

Documento
do
Banco Mundial

Relatório nº: 89848

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE PROJETO

BRASIL

PRIMEIRA POLÍTICA DE EMPRÉSTIMO DE DESENVOLVIMENTO PROGRAMÁTICO PARA
GESTÃO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL

(BIRD-76600)

19 de fevereiro de 2015

Avaliação do Setor Público IEG
Grupo de Avaliação Independente

Visão Geral

Este é o Relatório de Avaliação de Desempenho de Projeto (PPAR) para Primeira Política de Empréstimo de Desenvolvimento Programático para Gestão Ambiental Sustentável (SEM DPL 1) (EBRD-76600; P095205). A avaliação visa inicialmente servir a um propósito de prestação de contas ao verificar se a operação alcançou os resultados pretendidos. Em segundo lugar, o relatório apresenta lições que se destinam a informar operações futuras para o desenvolvimento de políticas ambientais, seja no Brasil ou em outro lugar. Em terceiro lugar, a avaliação irá contribuir para um produto de aprendizado IEG vindouro acerca das políticas ambientais de empréstimos em todos os países clientes do Banco Mundial.

A SEM DPL foi concebida como uma série programática de dois empréstimos ao Governo Federal do Brasil, para um montante total de aproximadamente US\$ 2 bilhões. O primeiro empréstimo – o assunto desta avaliação – foi de um total de US\$ 1,3 bilhões divididos em duas parcelas de US\$ 800 milhões e US\$ 500 milhões conforme os termos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O empréstimo foi aprovado pelo Conselho do Banco Mundial em 5 de março de 2009. O SEM DPL 1 foi assinado e tornou-se válido em 21 de junho de 2010. A primeira parcela de US\$ 800 milhões foi liberada em 30 de junho de 2010 e a segunda parcela de US\$ 500 milhões foi liberada em 15 de dezembro de 2010. Assim, o montante total do empréstimo para a SEM DPL 1 no valor de US\$ 1,3 bilhões foi liberado. A operação foi encerrada em 31 de dezembro de 2010. O segundo empréstimo previsto na série, o SEM DPL 2, nunca se materializou e eventualmente foi cancelado.

Para avaliar corretamente a SEM DPL, é importante compreender a história e evolução da operação e o contexto no qual esta foi preparada. A operação foi inicialmente proposta como um "BNDES PAC-Env DPL" – um empréstimo de política de desenvolvimento para o banco nacional brasileiro para o desenvolvimento econômico e Social (BNDES) apoiar o escalonamento governamental de investimentos em infraestrutura, melhorando também a políticas ambientais e sociais do BNDES, que foi considerado um desafio significativo.

O governo brasileiro e o Banco Mundial concluíram que o BNDES não estava habilitado para um DPL. Em vez disso, foi iniciada a preparação para um Empréstimo Financeiro Intermediário de US\$ 1 bilhão – um tipo de empréstimo de investimento – ao BNDES, chamado "Projeto Ambiental e de Sustentabilidade Social BNDES", com 99% dos direcionados fundos para financiar as operações de investimento do BNDES e 1% para assistência técnica para fortalecimento das salvaguardas ambientais e sociais do BNDES.

Os revisores internos do Banco Mundial expressaram grave preocupação acerca da capacidade do BNDES em cumprir os requisitos sobre salvaguardas ambientais e sociais, bonificações de juros, gestão financeira e aquisições.

No momento da crise financeira global em 2008, foi assinado um acordo para alterar o projeto da operação, transformando-o em um DPL ambiental para o governo federal. A reformulação incorporou algumas das agendas de reforma contidas em um DPL ambiental anterior financiado pelo Banco Mundial – Primeiro Empréstimo de Reforma Programática para a Sustentabilidade Ambiental de 2004 (Env PRL). O Ministério do Meio Ambiente foi adicionado como uma agência de execução, o objetivo foi definido em escala nacional e a dimensão do programa dobrou para US\$ 2 bilhões para criação do SEM DPL. O BNDES manteve-se como uma agência de execução e como maior foco das ações de política. O BNDES esteve sob empréstimo da totalidade dos fundos DPL do governo federal.

A evolução desta operação – incluindo mudanças significativas para o instrumento de financiamento, os objetivos e as agências de execução – criou problemas com a lógica do projeto, o atraso na eficácia e reputação do banco, que são importantes para esta avaliação.

Os objetivos para a série SEM DPL foram declarados como segue: "A série SEM DPL apoia os esforços do GOB [Governo do Brasil] em fortalecer a gestão ambiental, com especial atenção para melhorias no sistema geral de gestão ambiental, gestão sustentável das terras agrícolas, florestas e recursos hídricos; redução do desmatamento na Amazônia; redução da degradação ambiental de terras e recursos hídricos que são determinantes do bem-estar dos pobres; a promoção das energias renováveis" (Parágrafo 172 do documento do programa. 172). Não havia nenhum objetivo específico para a primeira operação da série, o SEM DPL 1.

Os objetivos da SEM DPL poderiam ter sido mais claros – e poderiam ter incluído um objetivo específico para o primeiro empréstimo – mas eram, sem dúvida, relevantes, dada a tremenda riqueza ambiental de importância global do Brasil, sua economia em franco desenvolvimento altamente dependente de commodities e os desafios que o país enfrentou em equilibrar as vantagens e desvantagens entre os dois. Embora o ambiente tenha sido uma prioridade para a participação do Banco Mundial no país por muitos anos, a Estratégia de Parceria de País 2008-2011 (CPS) para o Brasil mostra que "houve sucesso misto ao lidar com o desmatamento e outros grandes desafios ambientais." O CPS reconhece que, para 2008-2011, a prioridade do governo brasileiro foi acelerar o crescimento econômico, tendo em conta as baixas taxas de

crescimento do Brasil quando o CPS foi preparado. O CPS também ressalta que o governo permanece comprometido com a sustentabilidade ambiental e mantém a sustentabilidade como um dos quatro pilares no programa do Banco. **Portanto, o IEG considera a relevância do objetivo de desenvolvimento como Substancial.**

O projeto da operação, conforme refletido na Matriz da Política de Desenvolvimento, sofria de lógica do projeto desarticulada. Isso é provavelmente uma consequência da mudança rápida no sentido de preparar um empréstimo ao BNDES para SEM DPL mais amplo e as oportunidades limitadas para engajamento na agenda de reforma mais ampla, dada a velocidade com a qual a operação teve de ser preparada. A Matriz da Política consiste em nove áreas de política e sub-objetivos relacionados que estão geralmente alinhados com os objetivos amplos e a nível nacional do programa. No entanto, a série de três ações de políticas e o indicador de resultado associado para cada área de política combina de forma inconsistente as políticas em nível nacional e ações e resultados específicos para o BNDES. Por exemplo, para o sub-objetivo "Melhorar a Sustentabilidade da Gestão de Recursos Naturais", a Primeira Ação Prévia à Parcela foi o reforço do quadro jurídico federal decretando leis específicas de gestão florestal (por exemplo, a Mata Atlântica); a Segunda Condição de Liberação de Parcela focou exclusivamente nos programas florestais e diretrizes do BNDES; e finalmente, o indicador de resultado de série foi uma medida geral da área de superfície de florestas públicas e privadas, sustentavelmente gerenciadas, sem relação direta com o BNDES ou com a Mata Atlântica.

Como parte da relevância do projeto para os objetivos de desenvolvimento, o IEG também considera a escolha do instrumento de empréstimo. O Banco Mundial já havia utilizado o instrumento programático do DPL para apoiar objetivos muito semelhantes no Brasil, cinco anos antes ao abrigo do Env PRL. Essa série foi cancelada após o primeiro empréstimo de US\$ 500 milhões. O projeto da SEM DPL poderia ter sido mais relevante caso tivesse sido informado por uma auto-avaliação formal da série cancelada: o que funcionou, o que não funcionou, quais os resultados das ações políticas, porque a série Env PRL foi cancelada e se uma série DPL programática foi o melhor instrumento para apoiar reformas ambientais. Todavia, o ICR completo necessário não foi produzido e lições não parecem ter sido aprendidas, porque mais uma vez, uma série DPL ambiental do Banco Mundial foi cancelada após o primeiro empréstimo. **Portanto, a relevância do projeto é classificada como insignificante.**

O SEM DPL apresentava grandes deficiências na consecução dos seus objetivos. Para que um empréstimo seja eficaz na consecução dos seus objetivos, incluindo um DPL, este deve obter sucesso não somente com as saídas, representadas pelas várias ações políticas, mas também os resultados associados para a série à qual tais saídas estejam projetadas para contribuir.¹ Além disso, estes resultados e saídas devem ser atribuíveis ao engajamento relacionado do Banco Mundial ao abrigo do empréstimo com o cliente sobre as reformas.

Enquanto o Brasil fez progressos substanciais no fortalecimento da gestão ambiental em algumas áreas, há pouca evidência de que o SEM DPL tenha contribuído para tal. O ICR não contém apresentação de informações específicas ou análise sobre se e como as reformas que a SEM DPL deveria suportar contribuíram para a obtenção dos objetivos globais da série. Também não avalia a escala de contribuição da DPL, como uma intervenção entre muitas dos parceiros do GOB e de desenvolvimento, a um processo de reforma ambiental que esteve ativo durante as últimas três décadas. Muitas das "ações prévias"² da SEM DPL foram implementadas antes mesmo do início da preparação do empréstimo – em alguns casos, anos antes. Algumas são as mesmas que ações de política apoiadas pela Env PRL DPL aprovada em 2004.

A realização dos objetivos para o primeiro objetivo da melhoria do sistema brasileiro de gestão ambiental global está avaliada como insignificante. Em relação à *melhoria da eficácia de agências do governo na execução do mandato brasileiro ambiental e procedimentos de gestão social*, a primeira área de política, o indicador original sobre o número de contestações judiciais para licenças ambientais não estava sendo cumprido. O indicador foi alterado para "número de licenças ambientais emitidas em nível Federal". Esta não é uma boa medida dos resultados pretendidos, porque um número maior de licenças pode ser emitido se, por exemplo, as normas fossem reduzidas, o que não resultaria necessariamente em melhoria nos resultados ambientais ou sociais. Nenhuma outra informação relevante sobre a "eficácia" ou resultados consta no SEM DPL ICR. Entrevistas com funcionários de Secretarias do Ministério Público Estadual e Federal revelaram que o número de ações judiciais por motivos ambientais e sociais aumentou devido tanto a má qualidade de avaliações de impacto ambiental para investimentos, bem como a falta de implementação e monitoramento das

¹ Notar que no caso de séries programáticas DPL como o SEM DPL, mesmo que a série seja cancelada antes de ser concluída, quaisquer as operações da série completadas ainda são avaliadas em comparação aos objetivos iniciais para toda a série.

² Em uma série DPL, as "ações prévias" são as primeiras ações a serem implementadas em cada área de política, antes que o Documento do Programa para a operação seja enviado ao Conselho do Banco Mundial.

medidas de mitigação. Os indicadores também não apresentam relação direta com a maioria das ações anteriores no âmbito do sub-objetivo, em especial aquelas relacionadas ao Ministério do Meio Ambiente ou o Instituto Nacional de Gestão de Biodiversidade.

As ações no âmbito deste sub-objetivo relacionadas à reestruturação e fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente (MMA), suas afiliadas e o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis) são muito semelhantes às ações ao abrigo do Env 2004 PRL, incluindo a contratação de centenas de novos funcionários e reestruturação das duas organizações, foram relatadas pelo Banco Mundial como realizações desse empréstimo. É possível que as ações foram repetidas em relação a SEM DPL, mas a contratação de novos funcionários e reestruturação de uma organização não necessariamente implicariam por conta própria para o resultado desejado de "eficácia melhorada das agências do governo" em relação ao licenciamento ambiental. De fato, em 2013, o IBAMA, o órgão de licenciamento ambiental brasileiro, emitiu Termos de Referência para consultorias pagas por outro projeto financiado pelo Banco Mundial – O Programa Ambiental Nacional 2, para melhorar o sistema de licenciamento ambiental e a capacidade do seu pessoal, citando problemas graves que "podem comprometer a qualidade do licenciamento" e que estavam resultando na "amplificação dos conflitos ambientais".

No que se refere a área de política na *integração da mudança climática em investimentos dos setores públicos e privados* no âmbito deste objetivo, o IEG constatou que progresso ficou aquém das expectativas. As primeiras ações para a liberação de duas parcelas do SEM DPL 1 exigiram a composição e a aprovação de um Plano de Ação Nacional de Mudança do Clima (ou "NCCAP"). No entanto, o que foi aceito como prova do cumprimento da ação foi a aprovação de uma Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC) pela lei 12.187/2009. O PNMC declarou que planos de ação seriam preparados, um para cada sector. Os planos setoriais deveriam estar prontos e o Plano Nacional de Mudança Climática revisto antes do final de 2011, mas os prazos não foram cumpridos. No momento da avaliação, o Plano Nacional revisto ainda não havia sido concluído (embora o governo brasileiro tenha informado que espera a aprovação para 2014). O governo também relata que uma série de planos setoriais e Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMA) foram produzidas, embora a evidência de sua existência, status, valor agregado e relação com o SEM DPL seja limitada. Não há Plano Nacional de Adaptação. O indicador de resultado definido para esta área de política foi um "aumento nas reduções assinadas planejadas de 20 milhões de toneladas de CO2 equivalente" e deveria resultar do desenvolvimento por parte do BNDES

de programas de fundos de carbono e desenvolvimento limpo em conformidade com a NCCAP e sua nova política ambiental e social. Os projetos propostos para financiamento ao abrigo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) estavam sendo preparados no Brasil desde 2003, seis anos antes da SEM DPL e também bem antes de qualquer um dos planos de mudança de clima nacional brasileiro terem sido aprovados. Enquanto o ICR relata que "99% da meta de 20 milhões de toneladas de CO2" tenha sido alcançado, a meta real foi para um adicional (não total) de reduções de 20 milhões de toneladas de CO2. Além disso, "reduções planejadas assinadas" não conduzem necessariamente a reduções reais.

Em relação à *melhoria da eficácia dos sistemas de gestão ambiental e social no BNDES e outras instituições financeiras*, a única ação sob esta área de política relacionada a "instituições financeiras" foi a aprovação do Protocolo Verde revisto destinado a melhorar os padrões ambientais e sociais em bancos brasileiros. Todavia, o Protocolo Verde revisto deixou de ser implementado e perdeu sua relevância. Quanto a implementação da nova Política Institucional Ambiental e Social pelo BNDES, houve pouca ou sequer qualquer melhoria perceptível no desempenho do sistema social e ambiental do BNDES comparado com o descrito e criticado pela equipe do Banco Mundial durante a preparação. Um dos pilares do novo sistema de gestão ambiental e social do BNDES apoiado pelo SEM DPL deveria ser o desenvolvimento e a aplicação de investimentos de um conjunto de pelo menos 13 orientações setoriais. Todavia, somente três orientações já foram desenvolvidas e deixam de fora setores críticos como energia hidrelétrica, florestas, soja, água e saneamento. O Documento de Programa SEM DPL também prometeu que o BNDES aplicaria suas novas políticas a todos os seus investimentos, incluindo investimentos "indiretos" financiados através de intermediários financeiros, mas o indicador de monitoramento para esta área de política só cobria os investimentos diretos e Política Institucional Ambiental e Social do BNDES só se aplica a cerca de metade dos seus desembolsos. Também não se aplicam ao crescente portfólio de investimentos do BNDES em outros países, muitos com padrões ambientais mais baixos que o Brasil. Investimentos de perfil elevado financiados pelo BNDES após seu sistema ambiental e social ter sido supostamente melhorado sob o SEM DPL, como Belo Monte e outras hidrelétricas na Amazônia, continuam a enfrentar uma matriz de problemas ambientais e sociais e uma falta de transparência das medidas de salvaguarda ambiental e social conforme os padrões internacionais.

Realização dos objetivos para o segundo objetivo de integração dos princípios de desenvolvimento sustentável em setores-chave é classificada como Modesta. Uma área de alto nível onde o SEM DPL deveria apoiar a

melhoria foi a redução do desmatamento, através do reforço do quadro jurídico geral da floresta e especificamente através do planejamento de melhoria regional para redução do desmatamento na Amazônia. Enquanto o Brasil tem feito grandes progressos na redução da sua taxa de desmatamento na última década, tal feito foi obtido sob condições diferentes daquelas suportadas pelo SEM DPL. Um número de ações incluídas na matriz de política SEM DPL já havia sido apoiado por Env PRL anteriores, incluindo a Lei de Gestão de Floresta Pública e a Lei da Mata Atlântica (ambas promulgadas em 2006); a preparação e o estabelecimento do Plano Amazônia Sustentável (PAS); preparação e lançamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos; e o fortalecimento do programa de saneamento PRODES. No que se refere o resultado pretendido de redução do desmatamento da Amazônia, dados revelam que o mesmo atingiu o ápice em 2004, quando o governo brasileiro fortaleceu políticas e a execução por conta própria, bem antes do SEM DPL e continuamente reduzido nos anos seguintes.

Em relação à *melhoria na gestão e qualidade dos recursos hídricos*, os relatórios do ICR informam que 116.144 km dos rios estavam sendo monitorados em junho de 2011, superando a meta do programa de 90.000 km. Com base em entrevistas realizadas pelo IEG e uma visita à agência federal de águas, ANA, Brasil aparenta ter realizado progressos em termos de aumento da cobertura de água e monitoramento local em todo o país. A ANA tem assinado acordos de cooperação com um número crescente de Estados-Membros. Não está claro como isso pode ser atribuído ao SEM DPL. A primeira ação sob o SEM DPL, a aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), foi realizada em 2006, vários anos antes do SEM DPL, enquanto a documentação para o plano foi elaborada em 2004 e foi uma ação no âmbito da operação de Env PRL anterior. A qualidade do indicador de resultado é questionável, pois não especifica quais parâmetros serão monitorados. O aspecto mais importante do indicador de resultado SEM DPL era que os resultados da monitorização da água a serem utilizados "para priorização de investimentos para a melhora na qualidade da água." A ANA não pôde apresentar exemplos a respeito disso, nem o ICR do Banco forneceu qualquer dado sobre o uso de informações de qualidade da água.

Em relação à *redução do impacto ambiental através da melhoria da água, tratamento de efluentes e serviços de resíduos sólidos*, a ação prévia em adotar as Diretrizes Nacionais para Abastecimento de Água e Saneamento Ambiental (Lei 11.455) foi aprovada em 5 de janeiro de 2007, aproximadamente dois anos antes do SEM DPL. O ICR relata que 141.280 toneladas de cargas de poluição foram reduzidas até junho de 2011, superando a meta de 110.000 toneladas. Tais reduções de poluição deveriam

ser alcançadas por uma combinação de investimentos financiados pelo BNDES "revistos ao abrigo de novas diretrizes sociais e ambientais do BNDES" e os investimentos financiados no âmbito do "programa PRODES atualizado." Embora o BNDES financie investimentos de tratamento de águas residuais antes do SEM DPL, a instituição não monitora os resultados de redução de poluição, portanto o indicador de linha de base foi erroneamente fixado em zero no Documento do Programa. O BNDES credita o SEM DPL com a introdução da prática de medição das reduções de poluição, o que é um sinal positivo. Suporte ao programa inovador PRODES é importante, mas é creditado às ações sob o Env 2004 PRL e o programa apresenta crescimento mais lento do que o esperado.

Em relação à *promoção do potencial de energia renovável*, o ICR relata que 50.102 terajoules ao ano estavam sendo gerados de fontes de energia renováveis, apoiadas pelo BNDES, pouco abaixo da meta de 60.000 terajoules, incluindo a energia eólica, mini hidrelétricas e projetos de cogeração de biomassa. Embora o BNDES tenha demonstrado compromisso com estes investimentos, a mudança incremental em comparação aos níveis de pre-SEM DPL é relativamente menor. A maior parte dos investimentos em energia renovável do BNDES continuam destinados a usinas hidrelétricas de grande porte. Enquanto isso, a meta para esta área de política é específico para o BNDES e tem pouca relação com a ação prévia na introdução da metodologia de Avaliação Ambiental Integrada (IEA) no Manual Nacional Brasileiro do Inventário do Setor de Energia Elétrica.

Em geral, esperava-se muito mais em termos de resultados do maior empréstimo do Banco Mundial já feito para o Brasil de US\$ 1,3 bilhões. Uma classificação substancial para a relevância dos objetivos, uma avaliação como Modesto e uma Desprezível para a realização dos objetivos e uma classificação de Desprezível para a Relevância do Projeto, levam ao resultado SEM DPL ***ser avaliado como Insatisfatório***.

Risco para Resultado de Desenvolvimento é classificado como Moderado. Os resultados relevantes que poderiam ser atribuídos à operação SEM DPL eram limitados, portanto, há menos realizações para sustentar. Em algumas áreas de política ambiental onde ações começaram antes do SEM DPL, como a redução do desmatamento, parece haver boa posse e dinâmica governamental. Para outros como a mudança climática e o protocolo verde, o progresso tem sido mais lento do que o esperado. Quanto a ações relevantes destinadas a melhorar o sistema de gestão ambiental e social do BNDES, enquanto o BNDES informa ter mantido ou continuado o desenvolvimento de políticas e instituições ligadas ao seu sistema de gestão ambiental e social, ainda há

pouca evidência de progresso ao colocar prática essas mudanças e para melhorar os resultados dos seus investimentos.

O desempenho do Banco Mundial está avaliado como insatisfatório. Uma lacuna importante na concepção do SEM DPL foi a falha em aprender com as lições do Env PRL 2004. Ao prosseguir com a preparação do SEM DPL sem ter devidamente avaliado o DPL ambiental anterior através do ICR necessário, o Banco Mundial repetiu o mesmo erro, projetando o SEM DPL como uma série programática que foi cancelada novamente após o primeiro empréstimo. A equipe do Banco Mundial também incluiu a Matriz de Políticas do SEM DPL antes das ações concluídas anos antes do início do engajamento do banco no SEM DPL, alguns dos quais foram ações de políticas já apoiadas sob o Env PRL. Isso reduziu materialmente o valor agregado do SEM DPL desde o início e ainda mais uma vez o restante da série foi cancelada. O Banco Mundial não realizou trabalho analítico na zona crítica do sistema de gestão ambiental e social do BNDES. Por razões de transparência, a equipe do Banco Mundial também poderia ter mencionado em documentos de programa SEM DPL que outros instrumentos haviam sido considerados e que os fundos seriam repassados ao BNDES.

A incoerência do quadro de resultados da DPL provavelmente ocorre devido à rápida mudança do instrumento de financiamento de um Empréstimo de Intermediário Financeiro (FIL) para um DPL e um processo de preparação que assegurou pouco tempo para que a equipe SEM DPL do banco abordasse as muitas agências de governo fora do BNDES implicadas nas reformas a nível nacional. Havia também pouca colaboração ou coordenação com parceiros, particularmente a Empresa de Financeira Internacional (IFC) que havia trabalhado com o BNDES para melhorar sua abordagem à gestão ambiental e social, adotando os Princípios do Equador antes da preparação do SEM DPL.

A supervisão por parte do Banco Mundial também sofreu de carências importantes. O banco deveria ter sido mais sincero em relatórios sobre o desempenho do SEM DPL, incluindo o Segundo Documento de Liberação de Parcela e o ICR. Isto levou à controvérsia e graves questões levantadas pela sociedade civil. Apesar do longo atraso de eficácia, o banco retardou a classificação do status de implementação da operação por mais de um ano. A supervisão também falhou em assegurar a implementação do sistema de avaliação e monitoramento prometido e a prestar a assistência técnica prometida ao BNDES. O ICR do banco não forneceu informação acerca da resposta das partes interessadas e nenhuma avaliação de beneficiários.

O desempenho do mutuário é avaliado como Moderadamente Insatisfatório. O atraso de 13 meses na eficácia da operação minou parte da lógica DPL para

suporte a orçamento de desembolso rápido e não foi tratado em tempo hábil. De acordo com o ICR do Banco Mundial, o atraso deveu-se principalmente ao fato do governo ter esquecido de incluir o empréstimo em seu orçamento e um processo de aprovação pelo Senado "extraordinariamente longo". O cancelamento após o primeiro empréstimo de uma série DPL ambiental com a qual o governo havia assumido o compromisso pela segunda vez em anos, combinado com a falta de progressos em várias áreas de política ambiental conforme a Seção 4, indica incerteza e certa falta de empenho do Governo para a agenda de reformas SEM DPL.

O BNDES demonstrou pouco ou nenhum resultado em melhorar seu sistema de gestão ambiental e social sob o SEM DPL, e os progressos limitados continuaram nos anos seguintes. Não há nenhuma evidência que o Ministério da Fazenda tenha utilizado sua influência para estimular as reformas prometidas pelo BNDES. O governo federal não fez o acompanhamento na implementação do Protocolo Verde.

O Ministério do Meio Ambiente fez progressos notáveis em algumas áreas, como reduzir o desmatamento da Amazônia (que começou bem antes do SEM DPL). Em outras áreas como a integração da ação de mudança de clima e melhoria no sistema de licenciamento ambiental, o progresso continua limitado quatro anos após o SEM DPL.

Finalmente, o Ministério da Fazenda e, em última análise, o Ministério do Meio Ambiente foram responsáveis pela implementação do sistema de acompanhamento e avaliação para o SEM DPL. O sistema nunca foi implementado. Não há também provas que as agências executoras estejam envolvidas com as partes interessadas brasileiras, conforme exigido pelo OP 8.60.

A avaliação inclui uma série de lições, que estão resumidas a seguir:

- Certos aspectos das políticas e orientações sobre empréstimos de política de desenvolvimento do Banco Mundial devem ser clarificados, incluindo:
 - o Tanto as políticas de suporte e financiamento fornecidas pela EDP podem gerar impactos ambientais e sociais significativos. Deveria haver mais especificidade sobre como abordar uma operação do porte do SEM DPL, onde todos os fundos são repassados a um banco e utilizados para financiar os investimentos. Enquanto os fundos DPL são legalmente vistos como apoio ao orçamento geral, o público poderá ver

tais situações de utilização de fundos para investimentos, ocasionando assim o risco reputacional ao banco.

- o Enquanto os impactos ambientais e sociais e mecanismos de mitigação devam ser identificados no documento de programa, as orientações sobre como monitorar e avaliar estes não estão claras.
- Particularmente para a DPL focada em reformas num sector em vez de estabilidade macroeconômica, os impactos das ações apoiadas muitas vezes não podem ser percebidos adequadamente dentro do curto prazo do empréstimo e o prazo apertado para a apresentação de um ICR após o encerramento, que muitas vezes não permite que evidência adicional de resultado seja coletada e disponibilizada. Seria mais indicado exigir que as operações de DPL aguardem durante um período razoável antes do fechamento ou antes da produção de um ICR – pelo menos um ano – a fim de permitir a avaliação e monitoramento adequado.
- O adiamento das reformas em uma série DPL programática pode aumentar o risco de cancelamento de empréstimos posteriores na série sem a plena realização dos objetivos desta.
- No futuro, quando ocorrer a tentativa de apoiar as reformas em bancos estatais como o BNDES, que financiam os investimentos públicos e privados, será importante ter uma abordagem de "Um Grupo do Banco Mundial". O programa teria se beneficiado de uma colaboração mais estreita entre o IFC e o Banco Mundial. O IFC havia trabalhado com o BNDES para melhorar seus padrões ambientais e sociais antes do SEM DPL, mas seus esforços foram posteriormente postos de lado.
- O nível do governo almejado pelas reformas DPL deve coadunar-se com os resultados desejados e a estrutura institucional do país cliente. No Brasil, apesar de muitas leis em nível nacional e políticas serem aprovadas pelo governo central, a implementação muitas vezes depende em grande parte nos estados e municípios. Todavia, o SEM DPL se limita às agências de execução em nível federal.

Caroline Heider
Diretora-Geral
Avaliação