comercialização, importação e exportação
Empresas predominantemente estatais	Abertura e ênfase na privatização das empresas	Convivência entre empresas estatais e privadas
Monopólios – competição inexistente	Competição na geração e comercialização	Competição na geração e comercialização
Consumidores Cativos	Consumidores livres e cativos	Consumidores livres e cativos
Tarifas reguladas em todos os segmentos	Preços livremente negociados na geração e comercialização	No ambiente livre: preços livremente negociados na geração e comercialização. No ambiente regulado: leilão e licitação pela menor tarifa
Mercado regulado	Mercado livre	Convivência entre mercados livre e regulado
Planejamento determinativo – Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos (GCPS)	Planejamento indicativo pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Planejamento pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
Contratação: 100% do Mercado	Contratação: 85% do mercado	Contratação: 100% do mercado + reserva.
Sobras/déficits do balanço energético rateados entre compradores	Sobras/déficits do balanço energético liquidados no mercado de energia	Sobras/déficits do balanço energético liquidados na CCEE. Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficit (MCSO) para as distribuidoras

Fonte: Ministério de Minas e Energia – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica.

### 3.3.2.1 Estruturação do modelo do setor elétrico

Após as mudanças com a Lei das Concessões, a responsabilização de cada órgão passou a ser de acordo com as funções de geração, de transmissão, de distribuição e de comercialização dos serviços de energia. Surgiram novas organizações, as quais passaram a fazer parte do modelo do setor de energia elétrica, como a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, que teve como função cuidar da implantação de políticas e diretrizes de regulação do setor; o Mercado Atacadista de Energia – MAE responsável pela compra e venda de energia até 2004, quando teve suas atribuições incorporadas pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE; Operador Nacional do Sistema Elétrico– Ons, responsável pelo planejamento da geração; e o Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão.

Em 2004, novo marco regulatório do setor de energia elétrica brasileiro foi definido

pela Lei 10.848/2004, e teve como objetivos, além da expansão das atividades de geração, transmissão e distribuição, incluíram as atividades de importação e exportação de energia. Procurou-se universalizar o acesso e garantir serviços de energia com modicidade tarifária para os consumidores e justa remuneração para os investidores, além de reforçar as funções da Aneel e organizar as funções de planejamento da expansão, de operação e de comercialização da energia elétrica, segundo o Ministério de Minas e Energia – MME.

Nessa época, a responsabilidade pelo planejamento do setor de energia elétrica passou a ser da Empresa de Pesquisa Energética – EPE e o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE teve como função assegurar o suprimento de energia elétrica e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE deu continuidade às atividades do MAE, comercializando energia elétrica no sistema interligado. Atualmente o sistema de energia elétrica conta com as seguintes instituições conforme pode ser visto na Figura 06.

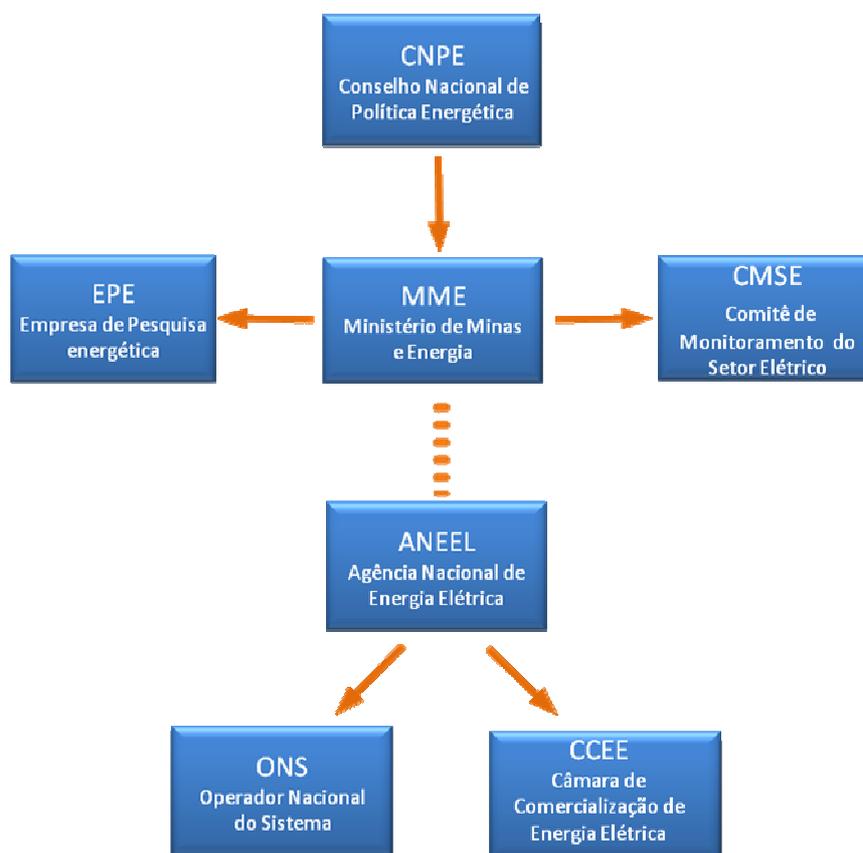


Figura 06 – Estrutura do setor de energia elétrica brasileiro  
Fonte: Light , 2010.

O planejamento e a condução das políticas energéticas do País são de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia – MME, cujas diretrizes são definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE (Figura 06). Este Conselho é um órgão de assessoria à Presidência da República, tem como responsabilidade a revisão das matrizes energéticas do país. É presidido pelo ministro do Ministério de Minas e Energia e

composto pelos ministros do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Casa Civil da Presidência da República e ainda pelos representantes dos Estados e do Distrito Federal e dois especialistas em energia da sociedade civil e de universidade.

A Empresa de Pesquisa Energética – EPE, vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME, presta serviços de estudos e pesquisas ao CNPE, os quais dão suporte ao planejamento de expansão da geração e da transmissão de energia elétrica, realização de análise de viabilidade técnica, econômica, socioambiental de usinas, além do licenciamento para aproveitamentos hidrelétricos e transmissão de energia elétrica.

O Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico é coordenado diretamente pelo Ministério de Minas e Energia – MME e tem como função o acompanhamento e avaliação do suprimento elétrico no País. Acompanha as atividades de energia desde a geração à comercialização, identificando gargalos e solucionando problemas de abastecimento de energia elétrica. Também elabora e encaminha propostas ao CNPE sobre manutenção ou restauração do abastecimento de energia.

A Agência Nacional de Energia Elétrica, após 2004, teve como nova responsabilidade a promoção de licitação de energia elétrica, além de manter suas atribuições anteriores de regular e fiscalizar as várias fases da energia elétrica, desde a sua produção e ainda o estabelecimento e controle de tarifas junto aos consumidores finais, agentes de distribuição e indústria.

A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica assumiu as funções do MAE a partir de 2004 e tornou-se responsável pelas diversas atividades relacionadas à comercialização de energia, tais como contabilização, valoração e liquidação financeira das transações de energia elétrica realizadas no mercado, atendendo à delegação da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel.

O Operador Nacional do Sistema Elétrico, formado por consumidores livres, empresas ligadas à geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, importadores e exportadores, é uma instituição sem fins lucrativos, criada com o objetivo de coordenar e controlar as operações de geração e transmissão do Sistema Interligado Nacional – SIN, sob supervisão da Aneel.

O Sistema Interligado Nacional – SIN é formado pelas empresas proprietárias que atuam em todas as regiões brasileiras, com exceção de apenas parte da região Norte e abarcam 97% da potência instalada de produção de energia advinda de usinas hidrelétricas do País.

A criação do Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica, por meio do decreto do Governo Federal, 6.902/2009, veio facilitar participação da Eletrobrás com empresas privadas na forma de consórcios, em empreendimentos prioritários do PAC. Com

essa medida, o Ministério de Minas e Energia – MME poderá garantir aporte de capital das estatais que participam em empreendimentos como os das usinas hidrelétricas do rio Madeira e assim aumentar a concorrência nos leilões de energia, com menores preços finais aos consumidores.

Em síntese, esse conjunto de instituições e de medidas teve como objetivo o estabelecimento de estratégias de curto, médio e longo prazos, com vistas à redução do risco de racionamento da energia. Ao mesmo tempo, teve como objetivo fazer com que as funções de planejamento, geração, regulação, monitoramento e mediação dos negócios de energia viessem a ser desempenhadas a contento para todos os intervenientes, frente à demanda crescente desses serviços.

A partir da redefinição dos papéis do MME e da Aneel nas outorgas de concessão e autorização, foram retomados os leilões para a construção de novos empreendimentos de geração de energia.

### 3.4 GERAÇÃO DE ENERGIA E IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

Usinas hidrelétricas estão contempladas nas resoluções do Conama como uma das atividades que requerem atenção especial dos responsáveis pelos licenciamentos por causarem impactos consideráveis sobre o meio ambiente e social, a saber:

Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e de seu respectivo relatório de impacto ambiental – Rima, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do Ibama em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- [...];
- VI – Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KW;
- VII – Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW [...];
- XI – Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW. (Resolução Conama 01/1986. Art.2º.).

A Resolução Conama 237/1997, em seu art. 2º. e anexos, confirma a necessidade de licenciamento prévio para empreendimentos como os de transmissão de energia elétrica e atividades correlacionadas: A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. Os empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica são também atividades que impactam positivamente o meio social, sendo o acesso à energia, um dos

meios para se promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social. Exemplo disso são as várias comunidades brasileiras, a maioria localizada no meio rural, que ainda não tem acesso aos serviços de energia e apresentam os menores índices de desenvolvimento humano, conforme relatório do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, de 2007.

A utilidade da energia vai muito além da iluminação e refrigeração. Ao dar suporte aos setores industriais e de serviços promove desenvolvimento de outros setores, tais como da saúde, da educação e da segurança, entre outros, refletindo positivamente na qualidade de vida das pessoas. Assim, os empreendimentos hidrelétricos, dado o interesse das comunidades que vão desfrutar de seus benefícios, são de responsabilidade do Estado, embora causem, também, impactos negativos no meio ambiente e no meio social.

Os impactos negativos mais pronunciados se dão quando da construção das usinas. Assim sendo, programas de mitigação são exigidos por lei, como condicionante de liberação das licenças ambientais, os quais devem ser implantados no decorrer de desenvolvimento do projeto. Para isso, os estudos de viabilidade técnica da construção de uma usina hidrelétrica devem estimar o volume estrutural e de serviços, bem como de impactos socioambientais, os quais fornecerão orçamentos preliminares dos custos envolvidos em cada fase da obra, para serem repassados aos empreendedores e financiadores interessados. A assessoria de consultorias independentes passou a ser recomendada ou exigida pelos órgãos ambientais nos casos de grandes projetos de alto risco socioambiental.

Bermann (2007, p. 140) destaca os seguintes impactos ambientais em usinas hidrelétricas, conforme Quadro 15.

Impactos ambientais em Usinas Hidrelétricas
Alteração do regime hidrológico, comprometendo as atividades a jusante do reservatório;
Comprometimento da qualidade das águas, em razão do caráter lântico do reservatório, dificultando a decomposição dos rejeitos e efluentes;
Assoreamento dos reservatórios, em virtude do descontrole no padrão de ocupação territorial nas cabeceiras dos reservatórios, submetidos a processos de desmatamento e retirada da mata ciliar;
Emissão de gases de efeito estufa, particularmente o metano, decorrente da decomposição da cobertura vegetal submersa definitivamente nos reservatórios;
Aumento do volume de água no reservatório formado, com conseqüente sobrepressão sobre o solo e subsolo pelo peso da massa de água represada, em áreas com condições geológicas desfavoráveis (por exemplo, terrenos cársticos), provocando sismos induzidos;
Problemas de saúde pública, pela formação dos remansos nos reservatórios e a decorrente proliferação de vetores transmissores de doenças endêmicas;
Dificuldades para assegurar o uso múltiplo das águas, em razão do caráter histórico de priorização da geração elétrica em detrimento dos outros possíveis usos como irrigação, lazer, piscicultura, entre outros.

Quadro 15 – Lista de impactos ambientais comuns em usinas hidrelétricas.  
Fonte: Bermann (2007, p. 140).

Os impactos ambientais mais comuns estão relacionados às condições climáticas, à modificação do ambiente aquático, à destruição de *habitats*, surgimento de condições

químicas agressivas à biodiversidade e desinteressantes para a vida humana.

Os exemplos listados no Quadro 15, não contemplam a totalidade de impactos negativos causados pela construção e operação de usinas hidrelétricas, muitos de difícil mensuração. Por outro lado, os impactos positivos advindos do acesso à energia elétrica são relevantes, senão imprescindíveis, para a qualidade de vida da população.

Mas, falando de impactos negativos, entre os principais estão os impactos sociais em aproveitamentos hídricos, principalmente em se tratando de grandes usinas hidrelétricas. Podem ser citados o despovoamento involuntário de populações ribeirinhas e a destruição da cultura local que repercutem negativamente em outras esferas da vida da comunidade.

As comunidades afetadas em sua maioria são indígenas, tribais e camponesas, as quais reclamam, além de pressão e assédio quando são contrários aos projetos, também da falta de informação sobre os empreendimentos, sobre as medidas de mitigação, de compensação e de indenização dos danos, no entendimento da organização não governamental Instituto Socioambiental - ISA, a qual tem como missão “propor soluções sustentáveis e integradas a questões sociais e ambientais” e objetivo principal “defender bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos e valorizar a diversidade socioambiental”.

Segundo Bermann (2007, p. 142), mais de 34 mil km<sup>2</sup> já foram inundados para a formação de reservatórios para usinas hidrelétricas no Brasil, provocando deslocamento compulsório de 200 mil famílias de ribeirinhos.

Ainda, segundo o autor, os deslocamentos têm sido origem de conflitos e ações judiciais devido ao descontentamento com as compensações financeiras oferecidas ou recebidas pelos empreendedores e também nos processos de reassentamentos que muitas vezes não suprem as expectativas das populações impactadas.

Além do mais, os ribeirinhos apresentam-se, na maioria das vezes, como a parte fraca do processo, tendo pouca ou nenhuma voz para impedir a entrada de forças externas, sendo que a eles resta pouco a fazer senão digerir a mudança.

Estudos desenvolvidos pela Comissão Mundial de Barragens, criada em 1997, para avaliar as barragens construídas no mundo, mostram que os ribeirinhos têm dificuldades de participar da tomada de decisão sobre a instalação das usinas em suas comunidades, tornando-se sujeitos passivos de interesses econômicos, não obstante as audiências públicas realizadas, mas cujo teor e vocabulário, são inacessíveis para muitos dessas comunidades.

Em seu relatório “Barragens e Desenvolvimento – uma nova estrutura para a tomada de decisão”, de 2000, a Comissão relata que a transparência desses processos costuma ser pouco abrangentes e com limitada participação das populações afetadas.

Ainda, como impactos negativos comuns nas áreas de barragens estão os problemas

de saúde pública ocasionados pelo grande fluxo de trabalhadores diretos e indiretos no empreendimento, que acabam por inchar as comunidades e a demandar serviços públicos ainda inexistentes ou insuficientes.

São também registrados nessas localidades, surgimento e aumento de doenças de natureza endêmica, de violência, de desemprego ou de competição e aumento da economia informal, mudanças abruptas no modo de produção das populações ribeirinhas, desestruturação familiar e conflitos sociais originados entre os nativos e os imigrantes.

Somam-se a esses problemas sociais, dificuldade de abastecimento de água, racionamento e encarecimento de víveres, de locação, podendo inflacionar o mercado local e adjacências ou provocar diminuição da qualidade de vida dos mais vulneráveis financeiramente.

A demanda repentina e crescente por água para os diferentes usos doméstico e industrial pode comprometer a qualidade e quantidade de água dos reservatórios e das fontes vizinhas, impactando atividades da pecuária, da agricultura e da pesca, com modificações substanciais na forma de subsistência das populações nativas.

No tocante à ocupação geográfica, há riscos de inundação à jusante, perda de terras cultiváveis, de espécies vegetais e animais com a construção e operação da usina, prejudicando de forma irreversível a biodiversidade local e regional, mesmo com os cuidados dispensados pelas equipes responsáveis pela remoção de espécies.

Sevá (2008, p. 44–45) cita ainda, a ocorrência de sismos após a formação de barragens, além de outros acidentes naturais registrados no Brasil e no mundo.

No Brasil, a Eletronorte mantém estações sismográficas para monitorar as usinas Tucuruí, Samuel e Balbina, segundo publicações da própria empresa, procurando precaver-se desse tipo de impacto causado pelas barragens das usinas. Na realidade, não há consenso nem mesmo entre os especialistas sobre a gravidade dos impactos causados pelas grandes barragens e pelas hidrelétricas, em si.

Grandes projetos de hidrelétricas estão em franco desenvolvimento, mesmo em regiões de rica biodiversidade, como na Região Amazônica. Ou seja, as justificativas para a implementação de grandes hidrelétricas, como a necessidade de maior oferta de energia, têm sido mais contundente que as defesas de ambientalistas.

E, com falta de energia elétrica que aconteceu seguidas vezes, em 2001 e em 2009, a construção de grandes hidrelétricas vê-se justificada pela necessidade de maior oferta de energia, principalmente após seguidos apagões nos grandes centros urbanos.

Assim, a construção de várias usinas foi priorizada pelo governo, cujo andamento pode ser visto na Tabela 05.

Tabela 05 – Usinas hidrelétricas em construção em 2009.

UHE	Localidade	Potência (Megawatt)	Situação
Santo Antônio	Rondônia	3.150	14% realizado
Jirau	Rondônia	3.300	4% realizado
Estreito	Tocantins /Maranhão	1.087	63% realizado
Foz do Chapecó	Santa Catarina /Rio Grande do Sul	855	80% realizado
Dardanelos	Mato Grosso	261	75% realizado
Corumbá III	Goiás	94	Operação em teste
Total		8.747	

Fonte: Ministério de Minas e Energia – 8º Balanço do PAC. Brasília: 2009, p. 91.

Essas usinas (Tabela 05), foram priorizadas pelo Governo Federal em seu Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, mesmo apresentando uma série de não conformidades e batalhas judiciais por danos ao meio ambiente e social, especialmente em comunidades indígenas. Essa prioridade de investimentos em usinas hidrelétricas deve-se à expectativa do aumento da demanda de energia nos próximos anos.

Dados da Eletrobrás mostram que o Brasil apresenta-se como um dos países em desenvolvimento com maior crescimento da demanda de energia elétrica nas áreas industrial, comercial e residencial. A taxa de crescimento do consumo de eletricidade tem se mostrado superior ao Produto Interno Bruto – PIB e ao próprio consumo total de energia do País de acordo com estudos técnicos desenvolvidos pela organização ambientalista *World Wide Fund for Nature* (2007, p. 22).

Os bancos públicos e privados, a partir de 2004, passaram a financiar hidrelétricas, juntamente com o BNDES, reforçando a estratégia governamental de mais geração de energia, que por vários anos foi deixada em segundo plano pelos órgãos responsáveis.. Coincidentemente, nessa mesma época, verificou-se um movimento de adesão a acordos socioambientais, além de um discurso empresarial de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade nos financiamentos.

Segundo o discurso dos bancos públicos e privados, eles passaram a exigir dos tomadores de empréstimo, o cumprimento dos planos de mitigação de impactos, além de outras medidas para alcançar maior nível de sustentabilidade nos projetos financiados. Neste estudo será visto a evolução dessas questões com crivo em projetos de hidrelétricas.

A seguir, os procedimentos metodológicos utilizados e, os casos dos bancos selecionados, os quais revelam como estão sendo financiados projetos de hidrelétricas e as estratégias e procedimentos que sinalizam responsabilidade socioambiental e sustentabilidade.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nos capítulos anteriores foram apresentados os conceitos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade, a situação do mercado bancário, o posicionamento dos bancos diante das questões de sustentabilidade nos negócios que financiam, dentre os quais projetos de grandes hidrelétricas.

A seguir, serão detalhados os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo para identificar e analisar estratégias dos bancos BNDES, Banco do Brasil, Bradesco, CEF, Itaú Unibanco e Santander Brasil no financiamento de projetos de hidrelétricas no período 1981 a 2009.

### 4.1 TEMÁTICA DE INVESTIGAÇÃO

A temática de investigação neste estudo envolve responsabilidade socioambiental, sustentabilidade e o financiamento de projetos de hidrelétricas na modalidade *Project Finance*.

As estratégias dos bancos e o conjunto de seus procedimentos em relação à essa temática buscaram o registro da evolução da questão socioambiental no mercado bancário desde a promulgação da lei da Política Nacional do Meio Ambiente, até o final do ano 2009.

Como os bancos podem ser propulsores de desenvolvimento sustentável ou de danos socioambientais, dependendo de como investem seus recursos, o conhecimento de suas estratégias e de seus procedimentos poderá levar à maior sustentabilidade no futuro, evitando prejuízos ao meio ambiente, às comunidades, a empreendedores e aos próprios bancos. Assim, estratégias preventivas poderão resultar em maior eficiência de políticas ambientalistas, que segundo Bursztyn (1994b, p. 21–22).

[...] são fundamentais na idéia de que é muito mais interessante, tanto do ponto de vista ambiental, quanto do ponto de vista econômico, prevenir os danos ambientais do que procurar remediá-los posteriormente. [...] torna-se imperativo reforçar a pesquisa científica e melhorar o sistema de estatísticas e informações.

### 4.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO E LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso múltiplo, descritivo exploratório, tendo como fio condutor os bancos e a questão socioambiental no financiamento de projetos de usinas hidrelétricas.

Os estudos descritivos e exploratórios são indicados quando se sabe pouco sobre um fenômeno e buscam-se informações sobre a ocorrência do mesmo. Nesse tipo de estudo, o pesquisador não interfere nos fatos, limitando-se a observá-los, registrá-los, analisá-los e interpretá-los (RUDIO, 2000, p. 71). Segundo este autor, esse tipo de pesquisa é importante em seu papel “de ajudar o homem a descobrir cada vez mais e compreender melhor o mundo em que vive, permitindo-lhe prever acontecimentos e controlar, para o seu bem, a realidade que o cerca”.

Boyd e Westfall (1964, p. 55), esclarecem que os estudos exploratórios dão ênfase “à descoberta de práticas ou diretrizes que precisam modificar-se e na seleção de alternativas que possam ser substituídas” e servem para elaborar explicações prováveis. Ainda, segundo os autores (*ibid.*, p. 56), os estudos exploratórios valem-se de fontes de informações secundárias, de investigação de indivíduos que podem ter informações sobre o assunto e de análise de casos selecionados.

Pela própria caracterização da pesquisa, esta utiliza o plano *ex-post fact*, “que provém do passado para o presente e não é orientado para o futuro [...] baseia-se em registros já existentes, que simbolizam o comportamento, cujo estudo é a finalidade do experimento” (GOODE e HATT, 1977, p.127–128) e pode utilizar padrão de verificação empírica, servir para comparação de comportamentos no futuro.

O método de estudo de casos é o “estudo intensivo de um número relativamente pequeno de casos”, podendo ser valiosos inclusive para descobrir novas relações e serem testados por estudos estatísticos ou experimentais. Suas principais vantagens são a possibilidade de obter inferências de toda uma situação e não apenas de um ou vários aspectos selecionados além de ser uma descrição de uma situação real (BOYD e WESTFALL, 1964, p. 59).

Contudo, esse método apresenta certas fragilidades no que concerne à objetividade e à possibilidade de generalização. Por envolverem descrições detalhadas, torna-se difícil a elaboração de métodos formais de observação e registro, facilitando a subjetividade e, portanto, conclusões do que o pesquisador quer ou espera ver e não a realidade objetiva. No entanto, essas fragilidades podem ser mitigadas obedecendo a um bom plano de pesquisa e definição do problema (YIN, 2005, p. 87), cujo referencial teórico evitará adequações de última hora (BOYD e WESTFALL, 1964, p. 62; GOODE e HATT, 1977, p. 426–428).

#### 4.3 DETALHAMENTO DO ESTUDO

Em um primeiro momento, para delineamento do estudo foram feitas visitas a técnicos com conhecimento sobre energia elétrica nos ministérios de Minas e Energia, Meio Ambiente, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis e em empresas de consultoria ambiental com experiência ou produção científica sobre impactos socioambientais de usinas hidrelétricas.

Em seguida, procedeu-se a uma sondagem para seleção dos bancos (Passo 1) que financiam projetos de usinas hidrelétricas. Foram selecionados os seis maiores bancos em termos de valores de financiamento. Após essa seleção, procurou-se a anuência dos bancos para participarem da pesquisa. As solicitações foram dirigidas aos setores de responsabilidade socioambiental e de crédito de cada banco, dando seqüência aos passos

conforme Figura 07:

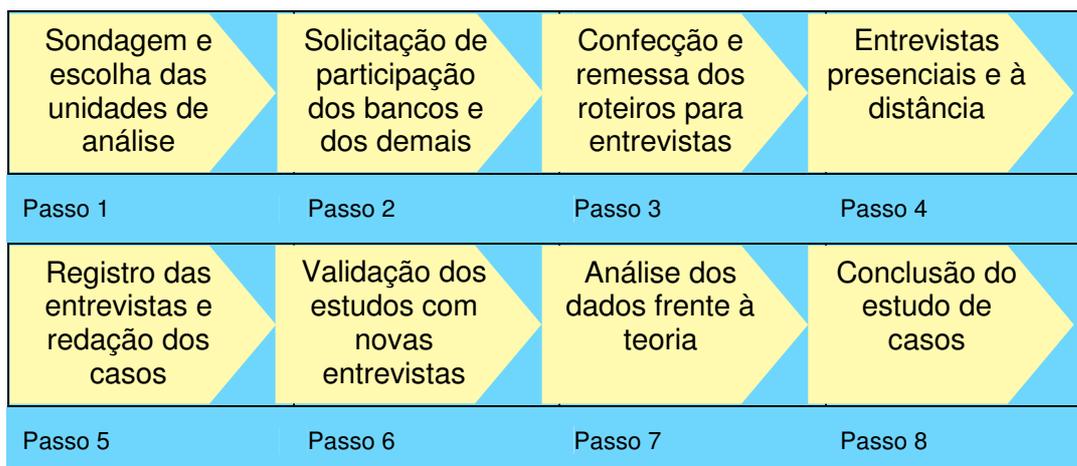


Figura 07 – Passos para a coleta de dados.  
Fonte: Elaborada pela autora, 2009.

#### 4.3.1 Horizonte temporal e delimitação da pesquisa

O horizonte temporal da pesquisa foi delimitado de 1981 a 2009. Essa delimitação de tempo teve como justificativa, o surgimento de fatos relevantes que podem ter influenciado a trajetória das questões socioambientais no Brasil, como aprovação das principais leis, resoluções, princípios e acordos disciplinadores do comportamento de instituições em relação a questões ambientais. Esse horizonte temporal engloba mudanças fundamentais no setor ambiental e no setor financeiro, com experiências acumuladas, que poderão servir para aperfeiçoamento de empreitadas, como os grandes projetos nos rios Xingu, no Estado do Pará e Madeira, no Estado de Rondônia.

Considerando a miríade de perspectivas que podem ser analisadas em projetos de infra-estrutura e, dependendo do setor, várias facetas precisam ser avaliadas segundo características próprias, foi delimitado o estudo dos procedimentos dos bancos apenas na avaliação e financiamento de projetos de usinas hidrelétricas, cujos valores ultrapassem US\$ 10 milhões.

Essa delimitação considerou os valores estabelecidos pela Carta de Princípios do Equador, pacto internacional de finanças sustentáveis, que trata de *Project finance*, modelagem comum para infra-estrutura, no Brasil, a partir de 1994. Os projetos de valores a partir de US\$ 10 milhões são analisados pelos bancos signatários dos Princípios do Equador, conforme os padrões de sustentabilidade fornecidos pelo *International Finance Corporation* – IFC e podem apresentar informações importantes para esta pesquisa.

As pequenas centrais hidrelétricas não foram incluídas no estudo. Essa delimitação facilitou a seleção de parâmetros e destacou pontos comuns ou divergentes nas avaliações dos bancos selecionados como unidades de análise, com referência às questões socioambientais, nas hidrelétricas de grande porte, conforme definido pela Agência Nacional

de Energia Elétrica – Aneel, ou seja, acima de 30 *Megawatts*.

O horizonte temporal de pesquisa foi dividido em quatro períodos, tendo como início o ano do estabelecimento de importantes marcos legais regulatórios sobre o meio ambiente. Cada período recebeu título sugestivo de um crescente amadurecimento da questão no setor analisado. A denominação dos períodos teve, então, o propósito de estabelecer uma separação dos fatos relevantes ocorridos no mercado financeiro, referentes a questões de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade, com influência no financiamento de projetos de hidrelétricas e mostrar a evolução da questão ambiental, no tempo.

O primeiro período vai de 1981 a 1987, iniciando-se com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente e denominado “Despertar da consciência ambiental”.

O segundo período vai de 1988 a 1996, iniciando-se com a promulgação da Constituição Federal, até antes da Resolução Conama 237, é denominado “Infância da consciência socioambiental”.

O terceiro período vai de 1997 a 2002 e foi denominado “Adolescência da consciência ambiental”. O marco legal que deu início a esse período foi a Resolução Conama 237/1997, que revisou procedimentos e definiu a competência dos licenciamentos ambientais e vai até antes do lançamento da Carta Princípios do Equador.

O quarto e último período inicia-se em 2003 e vai até 2009, e foi denominado “Maturidade da consciência ambiental”. O marco que levou ao corte do período nesta data foi o lançamento da Carta de Princípios do Equador, à comunidade financeira internacional que, embora não seja um marco legal, como nos demais períodos, tem influenciado as estratégias e os procedimentos dos bancos nos financiamentos de projetos de hidrelétricas, como será demonstrado no decorrer do estudo. Esses períodos estão relacionados no APÊNDICE B.

Os fatos relevantes foram classificados em estratégicos, táticos e operacionais. Foram considerados como fatos estratégicos, os marcos regulatórios, como leis, resoluções e decretos. Que ocasionaram mudanças nas estratégias das instituições financeiras. Já os fatos dos níveis tático e operacional fazem parte do dia-a-dia das instituições financeiras, que disciplinam e padronizam os procedimentos de avaliação, financiamento e monitoramento nos projetos estruturados, entre eles, os de usinas hidrelétricas.

Esses fatos relevantes podem atuar como forças direcionadoras ou como pressões que impactam o estado das organizações, obrigando-as a emitir respostas que neutralizem suas vulnerabilidades. Vulnerabilidade é aqui entendido como “o lado fraco de um assunto ou questão e do ponto por onde alguém pode ser atacado ou ferido”. (PESTANA, 1994, p. 978). O modelo síntese dos fatos relevantes está explicitado no APÊNDICE C.

Assim, foram identificados as estratégias e os procedimentos de cada banco analisado, ou seja, o padrão de comportamento com relação à avaliação, ao financiamento

e ao monitoramento em projetos de grandes usinas hidrelétricas.

O conceito de estratégia considerado neste estudo foi o comportamento consistente de longo prazo ou o padrão de comportamento que se forma a partir de várias decisões que a organização toma no decorrer do tempo, em sua interação com o ambiente (MINTZBERG *et al*, 2000, p. 16; OLIVEIRA, 2001, p. 26).

A definição de “procedimento” foi tomada como o processo ou método utilizado pelos bancos para a implantação das estratégias

As estratégias e procedimentos foram registrados nos períodos em que foram estabelecidos. O modelo síntese desse registro encontra-se explicitado no APÊNDICE D.

#### 4.3.2 Unidades de análise

Quanto à unidade de análise, os bancos foram definidos como tais, pois, além do caráter sigiloso de suas informações, que pode dificultar a abertura desses para pesquisas, são vistos como “indústria limpa” e ainda pouco estudados na perspectiva ambiental.

As unidades de análises são fatores críticos e configuram-se como um dos componentes fundamentais para o delineamento do estudo de caso. Por serem considerados mais um sistema de ação do que um indivíduo ou um grupo de indivíduos, os estudos de casos tendem a ser seletivos, com foco em um pequeno número unidades de análise, as quais devem ser fundamentais para compreensão do sistema que está sendo examinado (YIN, 2005).

As unidades de análise foram selecionadas de forma intencional e não aleatória, entre o conjunto de bancos públicos e privados com experiência no financiamento de projetos de usinas hidrelétricas. As unidades de análise foram os seis maiores bancos, em termos de carteiras de operações de crédito, que atuaram no mercado brasileiro, no financiamento de projetos de hidrelétricas, em pelo menos parte do período de 1981 a 2009.

Os bancos públicos foram o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Caixa Econômica Federal; e os bancos privados foram o Bradesco, o Santander Brasil e o Itaú Unibanco, sendo este representado pelo Itaú BBA, subsidiária que concentra os financiamentos de projetos do conglomerado Itaú Unibanco. A Tabela 06 retrata a posição, o controle acionário e grandes números destes bancos em relação ao mercado bancário brasileiro.

Tabela 06 – Bancos do estudo.

Lugar	Bancos	Controle Acionário	Ativo Total (R\$mil)	Disponibilidades (R\$mil)	Operações de crédito e arrendamento mercantil (R\$mil)	Lucro Líquido (R\$mil)	Nº. de Empregados
1º	Banco do Brasil	Economia mista	669.904.747	8.219.243	264.717.859	1.979.275	121.730
2º	Itaú Unibanco/ Itaú BBA	Privado nacional	592.845.394	8.690.597	171.609.275	2.269.048	111.128
3º	Bradesco	Privado nacional	428.911.224	8.323.693	141.708.388	1.818.937	79.355
4º	BNDES	Público federal	360.473.568	10.382	143.044.904	2.360.735	2.491
5º	Caixa Econômica Federal	Público federal	341.963.822	2.951.898	111.958.070	869.943	105.757
6º	Santander Brasil	Privado estrangeiro	327.769.959	4.042.812	112.631.678	426.211	50.781
Ativo Total dos bancos			2.721.868.714	32.238.625	945.670.174	9.724.149	471.242
% em Ativos Totais e Operações de Crédito e Arrendamento Mercantil em relação ao total dos bancos múltiplos, de investimento, de desenvolvimento e caixa econômica			76,50%		76,48%		

Fonte: Banco Central do Brasil – 50 maiores bancos e o consolidado do Sistema Financeiro Nacional – Balanço Dezembro/2009.

Considerados como bancos de varejo, mas atuantes também no segmento de grandes negócios, os bancos Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco, Itaú Unibanco e Santander Brasil (Tabela 06), foram selecionados por operarem financiamento de projetos de infra-estrutura, classificados como negócios do segmento atacado.

O BNDES foi selecionado por ser essencialmente de investimento e líder repassador e financiador de projetos de energia em todas as suas especificidades: geração, co-geração e distribuição. Em parceria com os demais bancos do mercado, o BNDES financia as grandes obras de infra-estrutura do País.

O Banco do Brasil tem experiência no financiamento de projetos de grandes e pequenas hidrelétricas e tem um papel de auxiliar o governo federal no financiamento de políticas públicas, juntamente, com a Caixa Econômica Federal.

Embora similar aos bancos comerciais e múltiplos em muitos aspectos, a Caixa Econômica Federal distingue-se quanto ao público-alvo e aos segmentos priorizados com os quais opera. Líder em financiamento de habitação e saneamento básico, juntou-se aos grandes bancos no financiamento de hidrelétricas, em 2006. No final de 2009, tornou-se signatária dos Princípios do Equador, passando a utilizar as mesmas diretrizes de avaliação

nos financiamentos de projetos acima de US\$ 10 milhões.

O Bradesco, o Itaú Unibanco e o Santander Brasil, além de serem os maiores bancos privados, em termos de ativos totais e de patrimônio líquido, detêm experiência no financiamento de projetos de energia e também são signatários da Carta de Princípios do Equador. O Itaú Unibanco concentra suas operações de financiamento de projetos numa subsidiária que segmenta os negócios do setor atacado, Itaú BBA. Assim, a pesquisa foi direcionada a esta subsidiária.

Como os bancos públicos e privados podem apresentar diferentes avaliações em financiamentos de projetos e diferentes objetivos em termos de programas de fomento e de investimentos, a análise de ambos os tipos de bancos possibilitou uma visão mais completa do *modus operandi* no setor. Ademais, tanto os bancos públicos, quanto os privados apresentam discurso semelhante em termos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade, o que pôde ser examinado no decorrer da pesquisa.

#### 4.3.3 Coleta de dados e análise de dados

A coleta de dados foi feita em fontes primárias e secundárias. Os instrumentos utilizados para coleta de dados nas fontes primárias foram questionários e entrevistas em profundidade. Dados foram também coletados em relatórios técnicos dos bancos, artigos técnicos, publicações do Ministério das Minas e Energia, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, da Empresa de Pesquisa Energética – EPE.

Foram aplicados seis questionários, sendo um questionário para cada banco, respondido pelo decisor da área de Responsabilidade Socioambiental ou de Risco Socioambiental.

##### 4.3.3.1 Unidades de observação

Foram feitas 34 entrevistas em profundidade com três tipos de público: técnicos dos bancos, pesquisadores e consultores ambientais, testemunhas dos fatos pesquisados. Algumas entrevistas foram presenciais, outras à distância.

Entrevistas são uma das mais importantes fontes de informações do estudo de caso (YIN, 2005; TELLIS, 1997). Assim, foram utilizadas entrevistas em profundidade e, como o estudo de caso não tem um esboço uniforme, o roteiro para a entrevista foi previamente construído e testado, procurando aperfeiçoar a coleta de dados.

Os roteiros das entrevistas (Passo 4) contém questões abertas, semi-abertas e fechadas e foram aplicadas a técnicos que trabalhavam nos locais de avaliação de projetos, de responsabilidade socioambiental ou de risco socioambiental, de acordo com a estrutura organizacional de cada banco.

As questões abertas proporcionaram a coleta de informações que os demais tipos de

perguntas não permitiriam. Esse tipo de questão é indicado para entrevistas em profundidade, quando se tem como objetivo permitir ao entrevistado contribuir com conhecimentos tácitos e informações novas, úteis em estudos exploratórios descritivos (GOODE e HATT, 1977, p.171; BOYD e WESTFALL, 1964, p. 258).

No caso, essas informações foram importantes para obtenção de dados sobre estratégias e procedimentos de responsabilidade socioambiental próprias de cada banco. Já a utilização de questões fechadas permitiu tornar a entrevista mais objetiva, enquanto as questões abertas deram maior liberdade ao entrevistador para expor seus pontos de vista e suas percepções, trazendo à tona a história não escrita do tratamento da questão ambiental pelo banco.

Todos os entrevistados foram selecionados, de forma intencional, observando-se o conhecimento e experiência dos respondentes sobre o tema tratado. Nesse tipo de seleção, segundo Rudio (2000) “os sujeitos são escolhidos através de uma estratégia que represente o bom julgamento da população sob algum aspecto, embora não sirva para generalização para a população normal”.

Essa técnica varia de pesquisador para pesquisador, mas em geral, deixa-se liberdade de escolha ao entrevistador com a restrição de que determinadas características dos informantes sejam mantidas. “Embora apresente limitações por não se submeter à técnica da probabilidade, certas características que acreditam sejam típicas, levam à seleção propositada daquele informante”. (GOODE e HATT, 1977, p. 296–297).

Os respondentes dos bancos foram técnicos ou pessoas-chave que atuaram com avaliação e estruturação de projetos de usinas hidrelétricas ou que respondessem pelas áreas ligadas à responsabilidade social e crédito dos bancos. O teste-piloto do questionário foi feito com técnicos do Banco do Brasil e do BNDES.

Foram considerados técnicos especialistas ou pessoas-chave os executivos comissionados nos níveis hierárquicos médio e superior nas áreas de negócios, responsabilidade socioambiental e crédito dos bancos, cujas funções estivessem relacionadas à avaliação de projetos e responsabilidade socioambiental.

Foram registrados o tempo de trabalho no setor, a formação acadêmica e o tempo de experiência na função atual e relacionada à avaliação de projetos nas dimensões social e ambiental.

Deu-se preferência aos técnicos com mais tempo na função e com maior experiência na avaliação de projetos de usinas hidrelétricas e em questões ligadas à responsabilidade socioambiental.

Procurou-se, nas entrevistas com os técnicos, colher dados sobre a verdadeira prática de avaliação dos riscos, comprometimento dos bancos com as questões socioambientais nos negócios, indicadores de sustentabilidade utilizados e, não apenas, o discurso

institucional. Para isso, os entrevistados relataram suas experiências, percepções, inovações e dificuldades relativas à avaliação e à estruturação de projetos de infra-estrutura, sempre com foco nos projetos de hidrelétrica, além de responder a um roteiro de questões previamente construídas.

As questões das entrevistas buscaram o conhecimento do processo de avaliação de impactos ambientais, a experiência desses técnicos nos canteiros de obras e, também, o trabalho burocrático nos bancos. Essas questões foram ancoradas nos marcos legais instituídos pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e nos acordos que buscam assegurar procedimentos harmônicos com o desenvolvimento sustentável no mercado financeiro.

Para facilitar a lembrança sobre certos eventos, foram disponibilizados aos entrevistados informações sobre os marcos teóricos e as respectivas datas em que foram estabelecidos, provavelmente úteis na recordação da evolução das questões socioambientais.

As entrevistas realizadas com os técnicos de cada banco tiveram como objetivo coletar uma maior profundidade das informações para levantamentos de fatos e conhecimentos com as pessoas que vivenciaram a experiência pesquisada. Esse procedimento é sugerido por Goode e Hatt (1977).

Os executivos dos bancos, cuja experiência estivesse relacionada com a análise e estruturação de projetos de infra-estrutura, foram entrevistados em suas áreas e os próprios entrevistados sugeriram nomes de outros especialistas do seu próprio banco e dos outros bancos que poderiam complementar as informações. Para essa seleção, contou-se então, com o apoio dos próprios técnicos, cujo conhecimento das pessoas e dos serviços por elas desempenhados, facilitou os contatos. Esse levantamento foi feito, a partir da sondagem com representantes de cada banco, para conhecimento prévio das atribuições das pessoas a serem entrevistadas. De forma similar, os consultores ambientais e os pesquisadores também foram selecionados e contatados para participação como entrevistados para a pesquisa.

Caso algum técnico com essas experiências estivesse lotado em outra área diferente das indicadas esse seria convidado a contribuir com o estudo. Alguns técnicos que trabalharam no Bradesco e no Itaú Unibanco não foram localizados, mas outros com experiência e que trabalharam na mesma época forneceram as informações necessárias à completeza do estudo de caso desses bancos.

Ao todo foram entrevistadas 40 pessoas de bancos, de consultorias ambientais e órgão ambiental, de organização não governamental e de universidades, conforme demonstrado no Quadro 16.

Organizações e entrevistados	Entrevistas e questionários	Localidades	Tipo de entrevista
Banco Bradesco	2	São Paulo (SP)	Presencial
Banco do Brasil	9	Brasília (DF)	Presencial
Bancos Itaú Unibanco e Itaú BBA	4	São Paulo (SP)	Presencial
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	1	Brasília (DF)	Presencial
	3	Rio de Janeiro (RJ)	À distância
Banco Santander Brasil	1	São Paulo (SP)	A distância
Caixa Econômica Federal	8	Brasília (DF)	Presencial
Bureau Veritas Brasil	1	São Paulo (SP)	Presencial
Environmental Resources Management – ERM	1	São Paulo (SP)	À distância
Consultoras ambientais independentes	2	São Paulo (SP) e Buenos Aires (Argentina)	À distância
Organização não governamental – Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB	1	Ijuí (RS)	À distância
Organização não governamental – Instituto Socioambiental	1	Brasília (DF)	Presencial
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	1	Brasília (DF)	Presencial
Banco Central do Brasil	1	Rio de Janeiro (RJ)	À distância
Pesquisadores	4	Porto Velho, Vancouver (Canadá), Manaus (AM) e São Paulo (SP)	À distância
TOTAL	40		

Quadro 16 – Organizações e entrevistados  
Fonte: Elaboração própria. 2010.

Os demais públicos entrevistados foram consultores ambientais independentes e técnicos de empresas das consultorias ambientais, com experiência em estudos de impactos ambientais de hidrelétricas das empresas *Environmental Resources Management – ERM* e *Bureau Veritas*.

Um entrevistado é consultor da ERM, um da *Bureau Veritas* e duas consultoras independentes, todos com experiências em projetos ligados ao aumento de eficiência energética e responsáveis pelo estudo de impacto ambiental do Projeto Madeira. Esse projeto inclui a construção das duas usinas - Jirau e Santo Antonio - no rio Madeira, as mais importantes do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal e deverá custar cerca de R\$ 21 bilhões.

A *Bureau Veritas* é uma empresa que certifica usinas hidrelétricas, em termos de qualidade de geração com base em indicadores ISO.

A ERM, além de assessorar programas de gestão de emissões de gases de efeito estufa, recebeu, por dois anos consecutivos, o título de a melhor consultoria ambiental do mundo, pela revista americana *Acquisitions Monthly*.

Duas consultoras independentes com experiência na área de responsabilidade socioambiental e meio ambiente, sendo uma ex-empregada do Banco Real, também, foram entrevistadas.

Professores universitários com reconhecida experiência ou produção científica sobre impactos ambientais de usinas hidrelétricas, como os professores Arthur de Souza Moret, da Universidade Federal de Rondônia, José Goldemberg, da Universidade de São Paulo, Stephen G. Baines, da Universidade de Brasília e Phillip Fearnside do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia também foram entrevistados.

A seleção desses pesquisadores deu-se pela produção de artigos e entrevistas referentes a conflitos em hidrelétricas e também pela participação como colaboradores em estudos sobre energia elétrica e no Painel de Especialistas sobre o EIA/Rima do Projeto Belo Monte, desenvolvido em 2009.

As entrevistas do Banco do Brasil foram realizadas em Brasília – DF, em julho de 2009, nas diretorias de Responsabilidade Socioambiental e Crédito com nove técnicos.

Uma entrevista com técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES foi feita, pessoalmente Brasília (DF) e as demais, por telefone, com dois técnicos lotados no Rio de Janeiro (RJ).

As entrevistas no Itaú BBA foram feitas em São Paulo – SP, em setembro de 2009, com três técnicos da Diretoria de Risco Socioambiental e mais um respondente do questionário. Devido à aquisição do Unibanco pelo Itaú, as entrevistas foram feitas com os técnicos de ambos os bancos, na Diretoria de Risco Socioambiental do Itaú BBA, banco responsável pelos estudos de estruturação e avaliação dos grandes projetos do Conglomerado Itaú Unibanco. Dois técnicos egressos do Unibanco com experiência em responsabilidade socioambiental naquele banco participaram da entrevista, revelando suas vivências.

As entrevistas do Bradesco foram feitas com duas técnicas em São Paulo (SP) na Diretoria de Responsabilidade Socioambiental, também, em setembro de 2009.

As entrevistas com a Caixa Econômica Federal foram feitas em Brasília (DF) com oito técnicos, sendo quatro da Superintendência de Responsabilidade Socioambiental, um da Superintendência Nacional de Saneamento e Infra-estrutura e três da Superintendência de Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável. Estas superintendências estão vinculadas à Vice-Presidência de Governo, que por sua vez está vinculada diretamente à Presidência da Caixa.

As entrevistas com os consultores e auditores ambientais em São Paulo (SP), foram feitas à distância, por telefone ou via *skype*, solução econômica e com bons resultados. Uma entrevista foi presencial, na Bureau Veritas, em São Paulo (SP).

Antes das entrevistas, os futuros entrevistados foram contatados por telefone e por e-

mail, quando receberam uma sinopse do assunto.

Todas as entrevistas foram realizadas pela própria pesquisadora, que, também, fez o tratamento dos dados e analisou os resultados. Os depoimentos foram gravados com anuência dos entrevistados e o relatório final não identifica os autores das respostas e nem menciona o nome do banco, em algumas questões, evitando a exposição do entrevistado ou da instituição. Embora a identificação das unidades de observação e de análise seja mais desejável, a opção pelo anonimato de alguns foi justificada neste caso, para preservar a identidade dos entrevistados e para que a divulgação dos resultados não gerasse interferência nas ações subseqüentes das pessoas que contribuíram com a pesquisa (YIN, *op. cit.*, p. 188–189).

Em síntese, para tornar mais rigoroso o método da pesquisa, as seguintes precauções e ações foram estabelecidas em relação às entrevistas, as quais foram:

- orientadas com base em roteiros previamente construídos, um para o público dos bancos e outro para os auditores ambientais, pesquisadores e ambientalistas, os quais tiveram como direcionadores os objetivos e as hipóteses inicialmente delineados.
- realizadas pela própria pesquisadora que detém conhecimento e experiência no mercado bancário;
- gravadas com a anuência dos entrevistados, o que facilitou a redação dos casos;
- aplicadas em públicos diferentes possibilitaram uma visão mais ampla da problemática e com diferentes pontos de vista.

A leitura da redação final do caso por técnicos confirmou e adequou certos entendimentos das informações coletadas nas entrevistas, sem, contudo, modificar o teor destas. Mas, a coleta de informações, por meio das entrevistas e dos questionários, junto a 40 pessoas diretamente ligadas às questões pesquisadas, possibilitou uma coletânea de vivências e de questionamentos entre os próprios técnicos avaliadores de projetos, fazendo com que emergissem conhecimentos tácitos, até então não registrados formalmente e que podem contribuir para aperfeiçoamento dos procedimentos presentes no dia-a-dia desse público.

Quanto ao questionário, este foi enviado ao decisores das áreas de responsabilidade socioambiental ou risco socioambiental e crédito dos bancos (Passo 6), coletando assim, a visão dos decisores, sobre as mesmas questões, visto que estes têm a resposta institucional e decidem sobre as avaliações recebidas dos técnicos dos bancos. Esse novo contato com os respondentes foi solicitado, quando das entrevistas com os técnicos.

Esse questionário foi composto de questões abertas, fechadas e utilizou-se da escala Likert para a maioria das questões, com sete pontos. O número 1 da escala refere-se a

“Discordo totalmente” e o número 7, “Concordo totalmente”. As respostas assinaladas foram analisadas e transformadas em indicadores de sustentabilidade.

No questionário, em cada bloco de questões deixou-se espaço para comentários livres, caso o respondente desejasse complementar respostas ou fazer alguma observação.

Durante a fase da coleta de dados, segundo Yin (2005), o pesquisador deve ser capaz de agir como um pesquisador experiente. Então, o ideal é que haja um treinamento prévio. Mas, no caso, a pesquisadora já detinha experiência de mais de vinte anos no campo da pesquisa, o mercado financeiro, e estavam claros, a razão do estudo, o tipo de evidência a ser focada e as variações que deveriam ser esperadas. Mesmo assim, a preparação desta deu-se por meio de leituras sobre as especificidades do método, sobre artigos dos autores mais respeitados no assunto e experiências onde o estudo de caso múltiplo apresentou bons resultados. Os autores Yin (2005) e Tellis (1997) forneceram a base teórica para o desenvolvimento do estudo de casos.

Para técnicas de análise das evidências do caso, Yin (2005) sugere duas técnicas para uso geral, sendo uma relacionada às proposições teóricas do estudo, quando se analisam as evidências baseadas nessas proposições e na outra desenvolve-se uma descrição pormenorizada, tecendo uma rede de considerações acerca das evidências coletadas. Pôde-se construir plano para desenvolvimento dos passos a serem trilhados, de acordo com os objetivos da tese, os quais indicaram pontos significativos para análise.

Nesta tese foram utilizadas descrições das estratégias e comportamentos relativos ao financiamento de projetos de hidrelétricas de cada banco e posteriormente foram feitas considerações à luz do referencial teórico. Para alcançar uma análise de alta qualidade e de maior amplitude procurou-se considerar todas as evidências e não apenas as consideradas relevantes, incluir interpretações originárias do arcabouço teórico e valer-se da experiência e do conhecimento prévios do pesquisador, conforme Yin (2005); Tellis (1997).

Esses cuidados permitiram a identificação de aspectos significativos dos casos e a concentração na questão principal da pesquisa, quais sejam: estratégias e procedimentos dos bancos no período de 1981 a 2009, em relação à questão socioambiental e à sustentabilidade no financiamento de projetos de usinas hidrelétricas. A questão problema, segundo Yin (2005) é um dos cinco componentes mais importantes para o delineamento da pesquisa, no método estudo de caso.

As dimensões de sustentabilidade analisadas, com base nas definições de Sachs, foram a ambiental e a social. O modelo da *European Environment Agency* - EEA, que utiliza-se dos elementos direcionadores, pressão, estado, impacto e resposta foi adaptado para mapear a situação dos bancos. O modelo foi captado no artigo publicado por Stanners *et al.* na série de publicações sobre indicadores intitulada SCOPE 67, editada por Hák *et al.* (2007, p. 127).

A análise documental foi feita em balanços sociais, em relatórios de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental, relatórios de pesquisas realizadas na indústria financeira mundial e brasileira.

O relatório de análise das entrevistas e dos demais dados obtidos foi estruturado de forma analítica linear, o qual foi sendo desenvolvido à medida que os dados foram coletados, registrando com fidelidade a expressão dos entrevistados, conforme sugerido por Yin (2005, p.187). Como o propósito da pesquisa era estudar o setor bancário e não cada instituição separadamente, o estudo de cada banco serviu para compor uma análise conjunta das instituições.

A análise das estratégias e dos procedimentos dos bancos, relativos à avaliação dos projetos, resguardou, a um só tempo, a confidencialidade das informações e a exatidão dos resultados da pesquisa.

Mais algumas peculiaridades do método devem ser levadas em conta, quanto aos resultados: i) mesmo com o cuidado na seleção das áreas e das pessoas entrevistadas nos bancos, o estudo não conseguiu abarcar a totalidade e complexidade do fenômeno estudado; ii) devido ao fato dos dados bancários serem considerados sigilosos, muitas informações podem ter sido suprimidas devido a normas internas dos bancos.

Também, muitos documentos e dados não estavam mais disponíveis porque os bancos têm a cultura de guardar, durante certo tempo, somente informações exigidas por lei. Assim, grande parte da história de cada banco dependeu, em alguns momentos, do conhecimento tácito e da memória dos entrevistados, principalmente dos bancos públicos, onde o tempo de permanência nos setores foi maior que nos bancos privados.

Mas, algumas informações que não puderam ser relatadas pelos entrevistados foram colhidas em documentos dos próprios bancos, de forma a contemplar todos os eventos importantes relacionados à avaliação e financiamento de projetos de hidrelétricas. Alguns dos entrevistados, que hoje trabalham nas áreas de risco socioambiental dos bancos, por não ter vivenciado início do período da pesquisa, naturalmente não puderam contribuir com o relato das estratégias dos bancos no período.

No momento das entrevistas, foi facultada aos bancos, a apresentação dos resultados do estudo após a defesa da tese.

A legislação consultada não foi anexada, em virtude da facilidade de acesso nos sites dos órgãos governamentais.

## 5. ESTUDO DE CASOS DOS BANCOS – PERCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS

O mercado bancário exerce importante papel na aproximação dos atores que possuem recursos e os que necessitam desses para viabilizar empreendimentos.

As pressões para que a aproximação desses atores se dê em conformidade aos parâmetros do desenvolvimento sustentável têm sido cada vez maior no Brasil, especialmente a partir de 1981, com a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente, a qual foi sendo reforçada por outros marcos legais e passaram a exigir comportamento alinhado a sustentabilidade nas dimensões social e ambiental.

Uma análise da atuação das instituições bancárias, no período de 1981 a 2009, e a influência dos marcos legais para disciplinamento das estratégias e procedimentos dos bancos, mostra a evolução de estratégias de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade no financiamento dos projetos de hidrelétricas.

Este capítulo trata das percepções e experiências dos técnicos que lidam com essas questões nos bancos Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Santander Brasil, Bradesco e Itaú BBA.

Além de fazer considerações sobre a questão socioambiental na avaliação, no financiamento e no monitoramento de projetos de grandes hidrelétricas, objetivo geral deste trabalho, esse capítulo oferece a oportunidade de conhecer o *modus operandi* dos bancos, que tem sua base no material empírico fornecido pelos entrevistados, em documentos dos bancos e em publicações técnicas.

Em complementação a essas informações fornecidas pelos técnicos dos bancos, foram registradas as percepções e experiências de consultores ambientais e de pesquisadores ligados à problemática das usinas hidrelétricas e o meio ambiente e social.

As percepções dos diferentes públicos – técnicos e decisores dos bancos, auditores ambientais, pesquisadores e coordenadores de organizações não governamentais ligadas às comunidades impactadas – mostram perspectivas complementares de uma mesma questão e podem contribuir para o aperfeiçoamento das estratégias das instituições bancárias, em relação à responsabilidade socioambiental e sustentabilidade de seus financiamentos. Os discursos institucionais de cada banco e a experiência dos consultores e pesquisadores entrevistados são analisados à luz do referencial teórico de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade, retratando estratégias e procedimentos no setor bancário brasileiro em relação ao financiamento de projetos de hidrelétricas.

Cada caso foi composto dos seguintes tópicos: (i) caracterização do banco, (ii) evolução da questão socioambiental no banco e (iii) estratégias e procedimentos do banco em financiamento de projetos de hidrelétricas.

A disposição dos casos foi a seguinte:

- Caso 1 – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES;
- Caso 2 – Banco do Brasil;
- Caso 3 – Caixa Econômica Federal;
- Caso 4– Banco Itaú Unibanco – Banco Itaú BBA;
- Caso 5 – Banco Bradesco;
- Caso 6 – Banco Santander Brasil.

Após a redação desses casos foi feita uma análise das informações coletadas com a inclusão das percepções dos pesquisadores e consultores ambientais, visando à identificação e à análise de suas estratégias, em relação à responsabilidade socioambiental e a sustentabilidade, no período pesquisado.

Ao final do capítulo 6, vêm as análises, sugestões e conclusão do estudo.

## 5.1 ESTUDO DE CASO 1 – BNDES

### 5.1.1 Caracterização do BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES é uma instituição financeira, com suas atividades fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil.

Criado pela Lei 1.628/1952 como autarquia federal, o BNDES tornou-se empresa pública federal em 1971, vinculando-se ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Líder em repasse de financiamentos de infra-estrutura, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES configura-se como a principal instituição financeira de estímulo ao desenvolvimento econômico e social do País.

Inicialmente sua atuação esteve associada ao processo de industrialização do país, com foco nas áreas de energia e transportes e posteriormente na implantação da indústria de bens de capital e no processo de substituição de importações.

O BNDES, além de sua atuação tradicional no financiamento de projetos possui duas subsidiárias integrais, a Agência Especial de Financiamento Industrial – Finame e a BNDES Participações – BNDESPAR. Esta tem como objetivo o fortalecimento da estrutura de capital das empresas privadas e a conseqüente melhoria do processo de industrialização do País. A Finame facilita a comercialização de máquinas e equipamentos fabricados no País, diminuindo a dependência do Brasil a importações.

Em cumprimento à sua missão de promover o desenvolvimento do País e elevar a competitividade da economia brasileira, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES tem desempenhado importante papel no apoio à expansão e modernização do setor elétrico brasileiro. Nos últimos vinte anos, investimentos de grande vulto foram direcionados a usinas hidrelétricas de pequeno e de grande porte, conforme seus Relatórios de Gestão apresentados ao Tribunal de Contas da União – TCU. Os Relatórios de Gestão são parte integrante das prestações de contas, os quais apresentam as metas, as ações realizadas e os resultados alcançados ao longo do exercício, de acordo com diretrizes preestabelecidas pelo TCU.

O BNDES, além de financiar grandes empreendimentos industriais e de infra-estrutura, também, repassa recursos em parceria com outras instituições financeiras a setores como a agricultura e o comércio e para investimentos sociais direcionados à educação, ao transporte coletivo, à saúde, ao saneamento básico e ao meio ambiente.

A experiência do BNDES no financiamento de projetos de infra-estrutura é pioneira e seu nível de desembolso anual para todos os setores atendidos supera a cifra de US\$ 8 bilhões. É também, o maior repassador de recursos do Tesouro Nacional para os demais bancos financiadores.

Além das atividades de financiamento, das quais detém cerca de 20% dos créditos totais do Sistema Financeiro Nacional, o BNDES deve contribuir com apoio técnico, junto ao Ministério do Planejamento, para financiamento de grandes projetos de infra-estrutura, os quais deverão impactar, fortemente, a economia e o meio ambiente, em futuro próximo.

#### 5.1.2 Evolução da questão ambiental no BNDES

A questão socioambiental começou a receber atenção do BNDES ainda nos anos 1970, como fruto da Conferência de Estocolmo.

Nessa época, o BNDES já financiava projetos de hidrelétricas de valores superiores a US\$ 10 milhões, como por exemplo, a usina de Itaipu, no Estado do Paraná foi financiada pelo BNDES com recursos captados no mercado internacional e avalizados pelo Tesouro Nacional.

No final dos anos 1970 algumas iniciativas foram colocadas em prática, com o objetivo de implantar normas de proteção do meio ambiente. Em agosto de 1976, o BNDES celebrou convênio com a Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente, com o objetivo de implantar normas de controle de poluição industrial. Esse foi o início de estratégias socioambientais direcionadas a setores químicos e industriais. A cidade de Cubatão, em São Paulo recebeu as primeiras intervenções para diminuir os índices alarmantes de poluição. Em seguida, outras estratégias foram direcionadas a tratamento de efluentes e dejetos da suinocultura na Região Sul do Brasil. Essas iniciativas podem ter sido o início de uma política interna voltada ao meio ambiente, as quais foram replicadas e aperfeiçoadas em outras regiões do País.

Em prosseguimento às suas estratégias para lidar com as questões ambientais, em 1986, o BNDES, em parceria com o Banco Mundial, fez intercâmbio de experiências que resultou na criação de um Programa para Conservação do Meio Ambiente e apoio a projetos de controle ambiental em empresas brasileiras. Outras iniciativas e investimento na área ambiental foram realizados, ao mesmo tempo em que inseria em sua estrutura uma Gerência de Meio Ambiente.

Quanto à responsabilidade social, tem-se que a promoção do desenvolvimento sustentável faz parte de sua missão, a qual busca “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”, conforme publicada pelo BNDES em sua página na internet.

O BNDES parte do princípio que só há desenvolvimento com ética, assim, vale-se de um código de ética profissional para seus empregados e uma comissão de ética profissional para solução de questões de pessoal e negócios.

### 5.1.3 Estratégias e procedimentos do BNDES em avaliação de projetos

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES está presente nos grandes projetos de hidrelétricas desenvolvidos no País, geralmente compartilhando riscos com outros bancos do sistema. Um exemplo é o Projeto do Rio Madeira, que construirá duas grandes usinas de grande porte UHE Jirau e UHE Santo Antônio, as quais deverão produzir energia, para complemento do suprimento de energia nos estados do Pará, Amazonas.

Não obstante dispor de uma equipe de especialistas em análise e estruturação de projetos de grandes investimentos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES tem assumido o papel de financiador, deixando aos demais bancos, os papéis de estruturadores e arranjadores, segundo os entrevistados.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES já participa desde 1995, do Protocolo Verde, juntamente com outros bancos públicos e já desenvolvia avaliação de impactos ambientais em vários tipos de projetos com organismos multilaterais, e internas ao próprio banco. Mas a sistemática de avaliação começou mesmo antes da instituição dos normativos como a Lei 6.938/1981, da Política Nacional do Meio Ambiente e das resoluções Conama nº. 01/1986 e a nº. 237/1997, cujos normativos passaram a fazer exigências quanto a documentos de licenciamento e questões socioambientais.

O BNDES é integrante, além do Protocolo Verde, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, na iniciativa financeira (UNEP FI), buscando um maior engajamento para nortear e apoiar atividades do PNUMA. Essa iniciativa financeira orienta esforços no setor financeiro, bancos, seguradoras, fundos de pensão e investimento, para o desenvolvimento sustentável.

As pressões externas têm resultado em maior atenção com os passivos ambientais e cuidados com os impactos sociais e ambientais dos projetos de hidrelétricas. Mas, essa preocupação com a causa ambiental já existe no BNDES há décadas. Um exemplo prático foi a recusa do BNDES em participar do financiamento da Usina Balbina, inaugurada em 1989, que apresentava altos riscos sociais e ambientais. O projeto da UHE Samuel em Rondônia também, teve seu pleito negado pelas mesmas razões.

A cada normativo aprovado pelos órgãos reguladores, “há uma contribuição cumulativa para estabelecer os normativos do BNDES que determinam suas estratégias e procedimentos”, informa um entrevistado.

O BNDES não aderiu aos Princípios do Equador, segundo um entrevistado, pois

por sua natureza como banco de desenvolvimento, já deve atentar às diretrizes ali contidas e sua preocupação com as questões socioambientais já seria uma obrigação intrínseca à sua missão. [...] Por isso, nenhum banco de desenvolvimento no mundo aderiu aos Princípios do Equador, como por exemplo, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Agência

Francesa de Desenvolvimento, European Bank for Reconstruction and Development – EBRD.

Outro entrevistado reforça que

Como um banco de desenvolvimento, e entendendo desenvolvimento na sua acepção integral, que envolve o econômico, o social e o ambiental, o BNDES tem e quer evoluir ainda mais sua própria Política Socioambiental, com procedimentos próprios mais específicos, setorializados e adequados à realidade brasileira e por isso, mais relevantes, abrangentes e eficazes que o texto integral dos Princípios do Equador.

Mesmo não participando dos Princípios do Equador, a percepção dos entrevistados do BNDES é que estes Princípios são “extremamente importantes, porque estabelecem procedimentos de avaliação e acompanhamento de projetos” e posicionam-se favoráveis à sua adoção pelos demais agentes financeiros. Como uma das diretrizes desses Princípios recomenda a contratação de consultores e auditores ambientais para monitoramento dos projetos, o BNDES considera extremamente importante essa contratação, porque

A contratação de consultores e auditores ambientais permite esclarecer aspectos ambientais dos projetos, avaliar riscos com maiores detalhes e acompanhar o atendimento de condicionantes socioambientais, sejam de licenciamento ou específicas dos contratos com o BNDES.

O BNDES utiliza-se de sistemática própria para avaliação do risco socioambiental em projetos de hidrelétricas. Seus modelos de avaliação de risco de crédito geralmente são desenvolvidos por equipes próprias, de acordo com as demandas internas ou então adquiridos no mercado. Alguns modelos de avaliação são disponibilizados aos interessados, em seu sítio, embora sem obrigatoriedade de utilização, para se obter financiamentos do BNDES.

Desde o início dos anos 1990, o BNDES utiliza-se da categorização dos projetos em riscos A, B e C, os quais guardam estreita similaridade aos critérios utilizados pelo *International Finance Corporation* – IFC em projetos em geral e pelos Princípios do Equador.

Categoria Ambiental	BNDES	Princípios do Equador – Projetos acima de US\$ 10 milhões	IFC
A	Atividade relacionada a riscos de impactos ambientais significativos. O licenciamento requer estudos de impactos, medidas preventivas e ações mitigadoras.	Provável que tenha impactos ambientais colaterais significativos e que sejam sensíveis diversificados ou sem precedentes.	Projetos com potencial de ter significativos impactos sociais ou ambientais negativos, de caráter variado, irreversível ou sem precedentes.
B	Atividade envolve impactos ambientais mais leves e requer avaliação e medidas específicas.	Possíveis impactos ambientais colaterais sobre populações humanas ou áreas ambientalmente importantes – incluindo pântanos, florestas, campos e outros habitats naturais – são menos prejudiciais do que os dos projetos da categoria A. Esses impactos são específicos de cada local; poucos deles, ou nenhum, são irreversíveis; e, na maioria dos casos, as medidas de solução podem ser mais prontamente elaboradas do que nos projetos da	Projetos com potencial de ter impactos sociais ou ambientais negativos limitados, em menor número, geralmente restritos ao local de implantação do projeto, em grande parte reversíveis e prontamente resolvidos por medidas atenuantes.

Categoria Ambiental	BNDES	Princípios do Equador – Projetos acima de US\$ 10 milhões	IFC
		categoria A.	
C	Atividade não apresenta, em princípio, risco ambiental.	Provável que tenha impactos negativos mínimos ou mesmo nenhum impacto. Nenhuma ação de Avaliação Ambiental é necessária para um projeto dessa categoria.	Projetos que têm impactos sociais ou ambientais negativos nulos ou mínimos, incluindo certos projetos de intermediários financeiros com riscos negativos mínimos ou nulos.

Quadro 17 – Risco e impacto – BNDES e Princípios do Equador.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em dados do BNDES e Carta de Princípios do Equador, 2009.

No caso de financiamentos de *Project finance*, que envolvem altos investimentos e diferenciados níveis de riscos (Quadro 17), quase sempre os projetos são formatados e financiados por um grupo de bancos com modelo da sociedade de propósito específico e, dado papel do BNDES, com sua participação como agente repassador de recursos.

A experiência do BNDES como financiador de *Project finance* de energia elétrica vem desde os primeiros projetos financiados nessa modelagem, em 1994, conforme publicações do próprio banco. Assim, o BNDES passou a ser considerado *benchmarking* (padrão de melhores práticas) e seus modelos de avaliação são normalmente utilizados pelos demais bancos, quando o BNDES é o repassador dos recursos. Os procedimentos são então, similares entre os bancos, os quais redigem um mesmo documento quando operam em consórcio, contando com a assessoria de técnicos de cada área envolvida.

As áreas de assessoria jurídica, de estruturação de projetos, de crédito e responsabilidade socioambiental participam, assumindo suas responsabilidades em cada assunto, e as decisões são feitas em comitês, em alçadas superiores aos dos técnicos avaliadores.

O próprio BNDES faz constantes mudanças internas nos procedimentos de análise de projetos e cumpre todos os normativos legais, ao mesmo tempo em que exige o cumprimento desses pelos seus parceiros e tomadores de empréstimos.

O setor responsável por esses procedimentos é o Departamento Estudos e Políticas de Meio Ambiente, o qual tem funções de:

- Coordenar o processo de incorporação da variável ambiental nos procedimentos adotados no sistema BNDES;
- Promover treinamento dos funcionários na avaliação dos aspectos ambientais dos projetos;
- Participar e auxiliar as unidades nos processos de decisão no ciclo do projeto, com destaque para potenciais impactos dos projetos avaliados pelo sistema;
- Propor medidas e investimentos em controle ambiental.

O BNDES passou a financiar os planos básicos ambientais de seus clientes, os quais podem ser quitados em até oito anos. Essa disponibilidade de crédito visa a facilitar as conformidades exigidas pelos órgãos ambientais, às quais os empreendedores devem atender, pois a falta de cumprimento desses planos pode levar à antecipação do vencimento do contrato.

Ao ser questionado se o BNDES já suspendeu algum contrato de financiamento de hidrelétricas por não cumprir planos de mitigação de impactos, um entrevistado informa

Não é possível responder, pois as informações de toda a história do apoio do banco a hidrelétricas não estão disponíveis. Mas em geral o Banco, ao ter a informação de uma desconformidade com os planos de mitigação, procede com os avisos ao beneficiário constantes nos contratos padrão. Se o problema persistir poderá ocorrer até o vencimento antecipado do contrato.

No caso de financiamentos de projetos de hidrelétricas, o custo dos planos pode chegar a 5% dos valores dos investimentos totais, não sobrecarregando os custos, ao mesmo tempo em que pode facilitar o desenvolvimento das demais fases do empreendimento.

Além de contar com um quadro de pessoal com graduação em diversos cursos, como em economia, matemática, administração e engenharia, o BNDES patrocina cursos externos de curta e longa duração e também, seminários. Um exemplo é um curso de avaliação de projetos, desenvolvidos internamente, oferecido a todas as áreas técnicas do banco, que começou em 2006.

No mais, os profissionais são selecionados por concurso externo e aprendem internamente, os procedimentos de avaliação. Alguns profissionais que avaliam projetos de hidrelétricas no BNDES, especialmente na modelagem *Project finance* são reconhecidos como especialistas no assunto, participam de congressos e seminários como palestrantes e são citados como fonte de consultas em trabalhos acadêmicos.

O BNDES considera suas estratégias e procedimentos transparentes e disponibiliza em seu sítio na internet, informações gerais sobre os projetos financiados. Por ser uma empresa pública, suas operações e políticas são fiscalizadas por representantes do Governo Federal, sociedade civil e entidades externas. Informações sobre suas operações de financiamento estão publicadas em sua página na internet.

Uma parcela da população, contudo, como organizações não governamentais ligadas a questões ambientais e sociais declaram-se descontentes com o nível de informações disponibilizadas pelo BNDES, especialmente no tocante a financiamento de projetos de altos riscos de impactos sociais e ambientais.

Alguns fatos relevantes sobre responsabilidade socioambiental em projetos de hidrelétricas aconteceram no mercado financeiro e em nível interno do BNDES, desde a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (Quadro 18).

Período	Fatos relevantes	Classificação (Nível)
1981 – 1987	Despertar da consciência Socioambiental	
1981	PNMA e Resoluções Conama.	Legal
1986	Implantação de normas de proteção ao meio ambiente e de controle de poluição industrial em convênio com a Secretaria do Meio Ambiente do MMA.	Tático, operacional
1988 – 1996	Infância da consciência socioambiental	
1992	Conferência Rio-92.	Estratégico
1995	Lei 8.987 de 1995, Lei das Concessões.	Legal
1995	Adesão ao Protocolo Verde.	Estratégico
1997 – 2002	Adolescência da consciência socioambiental	
1998	Lei de crimes ambientais.	Legal
2003 – 2009	Maturidade da consciência socioambiental	
2007	Financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal.	Estratégico, tático, operacional
2009 – 2010	Financiamento de planos de mitigação de impactos.	Tático, operacional

Quadro 18 – Fatos e questão socioambiental em projetos – BNDES.  
Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Durante todo esse período, de 1981 a 2009, o BNDES serviu como orientador de mudanças em relação à avaliação e ao financiamento de projetos aos demais bancos,, conforme declarações dos entrevistados.

Com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, novos procedimentos foram inseridos em suas rotinas de avaliação, inclusive, com criação de uma área de suporte técnico para orientação aos clientes.

Estratégias e procedimentos do BNDES em relação à responsabilidade socioambiental ao longo do período pesquisado podem ser visualizados no Quadro 19.

Períodos	Estratégias e procedimentos
1976	Estabelecimento de convênio com o Banco Mundial para compartilhamento de rotinas, implantação de normas de proteção ao meio ambiente e de controle de poluição industrial.
1981 – 1987	Despertar da consciência ambiental
1981	Exigência de documentação de licenciamento em projetos de significativos impactos socioambientais, para liberação de financiamento.
	Criação de estruturas específicas para a questão meio ambiente.
1986	Celebração de convênio com a Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente.
	Criação de uma Gerência do Meio Ambiente.
	Prática de análise de risco socioambiental em projetos de hidrelétricas que levou à recusa de financiamento da usina hidrelétrica de Balbina, inaugurada em 1989.
1988 – 1996	Infância da consciência socioambiental
1992	Participação nos trabalhos da Conferência Rio-92.
1995	Adoção das diretrizes do Protocolo Verde.
1997 – 2002	Adolescência da consciência ambiental

Períodos	Estratégias e procedimentos
2002	Reorganização para estruturação de projetos.
2003 – 2009	Maturidade da consciência ambiental
2004	Oferta de modelos e seminários para avaliação e estruturação de projetos.
2006	Oferta de cursos em avaliação de projetos.
2007	Lançamento do Programa BNDES de apoio para financiamento das obras do PAC.
	Elaboração e utilização de Guias de Procedimentos Socioambientais específicos e detalhados para Usinas Hidrelétricas.
2009	Ampliação das áreas dedicadas à avaliação de projetos de hidrelétricas.
	Aperfeiçoamento e confecção de guias para orientação de avaliação de projetos - específicos para hidrelétricas.

Quadro 19 – Estratégias e procedimentos do BNDES em projetos.

Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Algumas das estratégias e procedimentos (Quadro 19) foram pioneiras no setor bancário, enquanto os demais bancos financiadores de projeto passaram a se utilizar dos modelos de avaliação e financiamento disponibilizados por este banco para o setor.

Com a ampliação da área dedicada à análise de projetos, maior assistência será dada ao assunto que contará com um guia de 58 quesitos para aplicação na avaliação e no financiamento de projetos de energia.

A seguir, o caso do Banco do Brasil.

## 5.2 ESTUDO DE CASO 2 – BANCO DO BRASIL

Este caso contém o relato de nove entrevistas realizadas nas diretorias de Crédito e de Responsabilidade Socioambiental com gerente executivo, assessores seniores e gerentes de divisão em Brasília (DF), em setembro e outubro de 2009 e as respostas do questionário. Contém também, informações coletadas em publicações técnicas da própria instituição e de terceiros.

### 5.2.1 Caracterização do Banco do Brasil

O Banco do Brasil é o maior banco em ativos totais e o mais antigo do mercado financeiro brasileiro. Fundado em 1808, continua sendo um dos braços financeiros do Governo Federal. Nesses mais de duzentos anos de atuação passou por várias modificações em sua estrutura e atua em mercados distintos de outros bancos públicos, mas apoiando o Governo Federal em suas necessidades de serviços financeiros, juntamente com bancos públicos estaduais, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

A missão do Banco do Brasil, conforme publicado pela instituição é “ser a solução em serviços e intermediação financeira, atender às expectativas de clientes e acionistas, fortalecer o compromisso entre os funcionários e a Empresa e contribuir para o desenvolvimento do País”.

Seus negócios e relacionamentos devem basear-se no Código de Ética, que contempla diretrizes de comportamento com os diversos públicos de seu interesse e inclui os clientes, funcionários, colaboradores, fornecedores, governo, acionistas, investidores, credores, parceiros, concorrentes, comunidade e órgãos reguladores.

Além disso, uma Carta de Princípios de Responsabilidade Socioambiental, aprovada pela cúpula diretiva, em 2003, com quatorze princípios que abarcam comportamento ético, transparência e valores sociais, também devem pautar as decisões dos seus empregados.

Quanto ao financiamento de projetos de hidrelétricas, embora tenha participado de alguns financiamentos ao longo dos últimos trinta anos, somente ultimamente tem direcionado investimento ao setor de energia. Em projetos de custo superior a US\$ 10 milhões, começou a participar a partir de 2004 e já assumiu variados papéis, de estruturador, arranizador e assessor financeiro.

Como agente repassador do BNDES, o Banco do Brasil tem atuado até mesmo na obtenção de licenças ambientais, como no caso da construção da hidrelétrica Corumbá IV, em Goiás, para que projetos “saiam do papel”, conforme declarações à imprensa de Nóbrega Pecego, gerente-executivo da área de Operações Estruturadas do Banco. Até setembro de 2009, o Banco do Brasil já havia concedido financiamentos no valor de R\$ 7,7 bilhões para obras de infra-estrutura do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC,

sendo que desse total, R\$ 5,8 bilhões foram destinados a projetos de energia elétrica.

Sempre presente nos financiamentos das grandes obras de infra-estrutura planejadas pelo Governo Federal, o Banco do Brasil é um dos participantes do sindicato de bancos que financiará um dos maiores projetos do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC, o Projeto Hidrelétrico do Rio Madeira e que construirá duas usinas de grande porte na Região Amazônica: UHE Jirau, com potência de 3.300 *Megawatts* e a UHE Santo Antônio, com potência de 3.150 *Megawatts*.

#### 5.2.2 Evolução da questão ambiental no Banco do Brasil

O Banco do Brasil intitula-se o Banco da Sustentabilidade e declara contemplar estratégias socioambientais em suas linhas negociais. Seu discurso mercadológico apresenta atenção especial à responsabilidade socioambiental, definindo que uma empresa socialmente responsável

é aquela que possui a capacidade de ouvir os interesses das diferentes partes (acionistas, funcionários, prestadores de serviço, fornecedores, consumidores, comunidade, governo e meio ambiente) e conseguir incorporá-los no planejamento de suas atividades, buscando atender às demandas de todos e não apenas dos acionistas ou proprietário (Agenda 21 do Banco do Brasil, p. 33, 2004).

Em 2009, o reconhecimento do mercado em relação às suas estratégias de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade o classificou no terceiro lugar, na categoria “Banco Sustentável do Ano em Mercados Emergentes”.

Reforçando o forte apelo mercadológico de responsabilidade socioambiental em suas estratégias, o Banco do Brasil foi o primeiro banco brasileiro de economia mista a tornar-se signatário da Carta de Princípios do Equador.

Os motivos que levaram o Banco do Brasil a ser signatário da Carta de Princípios do Equador foram “a oportunidade de refinar a análise socioambiental de projetos de infra-estrutura e incorporar critérios de análise de risco socioambiental ao crédito”, declararam os entrevistados para esta pesquisa.

O Banco também se tornou signatário do Protocolo Verde, do Pacto Global das Nações Unidas e da Agenda Empresarial 21.

O Protocolo Verde foi adotado pelo Banco do Brasil e outros bancos públicos, em 1995, por iniciativa governamental e teve como mudança de procedimentos, a exigência dos bancos por documentos de licenciamento para financiamentos industriais e para comercialização da pesca, da madeira, da borracha e de outros produtos extrativos.

O Banco do Brasil também selou compromisso com o Ministério do Meio Ambiente, para desenvolvimento e ações de sustentabilidade. Esse compromisso foi exclusivo com o Banco do Brasil, não se estendendo a outras instituições financeiras.

Na ocasião, o Banco assumiu o papel orientador e catalisador no processo de criação

das agendas 21 empresariais em nível nacional, estimulando outras empresas a se engajarem na questão. (Agenda 21 do Banco do Brasil, p. 42).

A partir desse compromisso, um dos procedimentos utilizados pelo Banco, foi a exigência de assinatura de cláusulas contratuais pelos tomadores de empréstimos. E, nos casos de reforma agrária, passou a exigir o comprometimento do cliente com a conservação do meio ambiente e obediência a critérios técnicos e legais para conservação e preservação, em conformidade ao disposto na Constituição Federal.

As mudanças de procedimentos e a assinatura de acordos socioambientais podem ter sido frutos da conscientização do público interno e da pressão externa sobre a importância da conservação e preservação dos recursos naturais que a cada dia está mais presente no cotidiano dos bancos.

Segundo o entrevistado 8, há uma disseminação de conceitos entre os funcionários, o que tem aumentado a ciência da responsabilidade dos bancos e das empresas quanto aos impactos socioambientais dos negócios. Segundo este entrevistado

Hoje, o vocabulário ambiental é comum nos bancos. Antes não era comum falar sobre biodiversidade, sobre impactos socioambientais, sobre aquecimento global ou crédito de carbono. Hoje é.

A partir de 2003 foi criada uma estrutura específica para cuidar das questões socioambientais, a Unidade de Responsabilidade Socioambiental, transformada no ano seguinte em Diretoria de Relações com Funcionários e Responsabilidade Socioambiental e mais tarde em Unidade de Desenvolvimento Sustentável. Essa Unidade teve como objetivo, cuidar de questões de responsabilidade socioambiental e entre suas atribuições dessa Unidade estão:

- Definição de políticas socioambientais para o Banco do Brasil;
- Incorporação de conceitos socioambientais na análise de crédito;
- Dar o de acordo socioambiental de projetos de infra-estrutura – Princípios do Equador e Legislação Social, que incluem trabalhista, patrimônio histórico e artístico nacional, indigenista e ambiental;
- Implantação do Programa de Eco-eficiência do Banco do Brasil; e
- Relacionamento institucional com entidades voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Em 2006, a área de responsabilidade socioambiental passou a contemplar também, a avaliação de riscos socioambientais e, a partir de 2009, com a revisão dos Princípios do Equador, a Unidade passou a avaliar e enquadrar todos os *Project finance*, em função do risco, independentemente do valor.

Entre suas estratégias de ampliação da responsabilidade socioambiental de seus negócios estão os investimentos em capacitação de pessoas em desenvolvimento regional

sustentável, com vários projetos junto às comunidades que atua.

#### 5.2.2.1 Capacitação em responsabilidade socioambiental no Banco do Brasil

Não obstante a cultura organizacional do Banco do Brasil em investir em capacitação dos seus funcionários, antes de 2003, estratégias de capacitação interna em desenvolvimento sustentável praticamente inexistiam. O aprendizado foi acontecendo a partir das experiências dos próprios funcionários, bem como a expertise para avaliação de projetos.

O *portfólio* de cursos de sua Universidade Corporativa passou a incorporar sistematicamente o assunto a partir de 2004, quando um programa de capacitação interna em desenvolvimento sustentável passou a ser desenvolvido.

Assim, foi instituído em nível nacional, a partir de 2005, um programa de pós-graduação à distância, em parcerias com várias universidades brasileiras, com meta de capacitar 12.500 funcionários. Esse foi o cumprimento de um dos objetivos da Agenda 21 para “Disseminar os princípios e fortalecer a cultura de responsabilidade socioambiental na comunidade do Banco do Brasil”. (Agenda 21, 2004, p. 71).

Este programa é dirigido aos funcionários do Banco, de variados cargos hierárquicos, e, além dos princípios de responsabilidade socioambiental, contempla conteúdo sobre aprimoramento da gestão de risco socioambiental e projetos de desenvolvimento regional sustentável.

Complementarmente, estratégias de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade são desenvolvidas nos projetos patrocinados pela Fundação Banco do Brasil, direcionadas às comunidades em que o Banco atua como agente financeiro.

#### 5.2.2.2 Transparência no Banco do Brasil

Os entrevistados revelaram que as informações sobre financiamentos são fornecidas em linguagem adequada aos públicos a quem se destinam, como prevê os Princípios do Equador, ao qual é signatário voluntário.

Além disso, segundo revelações dos entrevistados, sua contabilidade se baseia em critérios éticos e estritos controles internos alinhados aos princípios da contabilidade internacional. Ademais, por ser uma empresa de economia mista, esta tem como obrigação legal abrir as informações para os interessados, resguardando naturalmente, o sigilo bancário, também, obrigatório por lei.

Os entrevistados informaram que o Banco do Brasil vem sendo reconhecido com vários prêmios em função de sua postura de responsabilidade socioambiental e transparência na divulgação das informações. Em 2001, seu balanço social foi premiado e em 2003, recebeu o Prêmio Mauá, cujos critérios de avaliação incluem qualidade na divulgação das informações, política de proteção ambiental e de responsabilidade social,

boas práticas de governança corporativa e transparência.

Por exemplo, em 2007, seu relatório anual de sustentabilidade foi premiado como um dos três melhores relatórios de sustentabilidade do setor financeiro no mundo, na visão de investidores, clientes, comunidades e organizações não governamentais, de acordo com as informações publicadas pela própria instituição. Em 2008, o Banco do Brasil ficou entre os finalistas. Esse prêmio é um reconhecimento da transparência na prestação de contas ao seu público de interesse.

### 5.2.3 Estratégias e procedimentos em projetos no Banco do Brasil

As estratégias e procedimentos do Banco do Brasil, direcionados a financiamento de projetos em geral, tornaram-se mais rigorosos e detalhados, em termos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade, após 2005, com a adesão aos Princípios do Equador.

A Carta de Princípios do Equador foi um instrumento que reforçou a Política Nacional do Meio Ambiente, no que diz respeito à avaliação de riscos socioambientais em projetos de significativos impactos ambientais, entre os quais estão os financiamentos de hidrelétricas na modelagem *Project finance*.

“A Carta de Princípios do Equador trouxe para dentro dos bancos a avaliação ambiental que antes era feita por terceiros, externamente à instituição”, diz um entrevistado. A partir daí, a questão ambiental passou a ficar mais presente nos bancos.

Como é comum o trabalho dos bancos em sindicatos, para financiamento de grandes projetos, muitas estratégias e modo de avaliação têm sido compartilhados com os bancos participantes.

Esse compartilhamento de conhecimentos e experiências tem resultado em um aprendizado geral do setor, asseguram os entrevistados, os quais trabalham diretamente com a aplicação das diretrizes dos Princípios do Equador. Também, reconhecem como extremamente importante a contratação de consultores e auditores ambientais externos para monitoramento de desempenho dos planos de mitigação de impactos nos projetos de hidrelétricas.

Nessa mesma linha, consideram importante o acompanhamento técnico por auditoria independente para implementação do Plano de Controle Ambiental, instituído após a revisão dos Princípios, pois segundo o entrevistado 3

O acompanhamento executado pelos auditores ambientais independentes visa reduzir, compensar ou mitigar os impactos ambientais de projetos de infra-estrutura e a vinculação da conformidade plena à liberação de recursos aumenta a responsabilidade dos empreendedores com a execução dos acordos com o poder público e com a sociedade.

A falta de cumprimento dos planos de mitigação de impactos ambientais por parte dos empreendedores pode levar à suspensão da liberação de parcelas dos empréstimos, ocasionando prejuízos para todos os intervenientes. Daí, a importância do monitoramento

pelos consultores e auditores ambientais independentes, especialistas no assunto.

Esses profissionais ou empresas de auditorias ambientais independentes são indicados pelos bancos financiadores e pagos pelos empreendedores para executar estudos de viabilidade, implantação de planos e monitoramento.

O Quadro 20 mostra fatos relevantes para o Banco do Brasil, que aconteceram no período pesquisado, relativos à responsabilidade socioambiental no financiamento de projetos em geral.

Períodos	Fatos Relevantes	Classificação (Nível)
1981 – 1987	Despertar da consciência Socioambiental	
	Sem informação.	
1988 – 1996	Infância da consciência Socioambiental	
1995	Assinatura do Protocolo Verde.	Estratégico
1997 – 2002	Adolescência da consciência socioambiental	
2002	Estabelecimento da Agenda Empresarial 21 com o Ministério do Meio Ambiente.	Estratégico
	Atuação como orientador e catalisador no processo de criação das Agendas 21 Empresariais em nível nacional.	Tático, operacional
2003 – 2009	Maturidade da consciência socioambiental	
2003	Adesão ao Pacto Global.	Estratégico
2005	Adesão aos Princípios do Equador.	Estratégico
	Adesão ao Pacto pelo Combate ao trabalho escravo.	Estratégico
	Lançamento da Câmara Técnica de Finanças Sustentáveis.	Estratégico
2006	Atuação como líder na revisão dos princípios do Equador.	Operacional
	Ingresso no Novo Mercado da Bovespa.	Estratégico
2008	Novo Protocolo Verde para os bancos público privados, revisão.	Tático, operacional

Quadro 20 – Fatos e responsabilidade socioambiental – Banco do Brasil.  
Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Muitas estratégias e procedimentos já utilizados nos *Project finance* de outras áreas de infra-estrutura foram aplicados na avaliação de projetos de hidrelétricas, os quais começaram a ser financiados pelo Banco do Brasil a partir de 2004. Os técnicos, além de se utilizar de modelos de outros bancos, também têm desenvolvido sistema próprio para avaliação do risco socioambiental desses empreendimentos.

Esse sistema é considerado pelos técnicos que o utilizam, como uma inovação nos procedimentos e vem sendo aplicado o enquadramento de projetos, em padrões de sustentabilidade, a partir de R\$ 2,5 milhões, ou seja, valores inferiores ao proposto pelos Princípios do Equador. Mesmo com aumento do custo de avaliação, o Banco do Brasil se vê com maior segurança, ao precaver-se quanto a possíveis conflitos ou paralisação dos projetos, evitando, assim, maiores prejuízos financeiros e risco de imagem reputacional, no

futuro.

Períodos	Estratégias e procedimentos do Banco do Brasil
1981 – 1987	Despertar da consciência Socioambiental
1981	Exigência de documentação de licenciamento em projetos de significativos impactos socioambientais, para liberação de recursos.
1986	Exigência de Licenciamento Ambiental nos projetos – aos tomadores. AIA, EIA. Rima.
1988 – 1996	Infância da consciência Socioambiental
1994	Utilização da modelagem <i>Project finance</i> para financiamentos de projetos de infra-estrutura.
1995	Prática de análise de risco ambiental nas condições de financiamentos em conformidade ao Protocolo Verde.
1997 – 2002	Adolescência da consciência socioambiental
2002	Atuação como orientador e catalisador no processo de criação das Agendas 21 Empresariais em nível nacional.
2003 – 2009	Maturidade da consciência socioambiental
2003	Prática de negativa de crédito a pessoas que apoiem trabalho escravo ou infantil juntamente com o Banco do Nordeste e Banco da Amazônia – iniciativa do IFC.
2004	Criação de estruturas específicas para Responsabilidade Socioambiental.
	Adoção do método do IFC para enquadramento dos <i>Project finance</i> em categorias, segundo o risco socioambiental.
	Inserção de cursos em Desenvolvimento Regional Sustentável na formação de funcionários.
	Utilização dos padrões de sustentabilidade do IFC para avaliação, financiamento e monitoramento de projetos acima de US\$ 50 milhões.
	Investimento sistemático em capacitação de funcionários em Desenvolvimento Regional Sustentável e Responsabilidade Socioambiental.
2005	Rotina de exigências legais socioambientais no financiamento de grandes hidrelétricas.
	Institucionalização da política ambiental no Banco.
2006	Participação na revisão dos Princípios do Equador junto ao Banco Mundial.
	Adesão ao Novo Mercado da Bovespa – comprovação de alto grau de governança corporativa.
2007	Avaliação de projetos de custo acima de US\$ 10 milhões de acordo com os padrões de sustentabilidade do IFC.
	Monitoramento dos planos de impactos ambientais dos projetos financiados – visitas e exigência de contratação de consultores ambientais pelos empreendedores.
2009	Ampliação da estrutura organizacional para Responsabilidade Socioambiental.
	Financiamento intensivo de <i>Project finance</i> de hidrelétricas.

Quadro 21 – Estratégias e procedimentos em projetos no Banco do Brasil.

Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Segundo os entrevistados, a participação do Banco do Brasil em acordos socioambientais, bem como sua atuação em grupos de bancos no financiamento de grandes projetos de hidrelétricas tem resultado em aperfeiçoamento dos procedimentos relativos à avaliação do risco socioambiental de projetos. Mas, sua atuação em financiamentos de hidrelétricas de grande porte começou mais precisamente em 2004, juntamente com os grandes bancos do setor. As estratégias e procedimentos utilizados derivaram dos modelos oferecidos pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e também, pelo BNDES. Mas, com a experiência adquirida, funcionários do próprio Banco foram desenvolvendo e aperfeiçoando procedimentos internos.

As inovações, quanto à avaliação dos riscos e de acompanhamento dos planos básicos ambientais, têm sido compartilhadas com os bancos parceiros. Devido à adesão do Banco do Brasil e de alguns bancos privados, aos Princípios do Equador, há uma semelhança de procedimentos, visto que as diretrizes seguidas para a avaliação, para o financiamento e para o monitoramento vêm do IFC. Essas diretrizes são revistas anualmente por bancos de vários países em desenvolvimento onde vem sendo testadas e aperfeiçoadas na busca de maior nível de sustentabilidade. Em 2006, o Banco do Brasil participou dessa revisão.

Os procedimentos de monitoramento realizados pelo Banco do Brasil nos projetos financiados estão em conformidade ao previsto no nono princípio da Carta de Princípios do Equador, revisados em 2006, que sugere o acompanhamento durante a vigência do financiamento.

Houve avanços na prática de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade em financiamentos de projetos, principalmente a partir de 2004 e a tendência é que esse movimento seja crescente não apenas no BB, mas em toda a comunidade financeira. Iniciativas, como a Câmara Técnica de Finanças Sustentáveis – CTFIN, possibilitam o aprendizado e a divulgação de práticas socioambientais sustentáveis.

A seguir, o estudo de caso da Caixa Econômica Federal.

### 5.3 ESTUDO DE CASO 3 – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Este caso apresenta o conteúdo das entrevistas individuais e em grupo realizadas: novembro de 2009, na Superintendência de Responsabilidade Socioambiental, em Brasília (DF).

#### 5.3.1 Caracterização da Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira pública criada no ano 1861. Em 1969 foi vinculada ao Ministério da Fazenda pelo Governo Federal e passou a atuar em diferentes segmentos do mercado financeiro e com múltiplas funções, como banco comercial, de fomento à habitação, de desenvolvimento urbano e saneamento básico.

A segmentação de um público-alvo determinado pelo Governo Federal, para atendimento a programas e projetos sociais distingue a Caixa Econômica Federal das demais instituições financeiras, mas ao mesmo tempo apresenta *portfólio* de serviços no mercado de varejo e no mercado de atacado, de grandes negócios. Ou seja, além dos produtos e serviços bancários de poupança, depósitos à vista e financiamento de habitação, a Caixa Econômica Federal também oferece empréstimos e financiamentos de infra-estrutura nas modalidades *Corporate financing* e *Project finance*.

Embora a especialidade da Caixa Econômica Federal seja financiar projetos do setor de saneamento básico, sua carteira conta com financiamento de projetos de rodovias, de biomassa, de usinas de energia eólica, de lixo para geração de energia, de hidrelétricas, entre outros.

A experiência da Caixa Econômica Federal no setor elétrico é recente e somente a partir de 2006, passou a operar com financiamentos de hidrelétricas de grande porte. Mas, a especialização alcançada nos demais projetos de infra-estrutura facilitou a assunção de diversos papéis em sindicatos de bancos financiadores de hidrelétrica.

Está participando como líder, juntamente com o Banco do Brasil e com o BNDES na operação de *Project finance* da UHE Jirau, um dos maiores empreendimentos do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC do Governo Federal e, adquiriu do Santander Brasil, sua participação no financiamento de outro grande projeto hidrelétrico, a Usina Santo Antônio no Rio Madeira, que produzirá o equivalente a 4% da energia gerada no País.

#### 5.3.2 Evolução da questão ambiental na Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal sempre teve em sua missão, o foco social e ambiental, segundo o entrevistado 1. E mesmo antes de se tornar signatária do Protocolo Verde, em 1995, já procurava atuar de forma harmônica com os princípios do desenvolvimento sustentável, com a gestão ambiental e social.

Por ser eminentemente um banco público, cuja missão é auxiliar o Governo Federal na implantação das políticas públicas, “a cultura organizacional da Caixa Econômica Federal

sempre foi de se estabelecer um desenvolvimento econômico menos agressivo”, completa este entrevistado.

O discurso institucional, publicado em sua página na internet, revela que a missão da Caixa, é “atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do País, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro”.

Desde 1986, com a incorporação do Banco Nacional da Habitação – BNH, estratégias de proteção ambiental foram estipuladas no planejamento da Caixa Econômica Federal. Essa incorporação do BNH trouxe um cabedal de estratégias e procedimentos de saneamento urbano, com pressupostos básicos de cuidados com o meio ambiente. Ao longo do tempo, a Caixa Econômica Federal foi aperfeiçoando essas estratégias e procedimentos e ampliando o raio de ação, dizem alguns entrevistados.

A partir das resoluções Conama, a Caixa Econômica Federal passou a exigir a documentação de licenciamentos e a seguir à risca o enquadramento das empresas para levantamento de qualquer operação de crédito. Segundo o entrevistado 3

Possivelmente nenhum outro banco tenha sido tão rigoroso quanto a Caixa, pois até mesmo para liberação de um empréstimo de cheque especial era exigido o documento de licenciamento ambiental para as empresas listadas nas resoluções Conama (Entrevistado 3).

Mas, mesmo que Política Nacional do Meio Ambiente e a promulgação da Constituição Federal tenham dado maior visibilidade à questão ambiental, a pressão por mudanças na Caixa Econômica Federal, somente começou a ficar mais forte após os anos 2000. Essas pressões, segundo os entrevistados, foram originadas dos clientes e do mercado.

Em 2005, houve a institucionalização da política ambiental na Caixa Econômica Federal. Foram, então, criadas as primeiras estruturas específicas para tratar a questão ambiental nos projetos a serem financiados. Posteriormente, em 2007, uma remodelagem da estrutura organizacional resultou na criação da Superintendência de Desenvolvimento Sustentável e da Gerência Nacional de Meio Ambiente, as quais foram reforçadas nos anos seguintes, com recursos tecnológicos e humanos.

Essas áreas, compostas por várias células espalhadas pela organização, passaram a gerir a política ambiental da Caixa Econômica Federal. Entre as células da Gerência de Meio Ambiente estão as intituladas Parcerias e Informações, Gestão Ambiental de Cidades e Produtos e Avaliação Ambiental, as quais desenvolvem um programa de gestão ambiental, de amplo espectro, revelam os entrevistados.

Esse programa de gestão ambiental interna faz parte de um plano de ação, que deverá ser concluído até 2012, e abarca desde Gestão de Cidades, Área Financeira de Produtos, até procedimentos de reciclagem internos para economia de energia e materiais de uso diário.

Do início de 2005 ao final de 2009, foram contabilizados cerca de R\$ 2 bilhões de economia na racionalização de processos, que incluem diminuição dos gastos de energia e papel. Em função da maior conscientização do público interno sobre a importância da conservação do meio ambiente e do aperfeiçoamento da logística dos processos internos, espera-se aperfeiçoamento contínuo de procedimentos e conseqüente diminuição de desperdícios. Essa iniciativa é uma das estratégias inovadoras da Caixa Econômica Federal, cujas soluções foram sugeridas e implantadas pelos próprios funcionários.

Em 2009, a Caixa Econômica Federal participou com o Ministério do Meio Ambiente de um protocolo de intenções

Estabelecimento de parceria para integrar as experiências das instituições envolvidas e conjugar esforços técnicos e políticos para o desenvolvimento de projetos e estudos sobre novos arranjos institucionais e financeiros para o desenvolvimento sustentável brasileiro.

Além dessa iniciativa e outras estratégias para desenvolvimento sustentável, a crescente preocupação interna com a gestão ambiental e social levou a Caixa Econômica Federal a tornar-se signatária de mais um acordo socioambiental. Assim, no final de 2009, o Conselho Diretor assinou voluntariamente a Carta de Princípios do Equador. Essa decisão derivou de um consenso interno, segundo o Entrevistado 1 “foi uma evolução normal, sem pressões de outros bancos”.

A adesão aos Princípios do Equador, embora se caracterizasse apenas como mais um ato de formalização junto à comunidade financeira, pois muito dos 10 princípios já vinham sendo seguidos, fez com que a responsabilidade da Caixa Econômica Federal aumentasse, no entendimento dos técnicos entrevistados.

Ao final de um ano, tempo que a Caixa Econômica Federal terá para adequar seus processos aos novos parâmetros de seus projetos acima de US\$ 10 milhões deverão ser submetidos aos padrões de sustentabilidade exigidos pela Carta. Essa adequação já está sendo efetivada pelas áreas responsáveis pela avaliação do risco socioambiental.

Projetos de saneamento básico com empréstimos externos junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento são exemplos de operações da Caixa Econômica Federal que consideram as questões socioambientais. Nesses projetos são exigidos os estudos de impactos ambientais para macrodrenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, afastamento de resíduos sólidos e obras de infra-estrutura urbana e habitação.

Desde 1995, quando a Caixa Econômica Federal se tornou signatária do Protocolo Verde, sua atuação em linha com a responsabilidade socioambiental já contemplava proteções trabalhistas, negando financiamentos para pessoas e organizações denunciadas como ligadas ao trabalho escravo ou trabalho infantil. Para reforçar esse posicionamento, a

Caixa também utiliza-se de um código de ética próprio, para direcionar seus negócios e relações com os públicos interessados.

Em 2008, juntamente com o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal capitaneou os trabalhos de modernização do Protocolo Verde e ampliação do número de signatários. Como resultado, todos os bancos públicos federais, além de alguns bancos privados passaram a adotar o Protocolo, o qual foi assinado pelo ministro do Meio Ambiente e pelo presidente da Federação Brasileira de Bancos – Febraban.

Nessa evolução histórica da questão ambiental na Caixa Econômica Federal, entram os financiamentos de grandes hidrelétricas, que requerem padrões de avaliação detalhados, devido aos significativos impactos socioambientais que causam. Nesse novo filão de negócios, a Caixa Econômica Federal tem procurado se adequar às novas exigências, e aprimorar estratégias e procedimentos relativos à avaliação, financiamento e monitoramento desses projetos.

### 5.3.3 Sistemática de avaliação de projetos na Caixa Econômica Federal

Os entrevistados relatam que antes de 2004, a avaliação para financiamentos de projetos na Caixa Econômica Federal restringia-se, praticamente, a critérios financeiros e legais.

“Como nos bancos o critério da legalidade é assumido integralmente, por força de lei, a Caixa Econômica Federal nunca emprestou para clientes que não tivessem a conformidade legal”. Para um cliente receber um empréstimo para a construção de uma pequena ou grande hidrelétrica, é exigida a apresentação de todas as licenças obrigatórias. Igualmente, a liberação de recursos para projetos de saneamento eram feitos em cima da legalidade documental, afirmam os entrevistados.

Tanto em pequenos quanto em grandes projetos as exigências se limitavam à apresentação de documentos e à aprovação financeira. Só recentemente a questão ambiental começou a ser avaliada de forma sistemática e com utilização de padrões de sustentabilidade fornecido por órgãos externos.

A avaliação de projetos de hidrelétricas tem sido feita em consórcio ou sindicato de bancos, pois devido aos altos valores que envolvem, são encampados por vários bancos e na modelagem *Project finance*. Assim, todos os participantes compartilham os conhecimentos e as experiências, de forma a aperfeiçoar os instrumentos e as cláusulas contratuais. Todas as perspectivas são estudadas, procurando equalizar os ganhos para todos os intervenientes, dizem alguns entrevistados.

Em sua atuação no financiamento do *Project finance* da UHE Jirau, a Caixa Econômica Federal tem incorporado e compartilhado com outros bancos sua experiência originada de projetos de outras áreas, além disso, tem utilizado modelos de avaliação de

projetos da Eletrobrás e do BNDES.

A Caixa Econômica Federal também tem compartilhado informações e conhecimentos com o Santander Brasil, e em menor grau com o Banco do Brasil, para aprimoramento de seus procedimentos.

Como a Caixa Econômica Federal tem como praxe avaliar os projetos que financia, sejam de infra-estrutura ou não, com a visão sobre os riscos socioambientais, seus técnicos consideram que suas avaliações ultrapassam o que é exigido pela Política Nacional do Meio Ambiente. Um exemplo dessa prática resultou na negativa em conceder crédito para empresa que utiliza a substância tóxica denominada asbestos, comprovadamente cancerígena e já proibida em outros países. Assim, mesmo que a legislação ambiental não proíba uma atividade, a Caixa Econômica Federal poderá negar o financiamento, diante de evidências de riscos sociais ou ambientais.

No caso de financiamento de hidrelétricas ou de outros empreendimentos de significativos impactos, há os planos de mitigação e o devido monitoramento.

A Caixa Econômica Federal não dispõe ainda, de um sistema ou modelo automatizado para avaliação de projetos, nem de indicadores. Vale-se de normativos, de modelos utilizados no mercado financeiro e da experiência de seus técnicos. Alguns procedimentos são comuns em todos os bancos, como por exemplo, o atendimento de normativos e licenças.

Para a adequação aos padrões de avaliação exigidos dos signatários dos Princípios do Equador, a Caixa Econômica Federal terá que fazer mínimos ajustes, pois seus procedimentos já contemplavam muitos dos padrões do *International Finance Corporation – IFC*. Essa similitude de procedimentos deveu-se primordialmente à cultura organizacional da Caixa Econômica Federal, que vem considerando em suas estratégias, as questões socioambientais, a igualdade de gênero e a assunção de melhores práticas, declaram os entrevistados.

As instituições financeiras e em especial a Caixa Econômica Federal, além de cumprirem integralmente as exigências das leis e normas ambientais, detêm o crédito como um instrumento para fazer que a questão ambiental seja observada, de acordo com o entrevistado 1. Em caso de descumprimento da legislação ambiental, segundo esse entrevistado, a Caixa Econômica Federal pode suspender o financiamento concedido.

Para atualização interna dos normativos legais, a Caixa Econômica Federal dispõe de uma área que coordena a modificação da legislação relativa à habitação, saneamento e meio ambiente. Os funcionários responsáveis por esses procedimentos são chamados agentes de conformidade, que fazem os “batimentos”, ou seja, atualizam as normas internas frente às mudanças da legislação. Após a atualização, faz-se uma comunicação via e-mail para as áreas que deverão incorporar as mudanças. Em curto espaço de tempo, é possível

adequar os procedimentos internos com as mudanças legais aprovadas.

No caso do financiamento de grandes hidrelétricas, na modalidade *Project finance*, como os estudos de avaliação são feitos em conjunto, devido à criação de uma Sociedade de Propósito Específico – SPE, as mudanças são assimiladas pelo grupo, proporcionando aprendizagem dos bancos e dos demais atores que participam do empreendimento.

Nota-se que maiores exigências têm sido feitas pelos órgãos ambientais, por pressões de organizações não governamentais, pelas comunidades impactadas e pelo poder público da região em que as hidrelétricas serão construídas. Mas o custo dessas exigências não inviabiliza os projetos e poderá reverter-se em ganhos econômicos e financeiros no longo prazo para as partes interessadas, ao evitar passivos no futuro, entendem os entrevistados.

Com a adesão aos Princípios do Equador, os projetos de custo acima de US\$ 10 milhões passaram a ser analisados “dentro da Caixa”, ultrapassando, portanto, as exigências puramente burocráticas e envolvendo vários setores da organização.

Ainda de acordo com alguns entrevistados, os estudos de viabilidade e de impacto ambiental em hidrelétricas, que inicialmente eram exigidos pelo Banco Mundial no Brasil, hoje já são rotinas, revelando mais cuidado com o meio ambiente e valorizando a visão de longo prazo.

A Caixa Econômica Federal exerce variados papéis no que tange a projetos de hidrelétricas, podendo ser financiadora, estruturadora e arranjadora. No caso de projetos, em que a assume o papel de estruturadora, toda a documentação é exigida e verificada pelo grupo responsável, o qual dará andamento às demais fases até chegar à fase do financiamento. Já nos primeiros passos, no momento da recepção do projeto na agência, os gerentes precisam exigir o licenciamento e outros documentos financeiros, para depois enviar o projeto para análise na sede da Caixa Econômica Federal em Brasília (DF). Caso falte algum documento, o projeto ficará aguardando na agência, até que os responsáveis o providenciem, e somente então, será enviado para análise na sede. Essa sistemática é efetuada para todos os projetos, independentemente do valor, asseguram os entrevistados.

A área de avaliação de questões ambientais da Caixa Econômica Federal trabalha por demandas das áreas de empréstimo. Assim que um projeto chega à área para avaliação, faz-se a análise da parte legal, verificando se todos os documentos necessários estão anexados ao processo.

Após a constatação de que o projeto esteja completo, este seguirá, juntamente com o relatório de riscos socioambientais, para a área demandante para ser avaliado sob as perspectivas econômico-financeiras. Na etapa das audiências não há participação da Caixa Econômica Federal ou de outros bancos, ficando essa tarefa a cargo dos órgãos ambientais, juntamente com os empreendedores.

Na fase do financiamento de projetos de hidrelétricas, que se estende por cerca de 20

anos, os agentes financiadores passaram a ter obrigação de acompanhar a gestão do contrato

Quando se faz um contrato de *Project finance*, tem-se obrigação de cumpri-lo. Tem-se que atender à legislação ambiental. Isso é uma meta. São contratos pesados porque têm cláusulas que são verdadeiras cláusulas de governança. O contrato é um verdadeiro plano de gestão. É importante que o empreendedor esteja seguindo o contrato (Entrevistado 1).

O acompanhamento das obras e do projeto como um todo, vai até o pagamento da última parcela do empréstimo, quando cessa a participação da Caixa Econômica Federal no processo. Naturalmente que esse acompanhamento do contrato gera custos para a instituição financeira, mas ao mesmo tempo, traz segurança, asseguram os entrevistados.

Para os procedimentos de monitoramento, a Caixa Econômica Federal dispõe de uma equipe de engenharia especializada, para cuidar e acompanhar as várias fases dos projetos que financia ou desenvolve. As equipes especialistas da Caixa Econômica Federal são designadas para acompanhar o andamento dos projetos financiados, e somente após a comprovação de que os tomadores estejam cumprindo, a contento, todas as etapas do contrato, é que se faz o desembolso dos recursos.

O acompanhamento dos projetos ultrapassa as exigências burocráticas, sendo comum a visita dos técnicos responsáveis para verificação *In loco* do andamento de todas as etapas, asseguram os entrevistados.

Os desembolsos financeiros aos empreendedores dependem do atendimento, portanto, das etapas acordadas, que incluem o cumprimento das cláusulas financeiras, ambientais, societárias. Contudo, os entrevistados reconhecem que as visitas não são suficientes para detectar o cumprimento de todos os detalhes que um plano básico ambiental contém.

Como os contratos são minuciosos, em termos de exigências, qualquer deslize pode ser causa de suspensão da liberação das parcelas. Naturalmente, que em um empreendimento de grandes proporções e de longa duração como o do Rio Madeira, os bancos e os demais intervenientes devem manter um bom relacionamento para alcançar os objetivos com o menor desgaste possível. Com esse intuito, os bancos procuram auxiliar os empreendedores no cumprimento dos planos de mitigação de impactos, sendo que após a revisão dos Princípios do Equador, os bancos passaram a exigir dos empreendedores, a contratação de especialistas ambientais para tal fim. Esse procedimento é considerado muito importante, pois os relatórios passaram a ser feitos por especialistas independentes e com experiências, tecnicamente mais preparados.

Nas fases de monitoramento, os engenheiros que trabalham “na ponta”, ou seja, nas unidades diretamente relacionadas com os tomadores de empréstimos, comunicam-se com os órgãos ambientais para se cientificarem sobre o andamento dos planos e a partir daí,

auxiliar aqueles na composição do plano de gestão ambiental. Como a tarefa de verificar o cumprimento dos planos básicos ambientais – PBAs cabe ao órgão ambiental, são os técnicos desse órgão que têm autoridade para atestar se os empreendedores estão cumprindo os planos.

Segundo alguns entrevistados, o intercâmbio de informações e de auxílio entre a Caixa Econômica Federal e os órgãos ambientais, que tem-se mostrado muito importante para prevenção de impactos, ainda pode ser intensificado para construção de conhecimentos e planejamento de ações de sustentabilidade.

As organizações envolvidas em projetos de hidrelétricas, em geral, e não apenas os bancos estão construindo conhecimento a partir de suas experiências e será maior o grau de sustentabilidade dos projetos ao longo do tempo. Entre os bancos, por exemplo, sempre há troca de conhecimentos e esclarecimento de conceitos. E, embora não se tenha indicadores nem metas de sustentabilidade, percebe-se crescente envolvimento do público interno e externo com as questões ambientais e, no entendimento de alguns técnicos da Caixa Econômica Federal, “os empreendedores também querem participar dessa onda de sustentabilidade, mas carecem de orientação”.

Os entrevistados entendem que os procedimentos e estratégias, utilizados pelos bancos, têm sido eficazes, pois até o momento não se tem notícia de co-responsabilização de algum banco no Brasil, por passivos ambientais de hidrelétricas. O fato dos bancos agirem além de sua *core competence* e exigirem que os seus tomadores cumpram a lei, estão de certa forma se preservando de riscos e evitando prejuízo ou em dano de imagem.

#### 5.3.4 Capacitação na Caixa Econômica Federal

Com um quadro de funcionários composto por equipes de especialistas em várias áreas, a Caixa Econômica Federal tem assumido papéis que demandam complexos conhecimentos de finanças, de economia entre outras e, dependendo do projeto, pode assumir o papel de banco estruturador, financiador e arranjador.

A Caixa Econômica Federal incentiva a capacitação em desenvolvimento sustentável de seus funcionários, mas não há cursos de longa duração patrocinados pela organização. Para fazer cursos de pós-graduação, por exemplo, os funcionários interessados negociam algumas ausências do trabalho para assistir aulas, diretamente com seus superiores hierárquicos. A negociação é feita caso a caso e a expensas do funcionário interessado.

A Caixa Econômica Federal já ofertou cursos de curta duração em avaliação de risco socioambiental à distância, durante o horário de trabalho, sendo parte do tempo, dedicado a fórum de discussão sobre o assunto. E, em uma parceria com o Banco do Brasil, houve uma co-participação da Caixa Econômica Federal em um programa de capacitação desse banco em pós-graduação em desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental à

distância. No mais, os técnicos participam de seminários e discussões sobre o estado da arte de *Project finance*.

### 5.3.5 Estratégias e procedimentos da Caixa Econômica Federal em projetos

Quanto à transparência, as operações da Caixa Econômica Federal são públicas e os contratos registrados em cartório, permitindo o livre acesso dos interessados a informações sobre os negócios realizados. Naturalmente que se resguarda aí, algumas informações em proteção ao cliente. Por isso, à Caixa Econômica Federal não é permitido abrir algumas informações de um *Project finance*, para terceiros, antes da conclusão da negociação, por exemplo, pois estaria em discordância ao sigilo bancário obrigatório, declara o entrevistado 1.

No tocante à estrutura organizacional, embora as mudanças estruturais na Caixa Econômica Federal para procedimentos relativos às questões socioambientais, sejam recentes, a cultura organizacional já mostrava muitas estratégias direcionadas à melhoria de questões sociais e ambientais. Além disso, a Caixa Econômica Federal já segue a tendência do mercado financeiro e adere a protocolos e a acordos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade em seus negócios. As pressões para uma atuação harmônica com o desenvolvimento sustentável, vêm dos mercados interno e externo, bem como dos próprios empreendedores e demais clientes.

As mudanças, em relação à avaliação e financiamento de projetos, são efetuadas após a aprovação de normativos ambientais. Contudo, a conscientização do público interno tem-se apresentado como um dos pontos que levam ao aperfeiçoamento das estratégias e procedimentos, conforme revelado nas entrevistas com os técnicos.

O trabalho com outros bancos na avaliação de projetos de hidrelétricas e ainda, a utilização dos padrões de sustentabilidade sugeridos pelo IFC, mostra que a Caixa Econômica Federal está no mesmo patamar dos demais bancos signatários dos Princípios, incorporando as inovações que surgem no mercado financeiro.

O Quadro 22 mostra os principais fatos relevantes para a Caixa Econômica Federal no período pesquisado com influência na avaliação, no financiamento e no monitoramento de projetos.

Períodos	Fatos Relevantes	Classificação (Nível)
1981 – 1987	Despertar da consciência socioambiental	
1981	Aprovação da PNMA.	Legal
1986	Aprovação da Resolução Conama, 01/1986.	Legal
1986	Incorporação do Banco Nacional da Habitação - BNH e inserção da variável social nos projetos desenvolvidos pela Caixa.	Estratégico
1988 – 1996	Infância da consciência socioambiental	
1992	Conferência Rio-92.	Estratégico
1995	Instituição do Protocolo Verde para os bancos públicos.	Estratégico
1997 – 2002	Infância da consciência socioambiental	
	Sem informações.	
2003 – 2009	Maturidade da consciência socioambiental	
2007	Remodelagem da estrutura organizacional e criação da Superintendência e Gerência do Meio Ambiente.	Estratégico
2008	Revisão do Protocolo Verde para os bancos públicos, junto com o Banco do Brasil.	Tático, operacional
2009	Adesão aos Princípios do Equador.	Estratégico
2009	Estabelecimento de parceria com o MMA, para o desenvolvimento de projetos e estudos sobre novos arranjos institucionais e financeiros para o desenvolvimento sustentável brasileiro.	Estratégico, tático, operacional
2010	Aquisição e participação em consórcio de hidrelétrica com não conformidades socioambientais – Santo Antônio.	Estratégico, tático, operacional

Quadro 22 – Fatos em relação à questão socioambiental - Caixa Econômica Federal.  
Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Os fatos registrados no mercado financeiro e na própria instituição originaram mudanças nas estratégias e procedimentos já existentes para acompanhamento da dinâmica do mercado. Na verdade, toda a experiência da Caixa Econômica Federal com a perspectiva social pôde ser aproveitada nas avaliações de projetos de hidrelétricas, até porque a avaliação socioambiental tem um forte componente subjetivo, na visão dos entrevistados.

Períodos	Estratégias e procedimentos da Caixa Econômica Federal
1981 – 1987	Despertar da consciência Socioambiental
1986	Exigência de Licenciamento Ambiental nos projetos – aos tomadores.
1988 – 1996	Infância da consciência socioambiental
1995	Negativa de crédito a pessoas ligadas ou que apoiem trabalho escravo ou infantil – Orientação do Ministério do Trabalho.
	Utilização de critérios socioambientais para concessão de crédito a pessoa jurídica em todas as modalidades de crédito, inclusive, para liberação de cheque especial.
	Prática de análise de risco ambiental nas condições de financiamentos em conformidade ao Protocolo Verde.
1997 – 2002	Adolescência da consciência socioambiental
	Sem informação.
2003 – 2009	Maturidade da consciência socioambiental
2004	Reestruturação e criação de células organizacionais para avaliação socioambiental de projetos.
2006	Atuação no financiamento de grandes hidrelétricas – exigências legais.
2009	Utilização dos padrões de sustentabilidade do IFC para avaliação de riscos socioambientais em projetos de hidrelétricas.
2009 – 2010	Aquisição da participação do Santander Brasil no Consórcio UHE Santo Antonio.

Quadro 23 – Estratégias e procedimentos em projetos na Caixa Econômica Federal  
Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

A aprendizagem adquirida em projetos de saneamento e o compartilhamento de informações e procedimentos possibilitados pela modelagem Project finance permitiu a assimilação de procedimentos na avaliação de questões socioambientais nos projetos a serem financiados. Assim, a partir de 2006, houve maiores iniciativas relacionadas à responsabilidade socioambiental, reforçando as já existentes desde a integração com o Banco Nacional da Habitação - BNH, em 1986. A tendência é que essa atenção às questões socioambientais seja crescente por parte das instituições financeiras, como forma de evitar riscos de reputação e também para alinhamento ao mercado financeiro internacional, prevêm os entrevistados.

No caso de avaliação, de financiamento e de monitoramento de projetos hidrelétricos, os procedimentos são similares aos dos demais bancos, com a utilização do mesmo sistema de enquadramento quanto ao risco de impactos socioambientais, que, segundo os entrevistados, são mais detalhados e mais restritivos do que os da legislação ambiental brasileira.

Não houve menção à utilização de metas de sustentabilidade ou indicadores para mensurar o avanço e o aperfeiçoamento das estratégias e procedimentos na Caixa Econômica Federal, mas, os entrevistados reconhecem que uma base de dados, incluindo todo o *portfólio* de projetos financiados auxiliaria a tomada de decisões em termos de sustentabilidade. Essa base de dados deveria ser encampada pelos órgãos ambientais competentes e ser disponibilizada a todos os bancos, sugerem os entrevistados.

Em síntese, a entrada da Caixa Econômica Federal no segmento de financiamento de hidrelétricas conta com certa experiência advinda de outros projetos e poderá contribuir, no entendimento dos entrevistados, para aumento do nível de sustentabilidade nos projetos de hidrelétricas.

A seguir, o caso do Itaú Unibanco por intermédio de sua subsidiária Itaú BBA, responsável pelos financiamentos dos projetos de infra-estrutura.

## 5.4 ESTUDO DE CASO 4 – ITAÚ UNIBANCO / ITAÚ BBA

Este caso baseou-se nas informações fornecidas nas respostas do questionário e nas três entrevistas realizadas em setembro de 2009, na Diretoria de Risco Socioambiental no Itaú BBA, em São Paulo (SP) e na coleta de informações em publicações do próprio banco.

### 5.4.1 Caracterização do Itaú Unibanco / Itaú BBA

O Itaú Unibanco é um dos vinte maiores bancos do mundo, com valor de mercado de US\$ 64 bilhões, ocupando a 18ª. posição mundial nessa classificação.

Em operação autorizada pelo Banco Central, em 2009, o Itaú associou-se com o Unibanco, formando uma das maiores em empresas brasileiras em termos de Patrimônio Líquido. Quanto ao índice de rentabilidade sobre o patrimônio, referente a 2009, o Itaú Unibanco ficou no segundo lugar entre os vinte maiores bancos da América Latina e dos Estados Unidos. E, mesmo diante de uma das maiores crises financeiras mundiais, o Itaú Unibanco registrou em 2009, lucro líquido recorde, R\$ 10,066 bilhões, cerca de 30% acima do alcançado no ano anterior.

A trajetória do banco Itaú em mais de seis décadas no mercado financeiro tem sido marcada por crescimento constante, inclusive, em termos de presença em mercados internacionais. Ampliando seu mercado via aquisição de bancos, o Itaú Unibanco está presente na Argentina, Chile, Uruguai, Estados Unidos, Ilhas Cayman, Portugal, Inglaterra, Japão e mais recentemente China, com o Itaú BBA. Nesses países, com exceção da China, atua no mercado financeiro de varejo e de atacado.

Na América Latina, sua marca é tida como uma das mais valiosas, além de ocupar a liderança em termos de melhores práticas de governança corporativa, segundo a consultoria *Management & Excellence* e a revista *Latin Finance*.

Além de fazer parte do grupo de instituições que participam do Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE da Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa, o Itaú Unibanco é a única instituição a fazer parte do índice *Dow Jones Sustainability World – DJSIW*, desde sua criação em 1999. Fazer parte desses grupos empresariais sinaliza comprometimento com a boa governança corporativa e com a sustentabilidade.

O Itaú Unibanco financia empreendimentos de grande porte por meio de sua subsidiária, o Itaú BBA, responsável pelos negócios do segmento Atacado.

Com a associação do Itaú com o Unibanco, as áreas que realizavam negócios no segmento de Atacado se juntaram ao Itaú BBA, e em conjunto passaram a desenvolver projetos de infra-estrutura. Sua atuação como agente financiador de projetos de infra-estrutura alcança vários setores e envolve recursos do BNDES e de órgãos multilaterais. Atualmente está participando de grandes projetos de hidrelétrica, do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, como o Rio Madeira, com orçamento

superior a R\$ 10 bilhões, juntamente com o BNDES e outros grandes bancos brasileiros.

O Itaú BBA tem gestão autônoma para conduzir os negócios dos grandes clientes, desde a associação do Itaú com o Banco BBA Creditanstalt, em 2002.

Os financiamentos e estruturação de projetos de hidrelétricas são desenvolvidos por essa subsidiária, na Área de Projetos, a qual passou a contar com os especialistas em *Project finance* egressos do Unibanco, a partir de 2009. A Área de Projetos mantém estreito relacionamento com o BNDES e com organismos multilaterais de fomento americano, europeu e alemão.

#### 5.4.2 Evolução da questão ambiental no Itaú Unibanco e Itaú BBA

Mas, somente em 2003, com a adesão ao Pacto Global, o Itaú Unibanco começou sua trajetória formal, em termos de ações de responsabilidade socioambiental em financiamentos.

Segundo o discurso institucional do Itaú Unibanco, a partir dessa época, todo o conglomerado financeiro do banco Itaú passou a participar de iniciativas globais e a cumprir padrões, políticas, diretrizes e procedimentos socioambientais consagrados no mercado financeiro internacional e nacional.

Um ano após o Itaú Unibanco aderir ao Pacto Global, aderiu aos Princípios do Equador. A partir daí, o Banco Itaú e o Itaú BBA passaram a observar a política social e de meio ambiente disponibilizada pelo IFC, nos projetos com custos acima de US\$ 50 milhões.

Após a revisão dos Princípios, em 2006, essa sistemática passou a ser utilizada também nas operações de financiamentos com valores acima de US\$ 10 milhões e deverá ser estendida a projetos de valores inferiores, por deliberação do Itaú BBA.

Para o atendimento a essa demanda de avaliação de projetos, foram criadas áreas específicas na estrutura organizacional do Itaú BBA, a Diretoria de Análise de Risco Socioambiental. Assim, as avaliações têm como base os riscos e não apenas a legislação sobre o assunto.

Institucionalmente, o Itaú Unibanco define sustentabilidade como

um modelo de gestão de negócios que visa o retorno para os acionistas, ao mesmo tempo em que leva em consideração os impactos de nossas operações no meio ambiente e na sociedade, protegendo recursos humanos e ambientais.

O discurso institucional do Itaú Unibanco e do Itaú BBA procura mostrar inteira conexão com estratégias de sustentabilidade, inclusive, associaram-se ao Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS, órgão vinculado ao *World Business Council for Sustainable Development* – WBCSD, que tem como base os pilares: crescimento econômico, equilíbrio ecológico e progresso social.

De 1990 para cá, o Itaú Unibanco alcançou vários reconhecimentos, prêmios e classificações relacionados à política de sustentabilidade desenvolvida pela instituição:

Contrariando o que se espera desses reconhecimentos, no segmento de Varejo, o Itaú Unibanco, em 2009 e pelo terceiro ano consecutivo, aparece como a segunda instituição prestadora de serviços, com maior número de reclamações de clientes, segundo a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon.

Os prêmios, embora não revelem diferenças no *modus operandi* em relação à avaliação, ao financiamento e ao monitoramento de projetos de hidrelétricas mostram a importância que se dá à cultura de uma boa imagem reputacional. Para reforçar esse posicionamento, estratégias de responsabilidade socioambiental vêm sendo implantadas desde 2005, no segmento Atacado.

Em 2005, foram criadas estruturas com integrantes de vários níveis hierárquicos, para dar sustentação às estratégias de sustentabilidade. Foram criados comitês, comissões e grupos de trabalho com atribuições de delinear e de implantar estratégias de cunho de responsabilidade socioambiental na instituição.

Três aspectos deram a base para as estratégias de sustentabilidade:

- Geração de lucro e de retorno economicamente viáveis e eficientes;
- Atenção aos impactos das atividades, direta e indiretamente, sobre o meio ambiente;
- Relações com a sociedade, colaboradores e clientes.
- A política de risco socioambiental do banco tem como objetivos:
- O estabelecimento de diretrizes e de instrumentos para avaliação dos riscos socioambientais na análise de crédito;
- O apoio interno a programas e ações de desenvolvimento sustentável e fornecimento de diretrizes para treinamento de dos profissionais da área comercial e de crédito da pessoa jurídica; e
- Contribuição à melhoria das práticas socioambientais das empresas.

Por decisão do Comitê Executivo de Responsabilidade Socioambiental, a Política Socioambiental para Crédito do Itaú BBA passou a enquadrar os projetos de de acordo com o risco que apresentam. Projetos de todos os clientes do Itaú BBA e do Itaú – pessoas jurídicas com envolvimento em crédito acima de R\$ 5 milhões são enquadradas quanto ao nível de risco socioambiental e, no caso de recursos captados junto ao BNDES, é exigida a apresentação de licença ambiental dos candidatos a tomadores do empréstimo.

Há planos de enquadrar também, projetos de custos menores, para diminuir riscos. Essa decisão estabelece cuidados superiores ao recomendado pela Carta de Princípios do Equador e configura-se como uma estratégia de responsabilidade socioambiental no segmento de grandes negócios.

A análise de risco socioambiental também passou a ser feita em operações, cujos

recursos se originem da Corporação Interamericana de Investimento – IIC, uma instituição multilateral que faz parte do BID.

#### 5.4.3 Estratégias e procedimentos em projetos no Itaú BBA

O Itaú BBA, como os demais bancos do mercado financeiro brasileiro tem como parâmetros, os padrões de sustentabilidade oferecidos pelo IFC, para avaliação e classificação de riscos socioambientais nos projetos de grande porte, com valores de US\$ 10 milhões ou acima.

O Itaú BBA também utiliza-se de um método próprio para avaliação de riscos socioambientais dos projetos que financia, o qual procura estimular a melhoria das práticas socioambientais de seus tomadores de empréstimos. Esse método, desenvolvido internamente, tem como base a categorização e a identificação do risco e serve para orientar as decisões de crédito do Conglomerado.

O método é considerado inovador pelos técnicos e entre os procedimentos para avaliação de risco socioambiental estão a verificação em lista de pessoas jurídicas consideradas proibidas pelo Ministério do Trabalho por manter empregados em condições análogas a da escravidão. Durante dois anos essas empresas ficam proibidas de receber financiamentos públicos e enfrentam boicote das empresas que assinam o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, como o Itaú Unibanco. A relação contém o nome de empregadores, cujos autos de infração não estão mais sujeitos a recursos e somente por decisão judicial, os nomes poderão ser excluídos antes de dois anos. A atualização da lista é feita semestralmente. Outros procedimentos feitos são:

- A categorização de risco socioambiental setorial;
- A avaliação de potencial de risco socioambiental da empresa por meio de questionário de autodeclaração socioambiental;
- A aplicação da legislação ambiental;
- A utilização de informações públicas disponíveis em diversos meios de comunicação, como, por exemplo cadastro de áreas contaminadas fornecidos ou publicados por entidades técnicas especializadas;
- Base em diretrizes setoriais;
- As visitas às empresas tomadoras do empréstimo para análise do empreendimento por consultores socioambientais independentes.

Os procedimentos utilizados para classificação do risco de projetos são similares aos dos demais bancos, com a utilização dos padrões de sustentabilidade do IFC, quando o projeto é de custo acima de US\$10 milhões. Também se utiliza modelo de avaliação disponibilizado pelo BNDES, além de sistemática própria do Itaú BBA, na análise de risco socioambiental.

Os procedimentos para financiamentos de *Project finance*, modalidade financeira utilizada para desenvolvimento de usinas hidrelétricas, vêm sendo aperfeiçoados continuamente e os técnicos entrevistados reconhecem que eles estão em “franca aprendizagem”. Nesses procedimentos, o fluxo percorre o caminho conforme apresentado na Figura 08:

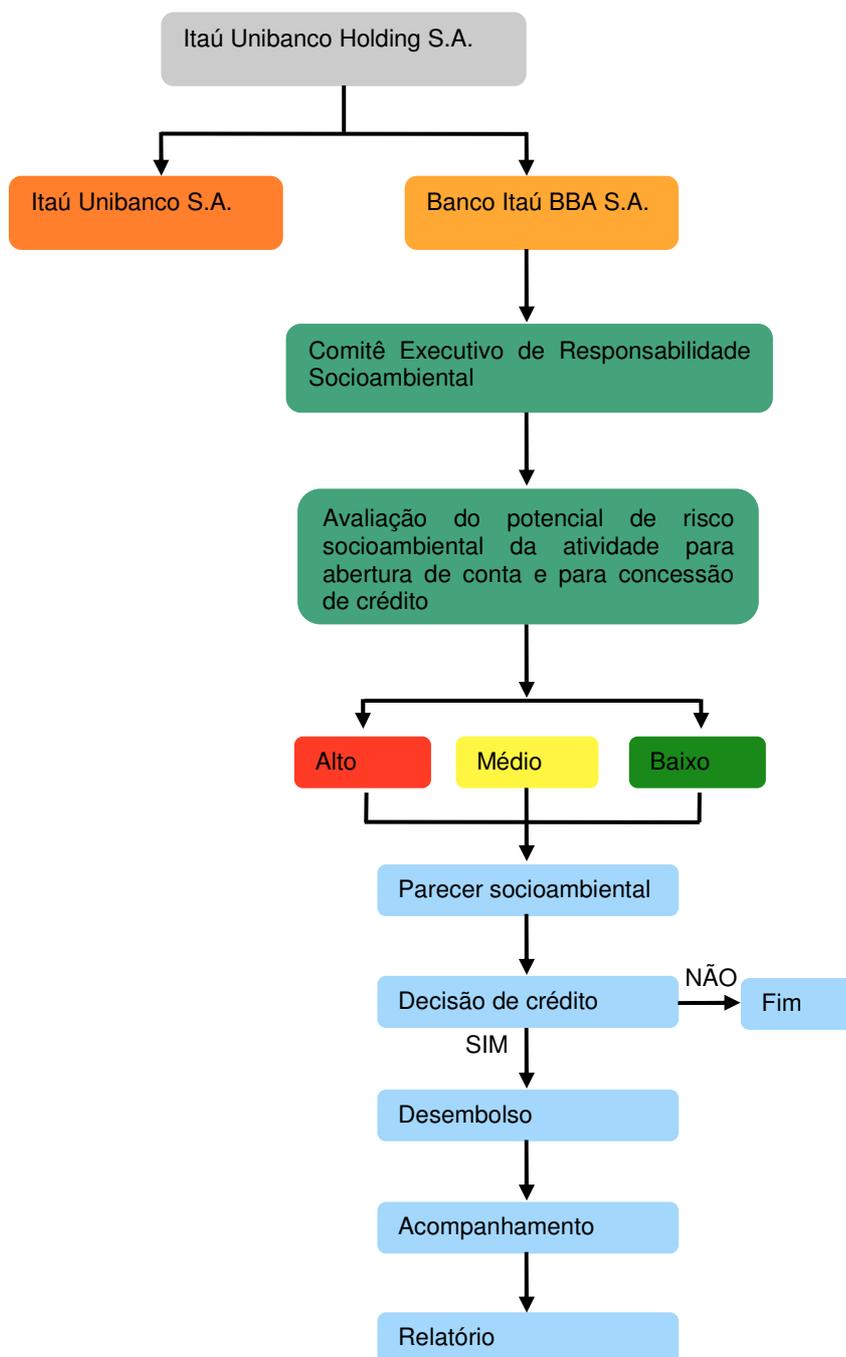


Figura 08– Passos para avaliação de projetos no Itaú BBA  
 Fonte: Elaborado pela autora com base em documentos internos do Itaú BBA.

O Itaú BBA já submeteu pelo menos 10 grandes projetos aos padrões de sustentabilidade dos Princípios do Equador, desde sua assinatura, em negociações que

totalizaram cerca de R\$ 5 bilhões, incluindo os financiamentos de hidrelétricas.

Normalmente, alguns procedimentos de avaliação de risco e algum método, são resguardados como segredo de cada banco, mesmo quando há trabalho conjunto, como no caso de sindicato de bancos para financiamento de uma grande hidrelétrica. Mas, na maioria das vezes, o aprendizado no Itaú BBA tem sido compartilhado com os bancos parceiros, independentemente de serem públicos ou privados. Como os bancos são legalistas, há uma uniformidade de procedimentos e de exigências junto aos tomadores de empréstimos, quanto à apresentação de licenciamento, por exemplo, como no caso de hidrelétricas.

Na primeira etapa, há um trabalho de “mesa”, apenas burocrático, quando se avaliam os projetos nas perspectivas econômico-financeira, socioambiental e jurídica. O setor jurídico tem importância capital nas negociações de *Project finance* de hidrelétricas, pois são os advogados que compilam as cláusulas contratuais juntamente com os demais intervenientes da Sociedade de Propósito Específico.

Além da avaliação burocrática, para financiamento dos projetos, que acontece na sede em São Paulo, os técnicos do Itaú BBA vão ao campo de obras, em visitas pontuais, para acercarem-se do andamento do projeto, se estão sendo desenvolvidos dentro das fases acordadas. Essas visitas podem ser feitas juntamente com técnicos dos outros bancos participantes do *Project finance* e podem contar com a assessoria de auditores ambientais independentes.

Contudo, dada a complexidade dos empreendimentos de usinas hidrelétricas, estudos e acompanhamentos feitos pelas auditorias ambientais independentes, como sugeridos pelos Princípios do Equador, após 2006, têm sido mais eficientes, reconhecem os entrevistados. Caso haja alguma percepção de não conformidade dos planos de mitigação de impactos, o Itaú BBA e seus parceiros no financiamento procurarão auxiliar a execução dos programas para que o projeto não sofra interrupções e atrasos.

Variáveis externas, como o curto espaço de tempo para o cumprimento de um grande leque de exigências ambientais e econômicas pode dificultar o andamento normal dos processos.

Normalmente, devido à sistemática de licitação do produto energia, pelo poder concedente, antes da construção da usina hidrelétrica, pode levar a “engessamento” das fases do projeto, dificultando o atendimento das perspectivas socioambientais. Essa pressão externa para que o andamento do projeto obedeça a interesses econômicos ou políticos pode prejudicar o alcance de maior grau de sustentabilidade, sendo desejável um aperfeiçoamento de rotinas junto aos órgãos governamentais e os empreendedores, entendem os entrevistados.

O monitoramento do andamento dos projetos, em especial no caso de *Project finance*

de hidrelétricas é feito durante o financiamento. Assim que os bancos recebem a última parcela do que foi investido, cessa o acompanhamento. O custo do financiamento, caso houvesse necessidade de monitoramento dos impactos até o final da vida útil do empreendimento seria inviável para todos os participantes, asseguram os entrevistados.

Assim, os planos de mitigação de impactos são acompanhados pelos agentes financiadores até o recebimento da última parcela do financiamento, mas não até o final da vida útil de uma hidrelétrica.

#### 5.4.4 Considerações sobre Project finance no Itaú BBA

A experiência dos técnicos e também, a disposição do Itaú Unibanco em participar do financiamento de grandes hidrelétricas, permite que este atue em diversos papéis, como estruturador, arranjador entre outros.

Não se registram estratégias específicas para a avaliação de projetos de hidrelétricas antes de 2003, contudo houve uma preparação da estrutura organizacional para lidar com projetos e com riscos socioambientais.

As estratégias e procedimentos advieram em grande parte das soluções apresentadas pelo BNDES, que é referência no assunto para os demais bancos, e, com a adesão aos Princípios do Equador, passou a utilizar-se dos padrões de sustentabilidade do IFC. As mudanças foram ocasionadas por pressões externas e também, pela necessidade de se adequar aos padrões internacionais das localidades onde o Itaú mantém suas filiais.

O Itaú Unibanco já liderou algumas iniciativas de sustentabilidade no mercado financeiro, atuando, por exemplo, como presidente do Comitê Diretivo do grupo de instituições signatárias dos Princípios do Equador, em sua revisão e comemoração do quinto ano do seu estabelecimento na comunidade financeira mundial.

Embora o Itaú já tenha concorrido e recebido prêmios referentes à questão da sustentabilidade, seus procedimentos não diferem fundamentalmente dos demais bancos. Não há relato de inovações em procedimentos de avaliação, financiamento e monitoramento de projetos de hidrelétricas, embora detenham sistemática própria feita pelos próprios técnicos do Itaú BBA, com compartilhamento de suas melhores práticas.

O Itaú BBA, por ser legalista, exige toda a documentação de seus tomadores de empréstimos e acompanha o cumprimento das cláusulas acordadas no feixe de contrato da Sociedade de Propósito Específico. Sua responsabilidade vai até o término do financiamento, quando cessam as ações de monitoramento, como todos os demais bancos financiadores.

As mudanças em procedimentos internos se dão quase imediatamente às modificações dos normativos legais, as quais são exigidas dos tomadores dos empréstimos. Os entrevistados entendem que a rigidez que imprimem no cumprimento das normas e

também, a avaliação de riscos socioambientais, de certa forma, previne passivos ambientais.

Também, as visitas *In loco* dos técnicos dos bancos, bem como os relatórios de acompanhamento dos auditores ambientais resultam em segurança de que os planos de mitigação de impactos sejam cumpridos integralmente. Não apresentam, contudo, sistemática para mensurar o grau de sustentabilidade de suas estratégias.

#### 5.4.4.1 Capacitação em responsabilidade socioambiental no Itaú BBA

Estruturalmente, foi criada uma diretoria de Risco Socioambiental para dar suporte às análises de projetos. Essa área conta com técnicos graduados em diversas áreas, como direito, gestão ambiental, economia, inclusive, com pós-graduação no exterior.

A equipe que cuida da avaliação de risco socioambiental em projetos conta com a participação de técnicos experientes, por exemplo, oriundos do Unibanco, que participaram da feitura da Carta de Princípios do Equador e foram lotados nessa área, reforçando a equipe já existente do Itaú BBA.

Embora o Itaú Unibanco incentive a capacitação de seus empregados, não há patrocínio de programas ou cursos de longo prazo. Os técnicos são contratados no mercado, de acordo com a formação e as demandas do banco. Internamente, a especialização dos técnicos também vem sendo aperfeiçoada com a prática de financiamentos de projetos, com o “aprender fazendo”. Os técnicos participam de cursos rápidos e também de treinamentos de curto prazo no Brasil e no exterior, com incentivos financeiros do Itaú BBA, como no Banco Mundial, por exemplo, para assimilação dos Princípios do Equador.

Segundo os entrevistados, a cada financiamento, podem-se aperfeiçoar cláusulas em relação a contratos anteriores, tornando o processo mais seguro do ponto de vista financeiro e socioambiental. Há um aprendizado dentro da própria instituição, com a produção de rotinas e procedimentos, embora utilizem modelos de avaliação de projetos fornecidos pelo BNDES e pelo IFC. Não obstante a existência de um quadro de profissionais experientes, os entrevistados reconhecem que há muito para se aperfeiçoarem em termos de avaliação de riscos, e a cada projeto pode-se inovar em conjunto com os bancos parceiros. Assim a troca de informações e de conhecimentos tem sido constante entre os bancos, os quais participam de encontros temáticos para aperfeiçoamento e atualização dos procedimentos.

Complementarmente, estratégias de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade são desenvolvidas por meio de projetos na Fundação Itaú Social, direcionadas à comunidade em que atua.

Nos critérios de avaliação para manutenção do Itaú no índice *Dow Jones Sustainability Index World – DJSIW*, em 2009, o banco alcançou destaque em três dimensões: Política

Anticrime, Desenvolvimento do Capital Humano e Riscos em Grandes Projetos / Financiamento à Exportação e Valor Social Adicionado.

A transparência das estratégias e dos investimentos, segundo os entrevistados, mostra-se conforme os princípios contábeis mais avançados, inclusive, reconhecidos internacionalmente. Entretanto, algumas informações que, por serem sigilosas e revelar investimentos dos clientes, não podem ser disponibilizadas a uma organização não governamental, por exemplo. Mas, o Itaú Unibanco e o Itaú BBA cumprem à risca os enunciados dos órgãos ambientais.

O Quadro 24 mostra os principais fatos e mudanças efetuadas no Itaú BBA no período pesquisado com influência na avaliação, no financiamento e no monitoramento de hidrelétricas.

Períodos	Fatos relevantes, estratégias e procedimentos
1981 – 1987	Despertar da consciência ambiental
	Exigência de documentos de licenciamento em financiamentos de projetos.
1988 – 1996	Infância da consciência socioambiental
1995	Reestruturação organizacional para adequação ao Acordo de Basiléia e disciplinamento do grau de exposição ao risco.
1997 – 2002	Adolescência da consciência ambiental
2000	Selecionado para o Índice <i>Dow Jones Sustainability</i> .
2001	Entrada para o Nível 1 de Governança Corporativa da Bovespa.
2002	Incorporação do BBA.
	Criação da subsidiária Itaú BBA para segmentação dos negócios do Pilar Atacado.
2003 – 2009	Maturidade da consciência ambiental
2003	Adesão ao Pacto Global e início da trajetória formal de ações de responsabilidade socioambiental em financiamentos de projetos de infra-estrutura.
2004	Assinatura da Carta de Princípios do Equador pelo Unibanco.
	Negativa de crédito a pessoas ligadas ou que apóiem trabalho escravo ou infantil.
	Atuação no financiamento de grandes hidrelétricas – exigências legais.
2005	Institucionalização da política ambiental – criação de estruturas.
	Entrada para o ISE da Bovespa.
	Submissão a critérios socioambientais de projetos não enquadrados nos Princípios do Equador.
2008	Adesão ao Fórum Amazônia Sustentável.
	Adesão ao Pacto Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo.
2009	Assinatura do Protocolo Verde.

Quadro 24 – Fatos, estratégias e procedimentos em projetos no Itaú BBA  
Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Muitos fatos relevantes para um banco foram também, para os demais que participam da mesma fatia de mercado e fazem negócios em conjunto. A assinatura do Protocolo Verde, em sua segunda edição, foi um dos eventos que os bancos privados aderiram em

conjunto por iniciativa da Febraban.

Como pode ser visto no Quadro 24, o Itaú tem se engajado nas iniciativas referentes à responsabilidade socioambiental e sustentabilidade, aprimorando sua imagem institucional perante o público brasileiro e estrangeiro, visto que por atuar em diferentes mercados precisa mostrar-se alinhado ao mercado financeiro internacional.

A seguir, o estudo de caso do Banco Bradesco.

## 5.5 ESTUDO DE CASO 5 – BRADESCO

Este caso relata as duas entrevistas realizadas em setembro de 2009, na Diretoria de Risco Socioambiental, além das informações coletadas no questionário e em documentos do próprio banco.

### 5.5.1 Caracterização do Bradesco

O banco Bradesco foi fundado no ano 1943, com o nome Banco Brasileiro de Descontos, em Marília, interior do Estado de São Paulo. Três anos depois de sua fundação, o banco migrou para a capital paulista, intensificando sua atuação no segmento varejo, diferentemente dos bancos da época que buscavam grandes negócios com latifundiários.

Aproveitando-se de um cenário econômico promissor, este banco passou a incorporar bancos, abrir agências em outros estados e a atuar fortemente no segmento de crédito de pessoas físicas. Assim, em menos de quarenta anos de existência já tinha incorporado dezessete bancos e marcava presença em grande parte do Território Nacional.

Em 2009, com forte atuação em segmentos de negócios com grandes empresas, pessoas físicas de alta renda e no atendimento de micro, pequenas e médias empresas, sua participação na carteira de crédito do Sistema Financeiro Nacional já alcança 12,6%, de acordo com dados do Banco Central do Brasil. Sua carteira de crédito já ultrapassa os R\$ 230 bilhões, podendo emprestar mais R\$ 150 bilhões, de acordo com informações do vice-presidente executivo Domingos Figueiredo de Abreu.

As operações estruturadas, que incluem a modalidade *Project finance* de hidrelétricas, cabem à sua subsidiária Bradesco BI, a qual é responsável, também, pelo desenvolvimento de negócios relativos à renda variável, renda fixa, fusões e aquisições, e trabalhos de capitalização de empresas.

O Relatório de Sustentabilidade do Bradesco, de 2007, registra avaliação de onze projetos à luz dos Princípios do Equador, nos setores energético, hospitalar e químico, correspondendo a R\$ 7 bilhões. Entre os financiamentos de operações estruturadas que o Bradesco está participando, no projeto de hidrelétricas do Programa de Aceleração do Crescimento, está o Projeto Rio Madeira.

### 5.5.2 Evolução da questão socioambiental no Bradesco

A questão ambiental no Bradesco tem sido uma preocupação relevante, tanto da cúpula, como de outras áreas do banco, segundo as entrevistadas. Para solucionar as questões ambientais relativas aos financiamentos deferidos, foi criada, em 2005, uma área específica para cuidar do assunto, a área de Responsabilidade Socioambiental. Esta área ficou subordinada à vice-presidência e vinculada à Diretoria de Relações com Investidores e conta com empregados graduados em direito e em gestão ambiental, além de outras formações acadêmicas.

Entre as responsabilidades e atribuições dessa área, estão o delineamento de “estratégias, ações e medidas de sustentabilidade corporativa, conciliando as questões de desenvolvimento econômico e a responsabilidade socioambiental”, de acordo com a Política Corporativa de Responsabilidade Socioambiental da Organização Bradesco, aprovada em 2005.

As diretrizes de Responsabilidade Socioambiental traçadas pelo Comitê Executivo estão em conformidade ao que estabelece os Princípios do Equador no tocante à concessão de crédito, ao monitoramento dos planos de mitigação de impactos e ainda à comprovação de que os fornecedores e tomadores estejam engajados em políticas de responsabilidade socioambiental.

A visão empresarial pretende que o Bradesco seja uma empresa

[...] reconhecida como a melhor e mais eficiente instituição financeira do País e pela atuação em prol da inclusão bancária e do desenvolvimento sustentável.

Igualmente, a missão empresarial contém a palavra desenvolvimento sustentável em sua composição:

Fornecer soluções, produtos e serviços financeiros e de seguros com agilidade e competência, principalmente por meio da inclusão bancária e da promoção da mobilidade social, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a construção de relacionamentos duradouros para a criação de valor aos acionistas e a toda a sociedade.

Entre os compromissos socioambientais assumidos pelo Bradesco estão:

- Carta de Princípios do Equador, em 2004;
- Pacto Global, em 2005;
- Objetivos do Milênio; entre outras que levam em consideração, impactos e custos socioambientais na gestão de ativos e nas análises de risco.

Para adequar-se às exigências do *Índice Dow Jones Sustainability* e definir a política corporativa de responsabilidade socioambiental, foram criados o Comitê Executivo de Responsabilidade Socioambiental e um grupo de trabalho. Esse grupo de trabalho é coordenado pela diretoria executiva do banco e conta também, com assessoria de consultorias externas e participação periódica de empregados oriundos dos departamentos do banco. Em 2009, o Bradesco foi novamente selecionado para integrar esse índice que conta com 317 empresas, dessas, sete são empresas brasileiras.

A entrevistada 1 considera a instituição do artigo constitucional em 1988, a favor do meio ambiente, como o maior “divisor de águas”, visto que deu voz ao povo e fortaleceu o movimento de criação de organizações não governamentais voltadas à defesa do meio ambiente e outras questões difusas.

A partir dessa época, a sociedade civil passou-se a exigir uma postura mais respeitosa com o meio ambiente, e muitas questões passaram a ser acompanhadas pelos técnicos dos

bancos, o que antes não era feito, completa a entrevistada 1.

A assinatura dos Princípios do Equador foi mais um passo para assunção de estratégias de responsabilidade socioambiental, seguindo uma tendência da comunidade financeira internacional.

#### 5.5.2.1 Capacitação em responsabilidade socioambiental no Bradesco

O Bradesco incentiva a capacitação de seu pessoal e tem a sistemática de dar oportunidades a novos talentos. Para isso, vale-se de um programa de captação de recém-formados, *trainees* que posteriormente podem ser aproveitados nas áreas que mais combinam com a formação do candidato. Com a criação da Área de Gestão e Monitoramento Socioambiental de Projetos haverá novas oportunidades para esse público. No mais, os empregados são incentivados a participar de congressos e seminários relativos ao tema responsabilidade socioambiental e sustentabilidade.

Complementarmente, estratégias de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade são desenvolvidas por meio de projetos na Fundação Bradesco, direcionadas à comunidade em que atua.

#### 5.5.2.2 Transparência no Bradesco

A estratégia comercial do Bradesco, segundo sua publicação institucional baseia-se em três direcionadores básicos, sendo um deles, a transparência, conforme pode ser visto a seguir: (i) crescimento orgânico, embora sem se fechar às possibilidades de fusões e aquisições, parcerias e associações; (ii) identificação e avaliação de riscos das às atividades, sob controles adequados e níveis aceitáveis em cada operação; (iii) presença e parcerias com o mercado de capitais, com total transparência, ética e remuneração adequada aos investidores.

Assim, resguardadas as limitações legais impostas às sociedades anônimas, o Bradesco considera-se totalmente transparente, na fala da entrevistada 1. Por exemplo, as informações sobre financiamentos e investimentos são devidamente publicadas conforme determina a legislação vigente e são acessíveis aos interessados, no sítio do Bradesco, na seção Relação com Investidores. O Bradesco também dispõe de uma área dedicada à publicação de suas iniciativas em responsabilidade socioambiental corporativa acessível ao público em geral.

#### 5.5.3 Fatos relevantes, estratégias e procedimentos em projetos no Bradesco

De acordo com as entrevistadas, em função de o Bradesco ser signatário dos Princípios do Equador, a avaliação do projeto é feita, observando as perspectivas financeira, econômica, social, ambiental com relação aos vários públicos envolvidos. Mesmo para projetos de valores inferiores a US\$ 10 milhões, o Bradesco submete aos padrões de sustentabilidade. Este é um procedimento normal no banco e que dá mais segurança para

evitar riscos socioambientais futuros, completam as entrevistadas.

Conforme definição no site institucional do Bradesco, riscos socioambientais são

Potenciais danos que uma atividade econômica pode causar à sociedade e ao meio ambiente. Os riscos socioambientais associados às instituições financeiras são, em sua maioria, indiretos e advêm das relações de negócios, incluindo aquelas com a cadeia de fornecimento e com os clientes, por meio de atividades de financiamento e investimento.

Nos projetos, são também analisadas as perspectivas econômicas e financeiras, com a utilização de modelagem financeira comum para este tipo de avaliação. Normalmente o Bradesco utiliza, também, modelos do BNDES.

A partir da adesão aos Princípios, em setembro de 2004, o Bradesco passou a contratar auditorias ambientais para fazer o levantamento e o acompanhamento das questões socioambientais dos projetos financiados, como forma de diminuir as vulnerabilidades e os riscos. Segundo a entrevistada 1: “Há uma certa vulnerabilidade, ainda quanto a essas questões, mas o Bradesco está em aprendizado constante. A palavra é constante mesmo”.

Mas, mesmo quando o Bradesco vai compor um consórcio de bancos, em que os demais não sejam signatários dos Princípios do Equador, ainda assim, o Bradesco submete os projetos a serem financiados, aos padrões do IFC, para que fiquem enquadrados em critérios socioambientais, informa a entrevistada 2.

Desde 2004 quando o Bradesco tornou-se signatário dos Princípios do Equador, cerca de 40 projetos já foram submetidos aos padrões de sustentabilidade. A meta é enquadrar todos os projetos acima de US\$ 50 milhões independente da modelagem financeira. Para esse enquadramento e avaliação de projetos, há duas equipes que tem como missão “tratar os riscos socioambientais potencialmente presentes nos financiamentos a projetos”, de acordo com a entrevistada 1.

Para avaliação e monitoramento de riscos socioambientais dos projetos financiados, em todas as operações de créditos e não apenas dos projetos enquadrados pelos Princípios do Equador, novas estruturas organizacionais foram criadas, a partir de 2009. Essas novas estruturas, a área de Análise de Risco Socioambiental e a área de Gestão e Monitoramento Socioambiental de Projetos, são responsáveis em prover o Comitê Executivo de Crédito de informações sobre os projetos a serem financiados, informam as entrevistadas.

Enquanto a área de Análise de Risco Socioambiental provê o Comitê de Crédito com informações sobre o risco de crédito, pareceres de riscos socioambientais para análise e tomada de decisão, a área de Gestão e Monitoramento Socioambiental de Projetos é responsável pelos planos de ação, pela inclusão de cláusulas e pelo monitoramento até o final do financiamento, do cumprimento das cláusulas dos planos de mitigação de impactos. Estas áreas mantêm contatos com os tomadores de empréstimos e com os fornecedores

entre outros públicos interessados, inclusive, participando da seleção de fornecedores que passaram a ser selecionados sob critérios socioambientais.

As técnicas entendem que os Princípios do Equador sejam mais restritivos do que a legislação ambiental, por descerem no detalhamento de questões de repovoamento involuntário, por exemplo. Esclarecem que, embora as exigências dos Princípios encareçam a sistemática de avaliação, por exigir o enquadramento nas normas ambientais, por outro lado, diminui-se o risco de crédito. Assim, a submissão dos projetos aos *guidelines* do *International Finance Corporation* – IFC deu certa segurança aos financiadores. Além disso, o monitoramento dos planos de mitigação de impactos passaram a ser feitos até o fim do financiamento, exigindo acompanhamento dos cumprimentos segundo a entrevistada 1:

O monitoramento é feito até o pagamento da última parcela do financiamento, e não até o final da vida útil do empreendimento, senão o banco não seria capaz de acompanhar.

Para a solução de questões ambientais e de acordo com a nova Carta de Princípios do Equador, o Bradesco indica consultorias ambientais para prestar serviços diretamente aos tomadores de empréstimos, informam as entrevistadas.

Esses custos pagos pelos empreendedores do projeto, mas normalmente não significam muito e reduzem a vulnerabilidade dos empreendedores e dos bancos financiadores quanto a riscos socioambientais. Como o tempo para a construção das usinas e o começo da venda da energia é exíguo, todos os cuidados precisam ser tomados para que não haja interrupções das fases do projeto. Assim as consultorias ambientais tornam o processo mais adequado em termos de responsabilidade socioambiental, evitando transtornos e interrupções durante a obra.

Como os grandes projetos de hidrelétricas, normalmente são financiados por um grupo de bancos, chamados de consórcio ou sindicato, esse trabalho todo é feito em conjunto, com as decisões tomadas por consenso. Também, nesses trabalhos em conjunto, há oportunidade de troca de experiências e aperfeiçoamento de procedimentos de avaliação dos projetos. Pode-se dizer que há um aprendizado geral do setor quanto a procedimentos, avaliação e cláusulas contratuais.

O Quadro 25 mostra os principais fatos e mudanças efetuadas no Bradesco no período pesquisado e que tem influência na avaliação, no financiamento e no monitoramento de projetos.

Períodos	Fatos relevantes, estratégias e procedimentos	Classificação (Nível)
1981 – 1987	Despertar da consciência socioambiental	
1981	Aprovação da PNMA.	Estratégico
1988 – 1996	Infância da consciência socioambiental	
1988	Aprovação do Código do Consumidor.	Estratégico
	Aprovação da Constituição Federal.	Estratégico
2001	Entrada para o Nível 1 de Governança Corporativa.	Estratégico

Períodos	Fatos relevantes, estratégias e procedimentos	Classificação (Nível)
1997 – 2002	Adolescência da consciência socioambiental	
	Sem informações.	
2003 – 2009	Maturidade da consciência socioambiental	
2004	Adesão aos Princípios do Equador.	Estratégico
2005	Criação do Comitê Executivo de Responsabilidade Socioambiental.	
	Criação de um grupo especial de trabalho formado por 100 funcionários de 23 departamentos, sob coordenação da Diretoria Executiva e suporte de consultorias externas.	Estratégico
2005	Carteira do Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) da Bovespa	Estratégico
	Definição da "Política Corporativa de Responsabilidade Socioambiental".	Tático, operacional
	Criação da Área de Responsabilidade Socioambiental, formada por profissionais com experiência no tema. Revisa e assegura que os requisitos adotados estão sendo efetivamente implementados e mantidos.	Tático, operacional
2006	Membro signatário do <i>Carbon Disclosure Project</i> – CDP.	Estratégico
2007	Reunião das ações socioambientais em três pilares: finanças sustentáveis, gestão responsável e investimentos socioambientais, chamado Banco do Planeta.	Tático, operacional
2009	Adesão ao Protocolo Verde para os bancos privados.	Estratégico
	Selecionado para o <i>Dow Jones Sustainability Index World</i> .	Estratégico
	Certificação da norma de responsabilidade social SA8000.	Estratégico
	Criação da Área de Crédito de Carbono para viabilizar novos negócios.	Estratégico
	<i>Top</i> das empresas classificadas como uma das 100 empresas mais sustentáveis do Planeta.	Estratégico

Quadro 25 – Fatos, estratégias e procedimentos em questão socioambiental – Bradesco.  
Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Em 2009, o Bradesco passou a envidar esforços para incorporar a variável ambiental nos procedimentos de avaliação e monitoramento dos projetos de hidrelétricas. A estrutura organizacional está em reformulação, indicando maior atenção com as avaliações do risco socioambiental dos financiamentos realizados pelo banco.

A seguir, o estudo de caso do Banco Santander Brasil.

## 5.6 ESTUDO DE CASO 6 – SANTANDER BRASIL

Este estudo de caso contém as informações coletadas via questionário, respondido pela Superintendência de Responsabilidade Socioambiental, em março 2010. Contém também, informações institucionais publicadas pelo próprio Santander Brasil

### 5.6.1 Caracterização do Santander Brasil

Com cerca de 150 anos de existência (1860), o Banco Santander Brasil um dos maiores bancos mundiais e uma das marcas mais valiosas no mercado internacional.

De origem espanhola e singularmente uma empresa familiar, administrada pela família Botín, o Santander Brasil manteve sua estratégia de crescimento via fusões e aquisições de bancos, o que lhe permitiu ampliar sua rede de negócios pela Europa, Reino Unido, Rússia, Marrocos e América Latina.

No Brasil é o sexto maior banco, em ativos totais e é um dos grandes atores no financiamento de projetos de infra-estrutura, valendo-se da facilidade de captação de recursos no mercado internacional.

Sua entrada no mercado brasileiro se deu em 1957, por meio de um acordo comercial com o Banco Intercontinental do Brasil, mas com a abertura permitida em 1997, pela Exposição de Motivos nº. 311, da Presidência da República, o Santander Brasil reforçou sua posição no mercado brasileiro, via fusões e aquisições de bancos em dificuldades financeiras. Como resultado dessa expansão adquiriu o Banco Geral do Comércio, Noroeste, Meridional, Banco de investimento Bozano-Simonsen e Banco do Estado de São Paulo – Banespa.

Em 2000, com a aquisição do Banespa, no Brasil e outras aquisições no México e Chile, o Santander Brasil consolidou sua posição de maior banco estrangeiro na América Latina.

A estratégia de aquisição de bancos no Brasil continuou, em 2007, com a compra do ABN-Amro, que por sua vez já adquirira outros bancos brasileiros, como o Banco Real, um dos precursores da inserção da variável ambiental nos negócios. Com essas e outras aquisições formou-se o Grupo Santander Brasil que reúne os bancos Santander Brasil e o Banco Real que conservou sua marca no mercado.

Atualmente é o maior banco privado internacional atuando no Brasil. Sua carteira de crédito no País contabiliza mais de R\$ 140 bilhões e pelas normas contábeis brasileiras tem evidenciado crescimento ao longo de sua inserção no mercado brasileiro. Em 2009, o lucro obtido no Brasil equivaleu a mais de 20% do lucro líquido do Grupo Santander no mundo e 53% de seu lucro líquido na América Latina.

Seus negócios abarcam o mercado varejista, gestão de ativos, seguros e investimentos e sua estrutura vale-se de pilares: foco comercial, eficiência tecnológica,

diversificação geográfica, prudência nos riscos e disciplina de capital.

No Brasil, sua base de crescimento concentra-se nas regiões de maior Produto Interno Bruto - Região Sul e Sudeste, a qual conta com uma rede de agências para atendimento ao mercado varejista, no qual é um forte concorrente dos bancos brasileiros.

Tem como estratégia de responsabilidade social corporativa, a manutenção do Santander Universidades com atuação em vários países e desenvolvimento de grande número de projetos de pesquisa e desenvolvimento. Na declaração de sua missão, o Santander informa que pretende

consolidar-se como um grande Grupo financeiro internacional, que dá uma rentabilidade crescente aos seus acionistas e satisfaz todas as necessidades financeiras dos seus clientes. Para tanto, conta com uma forte presença em mercados locais que combina com políticas corporativas e capacidades globais.

#### 5.6.2 Evolução da questão socioambiental no Santander Brasil

A questão socioambiental do Grupo Santander Brasil incorporou as iniciativas feitas pelo Banco Real. Em 2002, o Banco Real criou uma área de responsabilidade socioambiental e ao ser adquirido pelo Grupo Santander, mesmo mantendo separadamente sua marca, transmitiu sua experiência ao novo proprietário.

Em 2008, o Grupo Santander criou mais uma área destinada à avaliação de risco socioambiental, que conta hoje com sete integrantes de formação multidisciplinar.

O Santander Brasil conta, ainda, com um Plano de Responsabilidade Social Corporativa, que faz parte de sua estratégia empresarial e é aplicado em complementação à legislação nos países onde atua. E, seguindo a tendência do mercado financeiro tem pactuado com iniciativas socioambientais, tais como:

- Carta de Princípios do Equador, em 2009;
- Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas;
- Pacto Mundial das Nações Unidas;
- Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente;
- Código de Conduta de Comunidade Européia para empresas que atuam em países em desenvolvimento;
- Guias da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE;
- Protocolo de Quioto sobre as alterações climáticas;
- Declaração tripartida da Organização Internacional do Trabalho sobre as empresas multinacionais e a política social;
- Mesa Redonda sobre Soja Responsável;
- Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável;

- Conselho Brasileiro de Construção Sustentável;
- Conselho Empresarial Brasileiro de CBDES;
- Princípios para Investimentos Responsáveis da ONU – PRI.

Os acordos assinados têm influenciado positivamente ações de cidadania e direitos humanos nos projetos de hidrelétricas financiados pelo Santander Brasil e também, aumentado a vigilância e ajudado outros protagonistas sobre a importância da mitigação de impactos nos projetos de hidrelétricas, de acordo com o respondente do questionário.

Na visão do Santander Brasil, a adesão aos Princípios do Equador é um desses exemplos positivos para o desenvolvimento sustentável e para a mitigação efetiva de impactos socioambientais, embora ainda não se tenha apurado o grau de eficácia das estratégias e procedimentos originados dos acordos socioambientais em projetos.

### 5.6.3 Estratégias e procedimentos do Santander Brasil em projetos

Nos financiamentos de projetos de hidrelétricas, o Santander Brasil assume freqüentemente papéis de estruturador, arranjador ou desenvolvedor. Muitas vezes atua como líder no desenvolvimento desses projetos e convida outros parceiros para participar das operações.

O Santander Brasil considera-se inovador nas estratégias “Um exemplo é a Prática de Risco Socioambiental. Para aceitação de cliente, não só concessão de crédito” informa, o respondente.

Nessa linha, o Banco Real/ABN Amro, adquirido pelo Grupo Santander afirma que “já deixou de financiar *Project finance* de hidrelétricas devido a indicativo de fortes impactos sociais e/ou ambientais negativos. Esse fato se deu fora do Brasil”, revela o respondente.

O Santander Brasil, por financiar projetos de hidrelétricas de valores acima de US\$ 10 milhões e ser signatário da Carta de Princípios do Equador, submete esses projetos aos padrões de sustentabilidade, conforme recomendado a todos os bancos que participam desse acordo. Por ser um acordo voluntário, a adesão não gera direitos ou obrigações, mas acaba por cumprir as recomendações emanadas do IFC que coordena o processo.

Com a adesão aos Princípios do Equador, as estratégias e procedimentos direcionados a *Project finance* de hidrelétricas, tornaram-se mais rigorosos e detalhados, em termos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade. No entendimento do respondente, essa estratégia acabou por modificar procedimentos internos de avaliação e também, imprimiu maior responsabilidade do Santander Brasil

Desde que o banco incorporou os aspectos de risco socioambientais nas suas análises, o banco passou a analisar empresas de diferentes setores e faturamento, bem como projetos de pequeno, de médio e grande porte. O Grupo Santander Brasil consolidou sua Prática de Risco Socioambiental na operação local reafirmando seu compromisso com a sustentabilidade, e ao mesmo tempo, o Grupo adotou globalmente o compromisso a adesão dos Princípios.

No que concerne a relacionamentos, essa Carta melhorou substancialmente o relacionamento do banco com as organizações ambientalistas. Posteriormente, com a revisão dos Princípios, a contratação de consultores e auditores ambientais externos para monitoramento de desempenho de planos de mitigação de impactos gerou mudanças relevantes, como aprendizagem técnica de assuntos específicos. Segundo o respondente

A nossa equipe de risco socioambiental é composta inteiramente de biólogos, geólogos e engenheiros ambientais contratados de fora do banco. Portanto, consultores agregam em assuntos específicos e não em estratégia.

As contribuições dos Princípios do Equador para o aprimoramento na avaliação e enquadramento de riscos socioambientais nos projetos de hidrelétricas são percebidos como extremamente importantes porque “constituem a formalização do compromisso dos bancos em considerar aspectos socioambientais na avaliação do financiamento de projetos”.

E, até o momento não houve falta de cumprimento dos planos de mitigação de impactos ambientais por parte dos empreendedores. Assim, o Santander Brasil ainda não precisou suspender a liberação das parcelas dos financiamentos, como recomendado para pressionar esse cumprimento.

Em breve, acreditam que os acordos socioambientais devam ser estendidos a projetos do tipo *Corporate financing* na organização, os quais somam valores superiores e já recebem avaliação idêntica ao *Project finance*, quanto aos impactos socioambientais. Segundo o respondente

O Santander Brasil analisa cerca de 3.000 clientes por ano, dos quais só cerca de dez são *Project finance*. O resto são clientes de *Corporate financing*.

O Santander Brasil concorda totalmente que as estratégias e procedimentos dos bancos vêm sendo gradualmente compartilhados com outros bancos parceiros e até mesmo com os bancos concorrentes. As mudanças introduzidas nos procedimentos se dão em acompanhamento de leis e resoluções dos órgãos ambientais, sendo que algumas mudanças são operadas internamente em cada banco pelos seus próprios técnicos ou até mesmo compartilhando com os demais. Os modelos utilizados para avaliação de projetos são os fornecidos pelo BNDES e pelo *International Finance Corporation* – IFC.

Nessas alterações de procedimentos, entretanto, não percebem influência dos empreendedores, tomadores de empréstimos e nem pressão do mercado financeiro internacional, como Acordo de Basiléia, Índice *Dow Jones* e outros. Mas, de certa forma, há influência de organismos internacionais como o Banco Mundial por meio de seu braço financeiro, o IFC, que coordena as diretrizes dos Princípios do Equador. Pode-se dizer que há pouca influência das pressões dos empregados nessas mudanças, as quais são adotadas, naturalmente para preservar perspectivas da sustentabilidade, a econômica, via retorno dos investimentos.

O Santander Brasil desenvolve projetos e estudos sobre responsabilidade socioambiental e sustentabilidade direcionados à comunidade em que atua, por meio de seus projetos de capacitação, mas não tem como sistemática a participação com órgãos ambientais, para auxílio na construção de políticas ambientais.

Reconhece, entretanto, que as ferramentas de avaliação de impactos poderiam ser melhoradas, mas não podem ser consideradas frágeis. Mas, esse banco tem como praxe, ultrapassar as exigências legais quando da avaliação de risco socioambiental em projetos de hidrelétricas. Mesmo assim, o cumprimento da legislação pode não desobrigar o banco de futuros passivos socioambientais em hidrelétricas.

O Santander Brasil vem aperfeiçoando continuamente seus procedimentos de avaliação das questões e riscos socioambientais em projetos de hidrelétricas, quando acata padrões setoriais adicionais para construção de barragens de hidrelétricas, com referência a áreas de preservação exclusiva, direitos humanos e outros. Também, diz não negociar com clientes denunciados por desrespeito a critérios sociais e ambientais como ligados a trabalho-escravo ou trabalho infantil.

#### 5.6.3.1 Capacitação em responsabilidade socioambiental no Santander Brasil

Quanto a programas internos de capacitação são patrocinados cursos relativos à inovação tecnológica, melhoria de processos e informatização. Adicionalmente “procura valorizar seus funcionários como medida de alcançar a sustentabilidade de seus negócios”, declara.

O Santander Brasil entende que o simples cumprimento da legislação não significa responsabilidade socioambiental corporativa, daí sua preocupação em ultrapassar essa fronteira com investimentos nas comunidades menos favorecidas por meio de programas da Universia e outras iniciativas, procurando equilibrar perspectivas da sustentabilidade. São direcionados investimentos a apoio a pesquisa, ao ensino e a intercâmbio no exterior no Brasil, desde 2002.

#### 5.6.3.2 Transparência no Santander Brasil

Em termos de transparência em sua comunicação com o público e interesse, o Santander Brasil publica relatório anual de sustentabilidade de acordo com padrões de relatórios reconhecidos internacionalmente e aceitos pela sociedade civil.

Em sua comunicação institucional, o Santander Brasil

[...] foca na sustentabilidade social e ambiental em seus procedimentos, produtos, políticas e relacionamentos, e acredita que seu compromisso com a sustentabilidade e transparência lhe ajudará a criar uma plataforma de negócios que manterá o crescimento de suas operações a longo prazo.

Mas, a comunicação com comunidades impactadas por hidrelétricas ficam a cargo de outras organizações como órgãos ambientais, organizações não governamentais e com o

Banco Mundial, dada sua natureza especial. Algumas informações, como por exemplo, o número de projetos de hidrelétricas acima de 30 *Megawatts* ou de custo superior a US\$ 10 milhões, que o Santander Brasil financiou ou está financiando é uma informação confidencial. Mas, informa que tem financiado além de projetos de hidrelétricas, outros com foco em energias renováveis com eólicos, pequenas centrais hidrelétricas e etanol. Sobre a questão ambiental nesses projetos, não foram explicitadas as estratégias utilizadas pelo Santander Brasil, para avaliar os riscos socioambientais.

O Código de Ética do Grupo Santander ressalta os princípios que devem ser obedecidos, quanto ao sigilo bancário e quanto ao encorajamento de seus empregados em atividades voluntárias de apoio à comunidade e de preservação do meio ambiente.

#### 5.6.4 Considerações sobre avaliação de projetos no Santander Brasil

Os fatos relevantes, as estratégias e os procedimentos do Santander Brasil em relação à responsabilidade socioambiental em projetos de hidrelétricas podem ser visualizados no Quadro 26.

Períodos	Fatos relevantes, estratégias e procedimentos	Classificação (Nível)
1997 – 2002	Adolescência da consciência socioambiental	
2000	Prática de utilização da sistemática do Banco Real na avaliação de risco socioambiental em projetos.	Operacional
	Integração do ABN-Amro com o Banco Real.	Estratégico
2001	Entrada para o Nível 2 de Governança Corporativa da Bovespa.	Estratégico
2003 – 2009	Maturidade da consciência socioambiental	
2004	Regulação do Setor Elétrico.	Legal
2005	Adesão ao Nível 2 de Governança Corporativa da Bovespa.	Estratégico
2007	Aquisição do Banco Real – assimilação de suas práticas de responsabilidade socioambiental.	Estratégico
2009	Adesão aos Princípios do Equador.	Tático, operacional
	Adesão ao Protocolo Verde para os bancos privados.	Tático, operacional
	Participação como líder no <i>Project finance</i> da hidrelétrica Santo Antonio do Rio Madeira.	Estratégico
2010	Venda de sua participação no consórcio para construção da usina Santo Antonio para o Fundo de Investimentos FI FGTS administrado pela Caixa Econômica Federal.	Estratégico

Quadro 26 – Fatos e questão socioambiental em projetos no Santander Brasil.  
Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Em 2009, o Santander Brasil assumiu investimentos no valor de 5% no financiamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, que segundo especialistas ambientais, apresentava vários pontos de não-conformidade a princípios socioambientais e, portanto, em discordância com as diretrizes dos Princípios do Equador que havia aceito no ano anterior e uma de suas bandeiras mercadológicas.

Posteriormente, o Santander Brasil decidiu abrir mão de seu papel de líder e coordenador

do empreendimento, vendendo-o para o Fundo de Investimentos FGTS administrado pela Caixa Econômica Federal, outra signatária dos Princípios desde 2009.

Essa decisão pode ter sido mais uma opção por negócios mais rentáveis do que por questões socioambientais do projeto, haja vista a baixa concorrência da iniciativa privada para o empreendimento, onde os investidores serão bancos de controle estatal e fundos de pensões, na prática, também, sob o comando governamental. O Banco do Brasil deverá financiar cerca de 30% e o BNDES, cerca de 25% diretamente -, percentual máximo permitido pelo Acordo de Basileia para um único empreendimento, tendo como parâmetro o patrimônio de referência do BNDES.

Em 2009, em mais uma estratégia de alinhamento com os parâmetros da responsabilidade socioambiental e desenvolvimento sustentável, o Santander Brasil selou compromisso junto à Febraban e outros bancos privados de “conceder financiamento apenas a empresas ou projetos que se comprometessem com a questão da sustentabilidade”. Assim, esse Protocolo passou a contar com o Bradesco, Cacique, Citi, HSBC, Itaú Unibanco, Safra e Santander Brasil – Real.

Em síntese, a dinâmica de negócios do Santander Brasil, segundo o discurso institucional, tem apresentado desde sua entrada no mercado bancário brasileiro crescente participação em iniciativas de responsabilidade socioambiental.

As considerações em relação ao grupo de bancos pesquisados como um todo serão registradas no próximo capítulo, complementadas com a visão de outros atores que também atuam nesse mesmo mercado, mas em posições diferentes, como os consultores ambientais que fazem os estudos de viabilidade, de impactos ambientais, os pesquisadores que atuam em universidades e em institutos de pesquisas e a visão do coordenador do movimentos dos atingidos por barragens, que representa as comunidades, para as quais são dirigidas as estratégias de mitigação de impactos.

## 6 ANÁLISE DOS CASOS E VISÃO DOS ENTREVISTADOS

Esta seção retrata a evolução da atuação dos bancos no financiamento de hidrelétricas, em quatro períodos.

Somam-se à visão dos técnicos bancários - do BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Itaú BBA, Bradesco e Santander Brasil - a percepção de quatro consultores ambientais, quatro pesquisadores do setor de energia e dois participantes de organizações não governamentais. Esse público vivenciou experiências relacionadas à questão energética e socioambiental, durante o período pesquisado e complementa informações sobre o financiamento e monitoramento dos projetos de hidrelétricas.

A análise das estratégias e procedimentos dos bancos vem, então, mesclada com as vivências desse público, procurando mostrar diferentes percepções de uma mesma questão, ao mesmo tempo em que se registra, de forma sintetizada, a história da evolução da questão nos bancos pesquisados.

### 6.1 EVOLUÇÃO DA QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL E VISÃO DE ENTREVISTADOS

De 1981 a 2009 aconteceram fatos importantes para o meio ambiente, para o setor de energia e para o mercado financeiro com mudanças estruturais, estabelecimento de marcos regulatórios e criação de órgãos e de instrumentos de controle.

Os movimentos em favor do meio ambiente, por meio de conferências em nível mundial, repercutiram em diferentes esferas da sociedade brasileira e aumentaram o nível de conscientização sobre os problemas ambientais, sendo que muitos desses fatos pressionaram pessoas e organizações para uma postura de maior comprometimento com a responsabilidade social e ambiental, alcançando mais tarde, os bancos e outras instituições financeiras.

Embora já houvesse algumas iniciativas no mercado financeiro, derivadas da aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente, da Constituição Federal, da Lei de Crimes Ambientais e das resoluções Conama, uma maior interação com a questão socioambiental, nos bancos múltiplos públicos e privados selecionados para esta pesquisa, deu-se somente a partir de acordos internacionais de cunho socioambiental, a partir de 2004.

Somaram-se às restrições impostas pela legislação ambiental, a partir de então, pressões de organismos multilaterais e do próprio mercado financeiro internacional, em sua intenção de auto-regulação, que resultaram em estratégias e procedimentos direcionados ao financiamento de projetos de infra-estrutura.

Por um lado, o disciplinamento dos negócios buscou maior segurança para o próprio mercado como um todo, evitando rupturas sistêmicas e, por outro, maior segurança para investidores, evitando, tanto passivos, quanto diminuição da taxa de retorno dos seus

investimentos, em países emergentes.

Essas forças direcionadoras coincidiram com maior interesse dos bancos brasileiros e estrangeiros no financiamento de hidrelétricas, os quais aproveitaram a oportunidade negocial proporcionada pela demanda reprimida de investimentos e pela maior clareza das regras do setor de energia com a regulação do setor em 2004.

Diante de melhores condições de retorno dos investimentos no setor de energia, os bancos retomaram seu papel de financiador, exigindo dos empreendedores o cumprimento da legislação ambiental, embora, inicialmente, sem preocupações ou questionamentos sobre a qualidade dos projetos, nem tão-pouco medidas investigadoras sobre potenciais impactos socioambientais resultantes de seus financiamentos. Fatos que aconteceram no mercado, em cada período delimitado pelos marcos legais, bem como, o entendimento das questões relativas à responsabilidade socioambiental são a seguir retratadas sob o ponto de vista dos entrevistados.

#### 6.1.1 Período I – 1981 a 1987 – Despertar da consciência ambiental

Os fatos relevantes desse primeiro período, denominado “Despertar da consciência socioambiental”, resumem-se aos fatos estratégicos – aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente e da Resolução Conama 01 e às estratégias e procedimentos compartilhados entre o Banco Mundial, o BNDES e a Secretaria do Meio Ambiente.

Esses fatos foram o início de uma política voltada ao meio ambiente, visto que a comunidade bancária demorou pelo menos duas décadas, a partir da aprovação da PNMA, para comunicar formalmente ao público interessado, estratégias de responsabilidade socioambiental no financiamento de projetos.

Mas, nesse período I – 1981 a 1987 –, como o financiamento de hidrelétricas circunscrevia-se aos bancos de desenvolvimento e a organismos multilaterais, os demais bancos ocupavam-se de outros segmentos de mercado. Assim, nem os bancos públicos nem os privados que financiavam projetos de infra-estrutura, não se utilizavam de indicadores de sustentabilidade, nem apresentavam estratégias de responsabilidade socioambiental nesse tipo de negócios, segundo as declarações dos entrevistados.

Algumas iniciativas de responsabilidade social ficaram por conta de fundações patrocinadas pelos bancos privados Itaú e Bradesco, enquanto o BNDES e Caixa Econômica Federal, como braços financeiros do Governo Federal, devido a compromissos sobre questões sociais e ambientais relatam algumas experiências esporádicas. No mais, segundo os técnicos entrevistados, nem o vocabulário relacionado a desenvolvimento sustentável e nem à responsabilidade socioambiental era comum no dia-a-dia dos bancos.

Fatos estratégicos que aconteceram no período, como a aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente e as resoluções Conama, e diante das repercussões negativas

e dos movimentos contrários à construção de barragens, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o BNDES foram imprimindo certo disciplinamento às questões sociais e ambientais, principalmente com relação a repovoamento involuntário em construções de usinas hidrelétricas.

Muitos projetos de hidrelétricas planejados e executados, nas décadas 1980 e 1990, receberam financiamentos diretamente de órgãos multilaterais. Como não havia padronização de normas aqui no Brasil, de acordo com os consultores ambientais, a avaliação desses projetos seguiu normas internacionais, derivadas da política operacional do Banco Mundial. Essas normas, que anteciparam a confecção da Política Nacional do Meio Ambiente serviram como base e sinalização para o despertar da consciência ambiental, logo a seguir.

A Consultora 4, que conta com quase trinta anos de experiência em projetos de energia, relata que os organismos multilaterais exigiam inventários e estudos de viabilidade, mesmo antes da Lei 6.938/1981

Para se obter financiamento desses organismos (Banco Mundial e BID) era necessário inventariar rios, fazer estudos para implantação de um determinado aproveitamento, onde uma série de requisitos devia ser necessariamente contemplada. Já fazia parte da rotina das avaliações de projetos, a identificação de comunidades indígenas, quando nem tinha esse nome, de comunidades frágeis, para dar andamento ao financiamento de obras.

E, completa que

o papel do Banco Mundial e do BID foi importante para garantir e alavancar questões socioambientais, e ainda hoje, todos os novos padrões e o material de acompanhamento derivam de suas estratégias e procedimentos. Por exemplo, mesmo antes de 1986, antes se ter a obrigatoriedade legal de apresentar o licenciamento ambiental, estudos de viabilidade eram exigidos pelo Banco Mundial e pelo BID.

A Consultora 2 complementa que o “Banco Mundial foi construindo as políticas à medida que foi tendo problemas”. As lições aprendidas nessas experiências resultaram na criação da Comissão Mundial de Barragens, em 1998, organização que teve como objetivo disciplinar a construção de barragens, a partir de um quadro para tomada de decisões com base em direitos e em riscos das partes interessadas. Valendo-se da experiência de especialistas e com critérios internacionalmente aceitos, procurou-se mitigar impactos na vida das comunidades em todos os países, com barragens construídas ou em vias de construir, para diversos fins, como agricultura e energia.

Enquanto a Comissão Mundial de Barragens buscou disciplinar o processo e a construção de barragens, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID prepararam procedimentos operacionais com critérios socioambientais, principalmente em relação a reassentamentos involuntários, relata a Consultora 3.

Mesmo assim, segundo o Pesquisador 1, grandes usinas, com significativos impactos sociais e ambientais previsíveis foram financiadas à época, como a Usina Hidrelétrica de

Balbina, localizada na Bacia Amazônica e de Samuel, em Rondônia. Esses dois empreendimentos foram recusados pelo BNDES, segundo os técnicos deste banco, devido aos riscos socioambientais que apresentavam.

Em complementação aos marcos regulatórios aprovados no Período I, fatos táticos e operacionais vieram reforçar o *modus operandi* dos organismos financiadores de hidrelétricas, como, por exemplo, o convênio celebrado entre o BNDES e a Secretaria do Meio Ambiente – Sema, a instituição do programa para conservação do meio ambiente e apoio a projetos de controle ambiental de empresas brasileiras com o Banco Mundial.

Várias hidrelétricas, planejadas na década de 1970, foram licenciadas e financiadas pelas estatais do setor - Eletrobrás, Eletornorte, Eletrosul - sem demandar financiamento do BNDES ou de outras instituições, visto que estas estatais controlavam recursos da Reserva Global de Reversão e captava no exterior, junto a Eximbank interessados em financiar serviços de engenharia e máquinas e turbinas produzidas em seus países.

Algumas hidrelétricas como Emborcação e Tucuruí, foram inauguradas em 1983 e em 1984, respectivamente, e, embora algumas iniciativas de cunho socioambiental tenham surgido nesse período, para construção dessas usinas, maior atenção com a questão socioambiental pôde ser constatada na sociedade brasileira, somente após a aprovação da Constituição Federal, em 1988, e após a Conferência Rio-92, no período seguinte.

#### 6.1.2 Período II — 1988 a 1996 – Infância da consciência ambiental

No Período II, intitulado “Infância da consciência ambiental” começou-se a implantar, no Brasil, programas de educação ambiental nas escolas e outras iniciativas da sociedade civil e de empresas.

Houve publicações de artigos científicos enfocando o tema e discussões nas escolas que serviram como canais de propagação da atenção e da conscientização sobre a importância do meio ambiente na vida das pessoas.

O artigo 225 da Constituição Federal, recém-aprovada, também, resultou em maior conscientização popular sobre o meio ambiente e incentivou a inclusão da variável sustentabilidade no modelo de desenvolvimento do País. Como desdobramento desta conscientização, maiores esclarecimentos sobre os direitos do cidadão foram formalizados com o estabelecimento do Código do Consumidor (Lei nº. 8078/90), levando organizações como os bancos, até então imunes a cobranças, a cumprirem determinadas exigências.

Ainda em 1988, os bancos brasileiros passaram por reestruturação em sua tipologia e mudanças na sistemática contábil para alinhamento à regulação do mercado financeiro internacional, com vistas a diminuir os riscos sistêmicos no mercado financeiro internacional.

O mercado bancário que até então apresentava-se ofertando produtos tradicionais de crédito e sem preocupações além das dimensões econômico-financeiras começou a receber

cobranças do público, de organizações não governamentais criadas em resposta aos anseios sociais que pressionaram o setor financeiro por mudanças e conscientização ambiental.

Indiretamente, a Conferência Rio-92 teve influência no mercado financeiro, visto que neste evento foram assinados importantes acordos socioambientais com abrangência em todos os mercados e organizações - Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Convenção do Clima e da Biodiversidade, Agenda 21, Declaração de Princípios para Florestas – aos quais alguns bancos públicos foram chamados a participar.

Em 1994, planos econômicos e de desestatização modificaram ainda mais a atuação e os segmentos de negócios dos bancos. O plano de desestatização e o Plano Real, implantados pelo Governo Federal, ampliaram sua atuação em termos de financiamento de projetos de infra-estrutura e assunção de *portfólio* mais amplo e mais complexo de produtos e serviços, para atendimento das demandas de políticas públicas e de negócios com a iniciativa privada.

Alguns segmentos, antes financiados por organismos multilaterais e por estatais foram liberados aos bancos de desenvolvimento, múltiplos públicos e privados, como o setor de energia, com a desestatização do setor. A partir daí, os bancos importaram a modelagem *Project finance* para viabilizar com segurança, o empréstimo para projetos de alto vulto, como construções de portos, refinarias, aeroportos, usinas hidrelétricas.

Essa modelagem facilitou o compartilhamento de procedimentos entre os bancos financiadores e a análise de riscos nos projetos. Como os investimentos privados estavam direcionados a outros segmentos mais atraentes que o setor de energia, os financiamentos para usinas hidrelétricas continuaram sendo financiados por organizações multilaterais, pelo BNDES e pelas estatais do setor – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf, Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig, Centrais Elétricas do Norte do Brasil – Eletronorte. Segundo o Pesquisador 1, a necessidade de obter financiamentos a juros baixos e em longo prazo, foi suprida pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, não apresentando-se interessante sob o ponto de vista financeiro, para outros investidores. Somente após a nova regulamentação do setor de energia, que estabeleceram regras mais claras, a partir de 2004, os bancos brasileiros envolveram-se nesse tipo de operações como distribuidores, articuladores ou financiadores dos projetos de hidrelétricas.

Em 1995, a iniciativa do Governo Federal levou os bancos públicos – BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia – a adotarem as diretrizes traçadas pelo Protocolo Verde. Teoricamente, esse Protocolo introduziu a variável ambiental nos procedimentos dos bancos públicos, priorizando a concessão de crédito oficial a projetos “que apresentassem maiores características de auto-sustentabilidade”. Até então, somente o BNDES avaliava impactos ambientais em alguns

tipos de projetos, utilizando-se de sistemática desenvolvida internamente conforme revelado pelos seus técnicos.

Os assinantes do Protocolo Verde deveriam financiar prioritariamente projetos auto-sustentáveis, investir na capacitação de funcionários e exigir de seus tomadores de empréstimos, o cumprimento das leis e regulamentações ambientais. Mas, no entendimento de alguns técnicos, por muito tempo, esse Protocolo foi “letra morta”, sem apresentar mudanças efetivas nos procedimentos internos. Mais tarde, esse acordo socioambiental que de certa forma serviu como bandeira mercadológica para seus signatários, em 2009, teve a adesão de alguns bancos privados - Itaú Unibanco, Santander Brasil, Bradesco e HSBC.

Enquanto os bancos públicos assinavam o primeiro acordo socioambiental, entre eles o BNDES, grandes hidrelétricas que vinham sendo financiadas por organismos multilaterais e pelas estatais do setor como Eletrobrás, Eletronorte, Eletrosul.

Entre as usinas que foram financiadas nesse período estão as usinas Samuel, em Rondônia, Itaparica, em Pernambuco, Balbina, no Amazonas, Itaipu Binacional, Porto Primavera, em São Paulo e Xingó, no rio São Francisco, entre Alagoas e Sergipe, sendo que esta ficou paralisada, entre 1989 e 1990, por falta de investimentos e só foi inaugurada em 1994. Outra hidrelétrica, Porto Primavera, que demorou dezenove anos para ficar pronta e custou três vezes mais do que o previsto, alagou uma área denominada “varjão do Paraná”, tida como um dos eco-sistemas mais ricos do mundo, segundo os pesquisadores.

Embora solucionando parte da demanda de energia dos grandes centros urbanos e das empresas eletro-intensivas, esses empreendimentos redundaram em altos impactos negativos, não configurando na prática, sustentabilidade socioambiental e nem mesmo econômica, no entendimento dos pesquisadores, consultores e ambientalistas. Programas de compensações pelos danos causados precisaram ser desenvolvidos e muitos prejuízos, inclusive, econômicos, ainda estão sendo contabilizados para a sociedade e para o meio ambiente.

Ainda nesse período não há participação dos bancos públicos e privados no financiamento dessas usinas com exceção do BNDES. Este e as estatais do setor lavam-se das diretrizes do Banco Mundial, para avaliação de riscos socioambientais.

### 6.1.3 Período III – 1997 até 2002 – Adolescência da consciência ambiental

Dos fatos estratégicos do Período III, intitulado “Adolescência da consciência ambiental”, sobressaem a Resolução Conama 237/1997 e a promulgação da Lei de Crimes Ambientais, nº. 9.605/1998, as quais foram aprovadas na época em que houve a abertura do mercado bancário para concorrentes estrangeiros. Surgem novos mercados para os bancos, frutos da desestatização, com demanda por produtos e serviços mais complexos, como investimentos em projetos de longo prazo, e na maioria das vezes de altos impactos

ambientais que precisavam ser submetidos às normas ambientais emanadas do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

Nesse contexto, e em atendimento à Resolução Conama 237/1997, alguns bancos, como a Caixa Econômica Federal, passaram a utilizar critérios socioambientais para conceder crédito a pessoas jurídicas que desenvolvessem obras de significativos impactos ambientais. Mas, em geral, os bancos estavam mais direcionados ao alinhamento às normas legais e às normas contábeis, com preocupação quanto ao risco de crédito de seus financiamentos, posicionamento que os levavam a cumprir ao mesmo tempo, a legislação ambiental e do mercado bancário.

Em 1998, a possibilidade de co-responsabilização das empresas e empregados por danos ao meio ambiente, em função da aprovação da Lei de Crimes Ambientais não modificou fundamentalmente o *modus operandi* dos bancos, que, por serem legalistas, já exigiam de seus credores, o cumprimento. Contudo, segundo alguns entrevistados, os bancos tornaram-se mais atentos à avaliação do risco socioambiental nos projetos, evitando co-responsabilização por passivos socioambientais.

A partir da Lei de Crimes Ambientais, organizações não governamentais passaram a cogitar a co-responsabilização de bancos de desenvolvimento, no caso de financiamento de projetos de hidrelétricas com licenciamentos ambientais frágeis, de acordo com informações dos pesquisadores e ambientalistas. Mas, até o momento nenhuma responsabilização foi noticiada, em função de financiamentos de hidrelétricas.

Ainda neste Período III, registram-se, especialmente a partir de 2000, as primeiras criações de estruturas para Desenvolvimento Sustentável em um banco privado, o Banco Real, e as primeiras publicações de balanços sociais por vários bancos públicos e privados, sendo que algumas dessas informações passaram a ser consideradas em indicadores de sustentabilidade internacionais como o *Dow Jones Sustainability Index World – DJSIW* e o *Financial Times Sustainability – Ftse4*.

A partir de 2002, alguns bancos, envolvidos em financiamentos de projetos, começaram a estruturar suas áreas de risco socioambiental, informa a Consultora 3

os bancos começaram a estruturar suas áreas de risco socioambiental em 2002. O Real, o Unibanco e o BNDES já aplicavam critérios em seus projetos de financiamento antes do lançamento dos Princípios do Equador. Mas a exigência estava no degrau de “cumprir a lei”.

Reforçando estratégias para o cumprimento da legislação ambiental e financeira, alguns bancos submeteram-se aos critérios selecionados pela Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa que formam três níveis de comprometimento gradativo com a boa governança corporativa: Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado. Os bancos Bradesco e Itaú entraram para o Nível 1, o Santander Brasil, no Nível 2, e o Banco do Brasil preparou-se para entrar no nível Novo Mercado, em 2003.

A entrada dos bancos com ações em bolsa de valores, para a listagem dos níveis de governança da Bovespa, coincidiu com a ampliação de atuação de alguns bancos brasileiros no exterior e a adesão a acordos socioambientais.

A atuação em mercados internacionais exige enquadramento a critérios de riscos e imagem reputacional de alta credibilidade, bem como, estratégias de alinhamento aos parceiros, as quais auxiliam a aceitabilidade da instituição ou de grupos de instituições perante o público investidor. Provas dessas exigências são os instrumentos de utilizados para autoregulação como o Acordo de Basiléia, os níveis de risco publicados pelas agências de classificação de risco e a participação em índices de mercado como o Dow Jones Sustainability Index World, *Financial Times Sustainability – Ftse4*. Dependendo dessas avaliações, as ações das instituições podem alcançar maior ou menor cotação no mercado e atrair melhores negócios, inclusive de longo prazo, como financiamentos de projetos de infra-estrutura.

Embora não haja exigências diretas no financiamento de projetos, o conjunto de estratégias dos que compõe a listagem da Bovespa, reforça o posicionamento de organização responsável perante o público interessado, pois a aceitação de uma instituição nos níveis de governança da Bovespa, em tese, configura administração sob princípios éticos e responsabilidade socioambiental. O BNDES tem incentivado seus tomadores a fazerem parte dessa listagem, para serem contemplados com empréstimos.

Em termos de fatos táticos e operacionais, aconteceram neste Período III, o movimento de fusões e aquisições de bancos, para manutenção da sustentabilidade econômico-financeira ameaçada pelos planos econômicos, o enquadramento do patrimônio dos bancos aos níveis de alavancagem, conforme estipulado pelo Acordo de Basiléia e o convênio feito entre o Ministério do Meio Ambiente e o Banco do Brasil para implantação da Agenda Empresarial 21. O Banco Mundial disponibilizou o Manual de Prevenção de Poluição que serviu aos demais bancos em suas avaliações de projetos.

As estratégias e procedimentos que indicaram responsabilidade socioambiental resumiram-se nas publicações de balanços sociais, inclusive com premiações no mercado, e na participação, pelos bancos de capital aberto, nos níveis de governança corporativa da Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa.

A iniciativa privada e os bancos públicos e privados pouco atuaram no financiamento de projetos de hidrelétricas até o final dos anos 1990 e poucas estratégias e procedimentos em termos de responsabilidade socioambiental foram presenciadas no mercado nesse período. Neste período a usina Serra da Mesa, construída por Furnas no rio Tocantins, em parceria com a iniciativa privada.

No período seguinte, 2003 a 2009, o estabelecimento de marcos legais no setor de energia coincide com as pressões para maior responsabilidade dos bancos para com o

financiamento de projetos que atrai investidores da iniciativa privada para o setor de energia.

#### 6.1.4 Período IV – 2003 até 2009 – Maturidade da consciência socioambiental

A questão socioambiental recebeu maior atenção da comunidade financeira, no período de 2003 a 2009, com sucessivas adesões voluntárias a acordos socioambientais, ao mesmo tempo em que o discurso institucional dos bancos passava a contemplar essa questão em seus relatórios administrativos e em sua missão empresarial.

O Pacto Global, lançado em 1999 e assimilado pelas organizações em 2003, foi um dos fatos que influenciou os bancos a adotar estratégias, em termos de riscos socioambientais nos seus financiamentos. Na primeira relação de empresas que aderiram ao Pacto, constam duas instituições financeiras públicas, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

A partir de 2003, nota-se um movimento de adesões de bancos brasileiros ao Pacto Global. Além do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, o Itaú Unibanco (2003), o Bradesco e o Santander Brasil (2005) aderiram ao Pacto Global. Essas adesões levaram os bancos a se comprometerem, formalmente, com a responsabilidade sobre direitos humanos, direitos do trabalho, proteção ambiental, anticorrupção e auxílio para o alcance dos Objetivos do Milênio.

Ainda em 2003, o lançamento da Carta de Princípios do Equador, a qual foi revisada em 2006, veio reforçar essa atenção com a questão socioambiental, juntamente com o Protocolo Verde, também revisado e estendido aos bancos privados, em 2009.

Esse cenário veio ao encontro da aprovação do novo marco regulatório do setor de energia elétrica no Brasil, definido pela Lei 10.848/2004, que incentivou a participação da iniciativa privada no financiamento de projetos de hidrelétricas. Mais tarde, em 2009, a criação do Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica, por meio do decreto do Governo Federal, nº. 6.902/2009, reforçou a participação de empresas privadas, na forma de consórcios, e das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás, em empreendimentos prioritários do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal – PAC.

Com a regulamentação do mercado de energia, a partir desses marcos legais, os bancos vislumbraram maior atratividade nesse segmento e passaram a estruturar e financiar projetos de hidrelétricas, utilizando-se da modelagem *Project finance*.

A utilização dessa modelagem financeira resultou em similaridade comportamental entre os bancos, em virtude de atuarem em conjunto, de compartilharem numa sociedade de propósito específico, a avaliação de riscos e a estruturação do projeto, propriamente dita. Normalmente, por serem de altos valores, os projetos contam com a participação de um grupo de bancos e de seguradoras.

O Banco do Brasil, o Bradesco, o Itaú Unibanco e o Santander Brasil que já financiavam *Project finance* em outros setores ampliaram seus financiamentos para projetos de hidrelétricas de grande porte do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal.

A Caixa Econômica Federal, que antes ocupava-se de projetos de saneamento básico e de habitação, passou a atuar também no segmento de energia, ao final de 2006. E, acompanhando a tendência dos bancos que atuavam em projetos de hidrelétricas, aderiu aos Princípios do Equador, no final de 2009.

A partir de 2003, no entendimento da maioria dos técnicos entrevistados, a adesão dos bancos brasileiros aos Princípios do Equador tornou mais incisivas as estratégias direcionadas à minimização de impactos socioambientais, pois, facilitaram sobremaneira o nível de detalhamento do que deveria ser feito para mitigação dos impactos, orientando os empreendedores e as instituições financeiras. Entretanto, a Consultora 1 ressalta que

da época de adesão dos bancos aos Princípios até a prática efetiva desses, passaram-se alguns anos. A prática somente se deu mesmo após o processo de revisão, em 2006 [...] ou seja, esse processo é muito novo nos bancos. O único banco que tinha análise socioambiental, até então, era o Banco Real.

Tanto os técnicos entrevistados quanto as consultoras ambientais consideram os Princípios do Equador como um “divisor de águas” no mercado bancário brasileiro, pois a partir de sua aplicação as questões ambientais passaram a ser tratadas no momento da avaliação dos projetos pelos bancos signatários. Antes, os bancos avaliavam projetos de hidrelétricas, exigindo dos tomadores do empréstimo, a documentação dos licenciamentos e dos estudos de impactos ambientais, mas com os Princípios, imprimiu-se maior detalhamento, principalmente em questões relacionadas ao reassentamento involuntário, ao resgate da flora e fauna, como relata a Consultora 2.

A Consultora ambiental 3 lembra que

Antes, os impactos eram remediados após o andamento das construções e o alagamento dos reservatórios. Hoje, há um planejamento para serem realizados previamente. Antes, era uma chacina com os animais e se fosse necessário alagar, alagava.

De acordo com a Consultora 1, com a revisão dos Princípios, em 2006, liderado pelo IFC e com a participação dos bancos signatários e das empresas Petrobrás, Odebrecht, Vale, que passavam por essas análises

verificou-se uma camaradagem de compartilhamento de dilemas, de dificuldades, de implementação, de entendimento e de interpretação. Esse movimento dura até hoje e se transformou na Câmara Técnica de Finanças Sustentáveis, a qual serve para compartilhamento de boas práticas entre os bancos.

A Consultora 2 completa que, ainda hoje, os bancos encontram-se desalinhados, sendo que alguns ainda estão em fase de confecção de seus procedimentos e outros, como

o BNDES, estão revendo e aperfeiçoando suas políticas. Os técnicos bancários confirmam este fato.

Os técnicos dos bancos e os consultores ambientais entendem que os Princípios têm auxiliado na conscientização dos bancários e dos tomadores dos empréstimos, relativamente à importância do respeito ao meio ambiente para o sucesso dos empreendimentos. A conscientização nos bancos já ultrapassou os setores responsáveis pelas análises dos projetos e tomou espaço junto ao corpo funcional, sendo comum o vocabulário relativo ao meio ambiente, em todos os níveis hierárquicos, o que não se via anos atrás, segundo um técnico do Banco do Brasil.

Segundo os técnicos do Itaú BBA, a Carta de Princípios do Equador, além de introduzir salvaguardas e padrões de sustentabilidade, levou a avaliação das questões socioambientais “para dentro dos bancos”. Até então, os projetos, em geral, eram submetidos tão-somente à avaliação econômico-financeira, e a questão socioambiental resumia-se à apresentação, aos tomadores dos empréstimos, do documento de licenciamento fornecido pelos órgãos ambientais.

Os técnicos que lidam diretamente com a avaliação de projetos mostram-se convictos da importância e eficácia desses Princípios para se alcançar mais alto nível de sustentabilidade nos financiamentos. O entendimento é que estes têm auxiliado para que os procedimentos dos bancos fiquem mais homogêneos e detalhados, facilitando o delineamento dos planos básicos de mitigação de impactos dos projetos de infra-estrutura, em geral. Mas, pesquisadores e representantes de organizações ambientais e não governamentais continuam críticos e céticos à eficácia desses instrumentos.

O Pesquisador 1, por exemplo, entende que os bancos signatários dos Princípios do Equador, não deveriam financiar mega-projetos de hidrelétricas devido aos significativos impactos negativos que geram. Mas, desde a instituição dos Princípios, os signatários em nível mundial continuam financiando projetos controversos, fato que têm levantado críticas e descrença de sua eficácia pelos ambientalistas.

Os técnicos dos bancos, por outro lado, sentem-se seguros com os padrões de sustentabilidade do *International Finance Corporation – IFC*, justificando a efetividade dos padrões que são testados em vários países em desenvolvimento. Mas, como os bancos não mantêm, sistematicamente, relação direta com as comunidades impactadas pelas construções das usinas, muitos conflitos sociais podem passar despercebidos por estes. Além do mais, segundo declarações dos técnicos, não houve, ainda, ciência dos bancos a respeito dos resultados das estratégias implantadas, a partir de 2004.

Alguns entrevistados entendem que essa supervisão caberia aos órgãos ambientais ou a alguma organização não governamental, criada para tal fim, pois o negócio essencial dos bancos seria emprestar dinheiro e ao assumir obrigações de outras organizações,

estariam saindo de sua competência essencial (*core competence*).

Verificou-se nesse período IV, que fatos estratégicos, vindos da comunidade financeira internacional, influenciaram o modo de atuar dos maiores bancos do mercado brasileiro, pressionando-os para atuar em linha com as diretrizes traçadas por essa comunidade.

Os fatos estratégicos foram a instituição do Pacto Global e a regulação do setor de energia que modificou fundamentalmente as estratégias dos bancos, constatando-se uma uniformidade de procedimentos, que conta com a liderança do braço financeiro do Banco Mundial, o *Internacional Finance Corporation* – IFC.

Até mesmo o BNDES, o único banco desta pesquisa não signatário da Carta de Princípios do Equador, atua com estratégias e procedimentos similares, no que concerne a enquadramento dos projetos em termos de riscos socioambientais. Contudo, por ser um braço financeiro do Governo Federal, viabiliza uma miríade de projetos, que compõem as políticas públicas, nem todos enquadrados como de médio ou baixo risco socioambiental.

Os fatos táticos e operacionais foram a revisão do Protocolo Verde, que teve a adesão dos bancos privados e a revisão da Carta de Princípios do Equador, que também contou com a adesão de dois bancos, o Santander Brasil e a Caixa Econômica Federal. A criação da Câmara Técnica de Finanças Sustentáveis foi uma inovação no mercado bancário, para discussão e implantação de estratégias de desenvolvimento sustentável.

Em termos de estratégias e procedimentos, têm-se a entrada dos bancos públicos e privados no segmento de energia, incentivada pela regulação do setor.

A partir daí, o mercado bancário passou a proceder de forma semelhante, com uma linguagem uniforme nos países emergentes em termos de avaliação e exigências de mitigação de impactos de projetos.

Os bancos aderem a pactos e protocolos socioambientais e em decorrência modificam estruturas e investem em capacitação direcionada a avaliação de projetos e desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental.

Em atendimento às diretrizes dos Princípios do Equador, os bancos signatários adotaram procedimentos de monitoramento e contratação ou exigência de contratação de consultores ambientais independentes, pelos empreendedores, para acompanhamento dos planos de mitigação de impactos.

A motivação para o estudo dos riscos pode ter tido sua origem na preocupação com o retorno dos investimentos, mas, como observa o Pesquisador 2, em entrevista, essa não deveria ser uma preocupação primordial dos bancos, mas sim, uma visão de longo prazo, tanto para resguardar a longevidade da própria instituição, quanto pela responsabilidade para com as gerações futuras.

Mesmo sendo considerada informação sigilosa, conforme registrado nos questionários (APÊNDICE E), sabe-se que os retornos financeiros dos empreendimentos de grandes

hidrelétricas deverão apresentar altos retornos para os bancos e para os empreendedores, em geral, até porque, com o crescimento contínuo da demanda e regras mais claras, especialmente, a partir de 2004, os produtos desses empreendimentos têm mercado certo, de longo prazo e preço previamente estipulado pelo poder concedente.

Um exemplo de usina financiada neste período foi a Foz do Chapecó, no Rio Grande do Sul, pelo BNDES, com cerca de 70% e o restante por um consórcio formado com os bancos Bradesco, Santander Brasil, Banco do Brasil e Safra, no valor aproximado de R\$ 2 bilhões. Esta usina é um dos empreendimentos do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, e terá capacidade instalada de 855 *Megawatts*.

## 6.2 ESTRATÉGIAS E PROCEDIMENTOS DOS BANCOS

As estratégias e procedimentos dos bancos públicos e privados, especialmente, após 2004, foram influenciadas pelos acordos socioambientais lançados no mercado financeiro nacional e internacional.

A influência concretizou-se na utilização das diretrizes estipuladas por esses acordos para avaliação do risco socioambiental dos projetos e no monitoramento do cumprimento dos planos de mitigação de impactos à cargo dos empreendedores. Os bancos também criaram estruturas organizacionais específicas para avaliação de risco e implantação de programas e ações de responsabilidade socioambiental e passaram a exigir de seus clientes a contratação de consultores ambientais independentes, investiram em capacitação, entre outras iniciativas.

Os marcos regulatórios, juntamente com os acordos socioambientais pressionaram para que mudanças fossem assumidas ou exigidas pelos bancos aos seus credores.

O Quadro 27 mostra esses marcos e as principais exigências às quais os bancos passaram a atender, para estarem em dia com a legalidade e para agirem com responsabilidade socioambiental.

Ano	Pressões/Marco regulatório	Principais exigências	Banco que declara exigir ou cumprir
1981 – 1987		Despertar da Consciência Ambiental	
1981	Lei 6.938 - PNMA	Licenciamento para empreendimentos de significativos impactos ambientais.	Todos
1986	Resolução Conama 001	Estudo de impacto ambiental para atividades modificadoras do meio ambiente.	Todos
		Alternativas tecnológicas e de localização do projeto versus hipóteses de não execução do projeto.	Sem dados
		Identificação e avaliação dos impactos ambientais gerados na implantação e operação da atividade.	Todos
		Definição de limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos.	Sem dados
		Consideração dos planos governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade.	Sem dados
		Programa de monitoramento de impactos.	Sem dados

Ano	Pressões/Marco regulatório	Principais exigências	Banco que declara exigir ou cumprir
1987	Resolução Conama 006	Apresentação de documentos necessários para licenciamento ambiental dos projetos a serem financiados.	Todos
	Resolução Conama 009	Obrigatoriedade da audiência pública para projetos de significativos impactos sociais e ambientais.	Todos
1988 – 1996		Infância da Consciência Ambiental	
1988	Constituição Federal Art. 225	Dever da coletividade e do poder público de defender e preservar o meio ambiente.	Todos
1995	Protocolo Verde	Promoção de recuperação do meio ambiente por meio de linha de crédito específica.	Banco do Brasil, BNDES, CEF
		Promoção de difusão de conhecimentos sobre meio ambiente para empregados.	
		Adoção de sistemas internos de classificação de projetos que levem em conta impactos ambiental.	
		Diferenciação de operações por passivos e riscos ambientais.	
		Inclusão de responsáveis por obrigações do meio ambiente em cadastro específico do setor público federal.	
		Acompanhamento das normas legais e de gestão sobre o meio ambiente para o uso das instituições financeiras.	
		Relacionamento com órgãos ambientais para cooperação.	
1997–2002		Adolescência da Consciência Socioambiental	
1997	Resolução Conama 237	Descentralização de competência para licenciamento aos órgãos públicos	Todos
1998	Lei de Crimes Ambientais	Sanções por danos causados ao meio ambiente (multas pecuniárias, recuperação de áreas degradadas investimento em obras de infra-estrutura, processos criminais).	Todos
		Mudanças de comportamento em relação ao meio ambiente.	
1999	Pacto Global das Nações Unidas	Apoio à erradicação do trabalho escravo e infantil.	Todos, a partir de 2004
		Desenvolvimento de iniciativas de responsabilidade ambiental.	
		Adoção de abordagem preventiva para os desafios ambientais.	
		Incentivo ao desenvolvimento e uso de tecnologias ambientalmente sustentáveis.	
2002	Declaração de Colivecchio	Prestação de contas às partes interessadas.	Todos os bancos, mas sem menção à Declaração
		Transparência com as partes interessadas.	
2003–2009		Maturidade da Consciência Ambiental	
2003	Princípios do Equador	Os empreendedores devem ter planos de gestão ambiental e de monitoramento do programa.	Todos, exceto BNDES
		Reassentamento involuntário.	
		Proteção de espécies ameaçadas.	
		Proteção da saúde humana, de propriedades culturais e da biodiversidade.	
		Consulta aos grupos impactos e disponibilização de informações sobre o projeto.	
		Nomeação de especialista ambiental independente para estudos e monitoramento.	
		Cumprimento de compromissos ambientais e sociais.	
2004	Agenda Empresarial, 21	Estabelecimento de compromisso com os objetivos do Milênio.	Banco do Brasil

Ano	Pressões/Marco regulatório	Principais exigências	Banco que declara exigir ou cumprir
	Lei 10.848/2004	Aprovação do novo marco regulatório do setor de energia elétrica.	
2006	Revisão dos Princípios do Equador	Análise do risco socioambiental de maior número de projetos de acordo com os padrões de sustentabilidade do IFC.	Todos, exceto BNDES
2008	Revisão do Protocolo Verde	Promoção da cooperação e integração de esforços entre as organizações signatárias deste Protocolo e também as partes interessadas.	Banco do Brasil e Caixa
2009	Novo Protocolo Verde. Decreto 6.902/2009	Adesão de bancos privados. Criação do Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica.	Itaú Unibanco, Bradesco e Santander Brasil

Quadro 27 – Marcos regulatórios e acordos socioambientais.  
Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Enquanto alguns marcos regulatórios aprovados (Quadro 27) tiveram pouca influência na prática dos bancos, outros reforçaram mudanças internas nos bancos e junto aos empreendedores. Para liberação dos empréstimos, os bancos passaram a exigir dos tomadores, o cumprimento da legislação por meio da apresentação de documentos, como licenciamento e planos de mitigação de impactos, bem como o cumprimento desses, dentro de fases acordadas no contrato de *Project finance*.

Em algumas situações, os bancos contribuem com a divulgação da legislação e com o compartilhamento de experiências junto aos empreendedores, mas, em geral, segundo declarações de alguns técnicos, os tomadores dos empréstimos são conhecedores da legislação e até questionariam exigências além do texto legal. Por isso, pode haver dificuldades dos bancos exigirem ajustes em um projeto que apresente fragilidades técnicas, quando o licenciamento já foi expedido pelo órgão ambiental.

Mesmo assim, os bancos por meio de seus técnicos procuram fazer sugestões, com o intuito de precaução de passivos futuros e para proteção do retorno dos investimentos. Essas dificuldades podem diminuir ou até mesmo anular esforços dos bancos em busca de maior sustentabilidade nos projetos, reclamam os técnicos entrevistados.

Acompanhamento e participação ativa dos financiadores podem evitar paralisação e conseqüentes sobrecustos e atrasos nos cronogramas de desenvolvimento dos projetos. Como o relacionamento entre bancos e empreendedores, normalmente é de longo prazo, no caso de construção de usinas, que demandam em torno de seis anos ou mais, os bancos procuram promover e integrar esforços com os empreendedores para cumprimento das exigências e assim dar andamento pleno ao projeto, de forma sustentável.

Esse comportamento é sugerido pela Carta de Princípios do Equador, à qual os bancos públicos e privados deste estudo, aderiram voluntariamente. Outras instituições do mercado financeiro, como a Federação Brasileira de Bancos – Febraban e a Associação Nacional dos Bancos de Investimento e Desenvolvimento – Anbid, conforme seus discursos

institucionais também, procuraram engajar-se no trabalho de divulgação da legislação e na disseminação da cultura de finanças sustentáveis no mercado.

O Quadro 28 lista fatos, estratégias e procedimentos que influenciaram os bancos na avaliação, no financiamento e no monitoramento de projetos e mostram similaridade entre eles.

Estratégia e procedimentos	BB	CEF	BNDES	Bradesco	Itaú BBA	Santander
<b>1 Nível Estratégico</b>						
1.1 Signatário do Protocolo Verde – 1995	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
1.2 Signatário do Novo Protocolo Verde – 2009	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
1.3 Signatário dos Princípios do Equador – 2003	Sim	Não	Não	Sim	Sim	
1.4 Signatário dos Princípios do Equador – Revisado em 2006	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
1.5 Existência de política institucional de finanças sustentáveis, segundo os entrevistados	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
1.6 Estrutura organizacional específica para estratégias de Responsabilidade socioambiental e Risco socioambiental	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>2 Níveis Tático e Operacional</b>						
2.1 Estabelecimento de metas de sustentabilidade nos projetos financiados de forma explícita	Não	Não	Não	Não	Não	Não
2.2 Participação e apoio à criação de regulamentos de sustentabilidade no mercado financeiro	Sim	Sim	Sim	S/d	S/d	Não
2.3 Estudos de Responsabilidade socioambiental em nível institucional – Cursos de curta duração, seminários	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	S/d
2.4 Incentivos monetários a cursos de longa duração	Sim	Não	Sim	S/d	S/d	S/d
2.5 Observância do princípio constitucional da publicidade – Permissão de acesso à carteira de projetos	Não	Não	Não	Não	Não	Não
2.6 Exigência do cumprimento das normas exaradas pelos órgãos ambientais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.7 Apoio a políticas públicas, regulação e /ou mecanismos de mercados	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.8 Participação na construção de normativos ambientais	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
2.9 Procedimentos de classificação de <i>Project finance</i> quanto aos riscos socioambientais – padrões	IFC, Próprio	IFC	Próprio	IFC	IFC	IFC
2.10 Registro de responsabilização de empregados por descumprimento da legislação	Não	Não	S/d	Não	Não	Não
2.11 Análise de risco ambiental	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.12 Aprimoramento de normativos internos – 1 – próprio 2 – Terceiros	1 e 2	1 e 2	1	1 e 2	1 e 2	1 e 2

Estratégia e procedimentos	BB	CEF	BNDES	Bradesco	Itaú BBA	Santander
2.13Recompensas e premiações em termos de Responsabilidade socioambiental e financiamento de projetos	Sim	S/d	S/d	Sim	Sim	S/d
2.14Sistema de seleção para técnicos avaliadores de projetos de hidrelétricas	Interno	Interno	Interno	Mercado	Mercado	Mercado
2.15Relacionamento com clientes – encorajamento para incorporar sustentabilidade	Sim	S/d	S/d	Sim	Sim	S/d
2.16Assessoramento a clientes sobre questões socioambientais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.17Capacitação de executivos para avaliação de questões sociais e ambientais em <i>Project finance</i>	Sim	Sim	Sim	S/d	S/d	S/d
2.18Ações de prevenção e minimização de impactos negativos sociais e ambientais associados à carteira de ativos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.19Técnica e instrumentos utilizados para avaliação e liberação de financiamento e monitoramento de PF (software, assessoramento externo, AIA, licenças)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.20Políticas, procedimentos e padrões baseados no princípio da precaução	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.21Utilização de sistemas de auditoria e monitoramento dos projetos de hidrelétricas que financia durante o período de financiamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.22Utilização de sistemas de auditoria e monitoramento dos projetos de hidrelétricas que financia após o financiamento	Não	Não	Não	Não	Não	Não
2.23Visitas <i>in loco</i> para avaliação de riscos sociais e ambientais em projetos de hidrelétricas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.24Respostas negativas a financiamento de projetos controversos	Sim	Sim	Sim	S/d	S/d	S/d
2.25Mensuração do nível de eficácia dos procedimentos de avaliação das questões ambientais e sociais em projetos de hidrelétricas	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d
2.26Compartilhamento de procedimentos de avaliação de <i>Project finance</i> de hidrelétricas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2.27Contratação de consultoria ambiental para acompanhamento de plano de gestão ambiental	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Quadro 28 – Estratégias e procedimentos em projetos de hidrelétricas nos bancos.  
Fonte: Informações coletadas em entrevistas com técnicos dos bancos, Novembro/2009.  
S/d= sem dados.

Conforme visualizado no Quadro 28, construído a partir do relato dos técnicos entrevistados e análise de documentos dos bancos, algumas estratégias e procedimentos são similares, independentes dos bancos serem públicos ou privados. O tipo de negócio

influencia a adoção e o compartilhamento de estratégias e procedimentos.

No nível estratégico, os bancos privados passaram a ter comportamento similar, em termos de assunção de acordos socioambientais, a partir de 2004. Enquanto os públicos assinaram um protocolo em 1995 (1.1), somente quatorze anos mais tarde, os privados o fizeram (1.2). Houve então, ampliação formal da adesão dos bancos brasileiros com a questão socioambiental, a partir da assinatura do Protocolo Verde e dos Princípios do Equador, pelos bancos privados, alinhando-se aos públicos, resultando numa seqüência de estratégias e procedimentos similares entre eles, pelo menos em tese.

Em 2004, começaram as adesões dos bancos brasileiros ao acordo socioambiental lançado pela comunidade financeira internacional, com exceção apenas do banco de desenvolvimento (1.3).

A partir dessa adesão, os bancos, que já exigiam o cumprimento das normas ambientais e apoiavam mecanismos de mercados (2.6 e 2.7), criaram estruturas organizacionais específicas para estratégias de responsabilidade socioambiental e risco socioambiental (1.5 e 1.6). Essas estruturas vieram em auxílio da política institucional de finanças sustentáveis implantadas pelos bancos e, em complementação, houve promoção e investimento em cursos de curta duração e em seminários (2.3), direcionados a estudos de responsabilidade socioambiental e de avaliação de projetos.

Os bancos públicos participam e apóiam a criação de regulamentos de sustentabilidade no mercado financeiro (2.2 e 2.8), conforme declaração dos técnicos. Internamente, os normativos dos bancos públicos e privados passaram a ser aprimorados, em termos de análise do risco ambiental nos projetos a serem financiados, com base em modelos do IFC, do BNDES e próprios (2.11 e 2.12).

A análise de risco ambiental obedece praticamente os mesmos padrões em todos os bancos, embora cada um venha desenvolvendo sistema próprio. A metodologia usada para o enquadramento dos projetos, com exceção do BNDES, tem sido a disponibilizada pelo IFC.

Os instrumentos utilizados para avaliação e liberação de financiamento e monitoramento de *Project finance* (*software*, assessoramento externo, Avaliação de Impacto Ambiental, licenças) também são similares, sendo que o produto dessa avaliação, normalmente é feito pelo grupo de bancos que formaram a Sociedade de Propósito Especifico e está financiando um único projeto. Os técnicos designados para esses serviços recebem a capacitação em cursos ou nos próprios bancos públicos e, nos privados, são selecionados no mercado.

O enquadramento dos projetos quanto aos riscos é feito com base nas diretrizes do IFC, em riscos altos, médios ou baixos. Invariavelmente, os projetos de usinas hidrelétricas de grande porte são classificados como de alto risco, que ocasionam “impactos ambientais

colaterais significativos, diversificados ou sem precedentes; que apresenta possibilidade de ser irreversível: levar à perda de um importante *habitat* natural; afetar grupos ou minorias étnicas vulneráveis; envolver deslocamento ou realocação involuntária; afetar locais de herança cultural significativa.

Os bancos não têm como estratégia, estipular metas de sustentabilidade (2.1), nem métodos para mensuração do nível de eficácia dos procedimentos de avaliação das questões ambientais e sociais em projetos de hidrelétricas.

Todos os bancos declararam que assessoram seus clientes sobre questões socioambientais, utilizando-se de políticas, procedimentos e padrões baseados no princípio da precaução. Com base nesse princípio, os três bancos públicos declararam que já negaram financiamentos de projetos controversos, enquanto os privados não dispõem de informações sobre esse procedimento.

Em obediência às diretrizes estabelecidas em acordo socioambiental, os bancos utilizam sistemas de auditoria e monitoramento dos projetos de hidrelétricas durante o período de financiamento. Após esse período, que se estende por mais de trinta anos, a responsabilidade passa para o proprietário da usina, na maioria das vezes, o Estado, que poderá licitar o empreendimento para novos interessados para exploração e comercialização da energia. Esse procedimento está de acordo com as instruções legais e aos Princípios do Equador.

Os entrevistados declararam que os bancos utilizam-se de ações de prevenção e minimização de impactos associados à carteira de ativos.

Entre essas ações estão a sistemática de monitoramento por meio de visitas às obras das usinas (2.23), a troca de informações entre os bancos sobre procedimentos de avaliação dos projetos e a exigência de contratação de consultoria ambiental para acompanhamento de plano de gestão ambiental (2.27).

Antes de 2006, esse procedimento era inteiramente desenvolvido pelos empreendedores que levavam os resultados dos estudos desenvolvidos e dos planos de mitigação de impactos aos bancos. Ultimamente, os bancos exigem a contratação de consultores ambientais independentes, pelos empreendedores e analisam os relatórios dos consultores para consolidarem suas análises sobre os riscos do projeto.

Com essas informações, é possível constatar certa uniformização de procedimentos nesse grupo de bancos nos níveis estratégico, tático e operacional.

#### 6.2.1 Capacitação em responsabilidade socioambiental nos bancos

A capacitação de equipes e a conscientização dos técnicos dos bancos têm sido importantes para um tratamento mais acurado das questões socioambientais em projetos de hidrelétricas, no entendimento dos entrevistados.

Antes de 2003, estratégias de capacitação interna em desenvolvimento sustentável praticamente inexistiam nos bancos. Até então, era comum o autodidatismo e o aprender fazendo nas avaliações de projetos de hidrelétricas.

O Bradesco e a Caixa Econômica Federal não dispõem de informações sobre essa questão, mas declararam investir em capacitação específica para a função de avaliador de questões socioambientais nos projetos que financiam.

O movimento de capacitação em desenvolvimento sustentável cresceu substancialmente a partir de 2004, em todos os bancos, por meios de patrocínio e incentivos de cursos em desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental de graduação e pós-graduação curta e média duração para seus empregados (seminários e câmaras temáticas). Enquanto os bancos privados recrutam no mercado seus técnicos em avaliação de projetos e responsabilidade socioambiental, os públicos fazem seleção e capacitação internos. Alguns cursos de longa duração têm sido patrocinados pelos bancos do Brasil e BNDES, outros, às expensas dos próprios interessados.

Os cursos limitam-se aos oferecidos no País, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal e são diversificados. Por iniciativas próprias, técnicos procuram aprender com as equipes do próprio banco ou de outros que mantenham redes de relacionamento. Também promovem discussões técnicas em reuniões periódicas e participam da revisão de acordos e protocolos junto ao Banco Mundial.

No Banco do Brasil e no BNDES a estratégia de capacitação foi mais pronunciada. No BNDES, os cursos são mais direcionados à avaliação ambiental de projetos e no Banco do Brasil, os cursos são direcionados a desenvolvimento regional sustentável. Este banco tem metas de capacitação em desenvolvimento sustentável, compartilha cursos com a Caixa Econômica Federal e outras organizações.

O apoio à criação de regulamentos de sustentabilidade no mercado financeiro e a participação na construção de normativos ambientais têm sido feitos apenas pelos bancos públicos. Consultores ambientais ressaltam que há muito a fazer em termos de conscientização e capacitação no meio bancário, que ainda privilegia as análises econômicas e financeiras em detrimento de outras perspectivas, mas, nota-se que o nível de conscientização dos empregados vem tornando os procedimentos de avaliação e financiamento dos projetos de hidrelétricas mais aperfeiçoados em risco socioambiental.

#### 6.2.2 Transparência nas estratégias dos bancos

Em termos de transparência, os bancos concordam plenamente que suas ações de conservação, sustentabilidade e responsabilidade socioambiental nos projetos de hidrelétricas são totalmente conhecidas dos interessados, até porque os contratos são registrados em cartório e com acesso permitido a qualquer interessado.

Os contratos contêm todas as obrigações dos parceiros e revelam-se como um plano detalhado das ações a serem empreendidas durante o processo de construção e instalação da usina. Apenas dados que precisam ser sigilosos em obediência a preceitos legais são resguardados. Nenhum banco mostrou procedimentos operacionais para avaliação de projetos de hidrelétrica, justificando tal medida como manutenção do sigilo bancário exigido por lei. Também não há permissão de acesso à carteira de projetos (2.5). Contudo, descreveram as estratégias e procedimentos utilizados nas fases de avaliação, financiamento e monitoramento, principalmente os entrevistados da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil.

Tem sido comum o reconhecimento e premiações por responsabilidade socioambiental, especialmente nos bancos Bradesco, Itaú e Banco do Brasil. Um exemplo são as premiações por transparência nas informações de relatórios de sustentabilidade. Não obstante, a publicação de dados agregados dificulta, senão inviabiliza a extração de informações. No questionário respondido pelos bancos, a informação dos projetos de hidrelétricas financiados foi considerada informação confidencial por dois bancos privados.

Quanto aos mecanismos de responsabilidade socioambiental, os bancos declaram-se como os primeiros interessados na sua utilização, pois ao evitar riscos e passivos ambientais estariam assegurando o retorno dos investimentos, ou seja, a sustentabilidade econômica, uma das dimensões da governança corporativa. As respostas dos questionários confirmaram que o nível de inadimplência nesse tipo de financiamento é baixa ou muito baixa.

Sobre esta questão, o Pesquisador 2, similarmente ao Pesquisador 1, expressa seu entendimento de que o retorno dos investimentos não deveria ser preocupação para os bancos, pois as empresas poluidoras normalmente são boas pagadoras.

Mas, consultores ambientais lembram que, decisões políticas em detrimento de pareceres técnicos poderiam influenciar negativamente a situação dos bancos, especialmente dos públicos, que são responsáveis pela viabilização de políticas determinadas pelo controlador. Sobre esse assunto, um dos ambientalistas entrevistados ressalta a importância do monitoramento das organizações não governamentais, junto aos bancos públicos para se alcançar maior nível de sustentabilidade nos projetos de altos riscos socioambientais, especialmente, de hidrelétricas de grande porte, como é o caso da hidrelétrica Belo Monte.

### 6.2.3 Estruturas organizacionais para responsabilidade socioambiental nos bancos

Estruturas organizacionais para avaliação de risco socioambiental e estratégias de responsabilidade socioambiental começaram a ser implantadas nos bancos, a partir de 2003 e 2004. Nessa época, a maioria dos bancos passou a disponibilizar setores e pessoal

dedicados à efetivação de ações relacionadas a questões ambientais e sociais, como respostas a pressões de investidores que se esquivam de passivos ambientais e em cumprimento às diretrizes da Carta de Princípios do Equador. O Banco do Brasil revela que a criação das áreas deu-se em conformidade a seu Código de Ética. Antes da assinatura dos Princípios, a Caixa Econômica Federal já dispunha de uma superintendência e de células dispersas pela instituição para cuidar dos assuntos relativos ao meio ambiente e social.

O Itaú Unibanco e Itaú BBA dispõem de uma Diretoria de Risco socioambiental. O Santander Brasil conta com uma área de risco socioambiental e outra de responsabilidade socioambiental, e o Bradesco está criando uma área para Gestão e Monitoramento Socioambiental de Projetos. Os entrevistados do BNDES revelaram que estão ampliando e criando área específica para tratar da questão da energia.

Embora os entrevistados tenham declarado que existe política institucional de finanças sustentáveis nos bancos e para tanto foram criadas áreas específicas para dar suporte a essa política, a Consultora 3 lembra que há carência de mão-de-obra especializada para avaliação e deferimento de financiamento dos projetos, contam com equipes novas e que os bancos estão desalinhados em termos de aperfeiçoamento de procedimentos. O fato de algumas equipes serem pouco experientes, segundo a consultora, pode dificultar a exigência de conformidades junto aos empreendedores, ou até mesmo junto aos demais bancos. Contudo, reconhece o aprendizado e o esforço que tem sido dirigido a essas questões nos últimos anos.

#### 6.2.4 Compartilhamento de procedimentos entre os bancos

Os bancos mantêm a sistemática de compartilhar as melhores práticas de avaliação, de financiamento e de monitoramento de projetos, sendo que em alguns procedimentos, os bancos reconhecem-se como inovadores, com rotinas e sistemas tecnológicos desenvolvidos internamente, pelos próprios técnicos, de acordo com os entrevistados.

Algumas inovações têm sido repassadas aos demais parceiros nos consórcios, em termos de aprimoramento do feixe de contratos, para que não haja vulnerabilidades sob o ponto de vista técnico, jurídico, ambiental e social. Registram-se inovações, também, nas estruturas organizacionais, no desenvolvimento de sistemas de avaliação de risco e na contratação de especialistas para acompanharem o cumprimento dos planos básicos ambientais.

As diretrizes utilizadas pelos bancos signatários dos Princípios do Equador são revistas periodicamente, com a participação do IFC e com a contribuição de representantes das instituições financeiras de todos os países emergentes envolvidos, os quais são convidados para contribuir com a experiência e assim colher as melhores práticas em

relação aos serviços. Grandes empresas parceira como projetos de significativos impactos ambientais como mineradoras e petrolíferas também participam. Em 2009, além dos bancos brasileiros participantes dos Princípios do Equador e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a Petrobrás e a Vale foram convidados pelo *International Finance Corporation – IFC*, para participar da revisão dos padrões de sustentabilidade.

Todos os bancos selecionados adotam métodos similares de enquadramento dos projetos em termos de riscos e responsabilidades e também de controle e monitoramento. Rotinas e procedimentos utilizados vêm do *IFC* ou feitos internamente a cada banco e apresentam pontos em comum.

Mas, no caso de trabalho em consórcio ou sindicatos de bancos, onde participam com um percentual de responsabilidades e direitos na Sociedade de Propósito Específico – SPE, a transferência de conhecimentos e práticas torna-se inevitável na modalidade *Project finance* que é desenvolvida em consórcios ou sindicatos.

Segundos os técnicos, o *IFC*, o BNDES e o Banco Real têm contribuído com práticas de excelência na avaliação e financiamento de projetos, ao mesmo tempo em que um aperfeiçoamento contínuo vem sendo feito em cada um dos demais bancos. Além das rotinas e padrões de avaliação fornecidas por esses, a Eletrobrás também fornece modelos de avaliação de projetos que podem ser utilizados pelos bancos financiadores. Os técnicos afirmaram que esses bancos cumprem integralmente a legislação ambiental e assim que algum normativo legal é aprovado, a conformidade passa a ser cobrada de seus clientes.

Embora haja modelo de estruturação e de avaliação de riscos, cada *Project finance* apresenta singularidades que dependem também, de avaliação subjetiva dos técnicos responsáveis. Modelos e sistemas têm sido construídos internamente, de acordo com diretrizes do próprio banco, mas que obedecem, no mínimo, a padrões de sustentabilidade instituídos pelos demais parceiros e acordos internacionais.

Para os financiamentos dos empreendimentos do tipo *Project finance*, normalmente de custo acima de US\$ 10 milhões, os bancos signatários utilizam o conjunto de critérios da Carta de Princípios do Equador para classificação quanto ao risco. Os bancos exigem planos de mitigação de impactos ao longo do tempo de construção das usinas, cujo atendimento às exigências é condição *sine qua non* para liberação dos valores contratados, os quais são feitos normalmente em parcelas, de acordo com as fases de desenvolvimento do projeto.

Além do BNDES, o Banco do Brasil também, declara que dispõe de sistemas desenvolvidos internamente para classificação de risco de projetos e a Caixa Econômica Federal aproveita-se do conhecimento adquirido nos projetos da área de saneamento e está em vias de confecção de seu próprio modelo próprio de avaliação.

Mesmo sem pertencer ao grupo das instituições financeiras signatárias do Princípios

do Equador, a postura do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES é similar aos dos demais bancos, baseando-se no artigo 12 da Política Nacional do Meio Ambiente que estipula “as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo Conama”.

Os bancos exigem toda a documentação pertinente, antes de iniciarem a avaliação de um projeto, como licenciamento prévio e estudos de viabilidade do empreendimento. Como os projetos de hidrelétricas são de alto custo, comumente são encampados por vários bancos, que realizam juntos os estudos. Nessa oportunidade, torna-se possível a aprendizagem e o compartilhamento de melhores práticas.

Os bancos ainda não contam com metas de sustentabilidade dos projetos que financiam e o monitoramento desses projetos, obedecendo às diretrizes dos Princípios do Equador, é feito durante o período do financiamento.

#### 6.2.5 Monitoramento de mitigação de impactos em projetos de hidrelétricas

Praticamente, o monitoramento sistemático nos projetos de hidrelétricas, quanto ao atendimento das questões socioambientais passou a ser feito em 2006, após a revisão dos Princípios do Equador. Posteriormente, consultorias e empresas de auditorias ambientais independentes passou a auxiliar esse trabalho, indicadas pelos bancos e às expensas dos empreendedores, também em conformidade a diretrizes desses Princípios.

Os métodos e ferramentas tais como Avaliação de Impacto Ambiental, verificação do cumprimento de requisitos legalmente exigidos dos tomadores, lista de verificação de problemas e riscos do empreendimento, relatórios de investigação sobre assuntos ambientais, apoio de consultores para análise de riscos vem sendo utilizados com o objetivo de tornar menos impactantes, os empreendimentos de hidrelétricas e os técnicos os consideram eficientes.

Reconhecem, entretanto, que a utilização correta dessas ferramentas dependem em grande parte dos empreendedores e que o acompanhamento do cumprimento dessas obrigações pelos órgãos ambientais diminuiria sobremaneira os problemas sociais e ambientais originados nos projetos de grandes usinas hidrelétricas. Além disso, evitaria transtornos como paralisação das obras, multas, insatisfação das populações impactadas, risco de imagem dos envolvidos no projeto entre outros.

Mesmo diante da insatisfação das comunidades impactadas e de parte da sociedade civil organizada, os conflitos daí originados não redundaram em co-responsabilização dos bancos em passivos sociais e ambientais de usinas hidrelétricas em construção ou em funcionamento, conforme previsto na Lei de Crimes Ambientais.

Quanto ao monitoramento dos impactos do projeto, as normas estipulam a responsabilidade dos participantes da sociedade de propósito específico, durante o tempo da vida do empréstimo, de forma a evitar que processos judiciais ou interrupções por alguma falha no andamento da obra ocasionem dificuldades no retorno valores investidos. Para tal rotina e para que as parcelas sejam liberadas, os empreendedores tomadores dos empréstimos devem concordar formalmente com algumas exigências dos bancos financiadores. Em todos os projetos das categorias de risco A e B, registram-se cláusulas contratuais minuciosas que fazem parte do plano de monitoramento e são registradas em cartório.

O Plano de monitoramento deve observar certas exigências para a liberação das parcelas dos empréstimos. No feixe de contratos existem instrumentos próprios para os tomadores assinarem compromissos de:

- cumprir com todas as leis, regulamentos e licenças socioambientais do País, aplicáveis ao projeto;
- cumprir com o plano de ação (se aplicável) durante a construção e operação do projeto;
- prover relatórios periódicos, no mínimo anualmente, no formato combinado com os bancos financiadores e que evidenciem a conformidade com a legislação local e com o plano de ação (se aplicável); e
- tomar todas as providências necessárias para a desativação das instalações ao final de sua vida útil, observando-se todos os cuidados para proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores e das pessoas em geral, ao mesmo tempo, o meio ambiente, de acordo com plano acordado entre as partes.

Caso o empreendedor não cumpra essas exigências estará sujeito a pesadas sanções. Contudo, na prática, a fiscalização desses compromissos foge ao controle dos bancos e a realidade ainda carece de exemplos concretos, reconhecem alguns técnicos.

No entendimento dos respondentes dos questionários, por exemplo, os empreendedores têm cumprido a contento, os planos de mitigação de impactos, sendo que nenhum banco suspendeu parcelas de empréstimos como punição, no período pesquisado. Esse entendimento não é corroborado nem pelos pesquisadores e nem pelos ambientalistas entrevistados. Por exemplo, na opinião do coordenador do Movimento de Atingidos por Barragens – MAB, os acordos socioambientais assinados pelos bancos não têm sido, efetivamente, cumpridos porque “não há fiscalização no lugar que as coisas acontecem. Os bancos baseiam-se nos relatórios das empresas (empreendedores) que pouco retratam a realidade”. Ou seja, os esforços que os técnicos dizem estar desenvolvendo nos bancos,

ainda não foram percebidos por alguns dos pretensos beneficiários, segundo a percepção desse entrevistado.

No entendimento desse coordenador do Movimento de Atingidos por Barragens – MAB, os bancos, principalmente os de desenvolvimento, deveriam visitar os empreendimentos *In loco* para avaliar a atuação de seus financiados. Sugere que os bancos não mais financiem obras para empresas que fraudaram estudos “como aconteceu na usina de Barra Grande em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, onde milhares de hectares de mata de araucária foram verificados somente na hora do enchimento do lago”. Registra ainda, que os impactados pelas barragens não têm auferido melhores resultados após 2004

O processo de precarização (sic) no tratamento social aumentou. Cada vez ocorre um processo de irresponsabilidade social por parte das empresas construtoras. Os atingidos são vistos como um problema que o empreendedor precisa se livrar desses indivíduos que são tratados por número ou precisa da assinatura que ele recebeu a indenização. A empresa não tem compromisso com o desenvolvimento sustentável da região. A obra é um meio de auferir lucro e ponto final.

Quanto à sistemática de monitoramento dos bancos, por especialistas contratados ou por técnicos próprios, durante o período do financiamento, a Consultora 2 acha justo, pois os poderes dos bancos existiriam até o momento da última liberação da parcela dos recursos. Em seu entendimento, a obrigação de monitoramento após o financiamento da obra caberia aos órgãos ambientais ou organizações não governamentais ambientais, criadas para tal finalidade.

Todos os técnicos externaram o entendimento de que monitoramento pós-financiamento estaria fora de controle dos bancos, pois encareceria sobremaneira o financiamento, diante da vida longa desse tipo de empreendimento, que vai além de 30 anos. Assim, ao término do contrato com o empreendedor e com a devolução do bem ao poder concedente, as obrigações e responsabilidades também seriam transferidas para este.

O monitoramento dos técnicos por meio de visitas periódicas mostra-se insuficiente para verificar se todas as ações requeridas nos planos estão sendo cumpridas a contento pelos tomadores, dizem alguns entrevistados. Concordando com esse ponto de vista, a consultora ambiental acrescenta que há variáveis que fogem ao controle dos bancos, mesmo valendo-se de instrumentos e métodos de avaliação dos impactos bem elaborados. Segundo ela, normalmente os bancos não analisam o projeto de engenharia, podendo emergir vulnerabilidades quanto a riscos geológicos ou de engenharia que diminuem a segurança dos financiadores, os quais dependem das receitas do projeto para o recebimento do investimento.

A consultora acrescenta que os riscos de operação podem advir de problemas no projeto de engenharia, e estes não chegam a ser analisados pelos bancos, assim, visitas pontuais não seriam capazes de detectar falhas. Exemplifica que os riscos geológicos, como

os apresentados no Projeto de Belo Monte, devido a problemas de sedimentação do leito do rio Xingu, não foram previstos no projeto de engenharia e levou a sobrecusto da obra, fora, portanto, do alcance da avaliação e do monitoramento dos bancos.

O monitoramento por parte de órgãos ambientais e a construção de indicadores em conjunto com o mercado bancário poderão contribuir para o aumento da sustentabilidade nos projetos, cujas metas e indicadores estão subentendidos no acompanhamento e cumprimento dos contratos celebrados entre os bancos e os tomadores, recomendam alguns técnicos.

Mesmo atendendo plenamente as normas legais e seguindo o modelo de avaliação, financiamento e monitoramento de multilaterais como o *International Finance Corporation* ou do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, participando de acordos, protocolos e outras iniciativas, os técnicos dos bancos públicos e privados reconhecem a necessidade aprimoramento na avaliação e no monitoramento dos projetos, os quais causam impactos indesejáveis no meio ambiental e social e são de difícil compensação.

O Pesquisador 2 crê, que os acordos socioambientais podem contribuir para aumentar o nível de sustentabilidade dos projetos, mas de forma marginal, pois “vários destes acordos são adotados por serem “politicamente corretos” mas não se refletem nas condições de financiamentos”. Sugere que os bancos utilizem critérios mais “verdes” para aprovar os projetos. Mais ainda, ofereçam juros tanto mais baixos, quanto melhores sejam as propostas de mitigação e correção dos impactos ambientais. Contudo, a grande parte da solução estaria fora da alçada decisória dos bancos, observa. Segundo ele,

A estratégia correta seria privilegiar os aproveitamentos hidroelétricos de médio porte, dos quais existem muitos a construir [...] Os projetos de hidroelétricas do tipo megaprojetos Jirau e Santo Antonio, no Rio Madeira ou Belo Monte, no Xingu, do ponto de vista socioambiental, geram todo tipo de problemas.

A Consultora ambiental 2 reconhece um ganho em termos de consciência ambiental

Ao longo do tempo houve uma melhora, uma consciência. Houve um avanço, desenvolvimento tecnológico. Jamais seria construída novamente uma Itaipu. Os bancos respondem a pressões internacional e nacional da sociedade.

Um técnico entrevistado informa que o uso de turbinas do tipo bulbo causa menores impactos no leito dos rios, confirmando contribuição do desenvolvimento tecnológico para algumas dimensões da sustentabilidade. Além do desenvolvimento tecnológico, variáveis externas, tais como, movimentos dos atingidos por barragens, de indígenas, de ribeirinhos e a própria opinião pública têm pressionado cada vez mais o poder concedente e os empreendedores, para que os empreendimentos de usinas hidrelétricas tornem-se mais sustentáveis. Além dessas forças, a pressão do mercado internacional com auto-regulação e os marcos regulatórios nacionais têm pressionados os bancos a implantar maior

sustentabilidade em seus negócios, como forma de diminuir riscos e passivos ambientais.

Além disso, o fato dos empreendimentos durarem muitas décadas, passivos ambientais poderão surgir quando os bancos já não estejam mais acompanhando o desenrolar dos acontecimentos. Contudo, esses técnicos advertem sobre a necessidade de se estipular de quem é a responsabilidade pelo acompanhamento desses empreendimentos após o financiamento, se do órgão ambiental, no cumprimento de sua missão ou de outras instituições.

Na visão do coordenador do Instituto Socioambiental, que reconhece a complexidade do problema energético, sugere que ao invés de focar-se nos problemas que as grandes usinas hidrelétricas causam ao meio ambiente, o ideal seria otimizar o uso da energia disponível, especialmente das empresas eletro-intensivas e ainda, voltar-se para fontes alternativas de energia.

As pressões das organizações não governamentais, juntamente com a conscientização dos envolvidos em hidrelétricas têm surtido efeito prático, haja vista as alterações conseguidas no Projeto Belo Monte, em termos de diminuição da área alagada, do atendimento dos impactados entre outras vitórias, de acordo com o ambientalista do Instituto Socioambiental.

#### 6.2.6 Respostas e sugestões para aperfeiçoamento do processo

Tendo como base o modelo da *European Environment Agency* – EEA (STANNERS *et al.*, 2007), as respostas coletadas em relação às forças direcionadoras, pressões, estado, impactos e respostas dos bancos podem ser dispostos conforme Quadro 29, a seguir:

Forças direcionadoras para financiamento de hidrelétricas	Globalização dos mercados e investimentos interpaíses.
	Vulnerabilidade dos sistemas financeiros a crises financeiras.
	Desenvolvimento tecnológico e mais geração energética.
	Crescimento da demanda da população por melhor qualidade de vida.
Pressões junto aos bancos financiadores de hidrelétricas	Auto-regulação da comunidade financeira internacional em termos de riscos – Enquadramento conforme o Acordo de Basileia.
	Aumento da demanda por energia.
	Legislação ambiental.
	Regulação do setor elétrico.
	Maior conscientização dos consumidores pela necessidade e responsabilidade pela proteção ambiental – geração de acordos e compromissos em nível governamental.
	Planejamento governamental, priorizando e aumentando investimentos em geração de energia hidrelétrica.
	Necessidade de imagem reputacional social e ecologicamente correta junto ao mercado financeiro Internacional.
	Movimentos de comunidades impactadas e sociedade civil.
Investidores evitando passivos socioambientais.	
Estado dos bancos	Organizações neutras quanto aos riscos e impactos socioambientais de seus financiamentos.

	Avaliação de projetos nas dimensões econômico-financeiras.
	Oferta de produtos e serviços de pouca complexidade Financeira.
Impactos nos bancos	Ampliação do <i>portfolio</i> de financiamento, englobando hidrelétricas.
	Oportunidades de ganhos em financiamentos de longo prazo.
	Carência de modelagem financeira para projetos de longo prazo.
	Necessidade de pessoal especializado em engenharia financeira complexa.
	Emergência de discurso de responsabilidade socioambiental devido à vulnerabilidade da imagem institucional, reputacional relacionada a impactos socioambientais dos financiamentos.
	Co-responsabilização pelos impactos dos financiamentos.
Respostas dos bancos – estratégias e procedimentos de sustentabilidade	Adoção de modelagem financeira especial para garantias e viabilização de projetos de infra-estrutura ( <i>Project finance</i> ).
	Alinhamento a normas contábeis internacionais e enquadramento nos níveis de alavancagem exigido pelo mercado financeiro Internacional.
	Inserção da contabilidade social e ambiental nos balanços.
	Modificação da estrutura dos bancos com inserção de avaliação do risco socioambiental e estratégias de responsabilidade socioambiental.
	Capacitação de pessoal para avaliação de risco e responsabilidade socioambiental.
	Avaliação de risco socioambiental nos projetos.
	Adesão a acordos socioambientais nacionais e internacionais.
	Utilização de diretrizes do IFC para financiamento de hidrelétricas.
	Utilização de índices e indicadores de responsabilidade socioambiental, transparência e governança corporativa junto a organizações do setor.
	Participação no monitoramento dos planos de mitigação de impactos.
	Exigência de contratação de consultores ambientais independentes para estudos e monitoramento dos projetos.
	Exigência do cumprimento da legislação pelos tomadores de empréstimos.
	Negação de financiamento a transgressores de normas e a projetos de altos riscos socioambientais.
	Discurso de responsabilidade socioambiental e participação em comunidades para reconhecimento do posicionamento.
Criação de Câmara Técnica de Finanças Sustentáveis para discussão e aprendizagem do assunto.	

Quadro 29 – Síntese de Forças Direcionadoras-Pressão-Estado-Impactos-Respostas.

Fonte: Elaboração própria com base no modelo da *European Environmental Agency* - EEA.- Stanners *et al*, (2007).

Além da avaliação de risco socioambiental (Quadro 29) que deve ser feita nos projetos de hidrelétricas, os bancos devem exigir o cumprimento dos planos básicos ambientais, seja por meio de monitoramento por técnicos próprios ou por especialistas do mercado, contratados às expensas dos empreendedores, para cientificar-se do andamento das fases acordadas e a partir daí, tomar decisões apropriadas.

Entretanto, a falta de comunicação com os impactados, revelada pelos entrevistados, pode deixar um hiato entre esses intervenientes, prejudicando a eficácia das estratégias e procedimentos. Além disso, outras vulnerabilidades percebidas pelos que lidam diariamente com a questão precisam ser neutralizadas por meio de mudanças e inovações sugeridas conforme listadas no Quadro 30:

<p>Criação de base de dados com fotos e registros históricos das localidades das barragens, usinas hidrelétricas e outras obras de infra-estrutura. Esta base poderia ficar nos órgãos ambientais e receber dados de diferentes organizações, como empresas construtoras, organizações ambientalistas, bancos e ser disponibilizada para os interessados. Essa iniciativa viria sanar a “carência de acompanhamento que nos faz perder muitas informações preciosas”.</p> <p>Faz hoje, e quando precisa, é preciso fazer de novo. Toda vez que é preciso apresentar o relatório da qualidade da água, por exemplo, é preciso realizar o estudo e apresentar em diferentes órgãos.</p> <p>O ideal seria apresentar os estudos a um órgão ambiental e os interessados buscarem ali, as informações. Não se perderia muitas informações preciosas e haveria um histórico, se houve melhoria do que está sendo acompanhado ou não. Seria possível acompanhamento por meio de fotos, gráficos e registros periódicos.</p>
<p>Criação de instrumentos que facilitem o cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente, inclusive, em projetos de menor porte, a exemplo do <i>checklist</i> do <i>International Finance Corporation</i> – IFC que permite um sistema de pontuação e detalha cada ação a ser avaliada nos projetos.</p>
<p>Criação de uma organização não governamental para assumir o papel de fiscalizadora dos planos de mitigação de impactos em usinas hidrelétricas e acompanhamento da comunidade impactada.</p>
<p>Criação e manutenção de um banco de dados pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, com acesso direto dos bancos, com os nomes de empresas e pessoas que causaram danos ao meio ambiente, <i>on line</i>. Essa iniciativa permitiria a tomada de decisões rápidas e de acordo com as normas ambientais, quais sejam não fornecer créditos a quem comete crimes contra o meio ambiente, utiliza mão de obra escrava, mão de obra infantil etc. Embora já exista uma lista similar, esta, por não ser <i>on line</i>, e depender de atualização periódica, torna-se menos eficaz.</p>
<p>Estabelecimento de cooperação técnica entre órgãos ambientais e os bancos, com sede no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – Ibama, por exemplo. O objetivo seria estreitar o relacionamento entre os bancos e os órgãos ambientais, com disponibilização e troca de informações precisas, como por exemplo, sobre a avaliação de um projeto em determinado período e o andamento das exigências ambientais.</p>
<p>Estabelecimento de uma rede de cooperação e aprendizagem entre bancos e órgãos ambientais. Haverá menor preocupação de os bancos terem de, além de sua competência essencial (<i>core business</i>) e de sua responsabilidade socioambiental, arcar com responsabilidades técnicas prioritárias de outros órgãos.</p> <p>Uma rede de cooperação vai facilitar o acompanhamento dos planos de gestão ambiental, além de esclarecer o papel e a expertise de cada um. Por exemplo, junto aos especialistas dos órgãos ambientais será possível o acesso ao estado da arte em assuntos ambientais.</p>
<p>Estudar mudança na questão dos <i>royalties</i>, com participação direta dos municípios envolvidos. Detalhamento da aplicação dos recursos poderia ser feito com auxílio de equipe multidisciplinar e observância do planejamento e com controle social.</p>
<p>Massificação da informação como meio de tornar a linguagem da lei palatável para as pessoas. Embora o texto da lei abranja determinados assuntos, um vocabulário mais acessível para os impactados por barragens poderia evitar mal entendido e conflitos.</p>

Quadro 30 – Sugestões para mitigação de impactos em hidrelétricas.  
Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Adicionalmente às sugestões listadas do Quadro 30, os entrevistados entendem que para maior sustentabilidade dos projetos, o trabalho de monitoramento deveria ser feito por consultores independentes com formação em sociologia, biologia, botânica, a partir de demanda dos órgãos ambientais ou de organizações não governamentais.

Assim, levantamentos e acompanhamentos de longo prazo, dos efeitos dos planos básicos ambientais com referência à qualidade de vida e à cultura das comunidades impactadas, dos impactos relativos às espécies da região poderiam ser feitos por organizações independentes para mensurar a eficácia dos planos de mitigação de impactos, com custos previstos ainda na fase de planejamento das usinas hidrelétricas.

Como normalmente cada empreendimento, já conta com um plano de mitigação de impactos, seria o caso de apenas ampliar e implantar algumas ações em um espaço de tempo mais longo, com o devido monitoramento, cujo custo, diante da grandeza desses empreendimentos, poderia ser assimilado pelos empreendedores, conforme os

entrevistados. Nesse ponto, o coordenador do Movimento dos Atingidos por Barragens, acha ínfimo o valor que tem sido destinado à compensação das famílias desalojadas de suas terras e a consultora ambiental 3 reconhece que valores em dinheiro não têm surtido bom efeito, e ideal seria um acompanhamento da aplicação dos valores de tal forma que os impactados não piorassem sua qualidade de vida.

Os planos de compensações têm sido publicados, como a Usina Foz do Chapecó, inaugurada em 2006, mostrando programas de incentivos pecuniários para pescadores, construção de escolas, de posto policial, reformas de igrejas, construção de moradias e glebas de terras em substituição ao que foi requisitado para construção da usina hidrelétrica.

Os demais entrevistados reforçam que, mais do que o discurso institucional é preciso um acompanhamento e um monitoramento do desempenho, para que a responsabilidade seja assumida, também, pelas instituições indiretamente relacionadas com o empreendimento.

Nesse sentido, reconhecem as iniciativas dos bancos como válidas, mas não suficientes para evitar danos ao meio ambiente e social, havendo necessidade de melhor adequação dos estudos iniciais, os quais são desenvolvidos pelos empreendedores, com pouca ou nenhuma participação dos financiadores e das comunidades impactadas.

Para diminuir a distância entre financiadores e tomadores dos empréstimos, técnicos dos bancos, sugerem reforçar o intercâmbio desses com os órgãos ambientais, de forma a orientar e supervisionar as obrigações listadas nos planos básicos ambientais, seu cumprimento e aperfeiçoamento.

## CONCLUSÕES

Esta tese teve como objetivo geral identificar e analisar estratégias dos seis maiores bancos do mercado bancário brasileiro – Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco e Santander Brasil, em relação à responsabilidade socioambiental e a sustentabilidade em financiamentos de projetos de usinas hidrelétricas no período de 1981 a 2009.

Para alcançar tal objetivo foram utilizadas coletas de dados por meio de entrevistas e questionários junto ao público que vivencia ou vivenciou experiências, no setor e nos bancos, relacionadas a financiamento de projetos de hidrelétricas, e, também, informações coletadas em documentos e artigos técnicos relativos a bancos, a hidrelétricas e à responsabilidade socioambiental.

Para tanto, fontes primárias e secundárias foram acessadas, na busca da genuína prática dos bancos no financiamento de hidrelétricas, tendo como objetivos específicos i) o levantamento dos principais fatos ocorridos no período que sinalizaram procedimentos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade nos bancos pesquisados; ii) a identificação e análise de possíveis similaridades e compartilhamentos de procedimentos na sistemática de avaliação, no financiamento e no monitoramento de projetos de grandes usinas hidrelétricas e, iii) identificação e análise de possíveis inovações e vulnerabilidades nas avaliações e financiamento de *Project finance* de usinas hidrelétricas em relação à perspectiva socioambiental.

A partir dessas informações, buscou-se comprovar três hipóteses: i) as estratégias, relativamente à questão socioambiental de projetos de hidrelétricas tornaram-se gradualmente incorporadas e compartilhadas pelos bancos públicos e privados, por pressões externas e de forma reativa aos marcos legais; ii) estes mostraram-se alinhados às orientações legais, com aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos de avaliação das questões e riscos socioambientais e, iii) não apresentaram estratégias pós-financiamento que garantissem ou mensurassem níveis de sustentabilidade nos projetos financiados.

Verificou-se que as diretrizes que têm sido adotadas pelos bancos brasileiros no financiamento e no monitoramento dos projetos de hidrelétricas foram selecionadas a partir de experiências e lições aprendidas em países emergentes e são harmônicas com a legislação ambiental brasileira, cujas principais leis – PNMA e Lei de Crimes Ambientais - foram aprovadas em 1981 e 1998, respectivamente.

Mas, mesmo com a existência dessas leis e de instrumentos reguladores, somente com a instituição de acordos socioambientais, em 2004 e seguintes, os bancos procuraram mudar seu posicionamento em relação à questão socioambiental, com criação de áreas para avaliação de risco socioambiental e ações de responsabilidade socioambiental. Ou seja, mesmo com a adoção do Protocolo Verde, em 1995, poucas estratégias foram

implantadas pelos bancos públicos, desde aquela época. E, embora o Protocolo Verde fosse extensivo aos bancos privados, estes somente aderiram a esse acordo, em 2009, quando muitas das diretrizes já constavam de outros acordos e pactos celebrados por esses bancos.

É importante notar que, embora pressões adviessem de marcos legais ambientais, da sociedade civil e de organizações não governamentais, forças que se originaram do mercado financeiro internacional, onde os bancos brasileiros passaram a atuar, direcionaram e pressionaram com maior eficácia o alinhamento dos bancos aos ditames da boa governança corporativa e para apresentação de indicadores de solidez financeira.

A mudança comportamental dos bancos brasileiros foi verificada, então, a partir das exigências de auto-regulação no mercado financeiro internacional, cujo mercado pressionado pela globalização, passou a ser único, com grande trânsito de recursos e com influências e vulnerabilidades advindas dos países e dos negócios deles resultantes. A crise financeira internacional em 2009 foi exemplo desse cenário.

Para evitar riscos sistêmicos, os bancos brasileiros gradualmente foram adequando-se aos níveis de riscos estipulados pelos acordos de Basiléia I e II. Posteriormente, para minimização de impactos socioambientais e daí atrair parceiros e investidores internacionais condizentes com esse posicionamento, esses bancos passaram a utilizar-se das diretrizes estipuladas por uma instituição multilateral, com presença e confiabilidade em nível mundial, para disciplinar os financiamentos de grandes empreendimentos de infra-estrutura. Ou seja, os bancos se submeteram a dois direcionadores de imposição de limites de risco econômico-financeiro e socioambiental – Acordo de Basiléia e Carta de Princípios do Equador – ao mesmo tempo, evitando riscos de crédito e protegendo a imagem reputacional nos mercados nacional e internacional. Ambas estratégias facilitam negócios, inclusive e principalmente em outros países.

Verificou-se, também, que os bancos, independentemente do tipo de controle do capital, se público ou privado, se brasileiro ou estrangeiro, adotaram idênticos procedimentos de avaliação, de enquadramento de riscos, de financiamento e de monitoramento. Os procedimentos desses bancos, relativamente à avaliação e ao monitoramento dos projetos financiados vêm sendo aprimorados ao longo do tempo a partir das mesmas normas e originam-se basicamente de duas fontes: do *International Finance Corporation* - IFC e do BNDES. Em alguns casos, os bancos disseram lançar mão de sistemas próprios, mas no geral, os documentos são confeccionados com base nas diretrizes traçadas pelo acordo socioambiental Carta de Princípios do Equador, ao qual, os bancos brasileiros aderiram, em seqüência, após 2004.

A adesão dos bancos brasileiros a acordos socioambientais também se deu ao mesmo tempo em que o mercado financeiro internacional, formalmente reconhecia e

procurava resguardar-se da responsabilização da banca financeira pelos potenciais danos socioambientais, provocados pelos projetos financiados sem os devidos critérios socioambientais.

Antes, para cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente e das resoluções sobre licenciamento de empreendimentos de significativos impactos socioambientais, os bancos limitavam-se a exigir dos tomadores dos empréstimos, o documento emitido pelo órgão ambiental, para compor o processo de crédito. A partir do engajamento nos princípios sugeridos pelo mercado internacional, os bancos criaram áreas para avaliação do risco socioambiental e expandiram a análise dos projetos, além do crivo burocrático. Contudo, alguns ainda estão construindo políticas e sistemas para mensuração de riscos socioambientais e estratégias de responsabilidade socioambiental.

Mesmo o BNDES, considerado *benchmarking*, que começara a atuar no financiamento do setor de energia nos anos 1980, antes dos demais bancos, portanto, ainda hoje, está desenvolvendo manuais para orientação e disciplinamento em questões socioambientais ligadas termelétrica, eólica, biomassa e hidrelétricas.

As estratégias e procedimentos do Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco e Santander Brasil, relativos à responsabilidade socioambiental em projetos, praticamente iniciaram-se, após 2004, concomitantemente, as mudanças ocasionadas no mercado, em termos de auto-regulação do mercado financeiro e os interesses relativos às garantias fizeram com que esses bancos adotassem o mesmo tipo de engenharia financeira para a viabilização dos projetos de energia, especialmente de usinas hidrelétricas de grande porte, que demandam longo prazo e vultosos recursos. Assim, os bancos de desenvolvimento, múltiplos e caixa econômica vêm gradativamente aperfeiçoando e compartilhando entre eles, os modelos de avaliação de projetos e construindo redes de relacionamentos para troca de informações sobre financiamento de hidrelétricas.

Com relação ao alinhamento dos bancos às orientações legais, este alinhamento tem se dado pela obrigatoriedade de cumprimento das leis, o que na verdade, pôde, durante muito tempo, resumir-se apenas a exigências aos tomadores de empréstimo para que cumprissem lei.

Mas, os bancos têm ostentado discurso de estratégias e procedimentos de responsabilidade socioambiental, que superam o risco socioambiental em projetos e até mesmo as exigências legais. Em reforço a essas estratégias, além de terem adotado diretrizes testadas em outros países, também contribuem periodicamente com o aperfeiçoamento das diretrizes, juntamente com grandes empresas, como a Petrobrás e a Vale que também utilizam-se dessas em seus projetos de prospecção e mineração.

Como os bancos, por trabalharem com crédito dependem fortemente de uma imagem

reputacional, dentro dos parâmetros de responsabilidade e ética, a conservação dessa imagem pode mostrar solidez financeira. Assim, o mercado financeiro mostra-se pródigo em acordos, premiações e reconhecimentos, o que de certa forma, facilita a comunicação e a percepção do posicionamento dos bancos pelos investidores e empreendedores.

Efetivamente, além desse reconhecimento, o engajamento dos bancos em acordos levou-os de uma postura de simples observação ou exigência do cumprimento da lei pelos empreendedores, para a análise dos projetos dentro dos próprios bancos. Extrapolaram a avaliação econômico-financeira e adicionaram outras dimensões, como a social e a ambiental, quer seja com o objetivo de precaverem-se contra passivos ambientais futuros ou não. Embora as dimensões econômicas e políticas ainda sejam hegemônicas, não se pode negar o crescimento da importância da dimensão socioambiental, no meio bancário, com a legislação ambiental e com os acordos de sustentabilidade.

Mas, no período pesquisado, 1981 a 2009, não há sistemas de acompanhamento ou metas de sustentabilidade para mensuração das estratégias e procedimentos dos bancos, nem condições de afirmar quanto as respostas aos impactos se aperfeiçoaram a partir dos acordos socioambientais assumidos pela comunidade bancária.

O fato é que, desde 2004, nenhum banco signatário dos Princípios do Equador deixou de financiar projetos de hidrelétricas controversos, ou até mesmo suspendeu empréstimos de seus tomadores, por falhas nos cumprimentos dos planos básicos ambientais. O ponto de corte ainda permanece nebuloso quanto às exigências efetivas de cumprimento de planos básicos ambientais e o nível de sustentabilidade a ser atingido nos empreendimentos de usinas hidrelétricas. Naturalmente, a participação dos empreendedores nesse intento é de crucial importância para que as normas legais e as diretrizes de sustentabilidade sugeridas pelos acordos sejam efetivamente colocadas em prática.

Mas, em geral, as estratégias implantadas por motivos diversos denotam maior envolvimento formal dos bancos com a questão socioambiental, comparativamente ao que existia antes de 2004.

Registra-se, além das iniciativas propostas pela comunidade financeira internacional, inovações no mercado bancário brasileiro, como as relativas à criação de espaço para discussão da sustentabilidade nas finanças, inclusive com participação de federações e associações, o investimento em capacitação de técnicos para avaliação de projetos e em desenvolvimento sustentável, criação de áreas específicas para avaliação de risco entre outras estratégias. Ou seja, além de fatores externos ao País, fatos estratégicos, táticos e operacionais como as leis ambientais, resoluções e acordos socioambientais também pressionaram mudanças nos bancos, as quais podem ser verificadas nas estruturas, na formação de pessoal e no monitoramento dos projetos, por técnicos próprios ou consultores ambientais independentes.

Um outro ponto que merece atenção, em relação aos projetos de grandes hidrelétricas é que são os tipos de empreendimentos, que têm recebido maior acompanhamento, em função da visibilidade e alcance dos impactos gerados, tanto positivos, quanto negativos. Também, em função da modelagem financeira em que são desenvolvidos, que condiciona o retorno dos investimentos via recebimento dos produtos ou serviços advindos do próprio projeto, há aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos e da avaliação dos riscos envolvidos, os quais requerem, além de compartilhamento de melhores práticas, inovações que visem à proteção dos capitais investidos.

Como a própria modelagem financeira ao especificar metas e obrigações de cada parceiro, facilita, em parte, a mensuração da sustentabilidade nas dimensões econômico-financeira, as demais dimensões social e ambiental, também podem ser transformados em indicadores e até mesmo serem aplicados em projetos financiados na modelagem do tipo *Corporate finance*, que até então, não tem recebido tanta atenção dos bancos, em geral.

Não obstante, as avaliações das questões socioambientais continuam sendo feitas após a avaliação econômico-financeira, que indica a conveniência ou não da participação das instituições no financiamento de um projeto.

Mas, com o crescente o engajamento dos bancos nessa busca de sustentabilidade socioambiental, inclusive com detalhamento em contratos, quer motivados por interesses econômico-financeiros, quer por responsabilidade corporativa ou ambos, os bancos poderão elevar o nível de responsabilidade socioambiental nos financiamentos de hidrelétricas. Neste ponto, cabe rememorar Arendt (2003, p. 13) “sob as condições em que vivemos, todo mundo, querendo ou não, não passa de um ‘dente de engrenagem’ numa máquina, desabando com isso a distinção entre comportamento responsável ou irresponsável”.

Assim, no conjunto de organizações com diversidade de interesses, os bancos podem tornar-se o “fiel da balança” na observância da efetiva sustentabilidade nos negócios que realizam e, portanto, no exercício da responsabilidade corporativa à qual as organizações devem ter como linha mestra de suas estratégias.

Quanto à hipótese de que os bancos não apresentaram estratégias pós-financiamento que garantissem ou mensurassem níveis de sustentabilidade nos projetos financiados, foi constatado que diante do longo período de atividade de uma usina hidrelétrica de grande porte, os bancos limitam-se, por fatores econômicos, administrativos entre outros, a monitorar o empreendimento durante o período em que se dá o financiamento.

Assim, responsabilidades por potenciais impactos após o recebimento da última parcela do empréstimo, passam a ser do proprietário da usina, principalmente na modalidade contratual em que se transfere a este, a obra no fim de período pré-determinado. Sobre esta questão, como as usinas têm vida útil em torno de trinta anos ou mais, ainda não houve tempo útil para mensurar o grau de sustentabilidade alcançado com

as estratégias e procedimentos desses novos financiadores. Não há acompanhamento da evolução dessa questão, confirmando a hipótese de que os bancos não apresentaram estratégias pós-financiamento que garantissem ou mensurassem níveis de sustentabilidade nos projetos financiados.

Sobre as melhorias alcançadas em termos de inovações e mitigação de impactos socioambientais nos empreendimentos de hidrelétricas, comparativamente ao passado, grande parte da melhoria verificada tem-se originado do maior desenvolvimento tecnológico e de orientações legais quanto a reassentamento de impactados por barragens, quanto à diminuição da área a ser alagada, pelo detalhamento dos planos básicos ambientais exigidos pelos órgãos ambientais e pelo retorno econômico. Mas, persistem, por décadas, problemas de repovoamento involuntário, com descontentamento explicitado pelas organizações não governamentais Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB e Instituto Sócio Ambiental - ISA que participaram da pesquisa.

Ainda, em termos de avaliação de impactos, é preciso ter em mente que a sistemática de dividir e avaliar os impactos em partes, conforme revelado pelas consultoras ambientais pode representar um retrocesso de sustentabilidade, dado que ao se perder a sinergia dos impactos, não se delinea os reais riscos dos empreendimentos.

Mesmo com os esforços empreendidos, considerando as declarações dos entrevistados, há lacuna entre o planejado com os empreendedores, o discurso dos bancos e o percebido pelos pretensos beneficiários, mostrando que urge estabelecer ou ampliar o diálogo com as partes interessadas, incluindo as comunidades impactadas.

Há ainda, necessidade de observação dos resultados do cumprimento dos planos básicos ambientais e também, estudos relativos ao setor e não apenas aos projetos propriamente ditos. Essa visão sobre os projetos de hidrelétricas levariam a respostas sobre a verdadeira necessidade do empreendimento ou a possibilidade de outras alternativas, por vezes, com o mesmo retorno dos investimentos. À quem caberia essa função, que, em princípio, não estaria contemplada na *core competence* dos bancos, é algo a ser discutido em fóruns que buscam a sustentabilidade nas finanças e que devem envolver prioritariamente empreendedores e representantes legítimos dos impactados e dos órgãos ambientais.

Além de todas as dificuldades inerentes ao processo de financiamento de grandes empreendimentos, é preciso considerar que variáveis políticas e interesses exógenos podem dificultar e ou neutralizar esforços despendidos na busca da sustentabilidade, haja vista que quase sempre a dimensão econômica ainda sobrepõe-se às demais e em outras, a política. Diante dessas possibilidades, faz-se necessário registrar que a adesão a acordos não assegura o efetivo exercício de responsabilidade socioambiental pelo signatário, além do que pode-se utilizar o acordo ou protocolo, tão-somente como um apelo mercadológico,

para maior visibilidade perante o público interessado.

Quanto aos fatos ocorridos no período de 1981 a 2009, nas dimensões estratégica, legal e operacional, que sinalizaram procedimentos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade nos bancos pesquisados – um dos objetivos específicos desta pesquisa – podem ser enumerados o compromisso formal dos bancos de considerar padrões de sustentabilidade nos projetos a serem financiados, a criação de estruturas organizacionais para tal fim, o investimento em capacitação e o monitoramento do cumprimento dos planos de mitigação de impactos.

Quanto ao objetivo específico de “identificar e analisar possível similaridade comportamental compartilhamentos de procedimentos entre os bancos selecionados na sistemática de avaliação, no financiamento e no monitoramento de projetos de grandes usinas hidrelétricas, no período de 1981 a 2009” verificou-se que os bancos passaram a atuar praticamente na mesma época no segmento de hidrelétricas, sendo que nesse mesmo ano começaram a aderir a acordos e protocolos.

Desde então, os bancos passaram a contemplar em suas missões e planejamentos o vocabulário sustentabilidade, responsabilidade socioambiental, desenvolvimento e finanças sustentáveis. Além disso, verificou-se que os procedimentos de avaliação de riscos, obedecem aos mesmos parâmetros, as exigências de cumprimento dos planos básicos ambientais são desenvolvidas pelo grupo que compõe a sociedade de propósito específico e as exigências e monitoramento do cumprimento dos planos básicos são similares, como visitas aos canteiros de obras ou acompanhamento de relatórios feitos por consultores ambientais independentes. A utilização dos mesmos procedimentos traduz-se em maior segurança para os bancos, quanto à possibilidade de evitar passivos futuros, principalmente quando as diretrizes e os padrões já foram testados e vêm de um organismo multilateral com experiência em vários países.

Ademais, as pressões para alinhamento ao mercado financeiro internacional também contribui para similaridade comportamental entre os bancos, haja vista que estando presentes em vários países, como é o caso dos bancos Santander Brasil, Bradesco, Itaú Unibanco e Banco do Brasil, precisam mostrar uma imagem reputacional condizente com a dos princípios do desenvolvimento sustentável, além de credibilidade, junto a grandes investidores nacionais e internacionais que evitam passivos ambientais e sociais.

Contudo, a uniformidade de procedimentos verificada no mercado financeiro brasileiro, embora possa redundar em aprendizagem conjunta, também pode impedir inovações que elevem o nível de sustentabilidade nos projetos financiados.

“A identificação e análise de possíveis inovações e vulnerabilidades nas avaliações e financiamento de *Project finance* de usinas hidrelétricas em relação à perspectiva socioambiental”, terceiro objetivo específico desta pesquisa, mostrou que alguns bancos

detêm maior experiência no trato da questão socioambiental, enquanto outros ainda mostram-se desalinhados e em franca aprendizagem, devido à atuação recente no segmento de financiamento de projetos de infra-estrutura, em especial de hidrelétricas de grande porte. Nestes bancos, as equipes estão em formação e os procedimentos estão sendo aperfeiçoados a cada experiência com outros bancos, verificando um aprendizado contínuo do setor bancário em relação às questões sociais e ambientais originadas das construções de usinas hidrelétricas.

Juntando-se às mudanças tecnológicas, econômicas, financeiras, sociais e ambientais que ocorreram nos últimos seis anos, nos bancos, a conscientização dos entrevistados sobre os problemas socioambientais aparece como uma significativa mudança verificada no seio das instituições financeiras, com maior abertura para discussão de questões sociais e ambientais, para submeter-se a pesquisas, com demanda por mais capacitação, entre outras.

Além dessas mudanças, outras aparecem como de capital importância para se efetivar mais alto patamar de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental no financiamento dos projetos de hidrelétricas, como o fortalecimento dos órgãos ambientais para que possam assumir e responder, convenientemente, às demandas do Plano Nacional de Energia 2030, do Ministério das Minas e Energia, que prevê “a instalação de 88.000 *Megawatts* entre 2005 e 2030, com aproveitamento de boa parte do potencial da Amazônia”, sabidamente uma região que demanda maiores cuidados devido à peculiaridade dos ocupantes, do território e de riquezas de difícil mensuração como a cultura.

Diante do poder econômico e tecnológico que organizações como os bancos detêm, e em conformidade à legislação ambiental e ao seu próprio discurso de responsabilidade corporativa, a responsabilidade pelos projetos financiados não devem restringir-se apenas àqueles que executam a obra, mas também àqueles que a viabilizam e eventualmente aqueles que são impactados.

Os objetivos fundamentais seria, então, o equilíbrio de forças dos atores envolvidos para que uma visão mais ampla dos projetos em desenvolvimento pudesse indicar caminhos de maior sustentabilidade, formando assim, uma rede de organizações comprometidas com a responsabilidade socioambiental.

Para dar andamento a essa possibilidade, recomenda-se pesquisa i) que acompanhe o desenvolvimento e aperfeiçoamento das estratégias e dos procedimentos de financiamentos e monitoramento nos projetos de usinas hidrelétricas a partir de 2009; ii) que avalie a evolução da eficácia dos planos básicos de mitigação de impactos antes e depois da aplicação das diretrizes da Carta de Princípios do Equador e iii) junto às pequenas centrais hidrelétricas, dando continuidade ao registro da evolução da responsabilidade

socioambiental nas usinas hidrelétricas e nos bancos, podendo lançar mão de sistema de indicadores e de técnicas avançadas da teoria da decisão.

Por fim, como os bancos operam com as modalidades *Project finance* e *Corporate financing* e apenas os *Project finance*, acima de US\$ 10 milhões passam por crivos de padrões de sustentabilidade, na maioria dos bancos, faz-se necessário ampliar os procedimentos de análise de risco socioambiental para todo tipo de financiamento, de forma a captar o real grau de comprometimento com a responsabilidade socioambiental e sustentabilidade na totalidade dos negócios viabilizados pelos bancos, diminuindo a distância entre a retórica e a realidade.

## REFERÊNCIAS

ADAMI, Humberto. Bancos e desenvolvimento sustentável. **ADCOAS**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 5, nov. 1993.

\_\_\_\_\_. A responsabilidade ambiental dos bancos, 1997. Disponível em: <<http://www.analisefinanceira.com.br/artigos/respbancos.htm>>. Acesso em: 21/02/2010.

AFFONSO NETTO, A. Estratégia Competitiva: análise do processo de formulação estratégica dos bancos que atuam no Brasil em um contexto de globalização de mercados. Tese de doutorado, UFMG, 2003.

AGENDA 21 – Resumo. *In*: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – Rio-92, 1992, Rio de Janeiro. **Anais....**Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas, 1992.

AGENDA 21 Brasileira – Ações Prioritárias. *In*: Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 21, 1997. Brasília. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/acoes2edicao.zip](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/acoes2edicao.zip)>. Acesso em 20/02/2010.

ALMEIDA, Roberto Schmidt de. A industrialização e a questão ambiental na região Sudeste do Brasil. **Caminhos de Geografia** Fev. 2004. Disponível em: <[https://www.ig.ufu.br/caminhos\\_de\\_geografia.html\\_ISSN\\_1678-6343](https://www.ig.ufu.br/caminhos_de_geografia.html_ISSN_1678-6343)>. Acesso em: 21/02/2010.

ARANTES, Elaine – Investimento em responsabilidade social e sua relação com o desempenho econômico das empresas - **Conhecimento Interativo**, São José dos Pinhais, PR, v. 2, n. 1, p. 03-09, jan./jun. 2006.

ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

ARVIZU, Dan – Bioenergia – Biocombustíveis como Alternativa Viável para Combustíveis Fósseis. Mesa Redonda 3 (Sessão Paralela): Laboratório Nacional de Energia Renovável – NREL/EUA. *In* **Fórum Global de Energias Renováveis**, promovido pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Indústria (Onudi), Ministério das Minas e Energia, Eletrobrás e Itaipu. Foz do Iguaçu, 21.05.2008.

BAINES, Stephen G. A Usina hidrelétrica de Balbina e o deslocamento compulsório dos Waimiri-Atroari. *In*: Magalhães, S.B.; Britto, R.; Castro, E. R. (Orgs.). **ENERGIA NA AMAZÔNIA**. 1996. Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos/deslocamento-compulsorio-waimiri-atroari-usina/deslocamento-compulsorio-waimiri-atroari-usina.shtml>>. Acesso em: 21/02/2010.

BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL. MME 2009. Disponível em: <[https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio\\_Final\\_BEN\\_2009.pdf](https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2009.pdf)>. Acesso em: 20/02/2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - Relatório de Estabilidade Financeira, outubro 2009.

BANCO MUNDIAL. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate. *In: Estudo Econômico e Setorial Região da América Latina e Caribe*. São Paulo, v. 1, 2008.

BANCO MUNDIAL - CMB - Comissão Mundial de Barragens (WCD-World Commission on Dams). Barragens e desenvolvimento - uma nova estrutura para a tomada de decisão. (Dams and Development: a new framework for decision-making). UK/USA: Earthscan, 2000.

BANCO MUNDIAL - Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: *Uma Contribuição para o Debate* Relatório No. 40995-BR - Escritório do Banco Mundial no Brasil, Estudo Econômico e Setorial Região da América Latina e Caribe, 28 de Março de 2008.

BARBACHAN, José S.F.; FONSECA, Marcelo M. Concentração Bancária Brasileira: Uma Análise Microeconômica. **IBMEC**, São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://econpapers.repec.org/paper/ibmfinlab/flwp\\_5f60.htm](http://econpapers.repec.org/paper/ibmfinlab/flwp_5f60.htm)>. Acesso em: 21/02/2010.

BELL, Simon, MORSE, Stephen – Sustainability Indicators Measuring the Immeasurable? – 2<sup>nd</sup> ed. Earthscan, London, Sterling, VA. UK, 2008.

BELLEN, Hans M. Van. Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BENJAMIN, Antônio Herman V.. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. *In: \_\_\_\_\_*. Dano ambiental: Prevenção, reparação e repressão. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1993. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8692>>. Acesso em: 21/02/2010.

BERMANN, Célio - Impasses e controvérsias da hidreletricidade, Estudos Avançados, 21 Universidade de São Paulo: São Paulo. Disponível em [www.scielo.br/pdf/ea/v21n59/a10v2159.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n59/a10v2159.pdf). Acesso em 30/12/2009.

BOEIRA, Sérgio Luís. Política e gestão ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. *In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*, 2., 2004, Campinas. **Anais...** São Paulo: ANPPAS, 2004.

BONE, R. B.. O Brasil no caminho do *Project finance*. **FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 156–179, 2001.

BONOMI, Cláudio A.; MALVESSI, Oscar. PPP: Unindo o público e o privado. **GV-Executivo**, São Paulo, v. 3, n. 1, fev/abr. 2004.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier. *Covenants: Instrumentos de garantia em Project finance*. **BNDES**, v. 6, n. 11, jun. 1999. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1106.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1106.pdf)>. Acesso em: 20/02/2010.

\_\_\_\_\_. *Project finance e infra-estrutura: descrição e críticas*. **RDBMC**, ano 2, n. 5, p. 123–134, mai/ago.1999.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier, FARIA, Viviana C. S. *Project Finance: considerações sobre a aplicação em infra-estrutura no Brasil*. Revista do BNDES. Dez/ 2002.

BOVESPA. ISE – Índice de Sustentabilidade Empresarial. (2005). Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/Pdf/Indices/ISE.pdf>>. Acesso em: 22/02/2010.

BOYD, Harper W. Jr. WESTFALL, Ralph – Pesquisa mercadológica – USAI : Rio de Janeiro, 1964.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético. Plano decenal de expansão de energia: 2006/2015 / Ministério de Minas e Energia; Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético. Brasília: MME, v. 1, 20062. disponível em: < [http://www.labee.ufsc.br/arquivos/publicacoes/PDEE-2006-2015\\_apresentacao.pdf](http://www.labee.ufsc.br/arquivos/publicacoes/PDEE-2006-2015_apresentacao.pdf)>. Acesso em 13.09.2009.

BRUNDTLAND, Grö Harlem. **Nosso futuro comum**. 2. ed.. São Paulo: FGV, 1991.

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. *In*: \_\_\_\_\_. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 83–101.

\_\_\_\_\_. *A difícil sustentabilidade – política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

\_\_\_\_\_. Meio Ambiente, desenvolvimento e sociedade. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 18, n. 1–2, 2003.

BURSZTYN, Maria A. A. **Gestão ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: IBAMA, 1994b.

BURSZTYN, Maria A. A. & BURSZTYN, Marcel. Rio-92: balanço de uma década. *In*: Revista Techbahia, vol. 17, n. 1, Salvador, jan/abr 2002.

CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. Investimentos em projetos de infra-estrutura: desafios permanentes. **BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 15–34, dez. 2006.

CARVALHO, Carlos E. Bancos e inflação no Brasil: da crise dos anos 1980 ao Plano Real, **Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica**, Belo Horizonte, 2003. Acessível em [http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe\\_2003\\_56.pdf](http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_56.pdf).

CARVALHO, Carlos E.; VIDOTTO, Carlos A. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, Dec. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v17n3/v17n3a02.pdf>>. Acesso em: 16/11/2009.

CASTRO, Nivalde J.; FRANCESCUTTI, Fábio G. Algumas considerações sobre as transformações recentes do setor de energia elétrica no Brasil. In: ENCONTRO dos Economistas da Língua Portuguesa, 3., 1998, Macau. **Anais...** Macau: [s. n.], 1998.

CHEIBUB, Zairo B.; LOCKE, Richard M.. Valores ou interesses? Reflexões sobre a responsabilidade social das empresas. Disponível em: <[http://rlocke.scripts.mit.edu/~rlocke/docs/papers/Locke,R%20&%20Cheibub,Z\\_Valores%20ou%20Interesses.pdf](http://rlocke.scripts.mit.edu/~rlocke/docs/papers/Locke,R%20&%20Cheibub,Z_Valores%20ou%20Interesses.pdf)>. Acesso em: 21/02/2010.

COLITO, M. C. E.. Construção de usina hidrelétrica e os impactos sobre a população e o espaço: Comunidades Rurais ameaçadas pela UH de Jataizinho –1998. Disponível em: <[http://www.ssrevista.uel.br/c\\_v2n2\\_usinas.htm](http://www.ssrevista.uel.br/c_v2n2_usinas.htm)>. Acesso em: 20/02/2010.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – RIO 92: A Agenda 21, 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: Senado Federal, 1996.

DRUMMOND, José Augusto. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 3–4, p. 127–149, 2. sem. 1998–1º. sem. 1999.

EIRIS – Ethical Investment Research Service – *Project finance* – a sustainable future? Disponível em: <<http://www.eiris.org/publications request.html>>. Acesso em: 20/02/2010.

ELETROBRÁS. Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico 1991/1993. In: **II Plano Diretor de Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Eletrobras, 1990.69 p

ENEI – José Virgílio Lopes – *Project finance* – Financiamento com foco em empreendimentos – São Paulo : Saraiva, 2007.

FARIA, Viviana Cardoso. **O papel do *Project finance* no financiamento de projetos de energia elétrica: caso da UHE Cana Brava**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FERNANDES, Flávio; SANTOS, Edmilson M.. Reflexões sobre a história da matriz energética brasileira e sua importância para a definição de novas estratégias para o gás. *In*: Rio Oil & Gas Expo and Conference, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IBP, 2004.

FERNANDES, M.F.A – O princípio da responsabilidade de Hans Jonas - Em busca dos fundamentos éticos da educação contemporânea, Universidade do Porto, 2002.

FERREIRA, Leila da Costa; FERREIRA, Lúcia da Costa. Limites Ecosistêmicos: novos dilemas e desafios para o Estado e a Sociedade. *In*: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1995, p 13–35.

FERREIRA, Pedro Cavalcante. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. *Pesq. Plan. Econ. Rio de Janeiro* v.26, n.2, p.231-252, ago.1996.

FURTADO, Celso – O mito do desenvolvimento econômico, São Paulo: Paz e Terra, 1983.

FURTADO, João S.. Ações de Responsabilidade Sócio-Ambiental – Programa Desenvolvimento Sustentável em Debate Dez. 2001. Disponível em: <<http://www.ea.ufrgs.br/eatw/dsd.asp>>. Acessado em: 17/07/2008.

GALINKIN, Maurício, RIBEIRO, José Rafael, ORTIZ, Lúcia Schild, SWITKES, Glenn, HAPPE, Barbara – Dossier sobre os riscos socioambientais dos projetos de energia e infraestrutura no Brasil apresentados como oportunidades de negócio a investidores internacionais – Núcleo Amigos da Terra Brasil / Coalizão Rios Vivos, 2006?.

GARTNER, Ivan Ricardo – Análise de Projetos em Bancos de Desenvolvimento. Nacionais. Florianópolis: UFSC, 1998.

\_\_\_\_\_. Avaliação ambiental de projetos em bancos de desenvolvimento nacionais e multilaterais: evidências e propostas. Brasília: Universa, 2001.

GARTNER, I.R. GAMA, Márcio L.S. – Avaliação multicriterial dos impactos ambientais da suinocultura no Distrito Federal: um estudo de caso – *Organ. rurais agroind.*, Lavras, v. 7, n. 2, p. 148-161, 2005.

GOLDEMBERG, José. Hidreletricidade – O licenciamento ambiental. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 out. 2009. Disponível em: <<http://planetasustentavel.abril.com.br/noticiaenergia/hidreletrica-josegoldemberglicenciamento-ambiental-506614.shtml>>. Acesso em: 20/02/2010.

GOLDEMBERG, José, LUCON, Oswaldo - Energia e meio ambiente no Brasil. *Estud. Avan* [online] 2007, vol.21, nº 59 ISSN 0103-4014. doi: 10.1590/S0103-40142007000100003.

GOODE, William; HATT, Paul. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.

GROSSKURT, Jasper, ROTMANS, Jan – Qualitative System Sustainability Index: A New Type of Sustainability Indicator. *In* HÁK, Tomás et all – Sustainability Indicators – A scientific assessment – The Scientific Committee on Problems of the Environment – SCOPE Series 67 – p. 177 – 191, 2007.

(INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. *Project finance In developing countries: IFC's lessons of experience* Washington, D.C., 1999); Disponível em: <[http://www.ifc.org/ifcext/publications.\\_nsf/\\_Content/LessonsofExperienceNo7](http://www.ifc.org/ifcext/publications._nsf/_Content/LessonsofExperienceNo7)>. Acesso em: 15/11/2009.

(INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. Demonstrando as vantagens econômicas de uma melhor governança corporativa, 2008); Acessível em [http://www.ifc.org/ifcext/corporategovernance.nsf/AttachmentsByTitle/CG-Brochure-P.pdf/\\$FILE/CG-Brochure-P.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/corporategovernance.nsf/AttachmentsByTitle/CG-Brochure-P.pdf/$FILE/CG-Brochure-P.pdf) Acesso em 19 de fevereiro de 2010. s/data.

(INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION – Princípios do Equador). (2006).Disp.em:<[http://www.equatorprinciples.com/documents/\\_Equator\\_Principles.pdf](http://www.equatorprinciples.com/documents/_Equator_Principles.pdf)>.Acesso em: 22/02/2010.

(INTERACADEMY COUNCIL – Lighting the Way: Toward a Sustainable Energy Future. 2007); Interacademy Council (2007), Pequim. Disponível em: <[http://www.interacademycouncil.net\\_\\_\\_/Object.File/Master/12/053/Executive%20Summary](http://www.interacademycouncil.net___/Object.File/Master/12/053/Executive%20Summary)>. Acesso em: 18/02/2010.

(INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4 ed., 2009); Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2009). Sao Paulo: IBGC. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Download.aspx?Ref=Codigos&CodCodigo=47>>. Acesso em: 26/02/2010.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Cadernos de pesquisa*, (1)118, ISSN 0100-1574, 2003.

KRETZER, Jucélio. Os efeitos das fusões e incorporações na estrutura do mercado bancário brasileiro: 1964–1984. Florianópolis: UFSC/PPEP, 1996.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental – a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEVETT R. Sustainability indicators—integrating quality of life and environmental protection - Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics *In Society*). Vol. 161 Issue 3, Pages 291 – 302 Published Online: 21 Feb 2002

LUNDBERG, Eduardo Luis – Saneamento do sistema financeiro – A experiência brasileira dos últimos 25 anos. *In* Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional – 25 anos da Lei 6.024/74, Textonovo, São Paulo, 1999, p. 53 – 70.

MANAGEMENT & EXCELLENCE AND LATINFINANCE - The 4<sup>th</sup> annual study and ranking of Latin America's 40 most sustainable and best governed large banks, Madri, 2008. Acessível em <http://www.management-rating.com/index.php?lng=en&cmd=210>.

McCORMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Tradução de M. A.E. Rocha e R.Aguiar. Rio de Janeiro: Relume–Dumará, 1992.

MELLO NETTO, Francisco de Paula & FRÓES, César. **Responsabilidade social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MEYER, Antonio Corrêa; ENEI, José Virgílio Lopes. Os modelos e estruturas para os projetos de PPP no Brasil. Disponível em: <[http://www.serpro.gov.br/noticias-antigas/noticias-2004/20040413\\_03](http://www.serpro.gov.br/noticias-antigas/noticias-2004/20040413_03)>. Acesso em: 19/02/2010.

MILARÉ, Édis. Princípios fundamentais do direito do ambiente. **Justitia**, São Paulo, v. 181–184, 1998. Disponível em: <[http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux\\_prinmdir\\_amb.pdf](http://www.italolopes.com/ucb/auxiliar/aux_prinmdir_amb.pdf)>. Acesso em: 11/06/2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do Governo Federal – FGP. (2006). Disponível em: <[http://www.bb.com.br/portalbb/page3,110,4538,11,0,1,3.bb?codigoNoticia=1721&codigoMenu=668&codigoRet=1008&bread=5\\_4\\_2](http://www.bb.com.br/portalbb/page3,110,4538,11,0,1,3.bb?codigoNoticia=1721&codigoMenu=668&codigoRet=1008&bread=5_4_2)>. Acesso em: 22/02/2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - Resolução Conama Nº 001. (1986). Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/port/Conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 22/02/2010.

MINTZBERG, H., AHLSTRAND, Bruce, LAMPEL, J. – **Safári de estratégia** – Porto Alegre : Bookman, 2000.

MIRANDA, Leonardo. Financiamento de projetos de eletricidade: quais os riscos a serem endereçados? E como? **Pinheiro Neto**, n. 1933, 2006. Disponível em: <[www.pinheironeto.com.br/upload/tb\\_pinheironeto\\_artigo/pdf/020507161428BI\\_1933\\_LMS.pdf](http://www.pinheironeto.com.br/upload/tb_pinheironeto_artigo/pdf/020507161428BI_1933_LMS.pdf)>. Acesso em: 20/02/2010.

MOLDAN, Bedrich, DAHL, Arthur Lyon – Challenges to sustainability indicators – *In* HÁK, Tomás et al – Sustainability Indicators – A scientific assessment - Scientific Committee on problems of the environment – SCOPE Series 67 – p. 1 – 24, 2007.

MORI, Carolina - The Silence of the Banks - An Assessment of Equator Principles Reporting Guidance to EPFIs on Equator Principles Implementation Reporting (June 2007) – Bank Track – Netherlands, jun/2007. Acessível em [http://www.banktrack.org/download/the\\_silence\\_of\\_the\\_banks\\_1/0\\_0\\_071203\\_silence\\_of\\_the\\_banks.pdf](http://www.banktrack.org/download/the_silence_of_the_banks_1/0_0_071203_silence_of_the_banks.pdf).

MOTTA, Ronaldo Seroa da. Indicadores ambientais no Brasil: aspectos ecológicos, de eficiência e distributivos. Texto para discussão n. 403. Rio de Janeiro: IPEA. 1996.

MOUSINHO, Patrícia de Oliveira. **Indicadores de desenvolvimento sustentável: modelos internacionais e especificidades do Brasil**. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – CNPq/IBICT – UFRJ/ECO, Rio de Janeiro.

NARDELLI, Aurea Maria Brandi, GRIFFITH, James Jackson. Modelo teórico para compreensão do ambientalismo empresarial do setor florestal brasileiro. *Rev. Árvore* [online]. 2003, vol.27, n.6, pp. 855-869.

OLIVEIRA, E. C.; RIZZO, M. R.. **A questão ambiental no contexto das organizações: Responsabilidade socioambiental ou uma forma de diferenciação para o mercado?** *In*: Seminário Temático Centralidade e Fronteiras das Empresas no Século XXI, 2007. São Carlos, PPGE/UFSCar/SP., 2008. p. 1–18.

OLIVEIRA, Maria de Lourdes Araújo – Adaptação estratégica no setor bancário: o caso do Banco do Brasil no período de 1986 a 2000. UFSC: Florianópolis.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Pacto Global. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/pactoGlobal.aspx>>. Acesso em: 12/01/2010

PÊGO FILHO, B.; CAMPOS NETO, C. A. S.. O PAC e o setor elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007–2010). **IPEA**, Brasília, n. 1329, fev. 2008.

PÊGO FILHO, Bolívar; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; PEREIRA, Francisco. Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990/2002. **IPEA**, Brasília, n. 680, 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0680.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0680.pdf)>. Acesso em: 20/02/2010.

PESTANA, Flávio Bonfim (Coord.) – Dicionário Prático da Língua Portuguesa, Melhoramentos, São Paulo, 1994.

RESURREIÇÃO, Mauricio G. Da co-responsabilidade civil dos bancos por danos ambientais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1228, 11 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9142>>. Acesso em: 01/12/2009.

RIGOLON, Francisco J. Z.. O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado. **IPEA**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p.129–158, abr. 1998.

RODRIGUES JÚNIOR, Waldery – A participação privada no investimento em infra-estrutura e o papel do *Project finance*. Texto para discussão nº. 495. Brasília, IPEA, julho/1997.

RUDIO, F. V. Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica. Petrópolis: Vozes, 2000.

SACHS, Ignacy - **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. Prefácio: M. F. Strong ; trad. Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel : Fundação do desenvolvimento administrativo (FUNDAP), 1993.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamond/Sebrae, 2004.

SANDS, Philippe. Princípio da Precaução *In*: VARELLA, Marcelo D. & PLATIAU, Ana Flávia B. (orgs.). **O princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, Cap. 3, pág. 29–46.

SANTOS NETO, Olegário F. - O *Project finance* no financiamento do setor elétrico brasileiro. Dissertação de mestrado – Universidade de Campinas: Campiinas, 2005.

SANTOS, Silvio C. A geração hídrica de eletricidade no Sul do Brasil e seus impactos sociais, Etnográfica. Florianópolis: UFSC, 2003.

SANTOS, Sônia M.S.B.M. e HERNANDEZ, Francisco del Moral – Org. Painel de especialistas - *Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte* - Belém, 29 de setembro de 2009.

SCÁRDUA, Fernando de P.. Governabilidade e descentralização da gestão ambiental Brasília. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

SCUDDER, Thayer, The future of large dams – Dealing with social, environmental, institutional and political costs, Earthscan, London, Sterling, VA, 2005.

SENGE, Peter *et al*. A revolução decisiva: como indivíduo e organizações trabalham em parceria para criar um mundo sustentável. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SEVÁ, Oswaldo. Estranhas catedrais. Notas sobre o capital hidrelétrico, a natureza e a sociedade. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 60, n. 3, set. 2008. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252008000300014&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252008000300014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12/01/2010.

SIQUEIRA, José Eduardo – Hans Jonas e a ética da responsabilidade – Artigo Universidade Estadual de Londrina, 2005 Acesso em 19/07/2010 [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/hansjonas\\_siqueira.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/hansjonas_siqueira.pdf).

SOUZA, Marcelo Pereira de. *Instrumentos de Gestão Ambiental: fundamentos e prática*. São Carlos: Riani Costa, 2000.

STANNERS, David; BOSCH, Peder; DOM, GABRIELSEN, Peter; GEE, David; MARTIN, Jock, RICHARD, Louise; WEBER, Jean-Louis – Frameworks for environmental assessment and indicators at the EEA – *In* HÁK, Tomás et all – Sustainability Indicators – A scientific assessment - Scientific Committee on problems of the environment – SCOPE Series 67 – p. 127 – 144, 2007.

STELZER, Thomas – Conferences: Trends in the Global Energy Scenario Assistant Secretary-General for Policy Coordination and Inter-Agency Affairs, Department of Economic and Social Affairs, United Nations. *In Fórum Global de Energias Renováveis*, promovido pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Indústria (Onudi) e pelo Ministério das Minas e Energia, Eletrobrás e Itaipu. Foz do Iguaçu, 21.05.2008.

TELLIS, W.. Application of a case study methodology, 1997 The Qualitative Report. Disponível em: <<http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html>>. Acesso em: 21/02/2010.

TOLMASQUIM, Mauricio T.; GUERREIRO, Amilcar; GORINI, Ricardo. Matriz energética brasileira: uma prospectiva. **Novos Estudos**. São Paulo, n. 79, 2007.

VAITSMAN, Jeni - A integração entre avaliação e planejamento: desafios políticos e institucionais - XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

VELLOSO, Verônica Pimenta - A eletricidade no Brasil sob a perspectiva da história social *História, Ciências, Saúde Manguinhos* Vol.9 nº.3 Rio de Janeiro Sept./Dec 2002.

VENTURA, Elvira C. F. **Dinâmica de institucionalização de práticas sociais**: estudo da responsabilidade social no campo das organizações bancárias. 2005. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

VIOLA, Eduardo. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990–1998. *In*: XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Panel ENV 24, Social and

Environmental Change *In* the Brazilian Amazon. 1998, Chicago, USA. **Anais...**Chicago:LASA,1998.Em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Viola.pdf>>.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World–Systems Analysis: an introduction**. Carolina do Norte: Duke University Press, 2004.

WEILLER Edward, MURRAY, Brian C., KELLY,Sheryl J, GANZI,John T. – Review of Environmental Risk Management at Banking Institutions and Potential Relevance of ISO 14000,Working Paper, April 1997,U.S. Environmental Protection Agency, Office of Pollution Prevention and Toxics Pollution Prevention Division Internal, Washington, DC Center for Economics Research Research Triangle Institute Research Triangle Park, NC.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE. Soluções Climáticas: a Visão do WWF para 2050. (2007), Brasília. Disponível em: <[http://assets.wwf.org.br/downloads/solucoes\\_climaticas\\_visao\\_wwf\\_2050\\_1.pdf](http://assets.wwf.org.br/downloads/solucoes_climaticas_visao_wwf_2050_1.pdf)>. Acesso em: 21/02/2010.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATICK, Jody L.. **Avaliação de Programas – Concepções e práticas**. São Paulo: Gente, 2004.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e métodos – Porto Alegre : Bookman, 2005.

YONEKURA, Sandra Yuri. Globalização financeira: aspectos positivos e negativos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 263, 27 mar. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5006>>. Acesso em: 29 dez. 2009.

ZEN, Milton A.G., Santana, Danilo. P. 1, 2007. Disponível em [http://www.jurisway.org.br/v2/jurisway\\_eh.asp](http://www.jurisway.org.br/v2/jurisway_eh.asp). Acesso em 09.08.2009.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Questionário para Coleta de Informações para a Tese “Bancos e Responsabilidade Socioambiental em Financiamento de Projetos de Hidrelétricas”



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CDS

## QUESTIONÁRIO

PARA COLETA DE INFORMAÇÕES PARA A TESE

### “BANCOS E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL EM FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE HIDRELÉTRICAS”

Sr. Respondente, este questionário busca coletar informações sobre a evolução das estratégias de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade nos bancos públicos e privados em relação ao financiamento de projetos de hidrelétricas no período de 1981 a 2009.

As informações aqui prestadas terão como objetivo dar base empírica a uma tese de doutorado intitulada “Bancos e responsabilidade socioambiental em projetos de hidrelétricas”, do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

Constam desta pesquisa, os bancos com experiência em financiamento de hidrelétrica BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco, Itaú Unibanco e Santander Brasil. As questões tiveram como foco estratégias e procedimentos dos bancos com relação à avaliação, ao financiamento e ao monitoramento de projetos de hidrelétricas de valor acima de US\$ 10 milhões.

Conto com sua participação e agradeço antecipadamente.

#### 1 – Identificação:

Nome deste Banco \_\_\_\_\_ Capital social: ( ) Público ( ) Privado

Nome da área ou do setor: \_\_\_\_\_

Nome do respondente: \_\_\_\_\_

Cargo que ocupa: \_\_\_\_\_

Tempo de banco (anos) \_\_\_\_\_ Tempo de setor \_\_\_\_\_

Formação Acadêmica Graduação e Pós-Graduação:

(a) \_\_\_\_\_

(b) \_\_\_\_\_

(c) \_\_\_\_\_

E-mail e telefone: \_\_\_\_\_

#### 2 – Principais atribuições deste setor:

---

---

---

3 – Este banco conta com estrutura organizacional específica para

31 Responsabilidade Socioambiental		3.2 – Avaliação de riscos socioambientais
( ) Sim, desde _____		( ) Sim, desde _____
Nº. de pessoas lotadas na área:		Nº. de pessoas lotadas na área:
( ) Não		( ) Não

3.3 – Outra, relacionada a questões socioambientais no financiamento de projetos \_\_\_\_\_

4 – SOBRE PROJETOS DE HIDRELÉTRICAS	
4.1 – Esse banco financiou ou financia projetos de hidrelétricas de valores acima de US\$ 10 milhões?	
( ) Sim, desde _____	( ) Não

4.2 – Qual o papel ou quais os papéis esse banco tem assumido em financiamento de projetos de hidrelétricas?	Sempre	Freqüente-mente	Raramen-te	Ainda não
<b>4.2.1 – Estruturador</b> – líder do processo de negociação entre os participantes do sindicato, especialmente em termos e condições do financiamento.				
<b>4.2.2 – Assessor financeiro</b> – responsável pelo desenvolvimento do modelo econômico-financeiro, elaboração e negociação de contratos referentes à implantação do projeto, à definição da estrutura de capital do projeto				
<b>4.2.3 – Desenvolvedor</b> – Responsável pela aproximação dos demais participantes para que o projeto seja operacionalizado. Faz os contatos iniciais entre os potenciais interessados e coordena o processo até o início da operação. Pode assumir a figura de um acionista ou patrocinador, pois geralmente entra no processo com investimento de capital.				
4.2.4 – Outro. Especificar:				

5 – As estratégias e procedimentos, desse banco, direcionados a <i>Project finance</i> de hidrelétricas, se tornaram mais rigorosos e detalhados, em termos de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade:
( ) A partir de 1981, com a PNMA
( ) Após Resolução Conama 01/1986 – Licenciamento
( ) Após 1988, com a Constituição Federal – Art. 225
( ) Após 1998, com a Lei de Crimes Ambientais
( ) Após 2003 – Carta de Princípios do Equador
( ) Após 2006 – Revisão dos Princípios do Equador
( ) Outra data. Devido à _____

Comentários \_\_\_\_\_

6 – SOBRE QUESTÕES E ACORDOS SOCIOAMBIENTAIS	
6.1 – A questão socioambiental vem sendo incorporada nas <i>estratégias</i> desse banco, formalmente?	
( ) Sim, desde _____	( ) Não

6.2 – Este banco é signatário:

( )	Protocolo Verde	( )	Agenda Empresarial 21	( ) Outros Especificar
( )	Carta de Princípios do Equador	( )	Pacto Global das Nações Unidas	

6.3 – Quais motivos levaram esse banco a ser signatário da Carta de Princípios do Equador? Ou a não ser?
_____

_____
-------

6.4 – Em sua percepção, as contribuições dos Princípios do Equador para o aprimoramento na avaliação e enquadramento de riscos socioambientais nos projetos de hidrelétricas são:

<input type="checkbox"/> Extremamente importante, porque
<input type="checkbox"/> Importante, porque
<input type="checkbox"/> Geraram mudanças relevantes, como
<input type="checkbox"/> Não alteraram fundamentalmente estratégias e procedimentos

7– A contratação de consultores e auditores ambientais externos para monitoramento de desempenho de planos de mitigação de impactos em projetos de hidrelétricas pode ser considerada:

<input type="checkbox"/> Extremamente importante, porque
<input type="checkbox"/> Importante, porque
<input type="checkbox"/> Gerou mudanças relevantes, como
<input type="checkbox"/> Não alterou fundamentalmente estratégias e procedimentos.

8– A falta de cumprimento dos planos de mitigação de impactos ambientais por parte dos empreendedores já levou este banco a suspender a liberação de parcelas para *Project finance* de hidrelétricas até o cumprimento das exigências.

- Sim, repetidas vezes;  
 Sim, mas raramente;  
 Não. O banco libera as parcelas e presta auxílio para que os empreendedores cumpram os planos;  
 Não ocorreu até o momento, pois os tomadores cumprem os planos de mitigação de impactos;  
 Comentários: \_\_\_\_\_.

9 – Em termos de <b>capacitação</b> dos profissionais que avaliam questões socioambientais e sustentabilidade nos projetos de hidrelétricas, nesse banco, assinale a opção: Sim, Não, IS – Informações sigilosas, NA – Não se aplica.	Sim	Não	Sem dados	IS/ NA
Existem <b>programas internos de treinamento</b> em responsabilidade socioambiental e sustentabilidade.				
O banco patrocina e incentiva <b> cursos</b> em desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental <b>de curta e média duração</b> para seus empregados (seminários e câmaras temáticas).				
Há patrocínio do banco de <b> cursos de graduação e pós-graduação</b> em desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental.				
Muitos empregados buscam e patrocinam sua própria capacitação em cursos sobre risco socioambiental e sustentabilidade.				
Tem sido comum o autodidatismo e o aprender fazendo nas avaliações de projetos de hidrelétricas.				
O banco patrocina ou compartilha cursos sobre desenvolvimento sustentável ou responsabilidade socioambiental com outros bancos.				
O nível de conscientização dos empregados sobre questões socioambientais vem tornando os procedimentos de avaliação e financiamento dos projetos de hidrelétricas mais aperfeiçoados em risco socioambiental.				
Esse banco investe em capacitação específica para a função de avaliador de questões socioambientais nos projetos que financia.				
O movimento de capacitação interna em desenvolvimento sustentável vem crescendo substancialmente desde 2003.				
Estratégias de capacitação interna em desenvolvimento sustentável praticamente inexistiam antes de 2003.				

Comentários: \_\_\_\_\_

10 – Em relação a estratégias e procedimentos em <i>Project finance</i> de usinas hidrelétricas, acima de US\$ 10 milhões, pode-se afirmar que: 1– Discordo totalmente e 7– Concordo totalmente; IS – Informações sigilosas ou NA – Não se aplica.	IS/NA	1- Discordo totalmente	2	3	4	5	6	7- Concordo totalmente
<b>ESTRATÉGIAS E PROCEDIMENTOS</b>								
Vêm sendo influenciados por organismos internacionais tais como o Banco Mundial / <i>International Finance Corporation – IFC</i> .								
Vêm sendo influenciados por pressões do mercado financeiro internacional e nacional (Acordo de Basiléia, índice Dow Jones, outros).								
Vêm sendo gradualmente compartilhados com outros bancos parceiros.								
Vêm sendo compartilhados inclusive com bancos concorrentes.								
São influenciados pelos empreendedores, tomadores de empréstimos.								
São modificados em acompanhamento a leis e resoluções.								
São desenvolvidos internamente pelos técnicos do próprio banco.								
São desenvolvidos em compartilhamento com os demais bancos.								
Valem-se de modelos do BNDES, IFC, outros.								
As ferramentas existentes permitem que bancos tomem decisões seguras em termos de futuros passivos socioambientais.								
Os procedimentos de avaliação podem deixar os bancos vulneráveis quanto a processos judiciais.								
São adotados para proteção do retorno dos investimentos.								
São influenciados por expectativas e pressões de empregados.								
Servem para proteção e melhoria da imagem reputacional.								
<b>LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS</b>								
Esse banco auxilia na confecção de regulamentos e outras iniciativas sobre o meio ambiente no mercado financeiro								
Esse banco desenvolve projetos e estudos sobre responsabilidade socioambiental e sustentabilidade direcionados à comunidade em que atua								
Esse banco mantém estreito relacionamento com órgãos ambientais, auxiliando a construção de políticas ambientais								
A Lei de Crimes Ambientais mudou procedimentos dos bancos								
O banco tem recusado ou já recusou financiamento de usinas hidrelétricas devido a riscos socioambientais mesmo com a apresentação de documentação (licenças) fornecida pelo órgão ambiental competente								
O banco pode suspender liberação de parcelas de financiamento de usinas hidrelétricas, mesmo que o tomador apresente licenças de instalação e de operação fornecida pelo órgão ambiental competente, devido ao não cumprimento de exigências do plano de mitigação de impactos socioambientais								
A avaliação de risco socioambiental em projetos de hidrelétricas feita por esse banco ultrapassa as exigências legais								
O banco apóia esforços de aperfeiçoamento de regulamentação, visando equilibrar os direitos das partes interessadas e aumentar o nível de governança corporativa								
A legislação ambiental vem sendo totalmente cumprida por este banco nos financiamentos de projetos de hidrelétricas								
O cumprimento da legislação desobriga o banco de futuros passivos socioambientais em hidrelétricas								
O cumprimento da legislação significa responsabilidade socioambiental corporativa								
<b>IMAGEM REPUTACIONAL</b>								

10 – Em relação a estratégias e procedimentos em <i>Project finance</i> de usinas hidrelétricas, acima de US\$ 10 milhões, pode-se afirmar que: 1– Discordo totalmente e 7– Concordo totalmente; IS – Informações sigilosas ou NA – Não se aplica.	IS/NA	1- Discordo totalmente	2	3	4	5	6	7- Concordo totalmente
Os impactos socioambientais de hidrelétricas não têm refletido negativamente na imagem reputacional dos bancos								
Mesmo cumprindo as normas legais esse banco já foi co-responsabilizado por passivos ambientais de seus clientes								
O cumprimento da legislação ambiental impede que o banco seja co-responsabilizado por passivos ambientais de projetos financiados								
Ao cumprir a legislação, juridicamente o banco se considera livre de co-responsabilidade por passivos ambientais								
Houve caso de co-responsabilização deste banco em relação a danos socioambientais causados por hidrelétricas								
O banco pode recusar financiamento de usinas hidrelétricas devido a riscos socioambientais mesmo que o tomador apresente documentação (licenças) fornecida pelo órgão ambiental competente								
O banco arca com que aceita e cria								
Esse banco se considera inovador. Citar exemplos:								
<b>ACORDOS SOCIOAMBIENTAIS</b>								
Os acordos socioambientais (Protocolo Verde, Princípios do Equador) têm resultado em desenvolvimento sustentável ou mitigação efetiva de impactos socioambientais								
Em breve, os acordos socioambientais deverão ser estendidos a projetos do tipo <i>Corporate financing</i>								
Os acordos assinados têm influenciado positivamente ações de cidadania e direitos humanos nos projetos de hidrelétricas financiados por este banco								
Os acordos assinados têm aumentado a vigilância e ajudado outros protagonistas sobre a importância da mitigação de impactos nos projetos de hidrelétricas								
Ainda não se tem apurados grau de eficácia das <i>estratégias</i> e procedimentos originados dos acordos socioambientais em projetos de hidrelétricas								
A Carta de Princípios do Equador modificou procedimentos internos de avaliação do banco em hidrelétricas								
A assinatura de acordos socioambientais resultou em mudanças de procedimentos internos na avaliação e no financiamento de projetos de hidrelétricas								
A assinatura de acordos socioambientais resultou em maior responsabilidade socioambiental e sustentabilidade nos projetos de hidrelétricas								
A Carta de Princípios do Equador melhorou substancialmente o relacionamento do banco com as comunidades afetadas pelo projeto								
com as organizações ambientalistas								
dos empreendedores de projetos de hidrelétricas com as partes interessadas								

Comentários: \_\_\_\_\_

11 – Em relação às estratégias e aos procedimentos de avaliação, financiamento e monitoramento de <i>Project finance</i> de usinas hidrelétricas, acima de US\$ 10 milhões, pode-se afirmar que: 1– Discordo totalmente e 7–Concordo totalmente; IS – Informações sigilosas, NA – Não se aplica	IS/NA	1 – Discordo totalmente	2	3	4	5	6	7 – Concordo totalmente
<b>AValiação e Financiamento</b>								
Os bancos públicos e privados diferem nos níveis de exigências para financiamento de projetos de hidrelétricas								
As estratégias desse banco em relação à responsabilidade								

11 – Em relação às estratégias e aos procedimentos de avaliação, financiamento e monitoramento de Project finance de usinas hidrelétricas, acima de US\$ 10 milhões, pode-se afirmar que: 1– Discordo totalmente e 7–Concordo totalmente; IS – Informações sigilosas, NA – Não se aplica	IS/NA	1 – Discordo totalmente	2	3	4	5	6	7 – Concordo totalmente
socioambiental e sustentabilidade em projetos de hidrelétricas vêm se tornando mais eficazes								
Esse banco aperfeiçoa continuamente seus procedimentos de avaliação das questões e riscos socioambientais em projetos de hidrelétricas								
Os instrumentos de avaliação de impactos de <i>Project finance</i> de hidrelétricas podem ser considerados frágeis em relação a passivos socioambientais								
Esse banco não negocia com clientes denunciados por desrespeito a critérios sociais e ambientais (trabalho-escravo, trabalho infantil)								
Esse banco acata padrões setoriais adicionais para construção de barragens de hidrelétricas, com referência a áreas de preservação exclusiva, direitos humanos e outros								
Os instrumentos de avaliação permitem aferir a eficiência dos programas de mitigação de impactos socioambientais negativos								
Os procedimentos de avaliação dos bancos permitem aferir vantagens da implantação do projeto, sob o ponto de vista dos empreendedores e das comunidades impactadas, e com base em valores monetários atribuídos às conseqüências da implantação								
A avaliação do projeto contempla conseqüências e/ou resultados que afetam os interessados diretos e indiretos e o meio ambiente ao longo da vida útil do empreendimento								
A avaliação do projeto é feita, observando as perspectivas financeira, econômica, social, ambiental com relação aos vários públicos envolvidos								
Observa-se o grau de harmonia do projeto com o planejamento global do setor elétrico ou com outras formas de energia, por exemplo								
Avalia a pertinência dos objetivos do projeto frente às necessidades, problemas e questões socioambientais, tendo-se como parâmetro a política global do setor elétrico								
Avalia até que ponto serão maximizadas/ minimizadas as conseqüências positivas/negativas para outras áreas da política econômica, social ou ambiental								
Avalia até que ponto os efeitos correspondem às necessidades, problemas e questões de energia, fazendo uma avaliação global								
Avalia até que ponto os efeitos desejados nos projetos anteriores foram conseguidos a custos razoáveis								
O banco tem debatido questões socioambientais com as partes interessadas, inclusive com as comunidades impactadas								
Fornecem os instrumentos necessários para tomadas de decisões seguras quanto a passivos ambientais								
Esse banco indica consultorias ambientais para prestar serviços diretamente aos tomadores de empréstimos								
A indicação ou contratação de consultoria ambiental passou a ser feita após 2006								
Não há ingerência política nas decisões de avaliação e financiamento								
Os comitês decisores acatam totalmente os pareceres técnicos								
A programação e sistemática governamental para o setor elétrico dificultam o cumprimento de exigências ambientais								
<b>MONITORAMENTO</b>								
Vem sendo aperfeiçoadas continuamente e com estratégias de monitoramento de desempenho durante a vida útil da hidrelétrica								
Esse banco dispõe de um modelo próprio de monitoramento de impactos socioambientais								
Esse banco tem metas explícitas de sustentabilidade e								

11 – Em relação às estratégias e aos procedimentos de avaliação, financiamento e monitoramento de Project finance de usinas hidrelétricas, acima de US\$ 10 milhões, pode-se afirmar que: 1– Discordo totalmente e 7–Concordo totalmente; IS – Informações sigilosas, NA – Não se aplica	IS/NA	1 – Discordo totalmente	2	3	4	5	6	7 – Concordo totalmente
responsabilidade socioambiental em financiamento de projetos de hidrelétricas								
Esse banco mantém <b>monitoramento de</b> desempenho dos planos de mitigação de impactos <b>durante</b> o financiamento dos projetos de hidrelétricas								
Esse banco mantém <b>monitoramento de</b> desempenho dos planos de mitigação de impactos <b>após</b> o pagamento do financiamento dos projetos de hidrelétricas								
Esse banco contrata ou exige contratação de consultores e auditores externos para monitoramento do cumprimento dos planos de mitigação de impactos socioambientais em projetos de hidrelétricas								
Os procedimentos de avaliação e monitoramento de projetos de hidrelétricas são similares entre os bancos, independentes se de controle público ou privado								
Os procedimentos de avaliação e monitoramento de projetos de hidrelétricas tornaram-se menos vulneráveis a partir dos Princípios do Equador								
A liberação das parcelas dos empréstimos está condicionada ao cumprimento das exigências e à comprovação de práticas de responsabilidade socioambiental pelos tomadores								
O banco tem se responsabilizado pelo acompanhamento da gestão do contrato, relativamente aos impactos socioambientais								
As estratégias de pós-financiamento mensuram níveis de sustentabilidade nos projetos de usinas hidrelétricas								
As estratégias de pós-financiamento nos projetos de usinas hidrelétricas são de responsabilidade dos empreendedores								
As visitas <i>in loco</i> feitas pelos técnicos dos bancos são úteis, mas não suficientes para detectar desvios no cumprimento dos planos de mitigação de impactos								
O banco acompanha o desembolso dos recursos para mitigação de impactos nos projetos de hidrelétricas								
O banco monitora o cumprimento das exigências feitas pelas auditorias ambientais nos projetos de hidrelétricas								
Esse banco mantém banco de dados sobre soluções e mitigação de impactos socioambientais de hidrelétricas								
Esse banco usa sua influência para assegurar que as empresas e os projetos, nos quais elas aplicam recursos ou apóiam, operem em linha com as melhores práticas								
Consideram os desafios e as questões da sustentabilidade ao examinar as suas carteiras de ativos e cria objetivos, <i>estratégias</i> , cronogramas e indicadores de desempenho para aumentar a sustentabilidade de suas carteiras								
Acompanham o desempenho em sustentabilidade dos seus clientes e, se necessário, deixa de apoiar os que não atingem as metas estabelecidas								
Dispõe de <i>estratégias</i> para influenciar clientes no cumprimento das leis e no monitoramento dos projetos de hidrelétricas do ponto de vista socioambiental								
Dispõem de <i>estratégias</i> e procedimentos capazes de efetuar avaliação e monitoramento das questões socioambientais tanto quanto das econômico-financeiras								
Delineiam internamente <i>estratégias</i> e procedimentos de avaliação e monitoramento de projetos de hidrelétricas								
Compartilham com outros bancos <i>estratégias</i> e procedimentos de avaliação e monitoramento de projetos de hidrelétricas								
Mantêm direto e estreito diálogo com as comunidades impactadas pelas hidrelétricas, considerando suas sugestões de mitigação de impactos								
Têm incorporado em suas <i>estratégias</i> de avaliação e								

11 – Em relação às estratégias e aos procedimentos de avaliação, financiamento e monitoramento de Project finance de usinas hidrelétricas, acima de US\$ 10 milhões, pode-se afirmar que: 1– Discordo totalmente e 7–Concordo totalmente; IS – Informações sigilosas, NA – Não se aplica	IS/NA	1 – Discordo totalmente	2	3	4	5	6	7 – Concordo totalmente
monitoramento de projetos de hidrelétricas sugestões das comunidades impactadas								
Os bancos, em seus procedimentos de monitoramento, consideram notícias veiculadas na mídia (como insatisfação de ribeirinhos, inadequação das audiências, estudos ambientais frágeis ou incompletos, entre outras) para exigir mudanças								
Os procedimentos de monitoramento incluem soluções técnicas globais e localizadas, detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação de serviços, obras ou ações								
Acompanha e monitora se os empreendedores utilizam de políticas discriminatórias no desenvolvimento dos planos de mitigação de impactos								
Políticas, procedimentos e padrões utilizados pelos empreendedores são comumente monitorados pelo banco para assegurar a eficácia e efetividade das <i>estratégias</i> de sustentabilidade								
A sistemática de construção de usinas pode ser considerada sustentável, principalmente a partir de 2003								
Políticas, procedimentos e padrões são comumente usados pelos empreendedores para minimizar dano ambiental e social e melhorar as condições sociais e ambientais e evitar a participação em negócios que ameaçam a sustentabilidade								
Os financiamentos de <i>Corporate financing</i> recebem avaliação idêntica aos <i>Project finance</i> quanto aos impactos socioambientais								
Os financiamentos de <i>Corporate financing</i> , efetuados por esse banco, somam valores superiores aos dos <i>Project finance</i>								
Publicam relatório anual de sustentabilidade de acordo com padrões de relatórios reconhecidos internacionalmente e aceitos pela sociedade civil								
Tem publicado informações de interesse e direcionadas às comunidades impactadas por usinas hidrelétricas, mesmo não exigidas por leis ou regulamentos								
As comunidades impactadas por usinas hidrelétricas demonstram clima de confiança nas relações com os empreendedores								
Esse banco exige que os empreendedores tomem medidas de precaução quando atividades representam ameaças à saúde humana ou ao meio ambiente nos projetos de hidrelétricas								
As partes interessadas ou impactadas têm tido crescente participação e voz influente nas decisões que afetam a localidade onde vivem								
O banco faz ou fez acompanhamento da situação das comunidades impactadas em hidrelétricas financiadas. Citar:								
O banco faz ou fez acompanhamento da situação do meio ambiente nas hidrelétricas antes da contratação do negócio. Citar:								
Na maioria dos projetos de hidrelétricas, as comunidades (ribeirinhos, pescadores, moradores das cidades vizinhas) foram impactadas positivamente com melhoria da qualidade de vida								
Os benefícios trazidos pelas usinas hidrelétricas têm sido muito superiores aos impactos negativos ocasionados								

Comentários livres:

---

12 Cite alguma inovação deste banco em relação ao processo de mitigação de impactos socioambientais em projetos de hidrelétricas:

---

13 Cite algumas vulnerabilidades no processo de financiamento de projetos de hidrelétrica que podem ou dever ser melhoradas:

14 – Em termos do RETORNO DOS FINANCIAMENTOS de <i>Project finance</i> de hidrelétricas acima de US\$ 10 milhões, assinale: 1 Discordo totalmente a 7 Concordo totalmente; IS – Informações sigilosas, NA – Não se aplica.	IS/NA	1– Discordo totalmente	2	3	4	5	6	7– Concordo totalmente
De forma geral, as questões socioambientais não têm causado atrasos no recebimento dos financiamentos								
Causas judiciais devido a questões socioambientais e/ou licenciamento não trouxeram, até o momento, prejuízos financeiros ao banco								
Os riscos de inadimplência têm se apresentado baixos ou muito baixos								
Questões socioambientais têm paralisado projetos de hidrelétricas e ocasionado sobrecustos								
Riscos operacionais e/ou de engenharia têm ocasionados mais problemas de retorno do investimento e/ou sobrecustos nos projetos do que os socioambientais								
Esse banco participa de projetos de hidrelétricas mesmo que extrapole sua exposição ao risco								
Maiores exigências para solução de questões socioambientais têm encarecido a avaliação e o financiamento dos projetos de hidrelétricas								
Riscos são devidamente avaliados no financiamento de hidrelétricas de forma a assegurar a longevidade da instituição								

Comentários

livres

–

15 Assinale o número de projetos de hidrelétricas acima de 30 Megawatts ou de custo superior a R\$ 10 milhões, que este banco financiou desde 1981, ou está financiando:

( ) Apenas 1	( ) 2 a 3	( ) Acima de 12
( ) 4 a 8	( ) 9 a 12	( ) Informação não disponível

15.1 Esse banco já deixou de financiar *Project finance* de hidrelétricas devido a indicativo de fortes impactos sociais e/ou ambientais negativos?

Citar, se for o caso: \_\_\_\_\_

15.2 Esse banco teve participação no financiamento da Hidrelétrica Balbina? ( ) SIM ( ) NÃO

16 Esse banco está participando ou participou dos seguintes projetos de hidrelétricas:	Sim	Não	Informação Confidencial	Sem Informações
Usina Hidrelétrica Baguari				
Usina Hidrelétrica Barra dos Coqueiros – Rio Claro				
Usina Hidrelétrica Batalha				
Usina Hidrelétrica Baú I				
Usina Hidrelétrica Cachoeira do Caí – Rio Tapajós				
Usina Hidrelétrica Cachoeira dos Patos – Rio Tapajós				
Usina Hidrelétrica Cachoeirinha				
Usina Hidrelétrica Caçu – Rio Claro				
Usina Hidrelétrica Couto Magalhães				
Usina Hidrelétrica Cubatão				
Usina Hidrelétrica de Belo Monte – Rio Xingu				
Usina Hidrelétrica de Dardanelos – Rio Aripuanã				
Usina Hidrelétrica de Jirau – Rio Madeira				
Usina Hidrelétrica de São Manoel – Rio Teles Pires				
Usina Hidrelétrica de Sinop – Rio Teles Pires				

Usina Hidrelétrica Estreito				
Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó				

Muito obrigada pela contribuição! Maria Zilda da Conceição – [mariazilda@ig.com.br](mailto:mariazilda@ig.com.br)  
Tel (061) 39672828 e (061) 81824984.

**APÊNDICE B** – Quadro de marcos regulatórios da questão socioambiental, para a tese  
“Bancos e Responsabilidade Socioambiental em financiamento de projetos de hidrelétricas”  
– Universidade de Brasília – Centro de Desenvolvimento Sustentável – UnB/CDS.

Período	Marcos Regulatórios	Principais Exigências
1981 – 1987	Despertar da consciência socioambiental	
1981	Política Nacional do Meio Ambiente–PNMA (Lei 6.938/1981)	
1986	Resolução Conama 001	
1987	Resolução Conama 006	
	Resolução Conama 009	
1988 – 1996	Infância da consciência socioambiental	
1988	Promulgação Art. 225 da Constituição Federal	
1995	Protocolo Verde	
1997–2002	Adolescência da consciência socioambiental	
1997	Resolução Conama 237	
1998	Lei de Crimes Ambientais	
1999	Pacto Global das Nações Unidas	
2002	Declaração de Collevocchio	
2003–2009	Maturidade da consciência socioambiental	
2003	Princípios do Equador	
2004	Agenda 21	
2006	Revisão dos Princípios do Equador	
2009	Revisão do Protocolo Verde	

Quadro – Marcos regulatórios da questão socioambiental no Banco.

**APÊNDICE C** – Quadro de fatos relevantes relacionados à responsabilidade socioambiental em bancos, para a tese “Bancos e Responsabilidade Socioambiental em financiamento de projetos de hidrelétricas” – Universidade de Brasília – Centro de Desenvolvimento Sustentável – UnB/CDS.

Período	Fatos Relevantes	Classificação (Nível Estratégico, Nível Operacional-Legal)
1981 – 1987	Despertar da consciência Socioambiental	
1988 – 1996	Infância da consciência Socioambiental	
1997–2002	Adolescência da consciência socioambiental	
2003–2009	Maturidade da consciência socioambiental	

Quadro – Fatos relevantes relacionados à Responsabilidade Socioambiental – Banco.

**APÊNDICE D** – Quadro de estratégias e procedimentos dos bancos em relação à responsabilidade socioambiental e sustentabilidade em projetos de hidrelétricas, para a tese “Bancos e Responsabilidade Socioambiental em financiamento de projetos de hidrelétricas” – Universidade de Brasília – Centro de Desenvolvimento Sustentável – UnB/CDS.

Período	Estratégias e Procedimentos
1981 – 1987	Despertar da consciência Socioambiental
	-
1988 – 1996	Infância da consciência Socioambiental
	-
1997–2002	Adolescência da consciência socioambiental
	-
2003–2009	Maturidade da consciência socioambiental
	-

Quadro – Estratégias e Procedimentos dos bancos em relação à responsabilidade socioambiental e sustentabilidade nos financiamentos de projetos de hidrelétricas.

## APÊNDICE E

### Resultados das respostas dos questionários dos bancos e média dos indicadores

Classificação (Nível)	Questões	Bancos da pesquisa / Indicadores						Média dos indicadores
		A	B	C	D	E	F	
E	Esse banco participa de projetos de hidrelétricas mesmo que extrapole sua exposição ao risco.	IS	1	0	IS	IS	0	0,1666667
E	Houve caso de co-responsabilização deste banco em relação a danos socioambientais causados por hidrelétricas.	IS	2		IS	1	1	0,6666667
E	Ao cumprir a legislação, juridicamente o banco se considera livre de co-responsabilidade por passivos ambientais.	1	2		IS	1	4	1,3333333
SA	O cumprimento da legislação ambiental impede que o banco seja co-responsabilizado por passivos ambientais de projetos financiados.	1	2			1	4	1,3333333
SA	Os instrumentos de avaliação de impactos de <i>Project finance</i> de hidrelétricas podem ser considerados frágeis em relação a passivos socioambientais.	2	2	1	2	3	1	1,8333333
E	Os comitês decisores acatam totalmente os pareceres técnicos.	IS	6		IS	6	IS	2
SA	Esse banco mantém <b>monitoramento de desempenho</b> dos planos de mitigação de impactos <b>após</b> o pagamento do financiamento dos projetos de hidrelétricas.	1	IS	6	IS	5	IS	2
SA	Esse banco dispõe de um modelo próprio de monitoramento de impactos socioambientais.	1	3	6	IS	2	1	2,1666667
SA	As estratégias de pós-financiamento nos projetos de usinas hidrelétricas são de responsabilidade dos empreendedores.	4	IS	0	IS	2	7	2,1666667
E	O banco arca com que aceita e cria.	7	IS	7	IS	IS	IS	2,3333333
SA	O banco tem recusado ou já recusou financiamento de usinas hidrelétricas devido a riscos socioambientais mesmo com a apresentação de documentação (licenças) fornecida pelo órgão ambiental competente.	7	IS		IS	7	IS	2,3333333
SA	As estratégias de pós-financiamento mensuram níveis de sustentabilidade nos projetos de usinas hidrelétricas.	4	IS	5	IS	5	IS	2,3333333
S	A Carta de Princípios do Equador melhorou substancialmente o relacionamento do banco com as comunidades afetadas pelo projeto.	7	5		IS	IS	3	2,5
E	A programação e sistemática governamental para o setor elétrico dificultam o cumprimento de exigências ambientais.	4	7		2	2	1	2,6666667
SA	Mantém direto e estreito diálogo com as comunidades impactadas pelas hidrelétricas, considerando suas sugestões de mitigação de impactos.	5	2	6	IS	3	IS	2,6666667
SA	A Carta de Princípios do Equador melhorou substancialmente o relacionamento do banco com as organizações ambientalistas.	7	7		IS	IS	3	2,8333333
SA	Esse banco tem metas explícitas de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental em financiamento de projetos de hidrelétricas.	7	2	6	IS	2	IS	2,8333333
SA	Acompanham o desempenho em sustentabilidade dos seus clientes e, se necessário, deixa de apoiar os que não atingem as metas estabelecidas.	IS	7		6	4	IS	2,8333333

Classificação (Nível)	Questões	Bancos da pesquisa / Indicadores						Média dos indicadores
		A	B	C	D	E	F	
SE	A Carta de Princípios do Equador melhorou substancialmente o relacionamento do banco dos empreendedores de projetos de hidrelétricas com as partes interessadas.	7	5		IS	IS	5	2,8333333
A	Esse banco mantém estreito relacionamento com órgãos ambientais, auxiliando a construção de políticas ambientais.	2	4		IS	7	5	3
SA	Políticas, procedimentos e padrões são comumente usados pelos empreendedores para minimizar dano ambiental e social e melhorar as condições sociais e ambientais e evitar a participação em negócios que ameaçam a sustentabilidade.	5	3		7	3	IS	3
SA	Os financiamentos de <i>Corporate finance</i> recebem avaliação idêntica aos <i>Project finance</i> quanto aos impactos socioambientais.	1	5		IS	7	5	3
A	O banco faz ou fez acompanhamento da situação do meio ambiente nas hidrelétricas antes da contratação do negócio.	IS	7	6	IS	6	IS	3,1666667
E	Avalia até que ponto os efeitos desejados nos projetos anteriores foram conseguidos a custos razoáveis.	6	7	0	IS	6	IS	3,1666667
S	Têm incorporado em suas <i>estratégias</i> de avaliação e monitoramento de projetos de hidrelétricas sugestões das comunidades impactadas.	5	6	6	IS	3	IS	3,3333333
SA	O banco pode recusar financiamento de usinas hidrelétricas devido a riscos socioambientais mesmo que o tomador apresente documentação (licenças) fornecida pelo órgão ambiental competente.	7	IS	6	IS	7	1	3,5
SA	A Carta de Princípios do Equador modificou procedimentos internos de avaliação do banco em hidrelétricas.	7	7		IS	IS	7	3,5
SA	Esse banco desenvolve projetos e estudos sobre responsabilidade socioambiental e sustentabilidade direcionados à comunidade em que atua.	IS	7	6	IS	7	2	3,6666667
SA	O cumprimento da legislação significa responsabilidade socioambiental corporativa.	3	3	3	3	3	7	3,6666667
SA	Os bancos públicos e privados diferem nos níveis de exigências para financiamento de projetos de hidrelétricas.	7	7		IS	7	1	3,6666667
SA	Tem publicado informações de interesse e direcionadas às comunidades impactadas por usinas hidrelétricas, mesmo não exigidas por leis ou regulamentos.	7	2	6	6	1	IS	3,6666667
A	Esse banco auxilia na confecção de regulamentos e outras iniciativas sobre o meio ambiente no mercado financeiro.	7	7	0	IS	7	2	3,8333333
SA	O banco tem debatido questões socioambientais com as partes interessadas, inclusive com as comunidades impactadas.	5	6	6	IS	5	1	3,8333333
SA	O banco tem se responsabilizado pelo acompanhamento da gestão do contrato, relativamente aos impactos socioambientais.	7	4	0	IS	5	7	3,8333333
SA	Esse banco mantém banco de dados sobre soluções e mitigação de impactos socioambientais de hidrelétricas.	4	5	6	5	3	IS	3,8333333
E	O cumprimento da legislação desobriga o banco de futuros passivos socioambientais em hidrelétricas.	3	3	3	6	2	7	4

Classificação (Nível)	Questões	Bancos da pesquisa / Indicadores						Média dos indicadores
		A	B	C	D	E	F	
SA	A assinatura de acordos socioambientais resultou em mudanças de procedimentos internos na avaliação e no financiamento de projetos de hidrelétricas.	5	7		IS	5	7	4
SA	Consideram os desafios e as questões da sustentabilidade ao examinar as suas carteiras de ativos e cria objetivos, <i>estratégias</i> , cronogramas e indicadores de desempenho para aumentar a sustentabilidade de suas carteiras.	7	7	6	IS	4	IS	4
E	Riscos são devidamente avaliados no financiamento de hidrelétricas de forma a assegurar a longevidade da instituição.	7	7	0	6	5	0	4,1666667
SA	A Lei de Crimes Ambientais mudou procedimentos dos bancos.	7	7			4	7	4,1666667
SA	Esse banco acata padrões setoriais adicionais para construção de barragens de hidrelétricas, com referência a áreas de preservação exclusiva, direitos humanos e outros.	7	7		IS	5	7	4,3333333
E	Não há ingerência política nas decisões de avaliação e financiamento.	7	6		6	7	1	4,5
E	Publicam relatório anual de sustentabilidade de acordo com padrões de relatórios reconhecidos internacionalmente e aceitos pela sociedade civil.	6	7	6	IS	1	7	4,5
SA	O banco apóia esforços de aperfeiçoamento de regulamentação, visando equilibrar os direitos das partes interessadas e aumentar o nível de governança corporativa.	7	7		6	6	1	4,5
SA	As visitas <i>in loco</i> feitas pelos técnicos dos bancos são úteis, mas não suficientes para detectar desvios no cumprimento dos planos de mitigação de impactos.	7	2	0	6	5	7	4,5
E	Vem sendo aperfeiçoadas continuamente e com estratégias de monitoramento de desempenho durante a vida útil da hidrelétrica.	7	4	6	IS	5	6	4,6666667
S	Acompanha e monitora se os empreendedores utilizam de políticas discriminatórias no desenvolvimento dos planos de mitigação de impactos.	7	6		6	2	7	4,6666667
S	As partes interessadas ou impactadas têm tido crescente participação e voz influente nas decisões que afetam a localidade onde vivem.	6	6	6	6	4	IS	4,6666667
SA	A assinatura de acordos socioambientais resultou em maior responsabilidade socioambiental e sustentabilidade nos projetos de hidrelétricas.	5	7		4	5	7	4,6666667
SA	Dispõe de <i>estratégias</i> para influenciar clientes no cumprimento das leis e no monitoramento dos projetos de hidrelétricas do ponto de vista socioambiental.	7	3		6	5	7	4,6666667
SA	Compartilham com outros bancos <i>estratégias</i> e procedimentos de avaliação e monitoramento de projetos de hidrelétricas.	7	6	6	IS	2	7	4,6666667
E	Esse banco contrata ou exige contratação de consultores e auditores externos para monitoramento do cumprimento dos planos de mitigação de impactos socioambientais em projetos de hidrelétricas.	7	5	6	IS	4	7	4,8333333

Classificação (Nível)	Questões	Bancos da pesquisa / Indicadores						Média dos indicadores
		A	B	C	D	E	F	
E	O banco pode suspender liberação de parcelas de financiamento de usinas hidrelétricas, mesmo que o tomador apresente licenças de instalação e de operação fornecida pelo órgão ambiental competente, devido ao não cumprimento de exigências do plano de mitigação de impactos socioambientais.	7	3	6	IS	7	7	5
SA	Avalia até que ponto serão maximizadas/minimizadas as consequências positivas/negativas para outras áreas da política econômica, social ou ambiental.	5	7		6	5	7	5
SA	Avalia até que ponto os efeitos correspondem às necessidades, problemas e questões de energia, fazendo uma avaliação global.	6	7	0	5	5	7	5
SA	Os bancos, em seus procedimentos de monitoramento, consideram notícias veiculadas na mídia (como insatisfação de ribeirinhos, inadequação das audiências, estudos ambientais frágeis ou incompletos, entre outras) para exigir mudanças.	7	6	6	IS	5	6	5
SA	Os instrumentos de avaliação permitem aferir a eficiência dos programas de mitigação de impactos socioambientais negativos.	7	7		5	5	7	5,1666667
S	O banco faz ou fez acompanhamento da situação das comunidades impactadas em hidrelétricas financiadas.	IS	7	6	7	5	7	5,3333333
SA	A avaliação de risco socioambiental em projetos de hidrelétricas feita por esse banco ultrapassa as exigências legais.	7	7	6	IS	5	7	5,3333333
SA	O banco monitora o cumprimento das exigências feitas pelas auditorias ambientais nos projetos de hidrelétricas.	7	6	6	IS	6	7	5,3333333
SA	Esse banco usa sua influência para assegurar que as empresas e os projetos, nos quais elas aplicam recursos ou apóiam, operem em linha com as melhores práticas.	7	6		6	6	7	5,3333333
E	Estratégias e procedimentos servem para proteção e melhoria da imagem reputacional.	7	7	6	IS	6	7	5,5
E	Os procedimentos de monitoramento incluem soluções técnicas globais e localizadas, detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação de serviços, obras ou ações.	7	6	6	5	2	7	5,5
SA	Observa-se o grau de harmonia do projeto com o planejamento global do setor elétrico ou com outras formas de energia, por exemplo.	7	6		6	7	7	5,5
SA	Avalia a pertinência dos objetivos do projeto frente às necessidades, problemas e questões socioambientais, tendo-se como parâmetro a política global do setor elétrico.	7	6		6	7	7	5,5
SA	Os procedimentos de avaliação e monitoramento de projetos de hidrelétricas tornaram-se menos vulneráveis a partir dos Princípios do Equador.	7	6	5	6	2	7	5,5
SA	Esse banco exige que os empreendedores tomem medidas de precaução quando atividades representam ameaças à saúde humana ou ao meio ambiente nos projetos de hidrelétricas.	7	7	6	7	6	IS	5,5

Classificação (Nível)	Questões	Bancos da pesquisa / Indicadores						Média dos indicadores
		A	B	C	D	E	F	
SA	Os procedimentos de avaliação dos bancos permitem aferir vantagens da implantação do projeto, sob o ponto de vista dos empreendedores e das comunidades impactadas, e com base em valores monetários atribuídos às conseqüências da implantação.	5	7	6	6	3	7	5,6666667
SA	Políticas, procedimentos e padrões utilizados pelos empreendedores são comumente monitorados pelo banco para assegurar a eficácia e efetividade das <i>estratégias</i> de sustentabilidade.	7	6	6	6	2	7	5,6666667
E	As ferramentas existentes permitem que bancos tomem decisões seguras em termos de futuros passivos socioambientais.	7	5	6	5	5	7	5,8333333
E	Esse banco mantém <b>monitoramento de</b> desempenho dos planos de mitigação de impactos <b>durante</b> o financiamento dos projetos de hidrelétricas.	7	4	6	6	5	7	5,8333333
E	Fornecem os instrumentos necessários para tomadas de decisões seguras quanto a passivos ambientais.	6	7	6	5	5	7	6
SA	Dispõem de <i>estratégias</i> e procedimentos capazes de efetuar avaliação e monitoramento das questões socioambientais tanto quanto das econômico-financeiras.	7	4	6	7	5	7	6
SA	O banco acompanha o desembolso dos recursos para mitigação de impactos nos projetos de hidrelétricas.	7	4	6	6	7	7	6,1666667
SA	Os acordos assinados têm aumentado a vigilância e ajudado outros protagonistas sobre a importância da mitigação de impactos nos projetos de hidrelétricas.	7	7	6	5	5	7	6,1666667
SA	As estratégias desse banco em relação à responsabilidade socioambiental e sustentabilidade em projetos de hidrelétricas vêm se tornando mais eficazes.	7	7	5	6	5	7	6,1666667
SA	A avaliação do projeto contempla conseqüências e/ou resultados que afetam os interessados diretos e indiretos e o meio ambiente ao longo da vida útil do empreendimento.	7	7	6	5	5	7	6,1666667
SA	A liberação das parcelas dos empréstimos está condicionada ao cumprimento das exigências e à comprovação de práticas de responsabilidade socioambiental pelos tomadores.	7	6	6	6	5	7	6,1666667
SA	Delineiam internamente <i>estratégias</i> e procedimentos de avaliação e monitoramento de projetos de hidrelétricas.	7	7	6	6	4	7	6,1666667
SA	Esse banco aperfeiçoa continuamente seus procedimentos de avaliação das questões e riscos socioambientais em projetos de hidrelétricas.	7	7	6	5	6	7	6,3333333
SA	A avaliação do projeto é feita, observando as perspectivas financeira, econômica, social, ambiental com relação aos vários públicos envolvidos.	7	7	6	6	6	7	6,5
E	Estratégias e procedimentos são adotados para proteção do retorno dos investimentos.	7	7	6	7	6	7	6,6666667
SA	Esse banco não negocia com clientes denunciados por desrespeito a critérios sociais e ambientais (trabalho-escravo, trabalho infantil).	7	7	6	7	7	7	6,8333333

Classificação (Nível)	Questões	Bancos da pesquisa / Indicadores						Média dos indicadores
		A	B	C	D	E	F	
SAE	A legislação ambiental vem sendo totalmente cumprida por este banco nos financiamentos de projetos de hidrelétricas.	7	7	7	7	7	7	7

S- Social , E- Econômico, A – Ambiental, IS - Informação sigilosa = zero. Não respondeu = Zero.