FORUM DE DIÁLOGO BNDES E SOCIEDADE CIVIL

TRANSPARÊNCIA NO BNDES

Documento elaborado pelas organizações da sociedade civil para o Fórum de Dialogo sobre "Transparência e Acesso à Informação"

fevereiro 12 -2014

Rio de Janeiro, Janeiro de 2014

Parte I

Diagnóstico

1. Evolução da Transparência

1.1 Evolução (do tema) da transparência no Brasil e iniciativas internacionais

1.2 A evolução das práticas de bancos de desenvolvimento

1.3 Avanços do BNDES em relação à transparência

2. Análises do acesso a informação do BNDES

2.1 Informações compartilhadas espontaneamente pelo BNDES – BNDES Transparente.

2.2 Em relação à transparência "passiva" - Análises dos pedidos de acesso feitas pela Sociedade Civil.

3. Limites a transparência que devem ser superados

3.1 Sigilo Bancário

Parte II.

Recomendações e Propostas

4. O que entendemos por transparência? Definições e Princípios.

4.1 Por que uma decisão de melhorar a transparência trás benefícios para o BNDES?

5. O que deveria melhorar na transparência?

5.1 Transparência no Ciclo dos Projetos

5.2 Consultas Públicas e Processos Participativos da Sociedade Civil.

6. Questões para Debate

Parte I.
Diagnóstico

1. Evolução da Transparência

1.1 Evolução (do tema) da transparência no Brasil e iniciativas internacionais

A Constituição Brasileira de 1988 assegura o princípio do direito fundamental à informação através do artigo 5º incisos XIV e XXXIII.

A partir 2011, este mandato constitucional se concretizou na lei de acesso à informação, que ganha procedimentos para facilitar e agilizar o acesso de informações de interesse público por quaisquer pessoas. (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.)

O Brasil participa também da Parceria para Governo Aberto (OGP) que foi instituída no final de 2011 com o objetivo de garantir compromissos concretos de governos para com seus cidadãos no intuito de promover transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e utilizar novas tecnologias de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

Além destas iniciativas o Brasil é um dos países comprometidos com o princípio 10 da Declaração do Rio, o documento final da conferência da ECO-92, onde se estabelece o compromisso dos governos em garantir aos cidadãos o acesso à informação, à Justiça e à participação popular nas questões ambientais.

1.2 A evolução das práticas de bancos de desenvolvimento

A comunidade internacional, especialmente as instituições de desenvolvimento, deram passos importantes em termos de transparência. Por exemplo, muitos bancos multilaterais e nacionais de desenvolvimento adotaram políticas de acesso à informação (ver tabela em anexo) para permitir e gerenciar o acesso a informações detidas pela instituição. Estas políticas permitem que as pessoas nos países doadores possam acompanhar os investimentos do seu governo, e aqueles em países beneficiários possam compreender que tipo de empréstimos seus governos estão realizando.

Reconhecendo que a informação, por si só, não é suficiente para garantir um desenvolvimento democrático e participativo, afirmamos que é uma parte fundamental do processo. O acesso à informação qualificada é elemento-chave da eficácia democrática e da garantia de controle social sobre as propostas de desenvolvimento.

O surgimento de políticas e programas de garantia de acesso às políticas de informação em bancos de desenvolvimento reflete uma ênfase crescente de preocupação global com o tema da transparência. Esta ênfase pode ser vista na proliferação de leis nacionais de acesso a informação: mais de 90 países agora têm leis em vigor que permitem o acesso público à informação em poder do governo.

Em junho de 2010, a Corporação Financeira Internacional (IFC), o braço do setor privado do

Grupo Banco Mundial, adotou o "Guia de Direitos Humanos Avaliação de Impacto e Gestão"[1]. Este guia fornece orientações aos clientes da IFC sobre como avaliar e gerenciar os riscos para os direitos humanos das suas operações[2].

Finalmente, em junho de 2011, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou os "Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: Implementação dos Mecanismos das Nações Unidas de Proteção, Respeito e Reparação". Os Princípios foram "projetados para fornecer pela primeira vez um padrão global que ajude a prevenir e combater o risco de impactos negativos sobre os direitos humanos ligados à atividade empresarial"[3]. Segundo os Princípios, "os Estados devem adotar medidas adicionais de proteção contra violações de direitos humanos cometidas por empresas de sua propriedade ou sob seu controle, ou que recebem significativos apoios e serviços de organismos estatais"[4], incluídos aí quaisquer agências de financiamento ao desenvolvimento (Princípio N. 4). Além disso, qualquer organismo governamental que oriente práticas empresariais deve ser consciente das obrigações que o Estado está sujeito com relação aos direitos humanos, o que abrange o direito fundamental de acesso à informação (Princípio N. 8).

1.3 Avanços do BNDES em relação à transparência

O BNDES lançou em 2007, a partir da incidência da sociedade civil, a página BNDES Transparente.

Em 2010, o Banco modificou sua página, incluindo novas informações sobre investimentos nacionais.

Em abril de 2012, o Banco lançou na sua página informações sobre as operações internacionais. Embora avancem em relação ao quadro anterior, elas são ainda devem ser aprimoradas: só registram a empresa, as datas, e as categorias. Faltando os montantes dos desembolsos, os contratos e os estudos de impactos socioambientais.

2. Análises do acesso à informação do BNDES.

2.1 Informações compartilhadas espontaneamente pelo BNDES – *BNDES Transparente*.

A criação do *Portal BNDES Transparente* representa um grande ganho de transparência para o Banco, principalmente com suas últimas atualizações, que permitiram a divulgação de informações que vão além das já existentes nos Relatórios Anuais. Entretanto, essa divulgação ativa do Banco ainda possui muitas lacunas, que não só dificultam o acesso como obscurantizam a

---

[1] Guide to Human Rights Impact Assessment and Management, www.guidetohriam.org (last visited 31 August 2012).

[2] Ibid.

[3] Press Release, The United Nations Office at Geneva, 'UN Human Rights Council Endorses New Guiding Principles on Business and Human Rights' (16 June 2011), http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/3D7F902244B36DCEC12578B10056A48F?OpenDocument (acesso em 09 de setembro de 2012).

[4] Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy Framework". United Nations Office of the High Commissioner. Nova York e Genebra, 2011. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf>. Acesso em 09 de janeiro de 2014.

atuação do Banco.

Em termos gerais, a principal dificuldade encontrada é a transparência com relação aos projetos em andamento. Ou seja, transparência em todas as fases do projeto. Apesar da existência de sigilos bancário, industrial, comercial (e quaisquer que digam respeito à concorrência), a divulgação dessas informações é imprescindível para que a sociedade civil possa ter uma participação efetiva nas decisões das políticas de desenvolvimento brasileiro e assim exerça seu legítimo papel de influir nos rumos da democracia no país.

Da mesma forma há uma grande lacuna na divulgação precisa dos procedimentos de salvaguardas adotados pelo Banco. Apesar da existência de uma seção de *Diretrizes e Políticas Socioambientais*, essa possui apenas normas genéricas, sem a apresentação clara das normas e especificações definidas e exigidas pelo Banco. Note-se que o BNDES, diferentemente de outras instituições de desenvolvimento internacionais e até mesmo nacionais, não possui mecanismos de consultas públicas envolvendo as comunidades afetadas pelos projetos por ele financiados.

Por fim, um elemento importante a ser ressaltado refere-se aos aspectos internacionais do financiamento efetivado pelo Banco. Atualmente, o BNDES possui um número significativo de operações internacionais. Entretanto, as informações disponíveis estão muito aquém das relativas às operações nacionais, o que se mostra incongruente com um banco público de desenvolvimento. O argumento utilizado pelo Banco baseia-se no sigilo concorrencial das empresas, o que é utilizado mesmo para os financiamentos já efetivados.

Outro ponto importante na questão internacional é a grande diferença existente entre o *Portal BNDES Transparente* em português e em inglês e espanhol. Apesar do crescimento da divulgação de informações no Portal em português, estas são praticamente inexistentes nas outras versões, tendo apenas uma página muito mais restrita.

Principais lacunas no Portal BNDES Transparente:

- Não são divulgadas informações produzidas ao longo de todo o ciclo de realização do projeto.
- Não são disponibilizados os EIA/RIMAs, tanto dos projetos já realizados quanto, e principalmente, dos projetos em andamento.
- Não há dados sobre o funcionamento de um mecanismo de reclamação e de consultas públicas com as comunidades afetadas pelos projetos.
- Não há especificações das regras e mecanismos seguidos pelo Banco com relação às políticas socioambientais.
- Há severas restrições de informações relativas aos projetos internacionais, mesmo com largo prazo de realização.
- Há uma precariedade das informações na versão em inglês e espanhol do site.

2.1. Em relação à transparência "passiva" - Análises dos pedidos de acesso feitas pela sociedade civil.

Depois de analisar um conjunto de pedidos de informações solicitados nos últimos meses,

podemos afirmar o seguinte:

1. O sigilo bancário é usado como resposta padrão à maioria das demandas apresentadas. É um argumento usado de maneira extensiva, cabível em quaisquer temática: ambiental, financeira etc. Por exemplo, nega-se o acesso a relatórios do acompanhamento socioambiental alegando sigilo bancário.

2. O Banco tem resistência em dar publicidade aos documentos recebidos e/ou produzidos em função da atividade de acompanhamento dos projetos. Não é possível o acesso aos relatórios de acompanhamento do projeto. Não é possível o acesso à informações sobre cumprimento de obrigações contratuais, ou obrigações socioambientais do beneficiário do empréstimo. (Ciclo do projeto)

3. Padrão contraditório de respostas do Banco. Existem respostas diferentes às mesmas questões apresentadas por organizações distintas. Exemplo: pedidos de informação sobre condições dos empréstimos e fontes dos recursos. Existe uma diretriz interna sobre as informações a serem divulgadas ou há uma avaliação caso a caso?

4. Não são fornecidas, em alguns casos, informações com argumentos baseados na Lei de Acesso a Informação Pública alegando "exigirem trabalhos adicionais de análise e consolidação de dados e informações".

5. Informações fora da planilha padrão do Banco, não são divulgadas. O Banco alegou em várias ocasiões que "a informação demandada não consta na planilha padrão do Banco e que o mesmo não está obrigado a sistematização de informação adicional" o que significa que as informações não avançaram em relação ao que já está disponível no site.

3. Limites à transparência que devem ser superados

3.1 Sigilo Bancário

O sigilo bancário está previsto no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Complementar n° 105/2001. Consiste em um dever imposto às instituições financeiras de não divulgar as "suas operações ativas e passivas e serviços prestados" (art. 1°).

Uma análise sistemática dos pedidos de acesso à informação protocolados pelas entidades signatárias deste documento e organizações da sociedade civil em geral deixa evidente o uso reiterado do sigilo bancário como argumento para obstar o acesso à informação produzida e/ou adquirida pelo BNDES em razão de sua prestação de serviços.

O sigilo bancário deve ser respeitado e seguido, entretanto, não como uma ferramenta planejada de obscuridade[5]. Em pedidos de informação feitos ao BNDES, por exemplo, sobre os estudos de impactos ambientais dos projetos em andamento, o Banco responde de forma padronizada e não transparente apelando para as leis de sigilo bancário[6], mesmo que a pergunta não tenha por

[5] Folha de São Paulo. Justiça manda BNDES liberar documentos. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/133164-justica-manda-bndes-liberar-documentos.shtml>. Acesso em 10.10.2013.

[6] Para a solicitação sobre os estudos de impactos ambientais dos projetos de risco em andamento o Banco respondeu em 23/12/2013: "*Com relação aos projetos em andamento, esclarecemos que o BNDES está impedido de divulgar informações referentes às etapas prévias à contratação, em razão do sigilo bancário a que está obrigado, por força do artigo 1º da Lei Complementar nº 105, de 10.01.2001, combinado com o artigo 22 da Lei 12.527, de 18.11.2011, e*

objetivo acessar informações financeiras ou de inovação tecnológica, como o caso dos planos de mitigação de impactos socioambientais e relatórios de acompanhamento.

O sigilo bancário, tal qual entendido pelo BNDES, tem adquirido contornos indevidamente expansivos, servindo como argumento para a manutenção da confidencialidade de informações que não estão ao amparo dessa garantia constitucional. Ainda que a Lei de Acesso à Informação não tenha derrogado as normas que regem o sigilo bancário nem as demais limitações jurídicas à divulgação de informações, a invocação dessas exceções legais não pode servir de escusa para que o BNDES mantenha sob sua guarda informações que claramente não têm o condão de ferir essa garantia constitucional, como os relatórios de impactos sociais e ambientais em planejamento.

Sempre que o Estado participe de alguma relação comercial, seja por meio de órgãos da Administração direta ou pelos seus braços empresariais, como é o caso do BNDES, as normas de direito privado cedem parte de sua força normativa para o regime de direito público. Quando há verbas públicas envolvidas, como é o caso dos repasses financeiros do BNDES a empresas-clientes, é evidente que o sigilo acerca dos critérios de contratação não subsiste, e os instrumentos para o acompanhamento da execução dos projetos devem ser tornados públicos. O interesse das empresas em resguardar suas informações comerciais e industriais não é superior ao interesse da sociedade em saber quais os critérios de que o Banco se vale para conceder financiamentos e os mecanismos de monitoramento dos empréstimos, assim como de seus impactos.

A Lei de Acesso à Informação diz que "não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais" (art. 21). A Lei determina que não são sigilosas as informações que possam conter elementos sobre a conduta de agentes públicos que impliquem em violações de direitos humanos. Esse dispositivo é importante na medida em que diversos projetos financiados pelo BNDES são problemáticos do ponto de vista dos direitos humanos, sendo essencial averiguar se o banco não foi omisso em tomar medidas apropriadas para evitar a ocorrência de abusos. O que torna imprescindível a divulgação de informação dos projetos em andamento, para que esse acompanhamento da sociedade civil seja possibilitado e medidas mitigatórias e/ou compensatórias possam ser adequadamente desenhadas.

Entendemos que é legítima a manutenção da confidencialidade de informações que possam pôr os clientes do BNDES em desvantagem competitiva ou afetar o funcionamento do mercado de capitais. No entanto, boa parte dos documentos que a sociedade deseja obter por meio de pedidos de acesso à informação não estão sob o amparo do sigilo bancário fiscal ou industrial.

Relatórios de viabilidade socioambiental, estudos de impactos socioambiental e outros documentos produzidos ao longo do ciclo do projeto não podem ser enquadrados como sendo parte das "operações ativas ou passivas" da LC 105/2001. Nas hipóteses em que tais documentos contenham dados sigilosos, a solução mais ajustada ao princípio da publicidade não é a recusa da divulgação do documento inteiro, mas sim a supressão ou vedação visual dos dados que devam permanecer sob sigilo.

---

com o artigo 6º, inciso I, do Decreto 7.724, de 16.05.2012." Para a resposta completa ver anexo com os pedidos de acesso à informação.

Parte II.

Recomendações e Propostas

4. O que entendemos por transparência? Definições e Princípios.

Uma vez que todas as informações contidas em atas, contratos, acordos e projetos do BNDES vem de ações realizadas com objetivo público, todas as pessoas tem direito ao acesso à essas informações. Esse direito deve ser garantido também para indivíduos e organizações dos países em que o BNDES e as empresas que recebem seu apoio realizam seus projetos. Além disso, as informações devem estar em formatos acessíveis, abertos e em todos os idiomas necessários.

A definição de transparência deve partir dos princípios que orientam a Lei Brasileira de Acesso à Informação e dos parâmetros internacionais necessários para garantir o respeito a esse direito, incluindo o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o artigo 31 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Dessa forma, a Política de Transparência do BNDES deve ser pública, conter informações relativas à instituição, suas operações e estabelecer procedimentos claros para o acesso à informação. Entre os princípios que devem reger essa política de transparência, citamos:

- Reconhecimento expresso do direito ao acesso à informação (DAI), que é reconhecido como um direito humano, gozando das características inerentes aos demais direitos humanos, como progressividade, universalidade, inalienabilidade e imprescritibilidade.
- Máximo de publicidade, ou seja, toda informação em posse de órgãos do Estado é pública e por isso a possibilidade de restringi-la será excepcional e deverá obedecer a procedimentos previamente estabelecidos. Mesmo quando a informação for considerada restrita ou confidencial, deverá ser disponibilizada uma versão pública da mesma. As exceções ao direito à informação devem então ser claras, prévias, expressamente delimitadas e divulgadas amplamente pelo BNDES.
- A informação deve ser divulgada de maneira permanente e automática. O acesso à informação deve ter procedimentos claros e simples, que incluam no mínimo: (i) formato do pedido; (ii) idioma das atuações; (iii) tempo de resposta; (iv) mecanismo de notificação; (v) recursos de revisão e apelação com indicação do órgão encarregado dessa função.

4.1 Por que uma decisão de melhorar a transparência traz benefícios para o BNDES?

Como uma agência de desenvolvimento do Estado, BNDES deve aprovar as normas que surgem a partir deste corpo de políticas, a fim de respeitar esses direitos e prevenir as violações através dos seus projetos financiados. Por sua vez, tal endosso contribuirá para o cumprimento pelo Brasil das obrigações das normas dos direitos humanos.

a) Ao elevar os *standards* de transparência e acesso à informação, o BNDES estaria harmonizando seus padrões de transparência e acesso à informação com outras instituições financeiras afins, operando tanto dentro como fora da região.

b) Melhora a credibilidade e reputação da instituição.

c) Oferece a possibilidade ao Banco de difundir uma mensagem positiva à sociedade sobre a contribuição do BNDES ao processo de desenvolvimento nacional e regional.

d) Incrementa a confiança tanto do setor privado como do público, nos países onde opera o Banco.

e) Melhora a governabilidade da instituição, o cumprimento de suas políticas e o funcionamento de seus mecanismos de rendição de contas.

f) Promove e fortalece o diálogo e a interação com as partes interessadas. Assim, o BNDES pode se aproveitar da valiosa informação local que oferece a cidadania e que permite tomar decisões melhor fundamentadas.

g) Auxilia no combate à corrução e à opacidade da entidade.

h) Previne e melhora a gestão de riscos e conflitos socioambientais. Mais informação, menos conflitos sociais.

5. O que deveria melhorar na transparência?

5.1 Transparência no Ciclo de Projetos

A informação contida no que se conhece como "o ciclo do projeto" é toda aquela gerada no processo de decisão para aprovar um projeto de investimento, seja nacional o estrangeiro, sua execução e o fechamento da operação.

Um tema medular para a sociedade civil é a divulgação de informação, de maneira permanente ou rotineira, sobre projetos ou programas nos quais participa. Esta informação pode ser elaborada pelo Banco (de maneira conjunta com os clientes ou individualmente pelo Banco), ou de seus clientes ou sócios, governos contratistas e demais atores que tem financiamento do Banco para projetos dentro ou fora de Brasil.

Entre os documentos que devem ser ordinariamente divulgados pelo Banco, destacam-se os referidos a contratos de empréstimos, relatórios de análise de riscos de projetos, documentos de aprovação dos instrumentos de investimento, as avaliações ambientais e sociais dos projetos, bem como procedimentos e mecanismos de monitoramento realizados pelo Banco e programas de investimento do Banco.

Outros documentos que devem ser divulgados sobre o ciclo de projetos -entendido como o processo de decisão para aprovar de um projeto de investimento, nacional ou estrangeiro, a execução do projeto e o fechamento da operação -, sem ser exaustivos, são:

- Processo de Tomada de Decisões para a aprovação de projetos (contratos de empréstimo, por exemplo);

- Informação sobre a viabilidade financeira dos empreendimentos (relatórios de análise de riscos ambientais, sociais e econômicos dos projetos de investimento),
- Informação sobre os Impactos Sociais e Ambientais dos projetos financiados pelo Banco (informes ou relatórios de avaliações internas ou externas realizadas)
- Forma de monitoramento das empresas e projetos financiados pelo Banco (monitoramentos semestrais do Banco e/ou terceiros, ou envio de informação de clientes ao Banco).

5.2 Consultas Públicas e Processos Participativos da Sociedade Civil.

Relacionado ao cumprimento da normativa nacional e internacional, é importante destacar o componente da participação de comunidades indígenas e tradicionais quando são atingidos por projetos financiados pelo Banco. Nesse sentido, é importante conhecer a forma como o Banco faz seguimento ao cumprimento das normas nacionais e internacionais relacionadas à consulta e participação, especialmente em relação à proteção dos direitos fundamentais destas populações mais vulneráveis.

6. Questões

1. Qual o entendimento do BNDES sobre a aplicabilidade da obrigação do sigilo bancário nos documentos produzidos ao longo do ciclo do projeto? Que tipos de informações contidas nos relatórios de análise podem ferir a confidencialidade que o Banco deve manter em virtude do sigilo bancário?

2. Quais são os documentos produzidos pelas equipes técnicas do Banco ao longo do ciclo do projeto e que subsidiam as decisões dos órgãos responsáveis pela aprovação do crédito?

3. Como o BNDES enxerga o papel da Ouvidoria no fornecimento de informações para os cidadãos e quais as iniciativas do órgão para esclarecer às comunidades afetadas as obrigações impostas às empresas e o acompanhamento executado pelo BNDES?

4. O BNDES considera criar sua própria política de transparência para lidar com as situações específicas que surgem das suas operações, especialmente sua obrigação perante o sigilo bancário?

5. Nos financiamentos à exportação de bens e serviços, como o BNDES pode assegurar que as informações relevantes para que as comunidades afetadas exerçam seus direitos e sejam efetivamente acessíveis no tempo e idioma adequados?

Anexos:

1. **tabela pedidos de informação**
2. **transparencia nos Bancos de desenvolvimento**