

Documento de proyecto

Relatório de Pesquisa: Avaliação dos Critérios de Sustentabilidade dos Financiamentos Apoiados pelos Fundos Constitucionais Brasileiros

Carlos Eduardo Frickmann Young
Julia Queiroz e Érico Rocha



Este documento fue preparado por Carlos Eduardo Frickmann Young, Julia Queiroz, Erico Rocha bajo la supervisión de José Javier Gómez, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, en el marco del programa “Hacia una Globalización Sostenible y Equitativa (GER/06/002)”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y financiado por el Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.237

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Sumário Executivo.....	5
1. Introdução.....	11
2. Fundos Constitucionais de Financiamento para o Desenvolvimento Regional	13
3. Fundo Constitucional do Norte (FNO).....	17
3.1 Dados.....	17
3.2 Problemas	23
3.3 Sugestões	26
4. Fundo Constitucional do Nordeste (FNE)	31
4.1 Dados.....	31
4.2 Problemas	35
4.3 Sugestões	38
5. Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO)	41
5.1 Dados.....	41
5.2 Problemas	45
5.3 Sugestões	47
6. Créditos de Carbono e os Fundos Constitucionais.....	49
7. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e a possibilidade de novos recursos para o meio ambiente	53
Apêndice. Conselho Monetário Nacional contra o desmatamento	59
Bibliografia	63
Anexo	65
TABELAS:	
Tabela 1: Contratações por Atividade (2006) (R\$ mil)	15
Tabela 2: Repasses Anuais da STN para os Fundos (1994-2006-R\$ mil)	16
Tabela 3: Estimativa de ingressos para o FNO (2007)	18
Tabela 4: Previsão de aplicação por Programa/Estado (2007)	18
Tabela 5: Previsão de Aplicação de Recursos por Porte/Estado (2007)	19
Tabela 6: Saldo das Aplicações por Programa e Unidade Federativa (posição em 31/12/2006)	20

Tabela 7: Série Histórica de Repasses para o FNO Floresta (2004-2006).....	23
Tabela 8: Índice de Inadimplência nos Projetos Financiados.....	25
Tabela 9: Alocação dos recursos por porte do projeto.....	32
Tabela 10: Projeção de Distribuição dos Recursos por Setor Econômico e Programas de Financiamento (2007)	33
Tabela 11: Projeção de Valores para Financiamento de Projetos Produtivos por Estado (2007).....	34
Tabela 12: Saldo das Aplicações por Programa e Unidade Federativa.....	34
Tabela 13: Recursos previstos X aplicados, FNE (2005).....	37
Tabela 14: Recursos previstos para 2007 (R\$ milhões)	42
Tabela 15: Previsão de alocação dos recursos por UF e setor - 2007	43
Tabela 16: Contratações por Programa e Unidade Federativa (jan - ago/2007).....	43
Tabela 17: Contratações por Programa e Porte (janeiro-agosto/2007)	44
Tabela 18: Série Histórica de Repasses do PRONATUREZA (2000-2006)	46
Tabela 19: Possibilidades de Financiamento Privado para Redução do Desmatamento na Amazônia ...	52
Tabela 20: Despesa por função do Governo Federal no período 2000/2004.	54
Tabela 21: Despesas discricionárias com infra-estrutura, custeio e investimentos no período 2004/2007.	55
 GRÁFICOS:	
Gráfico 1: Saldo das Aplicações por Programa	21
Gráfico 2: Saldo das Aplicações por Unidade Federativa	21
Gráfico 3: Saldo das aplicações por programa	35

Sumário Executivo

O objetivo deste relatório é avaliar os critérios e indicadores de sustentabilidade ambientais dos programas apoiados pelos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO). Cabe ressaltar que cada Fundo possui programas específicos voltados ao desenvolvimento sustentável, quais sejam: FNE Verde (FNE), Pronatureza (FCO) e FNO Amazônia Sustentável (FNO).

A pergunta central da pesquisa é saber se os critérios e mecanismos utilizados pelos agentes financeiros são adequados o suficiente para selecionar projetos que tenham ênfase na conservação ambiental. A questão decorrente é sugerir que instrumentos ou mecanismos podem ser desenhados para aumentar a relevância e eficiência de critérios ambientais na análise dos projetos, bem como melhorar o desempenho dos programas especialmente voltados para projetos que valorizem o meio ambiente.

A metodologia utilizada para efetuar a análise consistiu na realização de entrevistas com técnicos dos bancos responsáveis pela gestão dos Fundos e na análise dos planos de aplicação dos recursos dos Fundos e outros documentos divulgados publicamente pelos bancos gestores e órgãos controladores.

Originalmente, a idéia era também realizar uma análise do ciclo de vida de projetos, escolhidos aleatoriamente, para entender como as variáveis ambientais foram incorporadas na prática. No entanto, devido a razões de sigilo bancário, os bancos responsáveis responderam que não poderiam disponibilizar os dados dos projetos aprovados, e por isso esse tipo de análise não pode ser efetuada.

Os Fundos foram analisados separadamente, de acordo com seus objetivos e potencialidades regionais. Porém, foi verificado que os problemas são quase sempre comuns à gestão dos três Fundos e, pela mesma razão, as sugestões e soluções que visem aprimorar a eficiência ambiental dos programas são bastante semelhantes.

Dentre os problemas identificados, a heterogeneidade dos critérios de análise de risco ambiental dos programas constitui um entrave ao aprimoramento dos Fundos. No sistema atual, o procedimento para a concessão de recursos é baseado na exigência de licença ambiental e à análise de crédito por parte do técnico do banco gestor, que observa os riscos de crédito e os impactos ambientais envolvidos na implementação do projeto. É facultado ao setor de análise a incorporação de exigências extra-legais, mas essa decisão não ocorre de forma homogênea entre projetos, o que confere significativa importância à interpretação individual do analista sobre o assunto.

Como existem lacunas deixadas pelas agências ambientais no sentido de padronizar os critérios de análise de impactos ambientais, a análise desses impactos fica a cargo dos analistas de crédito dos bancos, que geralmente carecem de formação específica na área ambiental e acabam utilizando critérios pessoais para a avaliação dos projetos, o que dificulta a homogeneização dos projetos aprovados.

A questão do licenciamento ambiental para aprovação dos projetos também apresenta problemas. Os órgãos públicos competentes, tais como o IBAMA e os órgãos ambientais estaduais ou municipais, não são capazes de atender às demandas por licenciamentos nos prazos adequados. Isso resulta em lentidão na concessão das licenças e, conseqüentemente, dificuldade na liberação dos recursos. Em várias situações também ocorre um conflito de competências na obtenção de licenças, pois não está claro em que esfera a licença deve ser estabelecida, municipal, estadual ou federal. As dúvidas se estendem à definição de qual órgão é responsável pela emissão das licenças.

Portanto, os critérios ambientais nem sempre são respeitados na alocação de recursos, já que os órgãos ambientais de licenciamento não cumprem seu papel de avaliação efetiva dos projetos, e a tarefa acaba sendo transferida para os analistas que carecem de formação específica nessa área.

O resultado direto desses problemas é a tendência de concentração de recursos para grandes projetos, que tendem a resolver mais rapidamente os entraves burocráticos e a receber maior atenção por parte dos técnicos. Essa concentração, contudo, vai contra as diretrizes propostas pelos Fundos, que deveriam estimular pequenos empreendedores e regiões com maior carência de recursos.

Várias razões podem ser citadas para isso. Em primeiro lugar, projetos grandes têm maiores riscos associados, e por isso seus impactos ambientais podem ser significativos – a paralisação desses projetos por problemas de licenciamento ou outras razões ligadas aos seus efeitos negativos pode trazer prejuízos consideráveis para o órgão financiador, além do peso negativo junto à opinião pública. Assim, os grandes empreendimentos recebem maior atenção por parte dos analistas, o que facilita sua aprovação.

Além disso, as propostas dos grandes projetos são normalmente melhor estruturadas, devido à sua facilidade de acesso à burocracia para obtenção de licenças. Os projetos menores, por sua vez não recebem a mesma atenção, e carecem de assistência específica em questões ambientais e burocráticas, o que dificulta sua aprovação.

O monitoramento ex post dos projetos também é ineficiente. Após a aprovação do crédito, os bancos geralmente acompanham o projeto apenas enquanto o financiamento ainda não foi ressarcido, e a ênfase da análise é concentrada nos aspectos econômicos (ou seja, adimplência). Em relação ao acompanhamento técnico dos impactos ambientais, existem dificuldades para a fiscalização dos mesmos após o empreendimento ter sido aprovado, e a questão ambiental acaba se referindo apenas à comprovação da obtenção das licenças ambientais.

Os órgãos ambientais, que deveriam assumir papel fundamental no esforço de fiscalização, carecem de recursos materiais e humanos para realizar uma fiscalização ambiental contínua e eficiente dos projetos, e oferecem apoio bastante limitado. Assim, os bancos gestores acabam arcando com a responsabilidade de controlador do caráter ambiental, e sofrem com o acúmulo de funções, o que leva a um aumento dos custos na gestão dos recursos e a um conseqüente aumento dos riscos corridos na análise dos projetos.

Dessa forma, a fiscalização ambiental efetiva dos projetos acaba sendo seriamente comprometida pelos problemas expostos, pois, como já citado, os órgãos ambientais competentes possuem dificuldades para fazer um monitoramento eficaz e padronizado.

O distanciamento entre os bancos gestores e os órgãos públicos ligados à administração dos fundos também contribui para a falta de clareza nos critérios ambientais que devem ser aplicados à análise. Atualmente, o diálogo entre MMA, MI e bancos é reduzido, comprometendo a homogeneização dos projetos aprovados. Esse distanciamento também dificulta a elaboração de diretrizes conjuntas, baseadas na discussão dos problemas experimentados pelos participantes. Especificamente, o

distanciamento do MMA da administração dos Fundos tem impactos negativos na fiscalização ambiental dos projetos aprovados, conforme citado anteriormente.

Não há seletividade em termos de definição de setores estratégicos, que deveriam receber tratamento diferenciado, nem de setores que deveriam ter desestimulados, com a recusa de crédito para projetos mesmo que todos os requerimentos legais sejam atendidos. Há um esboço de definição de estratégias dessa natureza, mas faltam definições explícitas das áreas a serem estimuladas e as que devem desencorajadas.

A seletividade em termos ambientais, fica restrita a programas ambientais desenhados especificamente para apoiar projetos ambientalmente adequados - FNE Verde (FNE), Pronatureza (FCO) e FNO Amazônia Sustentável (FNO) – mas que são muito pouco eficazes. A quantidade bastante reduzida de verbas alocadas para esses programas é consequência da baixa demanda e da pouca atratividade dessas linhas especiais de financiamento. A idéia inicial era oferecer condições especiais de empréstimos, notadamente por redução ou abatimento de juros, mas por razões orçamentárias essas vantagens foram cortadas. Assim, a principal vantagem para esses projetos, que tendem a apresentar rentabilidade menor que os projetos não-sustentáveis, acabou desaparecendo. Além disso, as linhas de financiamento específico ao meio ambiente carecem de melhor definição das condições para submissão dos projetos, bem como de maior divulgação, para que os empréstimos alcancem volume significativo de recursos.

Diante dos problemas acima citados, percebe-se que existem imperfeições em relação à questão da sustentabilidade dos projetos aprovados. Algumas sugestões visando melhorias na gestão dos recursos podem ser aplicadas aos três Fundos Constitucionais.

É de extrema relevância a ampliação das vantagens aos projetos sustentáveis, com a implementação de critérios de aprovação claros e bem direcionados. Instrumentos como menores taxas de juros e maior rapidez burocrática para liberação das verbas constituem incentivos positivos para o surgimento desse tipo de projeto.

Também é necessário que os pequenos produtores recebam tratamento especial, pois muitas vezes são negligenciados frente a grandes projetos, fato que pode contribuir efetivamente para a realização dos objetivos dos Fundos de ampliar a integração e dinamizar a economia regional.

Para um melhor funcionamento dos critérios ambientais para concessão de crédito é necessário um maior empenho do MMA. Este poderia focar na melhoria do sistema de licenciamento ambiental, pois o atual sistema, conforme já citado, dificulta a padronização dos projetos, devido à ausência de critérios ambientais claros, e favorece os grandes projetos, que têm maior facilidade de acesso a burocracia. Portanto, é fundamental a elaboração de metodologias e procedimentos ambientais unificados, para possibilitar a melhoria da análise e da qualidade dos projetos aprovados, como, por exemplo, a adesão do BB e do BNB à estrutura de indução, salva-guarda e restrição implantado pelo BASA como modelo padrão de análise de crédito.

Para que esses critérios especiais possam ser efetivamente implantados, é necessário que os canais de comunicação entre o MI e os bancos gestores dos Fundos sejam ampliados. Essa lacuna pode ser preenchida com apoio do MMA, que pode desempenhar papel chave na integração das Instituições Financeiras Federais dando suporte técnico ao processo. A criação de um Fórum de Finanças Sustentáveis poderá contribuir com a transferência de práticas de avaliação de impactos ambientais para a análise de projetos, a partir de experiências nacionais (BNDES) e internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano).

Nessa rede, que pode ser promovida com o auxílio do MMA e liderada pelo BNDES, que dispõe de maiores recursos humanos, seriam realizadas atividades de treinamento contínuo dos gestores, a partir de workshops, palestras e cursos, visando ampliar o conhecimento dos agentes relacionados e criar uma cultura de desenvolvimento sustentável entre os participantes. Também poderiam ser oferecidos cursos específicos para os gestores dos fundos, visando a ampliação da experiência na área de meio ambiente, o que diminuiria a heterogeneidade dos projetos aprovados, facilitando sua padronização e adequação aos moldes pretendidos.

Conclui-se que para a melhoria do sistema de gestão dos Fundos, a ampliação da integração entre os órgãos administradores é condição primordial para aumentar a eficácia da aplicação dos recursos, através de uma definição mais clara dos critérios de análise ambiental e da metodologia de avaliação de impactos.

O estudo analisou outras questões além dos Fundos Constitucionais. Os mercados de créditos de carbono podem ser uma fonte complementar de recursos para os Fundos Constitucionais de Financiamento, reduzindo o risco de inadimplência, e contribuindo para a ampliação da carteira dos bancos gestores. Contudo, os bancos oficiais ainda não estão preparados para atuar nesses mercados, e falta orientação mais objetiva por parte do Governo Federal para atuação no tema.

Outros limitadores da difusão de projetos de carbono são os altos custos de validação dos projetos, a complexa burocracia envolvida, a falta de conhecimento do tema por parte do empresariado local em problemas de razoável complexidade técnica, além da timidez das instituições em lidar com o tema. Por isso, até o momento não há projetos geradores de créditos de carbono financiados pelos Fundos Constitucionais. Uma possível saída é a constituição de parcerias com empresas especializadas nesse tipo de projeto.

De qualquer modo, o grande potencial dessas regiões para a geração de créditos de carbono está relacionado a temas como prevenção do desmatamento, reflorestamento e mudança no uso da terra, que são impossibilitados pelo atual arcabouço previsto pelo Protocolo de Quioto. Para ampliar as possibilidades de recursos da região, é vital a eliminação de restrições quantitativas para créditos de carbono oriundos do reflorestamento e a reversão no tratamento dispensado a ações que reduzam o desmatamento, conforme debatido na última Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática, realizada em Bali em novembro de 2007.

O estudo também apresenta três possíveis modelos de fundos de carbono para esse fim, sugeridos no documento de fundamentos do Pacto pelo Desmatamento Zero (Young et al. 2007):

Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios para Créditos de Carbono

Sociedade de Propósito Específico para Recuperação das Florestas Desmatadas

Fundo de Doações para a Conservação da Floresta Amazônica, em moldes semelhantes aos da parceria que está sendo elaborada entre Brasil e Noruega.

Outra possível forma de obter recursos adicionais para os projetos de desenvolvimento sustentável é através de projeto de lei da Senadora Marina Silva, que propõe que parte da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) obedeça a critérios de conservação ambiental (“FPE Verde”).

Esse projeto garantiria novas verbas para a conservação ambiental, compensando a acentuada queda do orçamento público para a gestão ambiental. Na prática, o que se tenta fazer na esfera federal é reproduzir a bem sucedida iniciativa do ICMS ecológico, adotado em quase metade dos estados da União, partindo do princípio de quanto melhor o desempenho ambiental do estado, maior a sua participação na distribuição do FPE.

Portanto, o FPE Verde já surge com lições aprendidas da experiência anterior do ICMS ecológico. Os projetos a serem beneficiados devem ser necessariamente atender a critérios de desenvolvimento sustentável, conforme estabelece o Projeto de Lei. Contudo, a pressão para “afrouxar” os critérios de sustentabilidade deverá ser muito grande, como já ocorrido com alguns fundos estaduais que deveriam ter seus recursos gastos com proteção ambiental, mas que na prática foram usados para outros propósitos. A criação de uma classificação ao nível federal do que sejam projetos de desenvolvimento sustentável poderá beneficiar tanto a aplicação dos recursos dos fundos constitucionais quanto à futura alocação dos recursos do FPE Verde.

Um segundo aspecto, também positivo, é que, ao menos no curto prazo, deve-se esperar uma busca por parte dos Estados no sentido de melhor adequar-se aos critérios estabelecidos. Ou seja, podemos dizer que deve se travar uma “guerra fiscal saudável”, aumentando a eficácia de políticas de conservação sem aumentar a carga fiscal.

Porém, esse ganho inicial terá fôlego limitado: uma vez que a maioria dos estados adapte-se aos critérios de desempenho ambiental na alocação orçamentária, para haver ganhos efetivos, deverá haver um aumento do tamanho do bolo a ser distribuído. Ou seja, deve-se buscar complementar o mecanismo com um instrumento do tipo “poluidor/usuário pagador”, pelo qual a arrecadação de impostos aumente em função de cobrança específica ligada ao desempenho ambiental.

O último tópico analisado refere-se à recente resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) que definiu que todo o crédito rural, seja de bancos públicos ou privados, para a safra 2008/2009 nos 550 municípios do Bioma Amazônia terá que obedecer a critérios ambientais mais rígidos. As medidas passam a valer a partir de 1º de julho, quando inicia o plantio da safra 2008/2009. A medida é estratégica para o combate ao desmatamento na Amazônia, pois concretiza uma política de liberação de créditos associada à verificação da adimplência ambiental de proprietários rurais, aumentando o rigor na liberação de financiamento para produtores que desmatam ilegalmente.

Teoricamente, essa medida não deve causar grandes mudanças na aplicação desses recursos, visto que a cobrança de licença ambiental já vinha sendo adotada. Contudo, seu maior impacto será sobre o crédito agrícola, fortemente subsidiado mas que, até o momento, vinha sendo liberado sem exigência de atendimento ao Código Florestal, que é a situação da grande maioria das propriedades rurais.

Causa preocupação, contudo, que as novas regras aumentarão significativamente a demanda sobre os órgãos de meio ambiente, sem que os mesmos tenham recebido investimento em pessoal e infraestrutura. Outra questão relevante é o possível conflito entre órgãos estaduais e federais em relação ao enquadramento da propriedade como inserida em bioma cerrado ou amazônico. Por isso, deverão ocorrer inúmeros conflitos na interpretação dos mapas definitórios dos biomas, especialmente nas áreas de transição (ecótonos) entre os biomas, aumentando ainda mais a carga de trabalho dos gestores ambientais.

De qualquer forma, mesmo com os custos e problemas que acarrete, a medida pode ser muito importante para conter o desmatamento na Amazônia. Com o controle do crédito público e privado, a luta contra o desmatamento ganha também uma dimensão financeira que busca corrigir as distorções evidentes na alocação de recursos públicos, além de incorporar novos aliados (BASA e BB) no combate ao desmatamento. Mas ela só poderá se efetivar se for outorgado maior poder político e recursos humanos e financeiros ao Ministério do Meio Ambiente, responsável último pela coordenação dessa política.

1. Introdução

O objetivo deste estudo é avaliar os critérios e indicadores de sustentabilidade ambientais dos programas apoiados pelos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO).

A pergunta central da pesquisa foi saber se os critérios e mecanismos utilizados pelos agentes financeiros estão adequados e suficientes para selecionar projetos que tenham ênfase na conservação ambiental. A questão decorrente foi sugerir instrumentos ou mecanismos que podem ser desenhados para aumentar a relevância dos critérios ambientais na análise de projetos, bem como melhorar o desempenho dos programas especialmente voltados para projetos que valorizem o meio ambiente.

Uma pergunta adicional era avaliar a performance de linhas específicas dos Fundos desenhadas para apoiar programas de desenvolvimento sustentável: FNE Verde (FNE), Pronatureza (FCO) e FNO Amazônia Sustentável (FNO).

Este relatório segue a seguinte estrutura: no Capítulo 2 é feita uma breve introdução sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento além de sua relação com o Protocolo Verde. O Capítulo 3 descreve a estrutura e o funcionamento do FNO com ênfase na questão ambiental, seguido de uma seção que relata seus principais problemas, e outra com sugestões de aprimoramento, com ênfase no papel que o Ministério do Meio Ambiente pode desempenhar. Os Capítulos 4 e 5 seguem a mesma estrutura, descrevendo, por sua vez, o FNE e o FCO, respectivamente. O Capítulo 6 faz uma breve discussão do potencial de criação de Fundos Financeiros voltados a mercados de Créditos de Carbono. Por fim, o Capítulo 7 apresenta o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), atualmente proposto em Projeto de Lei, como possibilidade de novos recursos para a proteção ambiental.

2. Fundos Constitucionais de Financiamento para o Desenvolvimento Regional

Os Fundos Constitucionais de Financiamento foram criados pela lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o Artigo 159, inciso I, alínea “c” da Constituição Federal. Os fundos são divididos por região: Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional do Norte (FNO). Seus recursos devem ser utilizados para promover o desenvolvimento local das atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, comercial e de serviços nas respectivas regiões.

A determinação de diretrizes e critérios de gestão dos Fundos está a cargo do Ministério da Integração Nacional. A operação dos Fundos fica a cargo de instituições financeiras federais: o FCO é operado pelo Banco do Brasil (BB), o FNE pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o FNO pelo Banco da Amazônia (BASA). A partir das diretrizes gerais estabelecidas pelo Ministério da Integração, cada uma dessas instituições estabelece critérios próprios de aplicação de recursos e diretrizes da sustentabilidade, inclusive estabelecendo programas específicos voltados ao desenvolvimento sustentável: Pronatureza (FCO), FNE Verde (FNE) e FNO Amazônia Sustentável (FNO).

Os recursos desses fundos são provenientes da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. Segundo a Constituição Federal de 1988, 3% do total dessa arrecadação é direcionado aos fundos, sendo 0,6% para o FCO, 1,8% para o FNE e 0,6% para o FNO.

“Art. 159. A União entregará:

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;”

A Receita Federal informa mensalmente às instituições financeiras federais de caráter regional a soma da arrecadação do impostor relacionados aos fundos o valor das liberações efetuadas para cada Fundo, bem como a previsão das datas e valores das três liberações imediatamente subsequentes. Além disso, os fundos gozam de isenção tributária, estando os seus resultados, rendimentos e operações de

financiamento livres de qualquer tributo ou contribuição, inclusive o imposto sobre operações de crédito, imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e as contribuições do PIS, Pasep e Finsocial.

Em consonância com a missão dos Fundos Constitucionais de Financiamento e com as diretrizes e metas estabelecidas para o desenvolvimento das Regiões beneficiárias, os programas de financiamento devem buscar maior eficácia na aplicação dos recursos, de modo a aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda. Os solicitantes desses recursos podem ser produtores rurais, firmas individuais, pessoas jurídicas, associações e cooperativas de produção, que desenvolvam atividades nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, de infra-estrutura, comercial e de serviços. Devem receber tratamento preferencial os projetos de atividades produtivas de micro e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas; as atividades que utilizem intensivamente matérias-primas e mão-de-obra locais; e a produção de alimentos básicos para a população. A análise dos pedidos de empréstimos também deve levar em conta a preservação do meio ambiente e buscar incentivar a criação de novos centros, atividades e pólos de desenvolvimento que possam reduzir as diferenças econômicas e sociais entre as regiões.

As instituições financeiras federais encarregadas da gestão dos Fundos Constitucionais são signatárias do Protocolo Verde. O Protocolo Verde foi uma resposta do governo federal às demandas sociais por preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, que culminaram na Cúpula da Terra no Rio de Janeiro em 1992. Esse movimento resultou na Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, assinada em 1995 pelas principais agências federais de financiamento: Banco do Brasil, BNDES, FINEP, CEF, BASA e BNB. A Carta propõe que as instituições participantes incorporem variáveis ambientais em suas decisões, realizando políticas que busquem o desenvolvimento de maneira sustentada. A principal idéia do documento é a integração entre as tradicionais políticas de comando e controle e os instrumentos econômicos, de forma que as ações se tornem coerentes e consistentes com o modelo de desenvolvimento pretendido (ver Box 1).

BOX 1 PROTOCOLO VERDE

O denominado Protocolo Verde teve sua origem em um Grupo de Trabalho instituído pelo Governo Federal por meio de decreto em 29 de maio de 1995. Seu objetivo era elaborar uma proposta contendo diretrizes, estratégias e mecanismos operacionais para a incorporação de dimensões ambientais no processo de gestão e concessão de crédito oficial, e benefícios fiscais às atividades produtivas. A intenção era implementar mecanismos financeiros que complementassem a legislação ambiental existente, ou seja, realizar uma integração entre os tradicionais dispositivos de comando e controle e os instrumentos econômicos, de forma que as políticas públicas se tornassem mais coerentes e consistentes.

Em consonância com os objetivos do Protocolo, foi assinada no mesmo ano a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, na qual as instituições participantes se comprometem a realizar políticas e práticas que estejam de acordo com o modelo de desenvolvimento proposto. Esse documento foi uma iniciativa pioneira na América Latina, onde o governo promove uma alteração em suas atribuições, já que o Estado amplia o seu papel na área ambiental, passando de um órgão que apenas regulamenta e fiscaliza, para um ator que promove e garante o desenvolvimento sustentável.

Compõem o grupo de instituições que assinou a Carta os Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, do Planejamento e da Fazenda, juntamente com o BNDES, a Caixa Econômica Federal, o Banco Central e os bancos gestores dos Fundos Constitucionais (Banco do Nordeste e Banco da Amazônia). Posteriormente, a FINEP também aderiu ao Protocolo Verde.

Porém, não foi estabelecida uma agência de controle sobre seus resultados e ações, e cada instituição financeira passou a agir de forma separada nas questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Assim, apesar do compromisso formal declarado com a adesão ao Protocolo Verde, poucos resultados efetivos foram alcançados em termos de atendimento às boas práticas ambientais.

Uma análise mais detalhada sobre o Protocolo Verde encontra-se em Parreira e Alimonda (2005).

Embora todos os bancos que operam com estes fundos tenham um compromisso declarado com o Protocolo Verde, sabe-se muito pouco dos resultados efetivos em termos de atendimento às propostas da Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável.

Em relação às normas gerais o Ministério da Integração Nacional é o órgão responsável por estabelecer as diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Para informações adicionais, no website do MI (www.integracao.gov.br) são apresentadas estatísticas e análises da programação e do desembolso dos Fundos Constitucionais, além da legislação específica. A

Tabela 1 apresenta as divisões das contratações por atividade no ano de 2006.

TABELA 1
CONTRATAÇÕES POR ATIVIDADE (2006)
(R\$ mil)

Atividade	Fundo						Total
	FCO		FNE		FNO		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor
Rural	953 164	66,0	2 321 705	50,6	549 384	55,7	3 824 253
Industrial	240 565	16,7	1 067 607	23,2	210 892	21,4	1 519 064
Turismo	6 268	0,4	87 888	1,9	5 131	0,5	99 287
Infra-Estrutura	46 940	3,2	425 000	9,3	108 067	11,0	580 007
Comércio e Serv.	197 413	13,7	685 982	15,0	112 783	11,4	996 178
Total	1 444 350	100,0	4 588 181	100,0	986 257	100,0	7 018 789

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais (SIG) - Ministério da Integração.

No referido ano, foram aplicados R\$ 7,0 bilhões, sendo R\$ 1,4 bilhão pelo FCO, R\$ 4,6 bilhões pelo FNE e R\$ 986 milhões pelo FNO. A distribuição agregada de todos os fundos por atividade para o mesmo ano indica que 54,6% foram destinados para atividades rurais, 21,6% para indústria, 1,4% para turismo, 8,3% para infra-estrutura e 14,1% para comércio e serviços. Dados acerca da efetiva alocação desses recursos para projetos de preservação ambiental ou manejo sustentável são escassos, mas como será visto adiante, estes representam uma parcela muito pequena da alocação total.

A análise da série histórica dos repasses anuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os fundos evidencia que o volume de recursos cresceu de maneira significativa nos últimos anos. Em valores atualizados a preços de dezembro de 2006, a verba total anual destinada aos três fundos em 1994 era inferior a R\$ 2 bilhões, ao passo que em 2006 essa verba era superior a R\$ 4,6 bilhões de reais. Ou seja, o montante mais que duplicou em 12 anos. A seguir, a Tabela 2 apresenta os valores do período de 1994 a 2006.

TABELA 2
REPASSES ANUAIS DA STN PARA OS FUNDOS
(1994-2006-R\$ mil)

Ano / Fundo	FCO		FNO		FNE		Total	
	Nominal	Atualizado	Nominal	Atualizado	Nominal	Atualizado	Nominal	Atualizado
1994	104 559	397 753	104 559	397 753	313 678	1 193 266	522 796	1 988 772
1995	215 504	408 622	215 504	408 622	646 515	1 225 861	1 077 523	2 043 105
1996	243 795	383 952	243 795	383 952	731 385	1 151 861	1 218 975	1 919 765
1997	273 612	396 257	273 612	396 257	820 835	1 188 786	1 368 059	1 981 300
1998	304 754	402 874	304 754	402 874	914 262	1 208 616	1 523 770	2 014 364
1999	337 526	415 117	337 526	415 117	1 012 578	1 245 347	1 687 630	2 075 581
2000	389 809	462 993	389 809	462 993	1 169 427	1 389 000	1 949 045	2 314 986
2001	479 641	559 425	479 641	559 425	1 438 923	1 678 271	2 398 205	2 797 121
2002	565 100	643 238	565 100	643 238	1 695 300	1 929 716	2 825 500	3 216 192
2003	597 170	561 831	597 170	650 255	1 791 511	1 951 306	2 985 851	3 253 392
2004	695 440	737 702	695 440	737 702	2 086 320	2 213 103	3 477 200	3 688 507
2005	836 011	866 222	836 011	866 222	2 508 033	2 598 664	4 180 055	4 331 108
2006	925 228	935 377	925 228	935 377	2 775 685	2 806 130	4 626 141	4 676 884
Total	5 968 149	7 261 363	5 968 149	7 259 787	17 904 452	21 779 927	29 840 750	36 301 077

Fonte: SIG.

Os dados revelam também que o FNE foi o fundo que recebeu o maior volume de verbas no período, com um valor total de R\$ 21.779.927, enquanto o FNO e o FCO receberam aproximadamente um terço desse valor. Essa distribuição de verbas está de acordo com a lei, que prevê maior volume de recursos para o FNE.

A administração de cada um dos Fundos Constitucionais é distinta e autônoma, e é exercida pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento de cada região (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e pelas instituições federais de caráter regional. De acordo com os artigos 14 e 15 da lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, os Conselhos Deliberativos aprovam o financiamento das verbas e avaliar os resultados obtidos, ao passo que os bancos regionais possuem autonomia para gerir os recursos, estabelecer as normas de avaliação dos projetos e exercer outras atividades competentes a um órgão administrador. Essa autonomia dos bancos regionais acaba criando critérios diferenciados para aprovação de projetos em cada região, prejudicando uma análise uniforme da eficácia dos projetos.

As próximas seções detalham o tratamento de questões ambientais na avaliação de projetos específicos que solicitam de acesso aos recursos de cada fundo, bem como suas diretrizes para o fornecimento de verbas.

3. Fundo Constitucional do Norte (FNO)

3.1 Dados

Gerido pelo Banco da Amazônia (BASA), o Fundo Constitucional do Norte (FNO) visa desenvolver a economia local, através de programas de financiamento, ampliando o dinamismo e a capacidade produtiva da região, promovendo também a integração entre as áreas produtivas e a inclusão social da população. Nesse sentido, o Banco segue as diretrizes estabelecidas nos planos federais para o desenvolvimento da Amazônia - Plano Amazônia Sustentável (PAS) e Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, ao focar dois elementos da realidade regional – desigualdade e diversidade-, busca casar o aproveitamento das diferentes características do espaço geográfico por ela contemplado e o aproveitamento do potencial endógeno de desenvolvimento das regiões.

Dessa forma, o Banco da Amazônia disponibiliza recursos do FNO para atender os setores produtivos dos municípios com menor nível de desenvolvimento da região, visando integrá-los a economia local. Além disso, também têm atendimento prioritário os projetos de financiamento das mesorregiões do Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AC e AM) e Bico do Papagaio (PA e TO), assim como aqueles oriundos dos municípios contemplados pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

Por sua vez, o Plano Amazônia Sustentável (PAS) consolida as orientações estratégicas do Governo Federal para a Amazônia, sugerindo linhas de ação prioritárias para a atuação dos órgãos do Governo Federal, assim como dos governos estaduais e municipais na região. O PAS sinaliza aos setores produtivos e à sociedade em geral caminhos para o desenvolvimento da Amazônia, agregados em cinco eixos de atuação: I – Inclusão social e cidadania; II – Ordenamento territorial e gestão ambiental; III – Infra-estrutura para o desenvolvimento; IV – Financiamento do desenvolvimento e, V – Produção sustentável com inovação tecnológica.

A estimativa de ingressos de recursos financeiros para 2007 provenientes do FNO, via repasse da Secretaria do Tesouro Nacional, é de R\$ 1.037,1 milhões ficando a disponibilidade prevista para aplicações em novos projetos em R\$ 1.573,5 milhões, conforme demonstrado na, a seguir:

TABELA 3
ESTIMATIVA DE INGRESSOS PARA O FNO (2007)

	R\$ Milhões	%
A) Entrada de Recursos:	2 246,70	100
Disponibilidade prevista em 31/12/2006	265	11,8
Estimativa de Ingressos via repasse STN em 2007	1 037,10	46,2
Estimativa de reembolso de créditos em 2007	875,1	38,9
Remuneração do Disponível	40,2	1,8
Retorno ao Fundo dos valores relativos aos riscos acumulados pelos bancos	29,3	1,3
B) Desembolso de Recursos: 673,2 100,0	673,2	100
Despesa com taxa de Administração	207,4	30,8
Despesa com <i>del credere</i> *	176,8	26,3
Despesa de Auditoria	0,1	0
Bônus de adimplência	177,6	26,4
Despesas de renegociação (inclusive rebates)	-	0
Liberações a serem efetuadas em 2007 referentes as operações contratadas em ano anteriores	111,3	16,5
C) Previsão de recursos disponíveis para 2007 (A-B)	1 573,50	

Fonte: Plano de Aplicação dos Recursos do FNO-2007, fornecida pelo BASA.

* Garantia de cumprimento de contratos.

Tomando como base essa previsão de recursos disponíveis e as expectativas e intenções de investimento de cada um dos estados da Região Norte, foi realizada a distribuição espacial das aplicações, seguindo os propósitos dos fundos. Os estados beneficiados com os recursos e o montante de verbas disponível por programa/estado estão dispostos na Tabela 4.

TABELA 4
PREVISÃO DE APLICAÇÃO POR PROGRAMA/ESTADO (2007)

Programa	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO	Total
FNO-PRONAF GRUPO A	15,7	23,6	15,7	39,4	23,6	15,7	23,6	157,3
FNO-PRONAF (demais grupos)	15,7	23,6	15,7	39,4	23,6	15,7	23,6	157,3
FNO-Amazônia Sustentável	126,0	188,8	126	314,5	188,8	126	188,8	1 258,9
TOTAL	157,4	236	157,4	393,3	236	157,4	236	1 573,5

Fonte: Plano de Aplicação dos Recursos do FNO-2007.

Os projetos beneficiados pelo FNO são divididos de acordo com sua natureza econômica (rural ou não-rural) e com o tamanho do produtor beneficiado. Os critérios de definição das condições de crédito do programas em função do porte do projeto são os seguintes:

- Porte Rural - Receita Operacional Bruta Anual Prevista (em R\$ 1,00)
- Mini: Até 110.000
- Pequeno: Acima de 110.000 e até 220.000
- Médio: Acima de 220.000 e até 1.400.000
- Grande: Acima de 1.400.000
- Porte não rural - Receita Operacional Bruta Anual (em R\$ 1,00)

- Micro: Até 240.000
- Pequeno: Acima de 240.000 e até 2.400.000
- Médio: Acima de 2.400.000 e até 35.000.000
- Grande: Acima de 35.000.000

A análise da estimativa de aplicação de recursos por porte dos beneficiários revela que o FNO está seguindo as diretrizes propostas, já que disponibiliza grande volume de recursos para pequenos produtores, buscando aumentar a importância dos menores negócios na estrutura econômica regional. Desse modo, a parcela de recursos programada para as aplicações em mini/micro e pequenos negócios representa mais de 57% das contratações previstas para o ano de 2007.

TABELA 5
PREVISÃO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS POR PORTE/ESTADO (2007)
R\$ milhões

Estados	Mini / Micro	Pequeno	Médio	Grande	Total
Acre	52,6	25,2	41,1	38,6	157,4
Amazonas	80,7	61,2	53,7	40,4	236,0
Amapá	75,0	32,0	31,5	18,9	157,4
Pará	157,7	74,7	88,5	72,4	393,3
Rondônia	105,6	49,4	40,4	40,6	236,0
Roraima	47,0	35,7	50,8	23,9	157,4
Tocantins	67,7	40,8	72,2	55,2	236,0
Total	586,3	319,2	378,1	289,9	1 573,5
%	37,3	20,3	24,0	18,4	100,0

Fonte: Plano de Aplicação dos Recursos do FNO-2007.

Atualmente, os recursos do FNO se destinam a dois programas de financiamento: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (FNO Amazônia Sustentável). A estrutura temática da programação financeira foi concebida com o objetivo de proporcionar a convergência entre os recursos disponibilizados pelo fundo e o conjunto de atividades contempladas.

No âmbito do PRONAF, a meta do BASA é desenvolver a agricultura local, concedendo financiamentos e apoiando as atividades agropecuárias e não agropecuárias (pesca e aquicultura), desenvolvidas de acordo com as condições estabelecidas no Manual de Crédito Rural, Capítulo 10 (MCR-10). Os financiamentos do programa se dedicam principalmente para o pequeno produtor, através da concessão de financiamentos para agricultores familiares e trabalhadores rurais.

O montante de recursos previstos para o PRONAF em 2007 é de 314,6 milhões de reais, a serem divididos entre os programas que o compõem. Vale ressaltar que nesse ano o principal programa é o PRONAF-A, que deve receber metade desse montante (R\$ 157,3 milhões) e destina recursos para empreendimentos ligados à Reforma Agrária.

Os critérios de enquadramento ao PRONAF, bem como suas linhas de financiamento e as condições operacionais dos projetos beneficiados são variáveis de acordo com a natureza das atividades desenvolvidas pelos beneficiários de cada linha de financiamento. Vale ressaltar que as linhas de financiamento seguem as condições estabelecidas no MCR, definidos pelo Banco Central do Brasil. Maiores detalhes sobre o MCR podem ser encontrados no site do BACEN (www.bcb.gov.br).

O FNO-Amazônia Sustentável foi criado em 2006 como forma de amalgamar as diversas linhas de financiamento antes operadas pelo BASA com recursos do FNO não ligadas ao PRONAF. Assim, não

está restrito a financiar atividades tipicamente entendidas como de preservação ambiental, podendo financiar qualquer atividade que o BASA considere elegível para o Fundo. Este programa apóia empreendimentos rurais e não rurais, com financiamento para todos os setores produtivos, desde que seja em bases sustentáveis. Os setores são: agricultura, pecuária, silvicultura, aquicultura, captura e transformação de pescado, agroindústria, turismo, indústria, infra-estrutura econômica não-governamental, comércio e prestação de serviços. Como será detalhado mais adiante, mecanismos de indução, salvaguarda e restrição estão sendo planejados para adequar as operações de crédito às diretrizes de sustentabilidade do Banco. No entanto, até o momento a seletividade por critérios ambientais é relativamente baixa.

Para uma análise mais detalhada dos projetos que são financiados pelos fundos, recorreu-se ao Sistema de Informações Gerenciais (SIG) que torna transparente a utilização de recursos públicos e esclarece o papel desses fundos no desenvolvimento sustentável da região.

Os dados apresentados abaixo na

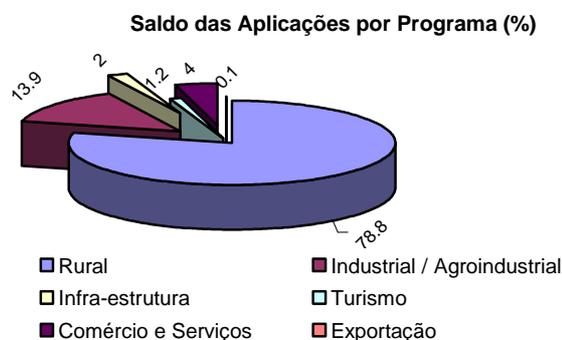
Tabela 6 referem-se ao saldo do total de recursos aplicados pelo FNO até o final do ano de 2006 e o divide em aplicações por programa beneficiado e unidade federativa.

TABELA 6
SALDO DAS APLICAÇÕES POR PROGRAMA E UNIDADE FEDERATIVA
(POSIÇÃO EM 31/12/2006)
R\$ mil

Programa / UF	AC	AP	AM	PA	RO	RR	TO	Total	
								Valor	%
Pronaf A	17 390	5 181	13 691	175 473	50 791	13 584	76 490	352 600	5,8
Pronaf A / C	43	19	150	1 250	373	44	3 406	5 285	0,1
Pronaf B	454	0	4 629	3 507	383	16	351	9 340	0,2
Pronaf C	9 708	5 304	15 523	48 517	12 862	3 562	25 269	120 745	2,0
Pronaf D	65 429	6 053	83 102	579 865	275 399	36 958	77 681	1 124 487	18,4
Pronaf E	323	1 034	1 899	12 661	3 742	4 969	1 797	26 425	0,4
Pronaf Agregar	0	0	0	14 066	18	0	0	14 084	0,2
Pronaf Agroindústria	17	0	0	4 577	1 121	0	0	5 715	0,1
Pronaf Mulher	0	0	0	173	0	0	87	260	0,0
Pronaf Floresta	0	0	0	123	0	0	0	123	0,0
Subtotal Pronaf	93 364	17 591	118 994	840 212	344 689	59 133	185 081	1 659 064	27,2
FNO Floresta	1 570	57	0	6 705	505	0	0	8 837	0,1
FNO Agropecuária	128 653	27 159	84 495	1 287 301	337 556	87 353	1 161 785	3 114 302	50,9
FNO Pesca e Aqui.	0	194	1 538	34 847	44	0	0	36 623	0,6
Subtotal Rural	223 587	45 001	205 027	2 169 065	682 794	146 486	1 346 866	4 818 826	78,8
FNO Agroindústria	33	0	4 636	43 183	33 129	0	9 343	90 324	1,5
FNO Indústria	30 673	2 863	141 946	389 799	51 764	5 074	139 095	761 214	12,4
Infra-Estrutura	0	0	81 519	4 614	36 850	0	0	122 983	2,0
FNO Turismo	1 021	123	40 814	20 529	9 827	10	2 860	75 184	1,2
FNO Comércio e Serv.	33 890	8 729	60 018	76 406	40 271	4 991	18 757	243 062	4,0
FNO Exportação	423	0	0	6 622	0	0	0	7 045	0,1
Subtotal Outros	66 040	11 715	328 933	541 153	171 841	10 075	170 055	1 299 812	21,2
Total	289 627	56 716	533 960	2 710 218	854 635	156 561	1 516 921	6 118 638	100,0
%	4,7	0,9	8,7	44,3	14,0	2,6	24,8	100,0	

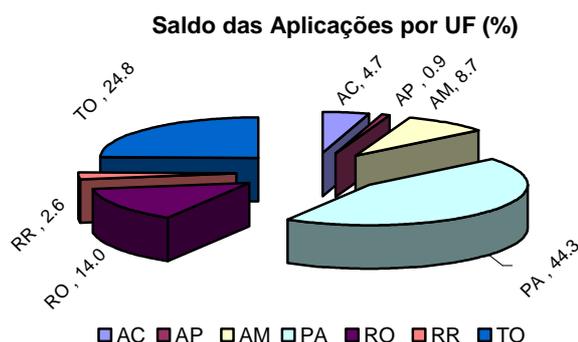
Fonte: SIG.

GRÁFICO 1
SALDO DAS APLICAÇÕES POR PROGRAMA



Fonte: SIG.

GRÁFICO 2
SALDO DAS APLICAÇÕES POR UNIDADE FEDERATIVA



Fonte: SIG.

A tabela apresenta, portanto, o total do estoque de recursos aplicados pelo FNO, e sua análise possibilita dimensionar a importância de cada atividade no Fundo. O setor rural foi o maior beneficiado, com 78,8% do montante total de recursos, seguido pelo setor industrial/agroindustrial, com 13,9% dos recursos. Esses resultados são consistentes quando se analisa os valores do FNO aplicados em anos anteriores.

Os programas especificamente voltados para atividades ambientais, tais como o FNO Floresta e o PRONAF Floresta, receberam um montante de verbas muito pequeno em relação ao montante total do FNO. Essa questão será aprofundada na próxima seção.

A experiência do BASA em instituir critérios ambientais para análise de projetos foi considerada uma grande inovação de política para a região, em meados dos anos noventa. O elemento mais importante permanece sendo a exigência do cumprimento das normas legais, inclusive licenciamento ambiental e averbação da reserva legal. Esse tipo de comportamento foi visto, à época de sua implantação, como “excessivo rigor”, dada a baixa capacidade regulatória dos órgãos ambientais locais. Na medida em que o BASA é bastante cobrado, internamente e externamente, para alocar a maior quantidade possível dos recursos, é criado um ponto importante de tensão interno com o cumprimento das exigências legais, que

restringem a possibilidade de aprovação de projetos. Essa questão permanece como desafio para a conciliação das metas pretendidas pelo Banco e a necessária seletividade das operações aprovadas.

Na época da criação do Fundo, existia mais flexibilidade para os operadores concederem linhas especiais de desconto para os empréstimos. No entanto, desde 2000, por pressões do Governo Federal para reduzir gastos, os bancos regionais perderam a capacidade de criar linhas especiais de redução de encargos. Assim, há pouco espaço para criar favorecimentos especiais para os projetos considerados sustentáveis, dada a limitação de mecanismos de redução de encargos por parte dos bancos.

Atualmente, os juros utilizados nos projetos de financiamento são 5% para as mini empresas, 7,25% para as médias e pequenas e 9,0% para as grandes. A única brecha existente para encargos diferenciados é o Bônus de Adimplência, que concede desconto de 15% no valor da dívida para os tomadores que pagarem seu empréstimo em dia. Por isso, atualmente discute-se internamente no BASA a possibilidade de utilizar essa brecha como forma de diferenciação para financiamentos identificados com ambientalmente positivos, que receberiam tratamento privilegiado em relação aos demais – o “Bônus Verde”, discutido adiante.

Outras questões relevantes referem-se à eficácia desses critérios e a homogeneização na interpretação desses critérios por parte dos analistas para a aprovação das operações de crédito, que poderiam ser revistas e aperfeiçoadas. Isto levou a instituição a proceder importante reformulação de suas diretrizes específicas para questões ambientais, a ser implementada a partir 2008.

Nessa nova visão, o financiamento é entendido como um instrumento de desenvolvimento sustentável, pois os programas são desenhados de forma que possam atender as reais necessidades dos empreendimentos rurais e não-rurais, em substituição ao atual modelo (em que os projetos se ajustam às linhas e aos programas de financiamento). Dessa forma, pretende-se melhorar a qualidade dos projetos aprovados, já que os programas vão incentivar a criação de projetos em bases sustentáveis, ampliando também a quantidade de projetos aprovados, já que as linhas de financiamentos estão mais claras e melhor delineadas. Ou seja, busca-se ir além da visão atual, que é fortemente baseada no cumprimento da legislação, estimulando a pró-atividade dos agentes econômicos.

Uma consultoria encomendada ao Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (CES/FGV) definiu essas novas diretrizes, que entrarão em vigor a partir de 2008.¹ Essa nova política compreende critérios de caracterização dos clientes segundo os conceitos orientadores de indução, salvaguarda e exclusão.

A indução refere-se à concessão de facilidades burocráticas e ou redução de encargos para projetos classificados como promotores do desenvolvimento sustentável da região, com práticas inovadoras e ambientalmente corretas. Dessa forma, o Banco buscará estimular o surgimento de novas iniciativas desse tipo, auxiliando na transição para um modelo no qual as práticas predatórias se tornem obsoletas e, por isso, sua eliminação ou controle ocorrerá de forma espontânea.

As salvaguardas consistem em restrições de financiamento para atividades produtivas tradicionais, desde que se adequem a determinadas restrições. Assim, o Banco incentiva a adoção de novas técnicas de produção sustentáveis em diversas atividades. A pecuária, atividade tradicional, só é financiada se utilizar inovações em seu sistema de produção, como, por exemplo, rotação de pastos e melhoria genética.

A exclusão, por sua vez, consiste em proibir o financiamento para atividades que não estejam comprometidas com as diretrizes ambientais do Banco, mesmo que estejam de acordo com a legislação vigente. Exemplos de restrições são programas como pecuária extensiva ou desmatamento de florestas mesmo nos casos onde a legislação ambiental é plenamente atendida.

¹ Os critérios e diretrizes sugeridos pelo estudo do CES/FGV só se tornarão públicos após a conclusão da nova política do BASA para o assunto, por isso não puderam ser analisados neste trabalho.

3.2 Problemas

Está claro que os procedimentos legais para aplicação dos recursos do FNO estão bem definidos. No entanto, a eficiência dessa alocação é prejudicada por brechas nesses procedimentos e a ausência de um sistema de monitoramento ex post dos projetos financiados.

A partir de entrevistas realizadas com técnicos responsáveis pela direção e análise dos fundos, as demandas e carências dos projetos relacionados ao FNO ficaram ainda mais evidentes. O Relatório de Auditoria do FNO, realizado pela Controladoria Geral da União do Estado do Pará, referente ao ano de 2005, também foi utilizado como fonte de informações.

O relatório constatou que o BASA, em 2005, ainda não possuía um sistema de aferição dos custos das atividades referentes ao FNO, o que compromete a análise da eficiência da gestão do banco e a definição de uma taxa de administração coerente com as atividades realizadas. O valor pago atualmente para o banco pela gestão do fundo é baseado no patrimônio líquido e nas transferências realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, não tendo nenhum vínculo com as despesas efetivamente incorridas.

Conforme citado anteriormente, outro problema a ser destacado é a escassez de verbas destinadas para programas de caráter especificamente ambiental. Atualmente, o principal programa de preservação ambiental é o FNO Floresta (criado em 2004), que destina recursos para conservação florestal e reflorestamento. A análise da série histórica de repasses para o FNO Floresta desde sua criação revela que o montante de recursos destinados a esse programa é irrisório e está muito aquém da importância do mesmo.

TABELA 7
SÉRIE HISTÓRICA DE REPASSES PARA O FNO FLORESTA (2004-2006)

Ano	Verba (R\$ mil)	% da Verba Total
2004	0	0
2005	2 945	0,3
2006	225	0

Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do SIG.

No sistema atual, o procedimento para a concessão de recursos é o seguinte: os projetos candidatos a financiamento se sujeitam a análise de crédito por parte do Banco, quando são observados os riscos de crédito e os impactos ambientais envolvidos na sua implementação. Os empreendimentos só são analisados se forem considerados de desenvolvimento sustentável, de acordo com as diretrizes já citadas estabelecidas pelo BASA. Após a aprovação na análise de riscos, é necessária a obtenção de uma licença ambiental para que possa ocorrer a aprovação do financiamento.

Essa forma de avaliação apresenta problemas, já que como as normas são rígidas e a emissão de licenças ambientais é lenta, o número de projetos que pode solicitar financiamento é muito pequeno. Desta forma, a maioria dos projetos aprovados é de grande porte, nem sempre corretos ambientalmente, o que vai de encontro aos objetivos do Fundo. Isto ocorre porque normalmente os grandes empreendimentos possuem maior facilidade de compreensão e adaptação às normas, além de maior acesso a burocracia, o que facilita sua aprovação, ao passo que os pequenos produtores têm dificuldade nesses aspectos.

O sistema também leva a uma concentração geográfica na aplicação dos recursos, visto que os Estados menos desenvolvidos, devido a problemas de infra-estrutura e a falta de articulação entre prefeituras e os gestores, acabam recebendo menos verbas.

A análise de riscos é muito heterogênea, já que existe uma lacuna deixada pelos Estados no sentido de padronizar os critérios de análise de impactos ambientais. O papel de aferição dos impactos ambientais acaba, assim, sendo transferido para o analista de crédito, sem formação técnica específica para tal. Assim, a aprovação do projeto se concentra nos critérios pessoais do analista, o que dificulta a homogeneização dos projetos aprovados. Portanto, os critérios ambientais nem sempre são respeitados na alocação de recursos, já que os órgãos ambientais de licenciamento não cumprem seu papel de avaliação efetiva dos projetos, e a tarefa acaba sendo transferida para os analistas que carecem de formação específica nessa área.

Além disso, empreendimentos de grande porte tendem a receber maior atenção dos analistas. Várias razões podem ser citadas para isso. Em primeiro lugar, projetos grandes têm maiores riscos associados, e por isso seus impactos ambientais podem ser significativos – a paralisação desses projetos por problemas de licenciamento ou outras razões ligadas aos seus efeitos negativos pode trazer prejuízos consideráveis para o órgão financiador, além do peso negativo junto à opinião pública. Além disso, as propostas dos grandes projetos são normalmente melhor estruturadas. Assim, sua análise é feita na matriz por um conjunto maior de funcionários, alguns com maior experiência no tratamento de temas ambientais. Já os projetos menores não recebem a mesma atenção, e são analisados nas próprias agências, que dispõem de menos recursos para lidar com assuntos ambientais. Cabe ressaltar que o BASA tem sérios problemas de pessoal, já que o efetivo de analistas é pequeno e relativamente pouco capacitado na análise de riscos ambientais, o que leva a concentração de tarefas nas mãos de poucos e conseqüentemente, a perda de eficiência na realização das mesmas.

No tangente à questão do licenciamento ambiental, verificam-se novos problemas. Os órgãos públicos competentes, tais como o IBAMA e os órgãos ambientais estaduais, não são capazes de atender as demandas por licenciamentos nos prazos adequados. Isso resulta em lentidão na concessão das licenças e, conseqüentemente, dificuldade na liberação dos recursos. Em várias situações também ocorre um conflito de competências na obtenção de licenças, pois não está claro em que esfera a licença deve ser estabelecida, municipal, estadual ou federal. As dúvidas se estendem à definição de qual órgão é responsável pela emissão das licenças. Assim, alguns projetos demandam tempo e recursos para obter licenças que não são válidas para a aprovação do financiamento, e os critérios de licenciamento ambiental se tornam ainda mais confusos e dispersos em termos de critérios.

A qualidade dos licenciamentos também é passível de críticas, visto que setores mais tradicionais (como a pecuária) podem obter maior facilidade na obtenção das licenças, dado que possuem um conhecimento já estabelecido, o que agiliza a análise de riscos. Setores não tradicionais, por sua vez, podem encontrar maior dificuldade em descobrir o “caminho das pedras”, embora seus impactos possam ser menores.

Do mesmo modo, os grandes projetos tendem a ser beneficiados, pois possuem maior facilidade de acesso à burocracia para obtenção de licenças. Essa falta de capilaridade acaba prejudicando os pequenos produtores, já que o BASA tem limitação de pessoal para auxiliar na questão. Vale ressaltar que o calendário agrícola é muito rígido, ou seja, o prazo para obtenção do financiamento é muito curto, pois se o empreendedor não conseguir o empréstimo no momento propício, ele perde a oportunidade de investimento naquela safra. Logo, a demora na concessão de licenças impede um maior dinamismo do investimento produtivo.

Outra exigência legal para a concessão de financiamentos é o título de propriedade sobre a terra onde o projeto será implementado. Essa exigência constitui um impasse para a alocação de recursos, já que muitas vezes os produtores têm a posse da terra, mas não o título legal de propriedade, o que impede a aprovação do projeto. Um exemplo do problema é a recomposição de reservas legais, que não é possível porque a propriedade não está de acordo com os requisitos legais.

O monitoramento ex post dos programas também é ineficiente. Após a aprovação do crédito, o Banco acompanha o projeto enquanto o financiamento ainda não foi ressarcido, e a ênfase da análise é concentrada nos aspectos econômicos (ou seja, adimplência). Em relação ao acompanhamento técnico,

existem dificuldades para a fiscalização após o empreendimento ter sido aprovado, e a questão ambiental acaba sendo resumida à comprovação da obtenção das respectivas licenças ambientais. A instituição possui deficiência de recursos materiais e humanos para a fiscalização dos projetos e, como já dito, o apoio dos órgãos ambientais é bastante limitado. Outra dificuldade são as condições geográficas da região, que além de vasta territorialmente, sofre de fenômenos naturais que dificultam o acesso às propriedades, tais como as secas dos rios. Assim, a fiscalização ambiental efetiva dos projetos acaba sendo seriamente comprometida pelos problemas expostos, já que, como já citado, os órgãos ambientais competentes possuem dificuldades para fazer um monitoramento eficaz e padronizado.

Este problema também se dá na gestão superior das linhas de financiamento. A falta de comunicação entre o Ministério da Integração, responsável por formular as diretrizes, e o Ministério do Meio Ambiente, que é responsável pela fiscalização ambiental, impede a criação de um conjunto de regras que norteie os projetos beneficiados, o que compromete o desenvolvimento em bases sustentáveis.

A organização interna do BASA também apresenta deficiências, devido à ausência de controles internos eficientes e a problemas operacionais das agências. Dessa forma, o arquivamento e organização dos dossiês dos projetos aprovados com recursos do FNO é confusa, se tornando mais um empecilho para o monitoramento dos projetos. Essa má organização na gestão fica evidente com uma análise mais detalhada dos gastos dos fundos, já que no Relatório de 2005 foram comprovadas divergências entre os valores liberados e os comprovantes das despesas, e também ausência de documentos fiscais para alguns projetos, o que compromete o recolhimento de impostos. Por outro lado, a direção do BASA está ciente da necessidade de melhoria contínua na gestão, e é possível que a reformulação administrativa a ser implementada em 2008, a partir do estudo da FGV, contribua para o aprimoramento no tratamento de assuntos ambientais.

Outro reflexo das deficiências na organização por parte do BASA é o elevado índice de inadimplência das operações financiadas, especialmente nas operações onde o risco é exclusivo da União. Esse não é um problema diretamente relacionado à gestão ambiental, mas pode ter reflexos importantes porque o comprometimento com metas de longo prazo é fundamental para a adoção de princípios de uso sustentável dos recursos. Nesse tipo de operação, a falta de ações efetivas para redução da inadimplência é visível, conforme comprovam dados referentes ao crescimento do índice de inadimplência entre 2003 e 2005.

TABELA 8
ÍNDICE DE INADIMPLÊNCIA NOS PROJETOS FINANCIADOS

Risco	2003	2004	2005
Exclusivo da União	34,50%	40,96%	47,81%
Compartilhado	6,91%	7,77%	10,88%

Fonte: Auditoria da Controladoria Geral da União de 2005.

O distanciamento do Ministério da Integração da questão ambiental é mais um problema na gestão dos fundos. O Ministério regula as diretrizes a partir das quais o Banco aprova ou não os projetos. Dessa forma, a gestão dos fundos fica engessada, pois as diretrizes pré-estabelecidas dificultam a implementação de mecanismos que agilizem o processo de aprovação ou beneficiem projetos sustentáveis. O Ministério do Meio Ambiente poderia ter um papel chave nesse processo, aconselhando o Ministério da Integração em relação a critérios e prioridades de sustentabilidade.

Um exemplo disso é a questão do Bônus Verde: os gestores do BASA querem conceder privilégios semelhantes aos dos já existentes Bônus de Adimplência, só que para projetos que sejam classificados como sustentáveis. No entanto, a pouca flexibilidade impossibilita a aprovação desse critério, que seria mais um incentivo positivo à proteção ambiental.

Outro empecilho para as iniciativas como a do Bônus Verde é a dificuldade de diferenciar as linhas de crédito sem cair na multiplicidade de programas, o que levaria a uma inversão de objetivos, já que os projetos seriam obrigados a se adequar aos programas. Isto ocorria antes da unificação dos programas em FNO Amazônia Sustentável e PRONAF, que facilitou a organização das linhas de crédito e ampliou o número de projetos aprovados. Novamente o MMA pode ter papel destacado de suporte técnico para a seleção das linhas que devem ser privilegiadas, sem cair na armadilha da excessiva multiplicidade de programas especiais.

Além da inexistência de comunicação com o Ministério do Meio Ambiente, e a pouca flexibilidade causada pelas diretrizes do Ministério da Integração, também não existe um diálogo contínuo entre os três bancos que são responsáveis pela gestão dos fundos, a saber, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil. Dessa forma, não existe uma unificação dos critérios de análise e aprovação de projetos para os Fundos, o que amplia as dificuldades de um monitoramento criterioso após a alocação dos recursos, já que cada banco adota seus próprios critérios. A criação de um Fórum Permanente entre esses agentes (MI, MMA, BASA, BNB e BB) para lidar com temas ambientais relacionados ao financiamento de projetos de desenvolvimento pode contribuir para romper esse impasse.

O já citado distanciamento dos órgãos federais competentes (MMA e MI) da gestão dos Fundos acarreta uma concentração de funções nas mãos do BASA. O banco passa a atuar não só como analista de projetos e gestor de recursos, que deveriam ser suas principais funções, mas também como controlador do caráter ambiental, além de ser responsável pela conscientização dos projetistas em torno do desenvolvimento sustentável. Esse excesso de atribuições leva a um aumento dos custos na gestão dos recursos e a um conseqüente aumento dos riscos corridos na análise dos projetos, já que não é possível um único órgão executar tantas funções com a eficiência desejada.

Outro problema é o dilema entre financiar projetos ruins ou manter a carteira vazia, já que os gestores sofrem pressões para a alocação integral dos recursos recebidos. Vale ressaltar que devido aos problemas já apresentados, os projetos candidatos à obtenção de financiamentos normalmente são de grande porte e nem sempre respeitam os padrões ambientais desejados. Assim, devido à dificuldade para fechar sua carteira, o banco acaba alocando os recursos de maneira ineficiente, pois é forçado a aprovar projetos que apesar de legalmente corretos não estão de acordo com suas diretrizes de sustentabilidade.

Para que projetos desse tipo possam ser retirados da carteira, é necessário que existam facilidades para os projetos corretos, de forma que estes sejam privilegiados na alocação de recursos. No entanto, como já citado anteriormente, a ausência de critérios ambientais claros, junto com as dificuldades para a implementação de políticas inovadoras (Bônus Verde) por parte dos gestores impede o banco de fechar a porta para “financiar o desmatamento”, aprovando projetos que não tem como objetivo a promoção do modelo de desenvolvimento sustentável.

Concluindo, percebe-se que, apesar da inovação regional em incluir condicionantes de natureza ambiental para a concessão de crédito, o sistema atual de alocação dos recursos do FNO apresenta falhas importantes que devem ser sanadas. Avanços significativos já foram obtidos, e com a implementação de mudanças estruturais (como o sistema de “indução, salvaguarda e restrição”) a eficiência pode ser otimizada. A próxima seção apresenta sugestões para a melhoria do sistema.

3.3 Sugestões

Conforme foi visto anteriormente, o sistema vigente de alocação de recursos do FNO apresenta falhas, especialmente na falta de capacidade institucional de concessão de licenças, dificuldades de inclusão de temas ambientais na análise para aprovação de projetos, tendência de beneficiar os grandes empreendimentos, e a ausência de um efetivo monitoramento ex post. Além disso, o BASA é responsável por múltiplas atribuições, comprometendo a eficiência de suas ações.

O objetivo do BASA com a implementação do novo sistema de gestão ambiental em 2008 é estimular a pró-atividade dos agentes, fazendo com que os critérios de análise de projetos ultrapassem a tradicional visão baseada apenas no cumprimento da legislação e constituam a base para o novo modelo de desenvolvimento. Dessa forma, existe um espaço para mudanças e aprimoramentos nos métodos de análise e aplicação de recursos. Esta seção do trabalho pretende apresentar algumas sugestões para otimizar o sistema de gestão dos Fundos.

Primeiramente, a questão ambiental ainda é vista com ressalvas por alguns setores do BASA, especialmente no setor de crédito, e a capacitação dos gestores não é adequada para lidar corretamente com a questão na análise dos projetos, o que acarreta perda de seletividade dos mesmos. No setor privado, a questão ainda é vista como um custo, exceto para alguns exportadores, que já começaram a perceber as vantagens que um produto ambientalmente correto obtém no mercado internacional. Nesse sentido, a idéia da criação de uma rede de comunicação, que possibilite a troca de informações entre os diversos agentes (BASA, projetistas, clientes) é uma sugestão coerente com os problemas apresentados.

Nessa rede, que pode ser promovida com o auxílio do MMA, seriam realizadas atividades de treinamento contínuo dos gestores, a partir de workshops, palestras e cursos, visando ampliar o conhecimento dos agentes relacionados e criar uma cultura de desenvolvimento sustentável entre os participantes. Também poderiam ser oferecidos cursos específicos para os gestores dos fundos, de forma que estes ampliassem sua experiência na área de meio ambiente, o que diminuiria a heterogeneidade dos projetos aprovados, facilitando sua padronização e adequação aos moldes pretendidos.

Por outro lado, com a criação dessa “cultura sustentável” e a conscientização dos agentes sobre as vantagens de mercado dos produtos ambientalmente corretos, os novos projetos já teriam incorporado alguns padrões ambientais antes mesmo de serem submetidos a análise. Assim, seria constituído um incentivo para a adequação espontânea das propostas, dinamizando o processo de mudança do padrão atual de produção. Por fim, a difusão de informações via “rede”, em parceria com outras instituições, diminuiria o papel BASA na questão da transmissão de informação, liberando mais recursos e pessoal para outras atividades.

Foi informado que o estudo contratado à FGV-CES apresenta sugestões para a difusão do conceito de Desenvolvimento Sustentável, assumindo, portanto, papel pró-ativo na questão. Porém, como já dito, não nos foi dado acesso aos resultados do estudo por normas internas de sigilo, e por isso não é possível informar mais detalhes. Uma possibilidade para o mesmo fim é aproveitar uma rede de informações em fase de implementação, denominada Fórum Amazônia Sustentável, como base para a difusão sistemática desses princípios.

Outra ação fundamental é o aprimoramento do sistema de indução, salvaguardas e restrição utilizado pelo Banco na análise dos projetos. Esse sistema é iniciativa própria do BASA, e como será critério de alocação de recursos, não depende da aprovação do MI. A metodologia do sistema consiste basicamente no seguinte: indução são setores estratégicos que devem ser estimulados; salvaguardas são atividades já existentes, que só serão aprovadas de acordo com alguns condicionantes, e restrição são setores que não serão mais financiados. Podemos citar como exemplo de projetos de restrição a pecuária extensiva e atividades que promovam desmatamento, que não são mais financiadas pelos recursos do fundo. A pecuária com tecnologia inovadora, por sua vez, se encaixaria no conceito de salvaguarda, ou seja, a atividade é financiada desde que esteja adequada a certos princípios.

Com base no trabalho da FGV, os critérios para salvaguardas já estão sendo aprimorados, tanto para atividades rurais quanto para industriais. Já existe um banco de dados extenso, e os projetos atuais já estão submetidos a algumas restrições. Dessa forma, a análise dos empreendimentos não fica apenas baseada nas informações dos órgãos ambientais, e o monitoramento ex post é facilitado, visto que a análise de projetos se torna mais rigorosa. Com essas medidas, a qualidade de aplicação de recursos tende a melhorar, já que os privilégios para projetos incorretos ambientalmente diminuirão, e a prática do desenvolvimento sustentável terá espaço para crescer na região.

Outra forma de melhoria no sistema de aprovação de projetos é o fortalecimento das políticas de indução, concedendo taxas de juros mais baixas e maior agilidade na obtenção de recursos para projetos sustentáveis. Dessa maneira, se cria um incentivo para o surgimento de novas propostas desse tipo, já que os empreendimentos com técnicas antigas e prejudiciais perdem espaço na disputa pelos recursos do Fundo.

A criação do Bônus Verde é uma ação que merece destaque, pois representa a concretização dessa nova forma de análise. No entanto, sua implementação ainda depende da efetivação de um sistema padronizado de análise de impactos ambientais, área onde o BASA tem avançado, e da aprovação do Ministério da Integração, pois as condições de redução de juros atualmente sofrem limitações estabelecidas pelas diretrizes. A solução seria a criação de uma lei específica a respeito, especificando as condições privilegiadas de encargos para este tipo de empreendimento.

O FNO é um programa que deve possuir o ideário do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, os financiamentos em geral, e as políticas de indução em especial, devem apoiar iniciativas em sistemas diversificados, baseados fundamentalmente em culturas permanentes, que possuam boas perspectivas de sustentabilidade econômica e ecológica. Os gestores desses sistemas devem ser preferencialmente os produtores familiares rurais, ou seja, devem ser criados incentivos para pequenos e médios empreendimentos, já que a equidade social também é um objetivo do fundo. Isso implica mudanças profundas na orientação da política regional, já que o desenvolvimento em base agrária, baseado na pecuária de corte realizada por grandes empresas, deve ser substituído pelo desenvolvimento com base em cultivos diversificados realizados por unidades familiares de produção.

O BASA também deve aprimorar sua organização interna, de forma que problemas como divergências entre valores liberados e comprovantes de despesas, e arquivamento inadequado dos dossiês dos projetos possam ser minimizados. Para tal, o banco deve rever suas políticas de controle interno e investir não só na contratação de pessoal, mas também na melhoria da capacitação de seus funcionários.

Quanto ao crescimento da inadimplência em operações de risco exclusivo da União, o banco já iniciou um estudo que pretende diagnosticar as causas do problema. No entanto, é necessário que a instituição efetue medidas efetivas para a redução do índice, bem como medidas que visem recuperar esses recursos, diminuindo assim a ineficiência da alocação dos recursos públicos.

A questão do título de propriedade como requisito legal para aprovação do projeto é outro ponto que necessita algumas mudanças. Atualmente, projetos de reflorestamento não podem ser financiados, já que normalmente quem pleiteia os recursos têm a posse da terra, mas não possui o título. Uma ação possível para a resolução desse problema é a criação de uma parceria do BASA com o BNDES, com o apoio do Ministério da Integração, para financiar a regularização legal e ambiental dos empreendimentos e propriedades da região. Com a regularização, projetos de reflorestamento e conservação ambiental poderiam ser financiados, e as informações sobre a questão fundiária se tornarão mais amplas, facilitando também o acompanhamento posterior dos projetos.

A participação mais ativa do MMA na gestão dos fundos é estritamente necessária para a melhoria da qualidade na aplicação dos recursos. O Ministério pode atuar em parceria com o BNDES e o BASA em diversas áreas, promovendo a distribuição de competências entre os órgãos, melhorando o sistema de análise dos projetos e o seu monitoramento, ampliando o leque de informações e a possibilidade de diálogo entre as instituições.

Primeiramente, o MMA deve focar-se na melhoria do sistema de licenciamento ambiental. O atual sistema, conforme já citado, dificulta a padronização dos projetos, devido à ausência de critérios ambientais claros, e favorece os grandes projetos, que têm maior facilidade de acesso a burocracia. Portanto, é fundamental a elaboração de metodologias e procedimentos ambientais unificados, para possibilitar a melhoria da análise e da qualidade dos projetos aprovados. Essa metodologia pode ser fruto da discussão entre as instituições, já que o BASA possui um sistema de critérios ambientais relativamente desenvolvido.

Além disso, a questão do conflito de competências no licenciamento ambiental é outro fator que dificulta a alocação de recursos. Estudos do BNDES comprovam que muitos empreendimentos não conseguem aprovação devido a esse conflito, já que não está claro o que é necessário para a licença ser válida, tampouco qual órgão deve emití-la. É necessário, portanto, um maior diálogo entre os secretários ambientais e o BASA, de forma que as áreas de atuação dos órgãos sejam definidas em conjunto. Vale ressaltar que o BASA não pode assumir a responsabilidade pelo licenciamento, pois existe um limite de pessoal e isto dificultaria uma maior eficiência da função primordial do banco, que é a análise de projetos.

O BNDES pode apoiar ações de licenciamento e harmonização de competências, concedendo recursos para o MMA investir na melhoria da capacitação dos analistas e na contratação de funcionários, já que os recursos dos Fundos não podem ser destinados a órgãos públicos.

Outra iniciativa que pode evitar o acúmulo de tarefas nas mãos do BASA e otimizar o sistema de licenciamento, agilizando a aprovação de recursos inclusive para projetos de indução, é a certificação. Após a criação de uma formulação geral para certificação de projetos públicos, seria realizado o credenciamento de uma empresa apta a emitir os certificados, que passaria a atuar em conjunto com os órgãos públicos já existentes na avaliação de impactos ambientais. Seria interessante que essa formulação geral fosse proposta pelo MMA, em conjunto com o Ministério da Integração e os bancos responsáveis pela gestão dos fundos, já que a criação de uma norma geral iria diminuir o peso da opinião do analista na aprovação do projeto, contribuindo para a padronização dos empreendimentos aprovados.

Os certificados não substituiriam as licenças ambientais (mesmo porque somente agentes licenciados poderiam ser certificados), mas gerariam benefícios adicionais para quem conseguisse a certificação, tais como encargos diferenciados e imagem pública. Dessa forma, projetos ambientalmente corretos seriam beneficiados e ganhariam espaço na carteira de alocação de recursos, gerando um incentivo para o surgimento de novas iniciativas. Pode-se inclusive pensar em metas graduais de crescimento da parcela da produção certificada, para no longo prazo, retirar os projetos sem certificação da carteira.

Por outro lado, é necessário pensar formas de financiar a certificação. Esses recursos poderiam vir da venda de créditos de carbono, como será detalhado mais adiante; outra fonte possível é a cobrança de uma taxa sobre os retornos de longo prazo dos projetos financiados, que após o seu estabelecimento, deveriam repassar uma parcela dos seus ganhos para a empresa responsável pela certificação. Também é necessário criar instrumentos para incentivar o pequeno produtor a obter a certificação, já que os grandes produtores, assim como na questão das licenças, possuem mais facilidade para lidar com a burocracia.

O monitoramento ex post dos projetos é outra área deficiente do sistema atual, e que também carece de interação entre as instituições e da definição de competências. O BASA, apesar de não ser responsável pelo controle ambiental dos projetos, já utiliza um sistema de georeferenciamento para alocação dos recursos nos empreendimentos rurais, evitando que as verbas sejam utilizadas em áreas recentemente desmatadas. Já houve inclusive indeferimento de operação porque o tomador tentou aplicar os recursos fora da área prevista. O sistema de georeferenciamento pode se tornar uma ferramenta fundamental para o acompanhamento dos projetos, desde que seja desenvolvido e aprimorado.

Está sendo firmado um convênio entre o BASA e o SIVAM para a geração de imagens aéreas das regiões beneficiadas, de forma a otimizar o acompanhamento das atividades. O MMA poderia ser parceiro nesse convênio, desenvolvendo esse sistema e assumindo um papel efetivo no controle ambiental, reduzindo o papel do BASA como controlador do caráter ambiental. Com a utilização dessas imagens, o MMA também poderia auxiliar no inventário florestal da pequena propriedade, que atualmente é muito oneroso.

O BASA já percebeu as inúmeras oportunidades de crescimento da Amazônia, e vem apresentando exemplos positivos, manifestando seu desejo de atuar como a instituição que transmite o conceito de desenvolvimento sustentável para a região, mudando o sistema de produção vigente. Alguns projetistas já adotam medidas corretivas junto ao cliente, orientando nas partes ambientais e sociais, na própria elaboração do projeto, comprovando que o banco pode ser instrumento de difusão de projetos sustentáveis. Outro exemplo

disso foi a criação do prêmio Empreendedorismo Consciente, que visa incentivar programas de desenvolvimento sustentável. O principal entrave para a efetivação dessa mudança é a ausência de integração entre os órgãos competentes, que impossibilita a otimização dos mecanismos de transmissão existentes.

Conclui-se, portanto, que desenvolver o relacionamento entre o BASA, o MMA e Ministério da Integração é condição primordial para ampliar a eficácia da aplicação dos recursos. Os órgãos já atuaram juntos, com o MMA auxiliando na segmentação de clientes baseado em critérios socioambientais. Outra interação foi a discussão do potencial do turismo sustentável da região, através do Proecotur, onde o MMA participou juntamente com os secretários de turismo responsáveis. Está comprovado que existe uma janela de oportunidade para a discussão de projetos, e o BASA já manifestou seu desejo de ser instrumento da política ambiental brasileira, desde que conte com o apoio federal nessa empreitada.

4. Fundo Constitucional do Nordeste (FNE)

4.1 Dados

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE objetiva contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região, através da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o plano regional de desenvolvimento.

Seus recursos destinam-se ao financiamento de investimentos – ou seja, são aplicados preferencialmente no longo prazo - sendo utilizados para capital de giro ou custeio quando estes complementam o aumento da capacidade produtiva regional. A Lei nº 7.827 definiu como produtivos os setores agropecuário, de mineração, indústria e agroindústria regionais. Posteriormente, a legislação veio a contemplar também o turismo e, mais recentemente (Lei nº 10.177, de 12/01/2001, que convalidou a Medida Provisória 2.035 e suas antecessoras), o setor de serviços. Podem ser beneficiários do FNE os produtores, as empresas e as associações e cooperativas de produção.

O objetivo do Fundo deve ser atingido respeitando-se as diretrizes legais, que são a destinação de pelo menos metade dos recursos para o semi-árido e a ação integrada com as instituições federais sediadas na Região. Além disso, as diretrizes incluem tratamento preferencial aos mini e pequenos empreendedores, preservação do meio ambiente, conjugação do crédito com a assistência técnica e a democratização do acesso ao crédito e apoio às atividades inovadoras.

Essas diretrizes representam grandes desafios à gestão do FNE, uma vez que as leis de mercado têm sido incapazes de proporcionar as transformações desejáveis a um processo de desenvolvimento sustentável na região. Por esse motivo, a qualidade da intervenção de política pública através do financiamento às atividades produtivas deve ser avaliada pelas modificações estruturais na economia, observando aspectos como a sustentabilidade dos empregos gerados, o desenvolvimento do capital social na região, o fortalecimento das micro e pequenas empresas e sua integração com o mercado local.

Como principal gestor, o BNB submete anualmente ao Ministério da Integração Nacional a proposta de Programação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, para aplicação no próximo exercício, a qual compreende, dentre outros dados, as estratégias de ação e as bases e condições dos financiamentos com recursos do Fundo.

Os recursos do FNE representam ingressos adicionais para o Nordeste, não se destinando a substituir outros fluxos financeiros do Governo Federal, de órgãos repassadores ou do próprio Banco. Também não se sujeitam, por definição legal, a injunções de políticas conjunturais de contingenciamento de crédito, tendo em vista a conveniência e a necessidade de se assegurar a continuidade das inversões de desenvolvimento regional.

Dentre os programas do FNE, o de sustentabilidade ambiental denomina-se Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente – FNE Verde. O FNE Verde apóia atividades produtivas que tenham ênfase na conservação ambiental, estimulando a utilização de itens de proteção ao meio ambiente dos empreendimentos produtivos. O programa oferece recursos a diversas áreas de atividades produtivas, sem distinção entre rural e urbano, desde que os projetos contenham base sustentáveis. Mas como será visto mais adiante, a representatividade do FNE Verde em relação aos desembolsos totais é bastante reduzida.

Entre 2003 e 2007, o BNB realizou importantes avanços em termos de simplificação de normas e ampliação das possibilidades de financiamento à atividade produtiva regional. As inovações incorporadas à Programação nesse período foram fundamentais para a elevação do montante anualmente financiado, que passou de R\$ 254,0 milhões em 2002 para R\$ 1 bilhão em 2003, iniciando uma série de incrementos para que, em 2006, seja atingindo um total de R\$ 4,2 bilhões em financiamentos.

Como tem sido característica desde 2003, a programação para 2007 apresenta os resultados de um processo interativo envolvendo o Banco, o Ministério da Integração Nacional, os governos estaduais e representantes dos setores produtivos organizados da Região Nordeste.

A divisão por porte segue a metodologia do FNO e sua distribuição é a seguinte:

TABELA 9
ALOCAÇÃO DOS RECURSOS POR PORTE DO PROJETO

Porte	Valor Projetado (milhões)	%
Mini, Micro, Pequeno	2 100	39,0
Médio	1 200	22,3
Grande	2 084	38,7
Total	5 384	100,0

Fonte: Programação FNE-2007, fornecida pelo BNB.

Percebe-se o incentivo aos micro e pequenos produtores, o que está de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Fundo. Em termos de setores e programas, a projeção de distribuição para o exercício de 2007 está disposta na Tabela 10 abaixo:

TABELA 10
PROJEÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR SETOR ECONÔMICO
E PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO (2007)

Setor / Programa	Percentual sobre disponibilidades
Rural	41,2
PRONAF A	10,0
PRONAF demais grupos	11,2
Agricultura	12,4
Pecuária	7,1
Aquipesca	2,0
Profrota	1,0
Outros	4,1
Meio Ambiente: FNE Verde	0,5
Industrial / Agroindustrial	33,5
Industrial	29,1
Agroindustrial	3,4
Meio Ambiente: FNE Verde	0,5
Tecnologia: Prodetec	0,5
Turismo	5,3
Comércio e Serviços	10,0
Infra-estrutura	10,0

Fonte: Programação FNE-2007.

A Tabela 10 evidencia que os recursos destinados ao FNE Verde são bastante escassos, representando apenas 1% do montante total. Conclui-se, portanto, que não existem grandes incentivos para os projetos especificamente destinados a atividades sustentáveis, como será detalhado adiante.

Com base nas possibilidades e potencialidades de financiamento, a projeção de alocação dos recursos por estado e setores econômicos para 2007 é a seguinte:

TABELA 11
PROJEÇÃO DE VALORES PARA FINANCIAMENTO DE PROJETOS PRODUTIVOS
POR ESTADO (2007)
(R\$ milhões)

Setor / Estado	Agricultura	Agricultura Familiar	Pecuária	Indústria	Agro-indústria	Turismo	Comércio / Serviços	Infra-estrutura	Total	%
AL	56	67	30	31	6	18	21	2	231	4,3
BA	236	203	85	447	60	81	117	273	1502	27,9
CE	35	179	46	371	20	30	47	96	824	15,3
ES	20	10	17	31	4	2	8	0	92	1,7
MA	60	133	51	31	11	12	54	0	352	6,5
MG	100	72	40	23	5	2	26	19	287	5,3
PB	9	81	14	96	19	9	39	82	349	6,5
PE	60	154	54	376	34	67	114	39	898	16,7
PI	78	100	10	45	8	10	30	0	281	5,2
RN	19	84	15	78	7	27	62	27	319	5,9
SE	20	60	20	90	10	30	20	0	250	4,6
Total	693	1143	382	1619	184	288	538	538	5385	100
% no setor	12,9	21,2	7,1	30,1	3,4	5,3	10,0	10,0	100,0	

Fonte: Programação FNE-2007.

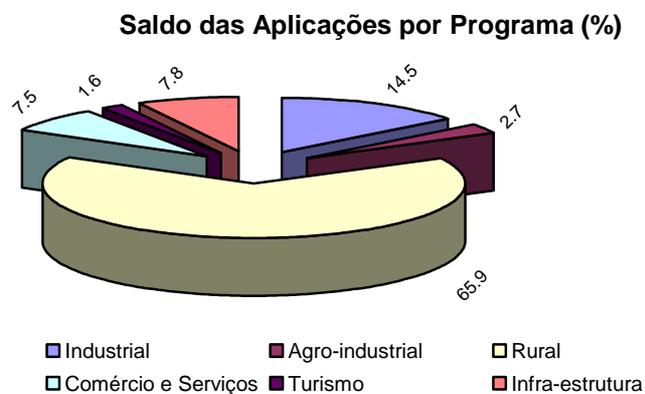
Para uma análise mais detalhada da evolução dos valores aplicados no FNE e do montante recebido por cada tipo de programa, utilizaram-se dados disponibilizados pelo Sistema de Informações Gerenciais (SIG) do Ministério da Integração. A Tabela 12 apresenta os saldos das aplicações, divididos por programa e unidade federativa, no período de 1994 a 2006.

TABELA 12
SALDO DAS APLICAÇÕES POR PROGRAMA E UNIDADE FEDERATIVA

UF / Programa	Rural	Industrial	Agro-industrial	Comércio e Serviços	Turismo	Infra-estrutura	Total	%
Alagoas	593 653	190 031	81 742	35 897	10 461	0	911 784	5,7
Bahia	2 447 007	539 858	40 031	258 479	87 815	438 750	3 812 010	24,0
Ceará	1 251 619	507 460	58 768	305 770	56 366	289 815	2 469 798	15,6
Espírito Santo	105 145	7 747	4 489	3 801	1 054	0	122 236	0,8
Maranhão	1 145 001	260 422	80 546	79 611	14 278	65 659	1 645 517	10,4
Minas Gerais	800 605	48 325	10 009	35 909	1 981	15 852	912 681	5,7
Paraíba	553 772	153 149	19 115	87 131	3 083	0	816 250	5,1
Pernambuco	1 520 055	429 463	60 413	161 660	23 276	158 020	2 352 887	14,9
Piauí	899 943	38 197	16 965	49 065	8 907	137 571	1 150 648	7,2
Rio G. do Norte	554 931	60 613	14 113	78 983	25 143	128 175	861 958	5,4
Sergipe	601 673	68 977	36 065	91 843	21 049	0	819 607	5,2
Total	10 473 474	2 304 242	422 256	1 188 149	253 413	1 233 842	15 875 376	100,0
%	65,9	14,5	2,7	7,5	1,6	7,8	100,0	

Fonte: Programação FNE-2007.

GRÁFICO 3 SALDO DAS APLICAÇÕES POR PROGRAMA



Fonte: SIG.

A análise dos dados mostra que a maior parte dos recursos do FNE se destina a atividades rurais. Os estados mais beneficiados são a Bahia, o Ceará e Pernambuco, com os respectivos percentuais da verba total: 24%, 15,6% e 14,9%.

4.2 Problemas

Os problemas do FNE são semelhantes aos já apresentados para o FNO em termos da incorporação de critérios ambientais na análise de projetos. Percebe-se que, apesar da estrutura conceitual do funcionamento do fundo ser bem definida, com o engajamento do BNB na busca do desenvolvimento sustentável, ainda existem muitos problemas na alocação dos recursos e monitoramento dos projetos, principalmente nas questões referentes ao meio ambiente.

O ambiente de política do BNB traça a política do banco, inclusive a alocação do FNE, e a encaminha para o Ministério da Integração e SUDENE, que irão aprovar ou não as normas. Todo o ano são encaminhadas sugestões de normas para aprovação do MI, incluindo as inovações sugeridas pelo banco. Esse contato é, entretanto, relativamente limitado, e não há nenhuma interação com o Ministério do Meio Ambiente para as questões ambientais nessa interface.

Outra questão também referente à integração entre instituições diz respeito ao levantamento de informações sobre a situação ambiental. O BNB tem grandes dificuldades em buscar essas informações junto a outros órgãos, o que acarreta excesso de trabalho para analista do banco (que muitas vezes acaba atuando como analista ambiental) e um atraso considerável no processo. O relacionamento com os órgãos ambientais estaduais ou entidades municipais foi descrito como particularmente crítico, e diversos relatos de conflitos de competência foram enunciados.

Esse problema operacional abrange também a questão das licenças ambientais que são necessárias para requerimento de empréstimos junto ao banco. Órgãos ambientais foram descritos como sem estrutura para conceder o licenciamento ou efetuar a necessária fiscalização dos projetos. Além do atraso na concessão desses documentos, outro problema enfrentado é a qualidade do mesmo. Muitas vezes, nem se sabe como foi retirada tal licença. Desse modo, tanto o banco como os produtores saem prejudicados: o BNB por ter comprometido prazos e metas na alocação de recursos, além do aumento do

componente de risco do projeto, e os produtores porque podem não conseguir o crédito a tempo de realizar investimentos em uma safra devido ao atraso nas licenças e empréstimos. Outro exemplo desse problema é verificado no PRONAF, no qual projetos para pequenos produtores exigem licenças ambientais que têm custos proporcionalmente altos e um tempo de emissão de licenças muito demorado, em um calendário bastante apertado devido à necessidade de liberação do crédito a tempo da safra agrícola.

Outro entrave se refere à estrutura interna do banco. Os projetos tradicionais do FNE exigem obrigatoriamente o licenciamento ambiental, fato que constituiu um grande avanço, pois foi a primeira vez que prioridades da questão ambiental foram efetivamente incorporadas no processo. A partir da criação de um controle interno, desde 2003, o BNB tenta operar de forma rigorosa no cumprimento da legislação. No período 2003 – 2007 as aplicações cresceram em mais de 100%, mas o grande problema é que esse crescimento não foi acompanhado pelos órgãos reguladores e instituições envolvidas nos projetos. Sendo assim, os bancos acabam por elaborar políticas próprias na ausência de políticas mais abrangentes, ou seja, falta um monitoramento global.

Quando o projeto é encaminhado a um analista, este realiza as análises de risco, tanto de crédito como de mercado. No entanto, muitas vezes essa análise depende da rigidez e qualificação do próprio analista, variando significativamente de pessoa para pessoa, o que pode acarretar uma diversidade de padrões de aprovação de crédito. Dependendo da interpretação do analista, o detalhamento de como as ações ambientais serão efetuadas pode ser aprofundado ou não. Existe uma norma geral, mas esse detalhamento fica submisso ao analista, o que gera heterogeneidades na aprovação de projetos. Uma consequência disso é que, mesmo exigindo licenças e cumprindo a legislação ambiental, muitas vezes isso não é conectado com o compromisso maior do banco de promover a sustentabilidade, e sim como o cumprimento de normas burocráticas. Consequentemente o componente de risco aumenta uma vez que futuras auditorias podem descobrir falhas não captadas anteriormente, com prejuízo ao próprio banco e a gestão dos recursos do FNE.

Esse desequilíbrio no acompanhamento da questão ambiental acaba por dar mais atenção aos impactos esperados de projetos grandes do que em projetos pequenos. Nas operações de menor porte há menos rigor e a exigência de detalhamento fica a critério do próprio analista. Existem ferramentas para melhorar tecnicamente a análise, porém elas acabam não sendo utilizadas porque não estão nas normas. Já nas operações de maior porte há mais rigor na questão ambiental. A motivação vem de evitar os potenciais riscos do projeto, que são entendidos como maiores, e nesses casos é comum que exigências extra-legais sejam exigidas a para a concessão do crédito.

A racionalidade financeira dessa diferenciação é que eventuais paralisações dos projetos de maior valor podem acarretar prejuízos maiores do que os pequenos projetos. Porém, é questionável a suposição de que os efeitos ambientais de um grande projeto, examinado com mais detalhe, seja necessariamente maior do que a agregação dos riscos dos pequenos projetos, que são aprovados com menos atenção. Um exemplo que mostra que tal suposição é falha e que, em determinados casos, existem projetos bloqueados pela análise de saturação do meio no qual o projeto está localizado, ainda que este tenha baixo impacto ambiental.

Um problema bastante relevante no que tange o desenvolvimento sustentável é que não existe avaliação ex-post do projeto. O analista, após apresentar sua avaliação não tem mais contato com o projeto, que passa a ser acompanhado por outra seção do BNB. Ou seja, perde-se a possibilidade de feedbacks para o analista, no sentido de identificar as eventuais fragilidades da análise. Durante a concessão das parcelas do empréstimo, o banco acaba atuando como regulador das questões ambientais, pois está “perto” do projeto. Mas o acompanhamento posterior passa a ser muito mais burocrático (por exemplo, se as licenças necessárias foram obtidas) do que propriamente técnico. Aqui, voltamos mais uma vez à questão da integração institucional, pois se esta existisse, o BNB não precisaria atuar como regulador, função esta que seria realizada por um órgão especializado no tema. Desse modo as ações seriam muito mais dinâmicas e seus resultados muito melhores.

Além disso, muitas vezes após o período do crédito, o órgão ambiental responsável pelo controle pode ser pouco efetivo e menos rígido, como por exemplo quando cria-se um impasse pelo fato de que o Banco necessita de licença para concessão de empréstimos para um projeto enquanto o órgão ambiental não diz ser obrigatório. Isso acaba por criar uma grande lacuna para a compreensão da sustentabilidade do projeto, pois este é visto de forma fragmentada e dependente da avaliação de instituições ambientais que, como já ressaltado diversas vezes, são muito frágeis em recursos humanos e técnicos.

Mais uma vez evidencia-se uma falta de integração dos órgãos envolvidos nesses processos. Os problemas acima mencionados decorrem do fato de que a relação com órgãos de regulação ambiental se dá de forma pontual e não há uma estruturação com os outros órgãos ambientais. Outra evidência dessa falta de diálogo é verificada em diversos relatos de conflito de competência a respeito da legitimidade da licença. Certa esfera governamental pode conceder autorizações que não estão de acordo com a legislação, ou então que envolve a indefinição sobre qual instância dará a licença, se municipal, estadual ou federal. Além disso, a licença pode ter sido expedida por um órgão sem capacidade técnica, ou autonomia política para emitir tal certificação.

Outro ponto importante segundo as entrevistas realizadas no banco, é que os mecanismos de comando e controle não são eficientes. Sendo assim, faz-se necessário um pacto entre empresariado e órgãos ambientais para solucionar a questão. Com uma maior conscientização da sociedade, o setor empresarial também poderia estar disposto a dialogar, abrindo espaço para parcerias que melhorem a gestão ambiental. No entanto, os agentes privados ainda não confiam plenamente nos órgãos reguladores e necessitam de nova institucionalização para operacionalizar essa gestão.

A falta de seletividade setorial das atividades apoiadas pelo FNE é também outro grande problema para a sustentabilidade ambiental. O BNB hoje encontra-se em uma encruzilhada pois aprova todas as atividades e não há uma priorização setorial. O banco somente identifica problemas específicos em áreas-setores críticos, onde existe grande acúmulo de passivos acumulados. Por outro lado, o BNB é pressionado para aprovar a maior quantidade possível de projetos e atingir o percentual mínimo de aplicação dos recursos exigido pela Resolução MI nº 11.225, de 6/12/99, que determina a aplicação mínima de 4,5% dos recursos do fundo em cada Unidade Federativa abrangida. Muitas vezes não se consegue atingir esse percentual mínimo em certas regiões, seja por falta de demanda ou por entraves internos do banco, e o maior rigor ambiental para a concessão de crédito é vista por alguns setores como um entrave adicional, que dificulta ainda mais o atendimento do percentual mínimo de aplicação.

A Tabela 13 mostra a baixa seletividade, e mesmo metas muito tímidas de aplicação em meio ambiente e tecnologia não conseguem ser atingidas.

TABELA 13
RECURSOS PREVISTOS X APLICADOS, FNE (2005)

Setor	Previsão	Realizado	Varição
Rural	51,5%	48,8%	-5,2%
Agricultura e Pesca	2,0%	1,6%	-20,0%
Industrial	15,5%	19,7%	27,1%
Agroindustrial	5,0%	3,4%	-32,0%
Turismo	5,0%	2,2%	-56,0%
Comércio e Serviços	10,0%	9,6%	-4,0%
Infra-estrutura	10,0%	13,2%	32,0%
Meio Amb. e Tecnologia	1,0%	1,5%	50,0%
Total	100,0%	100,0%	

Fonte: Relatório de auditoria da Controladoria Geral da União, grifo próprio.

Visando viabilizar recursos para projetos de desenvolvimento sustentável, o FNE Verde foi estabelecido como uma linha especial de crédito com abatimento nos juros para investimentos com características sustentáveis. Porém, houve interrupção do programa de concessão de juros subsidiados por causa dos custos implícito desse subsídio. Hoje o FNE Verde permanece formalmente, mas sem um atrativo especial o que torna o tamanho da carteira bastante pequena. Esse problema é análogo aos programas especiais de sustentabilidade dos outros fundos constitucionais.

4.3 Sugestões

A primeira sugestão que surgiu a maioria das entrevistas é o maior envolvimento dos órgãos ambientais, em iniciativa que pode ser coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, para melhorar a integração entre os diversos órgãos relacionados com os projetos. Nas diversas entrevistas com o corpo técnico, percebe-se uma forte demanda por uma maior participação do MMA como um gestor geral e centralizador das ações relacionadas ao meio ambiente dos fundos constitucionais. Por exemplo, poder-se-ia desenvolver uma maior coordenação dos critérios ambientais e as exigências para aprovação dos créditos para que esta função não dependa somente da capacitação dos analistas de cada banco. Embora não idêntica na forma, foram comentadas propostas de atuação similares ao do modelo do BASA de indução, salva-guarda e restrição, como forma de tornar setorialmente mais seletiva a concessão de créditos.

A partir da análise dos problemas referentes à heterogeneidade de aprovação de crédito, o BNDES junto com o MMA poderia realizar programas de capacitação de gestores e analistas para uma maior homogeneidade dos critérios de aprovação dos projetos, pois a questão ambiental está no “check list”, mas ainda não está no coração da maioria dos analistas. Além disso, poderiam ser concedidos subsídios técnicos para orientar ações do BNB, que deveriam ser submetidas a ações práticas voltadas à proteção ambiental, pois o que existe hoje é vago, disperso ou denso em conteúdo acadêmico, mas pouco prático.

Dessa forma, o MMA e o MI poderiam atuar de forma conjunta na definição de metas e objetivos, enquanto o BNDES poderia atuar como um órgão de apoio a uma linha de capacitação específica para a questão do licenciamento ambiental. Nesse ponto do licenciamento ambiental, a coordenação centralizada e a integração aumentariam de forma significativa tanto a eficiência de alocação dos recursos do fundo como a sustentabilidade dos projetos.

Uma sugestão para solução dos entraves referentes à questão dos analistas, burocracias e licenças seria uma linha de crédito em condições especiais a partir de ações que vão “além da legislação”, como uma certificação ambiental específica, na qual somente projetos ambientalmente responsáveis seriam aprovados. Mais uma vez deve-se ressaltar que os Fundos Constitucionais garantem crédito subsidiado aos produtores, o que pressupõe seletividade das atividades e práticas desejadas – caso bem aplicados, esses instrumentos deveriam ir além dos simples requisitos legais e privilegiar as ações destacadas como prioritárias para a política pública, inclusive no que diz respeito à sustentabilidade.

Outra sugestão a respeito da centralização seria um requerimento de certificação por entidade única para que não haja mais os problemas relacionados à qualidade ou quantidade das licenças e para que seja resolvido o problema do conflito de competências na concessão das mesmas. Deve-se lembrar que, como licenças ambientais e outras exigências legais são sempre exigidas, tanto federais quanto estaduais e municipais, acordos e protocolos para controle das ações ambientais já estão sendo pensados junto aos órgãos ambientais estaduais. Dessa forma, as certificações reduziriam riscos, ampliariam o mercado por causa da “imagem” e antecipariam caminhos futuros.

Outra recomendação é a introdução de mecanismos de acompanhamento ex-post dos projetos, envolvendo parcerias entre o BNB e as agências de regulação ambiental. Nas entrevistas verificou-se significativo interesse por este tema, pois o banco não pode realizar essa função após o término do financiamento. Dessa forma, o que poderia ser feito seria impor compulsoriamente na análise o

detalhamento das ações relacionadas aos impactos ambientais do empreendimento, usando o próprio manual de avaliação de impactos ambientais do BNB. Assim, com mais integração entre os órgãos reguladores e o BNB, essa avaliação ex-post da sustentabilidade do projeto seria muito mais eficiente, pois tornaria o acompanhamento dos impactos ambientais dos projetos menos dependentes do licenciamento, que é sempre baseado numa avaliação ex-ante dos efeitos esperados. Isso também requer a criação de um departamento de avaliação ex-post do projeto, que analisaria todo o ciclo de vida do projeto, durante e depois da concessão do crédito.

Outra sugestão seria um maior empenho do BNDES (ou outras instituições públicas) para aumentar os recursos dos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento, para que possam atuar de forma a cumprir com suas responsabilidades para que o banco não fique sobrecarregado, visto que o FNE não pode financiar ações de apoio direto aos órgãos públicos. Assim, o BNB está procurando estreitar relações com BNDES, para futuramente poder ser o braço do BNDES no Nordeste. Um exemplo dessa integração é que o BNDES convidou o BNB a ser parceiro do PROEMA – Programa para Organizações Estaduais de Meio Ambiente.

Além disso, vale ressaltar que o BNB já está em contato com o BNDES e está sendo elaborada uma parceria para atuação geral no Nordeste, inclusive na questão da análise de risco ambiental. Esta questão é de extrema importância, pois como já foi dito, existe somente um escore geral na análise de risco que não separa por risco ambiental. Sugere-se então, uma reformulação da política do BNB no sentido de incorporar melhor o parâmetro ambiental na análise de projetos. Ou seja, tornar mais claro e mais específico a incorporação desses parâmetros na avaliação de projetos.

De modo mais geral, é preciso constituir elos mais fortes entre os componentes do Protocolo Verde. Por exemplo, um Fórum Permanente de Finanças Sustentáveis poderia criar apoio técnico entre essas instituições que, de modo geral, padecem de problemas bastante similares no que se refere à análise dos impactos ambientais dos projetos, como constituir incentivos positivos para atividades identificadas como mais sustentáveis e barrar atividades não desejáveis, indo além de simplesmente observar os parâmetros mínimos da legislação ambiental. Esse Fórum poderia ser também espaço privilegiado para discussão técnica com fundos privados que trabalham com financiamento a atividades positivas ao meio ambiente (como o Funbio, por exemplo) e as agências financeiras internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano, etc.).

Outro ponto relevante refere-se à pouca atenção dada aos impactos de pequenos projetos, sendo os grandes priorizados pelo seu maior potencial de risco. Desse modo, a avaliação de projetos de pequeno porte está sujeito à menor rigidez de aprovação de crédito, o que leva à realização de investimentos que muitas vezes não são realizados em bases sustentáveis. A sugestão seria que se reforce a análise ambiental dos projetos de menor valor, pois a agregação desses riscos pode superar um único risco de um projeto de grande porte.

No que tange à questão dos juros, sugere-se um retorno ao abate nos juros para estimular o aumento da carteira do FNE Verde. Além disso, como o banco não está utilizando todo o recurso disponível, recomenda-se uma maior celeridade na adoção de medidas administrativas e judiciais no sentido de aumentar a alocação dos recursos para que ultrapasse o mínimo de 4,5% e, conseqüentemente recuperar os recursos investidos e em situação de inadimplência ou irregularidade.

Outra demanda importante é a “questão da capacidade de carga”. Como não existe uma priorização setorial, seria preciso trabalhar uma inteligência para saber essa “capacidade” por sub-região para identificar quanto de recurso pode ir para cada atividade em determinada área. Como não existe apoio técnico para tal definição, os órgãos ambientais deveriam ajudar na elaboração desses parâmetros. Ou seja, sugere-se uma reestruturação para seletividade dos projetos como um zoneamento de crédito no qual seria definido onde e quanto de recursos seriam alocados. Desse modo, seria mais fácil identificar boas oportunidades de negócios na área de meio ambiente, sendo o BNB um fomentador de ações ganho-

ganho (win-win), como por exemplo aumentando o potencial para o FNE Verde, principalmente para os programas SAF e Energia Verde que já são bastante priorizados pelo banco.

Vale ressaltar que no Nordeste existe uma baixa quantidade de unidades de conservação (UCs). Um aumento nessas UCs levaria a um aumento significativo de eficiência nas questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Assim, o BNB junto com os órgãos tanto da esfera federal quanto estadual e municipal poderiam atuar de forma a fomentar esse tipo de atividade sustentável.

Como já foi dito, com a evolução da ênfase na área ambiental, a sociedade e o empresariado estão mais dispostos a dialogar, havendo espaço para parcerias na gestão ambiental. No entanto, como os agentes privados ainda não confiam plenamente nos agentes reguladores, e necessitam de novas instituições neutras para operacionalizar esses recursos, a criação de fundos ambientais seria uma solução para esse problema. Com esses fundos, os bancos públicos poderiam ser esse instrumento financeiro, pois têm credibilidade e transparência suficientes para tal função.

5. Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO)

5.1 Dados.

O Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), também criado com a lei 7.828, visa promover o crescimento econômico e desenvolvimento social da região mediante financiamentos a setores produtivos, em consonância com o Plano Nacional de Desenvolvimento. O fundo é gerido pelo Banco do Brasil, sob tutela do Ministério da Integração Nacional e do Conselho Deliberativo do FCO (CONDEL-FCO). Cabe ao Ministério da Integração Nacional definir as diretrizes de aplicação de recursos do programa, sendo o Banco do Brasil o administrador, supervisionado e monitorado pelo Conselho Deliberativo.

As principais fontes de recursos do Fundo correspondem aos repasses do Tesouro Nacional, provenientes da arrecadação do IPI e imposto de renda, aos retornos e resultados da aplicação do Fundo e ao resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados.

Os trabalhos de formulação da programação de financiamento do FCO devem levar em conta a realidade da região, identificando potencialidades e obstáculos ao crescimento econômico. Na construção dos programas de crédito com recursos do Fundo, deve-se diversificar a assistência, de modo a atender os setores e as atividades econômicas consideradas estratégicas para o desenvolvimento regional.

Os financiamentos são exclusivamente para o setor privado e vão de acordo com as diretrizes divulgadas. Os projetos pretendem dar tratamento preferencial para as atividades de pequenos e microprodutores rurais e microempresas. Os beneficiários são pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à atividade produtiva, nos setores acima citados.

Para a execução orçamentária do exercício de 2007 estão previstos o montante de R\$ 2.783,6 milhões, com origem nas fontes discriminadas a seguir:

TABELA 14
RECURSOS PREVISTOS PARA 2007
(R\$ milhões)

Origem dos Recursos	Valor
Repasse do Tesouro Nacional	1 037,10
Retornos de Financiamentos	714,7
Resultado Operacional	225,3
Disponibilidades ao final do exercício anterior	1 060,80
Recursos comprometidos com parcelas a liberar de operações contratadas de exercícios anteriores ¹	-254,3
Total	2 783,60

¹ Os recursos comprometidos referem-se às parcelas de operações contratadas em exercícios anteriores, ainda pendentes de liberação.
 Fonte: Programação Oficial para o FCO-2007, fornecida pelo Banco do Brasil.

O Fundo pretende dinamizar a economia da região ao destinar recursos ao financiamento de projetos de produtores rurais e empresas que exerçam atividades econômicas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de turismo e de comércio e serviços do Centro-Oeste. Dessa forma, as verbas destinadas se dividem em dois programas principais, o FCO Empresarial, que abrange atividades no âmbito empresarial, tais como as de comércio e serviços, e o FCO Rural, que abrange as atividades relacionadas à agricultura, entre elas o PRONAF e o PRONATUREZA.

FCO EMPRESARIAL:

- Programa de Desenvolvimento Industrial;
- Programa de Infra-Estrutura Econômica;
- Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional;
- Programa de Desenvolvimento dos Setores Comercial e de Serviços;
- Programa de Incentivo às Exportações.

FCO RURAL:

- Programa de Desenvolvimento Rural;
- Programa de Desenvolvimento de Sistema de Integração Rural – FCO-CONVIR;
- Programa de Conservação da Natureza – PRONATUREZA;
- Programa de Retenção de Matrizes na Planície Pantaneira.
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar -PRONAF;
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar -PRONAF - Reforma Agrária (Planta Brasil).

Aos agricultores que exercem as atividades com utilização da força de trabalho familiar, o Fundo destina os recursos ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, segundo regulamentação do Conselho Monetário Nacional.

A crescente preocupação com o meio ambiente e com a produção de alimentos associados a práticas ecologicamente sustentáveis incentivou o Ministério da Integração Nacional e o Banco do Brasil a criarem o PRONATUREZA, que financia projetos voltados para a recuperação e preservação dos recursos naturais. Entre as atividades assistidas, destaca-se a agricultura ecológica, setor que apresenta grande potencial econômico, tendo em vista a crescente demanda por alimentos mais saudáveis, produzidos com o emprego de técnicas ecologicamente sustentáveis.

A atratividade da agricultura ecológica está baseada na suposição de que os consumidores estão dispostos a pagar mais por produtos certificados, que estejam de acordo com as normas ambientais. Para se

habilitar ao certificado, o empreendimento agrícola deve passar por um período de conversão da prática da agricultura tradicional para o modelo ecológico. O custo desse processo de transição é parcialmente financiável e largamente compensado pelos melhores preços que os produtos orgânicos alcançam no mercado.

Além de financiar a agricultura ecológica, o PRONATUREZA também dá apoio financeiro para recuperação de áreas degradadas ou alteradas, inclusive com reflorestamentos, buscando introduzir a cultura de atividades sustentáveis na região. Porém, como será mostrado adiante e de forma semelhante a programas análogos aos demais fundos constitucionais, a parcela efetivamente alocada é ínfima, e a enorme maioria dos recursos é alocada sem seletividade a respeito dos impactos de sustentabilidade do projeto.

De acordo com a Lei n.º 9.126/95, 10% dos recursos são destinados aos programas do PRONAF-Reforma Agrária. Esse montante não está sujeito a parâmetros fixos para cada estado, dependendo portanto da demanda por programas no período. A previsão da distribuição percentual dos recursos para o ano de 2007 está na

Tabela 15 abaixo:

TABELA 15
PREVISÃO DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS POR UF E SETOR - 2007

Setor / UF	DF	GO	MT	MS	Percentual de Distribuição
Recursos distribuídos	17,10	26,10	26,10	20,70	90,00
FCO Rural	6,84	15,66	15,66	10,35	48,51
FCO Empresarial	10,26	10,44	10,44	10,35	41,49
Recursos a distribuir	-	-	-	-	10,00
PRONAF – RA	-	-	-	-	10,00
Total	-	-	-	-	100,00

Fonte: Programação FCO-2007.

Os dados referentes à alocação dos recursos entre janeiro e agosto de 2007 estão discriminados abaixo, de acordo com o tipo e a quantidade de programas e o valor total empregado.

TABELA 16
CONTRATAÇÕES POR PROGRAMA E UNIDADE FEDERATIVA (JAN - AGO/2007)
(R\$ mil)

Programas	DF		GO		MS		MT		Total	
	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor
Empresarial	575	67 876	817	152 325	340	91 291	356	103 896	2 088	415 389
Industrial	52	10 343	164	66 157	55	50 919	37	60 383	308	187 802
Infra-Estrutura	1	67	0	0	1	167	0	0	2	234
Turismo	8	511	13	5 338	12	2 848	11	1 263	44	9 960
Comércio e Serv.	514	56 954	640	80 830	272	37 357	308	42 251	1 734	217 392
Rural	533	26 989	11 472	288 866	2 010	99 026	9 897	230 140	23 912	645 021
Rural / Integração	123	20 637	2 255	214 442	488	66 377	1 004	138 741	3 870	440 198
PRONAF	340	2 787	8 241	64 471	1 041	7 415	3 069	27 806	12 691	102 480
PRONAF – RA	59	647	926	7 408	473	8 369	5 818	58 336	7 276	74 760
Pronatureza	10	2 828	33	2 094	8	16 865	4	5 211	55	26 998
Custeio	1	90	17	450	0	0	2	46	20	586
Total	1 108	94 865	12 289	441 191	2 350	190 317	10 253	334 036	26 000	410

Fonte: Informações Gerenciais do FCO 2007.

Após a análise dos dados surgem algumas observações relevantes sobre a alocação dos recursos. Primeiramente, percebe-se que o FCO Rural recebeu uma quantia superior ao do FCO Empresarial, o que está de acordo com as diretrizes estabelecidas no planejamento para 2007. Os valores exatos são R\$ 415.389.000 para o Empresarial e R\$ 645.021.000 para o Rural.

No FCO Empresarial, os programas que receberam maior volume de recursos foram os relacionados ao Comércio e Serviços, com 1.734 programas aprovados, totalizando R\$ 217.392.000 recebidos, o que representa mais da metade da verba total do programa. Outro setor que recebeu um volume significativo de verbas foi o Industrial, com 308 programas aprovados, utilizando assim R\$ 187.802.000.

Já no FCO Rural, os programas de Desenvolvimento Rural e de Desenvolvimento de Sistema de Integração Rural (FCO-CONVIR) receberam cerca de 68% das verbas destinadas ao programa, com 3.870 programas aprovados. Cabe ressaltar que o Pronatureza obteve apenas R\$ 26.998.000 de financiamento, com somente 55 programas financiados.

Uma análise mais detalhada dos dados revela que os projetos de grande e médio porte estão recebendo maior parte das verbas, o que vai contra a proposta inicial do Fundo de incentivo aos pequenos produtores. Os beneficiários são classificados pelo seu porte, com base na renda bruta agropecuária anual prevista, para produtores rurais, e no faturamento bruto anual, para empresas.

São classificados como mini produtores rurais os agentes cuja renda agropecuária bruta anual é inferior a R\$ 110 mil. Para os pequenos produtores, a renda deve estar entre 110 mil e 220 mil; para médios, a renda deve estar entre 220 mil e 1,4 milhão, e por fim, são considerados grandes produtores aqueles cuja renda é superior a 1,4 milhão.

Nas atividades empresariais, as microempresas são aquelas que possuem faturamento bruto anual inferior a R\$ 240 mil. Nas pequenas empresas, o faturamento deve estar entre 240 mil e 2,4 milhões; nas médias, entre 2,4 milhões e 35 milhões, e nas grandes o faturamento supera 35 milhões.

A Tabela 17 a seguir mostra os valores empregados nos projetos do Fundo, de acordo com o porte do beneficiário.

TABELA 17
CONTRATAÇÕES POR PROGRAMA E PORTE (JANEIRO-AGOSTO/2007)
(R\$ mil)

Programas	Grande		Médio		Pequeno		Mini / Micro		Total	
	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor
Empresarial	65	188 661	214	84 748	874	94 157	935	47 822	2 088	415 389
Industrial	26	131 968	77	32 158	123	15 438	82	8 240	308	187 802
Infra-Estrutura	0	0	2	234	0	0	0	0	2	234
Turismo	0	0	2	2 615	14	4 965	28	2 381	44	9 960
Comércio e Serv.	39	56 693	133	49 743	737	73 754	825	37 201	1 734	217 392
Rural	189	146 503	1 187	223 767	4 632	113 460	17 904	161 292	23 912	645 021
Rural / Integração	181	123 969	1 163	220 358	1 515	64 221	1 011	31 650	3 870	440 198
PRONAF	0	0	0	0	2 961	47 005	9 730	55 474	12 691	102 480
PRONAF - RA	0	0	1	17	126	1 043	7 149	73 700	7 276	74 760
Pronatureza	8	22 534	22	3 301	15	779	10	384	55	26 998
Custeio	0	0	1	90	15	411	4	84	20	586
Total	254	335 164	1 401	308 515	5 506	207 617	18 839	209 115	26 000	1 060 410

Fonte: Informações Gerenciais do FCO 2007.

Os dados confirmam a hipótese de que os grandes projetos, apesar de em número inferior, recebem a maior parte dos recursos.

Apesar de ter como princípio a preservação ambiental, não está especificado nenhum critério de análise de impactos ambientais dos projetos financiados. Além disso, não existe nenhum tipo de diferenciação associada a critérios de ecoeficiência ou impactos extra-legislação.

Nesse sentido, ao invés de contribuir para o desenvolvimento sustentável, a verba pode estar sendo utilizada no apoio de grandes empreendimentos que contribuem com o desmatamento, pois existem limites legais de desmatamento (até 65% em áreas de cerrado e até 20% em áreas de floresta amazônica).

Do mesmo modo, foi perguntado se havia um tratamento específico para a análise de impactos ambientais de projetos relacionados ao FCO. A resposta obtida foi a de que o tratamento dado é o mesmo tratamento das demais ações do Banco do Brasil, a partir de uma política de práticas sustentáveis. Contudo, percebe-se que o tratamento prático desse assunto é o mesmo percebido nos demais bancos analisados na pesquisa: em teoria, verifica-se burocraticamente se as licenças ambientais necessárias foram obtidas, e há pouco interesse em investigar as consequências de longo prazo para a sustentabilidade.

5.2 Problemas

Os dados referentes à alocação dos recursos do FCO estão bem claros e detalhados. No entanto, faltam informações acerca da eficiência da alocação dos recursos do Fundo, especialmente no tangente ao respeito às normas ambientais e a os métodos de análise para aprovação dos projetos.

Uma análise mais detalhada dos dados revela que os projetos de grande e médio portes estão recebendo a maior parte das verbas, o que vai contra à proposta inicial do Fundo de incentivo aos pequenos produtores. No período compreendido entre os meses de janeiro a agosto de 2007, os grandes produtores receberam R\$ 335.164.000, enquanto os pequenos produtores receberam apenas R\$ 207.617.000 e os microprodutores receberam R\$ 209.115.000.

Isso ocorre porque normalmente os grandes empreendimentos possuem maior facilidade de compreensão e adaptação às normas, além de maior acesso à burocracia, o que facilita sua aprovação, enquanto os pequenos produtores têm dificuldade nesses aspectos. Dessa forma, o Fundo não contribui para a integração econômica entre esses pequenos produtores, dificultando a implementação de um modelo de desenvolvimento baseado na agricultura local e na pequena propriedade, já que libera a maior parte de sua verba para os grandes projetos, beneficiando os grandes produtores.

Apesar de ter como princípio a preservação ambiental, não está especificado nenhum critério de análise de impactos ambientais dos projetos financiados. Como o parâmetro ambiental é a obtenção das licenças, que em sua grande maioria são de âmbito estadual, na prática tais critérios para licenciamento ambiental também carecem de padronização, pois cada Estado acaba adotando práticas diferenciadas. Assim, existem brechas para a aprovação de projetos que não respeitam o meio ambiente, dificultando a preservação pretendida nas diretrizes do Fundo.

Além disso, não existe nenhum tipo de diferenciação associada a critérios de ecoeficiência. Logo, projetos ambientalmente corretos, que deveriam obter vantagens para acelerar sua aprovação, acabam submetidos à mesma burocracia e aos mesmos critérios dos outros projetos, sofrendo entraves para obter a liberação das verbas.

O único programa do Fundo que estabelece critérios para projetos de agricultura ecologicamente correta e preservação ambiental é o Pronatureza. No período janeiro-agosto de 2007, esse programa obteve 55 projetos aprovados, recebendo apenas R\$ 26.998.000. Em comparação com a verba total do FCO no mesmo período, a verba recebida pelo Pronatureza representa apenas 2,5% da verba total, o que

não está de acordo com a importância do programa. Além disso, quase 80% dos projetos aprovados para esse programa são de reflorestamento, ou seja, o programa está apenas recuperando áreas degradadas, em vez de difundir formas de produção sustentáveis.

Por outro lado, o valor percentual pode indicar uma reversão de tendência em relação à série histórica apresentada na Tabela 18. A análise de repasses do Pronatureza evidencia que o montante de verbas destinado ao programa está muito aquém da sua importância. Entre 2000 e 2006, em nenhum ano o montante de recursos destinado ao programa chegou a 0,5% do total, o que comprova que os mecanismos de alocação de recursos têm sido ineficientes nos últimos anos (com a possível exceção de 2007, mas os dados completos para o ano não estavam disponíveis ao término do relatório).

TABELA 18
SÉRIE HISTÓRICA DE REPASSES DO PRONATUREZA (2000-2006)

Ano	Número de Projetos	Verba (R\$ mil)	% da Verba Total
2000	1	175	0,1
2001	2	2 594	0,2
2002	11	5 438	0,3
2003	6	524	0,1
2004	3	319	0
2005	20	1 534	0,1
2006	54	5 589	0,4

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIG.

Segundo a acessoria do BB, o contingente de verbas destinado ao PRONATUREZA é pequeno devido à ausência de demanda. Porém, vale ressaltar que os critérios para enquadramento dos projetos nesse tipo de programa não são claros, o que dificulta a compreensão por parte dos candidatos, e consequentemente, diminui o número de projetos que concorrem aos financiamentos.

Como observado para os demais bancos, o modelo vigente também carece de um monitoramento ex-post dos projetos aprovados. O Banco do Brasil só se envolve diretamente com o projeto no momento da sua análise de crédito, que já é incompleta devido à ausência de critérios claros para a preservação ambiental. Após a liberação das verbas, o Banco perde o contato com os projetos, o que dificulta uma avaliação eficaz dos impactos ambientais, já que essa fiscalização fica a cargo dos órgãos ambientais estatais, que carecem de pessoal e infra-estrutura para realizar esse monitoramento.

Portanto, as verbas oriundas do Fundo podem acabar financiando projetos que não atendem a metas ambientais, especialmente quando há brechas legais que permitem, por exemplo o desmatamento. Cabe ressaltar que a Região Centro-Oeste abriga grandes produtores de soja e pecuaristas, atividades que exercem forte pressão para expansão da fronteira agrícola, acarretando uma expressiva área desmatada.

Outro problema existente é a falta de comunicação entre os três bancos que realizam a gestão dos Fundos, ou seja, BB, BASA e BNB. Essa lacuna dificulta a padronização dos critérios para aprovação de projetos, além de impossibilitar um rígido acompanhamento posterior dos mesmos, visto que cada banco adota critérios próprios.

O distanciamento do Ministério da Integração dos bancos gestores em relação aos temas ambientais também contribui para a heterogeneidade dos projetos aprovados, já que não há uma formulação conjunta das diretrizes de aprovação e avaliação. Assim, o Ministério formula as diretrizes sem possuir conhecimento específico das dificuldades enfrentadas na gestão dos Fundos.

Devido a essa ausência de diálogo, os projetos carecem de padronização. Isso impede não só a criação de critérios especiais para projetos ambientais, pois os gestores estão limitados às diretrizes

impostas pelo MI, como também a difusão de um modelo de desenvolvimento sustentável, apoiado em empreendimentos ambientalmente corretos a serem seguidos.

Em suma, o cenário atual do FCO, apesar de possuir aspectos positivos, apresenta falhas e lacunas que comprometem sua eficácia. Na próxima seção serão apresentadas sugestões de mudanças na estrutura vigente.

5.3 Sugestões

De acordo com a análise realizada, a gestão do FCO necessita de melhorias, já que as falhas citadas anteriormente impedem a otimização dos recursos aplicados, em linhas bastante semelhantes às já apresentadas neste documento. Entre os principais problemas identificados estão a ausência de critérios padronizados para a aprovação dos projetos e de condições diferenciadas para programas ambientalmente corretos, e o ineficiente monitoramento ex-post das atividades financiadas.

Além disso, a falta de diálogo entre as instituições responsáveis pelos Fundos também compromete sua eficiência. Assim, essa seção pretende apresentar e discutir sugestões para a melhora do sistema de gestão analisado.

É fundamental que sejam ampliadas as vantagens para os projetos sustentáveis, com a implementação de critérios de aprovação diferenciados. Instrumentos como menores taxas de juros e maior rapidez burocrática para liberação das verbas constituem incentivos positivos para o surgimento desse tipo de projeto. Do mesmo modo, a seletividade nas áreas de atuação do FCO deve ser incentivada, criando-se restrições para setores não prioritários, ainda que os projetos sejam legais. O BASA, responsável pela gestão do FNO, está implementando um sistema de critérios especiais que poderia ser utilizado como modelo, e após discussão entre os bancos gestores, até mesmo poderia ser utilizado como sistema padrão de avaliação de projetos.

Também é necessário que os pequenos produtores recebam tratamento especial, já que o Fundo tem como objetivo ampliar a integração e dinamizar a economia regional. Dessa forma, os recursos devem financiar sistemas de produção local, baseados em pequenas propriedades e culturas permanentes, capazes de gerar sustentabilidade econômica e ecológica. Com o intuito de ampliar o crédito para o pequeno produtor, podem ser adotados encargos diferenciados e assistência burocrática para facilitar a obtenção de licenças ambientais, assim como a aprovação do projeto.

O PRONATUREZA, por exemplo, seria um programa beneficiado com essa assistência, já que os recursos liberados são pequenos devido à ausência de demanda causada pelas dificuldades de adequação às normas.

No entanto, para que esses critérios especiais possam ser efetivamente implantados, eles precisam ser aprovados pelo Ministério da Integração, para serem legalizados e incorporados às diretrizes. Portanto, é necessário que os canais de comunicação entre o MI e o BB sejam ampliados. Essa lacuna pode ser preenchida com apoio do Ministério do Meio Ambiente, que pode ter papel chave na integração das Instituições Financeiras Federais dando suporte técnico ao processo. Também pode contribuir com a transferência de práticas de avaliação de impactos ambientais para a análise de projetos, a partir de experiências nacionais (BNDES) e internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano).

A realização de reuniões periódicas e sistemáticas entre as partes é uma ferramenta possível para atender a essa demanda. Com isso, os gestores do Fundo poderiam apresentar suas propostas de critérios diferenciados, de forma que esses novos critérios pudessem ser discutidos e incorporados às diretrizes do ano seguinte, ou seja, oferecendo vantagens legais para os projetos ambientalmente corretos e para os pequenos produtores.

Uma troca de informações efetiva entre o MI e o BB possibilitaria não só que as diretrizes de aplicação dos recursos fossem alinhadas com a realidade, mas também que o Plano de Aplicação, realizado anualmente pelo banco, esteja de acordo com os interesses do ministério. Com uma maior coordenação dos gestores, os recursos disponíveis certamente seriam alocados de maneira mais eficiente. Nos aspectos diretamente relacionados ao meio ambiente, o MMA pode funcionar como o elemento de ligação.

O desenvolvimento de uma parceria entre o MMA e o BB também acarretaria melhorias à gestão. Esses órgãos podem atuar, juntamente com os outros bancos responsáveis, na criação de um sistema unificado de avaliação de impactos ambientais, que seria utilizado no momento da análise dos projetos. Essa medida contribuiria para a padronização dos projetos aprovados e para sua adequação às normas, facilitando seu posterior monitoramento.

Quanto ao monitoramento, o principal problema verificado é o conflito de competências entre os órgãos. O MMA deve exercer papel mais ativo na fiscalização ambiental, desonerando o BB do papel de controlador ambiental, e possibilitando que o banco concentre esforços na melhora da análise de projetos.

Conclui-se que para a melhoria do sistema de gestão do Fundo, é necessário que se amplie a comunicação entre os órgãos administradores, além de uma definição mais clara dos critérios de análise ambiental e da metodologia de avaliação de impactos.

6. Créditos de Carbono e os Fundos Constitucionais

A questão dos créditos de carbono é de extrema relevância na alocação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, já que a criação de linhas de financiamento diferenciadas para projetos de mitigação de emissões pode trazer benefícios significativos. Tais projetos podem gerar receitas adicionais com a venda dos créditos de carbono, reduzindo o risco de inadimplência, e contribuindo para a ampliação da carteira dos bancos gestores dos fundos.

Atualmente, os bancos ainda não estão preparados para atuar em mercados de crédito de carbono. No entanto, devido a importância que a questão do aquecimento global adquiriu ultimamente, os bancos gestores estão realizando esforços para se adaptar à nova realidade, inclusive buscando parcerias com empresas que possuam experiência na área. Contudo, uma orientação mais objetiva por parte do Governo Federal poderia tornar esse tipo de ação mais eficiente, ao mesmo tempo que garantiria maior consistência nas políticas brasileiras para a mudança climática.

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é a forma pela qual projetos no Brasil podem gerar créditos de carbono no âmbito dos mecanismos de flexibilização do Protocolo de Quioto (PQ). Esses mecanismos, com base nos sistemas de créditos comercializáveis de emissão foram estabelecidos em 1997, junto com novas metas quantitativas de redução de emissão de gases do efeito estufa (GEE)

Países que historicamente contribuíram de forma mais intensa para o aumento da concentração atmosférica de GEE, em função de seu nível de industrialização e de outros fatores, estão denominados no Protocolo como Anexo I. Estes países passaram a ter metas de redução que deverão ser atingidas entre 2008 e 2012, produzindo uma redução em média de 5,2% nas emissões em relação aos níveis verificados em 1990. Os países não-Anexo I, como o Brasil, não possuem metas específicas de redução de emissões.

Através do MDL, países do Anexo I podem desenvolver projetos que contribuam para a mitigação de emissões em países em desenvolvimento (não-Anexo I). Essas iniciativas podem gerar créditos de redução para os países do Anexo I, facilitando o cumprimento de suas metas, e ao mesmo tempo ajudam os países em desenvolvimento, pois estes se beneficiariam de recursos financeiros e tecnológicos adicionais para financiamento de atividades sustentáveis, contribuindo para a redução de emissões globais.

No entanto, existem vários elementos limitadores da difusão de projetos elegíveis para o MDL. O custo de validação para projetos do MDL é relativamente alto e a burocracia nacional e internacional para tais projetos é complexa, o que dificulta sua realização². Outro problema é que o empresariado local ainda não está acostumado a pensar e atuar dentro desse tema. Por fim, existem problemas relacionados à complexidade técnica, como por exemplo tecnologias de substituição de combustíveis fósseis e eficiência energética, que exigem conhecimento específico. Esses obstáculos, junto com a timidez das instituições em lidar com o tema, são responsáveis pela inexistência, até o momento, de projetos geradores de créditos de carbono financiados pelos Fundos Constitucionais.

Na ausência de uma estratégia centralizada de ação por parte dos Bancos gestores, uma possível saída é a constituição de parcerias com empresas especializadas nesse tipo de projeto. O BASA, por exemplo, vem discutindo com a Ecoscurities a fim de estabelecer parcerias para inserir a questão dos créditos de carbono em sua agenda. A Ecoscurities tem expertise em apoiar projetos, porém tem dificuldade de realizar seu acompanhamento posterior. Portanto, a idéia seria a Ecoscurities identificar projetos elegíveis e auxiliar na validação dos mesmos, enquanto o BASA realizaria seu financiamento e acompanhamento.

De qualquer modo, o grande potencial dessas regiões para a geração de créditos de carbono está relacionado a temas como prevenção do desmatamento, reflorestamento e mudança no uso da terra, que são impossibilitados pelo atual arcabouço previsto pelo Protocolo de Quioto. De acordo com as regras atualmente vigentes, não é possível obter créditos de reduções certificadas de emissão por redução de desmatamento, pois essa opção foi considerada inelegível para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Também foram impostas restrições quantitativas para ações de reflorestamento que, na prática, excluam também essa opção do MDL.

Para ampliar as possibilidades de recursos da região, é vital a eliminação de restrições quantitativas para créditos de carbono oriundos do reflorestamento e a reversão no tratamento dispensado a ações que reduzam o desmatamento, conforme debatido na última Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática, realizada em Bali em novembro de 2007.

É fundamental reverter a posição histórica assumida pelo Governo Federal Brasileiro em relação a esses tópicos, que constituem importante fonte potencial de receitas para o desenvolvimento sustentável dessas regiões. A maioria das proposições atuais para redução do desmatamento inclui o desmatamento evitado como ação geradora de créditos de carbono, enquanto o governo brasileiro insiste em manter uma proposta baseada em doações voluntárias sem contrapartida em créditos.

Os recursos provenientes dos créditos de carbono podem beneficiar diversas áreas no território nacional, desde áreas ricas em floresta nativa, como a Amazônia, até as áreas com grande potencial para reflorestamento e recuperação de vegetação nativa, como no Cerrado, Mata Atlântica e Caatinga.

A Proposta de Pacto Nacional pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento na Floresta Amazônica (mais conhecido como Desmatamento Zero) inclui apresenta nos Fundamentos Econômicos da Proposta, três possíveis fundos que podem ser criados com tal objetivo (Young et al. 2007).

O primeiro deles, denominado Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios para Créditos de Carbono, aplicaria seus recursos no desenvolvimento de projetos de mitigação de emissões de gases do efeito estufa (GEE), visando obter ganhos com a venda dos Certificados de Redução de Emissões (CERs, em inglês) no mercado internacional de carbono.

Conforme já foi discutido, é inegável que a região apresenta enorme potencial para desenvolvimento de tais projetos. Por exemplo, projetos de criação de gado estão ligados não apenas ao

² O trabalho de Viana (2008) mostra, através de um Índice de Dificuldade para Aprovação de Projetos de MDL, que o país apresenta maiores entraves para a aceitação de projetos de MDL na América Latina é exatamente o Brasil.

desmatamento para expansão das pastagens, mas também a níveis elevados de emissão de metano, gás altamente danoso à atmosfera³. Portanto, caso o fundo aplique seus recursos em atividades que reduzam tais emissões como confinamento, manejo de pastagens e reservatórios dos dejetos do gado, os criadores de gado bovino na região teriam direito a receber Certificados de Redução de Emissões, que posteriormente poderiam ser vendidos pelo fundo no mercado internacional de carbono, possibilitando retornos significativos dos recursos empregados.

A maior dificuldade para implementação de um fundo dessa natureza é a necessidade de um investidor âncora para garantir a credibilidade do negócio, já que diferentemente dos fundos tradicionais, o recebível (o CER) não está assentado em contratos firmados entre vendedores e compradores, o que dificulta a avaliação de um rating para o fundo. Nesse sentido, a credibilidade desse tipo de fundo de investimento estaria atrelada à capacidade do investidor âncora de garantir a efetivação das mudanças desejadas no processo produtivo, de forma que os certificados de redução sejam realmente gerados. A sugestão apresentada no estudo é que o BNDES assuma o papel de investidor âncora.

Uma segunda proposta é a criação de uma Sociedade de Propósito Específico para Recuperação das Florestas Desmatadas. A idéia dessa iniciativa é a compra de terras desmatadas na região e o financiamento de sua recuperação, criando assim propriedades que sejam totalmente florestadas.

De acordo com o Código Florestal Brasileiro, os proprietários rurais são obrigados a manter uma parcela de suas propriedades florestadas, ou seja, são obrigados a possuírem uma reserva legal⁴. Cabe aqui ressaltar que o Código Florestal instituiu um instrumento específico, chamado de servidão florestal, que autoriza proprietários rurais cujas terras apresentam áreas florestadas superiores às requeridas pela exigência a averbarem em suas propriedades reservas de terceiros, desde que no mesmo contexto ecossistêmico (usualmente, micro bacia hidrográfica).

Com isso, está constituída a base legal para um mercado de direitos transacionáveis de conservação florestal. Portanto, o fundo possibilitaria aos produtores diminuir a área florestada em suas propriedades e aumentar sua produção, já que o ele pode averbar nas terras reflorestadas a exigência de reserva legal dos produtores. Logo, esse projeto estaria inserido no contexto de servidão florestal, onde seriam vendidos os direitos sobre “lotes” de áreas florestadas.

A principal dificuldade de implementação dessa iniciativa é que as taxas de retorno esperadas desse investimento, apesar de positivas, são pequenas. Além disso, a recuperação do capital investido só ocorrerá no longo prazo. Para contornar tais problemas, o mercado de capitais possui um mecanismo denominado Sociedade de Propósito Específico, para os quais podem contribuir grandes empresas e agências de fomento capazes de aplicar seus recursos nessas condições. No entanto, é necessária a presença de uma instituição de renome para articular tal sociedade. Mais uma vez, o BNDES poderia assumir tal papel.

Por fim, a terceira sugestão é a criação de Fundo de Doações para a Conservação da Floresta Amazônica. Nesse fundo, sem fins lucrativos, os recursos seriam oriundos de grandes empresas, nacionais e estrangeiras, pessoas físicas brasileiras e estrangeiras acostumadas a realizarem doações e sensíveis ao problema da preservação da Amazônia.

Os recursos seriam aplicados em ações de conservação, proteção e recuperação da Floresta Amazônica. Vale ressaltar que o volume esperado de recursos para uma iniciativa com tais características é elevado, já que a questão da preservação ambiental, em especial do bioma amazônico, está em evidência no cenário internacional. Um exemplo disso é a parceria nesses moldes entre Brasil e Noruega que já está em fase avançada de discussão, visto que o governo norueguês já revelou seu interesse em doar recursos para tal fim.

³ No âmbito do aquecimento global, estima-se que o potencial de aquecimento do metano seja 21 vezes maior que o do CO₂.

⁴ O percentual de reserva legal varia de acordo com o bioma no qual a propriedade está localizada.

No entanto, para que essa iniciativa obtenha sucesso, uma série de premissas deve ser atendida. Primeiramente, o fundo deve possuir boa governança e administração transparente, com demonstração clara das aplicações dos recursos e dos resultados dos projetos financiados. Seria interessante que o fundo fosse administrado em conjunto por pessoas de reconhecido prestígio no mercado internacional e integrantes do governo brasileiro, de forma que os interesses dos doadores sejam conciliados, mas sem afetar a soberania brasileira na região.

Adicionalmente, é necessária a presença de uma entidade com bom nível de credibilidade e respeitabilidade interna e externa, e experiência na captação de recursos junto a organismos internacionais de crédito. Novamente, o BNDES pode assumir tal papel, como aliás será o caso da doação norueguesa.

A tabela abaixo sintetiza as idéias e dificuldades de implementação dos três fundos citados.

TABELA 19
POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO PRIVADO
PARA REDUÇÃO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA

Nome do Fundo	Objetivo	Dificuldades de Implementação
Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios	Aplicar recursos em projetos de mitigação de emissões de gases GEE, visando obter ganhos com a venda dos CREs no mercado internacional de carbono	Necessidade de um investidor âncora para garantir a credibilidade do Fundo no mercado (no caso, a sugestão é o BNDES)
Sociedade de Propósito Específico para Recuperação das Florestas Desmatadas	Aplicar recursos na recuperação de áreas desmatadas, vendendo a "averbação" de reserva legal para produtores da região, de acordo com o mecanismo de servidão florestal	As taxas de retorno são pequenas, e o capital só é recuperado no longo prazo, o que praticamente inviabiliza a participação de pequenos investidores.
Fundo de Doações para a Conservação da Floresta Amazônica	Obter recursos através de doações voluntárias e aplicá-los em ações de proteção e conservação da Floresta Amazônica	Necessidade de boa governança e administração transparente para garantir credibilidade e ampliar os recursos investidos / comprometimento do Governo na gestão do Fundo

Fonte: Elaboração própria.

7. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e a possibilidade de novos recursos para o meio ambiente

Além dos Fundos Constitucionais para redistribuir as verbas da União entre os estados, existe também o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), que por sua vez, vai de acordo com o artigo 157 da Constituição Federal:

“Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.”

Essa verba constitui o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Os percentuais dos 26 Estados e do Distrito Federal foram fixados pela Lei Complementar nº 62/89, que determina a seguinte distribuição dos recursos: 85% para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 15% para os Estados das regiões Sul e Sudeste.

Os coeficientes de participação dos Estados, do Distrito Federal são fixados, com base nos dados populacionais fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até o último dia de cada exercício, vigorando no ano subsequente. No entanto, esse critério de alocação de recursos não garante nenhum repasse de verbas para Estados onde haja conservação ambiental.

Diante desse cenário de ausência de incentivos financeiros do FPE para conservação ambiental, a Senadora e ex- Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, propôs um Projeto de Lei no Senado no qual parte da distribuição dos recursos desse fundo obedeça a critérios de conservação ambiental, o chamado FPE Verde. O Projeto de Lei Complementar proposto (PLS 53/2000) altera a Lei Complementar nº 62, de 1989 criando uma reserva financeira de 2% do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) para as Unidades da Federação (UF) que abriguem, em seus territórios, unidades de conservação ou terras indígenas demarcadas. O Projeto de Lei Complementar já está aprovado no Senado, e agora tramita na Câmara de Deputados.

Pelo PL, a distribuição dessa parcela do fundo será vinculada à aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável e será feita atribuindo-se a cada UF um coeficiente individual de participação baseado no percentual de sua área ocupada por unidades de conservação da natureza e por terras indígenas demarcadas. O montante restante do FPE manterá sua forma de distribuição.

Esse projeto garantiria, portanto, novas verbas para a conservação ambiental. Como apontam Young et al. (2007), resenhando diversos estudos sobre o tema, o orçamento público para a gestão ambiental sofreu acentuada queda na primeira metade desta década, tanto em valores reais como em percentuais relativos:

“A escassez de recursos financeiros é um obstáculo significativo para políticas de conservação do meio ambiente nos países em desenvolvimento. Apesar de avanços em ações privadas voltadas para a proteção ambiental, o gasto em conservação da natureza é majoritariamente oriundo do setor público. Por causa dessa dependência em relação ao gasto público, as ações de conservação ficam extremamente vulneráveis a situações de crise fiscal e conseqüente redução na capacidade de financiamento dos governos.” (Young et al. 2007, p.8).

Dados recentes obtidos no website da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁵ confirmam a tendência declinante do gasto ambiental federal em relação ao orçamento total. A tabela 20 mostra que o gasto ambiental mostrou tendência declinante em relação ao gasto federal total no período 2001-2004.

TABELA 20
DESPESA POR FUNÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO 2000/2004

Despesa do Governo Federal	2000	2001	2002	2003	2004
	Realizado				
Gasto com Gestão Ambiental	1 138 988	1 899 301	1 264 881	2 326 203	1 297 410
Gasto total federal	616 382 516	603 434 865	674 928 090	1 036 056 083	1 469 087 406
%	0,20%	0,30%	0,20%	0,20%	0,10%

Fonte: Sidor / Secretaria de Orçamento Federal.

A tendência declinante da participação do gasto ambiental em relação ao gasto federal se mantém para o período 2004-2007. O site da SOF não disponibiliza dados mais recentes sobre gastos com a função “Gestão Ambiental”, mas apresenta despesas discricionárias com infra-estrutura, incluindo custeio e investimentos, para o período 2004-2007. O gasto com despesas ligadas ao meio ambiente cai em proporção tanto dos gastos discricionários com infra-estrutura (de 6,4% para 2,3%) quanto em relação ao total das despesas discricionárias (de 0,7% para 0,5%).

⁵ <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/index.htm>.

TABELA 21
DESPESAS DISCRICIONÁRIAS COM INFRA-ESTRUTURA,
CUSTEIO E INVESTIMENTOS NO PERÍODO 2004/2007

Órgão	2004	2005	2006	2007
	Empenhado			Disponível
Transportes	2 029,4	4 988,2	4 824,3	8 846,8
Ciência e Tecnologia	2 010	2 534,1	2 951,3	3 345,1
Cidades	729	1 094,4	1 833,6	4 282,2
Integração Nacional	673,1	1 619,4	895,4	2483
Meio Ambiente	426,8	482	454,3	466
Minas e Energia	371,2	537,2	434,3	463,3
Comunicações	391,9	368,9	331,4	500,2
Total Infraestrutura	6 631,4	11 624,2	11 724,6	20 386,7
Meio Ambiente/Infraestrutura	6,40%	4,10%	3,90%	2,30%
Total Despesas Discricionárias	63 248,10	77 873,00	86 995,80	102 244,10
Meio Ambiente/Despesas Discricionárias	0,70%	0,60%	0,50%	0,50%

Fonte: Sidor / Secretaria de Orçamento Federal.

O projeto de lei é, portanto, fundamental, já que aumenta as combalidas verbas para a gestão ambiental no Brasil, tentando reverter o declínio das dotações orçamentárias ordinárias e buscando garantir fluxos estáveis de recursos financeiros para proteção do meio ambiente. Usualmente, sistemas dessa natureza têm por base cobranças financeiras dos agentes econômicos que causam dano aos recursos naturais, seja por reduzir a sua quantidade ou por degradar sua qualidade. O conceito de pagamento por serviços ambientais (PSAs) surge como forma de concretizar os dois objetivos mencionados: gerar recursos para a gestão ambiental através da cobrança dos agentes que usam excessivamente os recursos naturais.

No caso da proposta, o projeto não cria nenhum imposto novo. Portanto não há aumento da carga tributária, e sim uma alocação de recursos mais adequada à demanda por investimentos ambientais no Brasil. Ou seja, não se trata de um “poluidor pagador”, mas de seu simétrico, o “protetor receptor”. Isso significa menor resistência política de implementação, porque o que se pretende é simplesmente adotar critérios de eficiência ambiental para a alocação de recursos previamente definidos, no sentido que a dotação total de recursos independe do comportamento ambiental dos agentes econômicos. Porém, essa abordagem traz a reboque alguns problemas específicos, que devem ser mencionados.

De certo modo, o que se busca fazer é replicar a bem sucedida experiência do ICMS ecológico, adotado em quase metade dos estados, para a esfera federal: quanto melhor o desempenho do estado, maior a sua participação na distribuição do FPE. Nesse sentido, cabe discutir algumas lições aprendidas com o ICMS ecológico.

Ao contrário do que muitos acreditam, o ICMS ecológico não se trata de um “imposto verde” (uma forma de arrecadar recursos em função de desempenho ambiental), mas sim um mecanismo de redistribuição fiscal no qual critérios ambientais, incluindo a existência de áreas protegidas, são usados para o repasse de parcela do valor do Imposto sobre a Circulação de Bens e Serviços (ICMS) dos Estados para os Municípios. O ICMS é um imposto calculado sobre o valor adicionado e que tem grande peso nas receitas de Estados e Municípios. O ICMS é arrecadado pelos Estados, e parte dessa arrecadação é depois transferida para Municípios. Três quartos (3/4) dessa redistribuição são definidos por critérios estabelecidos pela Constituição Federal, mas o quarto restante é alocado de acordo com legislação estadual específica.

Inicialmente, os Estados praticamente copiavam os critérios federais de repartição dos recursos. Porém, em 1992, o Estado do Paraná introduziu uma cláusula para recompensar municípios por áreas protegidas e reservas de bacias hidrográficas dentro de seus limites, destinando 5% dos recursos do ICMS

para os municípios de acordo com um ranking de conservação. A idéia era compensar municípios que tinham baixa arrecadação por apresentarem grande extensão de seu território destinado para as áreas protegidas. Com esse incentivo econômico, as prefeituras passaram a se interessar cada vez mais em ampliar suas áreas de unidades de conservação, de forma a ampliar sua participação na distribuição de recursos.

O resultado foi bastante efetivo para o aumento das unidades de conservação. Por exemplo, no caso do Paraná observou-se que a evolução da superfície das unidades de conservação e outras áreas especialmente protegidas de 1991 a 2001, em hectares, foi de 160% (Loureiro 2004). Segundo o mesmo autor, cerca de dois terços dos municípios paranaenses recebem recursos por esse mecanismo, que em 2005 transferiu R\$ 444 milhões. Para a grande maioria dos municípios beneficiados, esse valor representa um aporte significativo para a receita municipal, criando um incentivo econômico para o aumento do esforço de conservação.

O exemplo do Paraná levou a que outros estados brasileiros também introduzissem leis similares para a alocação dos recursos do ICMS, incluindo São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996), Amapá (1996), Rio Grande do Sul (1998), Mato Grosso (2001), Mato Grosso do Sul (2001), Pernambuco (2001) e Tocantins (2002). Existem variações, de estado a estado, no percentual do ICMS a ser distribuído e nos critérios de avaliação e repartição, mas em comum todos esses programas distribuem recursos como meio de gratificar o município que atua de forma a conservar o meio ambiente.

Outro exemplo importante é o de São Paulo. O número de municípios que receberam a compensação financeira passou de 149 para 179 entre 1999 a 2005, e o valor total repassado no mesmo período subiu de R\$ 27 milhões para R\$ 54 milhões. É interessante notar que os municípios mais beneficiados, que recebem entre R\$ 1.1 e R\$ 2.4 milhões cada, estão localizados, em sua maioria, no Vale do Ribeira. Essa região é uma das mais pobres do Estado, e concentra importantes remanescentes de Mata Atlântica. Dessa forma, a política de redistribuição do ICMS por critérios ambientais também contribui para maior equidade social.

O destaque da experiência do Estado de Minas Gerais foi a de adotar outros critérios ambientais além de áreas de conservação. No caso mineiro, são calculados dois rankings, um com base nas condições de saneamento e outro em termos de áreas de conservação florestal. Dessa forma, pode-se expandir o uso da política para atingir outras metas de desenvolvimento sustentável, e estudos empíricos também confirmam a efetividade da política, com aumento significativa das unidades de conservação em todo o estado (Veiga Neto 2000).

Contudo, os programas de ICMS Ecológico apresentam dois problemas principais, derivados de não ser um sistema “puro” de PSA, mas sim uma forma de realocação de recursos públicos (portanto, a origem dos recursos a serem distribuídos está desvinculada dos serviços ambientais a serem pagos). Em primeiro lugar, o montante total de recursos a ser repartido é fixo. Trata-se de um jogo de soma zero, no qual cada melhoria de um município se dá às custas de outro – se houver uma melhoria idêntica em todos os municípios, ninguém ganha mais.

Em segundo lugar, por razões constitucionais, os governos municipais são totalmente livres para usar os recursos do ICMS Ecológico da forma que bem quiser. Ou seja, raramente os recursos obtidos são usados para a gestão de áreas de proteção. A vinculação entre a receita recebida e o gasto em proteção ambiental requer uma legislação específica em cada município, algo praticamente inviável – da perspectiva do município, o ICMS Ecológico é uma compensação pela arrecadação tributária sacrificada pelo esforço de conservação.

Ainda assim, uma iniciativa recente do Paraná possibilita que proprietários rurais que estabeleçam Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) em suas propriedades tenham direito à metade dos recursos adicionais que a Prefeitura passa a receber por melhorar sua posição no ranking de áreas de conservação.

Que lições podem ser consideradas para o FPE Verde? Em primeiro lugar, há uma vantagem óbvia do FPE Verde: os projetos a serem beneficiados devem necessariamente atender a critérios de desenvolvimento sustentável. Essa vinculação não é possível para a redistribuição do ICMS ecológico, mas já está garantida no Projeto de Lei. Contudo, a pressão para “afrouxar” os critérios de sustentabilidade deverá ser muito grande, como já ocorrido com alguns fundos estaduais que deveriam ter seus recursos gastos com proteção ambiental, mas que na prática foram usados para outros propósitos. A regulamentação do que seja entendido por desenvolvimento sustentável é, portanto, vital para uma efetiva implementação de um instrumento econômico para a gestão ambiental, e quanto mais cedo essa normatização, menor será a pressão futura, quando os recursos estiverem disponíveis. Assim, a criação de uma classificação ao nível federal do que sejam projetos de desenvolvimento sustentável poderá beneficiar tanto a aplicação dos recursos dos fundos constitucionais quanto à futura alocação dos recursos do FPE Verde.

Um segundo aspecto, também positivo, é que, ao menos no curto prazo, deve-se esperar uma busca por parte dos Estados no sentido de melhor adequarem-se aos critérios estabelecidos. Ou seja, podemos dizer que deve-se travar uma “guerra fiscal saudável”, aumentando a eficácia de políticas de conservação sem aumentar a carga fiscal.

Porém, esse ganho inicial terá fôlego limitado: uma vez que a maioria dos estados adaptarem-se aos critérios de desempenho ambiental na alocação orçamentária, para haver ganhos efetivos, deverá haver um aumento do tamanho do bolo a ser distribuído. Ou seja, deve-se buscar complementar o mecanismo com um instrumento do tipo “poluidor/usuário pagador”, pelo qual a arrecadação de impostos aumente em função de cobrança específica ligada ao desempenho ambiental. Um exemplo possível é a criação de uma CIDE ambiental, conforme proposto no documento de apoio técnico ao Pacto pelo Desmatamento Zero (Young et al. 2007).

Por fim, a criação do Fórum de Finanças Sustentáveis poderá servir de apoio técnico à implementação do FPE Verde, aperfeiçoando sua implementação a partir das experiências já acumuladas.

Apêndice

Conselho Monetário Nacional contra o desmatamento

Diante da discussão sobre as diretrizes ambientais dos créditos concedidos pelos Fundos Constitucionais, deve-se ressaltar a resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) do dia 28/02/2008 que aprovou uma medida fundamental para o sucesso do combate ao desmatamento e às atividades predatórias e ilegais na Amazônia.

A resolução do CMN (órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional) define que todo o crédito rural, de bancos públicos ou privados, para a safra 2008/2009 nos 550 municípios do Bioma Amazônia terá que obedecer a critérios ambientais mais rígidos. As medidas passam a valer a partir de 1º de julho, quando inicia o plantio da safra 2008/2009. A medida é estratégica para o combate ao desmatamento na Amazônia, pois concretiza uma política de liberação de créditos associada à verificação da adimplência ambiental de proprietários rurais, aumentando o rigor na liberação de financiamento para produtores que desmatam ilegalmente.

Pelo fato da resolução englobar todos os créditos oficiais para o Bioma Amazônia, ela afetará diretamente o Fundo Constitucional do Norte e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste, que serão obrigados que se adaptem às novas medidas para concessão de crédito através do Banco da Amazônia e Banco do Brasil, respectivamente. Teoricamente, essa medida não deve causar grandes mudanças na aplicação desses recursos, visto que a cobrança de licença ambiental já vinha sendo adotada. Contudo, seu maior impacto será sobre o crédito agrícola, fortemente subsidiado mas que, até o momento, vinha sendo liberado sem exigência de atendimento ao Código Florestal. Como a grande maioria das propriedades rurais não respeita o Código no que diz respeito às áreas mínimas de reserva legal e áreas de preservação permanente, criou-se forte tensão política entre agricultores e o Ministério do Meio Ambiente, visto que é a primeira vez que se exige a adequação às normas ambientais previstas na legislação para a obtenção desse crédito.

A.1) Como funciona

A concessão de financiamentos mediante critérios ambientais faz parte de um conjunto de ações do Decreto 6.231, de 21 de dezembro de 2007, que estabeleceu medidas para prevenir, monitorar e controlar o desmatamento na floresta tropical, aplicando os critérios já definidos pela legislação em vigor. A partir da próxima safra (2008/9), a concessão de financiamentos ao amparo dos recursos controlados e não controlados do crédito rural para atividades agropecuárias nos municípios que integram o bioma, ficará

condicionada à apresentação, pelos produtores, dos seguintes documentos: Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) vigente e certificado, certidão ou licença ambiental vigente do imóvel onde será implantado o projeto a ser financiado e declaração de que inexistem embargos vigentes de uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel. As regras valem também para financiamento a parceiros, meeiros e arrendatários. A liberação do crédito deverá observar, ainda, as recomendações e restrições do zoneamento ecológico-econômico (Decreto 4.297/02).

De outro modo, para conseguir crédito nos bancos, o produtor rural terá que ter título definitivo da sua propriedade e fazer o seu cadastramento, ou seja terá que passar aos bancos e órgãos do governo as coordenadas geográficas de sua fazenda, o que permitirá, através do uso de imagens de satélite, verificar se ele possui um passivo ambiental. Se o título estiver em ordem e a análise via satélite mostrar que sua propriedade tem reserva legal, seu pedido de empréstimo será aprovado sem problema. Mas caso seja detectado um passivo ambiental, ele terá que negociar um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com a instituição financeira para conseguir o crédito. O TAC terá que necessariamente prever um plano de recuperação da área, que precisará ser aprovado pelo órgão de meio ambiente de seu estado. Com o cadastro da propriedade através de suas coordenadas, os bancos e governo poderão monitorar se o plano de recuperação está sendo realizado, incluindo no empréstimo inclusive penalidades financeiras caso isto não aconteça.

Vale ressaltar que beneficiários enquadrados no Pronaf e produtores rurais que disponham de área não superior a quatro módulos fiscais, devem apresentar, no lugar do CCIR e da licença ambiental, uma declaração individual atestando a existência física de reserva legal e área de preservação permanente, conforme previsto no Código Florestal. Assim, será possível exigir regras para fiscalizar os pequenos proprietários e começar a pensar em dar fim a uma característica típica dos assentamentos na Amazônia: a falta de licenciamento ambiental.

O crédito rural para custeio ou investimento, independentemente do porte do tomador e das atividades a serem desenvolvidas, ficará restrito ao limite do financiamento do respectivo programa ou linha de crédito e ao valor compatível com a área passível de exploração, conforme definido pelo Código Florestal para a respectiva localidade. No caso de imóvel em processo de regularização, o potencial de uso será aquele definido no cronograma do projeto de recuperação de área degradada aprovado pelo órgão estadual de meio ambiente.

Excluem-se da restrição de área passível de exploração, para efeitos do valor do financiamento: exploração extrativista ecologicamente sustentável e plano de manejo florestal sustentável, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento; e adequação ambiental, mediante recomposição, regeneração e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas, para o cumprimento de legislação ambiental.

Em relação ao alvo da resolução, a medida deverá ter grande alcance para atingir a pecuária, mas poderá passar ao largo da produção de soja, pois as grandes empresas do setor funcionam quase como bancos, pré-financiando sua produção no país.

Um ponto importante é que as medidas não acarretarão impacto adicional nas contas públicas e foram tomadas em função do crescimento acelerado do setor agropecuário brasileiro nos últimos anos, como forma de garantir que o desenvolvimento das atividades no campo ocorra mediante uso sustentável dos recursos naturais. A concessão de crédito mediante critérios ambientais também faz parte de um conjunto de ações para pôr em prática o Decreto nº 6.231, de 21 de dezembro de 2007, que estabeleceu medidas para prevenir, monitorar e controlar o desmatamento no Bioma Amazônia.

Por outro lado, as novas regras podem ser preocupantes, pois aumentarão significativamente a demanda sobre os órgãos federais e estaduais de meio ambiente, sem que os mesmos tenham recebido investimento em pessoal e infra-estrutura, o que retorna aos problemas de gestão desses órgãos já discutidos anteriormente. Como conseqüência do aparato de fiscalização que está sendo mobilizado agora em algumas regiões da Amazônia, a lentidão para aprovar licenças e requerimentos pode se tornar ainda pior.

Outra questão relevante é o possível conflito entre órgãos estaduais e federais em relação ao enquadramento da propriedade como inserida em bioma cerrado ou amazônico. Para os produtores, a classificação como cerrado lhes dá grande vantagem pois, além de estarem livres da restrição específica ao Bioma Amazônia, permite o desmatamento legal em até 65% da propriedade, ao passo que os classificados como inseridos no bioma amazônico só poderão desmatar em até 20%. Por isso, deverá haver inúmeros conflitos na interpretação dos mapas definitórios dos biomas, especialmente nas áreas de transição (ecótonos) entre os biomas, aumentando ainda mais a carga de trabalho dos gestores ambientais.

De qualquer forma, mesmo com os custos e problemas que acarrete, a medida pode ser muito importante para conter o desmatamento na Amazônia. Com o controle do crédito público e privado, a luta contra o desmatamento ganha também uma dimensão financeira que busca corrigir as distorções evidentes na alocação de recursos públicos, além de incorporar novos aliados (BASA e BB) ao combate ao desmatamento. No entanto, ela só poderá se efetivar se for outorgado maior poder político e recursos humanos e financeiros ao Ministério do Meio Ambiente, responsável último pela coordenação dessa política.

Bibliografia

- Banco da Amazônia (2007). Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - Plano de Aplicação dos Recursos para 2007. Belém: Banco da Amazônia, 2007.
- Banco do Brasil (2007). Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - Informações Gerenciais – Janeiro a Agosto de 2007. Brasília: Banco do Brasil.
- Banco do Brasil (2007). Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - Programação 2007 - 4ª Edição. Brasília: Banco do Brasil.
- Banco do Nordeste do Brasil (2007). Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - Programação para 2007. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.
- Conselho Monetário Nacional. Notícias. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/cmnm/cmnm.asp> . Acesso em: 16 Junho 2008
- Controladoria-Geral da União no Estado do Ceará (2006). Prestação de Contas Anual - Exercício 2005. Fortaleza: Controladoria-Geral da União no Estado do Ceará
- Loureiro, W. (2004) ICMS Ecológico por Biodiversidade. Curitiba: DEBIO/DIBAP/IAP.
- Ministério da Integração (2007). Fundos Constitucionais de Financiamento - Exercício 2006. Sistema de Informações Gerenciais (SIG), Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da Integração.
- Ministério do Meio Ambiente. Notícias: CMN aprova exigências ambientais para liberação de crédito rural na Amazônia. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 16 junho 2008.
- Parreira, C. e Alimonda, H. (2005). As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina. Brasília: Flacso-Brasil, Abaré.
- Veiga Neto, F. C. (2000). Análise de Incentivos Econômicos nas Políticas Públicas para o Meio Ambiente: O Caso do ICMS Ecológico em Minas Gerais. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Young, C. E. F. et al. (2007). Fundamentos Econômicos da Proposta de Pacto Nacional pelo Desmatamento Zero na Floresta Amazônica. São Paulo: Macrotempo.

Anexo

Com o intuito de obter informações mais detalhadas e melhorar a qualidade da análise do presente estudo, foram realizadas entrevistas com representantes dos bancos responsáveis pela gestão dos fundos.

No BASA, foram entrevistados os seguintes técnicos: Paulo Roberto Castelo Branco de Melo, Fernanda Barros, Elizabeth Carvalho, Adnel Cavalcante, Charles Santos, Carlos Eduardo Costa e o Diretor de Ações Estratégicas, Dr. Augusto Afonso Monteiro de Barros. Os encontros ocorreram nos dias 11 e 12 de dezembro de 2007, em Belém.

Já no BNB, os encontros ocorreram nos dias 28, 29 e 30 de novembro de 2007, em Fortaleza, e contou com a participação dos seguintes técnicos do banco: Everton Correa, Jorge Bagdeve, Antonio Pereira Neto, Ângela Maria Rodrigues Ferreira, José Wanderley Uchoa Barreto, Ana Paula Vitoriano Alves Silva e Manuelita Brito.

O contato com o Banco do Brasil foi feito através de contato telefônico e e-mails com Christieny Dianese Alves de Moraes, Assessora Sênior da Diretoria de Agronegócios do banco.

O mesmo procedimento foi utilizado no contato com o Ministério da Integração. O responsável pelo fornecimento de informações foi Divino da Costa Vaz, Coordenador Geral dos Fundos Constitucionais de Financiamento.