



Transparência no BNDES

Mauro Figueiredo¹ e Jennifer Gleason²

O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) é um banco estatal³, fundado em 1952, que opera sob a supervisão do ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.⁴ O banco financia projetos públicos e privados, tanto nacional como internacionalmente. A missão do BNDES é "promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, gerando emprego, reduzindo as desigualdades sociais e regionais."⁵

• **Direito Fundamental de Acesso à Informação**

Como uma entidade pública, o BNDES deve cumprir com a Constituição brasileira⁶, que garante o direito fundamental de acesso à informação. Assim, está sujeito à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)⁷. A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 2012⁸. O Decreto estabelece que é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.⁹ Essa obrigação é chamada de transparência ativa. O Decreto lista informações específicas que devem ser publicadas, incluindo, entre outras, a estrutura organizacional do órgão, legislação aplicável, os programas, os projetos, as transferências de recursos financeiros, orçamento detalhado, procedimentos licitatórios, pagamentos e outras informações financeiras relativas aos empregados, as respostas às perguntas mais frequentes (FAQ) e informações de contato.¹⁰

¹ Mauro Figueiredo é um advogado especializado em meio ambiente e legislação ambiental. Foi procurador jurídico e coordenador de projetos da Fundação de Apoio a Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de SC (FAPESC), onde trabalhou na elaboração da Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação e na consolidação da legislação referente ao tema. Colaborou na Fundação da APRENDER Entidade Ecológica, é diretor eleito do Instituto "O Direito por um Planeta Verde" e membro da Environmental Law Alliance World Wide (ELAW). Foi conselheiro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEPEMA-SC).

² Jennifer Gleason é advogada da ELAW. ELAW é uma aliança global de advogados, cientistas e outros defensores que colaboram entre si através das fronteiras a fim de promover esforços para a construção de um futuro justo e sustentável.

³ Lei No. 5.662, de 21 de Junho de 1971, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5662.htm.

⁴ Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html.

⁵ Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/missao_visao_valores.html

⁶ Constituição Federal. Art. 5º XIV.

⁷ Lei da Acesso à Informação, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

⁸ Decreto N.º 7.724 de 16 de Maio de 2012, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm.

⁹ Art. 7º § 1º do Decreto N.º 7.724/12.

¹⁰ Art. 7º §3º do Decreto N.º 7.724/12.

Essas regras se aplicam ao BNDES. O Banco disponibiliza pelo menos algumas dessas informações em seu sítio eletrônico, além de dados gerais sobre a empresa, estão disponíveis informações sobre sua atividade fim¹¹. As informações fornecidas pelo banco são diferentes para operações domésticas e internacionais. Por exemplo, ao contrário de projetos nacionais, não conseguimos encontrar informações relacionadas ao valor de um projeto internacional. Ao contrário dos projetos de desenvolvimento do Banco Mundial ou outras instituições semelhantes para o financiamento de infraestrutura, não foi possível encontrar informações sobre os projetos propostos que estão sob análise (doméstico ou internacional) no *site* do BNDES.

- **Serviço de Informação do Cidadão (SIC) BNDES Ombudsman**

Além das informações que devem ser publicadas de forma proativa, a LAI exige do BNDES e outras entidades públicas, o fornecimento de informações quando solicitado por qualquer pessoa. A LAI requer que cada entidade governamental crie um Serviço de Informação do Cidadão (SIC) que será o setor responsável por atender às demandas dos cidadãos a com relação às obrigações das entidades do governo exigidas pela Lei.¹²

As informações deve ser produzidas de imediato ou, quando isso não for possível, a entidade deve responder no prazo de vinte dias, descrevendo quando as informações serão fornecidas, negando o pedido de forma fundamentada, ou explicando que a entidade não tem a informação.¹³ A Lei especifica que o acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais não poderá ser negado.¹⁴

Se uma entidade pública, como BNDES, nega o acesso à informação, o requerente pode recorrer da decisão no prazo de dez dias após à comunicação da recusa.¹⁵ A lei brasileira de acesso à informação estabelece restrições à informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado.

O Decreto também estabelece que acesso à informação também é restrito às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como o sigilo fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça.¹⁶

Além do SIC, o BNDES criou uma ouvidoria para medial conflitos entre os cidadãos e o BNDES.¹⁷

¹¹ Veja exemplo em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/

¹² O SIC do BNDES pode ser encontrado no escritório do Banco no Rio de Janeiro, pessoalmente ou pelo telefone (21 2172-7000), ou por e-mail (sic@bndes.gov.br). Mais informações são encontradas no sítio eletrônico do BNDES - no endereço a seguir:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/acesso_a_informacao/SIC/ (last visited October 21, 2013).

¹³ Lei de Acesso à Informação (LAI) Art. 11.

¹⁴ LAI Art. 21.

¹⁵ LAI Art. 15.

¹⁶ Decreto N.º 7.724, art 6º§1ºI.

¹⁷ Mais informações sobre a Ouvidoria do BNDES incluindo informações de contato, podem ser incluídas no sítio eletrônico do BNDES em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Ouvidoria/ (last visited October 21, 2013).

- **Protocolo Verde**

O BNDES também assumiu o compromisso de transparência no âmbito do Protocolo Verde, que foi assinado em 1995 e revisto em 2008.¹⁸ O Protocolo Verde estabelece, por exemplo, que os bancos devem informar as partes interessadas sobre as políticas e práticas de sustentabilidade das instituições.¹⁹

- **Avaliação Ambiental e Social**

Projetos financiados pelo BNDES devem cumprir as leis nacionais do país onde são realizados. Isso inclui o cumprimento de quaisquer requisitos de avaliação de impacto ambiental ou social conforme estabelece a legislação daqueles países. Essas leis são importantes para a transparência, pois muitas vezes as pessoas que podem ser afetadas por um projeto acabam tomando conhecimento sobre ele e os possíveis impactos ao longo do processo de avaliação de impacto socioambiental.

Um processo de avaliação bem elaborado vai exigir dos empreendedores ou do governo o estudo dos possíveis impactos de um projeto proposto, e informar o público sobre esses impactos antes que as decisões sejam tomadas e antes de se investir recursos substanciais no projeto. Uma questão muito importante para se fazer um processo de avaliação bem sucedido é uma boa divulgação do estudo ao público, com antecedência suficiente para que a sociedade possa se expressar de forma eficaz suas opiniões e participar das decisões sobre o projeto proposto.

Constituição Federal do Brasil exige a elaboração de estudos de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativo dano ambiental. Após elaborado o estudo, deve-se dar publicidade ao mesmo.²⁰ Além disso, a lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente²¹ estabelece que as entidades como o BNDES que proveem financiamento e incentivos para o desenvolvimento de projetos, devem condicionar sua aprovação ao licenciamento, na forma da Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA.”

O BNDES aprovou a sua própria política socioambiental que deve se aplicar aos projetos que financia.²² Essa política exige uma análise social e ambiental dos projetos por meio de uma longa lista que inclui as legislações aplicáveis; as normas setoriais específicas; a política de responsabilidade social e ambiental do beneficiário; a regularidade ambiental; e o risco ambiental do empreendimento.

O que não está claro é se essa análise deve ser divulgada e, se for, em qual momento do processo deverá ser dada a publicidade. Se esta informação não é de forma proativa publicada pelo BNDES, então, em teoria, as pessoas podem solicitá-la com base na Lei de Acesso à

¹⁸ Protocolo de Intenções Pela Responsabilidade Socioambiental disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/ProtocoloVerde.pdf.

¹⁹ Protocolo Verde, princípio IV.

²⁰ CF/88 – Art. 225 §1º IV.

²¹ Política Nacional do Meio Ambiente Lei 6.938, de 31 de Agosto de 1981, art.12, disponível:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm

²² Política Socioambiental, disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Políticas_Transversais/Política_Socioambiental/index.html

Informação. (No entanto, devido a não haver nenhuma informação no site do banco sobre os projetos em análise, as pessoas não tem como de saber que esses documentos existem, ou mesmo que um projeto está sendo considerado, até que o projeto foi aprovado para financiamento. A não ser que estejam acontecendo audiências públicas no processo de licenciamento ambiental ou o projeto seja noticiado na imprensa.)

- **Aplicação das Leis e Normas**

Infelizmente, tem-se revelado difícil fazer cumprir as leis e políticas em relação a divulgação de informações sobre os projetos do BNDES. Não temos conhecimento sobre ações do Ministério Público contra o BNDES por violar a Lei de Acesso à Informação ou qualquer uma das políticas, protocolos e decretos relacionados com a transparência. No entanto, o Ministério Público investigou projetos do BNDES por violações a leis e políticas de proteção ambiental.²³

A sociedade civil tem, de certa forma, conseguido influenciar em alguns projetos financiados ou analisados pelo BNDES que tem potencial de causar impactos ambientais e sociais.²⁴

Não encontramos nenhuma ação judicial em relação a projetos financiados pelo BNDES em outros países. Uma maior divulgação de informações sobre os projetos propostos no exterior poderia gerar uma maior participação pública nas decisões sobre esses projetos e garantir que eles sejam projetados de forma mais sustentável.

- **Conclusões**

Não há informação publicada no site do BNDES sobre os projetos que estão sob consideração para financiamento. Além disso, não existe uma oportunidade clara para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões relacionadas a projetos que o BNDES pode financiar. Se as pessoas tomam conhecimento sobre um projeto sob análise do BNDES e desejam obter mais informações, elas podem enviar um pedido de informações para o Serviço

²³ Por exemplo, depois de estudar um projeto de produção pecuária em grande escala, o Ministério Público emitiu recomendações formais para reformas nos procedimentos adotados pelo Banco. (Recomendação expedida pela Procuradoria da República do Estado do Mato Grosso que integra o Inquérito Civil Público nº 1.20.0000391/2007-07. Expedida em 3 de maio de 2013.) Entre as recomendações está a de adotar medidas administrativas para a aplicação das diretrizes socioambientais da pecuária sustentável, presente na Resolução nº1854/2009 do BNDES; e restringir o crédito aos empreendedores (pecuaristas e frigoríficos) que não venham adotando medidas visando o cumprimento da legislação socioambiental na forma da Resolução. Os Procuradores concederam o prazo de 30(trinta) dias para o BNDES informar as medidas efetivadas para fins de cumprimento da recomendação. Não temos conhecimento do BNDES a tomar medidas em resposta a estas recomendações.

Outro caso, talvez o mais polêmico projeto aprovado pelo BNDES em relação aos impactos ao meio ambiente e aos direitos humanos, é o financiamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no estado do Pará. BNDES impôs condições para o financiamento do projeto, mas os empreendedores não as cumpriram nos prazos determinados. O Ministério Público tem várias Ações Cíveis Públicas contra o projeto. Em 25 de outubro de 2013, devido a uma das ações propostas pelo Ministério Público Federal, a licença ambiental de Belo Monte foi suspensa e na sentença foi ordenado ao BNDES que se abstenha de repassar qualquer tipo de recurso enquanto não cumpridas as condicionantes do projeto. Sobre a decisão a respeito de Belo Monte leia mais em: <http://www.xinguvivo.org.br/2013/10/26/justica-paraliza-obras-de-belo-monte/>

²⁴ Por exemplo, a Associação Viva Montanha, por meio de um processo administrativo, pediu ao para considerar os riscos ambientais associados com uma mina de fosfato proposto para o estado de Santa Catarina. Veja *website* da Associação Montanha Viva: <http://www.montanhaviva.blogspot.com.br/?view=snapshot#!http://montanhaviva.blogspot.com/2009/12/bndes-diz-que-nao-ha-contrato-de.html> (última visita 21 de outubro de 2013).

de Informação do Cidadão, com fundamento na Lei de Acesso à Informação. Mesmo que o BNDES admita que tem informações relacionadas a um projeto proposto, ainda pode tentar reter a informação, alegando que se trata de questões de sigilo contempladas na legislação brasileira.

A política socioambiental do BNDES é relativamente recente. Se for realmente implementada, pode gerar melhores decisões sobre os projetos analisados para financiamento, mas a política não tem sido suficiente para informar a sociedade civil de forma eficaz. Há ainda uma preocupante falta de informações sobre os projetos em análise, bem como detalhes críticos relacionados com projetos financiados.