

PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO E IMPACTO AMBIENTAL: UMA VISÃO HISTÓRICA SOB A ÓTICA DO BANCO DE DESENVOLVIMENTO

Paulo Sérgio Moreira da Fonseca*
Marcelo Nardin*

1. Desenvolvimento e seu impacto sobre o ambiente; 2. O BNDES e o controle ambiental; 3. Alguns aspectos da questão ambiental no Brasil; 4. Investimento e desenvolvimento sustentável.

“Crise ecológica” provoca questionamento da estratégia de desenvolvimento brasileiro centrada na industrialização. Investimentos em controle de produção. BNDES desempenha papel importante na indução do investimento ambiental em consonância com política ambiental brasileira.

Palavras-chave:

Desenvolvimento sustentável; industrialização brasileira; meio ambiente; política ambiental.

1. Desenvolvimento e seu impacto sobre o ambiente

O Brasil é um exemplo conspícuo de desenvolvimento econômico, baseado nas teses da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), da ONU.

Em torno da Cepal, criada na década de 40, constituiu-se uma interpretação original das relações entre os países capitalistas avançados e os da chamada periferia latino-americana. Como extensão do modelo centro-periferia, o desenvolvimento era compreendido como o aumento do bem-estar material, refletido na elevação de renda real individual e condicionado pelo crescimento da produtividade média do trabalho. Tal crescimento dependia, ainda, do aumento da densidade do capital no processo produtivo, através da acumulação, materializada em investimentos e impulsionada pelo progresso técnico.

Se essa teoria não diferia muito, em linhas gerais, das teorias de crescimento de origem neoclássica e keynesiana, diferenças importantes surgirão quanto às características que o processo de industrialização vai assumir.

Uma primeira característica é a subordinação de todas as políticas públicas à sustentação do ritmo do crescimento. Isso quer dizer que a concentração de renda e

* Economistas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Endereço: Av. República do Chile, 100/1.365 — 20031 — Rio de Janeiro, RJ.). A opinião dos autores não expressa, necessariamente, a opinião da instituição a que pertencem, cabendo-lhes integralmente a responsabilidade sobre o conteúdo deste texto.

a deterioração das condições sociais poderiam ser aceitas (e foram) como elementos necessários, num primeiro momento, ao processo de desenvolvimento. Uma segunda característica importante é a identificação do desenvolvimento com crescimento econômico e industrialização. A estratégia adotada destinava-se a aumentar o excedente produzido. A distribuição do mesmo, segundo a teoria cepalina, ocorreria de forma mais ou menos “natural”.

Muitas análises já foram feitas sobre essa teoria¹ e não queremos aprofundar-nos nela. Gostaríamos, contudo, de apontar dois efeitos contrastantes de sua aplicação. Em primeiro lugar, o enorme êxito, no caso do Brasil, quanto à industrialização; por outro lado, resulta também em aumento de desigualdade social, o que a Cepal não se furtou em reconhecer.

Nas palavras de Prebish, “(...) o problema de desigualdade social (...) requer uma explicação teórica (...) porque (...) as disparidades sociais tornavam-se mais graves, em lugar de diminuir, e (...) o caráter excludente do sistema se mantinha de forma obstinada”.²

Era noção corrente, não só na América Latina, o caráter quase ilimitado da industrialização. Suponha-se que um crescimento acelerado e sem limites da produção era possível e necessário, capaz também de definir o próprio nível de “progresso” de um país. Deriva daí a classificação, ainda praticada hoje, dos países em “desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento”, de acordo basicamente com o nível quantitativo de sua produção, quase nunca levando em conta a qualidade e o tipo de distribuição social dessa produção.

A formação de um consenso, hoje, quanto à “crise ecológica” conduz ao questionamento do caráter “ilimitado” do crescimento e também a um aumento da importância do conceito de qualidade de vida. Sabe-se, hoje, que o crescimento não pode ser ilimitado. Não existem bases materiais na natureza para sustentá-lo dessa forma.

Não é possível uma economia de crescimento ilimitado, num planeta finito e de recursos limitados. Não existe um estoque infinito de matérias-primas para alimentar, por tempo indeterminado, o atual ritmo de produção. Os recursos renováveis não têm capacidade de reproduzir-se na velocidade exigida por uma lógica que não reconheça seus limites naturais. Mesmo a pesquisa científica não é capaz de abolir completamente esses limites. Os ecossistemas não são capazes de absorver indefinidamente os efeitos do consumo desordenado, sob a forma de lixo, poluição, etc. Já ultrapassamos um determinado limite, de tal forma que hoje dilapidamos um “capital” de fundamental importância, a natureza, quando o correto seria nos limitarmos ao usufruto dos “juros”.

Além disso, ganha peso a noção de qualidade de vida, que se torna ponto de articulação de um tipo de crescimento que seja socialmente desejável e ecologicamente sustentável. Se questionamos o processo da industrialização brasileira, em

¹ Para uma análise da lógica interna da doutrina, ver, a respeito da Cepal e do desenvolvimento, Rodríguez, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal* Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1981; e, para uma interpretação do seu significado, Mantega, G. *Economia política brasileira*. São Paulo, Polis/Vozes, 1985.

² Prebish, R. Prólogo a Rodríguez, O. op. cit.

termos dos benefícios sociais que efetivamente gerou para as classes mais pobres da sociedade, devemos questioná-lo também em função das premissas em que foi constituída a indústria. Sabemos, contudo, que dificilmente o processo poderia dar-se de outra forma, sendo um reflexo próprio de sua época.

Outra característica relevante a destacar no processo de industrialização brasileira é a importância assumida pelo Estado. De acordo com o pensamento cepalino, este foi tido como eixo do esforço do desenvolvimento. Impondo-se sobre os interesses particularistas, de classes e grupos, e planejando o desenvolvimento, o Estado assumiu o papel de mais importante agente do processo desenvolvimentista. O principal instrumento do Estado para esse fim foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

2. O BNDES e o controle ambiental

Criado em 1952, desde meados da década de 50 o BNDES assumiu um tipo de comportamento “ativo” em benefício da estratégia de industrialização. Buscando antecipar o conhecimento de problemas potenciais e orientar sua ação para resolvê-los, ou mesmo impedir sua ocorrência, o Banco, contudo, a exemplo de toda uma orientação geral do Estado, privilegiou a industrialização como objetivo, em detrimento de preocupações com outras ordens de problemas. A tarefa por ele realizada visava basicamente eliminar estrangulamentos na economia e evitar, pela identificação antecipada e o acionamento oportuno de medidas adequadas, que outros problemas ocorressem no próprio processo de crescimento.

Não é por acaso, portanto, que a ação do BNDES tenha concentrado esforços inicialmente na infra-estrutura, especialmente energia e transporte e, em seguida, na indústria de transformação, especialmente nos segmentos básicos. Posteriormente, na década de 70, esgotado o ciclo de investimentos nesses setores, o BNDES veio a se concentrar no apoio à produção de insumos básicos e conservação de energia, este último em face da primeira crise do petróleo. Data também dessa época o início da preocupação com a preservação do meio ambiente.

A atuação do BNDES na área ambiental teve início formalmente em agosto de 1976, quando foi firmado convênio com a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), objetivando “a implementação das normas de proteção ao meio ambiente e de controle da poluição industrial”.

A preocupação com essa questão, dentro do BNDES, na segunda metade dos anos 70, leva à constituição de um grupo, de caráter informal, que objetivava discutir os aspectos ambientais da ação do Banco.

No início da década de 80, o BNDES foi contactado pelo Bird, que visava à adoção de uma política ambiental ativa nas suas ações. Em face das características do BNDES, o Bird desejou manter estreita cooperação, objetivando a saúde ambiental dos projetos que contassem com uma fonte comum de recursos. Esse contato visava ainda ao intercâmbio de experiências, entre outros interesses mútuos.

Ainda nesse período, o BNDES participou do Grupo Interministerial criado para estudar e propor soluções acerca do que era considerado a região mais poluída do

Pais, o município de Cubatão, no estado de São Paulo. Esse local, que concentrava um número considerável de indústrias pesadas (siderurgia, refinaria de petróleo, indústrias químicas e de fertilizantes, etc.), apresentava índices de poluição alarmantes. O apoio do Banco revelou-se importante elemento na reversão desse quadro.

Ainda com o Bird, o BNDES atuou como agente financeiro em duas operações destinadas ao controle da poluição industrial do estado de São Paulo, que montaram, em seu conjunto, US\$ 84 milhões.

A efetiva consideração dessa questão levou a que em 1986, nas Políticas Operacionais do Sistema BNDES, fosse explicitada esta preocupação com a criação do Programa de Conservação do Meio Ambiente, visando o apoio a projetos de controle ambiental das empresas nacionais, além do suporte a projetos de coleta, reciclagem e tratamento do lixo, um grave problema da ecologia urbana.

Com a criação desse Programa, o BNDES, que já financiava tais objetivos sob outras denominações, observou um crescimento dessas inversões. Os dados desses investimentos para a segunda metade dos anos 80 superaram US\$ 300 milhões, destacando-se os realizados nos projetos dos Pólos Petroquímicos, Ferro Carajás, além dos grandes projetos de celulose.

Em julho de 1989 foi criada a Gerência de Meio Ambiente, dando o BNDES, a partir dessa data, um caráter mais orgânico, com unidade administrativa específica, à sua vinculação com a questão ambiental. Passou-se a admitir as preocupações ambientais não como uma restrição à ação do Banco e sim como um elemento decisivo na busca de um desenvolvimento sustentável, como um *locus* de atratividade de recursos externos; como uma ampliação da atuação do Sistema BNDES e como um relevante elemento de análise, técnico e político, demonstrado pela decisão de não se apoiar projetos guseiros em Carajás, dentre alguns exemplos.

Com a promoção dessa unidade ou Departamento de Meio Ambiente, em agosto de 1991, consolida-se uma estratégia de linha que pode ser resumida em cinco tópicos:

- coordenar o processo de internalização da variável ambiental no Sistema BNDES;
- participar do processo decisório, visando destacar os impactos ambientais dos projetos avaliados pelo Sistema;
- orientar as áreas operacionais na correta avaliação dos impactos ambientais dos projetos e das soluções propostas;
- analisar as reivindicações encaminhadas por órgãos ligados à questão ambiental, fornecendo os subsídios necessários ao correto posicionamento do Sistema BNDES;
- representar o Sistema BNDES em eventos ligados à temática ambiental.

Embora contando com um nível de desembolsos superior a US\$3 bilhões por ano, o que coloca o BNDES como um dos maiores bancos de desenvolvimento mundiais, a questão da poluição industrial ainda é crítica. Isto é devido ao fato de que a maioria das indústrias busca a realização de investimentos em controle ambiental após intensa pressão dos órgãos fiscalizadores do Estado. A legislação existente é, de um modo geral, adequada, porém, a questão se situa na aplicação da lei. Para um país de dimensões continentais como o Brasil, as desigualdades sociais acarretam a existência de órgãos locais capazes de aplicar a lei e outros que não contam com equipamentos e pessoal necessários para o cumprimento de suas tarefas. Um outro

aspecto reside na maior ou menor consciência das populações envolvidas em relação à importância de se fazer cumprir a legislação. Quanto mais consciente, mais a população exige respostas dos órgãos de controle ambiental. Infelizmente, no Brasil, a mobilização, apesar de ter crescido, ainda é muito baixa, quase restrita apenas aos grandes centros.

3. Alguns aspectos da questão ambiental no Brasil

Um país de extremos como o Brasil apresenta um estado como o de São Paulo, com elevados níveis de renda *per capita*, comparados aos de países desenvolvidos, e uma série de outros com níveis de renda comparáveis aos mais baixos do mundo. Essas disparidades acarretam uma variedade de desequilíbrios na aplicação de políticas de cunho nacional.

Dentro das grandes questões ambientais certamente a indústria é a que apresenta melhores perspectivas de solução a médio prazo. As razões que fundamentam esta afirmação podem ser descritas pela conjugação dos fatores a seguir apresentados.

Primeiramente, o fato de que a década de 80 coloca a preocupação ambiental como uma variável de mercado. As sociedades do Primeiro Mundo e os segmentos mais esclarecidos dos países em desenvolvimento encontram-se, cada vez mais, incorporando a variável ambiental no seu cotidiano. As pressões impostas a várias indústrias, da automobilística à de refrigeradores, da de alimentos à de papel e celulose, atestam a crescente tendência do mercado na opção por produtos com tecnologias mais limpas. Essas escolhas traduzem a responsabilidade que esta questão determina a cada indivíduo das sociedades ditas esclarecidas. Sem prejuízo de preocupações de ordem mais global como, por exemplo, a destruição da biodiversidade pela erradicação das florestas primitivas ou o aumento da desertificação, é no ato da aquisição de um bem ou serviço que essa conscientização atinge o seu ponto mais crítico, onde ela de fato se materializa. A indústria sabe que os consumidores estão cada vez mais desejosos de informação sobre as matérias-primas utilizadas no processo de produção, o potencial poluente desse processo, a energia aí utilizada e as condições de reciclagem dos produtos assim fabricados. Em outras palavras, a incorporação de reais preocupações ambientais por parte das indústrias e a divulgação destas são crescentemente um fator de competição, são uma variável decisiva no moderno processo de acumulação do capital. Até no mercado de ações norte-americano já existem carteiras formadas por empresas que cada vez mais adotam tecnologias ditas limpas.

Outro fato, que decorre do já enunciado e que vem reforçá-lo, é a recente adesão de cerca de 170 empresas, das quais várias são líderes mundiais nos seus respectivos setores — Shell, Xerox, Volkswagen, Basf, Kodak, e outras —, aos preceitos da Carta de Princípios sobre Desenvolvimento Sustentável, elaborados pela Câmara de Comércio Internacional, onde é assumido o compromisso público de tratar como prioritárias as questões do meio ambiente. Os 16 princípios adotados terão um vasto impacto no gerenciamento ambiental dessas empresas, e um deles — o de buscar que a mesma prática seja adotada pelos seus fornecedores — poderá constituir um dos fatores decisivos na disseminação do conceito de desenvolvimento sustentável,

dado o poder multiplicador decorrente da influência que essas indústrias detêm no panorama mundial.

O terceiro fator é (em se tratando de um país em desenvolvimento) um dado básico — as indústrias são um *locus* gerador de recursos. As indústrias, além de gerarem lucros, têm crédito, ou seja, podem alavancar recursos para equacionar seus problemas específicos. A não-dependência de recursos do Estado para a solução desta questão é significativa.

Além da indústria, cuja problemática ambiental é muito semelhante em qualquer parte, podemos destacar outras grandes questões, cujo agravamento está diretamente ligado ao processo de desenvolvimento recente do País e à subsequente crise econômica iniciada na década de 80.

Sob a denominação da questão urbana podemos traduzir uma determinada queda na qualidade de vida gerada pela conjugação perversa de fatores como o êxodo rural, dirigido preferencialmente para os grandes centros, e a incapacidade do Estado de suprir as necessidades mínimas de infra-estrutura em saneamento básico, saúde, educação, habitação, transporte, etc. A população brasileira, da qual, na década de 50, 75% se concentravam no campo, atualmente concentra-se mais nas cidades, ou seja, inverteram-se os percentuais. O Brasil, em 1950, tinha 52 milhões de habitantes e, em 1990, pouco mais de 150 milhões. Esta problemática, que é comum a várias metrópoles cosmopolitas, é mais grave em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

O êxodo rural, que foi e é o principal fator de “inchamento” das cidades, tem sua causa básica na falta de oportunidade econômica de grande parte da população rural. As causas específicas, em um país das dimensões do Brasil, são consequência de fatores locais como concentração fundiária, incapacidade da terra de suportar populações crescentes em um contexto de uma agricultura de subsistência, tecnologicamente arcaica, deficiências de infra-estrutura (transporte da produção, armazenamento, apoio insuficiente do Estado, entre várias outras).

O alargamento das fronteiras agrícolas e o crescimento vertiginoso do garimpo, por sua vez, têm como consequências o desmatamento de áreas primitivas, a poluição dos rios pelo mercúrio (utilizado pelos garimpeiros na concentração do ouro) e pela erosão de suas margens. Outra consequência nefasta é a redução de populações indígenas, pela luta e pela doença trazida pelo homem dito civilizado. É bom ressaltar que essas consequências não são apenas privilégio de um êxodo rural de populações pobres. A ocupação de grandes áreas de fronteira pela agricultura capitalista e a mineração por empresas, em áreas virgens, têm iguais impactos. Algo semelhante ocorre quando da implantação de grandes hidrelétricas na bacia amazônica, uma vez esgotados os potenciais do Centro-Sul do País.

Outros ecossistemas além da Amazônia enfrentam esses problemas em graus diferentes, agravados ainda pela erosão dos solos e pela demanda de madeira nativa sob a forma de energia, como lenha, pelas populações pobres ou como carvão vegetal, por um conjunto de indústrias. A Amazônia, embora esteja no foco das atenções mundiais, tem menos de 8% de sua área afetada pela ação do homem. Outros ecossistemas, como os cerrados, a caatinga, a floresta de araucárias, foram muito mais afetados. Destes, o mais ameaçado é, sem dúvida, a Mata Atlântica, que detém hoje apenas 5% ou menos de seu desenho original. A perda de tesouro genético

ai observada é irreparável. Poderíamos fazer semelhante análise com relação aos recursos naturais marinhos e costeiros, ou para outros aqui não abordados.

4. *Investimento e desenvolvimento sustentável*

Quando “pensamos” o BNDES com seu poder indutor de investimentos, que, em maior ou menor grau, interage com as problemáticas acima mencionadas, e com seu porte, que foi responsável pela formação bruta de capital fixo de cerca de 6% da média observada no País nos últimos 15 anos, não podemos desconsiderar os significativos impactos de sua ação. Não podemos apenas pensar nos seus impactos ambientais, já que estes se imbricam com os impactos sociais e econômicos, tornando essas fronteiras difusas. Desse modo, o equacionamento de um projeto de desenvolvimento tem de considerar, necessariamente, como interagem os aspectos econômicos, sociais e ambientais. O incorreto posicionamento de uma dessas variáveis pode significar o fracasso de um projeto ou pelo menos afetar profundamente a rentabilidade do mesmo, tornando-o pouco atrativo. Isto é mais verdadeiro à medida que cresce o projeto em termos de áreas e populações afetadas, seja uma hidrelétrica, uma mineração ou uma empresa produtora de celulose. Considerações como o conhecimento das peculiaridades locais ou a necessidade de se realizarem investimentos preventivos, tanto ambientais como sociais, têm-se revelado de capital importância no êxito desses projetos. Por exemplo, a manutenção de extensas áreas de matas nativas, espalhadas estrategicamente dentro de grandes plantações como de eucaliptos, é de fundamental importância para o controle de pragas dessa monocultura. A existência e a conservação de largas faixas de matas ciliares nos grandes reservatórios das hidrelétricas são responsáveis pela redução do assoreamento e o conseqüente aumento da vida útil dessas usinas. O deslocamento de populações locais como efeito de um grande projeto vai afetar, como vimos, as cidades ou os ecossistemas. Os exemplos de privatização ou socialização dos prejuízos são inúmeros, quando esses aspectos são subavaliados.

O debate que já, há longo tempo, vem sendo travado entre aqueles que se preocupam com a manutenção do equilíbrio ecológico e o equacionamento das questões sociais adjacentes e, do outro lado, os defensores do crescimento econômico como um mal necessário parece chegar a uma via de entendimento no conceito de desenvolvimento sustentável.

Embora a formulação de desenvolvimento sustentável tenha surgido no relatório denominado *Estratégia Mundial para a Conservação*,³ é convencional apontar o Relatório Brundtland — *Our Common Future*, de 1987, como o momento em que esse conceito assume destaque e a formulação pela qual é mais conhecido. “O desenvolvimento sustentável é aquele que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em responder às suas próprias necessidades.”

³ União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN). *Estratégia mundial para a conservação: a conservação dos recursos vivos para um desenvolvimento sustentado*. São Paulo, Cesp, 1984.

Contudo, apesar de límpido em sua formulação, o conceito apresenta grandes dificuldades para sua operacionalização. Preliminarmente pode-se apontar, por exemplo, a dificuldade de definirmos o que serão as necessidades das gerações futuras. Mesmo uma avaliação sobre o que, no longo prazo, compromete o ecossistema não é ponto pacífico entre os especialistas.

Não obstante essa ambigüidade que o conceito de desenvolvimento sustentável apresenta, parece ter sido muito positiva sua ampla aceitação, na medida em que esta conforma um consenso quanto à necessidade de se reafirmar a noção de longo prazo, levando em conta outras questões como a capacidade de renovação da natureza, ciclos da biosfera, tempos geológicos e a diversidade genética, entre outras.

Quanto à aplicação prática das recomendações implícitas no conceito de desenvolvimento sustentável, esse é um campo ainda em aberto. Critérios gerais deverão ser estabelecidos para a introdução da variável ambiental no processo de decisão econômica, o que é precisamente, o principal objetivo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ser realizada no Rio de Janeiro em meados de 1992. Grande parte dos problemas práticos, contudo, deverá constituir-se em casos singulares, a serem solucionados através de negociação técnica, social e política que refletirá, de forma crescente, o ganho de consciência mundial quanto à questão ecológica. Assim, antes de mais nada, o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser compreendido como um convite à ação.

Nesse sentido, o papel do Estado reveste-se de grande importância, uma vez que falamos, em última instância, de uma mudança cultural que deverá percorrer algumas gerações para se tornar efetiva. Aspectos variados deverão ser objeto da preocupação do estado. Políticas que incidirão sobre a educação, a produção, a normatização de produtos, a ocupação da terra, o emprego, etc. deverão articular-se na direção da transformação pretendida.

Um aspecto determinante desse processo de mudança é a dimensão do investimento produtivo, que deverá incorporar todas as alterações necessárias ao processo de produção e à qualidade do produto e seu consumo.

Como agente do Estado, no processo de investimento, é precisamente o apoio a esse aspecto que cabe como tarefa a um banco de desenvolvimento como o BNDES, que pelo seu porte terá, certamente, papel determinante a cumprir.

Summary

PROJECTS OF DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL IMPACT: A HISTORICAL VIEW FROM THE STANDPOINT OF THE DEVELOPMENT BANK

Starting from the middle of the present century, the Brazilian development has been based on a strategy centered in industrialization. However, the consensus which prevails on the "ecological crisis" has led to a questioning of some aspects of that strategy. As society gets worried about the quality of life, there is a trend towards investments in pollution control. The Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (National Bank for Economic and Social Development), as the major governmental agency in Brazil for the support of business enterprises, has an important role in the orientation of environmental investment consistent with the country's environmental policy.