



Desenvolvimento para as pessoas?

O FINANCIAMENTO DO BNDES
E OS DIREITOS HUMANOS

Produzido por Conectas Direitos Humanos

São Paulo, Brasil

1ª edição: Ago. 2014

Créditos:

Escrito por Caio Borges

Revisado e editado por Evorah Cardoso, Juana Kweitel e Wellington Almeida

Diagramado por Nilton Spindola e editado por Laura Daudén

Contato:

conectas@conectas.org

www.conectas.org



facebook.com/conectas



@_conectas

A publicação deste estudo de caso só foi possível graças ao generoso apoio da Embaixada dos Países Baixos no Brasil e da Fundação Ford.



Quem Somos

Conectas Direitos Humanos é uma organização internacional não-governamental fundada em São Paulo, Brasil, em 2001, que defende e promove os direitos humanos e o Estado Democrático de Direito nos países do Sul Global (África, Ásia e América Latina).

Por meio dos programas de Justiça, Política Externa e Cooperação Sul-Sul, Conectas trabalha em âmbitos nacional, regional e internacional. Desde 2005 Conectas também atua na área de Direitos Humanos e Empresas, com ênfase nas questões de direitos humanos relacionadas com o financiamento ao desenvolvimento. Suas ações envolvem advocacy, litígio estratégico, utilização da ONU e mecanismos regionais de proteção de direitos, produção e disseminação de conhecimento, capacitação de defensores de direitos humanos e ações conjuntas e parcerias com outras organizações, entre outros.

Conectas acredita que a efetivação de direitos passa pela construção de um movimento diverso e global de organizações e pessoas engajadas com essa causa. Assim, a organização também desenvolve ações institucionais e de comunicação que visam ao engajamento da sociedade e do público em geral com a defesa dos direitos humanos.

Série Conectas

Desde sua fundação, Conectas aposta no conhecimento como ferramenta e aliado essencial na concretização de sua missão.

Em 2013, foi lançada a iniciativa Série Conectas, composta por uma série de publicações que têm como intuito divulgar e disseminar a experiência e o conhecimento produzido na organização para defensores de direitos humanos, acadêmicos, organizações da sociedade civil e outros interessados na luta por direitos.

Com o lema “conhecimento para ação”, a Série Conectas tem por objetivo contribuir para a construção coletiva de um debate crítico de direitos humanos, bem como para o engajamento da sociedade na defesa de direitos.

Boa leitura!

Apresentação

Desde a sua fundação, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem desempenhado um papel de suma importância na formulação e execução das políticas e estratégias de desenvolvimento do país. Ao longo de sua existência, o BNDES atuou como instrumento viabilizador de sucessivas políticas econômicas do governo, desde a Industrialização por Substituição de Importações (ISI), passando pelas privatizações da década de 1990 e chegando aos dias atuais, em que se vê a retomada do Estado como indutor da atividade econômica e uma transformação social marcada pela ascensão da classe média e a redução dos níveis de pobreza em patamares históricos.

A partir da metade da primeira década do século XXI, conjunturas econômicas e políticas reforçaram a preponderância do BNDES no financiamento do desenvolvimento brasileiro. Ao final de 2013, quase 75% do crédito de longo prazo para empresas e 20% de todos os investimentos realizados no Brasil eram realizados pelo Banco. **Na atual estratégia de desenvolvimento do Estado brasileiro, o BNDES ocupa, sem dúvida, um papel de protagonismo.**

A expansão vertiginosa da capacidade de desembolsos e da carteira de crédito/ativos do BNDES na última década não foi acompanhada, contudo, do fortalecimento proporcional dos mecanismos de participação social e transparência do Banco. Em que pesem os avanços realizados no campo da transparência ativa, como a criação do Portal BNDES Transparente, e o incremento das informações disponibilizadas via pedidos de acesso à informação amparados pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), **a persistente cultura do sigilo e a insuficiente prestação de contas à sociedade ainda são obstáculos para um maior controle social das atividades realizadas pelo BNDES**, especialmente no que diz respeito aos projetos financiados no exterior.

Os déficits de transparência e de abertura à participação social do BNDES contribuem, por sua vez, para que **as ferramentas de prevenção, mitigação e monitoramento de impactos socioambientais e de direitos humanos empregadas pelo Banco nas diversas fases do ciclo do projeto tenham um desempenho aquém do desejável**. Apesar da existência de uma Política Socioambiental que prevê instrumentos de avaliação de riscos socioambientais, são inúmeras as denúncias de violações de direitos humanos no âmbito de projetos financiados pelo BNDES. Entre as violações mais graves e/ou reiteradas estão alterações significativas da vida e da cultura de povos indígenas pela instalação de obras e exploração de riquezas em seus territórios, remoções forçadas de populações tradicionais sem a devida compensação, danos a ecossistemas e ao meio ambiente causados por inundações e desmatamentos, manutenção de trabalhadores em condições degradantes ou análogas à escravidão e a exploração sexual de crianças e adolescentes e do trabalho infantil dentro e/ou no entorno dos empreendimentos.

Esses e outros impactos negativos aos direitos humanos, especialmente de grupos sociais e comunidades vulneráveis, associados a projetos financiados pelo BNDES, são um dado da realidade, e a comprovação de sua existência encontra respaldo em diversas fontes documentais, tais como procedimentos administrativos de órgãos de controle (como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União), ações em curso nas diversas esferas judiciais, relatórios investigativos elaborados por organizações independentes da sociedade civil e matérias de órgãos da imprensa.

Em sendo incontornável o reconhecimento de que o BNDES tem prestado apoio financeiro a empresas e empreendimentos profundamente questionáveis sob o aspecto do cumprimento da legislação básica ambiental e de direitos humanos brasileira, é fundamental trazer à discussão **o papel e a responsabilidade do Banco na prevenção e reparação de impactos adversos ao meio ambiente e à vida de indivíduos e comunidades**, seja quando o banco atua por meio das tradicionais linhas de financiamento ou por meio de instrumentos mais modernos de apoio financeiro, como a participação acionária em empresas privadas.

De maneira ainda mais importante, é essencial que sejam delineadas **propostas concretas para que o BNDES, um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, pautar sua atuação em prol das pessoas e do desenvolvimento social e humano, e não dos tradicionais indicadores de desempenho econômico-financeiros**, como o volume de desembolsos, o retorno sobre o patrimônio e seu impacto na formação bruta de capital fixo no país.

Esta publicação tem por objetivo contribuir para o debate sobre a importância do BNDES para o desenvolvimento social e econômico brasileiro por meio de uma análise das políticas e práticas de transparência, prestação de contas e de proteção dos direitos humanos do Banco e pela apresentação de propostas para o fortalecimento do quadro normativo que rege a sua atuação nas dimensões escolhidas: i) **transparência e acesso à informação**, ii) **participação das pessoas diretamente afetadas pelos projetos** nas fases de planejamento e execução, e iii) efetividade das diretrizes e **políticas socioambientais e de respeito aos direitos humanos**.

Em linhas gerais, por meio desta publicação, a Conectas Direitos Humanos propõe que o BNDES, uma empresa pública federal que opera majoritariamente com recursos públicos:

- seja mais transparente na divulgação de informações produzidas ao longo do ciclo do projeto e de natureza institucional e estabeleça espaços institucionalizados de participação da sociedade na definição e execução das políticas de alocação dos recursos públicos operados pelo banco;
- adote uma Política de Direitos Humanos que cubra todos os direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988, pelos tratados internacionais ratificados pelo Brasil e pelas demais normas internacionais de direitos humanos;
- conduza análises de impactos sociais e de direitos humanos em todas as suas

operações, incluindo as transações realizadas no mercado de valores mobiliários e fundos de caráter socioambiental;

- promova alterações no funcionamento de sua Ouvidoria, ou venha a instituir um novo órgão capaz de trabalhar ativamente na solução de conflitos e que possa receber denúncias e reclamações de vítimas e partes afetadas sob procedimentos claros, transparentes e democráticos.

Para além das propostas anteriores, que objetivam promover mudanças nas normas e procedimentos internos do próprio BNDES, este documento também traz recomendações que visam auxiliar o preenchimento de lacunas legais e regulatórias do ordenamento jurídico brasileiro. Tais lacunas contribuem para tornar o papel do BNDES na proteção dos direitos humanos indeterminado, além de reforçarem o sigilo das suas operações domésticas e internacionais, mesmo diante do legítimo direito da sociedade de ter acesso a informações sobre o uso dos recursos públicos manejados pela instituição financeira. Nesse sentido, são apresentadas recomendações ao Congresso Nacional, ao Governo Federal e ao Banco Central.

Esta publicação é o produto final de um estudo realizado pela Conectas ao longo do ano de 2013. Entre as suas ações e projetos na área de Direitos Humanos e Empresas, a organização tem priorizado a temática do “financiamento ao desenvolvimento”. A escolha dessa linha de atuação deveu-se, entre outras razões, à constatação de que, apesar de sua natureza predominantemente pública, os agentes financeiros de fomento ao desenvolvimento ainda não possuem políticas e mecanismos operacionais compatíveis com os mais altos padrões de proteção dos direitos humanos, uma lacuna na governança das estratégias de desenvolvimento de países como o Brasil na atualidade.

A Conectas entende que o objetivo primordial das instituições financeiras de desenvolvimento, a exemplo do BNDES, deve ser a busca por um desenvolvimento sustentável, inclusivo, centrado nas pessoas e reconhecedor da dignidade inerente a todos os seres humanos. Tais instituições devem formalmente se comprometer com a proteção e promoção dos direitos humanos reconhecidos por normas internacionais e nacionais e tomar medidas efetivas para evitar que seus tomadores de empréstimos e beneficiários em geral infrinjam os direitos humanos de terceiros nem imponham, à sociedade, os efeitos negativos de suas atividades.

Sumário

Apresentação	2
Destaques do conteúdo	10
Índice de Ilustrações	11
Siglas	12
Prefácio	14
Introdução	21
1. O problema a ser enfrentado: diferentes padrões para o “econômico” e o “social”	21
2. Por que direitos humanos e por que BNDES?	27
3. Objetivos e metodologia	29
4. Conteúdo da publicação	31
Parte I: O BNDES – histórico, governança, formas de atuação e regime jurídico-administrativo	35
I.1. Bancos de desenvolvimento	35
I.2. Um breve histórico do BNDES	39
I.3. O funding do BNDES	41
I.4. A governança corporativa do BNDES	42
I.5. Formas de apoio financeiro	43
I.6. Apoio do BNDES à expansão internacional de empresas brasileiras	35
I.7. O regime jurídico-administrativo do BNDES e a proteção dos direitos humanos	45
Parte II: BNDES e Transparência	51
II.1. Por que falar em transparência no BNDES?	51
II.2. Desvendando como o BNDES funciona: Ciclo de avaliação dos projetos	55
III.2.1. Passo a passo da avaliação de projetos	56
III.2.2. Passos perdidos: ausência de informação sobre a atuação do BNDES no exterior	60
II.3. Barreiras à transparência das operações do BNDES	62
II.3.1. Sigilo bancário vs. Lei de Acesso à Informação	63
II.3.2. A fumaça em torno dos financiamentos no exterior	65
II.4. O que fazer para uma política de transparência no BNDES?	
Acesso à informação sobre o Ciclo do Projeto	66
Parte III: A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES	71
III.1. A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES	71

III.2. A Análise Socioambiental no Ciclo do Projeto do BNDES	74
III.3. Análise Crítica: Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES e a proteção dos direitos humanos	75
III.4. Qual a responsabilidade do BNDES por violações de direitos humanos nos projetos financiados?	79
III.5. A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES: Mudanças para a conformidade com os Princípios da ONU para Empresas e Direitos Humanos	80
III.5.1. Declaração pública de compromisso com os direitos humanos	81
III.5.2. A auditoria (due diligence) em direitos humanos	86
III.5.3. Mecanismo de denúncia de nível operacional	87
Recomendações	95
Referências	101
Agradecimentos	107
Anexo I: Iniciativas Voluntárias e Salvaguardas de Instituições Financeiras sobre Responsabilidade Socioambiental e Proteção dos Direitos Humanos	109
Anexo II: Quadro Comparativo de Mecanismos de Reclamação e Prestação de Contas de Instituições Financeiras Multilaterais	128
Anexo III: Quadro Comparativo entre Políticas Socioambientais do BNDES e Bancos Multilaterais	132
Anexo IV: Fontes e Recursos Seleccionados	135

Destaques do conteúdo

Nesta publicação você irá encontrar:

- Uma breve recapitulação do histórico do BNDES e uma apresentação de suas formas de atuação, sua governança, seu regime jurídico-administrativo e suas políticas e práticas socioambientais;
- Uma análise crítica da Política Socioambiental do BNDES à luz das obrigações jurídicas decorrentes das normas internacionais e nacionais de direitos humanos;
- Uma proposta de aplicação de alguns dos elementos dos Parâmetros da Organização das Nações Unidas (ONU) para Empresas e Direitos Humanos às operações do BNDES;
- Uma discussão sobre a importância e os obstáculos a uma maior transparência e acesso à informação do BNDES, além de propostas para a superação das barreiras com base nas lacunas de informação mapeadas ao longo do ciclo do projeto do banco;
- Uma visão geral das principais iniciativas voluntárias de responsabilidade socioambiental do setor financeiro;
- Recomendações para o fortalecimento do marco de direitos humanos aplicável ao BNDES e para o aperfeiçoamento de seus mecanismos de prevenção, mitigação e reparação de impactos de direitos humanos.

Índice de Ilustrações

Boxes:

Box 1: Direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988	28
Box 2: A regulação do Sistema Financeiro Nacional e o BNDES	37
Box 3: O regime jurídico-administrativo do BNDES e a responsabilidade pelos direitos humanos	48
Box 4: Recomendações para aprimoramento da transparência do BNDES	67
Box 5: Critérios Socioambientais Setoriais e Específicos	73
Box 6: Por que o BNDES deve ter sua própria Política de Direitos Humanos?	82
Box 7: A Política de Direitos Humanos na prática: Como o BNDES deve proceder nos casos em que se deve obter o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) de povos indígenas?	85
Box 8: Casos levados aos mecanismos de reclamação de BMDs	91

Diagramas:

Diagrama 1: A Análise Socioambiental de Projetos no BNDES	57
Diagrama 2: Déficit de transparência no ciclo de projeto do BNDES	68
Diagrama 3: Linha do Tempo da Questão Socioambiental no BNDES	72

Figura:

Figura 1: Presença internacional do BNDES: Montevidéu, Londres e Joanesburgo	46
------------------------------------------------------------------------------	----

Quadro:

Quadro 1: Desembolsos do BNDES 2005-2013	38
------------------------------------------	----

Tabelas:

Tabela 1: O funding do BNDES	41
Tabela 2: Classificação de Riscos Socioambientais	59

Siglas

<i>AP</i>	Área de Planejamento	<i>ISI</i>	Importação por Substituição de Importações
<i>Bacen</i>	Banco Central	<i>KfW</i>	Banco de Desenvolvimento da Alemanha
<i>BB</i>	Banco do Brasil	<i>MAE</i>	Metodologia de Avaliação de Empresas
<i>BID</i>	Banco Interamerican de Desenvolvimento	<i>MDIC</i>	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior
<i>BMDs</i>	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento	<i>MMA</i>	Ministério do Meio Ambiente
<i>BNDE</i>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico	<i>MP</i>	Ministério Público
<i>BNDES</i>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	<i>MPE-PA</i>	Ministério Público Estadual do Pará
<i>Bndespar</i>	BNDES Participações SA	<i>OIAs</i>	Operações Indiretas Automáticas
<i>CA</i>	Conselho de Administração	<i>OINAs</i>	Operações Indiretas Não Automáticas
<i>CAF</i>	Corporação Andina de Fomento	<i>OIT</i>	Organização Internacional do Trabalho
<i>CEF</i>	Caixa Econômica Federal	<i>PFDC</i>	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
<i>CLPI</i>	Consentimento Livre, Prévio e Informado	<i>PIB</i>	Produto Interno Bruto
<i>CMBEU</i>	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos	<i>PR-MS</i>	Procuradoria da República do Mato Grosso do Sul
<i>CMN</i>	Conselho Monetário Nacional	<i>PR-PA</i>	Procuradoria da República do Pará
<i>Contec</i>	Programa de Capitalização de Empresas de Pequeno Porte	<i>RSC</i>	Responsabilidade Social Corporativa
<i>CUT</i>	Central Única dos Trabalhadores	<i>SEM DPL</i>	<i>Sustainable Environmental Management Development Policy Loan</i>
<i>CVM</i>	Comissão de Valores Mobiliários	<i>SFN</i>	Sistema Financeiro Nacional
<i>Embramec</i>	Mecânica Brasileira SA	<i>SMA</i>	Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente
<i>ExIm</i>	Exportação-Importação	<i>TJLP</i>	Taxa de Juros de Longo Prazo
<i>FAT</i>	Fundo de Amparo ao Trabalhador	<i>UHEs</i>	Usinas Hidrelétricas
<i>Fibase</i>	Insumos Básicos SA	<i>UnB</i>	Universidade de Brasília
<i>Finame</i>	Financiamentos e Participações	<i>WB</i>	Banco Mundial (<i>World Bank</i>)
<i>Finem</i>	Financiamento de Máquinas e Equipamentos		
<i>lbrasa</i>	Financiamento a Empreendimentos		
<i>IFC</i>	Investimentos Brasileiros AS		
<i>IFIs</i>	<i>International Finance Corporation</i>		
<i>ISE</i>	<i>International Financial Institutions</i>		
	Investimento Social Empresarial		



Prefácio

A publicação “**Desenvolvimento para as pessoas? O financiamento do BNDES e os direitos humanos**” da Conectas Direitos Humanos ambiciona contribuir para um dos debates mais relevantes da atual realidade econômica e social brasileira: a responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil e no exterior.

Desde a década de 50, o BNDES exerce um destacado papel na formulação e execução das políticas e estratégias de desenvolvimento do país. Hoje situa-se como um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, tendo desembolsado recursos que superam em mais de duas vezes e meia os recursos desembolsados conjuntamente pelo Banco Mundial e pelo BID, em 2013.

Estruturado em três partes, o estudo adota como ponto de partida o exame do histórico, da governança e das formas de atuação do BNDES.

Na segunda parte, transita para a análise do BNDES e da necessária transparência nas operações do banco, desvendando o seu funcionamento e os obstáculos para uma política de transparência. Com efeito, a sociedade civil clama por maior transparência, democratização e *accountability* na gestão do orçamento público e na adoção e implementação de políticas públicas. No plano normativo, a supremacia do interesse público na garantia de acesso a informações mantidas em poder de órgãos públicos (em detrimento do sigilo) foi consagrada pela Lei de Acesso à Informação (Lei N° 12.257/2011). A nova Lei aplica-se à Administração indireta, da qual o BNDES faz parte, demandando que este compatibilize suas atividades aos novos tempos – em que o sigilo é exceção, sendo a publicidade a regra.

Na terceira parte, o foco atém-se à política de responsabilidade socioambiental do BNDES, com ênfase na responsabilidade por violações de direitos humanos nos projetos financiados, bem como no papel do BNDES na prevenção e reparação de impactos adversos ao meio ambiente e à vida de indivíduos e comunidades.

Por fim, o estudo apresenta recomendações ao BNDES, ao Congresso Nacional, ao Governo Federal e ao Banco Central, compreendendo a maior transparência e acesso à informação; o fortalecimento do componente democrático; e a maior efetividade das diretrizes e políticas socioambientais e de respeito aos direitos humanos. No que diz respeito às medidas concretas para o aperfeiçoamento da transparência, participação, *accountability* e mitigação de impactos adversos ao meio ambiente e aos direitos humanos do BNDES, a publicação da Conectas é inovadora ao sistematizar as lacunas do marco jurídico e institucional que disciplina o financiamento do BNDES a empresas privadas brasileiras, lançando propostas articuladas de forma ampla e sistemática. As recomendações evidenciam que o aperfeiçoamento da

accountability do BNDES está condicionada a uma conjugação de mudanças normativas, éticas e mesmo comportamentais internas à própria instituição aliadas a uma revisão da governança do BNDES com demais órgãos da democracia brasileira.

Passados mais de 60 anos de sua criação, o BNDES tem se reafirmado como um instrumento de política econômica flexível e responsivo às mais diversas variações nos cenários econômicos e nas coalizões políticas que governam o país – uma característica intrinsecamente associada ao seu perfil institucional único dentre os órgãos da Administração Pública no Brasil.

O papel de um banco público de desenvolvimento, como o BNDES, insere-se em um contexto em que há a premente necessidade de consolidação de mecanismos financeiros para viabilizar projetos, programas e políticas de desenvolvimento econômico e social, sobretudo em face de sociedades excludentes, assimétricas e não igualitárias. O BNDES afirma-se como um relevante ator no marco de um discurso político que tem se fortalecido entre os países do chamado Sul Global (*Global South*).

As sucessivas crises que acometem a economia global, e que tradicionalmente castigam com severidade as economias emergentes e em desenvolvimento, evidenciam que o desenvolvimento é um assunto complexo, multifacetado. Se a temática do desenvolvimento foi tradicionalmente monopolizada pelos economistas – com ênfase exclusiva no desenvolvimento econômico ostentado pelo PIB de cada Estado –, desde a década de 80 há uma ressignificação do desenvolvimento, que passa a ser norteado pela dimensão humana. Reconhece o artigo 2o da Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986): “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento.”

Para Stephen P. Marks “a Declaração assume uma abordagem do desenvolvimento holística e centrada na pessoa humana. Ela enxerga o desenvolvimento como um processo abrangente que visa melhorar o bem estar de toda a população e dos indivíduos mediante sua participação ativa, livre e significativa e uma distribuição justa dos resultados atingidos. Em outras palavras, o reconhecimento do desenvolvimento como um direito humano empodera todas as pessoas a reivindicarem sua participação ativa em decisões que lhes afetem – ao invés de serem relegados a meros beneficiários de ações de caridade – e a demandarem uma divisão equitativa dos benefícios advindos do desenvolvimento.”¹

O desenvolvimento há de ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem usufruir, para adotar a concepção de Amartya Sen².

¹ Stephen P. Marks, *The Politics of the Possible: The Way Ahead for the Right to Development*, Friedrich Ebert Stiftung, June 2011, p.2. (Tradução livre do inglês para o português).

² Ao conceber o desenvolvimento como liberdade, sustenta Amartya Sen: “Neste sentido, a expansão das liberdades é vista concomitantemente como 1) uma finalidade em si mesma e 2) o principal significado do desenvolvimento. Tais finalidades podem ser chamadas, respectivamente, como a função constitutiva e a função instrumental da liberdade em relação ao desenvolvimento. A função constitutiva da liberdade relaciona-se com a importância da liberdade substantiva para o engrandecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de remover privações como a fome, a subnutrição, a mortalidade evitável, a mortalidade prematura, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política, a proibição da censura... Nesta perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão destas e de outras liberdades fundamentais. Desenvolvimento, nesta visão, é o processo de expansão das liberdades humanas.” (Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999, p.35-36 e p.297).

Na mesma direção, Arjun K. Sengupta, sustenta que o direito ao desenvolvimento é “o direito a um processo que expande as capacidades ou liberdade dos indivíduos para aumentarem seu próprio bem-estar e para concretizar aquilo que lhes é importante”³.

O direito ao desenvolvimento contempla, assim, três dimensões centrais:

a) Justiça social

De acordo com o artigo 28 da Declaração de Direitos Humanos: “Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração possam ser plenamente realizados”.

A justiça social é um componente central à concepção do direito ao desenvolvimento. A realização do direito ao desenvolvimento, inspirado no valor da solidariedade, há de prover igual e oportunidade a todos no acesso a recursos básicos, educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho e distribuição de renda.

Para a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento o desenvolvimento compreende um processo econômico, social, cultural e político, com o objetivo de assegurar a constante melhoria do bem estar da população e dos indivíduos, com base em sua ativa, livre e significativa participação neste processo, orientada pela justa distribuição dos benefícios dele resultantes.

Na promoção do desenvolvimento, igual consideração deve ser conferida à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Medidas efetivas devem ser ainda adotadas a fim de proporcionar às mulheres um papel ativo no processo de desenvolvimento.

b) Participação e accountability

Além do componente de justiça social, o componente democrático é essencial ao direito ao desenvolvimento.

É dever dos Estados encorajar a participação popular em todas as esferas como um importante fator ao direito ao desenvolvimento e à plena realização dos direitos humanos. Estados devem promover e assegurar a livre, significativa e ativa participação de indivíduos e grupos na elaboração, implementação e monitoramento de políticas de desenvolvimento.

Para Amartya Sen, os direitos políticos (incluindo a liberdade de expressão e de discussão) são não apenas fundamentais para demandar respostas políticas às necessidades econômicas, mas são centrais para a própria formulação destas necessidades

³ Report of the Independent Expert on the Right to Development, Arjun Sengupta, A/55/306, August 17, 2000, para.22. (Tradução livre do inglês para o português).

⁴ Amartya Sen, Foreword ao livro *Pathologies of Power*, Paul Farmer, Berkeley, University of California Press, 2003.

econômicas⁴.

Neste contexto, os princípios da participação e da accountability são centrais ao direito ao desenvolvimento.

c) Programas e políticas nacionais e cooperação internacional

O direito ao desenvolvimento compreende tanto uma dimensão nacional, como uma dimensão internacional.

Prevê a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que os Estados devem adotar medidas – individual e coletivamente – para criar um ambiente a permitir, nos planos internacional e nacional, a plena realização do direito ao desenvolvimento. Ainda que a Declaração reconheça ser os Estados os responsáveis primários na realização do direito ao desenvolvimento, enfatiza a importância da cooperação internacional para a realização do direito ao desenvolvimento.

Um dos mais extraordinários avanços da Declaração de 1986 é incorporar ao direito ao desenvolvimento o enfoque centrado nos direitos humanos (*human rights-based approach*). Sob a perspectiva dos direitos humanos, o direito ao desenvolvimento compreende como relevantes princípios⁵: a) o princípio da inclusão, igualdade e não discriminação (especial atenção deve ser dada à igualdade de gênero e às necessidades dos grupos vulneráveis); b) o princípio da *accountability* e da transparência; c) o princípio da participação e do empoderamento (*empowerment*), mediante livre, significativa e ativa participação; e d) o princípio da cooperação internacional.

O enfoque centrado nos direitos humanos é uma concepção estrutural ao processo de desenvolvimento, amparada normativamente nos parâmetros internacionais de direitos humanos e diretamente voltada à promoção e à proteção dos direitos humanos. O enfoque centrado nos direitos humanos ambiciona integrar normas, standards e princípios do sistema internacional de direitos humanos nos planos, políticas e processos relativos ao desenvolvimento.

No dizer de Mary Robinson: “O grande mérito do enfoque centrado nos direitos humanos é o de chamar a atenção para a discriminação e a exclusão. Tal enfoque permite que formuladores de políticas públicas e observadoras identifiquem aqueles que não extraem benefícios do desenvolvimento. (...) muitos programas de desenvolvimento causaram miséria e empobrecimento – seus planejadores apenas se preocuparam com resultados em uma escala ‘macro’ e não consideraram as consequências para uma comunidade específica ou para grupos de pessoas.”⁶

⁵ Sobre o tema, ver Mary Robinson, What Rights can add to good development practice, In: Philip Alston e Mary Robinson (ed.), Human Rights and Development: towards mutual reinforcement, Oxford, Oxford University Press, 2005, p.37. Para Mary Robinson: “Lawyers should not be the only voice in human rights and, equally, economists should not be the only voice in development”. (op. cit)

⁶ Mary Robinson, What Rights can add to good development practice, In: Philip Alston e Mary Robinson (ed.), Human Rights and Development: towards mutual reinforcement, Oxford, Oxford University Press, 2005, p.36.

É neste cenário que a presente publicação simboliza, por si só, um notável avanço, ao revelar os esforços de uma organização independente da sociedade civil no sentido de aproximar o mundo “técnico” e, por vezes, inacessível do sistema financeiro à proteção e à promoção dos direitos humanos.

Significa a presente publicação um instigante convite para que o BNDES e outros atores públicos e privados possam adotar medidas visando densificar a atuação do banco como agente propagador de um desenvolvimento democrático, inclusivo e concretizador dos direitos humanos.

Esta inédita publicação da Conectas defende, com toda competência e consistência, que as instituições financeiras de desenvolvimento – com destaque ao BNDES – sejam guiadas por um desenvolvimento sustentável, inclusivo e pautado pela proteção dos direitos humanos, em conformidade com os parâmetros protetivos constitucionais e internacionais. Enfatiza que a atuação do BNDES deve adotar como paradigma o desenvolvimento social e humano, não se reduzindo aos tradicionais indicadores de desempenho econômico-financeiro.

Ao ressignificar o direito ao desenvolvimento a partir do *enfoque centrado nos direitos humanos (human rights-based approach)*, este estudo presta extraordinária contribuição ao debate público, lançando o desafio de repensar o desenvolvimento – suas ações, políticas, programas e instituições, com destaque ao estratégico papel do BNDES – à luz do paradigma dos direitos humanos.

São Paulo, 8 de agosto de 2014.

Flávia Piovesan

Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha); visiting fellow do Human Rights Program da Harvard Law School (1995 e 2000), visiting fellow do Centre for Brazilian Studies da University of Oxford (2005), visiting fellow do Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg - 2007 e 2008); desde 2009 é Humboldt Foundation Georg Forster Research Fellow no Max Planck Institute (Heidelberg); membro do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Foi membro da UN High Level Task Force on the implementation of the right to development e é membro do OAS Working Group para o monitoramento do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais.



Introdução

“Como ocorreu até hoje, é fundamental que o BNDES esteja aberto e atento ao que se passa na sociedade brasileira e no mundo, produzindo discussões, capazes de se converterem numa visão de futuro e numa prática que procura antecipar-se aos problemas e às demandas da sociedade e do país.”

Sérgio Besserman Vianna (ex-diretor do BNDES)¹

1. O problema a ser enfrentado: diferentes padrões para o “econômico” e o “social”

No discurso de posse da primeira diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, o então Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, sacramentou a criação de uma das instituições econômicas mais importantes do país com a seguinte frase: “Neste momento [...] se inicia a vida de um dos instrumentos que mais decisivamente poderão contribuir para o progresso do Brasil e maior bem-estar para seu povo”.²

Em seus mais de sessenta anos de existência, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)³ acumula um longo histórico de realizações. Criado para ser um instrumento viabilizador dos investimentos preconizados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) como essenciais à superação dos gargalos estruturais da economia brasileira⁴ e para preencher um vácuo existente entre os entes públicos brasileiros no tocante à gestão de projetos complexos e de longo prazo, o BNDES nasceu no apogeu do “nacional-desenvolvimentismo”⁵, atravessou a era das privatizações e reforma do Estado da década de 1990⁶ e, atualmente – mais especificamente desde o segundo mandato do governo Lula –, vive uma fase em que é claramente protagonista do modelo mais recente de desenvolvimento do país, a que alguns se referem por “novo-desenvolvimentismo”.⁷

Em sua dimensão econômico-financeira, o BNDES é, inegavelmente, um caso de sucesso. Seus indicadores de desempenho econômico-financeiros, como o índice de inadimplência, o retorno sobre o capital e a eficiência operacional, são suficientes para repelir argumentos contrários à existência dos bancos de desenvolvimento por estes serem, em tese, invariavelmente ineficientes

¹ 50 Anos do BNDES. Depoimento de Sérgio Besserman Vianna, 2002.

² 50 Anos do BNDES. Depoimento de Pedro Malan, 2002.

³ O “S” do BNDES foi adicionado em 1982.

⁴ Centro Celso Furtado, Cadernos do Desenvolvimento.

⁵ Em linhas gerais, o “nacional-desenvolvimentismo” pode ser entendido como a estratégia de desenvolvimento em que o Estado assume um papel de direção e controle direto da atividade econômica. Grosso modo, esse modelo viveu até a década de 1980, ainda que algumas de suas políticas já mostrassem sinais de esgotamento desde a década anterior, como a Importação por Substituição de Importações (ISI). A ISI foi uma estratégia de industrialização adotada pelo Brasil e por outros países emergentes cujo elemento central consistia na atuação forte do Estado para o desenvolvimento “forçado” de setores industriais que pudessem produzir localmente bens de consumo e de capital que, à época, tinham de ser importados, almejando assim o surgimento de uma indústria nacional.

⁶ As privatizações de empresas públicas iniciadas no governo de Fernando Collor e aprofundadas no governo de Fernando Henrique Cardoso são comumente identificadas como parte de uma série de medidas liberalizantes adotadas por países em desenvolvimento (em especial na América

e propícios à corrupção e à má gestão. A maleabilidade do BNDES enquanto instrumento de política econômica e a relativa facilidade com que este tem absorvido diferentes funções ao longo de sua história, como a atuação anticíclica ante choques econômicos, entreveem a dificuldade em se determinar, a partir de cânones econômicos tradicionais, o papel que um banco público deve exercer no concerto das instituições encarregadas do desenvolvimento econômico e social de países emergentes.

Se, sob o prisma econômico, o BNDES está na vanguarda das instituições de desenvolvimento, **é preciso que um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo também promova avanços em suas políticas e práticas de (i) transparência, (ii) participação e diálogo com a sociedade civil interessada e com comunidades afetadas e na (iii) efetividade dos seus mecanismos de prevenção e mitigação de impactos socioambientais e de direitos humanos,** inclusive mecanismos de tratamento de denúncias e solução de conflitos.

Em cada uma dessas três dimensões, é possível encontrar patamares mais elevados de transparência e de ferramentas de gestão de impactos negativos ao meio ambiente e aos direitos humanos em instituições semelhantes ao BNDES, como os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), ou mesmo em iniciativas consolidadas de atores do mercado financeiro para a integração da dimensão socioambiental ao financiamento, como os Princípios do Equador.

A comparação entre o BNDES e os BMDs é pertinente na medida em que o banco de desenvolvimento brasileiro tem aumentado de maneira considerável sua carteira de crédito para obras e serviços de empresas brasileiras no exterior.⁸ Além disso, há casos de cofinanciamento entre o BNDES e BMDs, como o BID, em que os padrões mais elevados destes quanto à transparência de informações financeiras e não financeiras dos projetos financiados prevalecem, de tal modo que torna-se legítima a indagação do porquê de o BNDES ter um duplo padrão para projetos financiados apenas pelo próprio Banco e para aqueles em que atua de maneira sindicada com outras instituições financeiras internacionais.⁹

Todos os cinco principais BMDs existentes,¹⁰ por exemplo, definem em uma política interna critérios claros de transparência ativa. Por meio de tais políticas, os bancos tornam público quais documentos serão passíveis de divulgação e quais estão submetidos ao sigilo, porém, mais que isso, tais instituições definem um procedimento claro para que clientes e partes interessadas possam ingressar com pedidos de informação específicos, além dos recursos disponíveis, prazos e demais requisitos para julgamento do pedido. Ainda que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.257/2011) possa ser invocada como instrumento legal equivalente no âmbito doméstico,

[Latina] na tentativa de encontrar uma saída para a inflação e dívidas públicas que atingiram níveis alarmantes na transição da década de 1980 para 1990. Tais reformas, inspiradas em cânones econômicos de escolas liberais, normalmente são referidas por “Consenso de Washington”. Tradicionalmente, o Consenso de Washington tem sido identificado pelas dez medidas listadas por John Williamson no capítulo do documento que deu origem à expressão, que são: ajuste fiscal e disciplina fiscal dos estados, redução de gastos públicos, reformas tributárias, liberalização financeira, manutenção de taxas de câmbio competitivas, redução de tarifas de importação, privatização de empresas estatais, garantia de direitos de propriedade, promoção da concorrência de mercado, eliminação de barreiras a investimentos estrangeiros diretos. Entretanto, as reformas neoliberais não se resumem às listadas anteriormente, pois houve “gerações de reforma” que foram gradativamente implantadas nos países-alvo, de modo que o escopo original foi amplamente expandido e até mesmo teria sido desviado do consenso original (RODRIG, 2006, p. 10). Para BRESSER-PEREIRA, “o Consenso de Washington é, de fato, a forma efetiva que a ideologia neoliberal e globalista assumiu nas políticas econômicas recomendadas aos países em desenvolvimento” (2010, p. 95).

⁷ Sobre o “novo-desenvolvimentismo”, ver: GLAUCO & ARBIX (2010) e BRESSER-PEREIRA (2011).

⁸ Segundo estudo do Ibase (2012), o BNDES aumentou em 1.185% seus investimentos em infraestrutura fora do Brasil entre 2011 e 2011.

o BNDES ainda não possui critérios claros e transparentes que norteiem a sua decisão de concessão ou não de determinada informação, prevalecendo, na maioria dos casos relacionados a informações sobre gestão de impactos socioambientais, a justificativa do sigilo bancário.

O contraste entre as práticas do BNDES com parâmetros bem estabelecidos no mercado também revela algumas fragilidades dos critérios de financiamento do Banco brasileiro. Como exemplo, pode-se mencionar o Padrão de Desempenho nº 7, da International Finance Corporation (IFC – braço do Banco Mundial para empréstimos e investimentos no setor privado), e os Princípios do Equador,¹¹ que reconhecem a necessidade de o cliente assegurar que houve a obtenção de consentimento livre, prévio e informado de povos indígenas e tribais em casos de grande repercussão sobre sua vida e cultura. Até o presente, não são claras as condições de financiamento do BNDES para projetos que gerem impactos sobre os territórios de povos indígenas e tribais.

A existência de um déficit de transparência, a ausência de canais de diálogo do Banco com as comunidades que sofrerão diretamente com os impactos dos projetos por ele financiados e as falhas na gestão de impactos sociais e ambientais da instituição financeira estão respaldadas em relatórios e estudos de caso produzidos pelos mais variados atores sociais, como organizações da sociedade civil, centros acadêmicos, o Ministério Público e demais órgãos de controle da Administração Pública.

A título exemplificativo, podem ser mencionados os seguintes casos:

I. O BNDES não fornece informações suficientes aos órgãos de controle. Em sentido contrário à uma maior democratização da gestão das informações públicas e ao direito da sociedade em ter acesso a dados que não estiverem legitimamente amparados pelo sigilo bancário, o BNDES recusa-se a fornecer informações sobre suas atividades a órgãos de controles dos Poderes Executivo e Legislativo. Em resposta a questionamento do jornal O Estado de São Paulo sobre a fiscalização da Corregedoria-Geral da União (CGU) aplicada às atividades do BNDES, o órgão do Executivo respondeu que “tanto nas operações de financiamentos quanto nas de participações em empresas, a CGU tem encontrado alguma dificuldade para ter acesso às informações solicitadas ao BNDES, tendo em vista as diferentes interpretações sobre os limites do sigilo bancário e do sigilo

⁹ Em resposta a questionamento encaminhado pela Conectas, mas elaborada pela Derechos, Ambiente y Recursos Naturales, do Peru, acerca do padrão de gestão de impactos socioambientais prevalente no financiamento à construção da Usina Hidrelétrica de Chaglla, no Peru, o Presidente do BNDES, Luciano Coutinho, em sabatina na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, respondeu que prevalecem os parâmetros do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Estes são superiores aos do BNDES, no mínimo no quesito transparência, uma vez que os estudos de impacto ambiental e social são divulgados em sua página na internet, assim como relatórios de acompanhamento dos projetos. Ver: “Conectas, BNDES: Prestação de Contas no Senado”. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/empresas-e-direitos-humanos/noticia/16983-bndes-prestacao-de-contas-no-senado>>.

¹⁰ Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD).

¹¹ Os Princípios do Equador são uma iniciativa das próprias instituições financeiras para a definição de critérios socioambientais para determinadas modalidades de financiamento, como Project finance e financiamentos a projetos. Os Princípios do Equador foram inspirados nos Padrões de Desempenho da IFC. A cada nova versão destes últimos, os Princípios são atualizados para refletirem padrões semelhantes de proteção de direitos humanos e meio ambiente para operações incluídas nos termos do acordo. De acordo com a terceira versão dos Princípios do Equador: “EPFIs recognise that indigenous people are often a vulnerable segment of Project-Affected Communities. Projects affecting indigenous peoples will be subject to a process of Informed Consultation and Participation, and will comply with applicable national law, including those laws implementing host-country obligations under international law. In non-OECD countries and OECD countries not designated as High-Income, consistent with special circumstances described in IFC Performance Standard 7, Projects with adverse impacts on indigenous people will require their free, prior and informed consent”. Disponível em: <<http://www.equator-principles.com>>.

comercial”¹². O Tribunal de Contas da União (TCU) também tem enfrentado dificuldades em acessar informações mantidas sob poder do BNDES. Em procedimento de auditoria aberto para fiscalizar a regularidade do uso dos recursos do Banco na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, o TCU deparou-se com recusas e informações tarjadas que, embora tenham sido reduzidas ao longo da negociação, ainda assim não permitiam aos auditores realizarem a análise completa do trabalho de fiscalização do uso dos recursos repassados pelo Tesouro¹³.

II. O BNDES não consulta todas as partes interessadas sobre a definição de políticas, alocação de recursos e preparação e acompanhamento dos projetos. Em auditoria realizada em 2012, o TCU concluiu que o BNDES não possui uma governança adequada para a solução de conflitos e engajamento com diferentes stakeholders e recomendou que o Banco “inclua as principais partes interessadas nos resultados pretendidos de seus instrumentos de apoio financeiro nos processos de formulação, monitoramento e avaliação dos indicadores de efetividade e nas análises de seus impactos observados”;

III. O BNDES mantém financiamento a projetos e empresas questionados na justiça por danos ambientais e violações de direitos humanos. O Ministério Público Federal e do Trabalho, por meio de suas Procuradorias da República e Procuradorias do Trabalho estaduais, têm conduzido diversos procedimentos investigativos e ingressado com ações judiciais tratando de problemas e impactos negativos de projetos financiados pelo BNDES, e em alguns deles o Banco chegou a figurar no polo passivo das demandas. Em relação à Usina Hidroelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte), a Procuradoria da República do Pará (PR-PA) já ingressou com vinte e uma ações judiciais questionando diversos aspectos do projeto, como a irregularidade das licenças ambientais e a falta de uma consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas da região de acordo com os critérios da Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil. Em uma das ações, na qual a PR-PA sustenta a insuficiência da análise de impactos no Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), o atraso na realização de estudos complementares e a não previsão de impactos e compensações para população indígena na área de influência direta do empreendimento Belo Monte, o BNDES figura diretamente no polo passivo da ação.¹⁴

Em outra ação judicial proposta pela Procuradoria da República do Tocantins (PR-TO), questiona-se a adequação do licenciamento de projeto financiado pelo BNDES em conjunto com a IFC em favor da Itafós Mineração Ltda., que teria desconsiderado os impactos ao meio ambiente e às populações ribeirinhas, ameaçadas de sofrer com o lançamento de efluentes no rio que usam para sua subsistência.¹⁵

IV. O BNDES financia empreendimentos com licença ambiental formal, porém com evidências concretas de danos ambientais e violações de direitos humanos

¹² De acordo com matéria veiculada pelo Canal Ibase, intitulada “Quebra de braço entre BNDES e imprensa”, de 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.canalibase.org.br/>>.

¹³ De acordo com matéria veiculada pela Agência Estado, intitulada “BNDES ‘sonega’ dados a órgãos de fiscalização”, de 19 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-sonega-dados-a-orgaos-de-fiscalizacao,175688e>>.

Relatórios de organizações da sociedade civil também têm apontado falhas na governança dos projetos financiados pelo BNDES que levam a impactos negativos ao meio ambiente e aos direitos humanos. De acordo com estudo conduzido pela Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma Dhesca, a construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), projeto financiado pelo BNDES, tem gerado graves conflitos ambientais e sociais sobre as comunidades atingidas pela referida indústria, inclusive com a ameaça à integridade física de ativistas de direitos humanos que atuam na região. O relatório termina com a recomendação de que o BNDES, “para além de aceitar os licenciamentos ambientais, reconhecendo o seu papel enquanto elaborador de políticas públicas, promova debates internos e com a sociedade sobre a mudança nos seus critérios de financiamento, com o objetivo de promover projetos que respeitem, protejam e promovam os direitos humanos”.¹⁶

Já o Instituto Socioambiental (ISA) tem realizado diversas análises sobre o cumprimento das condicionantes estabelecidas pelos órgãos ambientais para a instalação, construção e operação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. De acordo com a organização, que reuniu dados do próprio Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), das 54 condicionantes necessárias para autorizar a operação da UHE Belo Monte, apenas 15 estavam sendo avaliadas pelos órgãos fiscalizadores como satisfatoriamente atendidas. Do total das 14 condicionantes classificadas como não atendidas, 11 referiam-se a povos indígenas. Entre as irregularidades não sanadas, mas que mesmo assim não obstaram o BNDES de continuar a financiar a obra, estão a falta de regularização das terras indígenas impactadas e o acesso de algumas tribos ao reservatório montado para a usina.¹⁷

Os órgãos de imprensa também têm noticiado a irregularidade dos aspectos sociais e ambientais de diversos empreendimentos financiados pelo BNDES e práticas questionáveis de empresas que recebem seu apoio financeiro. De acordo com a agência de jornalismo investigativo Agência Pública, dos 20 maiores empreendimentos financiados pelo BNDES na Amazônia, 17 sofreram algum tipo de questionamento judicial por parte do Ministério Público. Entre os principais problemas apresentados estão falhas na elaboração de estudos de impacto ambiental, falta de diálogo com as comunidades atingidas como exige a lei, o não cumprimento de condicionantes socioambientais e trabalhadores em situações degradantes ou análogas às de escravo, com relatos até mesmo de morte de operários.¹⁸ No total, o MP moveu 80 ações em face dos responsáveis pelos 20 maiores projetos financiados pelo BNDES na região amazônica.

V. O BNDES é pouco transparente quanto à sua atuação no exterior. Quanto à ausência de transparência nos contratos do BNDES no exterior, o Ministério do Desenvolvimento,

¹⁴ As ações estão disponíveis em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2010/noticias/belo-monte-os-problemas-do-projeto-e-a-atuacao-do-mpf->>.

¹⁵ Conforme matéria: “MPF/TO propõe ação civil contra Itafós e Naturatins e requer paralisação da exploração de fosfato em Arraias”. Disponível em: <<http://www.prto.mpf.mp.br/news/mpf-to-propoe-acao-civil-contra-itafos-e-naturatins-e-requer-paralisacao-da-exploracao-de-fosfato-em-arraias->>.

¹⁶ Ver: Plataforma Dhesca. Indústria do Petróleo e Conflitos Ambientais na Baía da Guanabara: O caso do Comperj, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Caio/Google%20Drive/Conectas/Transferir%20para%20Ondrive/BNDES%20Final/892_relatoria_ma_missao_comperj.pdf>.

Indústria e Comércio Exterior (MDIC) declarou, de maneira inédita no país, sigilo das tratativas envolvendo o Brasil e os países de Angola e Cuba.¹⁹ Assim, não é possível saber com exatidão quais os valores que estão sendo emprestados a empresas brasileiras para a exportação de obras e serviços aos dois países.

Em junho de 2014, o Ministério Público do Trabalho (MPT) ingressou com ação de indenização de R\$ 500 milhões contra a construtora Odebrecht após uma investigação ter demonstrado que foram encontrados trabalhadores em condições análogas às de escravo em suas obras em Angola. Segundo o MPT, há evidências contratuais de que a Odebrecht paga as unidades que operam em Angola através de recursos oriundos do BNDES, porém, pela falta de transparência com relação a tais contratos, “não há qualquer registro público da concessão do financiamento: publicamente, ele não existe”.²⁰ Segundo a ação movida pelo MPT, “a evidência dos autos demonstra que o dinheiro público brasileiro concedido de forma secreta foi, na verdade, usado para financiar um empreendimento marcado pela exploração sem limites de centenas de brasileiros”. Segundo matéria da Agência Pública²¹, especializada em jornalismo investigativo, e estudo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)²², faltam informações sobre os critérios, valores acordados, datas e quantias dos desembolsos realizados a projetos no exterior. Os dados disponibilizados pelo BNDES estão apenas em seu formato agregado e os dados relativos às operações de pré-embarque encontram-se inteiramente sob sigilo.

Os casos relatados acima são apenas alguns entre inúmeros outros que poderiam ser trazidos para uma análise não formalista das obrigações do BNDES perante o meio ambiente e seu compromisso com um desenvolvimento realmente voltado para a proteção dos direitos das pessoas e redução das desigualdades sociais. Da maneira como o próprio BNDES entende o seu papel na prevenção, mitigação e reparação de impactos socioambientais e de direitos humanos, a mera existência de licenças ambientais justifica a concessão em manutenção do crédito. Isto se dá independentemente das evidências concretas de que seus recursos estejam impactando severamente as vidas de comunidades já marginalizadas, que normalmente não são adequadamente compensadas pelas alterações na oferta de seus meios de subsistência, como o acesso à água e à alimentação.

No entanto, é preciso ressaltar que, como o BNDES não atua diretamente na execução dos projetos que impactam nos direitos humanos, é através do seu apoio financeiro que o banco

¹⁷ Ver: Infográfico mostra que das 14 condicionantes não atendidas de Belo Monte, 11 são indígenas. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/infografico-belo-monte>>.

¹⁸ Conforme reportagem da Agência Pública, de 24 de outubro de 2013, intitulada “BNDES na Amazônia: 17 dos 20 maiores investimentos têm ações de MPs”. Disponível em: <<http://apublica.org/2013/10/bndes-na-amazonia-17-dos-20-maiores-investimentos-tem-acoes-ministerio-publico/>>.

¹⁹ De acordo com matéria do jornal Folha S. Paulo, de 09 de abril de 2013, intitulada “Brasil coloca sob sigilo apoio financeiro a Cuba e Angola”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/04/1259471-brasil-coloca-sob-sigilo-apoio-financeiro-a-cuba-e-a-angola.shtml>>.

²⁰ Segundo inicial da ação proposta pelo MPT. Ver: <http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/comunicacao/noticias/conteudo_noticia/!ut/p/c/4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hH92BPJydDRwN_E3cjA88QU1N3L7OgMC93l_2CbEdFAAovLRY!/?WCM_GLOBA>.

torna-se mais próximo das violações de direitos humanos cometidas por empresas privadas, um vínculo que se estabelece com maior intensidade quando o BNDES deixa de tomar todas as medidas necessárias para prevenir a ocorrência de tais violações.

2. Por que direitos humanos e por que BNDES?

Direitos humanos, conforme entendidos atualmente, são direitos indivisíveis, interdependentes e universais cuja titularidade recai sobre todos os indivíduos, em todo o mundo, pelo simples fato de terem a condição de seres humanos. Os direitos humanos visam essencialmente resguardar a dignidade da pessoa humana e limitar os poderes constituídos, especialmente a discricionariedade dos agentes que atuam em nome dos Estados ou que com estes mantenham íntimos vínculos, tais como contratos de financiamento e prestação de serviços.

Os direitos humanos são reconhecidos por instrumentos internacionais firmados pelos Estados. As leis e regulações domésticas, criadas com a finalidade de dar cumprimento aos compromissos assumidos pelos Estados em nível internacional, reconhecem os chamados “direitos fundamentais”, que nada mais são do que a versão nacional dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. No Brasil, os direitos fundamentais possuem nível constitucional, e a maior parte deles está elencada nos artigos 5º a 8º da Constituição Federal de 1988.

Os instrumentos mais importantes do direito internacional dos direitos humanos são a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), que, em seu conjunto, constituem a Carta Internacional dos Direitos Humanos. Além dos documentos referidos anteriormente, diversos tratados que se seguiram à Carta são fontes de primeira importância no reconhecimento de que os seres humanos possuem direitos mínimos e inalienáveis, seja enquanto indivíduos ou no seio de uma coletividade. Entre os direitos reconhecidos por tais normas estão o direito à liberdade de expressão, à propriedade de terras tradicionalmente ocupadas, à saúde, à cultura, ao lazer, ao emprego, a uma moradia digna, a não sofrerem discriminação em função da raça, sexo, cor, etnia e gênero e ao meio ambiente saudável.

Ao ratificarem tais instrumentos, os Estados passam a ter uma obrigação jurídica de não violar os direitos ali elencados e de tomar medidas positivas para garantir que nenhum agente público ou privado infrinja os direitos humanos de terceiros em seus respectivos territórios. As sanções para os Estados que descumprem as normas de direitos humanos variam desde o constrangimento entre seus pares até um pronunciamento desfavorável por uma corte internacional.

GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/mpt/portal+do+mpt/comunicacao/noticias/grupo+odebrecht+e+processado+em+rs+500+milhoes>

²¹ De acordo com matéria da Agência Pública, intitulada “BNDES, para exportação”, de 28 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://apublica.org/2013/11/bndes-para-exportacao/>>.

Ver: Colombini, Iderley. A atuação internacional do BNDES como parte do Novo Modelo Desenvolvimentista. Seminário Investimentos do BNDES na América Latina – IBASE. Disponível em: <http://issuu.com/ibase/docs/artigo_bndes_al_>.

Box 1: Direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988

O artigo 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) contém uma enumeração extensa de direitos e garantias individuais, que são referidos comumente por direitos fundamentais. Entre os direitos protegidos pela Constituição brasileira estão a livre manifestação do pensamento (inciso IV), a proibição da tortura ou tratamento desumano ou degradante (inciso III), a inviolabilidade da vida privada, da intimidade, da honra e da imagem das pessoas (inciso X), o direito à propriedade e sua função social (incisos XXII e XXIII) e o direito de petição (XXXIII), entre outros.

Os direitos fundamentais reconhecidos pelo artigo 5º são essencialmente os chamados direitos civis e políticos. Outros direitos, como os econômicos, sociais e culturais, estão insculpidos especialmente nos artigos 6º e 7º da CF/88. Entre os direitos dessa modalidade reconhecidos pela Constituição estão a educação, a saúde, a alimentação, o lazer, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (artigo 6º). Entre os direitos laborais estão o salário mínimo, o décimo terceiro salário, o repouso semanal remunerado, o gozo de férias anuais com acréscimo de pelo menos um terço do salário normal, a aposentadoria e o seguro contra acidentes de trabalho (artigo 7º), a livre associação sindical (artigo 8º) e o direito de greve (artigo 9º), entre outros.

Outros dispositivos da Constituição Federal, para além dos mencionados anteriormente, também reconhecem direitos considerados fundamentais à pessoa humana, sejam individuais ou relativos à coletividade. Entre os mais notáveis estão o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225) e o direito de populações indígenas de serem consultadas antes da tomada de medidas legislativas ou administrativas que lhes afetem diretamente, como o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em suas terras (artigo 231, §3º).

Outros direitos humanos não expressamente previstos na CF/88 podem ser incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro pela assinatura e ratificação de tratados internacionais de direitos humanos pelo Estado brasileiro. Se aprovados mediante rito especial descrito na própria Constituição, tais normas passam a ter status constitucional e, portanto, integram-se aos direitos fundamentais a serem respeitados, protegidos e promovidos pelo Estado brasileiro em todas as suas instâncias, incluindo por meio de órgãos do Executivo que atuem no domínio econômico, como é o caso do BNDES.

Quando um braço financeiro ou operacional do Estado comete uma violação, é cúmplice ou é negligente em seu dever de impedir que terceiros cometam abusos de direitos humanos, o Estado pode ser diretamente responsabilizado em nível internacional. Além disso, qualquer agente privado

que receba subsídios, assistência técnica, financiamentos ou quaisquer outras formas de apoio técnico-financeiras estatais também pode ser responsabilizado pelos abusos verificados de acordo com as normas constitucionais, legais e administrativas domésticas estabelecidas de modo a dar cumprimento às regras internacionais.

Assim, **empresas estatais, como o BNDES, possuem um grau superior de responsabilidade quanto ao cumprimento das normas de direitos humanos e devem tomar medidas concretas para evitar que agentes privados cometam abusos**, como a usurpação ilegal de terras indígenas, a poluição de rios e lagos, o deslocamento forçado de comunidades sem a devida compensação (ferindo seu direito à moradia, por exemplo), entre outras violações.

O grau superior de responsabilidade do BNDES pela proteção dos direitos humanos não tem qualquer vinculação com a sua capacidade de desembolsos, muito embora seja evidente que uma maior disponibilidade de recursos para obras, empresas e atividades potencialmente violadoras dos direitos humanos resulte em um maior número de abusos e que as soluções para enfrentar o problema tornem-se mais complexas. O dever do BNDES de garantir que nenhum de seus empréstimos resultará em abusos é, portanto, uma obrigação jurídica, podendo ser requerida e cobrada a qualquer tempo, independentemente da conjuntura econômica.

3. Objetivos e metodologia

O objetivo geral da presente publicação é trazer alguns elementos essenciais que possam contribuir para a construção de um marco jurídico-institucional capaz de reorientar a atuação do BNDES em prol da proteção integral dos direitos humanos e do desenvolvimento centrado na pessoa humana. Com a presente publicação, espera-se que os termos – e a gramática – do debate sobre a dimensão “social” da atuação do BNDES sejam pautados pelo respeito aos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados e às normas internacionais que reconhecem os direitos humanos. Esta publicação contém propostas concretas que visam garantir que o desenvolvimento, em todas as suas esferas, seja um processo baseado em uma participação ativa, livre e significativa dos cidadãos, conforme estabelecido na Declaração do Direito ao Desenvolvimento, aprovada em 1986 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas.

Mais especificamente, esta publicação tem por objetivos:

(i) expor as principais lacunas legais e fragilidades nos arranjos institucionais que contribuem para que o marco normativo e os mecanismos operacionais que pautam o funcionamento do BNDES não ofereçam o máximo grau de proteção dos direitos humanos conforme as normas legais aplicáveis nem permitam um nível satisfatório de acesso às informações obtidas e mantidas pelo Banco;

(ii) comparar e contrastar o marco jurídico-institucional brasileiro aplicável às operações do BNDES com os mais altos padrões internacionais de proteção de

direitos humanos e as políticas e procedimentos do BNDES com as práticas mais avançadas do mercado financeiro em termos de transparência, participação social e gestão de impactos socioambientais e de direitos humanos;

(iii) explorar soluções institucionais e jurídicas para a proteção integral dos direitos humanos no âmbito de projetos financiados pelo Banco e para uma maior transparência e participação das partes interessadas nos processos decisórios da instituição; e

(iv) expor, de maneira sucinta, alguns referenciais normativos estatais, privados ou híbridos, que podem servir para o aperfeiçoamento dos mecanismos normativos e institucionais que regem a atuação do BNDES.

A metodologia de pesquisa adotada tentou se adequar aos objetivos desta publicação. Foram priorizadas a realização de entrevistas e a análise de fontes documentais primárias e secundárias. Uma visita exploratória ao Complexo Hidrelétrico de Belo Monte e à cidade de Altamira fizeram parte das atividades de pesquisa que levaram à presente publicação.

Foram realizadas vinte entrevistas com um amplo espectro de atores, de modo que os diversos pontos de vista acerca do BNDES no desenvolvimento econômico e social brasileiro pudessem ser apreendidos. Nesse sentido, foram realizadas conversas formais e informais com (i) representantes de organizações não governamentais com forte histórico de atuação sobre o BNDES, e também com entidades da sociedade civil que não estiveram até o momento diretamente ligadas ao assunto; (ii) interlocutores de empresas privadas que recebem recursos do BNDES, principalmente das áreas de relações com a comunidade, responsabilidade social e ambiental e relações institucionais; (iii) bancos privados que atuam como agentes repassadores de recursos do BNDES e que participam na estruturação de operações financeiras complexas, como as de Project finance;²³ (iv) advogados de escritórios de advocacia especializados na estruturação de operações de financiamento e investimentos envolvendo o BNDES, os agentes financeiros intermediários e as empresas tomadoras; (v) acadêmicos das áreas de Direito, Economia e Relações Internacionais, em especial os que exercem pesquisa nas áreas de direitos humanos e empresas, direito e desenvolvimento, desenvolvimento econômico e social, financiamento do desenvolvimento e política externa brasileira; (vi) especialistas no assunto, não vinculados diretamente a nenhuma organização da sociedade civil ou universidade; (vii) representantes do Ministério Público, especialmente membros da Procuradoria da República do Mato Grosso do Sul (PR-MS), Procuradoria da República do Pará (PR-PA), Ministério Público Estadual do Pará (MPE-PA) e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC); e

De acordo com o Bank of International Settlements, "Project Finance" consiste em "um método de financiamento no qual o financiador considera principalmente as receitas geradas por um único projeto, tanto como fonte de pagamento quanto como garantia à exposição ao risco. Esse tipo de financiamento é geralmente utilizado para instalações grandes, complexas e caras, o que pode incluir, por exemplo, usinas geradoras de energia, plantas industriais químicas, minas, infraestrutura de transporte, de meio ambiente e de telecomunicações. O financiamento de projetos pode, igualmente, servir para financiar a construção de uma nova instalação de capital ou refinar uma instalação já existente, com ou sem melhorias. Nessas operações, o financiador habitualmente é pago única ou quase que exclusivamente com os recursos gerados pelos contratos de negociação dos produtos da instalação, como a energia elétrica vendida por uma usina de geração. O financiado é geralmente uma sociedade de propósito específico (Special Purpose Entity - SPE) que não está autorizada a desempenhar qualquer função outra que não seja a de desenvolvimento, domínio e operação da instalação. A consequência é que o repagamento depende principalmente do fluxo de caixa do projeto, assim como do valor dos ativos do projeto dados em garantia". Cf.: Comitê da Basileia de Supervisão Bancária. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards ("Basileia II"), novembro de 2005. Disponível em: <<http://bis.org/pub/bcb118.pdf>>. Acesso em 01 ago. 2013.

(viii) representantes do próprio BNDES, principalmente assessores de alto nível das diretorias responsáveis por, entre outros assuntos, gestão socioambiental, área de planejamento, acesso à informação e relações institucionais, além da ouvidora da instituição.

As seguintes fontes documentais foram utilizadas para embasar as conclusões e recomendações desta publicação: (i) os documentos oficiais do próprio BNDES, tais como seus relatórios anuais, informações da sua página na internet, circulares e outras regras internas, dados estatísticos e comunicados oficiais; (ii) relatórios investigativos, artigos, estudos e cartas elaborados por organizações da sociedade civil sobre o BNDES, sendo que os contratos entre o BNDES e as empresas privadas tomadoras de seus empréstimos encontram-se nesta categoria, por não serem divulgados espontaneamente pelo Banco; (iii) peças de inquéritos administrativos do Ministério Público, decisões, sentenças e acórdãos judiciais extraídos de ações nas quais o BNDES era parte ou que envolviam projetos por ele financiados; e (iv) fontes normativas nacionais e internacionais, como tratados internacionais e leis que fazem parte do ordenamento jurídico brasileiro.

As recomendações propostas ao longo da publicação foram formuladas a partir da análise das falhas de governança extraídas dos estudos de casos documentados por outras instituições e do referencial teórico-normativo escolhido, que contém elementos: (i) do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como as declarações, tratados e convenções de direitos humanos; (ii) do recente Marco de Empresas de Direitos Humanos da ONU – “Proteger, Respeitar e Remediar”;²⁴ (iii) da legislação brasileira referente aos direitos humanos, que em sua maior parte visa cumprir, através da lei e da regulação, as obrigações exigidas do Estado brasileiro pelos instrumentos normativos internacionais de direitos humanos; e (iv) dos compromissos voluntários relativos às finanças e direitos humanos, tanto nacionais como internacionais,²⁵ como os Princípios do Equador e o Protocolo Verde, e também os sistemas de salvaguardas de bancos multilaterais, como o Banco Mundial e seu braço para o setor privado, a IFC.²⁶

4. Conteúdo da publicação

Esta publicação está dividida em mais três partes, além desta introdução e das conclusões. Como forma de facilitar a leitura por diferentes públicos, de acordo com seus próprios interesses no assunto, todos os capítulos podem ser lidos de maneira autônoma.

A Parte I, “**BNDES – histórico, governança, formas de atuação e regime jurídico-administrativo**”, trará breves considerações sobre a importância dos bancos de desenvolvimento nas políticas de financiamento de longo prazo das economias emergentes. Em seguida, será traçado um perfil do BNDES: seu histórico, sua estrutura organizacional, sua governança e seu regime jurídico-administrativo.

²⁴ Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos. Disponível em: http://www.conectas.org/arquivos-site/Conectas_Princ%C3%ADpio sOrientadoresRuggie_mar2012%281%29.pdf.

²⁵ Um estudo sobre os pactos voluntários sobre sistema financeiro e direitos humanos pode ser encontrado no Anexo I.

As políticas socioambientais dos BMDs utilizadas como referência no presente estudo podem ser encontradas nos quadros comparativos no Anexo I.

Na Parte II, “**BNDES e Transparência**”, é analisada a questão da transparência e acesso à informação no BNDES. São abordados alguns casos de dificuldade para a obtenção do acesso à informação do BNDES pela sociedade civil e propõe-se mudanças a partir da identificação das lacunas na divulgação de informações ao longo do ciclo do projeto do banco.

A Parte III, “**A Política Socioambiental do BNDES**”, traz uma visão geral sobre as políticas socioambientais – geral e setoriais – do BNDES, seguida de uma análise crítica de tais políticas e propostas para o incremento dos mecanismos operacionais de prevenção e reparação de impactos de direitos humanos pelo banco.

A última seção traz recomendações da Conectas para que o marco jurídico-institucional e os mecanismos internos do BNDES sejam aperfeiçoados no sentido de garantir uma maior transparência, participação e controle social e proteção dos direitos humanos em todas as atividades do Banco.



Parte I: O BNDES – histórico, governança, formas de atuação e regime jurídico-administrativo

Nesta seção você irá encontrar:

- Uma breve discussão sobre a existência e os papéis assumidos pelos bancos de desenvolvimento;
- Uma breve contextualização sobre a criação e as funções desempenhadas pelo BNDES ao longo de sua história;
- Uma visão geral sobre as principais características do BNDES: seus mecanismos de financiamento, sua estrutura organizacional, sua governança corporativa e suas formas de atuação;
- Uma visão geral do regime jurídico-administrativo do BNDES e sua relação com as normas que protegem os direitos fundamentais.

I.1. Bancos de desenvolvimento

Bancos podem ser entendidos como agentes do sistema financeiro que fazem a intermediação entre os agentes superavitários e os agentes deficitários, assumindo, nesse processo, o risco de crédito decorrente de tais operações. Os bancos diferenciam-se de demais instituições financeiras, especialmente aquelas que atuam no mercado de valores mobiliários (também chamado de mercado de capitais), pois tomam depósitos e concedem crédito, enquanto no mercado de capitais as instituições intermediárias assessoram as empresas privadas a emitir valores mobiliários diretamente junto aos investidores, para isso recebendo uma comissão.

Os bancos podem ser classificados de variadas maneiras: bancos comerciais, bancos múltiplos, bancos públicos, bancos privados, entre outras espécies. Uma categoria específica são os bancos de desenvolvimento, que, por sua vez, são apenas uma entre várias modalidades de “instituições financeiras de desenvolvimento”, como agências de crédito à exportação, agências de fomento etc. Um banco de desenvolvimento, como o BNDES, não desempenha todas as funções de um banco comercial comum. O BNDES não toma depósitos de clientes pessoa física, por exemplo, uma forma básica de captação de recursos de qualquer banco comercial. Por outro lado, o BNDES atua em nichos específicos, possui mecanismos de financiamento diferenciados em relação ao mercado (especialmente as taxas

subsidiadas) e adota estratégias de investimento relacionadas a planos de governo.

Bancos de desenvolvimento têm por função tradicional atuar em nichos de mercado “negligenciados” pelas instituições financeiras privadas, mas que possuem fortes impactos econômicos e sociais, como habitações populares e crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura.

Segundo pesquisa do Banco Mundial, em 2012 havia 90 bancos de desenvolvimento entre 61 países.²⁷ Em 2009, o total de ativos dessas instituições era de US\$ 2,01 trilhões e os empréstimos totais eram da ordem de US\$ 1,59 trilhões.²⁸ A pesquisa do Banco Mundial também constatou que os bancos de desenvolvimento podem assumir múltiplas funções e possuem desenhos institucionais variados, variando de país a país. Eles se distinguem por variáveis como: (i) controle societário: o capital pode ser parcial ou totalmente do governo; (ii) setores-alvo e clientes: foco amplo ou em setores específicos (agricultura, moradia popular etc.); (iii) modelos de financiamento: direto ou indireto; (iv) taxas de crédito: podem ser subsidiadas (pelo governo ou por captações de instituições internacionais) ou de mercado; (v) regulação e supervisão: podem estar sujeitos ao regime regulatório e fiscalizatório comum às demais instituições financeiras ou a um regime especial; e (vi) governança corporativa: seus órgãos societários podem ser controlados ou não pelo governo.

As principais críticas das correntes de opinião que veem com reservas uma maior participação do Estado na economia, especialmente mediante bancos públicos, são que estes teriam uma baixa eficiência operacional, financeira e administrativa; seriam propensos ao rent-seeking (isto é, propiciam aos seus administradores e ao governo rendas indevidas às custas do setor privado e das famílias); resultariam em um crowding out (barreira de entrada) ao setor privado; possuiriam demasiada discricionariedade na concessão de crédito, podendo eleger grupos econômicos ligados a políticos ou setores que pouco contribuiriam para a inovação tecnológica; e seriam propícios à corrupção, fisiologismo e nepotismo.²⁹

Em razão da visão negativa tradicionalmente associada aos bancos públicos, a persistência do BNDES como mecanismo monopolizador do financiamento de longo prazo no Brasil sofre um escrutínio severo por parte dos segmentos da sociedade que enxergam a presença direta do Estado na economia e, mais especificamente, nos mercados financeiros como uma distorção da noção de que o mercado deve ser o instrumento ideal de alocação dos recursos de uma sociedade.

Em contraponto a tal juízo, economistas e analistas com visão mais favorável à presença do Estado na economia enfatizam que bancos estatais são um subproduto de arranjos

²⁷ LUNA-MARTÍNEZ, José de; VICENT, Carlos Leonardo. Global survey of development banks. The World Bank Policy Research Working Paper, 2012.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Críticas à presença do Estado na economia e, mais especificamente, no setor financeiro são frequentes na literatura mais próxima a teorias econômicas de matriz neoclássica, que veem na intervenção do Estado possível fonte de distorções sobre o funcionamento dos mercados. Na década de 1990, uma série de estudos conduzidos por pesquisadores ligados ao Banco Mundial adquiriu particular relevância nesse debate. Esses estudos, que buscavam relacionar o nível de proteção de investidores com o financiamento de empresas, ficaram conhecidos por Law and Finance. De acordo com os autores dessa corrente, um país com uma presença razoável de bancos públicos teria um nível mais baixo de “desenvolvimento financeiro”. Ver: La-Porta, Lopez-de-Silanes & Shleifer (2002).

³⁰ Ver: Schapiro (2012).

sociais, de singularidades institucionais resultantes da interação de grupos de interesse, das regras e de movimentos históricos. Por esse viés, o BNDES seria “um agente constitutivo da história econômica” do Brasil.³⁰

Box 2: A regulação do Sistema Financeiro Nacional e o BNDES

Mesmo sendo uma espécie diferenciada de instituição financeira, um banco de desenvolvimento, **o BNDES está sujeito a todo o arcabouço regulatório emanado do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central**, como as regras de imposição de capital, os limites prudenciais (como limites de crédito e exigências de liquidez), as normas de controles internos, as regras de gestão de riscos (operacional, de mercado, de crédito, entre outros) e socioambiental, as normas de combate à lavagem de dinheiro, entre inúmeras outras regulamentações aplicáveis às instituições financeiras.

O órgão regulador situado no topo da hierarquia do Sistema Financeiro Nacional (SFN) é o CMN, criado em 1964. Tendo um mandato legal amplo, o CMN é responsável, entre outras funções, por estabelecer as diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e de crédito e regulamentar a constituição, o funcionamento e a fiscalização das instituições financeiras. O CMN tem três membros: o Ministro da Fazenda, como presidente, o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Presidente do Banco Central.

O Banco Central do Brasil (Bacen) é responsável pela implementação da regulamentação do CMN. A lista de suas competências particulares, contida na lei que o criou, delega ao Bacen uma miríade de competências exclusivas, que vão do controle de crédito e da entrada do capital estrangeiro à prerrogativa de estabelecer relações com autoridades estrangeiras e instituições financeiras internacionais. O Bacen é o principal executor das determinações do CMN, contidas em instrumentos chamados “resoluções”. Essas resoluções são divulgadas pelo Banco Central e, para sua implementação, o Bacen se vale de uma série de instrumentos regulatórios. Em virtude dessa dinâmica institucional, o Banco Central é a única instituição do SFN com poderes para propor medidas concretas que visam operacionalizar a política monetária e a regulamentação prudencial do CMN.

No Brasil a presença maciça do BNDES no setor financeiro é um dado da realidade. Seus investimentos chegam a quase 20% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.³¹ Mesmo tendo sido criado há 60 anos, período em que o Brasil não contava com uma malha de instituições e agentes

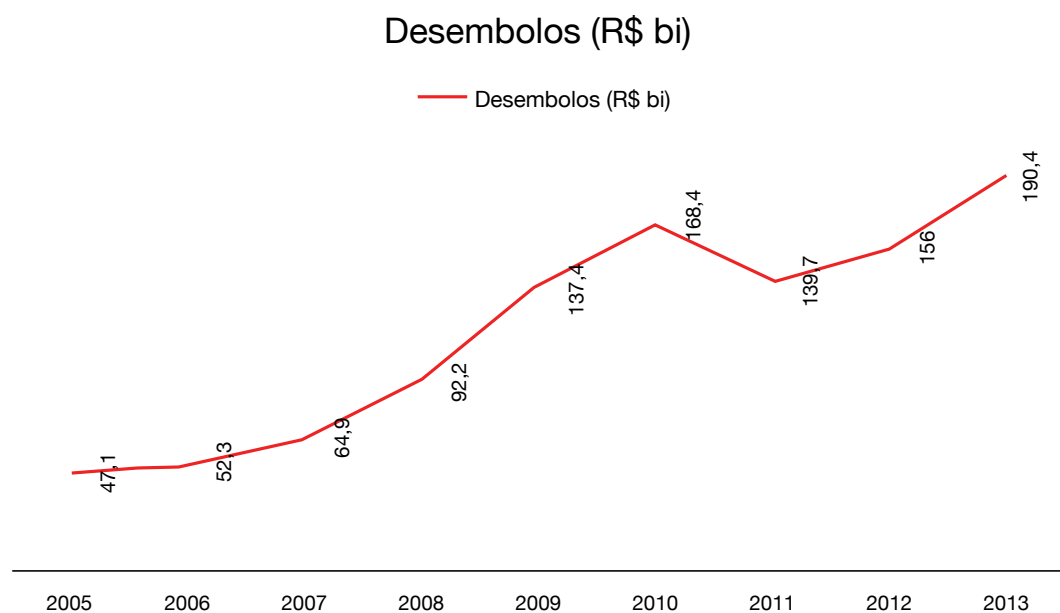
³¹ De acordo com matéria do jornal O Estado de São Paulo, intitulada “BNDES banca 20% dos investimentos”, de 09 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-banca-20-dos-investimentos-imp-,1070708>>.

financeiros privados como a existente nos dias atuais, o BNDES não deixou de ser um ator preponderante no financiamento de projetos produtivos no país. Pelo contrário, sua relevância e centralidade apenas aumentaram na última década.

A importância do BNDES no financiamento de longo prazo no Brasil é facilmente ilustrada por números. Atualmente, o Banco é responsável por quase 75% do crédito ofertado às empresas brasileiras, principalmente o crédito direcionado ou de longo prazo.³² Nesse portfólio, o BNDES atua ora como único financiador ou em conjunto com o setor financeiro privado, ou ainda com bancos públicos estatais, principalmente Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF). Há, ainda, projetos cofinanciados pelo BNDES e por Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF).

Se em 1952, ano de sua fundação, o BNDES desembolsou meros CR\$ 63,5 milhões em alguns poucos projetos na área de energia elétrica, em 2013 seus desembolsos atingiram cerca de R\$ 190 bilhões,³³ uma cifra que supera apenas o volume de financiamentos e investimentos realizados em 2010, quando a soma total atingiu o pico anual de R\$ 168 bilhões.³⁴

Quadro 1: Desembolsos do BNDES 2005-2013



Fonte: Relatórios anuais e comunicados oficiais do BNDES.

³² De acordo com matéria do jornal O Estado de São Paulo, intitulada “BNDES detém quase 75% do crédito às empresas, diz BC”, de 27 de setembro de 2013. Disponível em: < [³³ De acordo com o Relatório Anual de 2013.](http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-detem-quase-75-do-credito-as-empresas-diz-bc,165844e>.”></p></div><div data-bbox=)

³⁴ Em valores nominais. Em valores atualizados, o desembolso de 2010 hoje chega a R\$ 190 bilhões. Fonte: BNDES. Relatório Anual de 2012.

I.2. Um breve histórico do BNDES³⁵

O BNDES é um produto dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Foi criado pela Lei n° 1.628, de 20 de junho de 1952, tendo Ary Frederico Torres como o primeiro presidente da instituição. O BNDES surgiu como instrumento importante tanto para elaborar análises de projetos como para ser o braço do governo na implementação das políticas consideradas fundamentais à decolagem da industrialização. O Banco atuaria como órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Seu papel como fornecedor de recursos para projetos que demandavam financiamentos a longo prazo foi essencial, já que na época o sistema financeiro nacional operava apenas com empréstimos de curto prazo.

O *funding*³⁶ inicial do BNDES dependia de recursos fiscais, além do dinheiro de agências estrangeiras, sobretudo o Banco Mundial e o Eximbank (EUA). Ao longo dos anos, o BNDES tornou-se a principal agência oficial na coordenação dos investimentos públicos e o principal executor das políticas traçadas pelos planos econômicos para os setores sob a responsabilidade do setor público, incentivando a formação de uma indústria nacional. O apoio do Banco ao investimento, por exemplo, em infraestrutura básica, nas décadas de 1950 a 1970, resultou no barateamento dos insumos ao setor industrial e na eliminação de vários pontos de estrangulamento da economia.

A bibliografia econômica concorda que a criação do BNDES foi um passo decisivo para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, quer se analise do ponto de vista do aporte de recursos financeiros, quer do papel que ele teve na formação de uma burocracia moderna, apta a elaborar estudos e a operar novos instrumentos essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico.

Na década de 1960, marcada por desequilíbrios na balança de pagamentos e o crescimento do déficit público (especialmente em sua segunda metade), o Banco exerceu uma importante presença na expansão dos setores energético, ferroviário e siderúrgico, ficando assim liberado a oferecer financiamentos a vários setores da economia, inclusive a projetos relacionados a iniciativa privada.

Na década de 1970, o BNDES apoiou fortemente o desenvolvimento e modernização da economia brasileira. Em 1974, o Banco estabeleceu três subsidiárias para atuar no mercado de capitais, de modo a ampliar as formas de capitalização das empresas brasileiras. Essas subsidiárias eram a Mecânica Brasileira SA (Embramec), a Insumos Básicos SA Financiamentos e Participações (Fibase) e a Investimentos Brasileiros SA (Ibrasa). Naquela altura, o Banco já percebia a importância de um sólido mercado de capitais. Em 1982, as três empresas iriam fundir-se numa só, a BNDES Participações SA (Bndespar).

³⁵ Reconstituição baseada no documento "BNDES 60 anos: perspectivas setoriais", de 2012.

³⁶ Termo em inglês usado para definir as fontes de recursos das instituições financeiras para as suas operações administrativas e de crédito.

Nos anos 90, década marcada, entre outros acontecimentos, pelo impeachment do então presidente Fernando Collor e posteriormente pelo Plano Real, do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, o BNDES foi escolhido como gestor do Fundo Nacional de Desestatização, assumindo o papel de órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do programa. Esse período tem como característica o salto significativo na curva dos desembolsos do Banco e na sua estruturação para ampliar as operações de apoio às exportações. O Banco passou também a financiar operações destinadas a pequenas e médias empresas em todos os setores da economia e em todas as regiões do país, mediante o desenvolvimento de programas de apoio direto, tais como o Programa de Capitalização de Empresas de Pequeno Porte (Contec), o de Investimento em Empresas Emergentes e o de Apoio às Novas Sociedades Anônimas. Na vertente de atuação indireta, o Banco criou os fundos de investimentos fechados, administrados por terceiros: os Fundos Regionais de Empresas Emergentes e os Fundos de Empresas Emergentes de Base Tecnológica. A partir dessa experiência, foram criados os programas de investimento em fundos de *private equity*,³⁷ em fundos de liquidez/governança e no setor de petróleo e gás.

Ainda na década de 1990, os financiamentos passaram a receber classificação segundo a relevância do impacto ambiental, condicionados a três vertentes principais: o cumprimento da legislação ambiental; projetos de adequação da empresa às normas ambientais; e empreendimentos de recuperação e conservação ambiental com retorno econômico. Outro aspecto marcante da atuação do BNDES naquela década foi a criação de uma linha de microcrédito, o Programa de Crédito Produtivo Popular. O microcrédito passou a ser uma das modalidades de atuação do BNDES em apoio ao desenvolvimento social e urbano.

Desde a metade da primeira década dos anos 2000, a política de financiamento do BNDES passou a priorizar a formação de grandes grupos empresariais nacionais, sob a justificativa de que o país deveria contar com competidores internacionais em setores considerados mais “promissores”, como o ramo alimentício (como frigoríficos e produção de frango) e insumos básicos. Com o financiamento do Banco para operações de fusões e aquisições, algumas empresas brasileiras ganharam uma projeção internacional sem precedentes, ampliando consideravelmente a sua capacidade produtiva³⁸. A política de formação dos “campeões nacionais”, como ficou conhecida a estratégia de consolidação de grupos empresariais brasileiros selecionados, foi oficialmente abandonada pelo BNDES em 2013.³⁹

Um outro setor que passou a receber volumosos aportes do BNDES foi o de infraestrutura, especialmente a construção de portos, aeroportos, rodovias e de usinas hidroelétricas e termoelétricas. Em 2013, o BNDES investiu R\$ 62,2 bilhões no setor, uma cifra que representou 33% dos desembolsos do Banco naquele ano e um aumento de 22% com relação ao ano de

³⁷ Private equity designa o tipo de investimento acionário realizado em empresas ainda não listadas em bolsa de valores, usualmente com o objetivo de valorizá-las para, em seguida, proceder à abertura de seu capital ou à alienação em mercado mediante uma compra e venda. Os fundos de private equity fazem a gestão do capital de indivíduos ou entidades interessadas nessa modalidade de investimento.

³⁸ Ver: Colombini, Iderley. A atuação internacional do BNDES como parte do Novo Modelo Desenvolvimentista. Seminário Investimentos do BNDES na América Latina – IBASE. Disponível em: <http://issuu.com/ibase/docs/artigo_bndes_al_>.

³⁹ Conforme matéria do jornal O Estado de São Paulo, intitulada “BNDES decide abandonar a política de criação de ‘campeãs nacionais’”, de 22 de abril de 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-decide-abandonar-a-politica-de-criacao-de-campeas-nacionais,151356e>>.

2012⁴⁰. De acordo com o Ibase, os investimentos em infraestrutura do BNDES estão relacionados às necessidades de exportação dos insumos básicos produzidos localmente e também revelam-se expressivos na carteira internacional do Banco. Entre 2001 e 2011, os investimentos do BNDES a empreiteiras brasileiras no exterior cresceram 1185%⁴¹.

Segundo o BNDES, a instituição desempenha atualmente uma série de funções na economia brasileira.⁴² A primeira é a correção de falhas de mercado, como o oferecimento de taxas subsidiadas para fazer frente às altas taxas de juros para financiamentos de longo prazo pelo setor bancário privado e às imperfeições do mercado de capitais brasileiro. A segunda é a modernização da economia, com a criação de novas vantagens comparativas através de políticas verticais. E a terceira é a sua atuação anticíclica, isto é, o BNDES tem sido utilizado pelo Governo Federal como um instrumento para a manutenção dos níveis de investimento em um cenário econômico internacional adverso.

I.3. O funding do BNDES

As principais fontes de recursos do BNDES são: (i) recursos do Tesouro Nacional; (ii) recursos institucionais (Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT); (iii) empréstimos internacionais (de agências multilaterais, como o Banco Mundial, entre outras); (iv) emissão de dívida nos mercados de capitais (principalmente internacionais); e (v) o retorno de projetos.

Tabela 1: O funding do BNDES

FONTE	DESCRIÇÃO	TAXA SUBSIDIADA
Retorno de operações	Lucros retidos de empréstimos realizados	Não
Tesouro Nacional	Empréstimos do Tesouro Nacional	Sim. TJLP
FAT	CF/88 garante 40% dos recursos do FAT (impostos sobre a folha entre 1% – 1,5%)	Sim. TJLP se em R\$ e LIBOR se em US\$
Pis-Pasep	Fundos oriundos do Pis-Pasep	Sim. TJLP
Empréstimos internacionais	Empréstimos de outras IFIs, como Banco Mundial, BID etc.	Depende
Captação (dívida) doméstica	Títulos de dívida emitidos no mercado nacional	Não
Captação (dívida) internacional	Títulos de dívida emitidos no mercado internacional	Não

Fonte: Colby (2013)

⁴⁰ Ver: Desempenho 2013. Evolução do desembolso do BNDES. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/Desempenho_2013.html>.

⁴¹ Ver: Colombini, Iderley. A atuação internacional do BNDES..., 2013, op. cit.

⁴² BNDES (2011).

A dependência do BNDES de recursos do contribuinte é determinante na composição patrimonial do Banco e, na verdade, só tem aumentado nos últimos anos. A estrutura de capital do Banco denota a presença quase que exclusiva de recursos de fontes públicas nacionais (97%), distribuídas entre o Tesouro Nacional (15,4%), recursos do FAT (4%) e outras modalidades de financiamento público.⁴³ O capital reinvestido pelo retorno operacional das suas operações de crédito também se enquadra na natureza de fundos públicos, pois não há sócios privados na composição societária do BNDES e a captação de recursos entre investidores privados responde por um percentual baixo da estrutura de capital do Banco. O capital reinvestido responde por 77,4% do *funding* do Banco.⁴⁴

A fim de apoiar o aumento dos desembolsos do BNDES, o Tesouro Nacional Brasileiro concedeu ao Banco empréstimos de R\$ 105 bilhões em 2009, R\$ 107 bilhões em 2010, R\$ 50 bilhões em 2011, R\$ 55 bilhões em 2012, R\$ 15 bilhões em outubro de 2013 e R\$ 30 bilhões em julho de 2014.

I.4. A governança corporativa do BNDES

O BNDES é um banco de desenvolvimento totalmente controlado pelo Governo Federal. Está subordinado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). De acordo com o seu Estatuto Social,⁴⁵ o BNDES “é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País” (artigo 3º). Os principais órgãos societários do BNDES são o Conselho de Administração (CA) e a Diretoria.

O CA é o órgão superior da estrutura societária do Banco. É composto pelo Presidente do BNDES, que exerce a Vice-Presidência do Conselho; por dez membros nomeados pelo Presidente da República, com mandato de três anos, entre eles o Presidente do Conselho, sendo quatro indicados, respectivamente, pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego, da Fazenda e das Relações Exteriores, e os demais indicados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (na prática há um assento para a Central Única dos Trabalhadores [CUT] e outro para a Força Sindical); e um assento do CA é reservado para um representante dos empregados do BNDES, mediante votação de seus pares.

São funções do Conselho de Administração: (i) opinar, por solicitação do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sobre questões relevantes do desenvolvimento econômico e social do país mais diretamente relacionadas à ação do BNDES; (ii) aconselhar o Presidente do Banco sobre as linhas gerais orientadoras de sua ação; (iii) examinar e aprovar, por proposta do Presidente do Banco, as políticas gerais e programas de atuação de longo prazo; (iv) aprovar o orçamento global de recursos e dispêndios, e acompanhar sua execução, assim como

⁴³ Incluem o Pis-Pasep, o Fundo de Marinha Mercante, o Fundo Setorial do Audiovisual e o Fundo Nacional sobre Mudança no Clima.

⁴⁴ Dados extraídos do Relatório Anual BNDES de 2012, pp. 48-50. Em 2012, a captação externa e outras obrigações, que podem incluir credores privados, respondeu por 9,9% do *funding* do Banco. Vale salientar que parte desses recursos é captada por meio de agências multilaterais de desenvolvimento. Segundo o BNDES, desde 2009 o Tesouro Nacional Brasileiro tornou-se uma das mais importantes fontes de financiamento.

⁴⁵ O Estatuto Social do BNDES foi aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.

examinar relatórios anuais de auditoria e informações sobre os resultados da ação do Banco; (v) aprovar os balanços patrimoniais e as demonstrações financeiras da instituição; (vi) autorizar a criação de reservas; (vii) opinar sobre a destinação dos resultados; (viii) deliberar sobre o aumento de capital; e (ix) designar o chefe da Auditoria.

Dos doze membros do Conselho de Administração, o órgão deliberativo hierarquicamente superior do BNDES, onze são nomeados pelo Presidente da República, por indicação de Ministros de Estado, e apenas um deles representa os empregados da instituição. Já a Diretoria Executiva é composta por nove membros: o presidente, o vice-presidente e seis diretores, todos nomeados pelo Presidente da República. O Comitê de Auditoria é composto por até seis membros designados pelo Conselho de Administração, enquanto o Conselho Fiscal é composto de três membros, sendo dois indicados pelo MDIC e um pelo Ministério da Fazenda.

Já a Diretoria é composta pelo Presidente, Vice-Presidente e seis Diretores. O mandato do Presidente é por tempo indeterminado, e o dos Diretores, por 3 anos, admitida a recondução por igual período. As deliberações da Diretoria são tomadas por maioria simples e o Presidente tem voto de qualidade. Além disso, o Presidente pode vetar deliberações da Diretoria, submetendo-as ao Conselho de Administração. No geral, o Presidente do BNDES tem funções executivas e administrativas.

Já a BNDESPar, a subsidiária do BNDES para o mercado de capitais, tem como seu único acionista o próprio BNDES.⁴⁶ Assim, suas decisões de investimentos em títulos e valores mobiliários e demais operações nos mercados de capitais estão inteiramente subordinadas à aprovação do Presidente do BNDES, ainda que, na prática, a gestão das carteiras da BNDESPar e a definição de estratégias de investimentos possam estar a cargo de seus próprios órgãos societários. A composição desses órgãos, como não poderia deixar de ser, reflete o controle único do BNDES. O Conselho de Administração da BNDESPar é formado pelo Presidente do BNDES e por mais cinco membros designados também pelo seu controlador. A sua Diretoria é composta de nove membros integrantes da Diretoria do BNDES, assim como seu Conselho Fiscal tem todos os seus três membros indicados pelo acionista único.

I.5. Formas de apoio financeiro

O BNDES presta apoio financeiro às empresas⁴⁷ por meio de três modalidades: financiamento, recursos não reembolsáveis e subscrição de valores mobiliários.

Os financiamentos do BNDES podem ser concedidos por meio de operações diretas, indiretas ou mistas. As operações diretas são financiamentos realizados diretamente pelo BNDES após submissão formal do pedido pela empresa interessada.

⁴⁶ Artigo 9 do Estatuto Social da BNDESPar. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndespar.html

As operações indiretas subdividem-se em Operações Indiretas Automáticas (OIAS) e Operações Indiretas Não Automáticas (OINAs). As OIAS são realizadas por meio das instituições financeiras intermediárias e dispensam a consulta prévia ao BNDES. Serão sempre diretas e automáticas as operações de qualquer valor que tiverem por objetivo a aquisição de equipamentos, valendo-se dos produtos BNDES Finame, Finame Agrícola, Finame Leasing ou via Cartão BNDES. O principal produto oferecido pelo BNDES nas OIAS é o BNDES Automático, que tem por objetivo financiar projetos com valores de financiamento inferiores ou iguais a R\$ 20 milhões, com uma restrição temporal para o referido limite de doze meses, por empresa beneficiária.

As operações indiretas não automáticas são realizadas por intermédio das instituições financeiras credenciadas e os projetos precisam ser enquadrados e aprovados pelo BNDES. Inserem-se nessa categoria as operações acima de R\$ 10 milhões (exceto nos casos mencionados no item anterior que, independentemente do valor, devem ser realizados via operação indireta automática) e as operações de até R\$ 20 milhões, por empresa e a cada período de 12 meses para o financiamento de projeto de investimentos. A sistemática para a tramitação de operações nessa modalidade abrange os seguintes passos:

- O envio, pelas instituições financeiras credenciadas, da Proposta de Operação Indireta Não Automática, preenchida segundo as orientações do Roteiro para Elaboração de Proposta de Operação Indireta Não Automática;
- Avaliação dos documentos enviados pela Área de Planejamento (AP), em conjunto com a Área Operacional responsável pela operação, podendo as propostas em desacordo com as normas serem canceladas pelas áreas responsáveis.

O financiamento por meio do mercado de valores mobiliários (ou mercado de capitais) é uma forma mais recente e sofisticada de apoio financeiro a empresas e empreendimentos privados por parte do BNDES. O aporte de capital realizado pelo banco de investimento ocorre por meio de três mecanismos principais: (i) subscrição de valores mobiliários,⁴⁸ (ii) a participação em fundos de investimentos e (iii) a aquisição de certificados de investimentos. Esses mecanismos incluem a subscrição de valores mobiliários em oferta de emissão primária de ações no segmento listado da Bolsa de Valores e a aquisição de cotas em fundos de investimento em participações (*private equity*) ou fundos de investimento em empresas emergentes (*venture capital*), entre outros.

⁴⁷ O financiamento também pode ser para entidades da Administração Pública, pessoas físicas residentes no país e associações e fundações.

I.6. Apoio do BNDES à expansão internacional de empresas brasileiras

A internacionalização das empresas brasileiras é um processo relativamente recente na história econômica do país. Iniciou-se na década de 1990 e aprofundou-se após a estabilização da economia pós-Plano Real. Atualmente, é objeto de intensa reflexão, no que diz respeito às características peculiares da projeção das empresas brasileiras no exterior e como parte de uma discussão mais ampla sobre a atuação transfronteiriça de empresas dos países emergentes e seu papel na reformulação da ordem econômica mundial e na instauração de um possível regime “multipolar”, em contraponto a uma ordem “unipolar”.

Em todas as fases da abertura do país ao comércio exterior e seus sucessivos desdobramentos que levaram o Brasil a criar autênticas transnacionais, o BNDES esteve presente prestando diversas formas de apoio financeiro. A internacionalização do BNDES, isto é, a presença do BNDES no exterior, é, portanto, um fenômeno intimamente relacionado à internacionalização das empresas brasileiras.

Nos últimos dez anos o BNDES montou três subsidiárias estrangeiras: em Londres, Montevidéu e Joanesburgo. Em Londres, a BNDES Ltd. foi criada para atuar como uma consultoria do BNDES para investidores estrangeiros, considerando dois objetivos. Primeiro, a captação de recursos de investidores internacionais para montar parte da sua própria base de capital. Segundo, para fincar relacionamentos com investidores e empresas estrangeiras, com o fim de promover a indústria brasileira e viabilizar o incremento das exportações e a internacionalização de empresas brasileiras para outros mercados. Em Montevidéu, o objetivo do Banco seria viabilizar investimentos brasileiros na América do Sul. Mais recentemente, o BNDES também abriu um escritório de representação em Joanesburgo, na África do Sul, com o objetivo de ampliar seu relacionamento com as instituições regionais e locais, bem como aprofundar os conhecimentos sobre o ambiente empresarial africano.⁴⁹

As forças que levam o BNDES a se internacionalizar são complexas e variadas. A depender do país e do empreendimento, o Banco, as empresas ou o próprio governo brasileiro podem assumir a dianteira da prospecção de oportunidades e clientes no exterior. Normalmente, primeiro uma comissão empresarial aborda o governo do outro país, realiza o mapeamento de oportunidades de investimento e, em seguida, o governo brasileiro atua pelas vias diplomáticas. Nesse cenário, a diplomacia brasileira seguiria as empresas brasileiras, mas também existe uma diplomacia com um viés econômico de expansão. Portanto, a política é fundamental para compreender a transnacionalização do capital brasileiro lastreada no suporte financeiro do BNDES. A estratégia de internacionalização das empresas brasileiras é, portanto, um fenômeno a ser compreendido em conjunto com as estratégias da política externa do país.

⁴⁸ Os valores mobiliários incluem: Ações; Debêntures conversíveis ou permutáveis por ações; Bônus de subscrição; Opções e demais produtos derivativos; bem como outros valores mobiliários previstos em Lei, desde que conversíveis ou permutáveis em ações ou de qualquer modo transformáveis, resgatáveis ou lastreados em ações.

⁴⁹ Segundo notícia veiculada no site do BNDES, intitulada “BNDES inaugura escritório de representação na África”, de 06 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/institucional/20131206_africa.html.

Com relação à parte operacional da atuação do BNDES, no financiamento à exportação de bens e serviços, o Banco comumente se coloca não como financiador da realização da obra, mas apenas como prestador dos recursos nas fases de pré e pós-embarque, para que as obras e os serviços brasileiros sejam enviados para o exterior. Na prática, o BNDES presta uma gama de serviços de assessoria e consultoria para a atração de investidores estrangeiros visando a compra dos bens, produtos e serviços nacionais e o mapeamento de mercados estratégicos nos quais as empresas brasileiras possam atuar.

Figura 1: Presença internacional do BNDES: Montevidéu, Londres e Joanesburgo



Fonte: Elaboração própria.

I.7. O regime jurídico-administrativo do BNDES e a proteção dos direitos humanos

O BNDES enquadra-se em uma categoria intermediária entre as entidades de direito público – sujeitas ao ‘direito público’ propriamente dito – e as empresas privadas – regidas pelas normas de ‘direito privado’. Seu regime jurídico é o das empresas públicas federais, um tipo de empresa constituída pelo Estado, mas que explora atividades econômicas em regime de concorrência com o setor privado, excetuados alguns monopólios que subsistem em razão de imperativos de soberania e segurança nacional.

De acordo com o artigo 1º do seu Estatuto Social, o BNDES é uma “empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado”.⁵⁰ Como o BNDES é de propriedade da União, a instituição enquadra-se na categoria de “empresa pública federal”, vinculado ao MDIC.

As empresas públicas federais são parte da administração federal indireta, composta por entidades criadas pela União para o exercício descentralizado de atividades administrativas e vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal

atividade.⁵¹ Entre todas as entidades da Administração Pública, as empresas públicas e as sociedades de economia mista são as que mais se aproximam das empresas privadas. Pelo seu atual regime jurídico-administrativo, tais entidades possuem caráter “híbrido”, pois sujeitam-se, simultaneamente, às normas de direito público e privado.

A principal razão para que empresas públicas (e também sociedades de economia mista, como o Banco do Brasil) sejam reguladas primordialmente pelas normas de direito privado é de ordem concorrencial. Como as empresas públicas são categorias legais das quais o Estado se serve para atuar diretamente no domínio econômico (Estado-empresário), elas têm suas atividades-fim disciplinadas pelas mesmas leis que as demais empresas privadas, de modo a não ferir o princípio da livre concorrência insculpido no artigo 170, IV da Constituição Federal.⁵²

Há, entretanto, diversas circunstâncias em que as normas de direito privado que regulam as atividades das empresas públicas são derogadas pelas normas de direito público, seja por causa do interesse público em jogo, pela primazia dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro ou em virtude de quaisquer outras leis ou princípios e valores constitucionais, explícitos ou implícitos, que devam prevalecer sobre os interesses privados.

As exceções ao regime predominante de direito privado das empresas públicas federais podem ser identificadas olhando-se para o BNDES. Como empresa pública federal cuja atividade-fim é a prestação de serviços financeiros, o BNDES está sujeito às mesmas regras que disciplinam as atividades das instituições financeiras privadas no Brasil, em sua maioria emanadas do Conselho Monetário Nacional e seu órgão normativo, o Banco Central. Seu regime de preenchimento de pessoal, entretanto, difere do regime trabalhista aplicável aos bancos privados que operam no Brasil. Embora os servidores do BNDES sejam celetistas, o acesso a esse tipo de “emprego público” requer a aprovação prévia em concurso público, conforme o artigo 37, II da Constituição Federal.⁵³ O BNDES também está sujeito às regras de licitação para a aquisição de bens, serviços e insumos que não estejam relacionados com a sua “atividade-fim”, como a aquisição de softwares ou materiais de escritório.⁵⁴

⁵⁰ Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002. De acordo com o artigo 173, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988, a criação de empresas públicas no Brasil deve ser realizada através de lei.

“Art. 173. [...] § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública.”

Os estatutos que dão validade jurídica à existência do BNDES são as leis nº 5.662, de 21 de junho de 1971, e nº 1.628, de 20 de junho de 2002.

⁵¹ O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal.

“Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) fundações públicas. § 1º As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade”.

⁵² Constituição Federal. “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IV - livre concorrência”.

Box 3: O regime jurídico-administrativo do BNDES e a responsabilidade pelos direitos humanos

Assim como a categorização do BNDES como uma empresa pública federal não é capaz de afastar a incidência de normas de direito público quanto ao seu regime de contratação de pessoal e de aquisição de produtos e serviços, tampouco é possível equiparar as empresas públicas federais às demais empresas privadas quanto à sua vinculação jurídica às normas de direitos fundamentais. Ainda que faça parte da administração indireta e esteja encarregada de explorar uma atividade econômica em regime de concorrência com os agentes privados, o BNDES é uma entidade do Poder Executivo, sendo que quaisquer ações dos três Poderes da República irremediavelmente encontram seus limites e sua validade jurídica nos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

As normas internacionais de direitos humanos, especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os tratados e convenções ratificados pelo Brasil, além dos costumes internacionais e do regime jurídico dos direitos fundamentais, que tem a Constituição como norma superior, tratam o Estado brasileiro como um ente uno e indivisível para fins de proteção dos direitos humanos, estando quaisquer entidades estatais que exerçam funções de caráter público ou que atuem em seu nome obrigadas a observá-las em toda a sua extensão.

No que diz respeito à observância dos direitos humanos, portanto, as normas de direito privado que regem a atuação do BNDES são afastadas pelas normas de direitos fundamentais, equiparando sua responsabilidade perante tais direitos ao mesmo nível das demais entidades da Administração Pública, bem como o seu regime de responsabilização por eventuais abusos cometidos.

No que se refere à estrutura de governança externa, o BNDES, como já se viu, é uma instituição financeira sujeita à supervisão e regulação do Bacen e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (em função da subsidiária BNDESPAR). Por ser uma empresa pública, o Banco presta contas à Controladoria Geral da União e ao Tribunal de Contas da União.⁵⁵

O BNDES segue, ainda, orientações específicas do Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais (DEST) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e, por ser responsável pela aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Banco

⁵³ Constituição Federal. "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração".

⁵⁴ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

mantém-se sob a orientação e o crivo do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), formado, em igual proporção, por integrantes do Governo Federal, do empresariado e das centrais sindicais.⁵⁶

Os dirigentes do Banco, especialmente o Presidente, podem ser convocados a prestar contas perante as Casas Legislativas do Congresso Nacional. Os parlamentares também podem inquirir os administradores do BNDES no âmbito das chamadas Comissões Parlamentares, entre as quais estão as Comissões de Assuntos Econômicos e de Relações Exteriores, ambas do Senado, e a Comissão de Fiscalização Financeira, da Câmara dos Deputados.

Em razão de suas competências orçamentárias, cabe ao Congresso Nacional deliberar sobre o aumento dos aportes do Tesouro Nacional ao BNDES, e nesse momento é que o representantes democraticamente eleitos podem instituir condições para o acesso, pelo BNDES, a essa fonte de captação de recursos. A imposição de condicionantes ou salvaguardas de direitos humanos como requisito para a obtenção dos recursos do Tesouro é um expediente que, de fato, já foi utilizado. A Lei N° 11.948/2009, ao permitir o aumento dos limites operacionais do BNDES através da canalização de recursos do Tesouro, vedou concessão de empréstimos a empresas da iniciativa privada cujos dirigentes sejam condenados por assédio moral ou sexual, racismo, trabalho infantil, trabalho escravo ou crime contra o meio ambiente.

O BNDES tem suas demonstrações financeiras auditadas por empresas de auditoria externa, além de sua própria auditoria interna.

O BNDES não está inserido no conceito de estatal dependente e, portanto, não é regido pela Lei de Finanças Públicas (Lei n° 4.320/64). Sua gestão contábil e financeira obedece aos preceitos da Lei das Sociedades Anônimas (Lei n° 6.404/76).⁵⁷

⁵⁵ De acordo com informações extraídas do Relatório de Gestão do Exercício de 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/2012_Relat_Gestao_BNDES_BPAR_FINAME.pdf>.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ *Ibidem*.



Parte II: BNDES e Transparência

Nesta seção você irá encontrar:

- Uma breve discussão sobre a importância da transparência do BNDES para a concretização de direitos fundamentais e aprimoramento da democracia brasileira;
- Uma visão detalhada da análise socioambiental empreendida no ciclo do projeto do BNDES;
- Uma análise crítica das principais barreiras à transparência do BNDES;
- Propostas para o aperfeiçoamento das práticas de transparência do BNDES.

II.1. Por que falar em transparência no BNDES?

O BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo. Em 2013, sua carteira de desembolsos totalizou mais de R\$ 190,4 bilhões (US\$ 79 bilhões).⁵⁸ Apenas a título de comparação, ao longo de todo o ano de 2012, o Banco Mundial desembolsou cerca de US\$ 19,8 bilhões,⁵⁹ ao passo que o BID emprestou US\$ 6,9 bilhões⁶⁰ no mesmo período.

A surpreendente cifra de desembolsos do BNDES em 2013 pode ser vista como o ápice de uma estratégia de política econômica iniciada no final do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e aprofundada na gestão da presidenta Dilma Rousseff, na qual o maior banco estatal brasileiro passou cada vez mais a ser protagonista do modelo de desenvolvimento adotado no país. A curva do crescimento dos ativos do BNDES, por sua vez, inclinou-se ainda mais a partir de 2008, quando o Banco passou a exercer um papel anticíclico frente a um cenário econômico internacional adverso, no período imediatamente posterior à crise financeira global, quando houve um congelamento generalizado do crédito. Em seguida, os desdobramentos da crise internacional iniciada em 2008 evoluíram para uma fase de

⁵⁸ Estado de São Paulo, "Desembolsos do BNDES crescem 22% em 2013", 4 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,desembolsos-do-bndes-crescem-22-em-2013,177085,0.htm>.

⁵⁹ Banco Mundial, "Management's Discussion & Analysis and Financial Statements", June 30, 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2013/Resources/9304887-1377201212378/9305896-1377544753431/FinancialStatements.pdf>.

⁶⁰ Banco Interamericano de Desenvolvimento, Relatório Anual de 2012. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37615138>.

⁶¹ Além das estratégias "mais tradicionais" de fomento à inovação tecnológica, redução das desigualdades sociais e desenvolvimento regional.

volatilidade na entrada e saída de capitais estrangeiros em função de políticas econômicas heterodoxas – de cunho expansionista – lançadas por países como Estados Unidos e Japão. Nesse contexto, a instrumentalização do BNDES pelo direcionamento de recursos do Tesouro foi justificada pela necessidade de auxiliar setores considerados estratégicos para o superávit da balança de pagamentos do país (como o agronegócio), para a manutenção do ritmo da atividade econômica e para a consolidação do nível de pleno emprego.⁶¹

A necessidade de cumprir as metas de crescimento econômico do governo, a conjuntura econômica internacional e a histórica deficiência crônica de capital para investimentos de longo prazo no país foram alguns dos principais fatores que convergiram para que o BNDES retomasse o papel crucial que outrora havia desempenhado no desenvolvimento brasileiro. Ao mesmo tempo, agências internacionais que proviam uma parcela importante do capital de risco (investimentos de longo prazo), como o próprio Banco Mundial, sofreram um declínio em sua relevância, pelas mais diversas razões.

Esse protagonismo de investimento do BNDES provocou a atenção de observadores políticos, da imprensa e da sociedade civil, que passaram a questionar os critérios de transparência adotados pelo BNDES nos diversos estágios de análise, desembolso e acompanhamento dos projetos que compõem sua carteira. Em particular, algumas estratégias adotadas pelo Banco, como a formação de “megaconglomerados” nacionais (com suas respectivas subsidiárias estrangeiras) para competir em nível internacional, atraíram a atenção de críticos e da sociedade em geral, principalmente pela falta de motivação pública na escolha das empresas e dos setores beneficiários e pela ausência de dados sobre os retornos financeiros e sociais da construção das chamadas “campeãs nacionais”.⁶²

Como reflexo direto do aumento drástico do volume de desembolsos em tão pouco tempo, denúncias de danos ambientais e de violações de direitos humanos causados por empresas beneficiárias da assistência financeira do BNDES tornaram-se mais frequentes. Casos emblemáticos de violações de direitos humanos no âmbito de projetos financiados pelo BNDES incluem o desrespeito a direitos trabalhistas e condições degradantes de trabalho na Usina de Santo Antônio-Jirau; a violação do direito dos povos indígenas à consulta livre, prévia e informada, segundo os procedimentos fixados por normas internacionais, no caso da Usina de Belo Monte; e os diversos financiamentos concedidos pelo BNDES a frigoríficos na região Centro-Oeste que não rastreavam a origem do gado para certificar-se de que não estava sendo criado em terras indígenas ou áreas de preservação ambiental, especialmente nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Segmentos da sociedade civil mais preocupados com a proteção dos direitos de indivíduos e povos afetados pelos empreendimentos financiados pelo BNDES e órgãos de controle da Administração Pública passaram a exigir que o Banco tornasse públicas suas políticas e seus

⁶² Ressalte-se que essa política foi oficialmente abandonada em 2013. Os dados financeiros dos investimentos realizados, contudo, permanecem desconhecidos. Estado de São Paulo, “BNDES abandona política de criar ‘campeões nacionais’”, 22 de abril de 2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,bndes-abandona-politica-de-criar-campeoes-nacionais,151373,0.htm>.

mecanismos operacionais mitigatórios de impactos sociais e ambientais. O que se viu, de imediato, é que tais salvaguardas (conforme são comumente referidas) eram inexistentes ou, ao seu melhor, demasiadamente genéricas, desacompanhadas de mecanismos operacionais efetivos e incapazes de forçar as empresas a adotar planos preventivos e compensatórios para possíveis danos causados.

Em virtude de sua alta capacidade de alocação de recursos a setores cujas atividades carregam significativos custos sociais e ambientais, o BNDES também passou a sofrer questionamentos quanto ao caráter democrático de suas instâncias decisórias. Como empresa pública federal vinculada ao MDIC, o BNDES é, por disposição estatutária, o instrumento principal de execução da política de investimento do Governo Federal, constando entre seus principais objetivos o apoio a programas, projetos, obras e serviços que estejam relacionados ao desenvolvimento econômico e social do Brasil.⁶³ O racional para que o BNDES seja mais permeável à participação das partes direta e indiretamente afetadas pela sua atuação é o que segue: se, por um lado, o BNDES é uma instituição financeira governamental cuja finalidade, conforme a lei que o criou, é a consecução dos programas e projetos de desenvolvimento econômico do país, por outro lado é um órgão da administração indireta, cuja quase totalidade dos recursos são oriundos de fontes públicas, sendo **incompatível com a democracia brasileira o insulamento do Banco, retirando da sociedade seu direito inalienável de fiscalizar e influir nas decisões que envolvem a aplicação das verbas públicas**. Tal reivindicação ampara-se, principalmente, na dependência do BNDES dos recursos do Tesouro Nacional, cujas transferências entre 2008 e 2014 ultrapassaram os R\$ 400 bilhões.

Uma coalizão de organizações e movimentos da sociedade civil surgida em 2007, conhecida por Plataforma BNDES,⁶⁴ logrou estabelecer um diálogo de alto nível com o Banco e levou a mudanças na transparência da instituição. Surgiu, assim, o Portal BNDES Transparente, em que são disponibilizadas algumas informações sobre os empreendimentos da carteira do Banco, como empresa (ou órgão público) beneficiária, montante do empréstimo e data da concessão. Diante das primeiras conquistas, a sociedade civil continuou a pressionar o Banco para que este divulgasse algumas informações que ainda permaneciam ocultas, como os contratos de financiamento⁶⁵ e documentos técnicos produzidos ao longo do que denominamos aqui de “ciclo do projeto”.⁶⁶

O espaço de diálogo travado entre o BNDES e sociedade civil não possibilitou, no entanto, muitos avanços além daqueles já listados. Por volta de 2010–2011, mudanças legislativas, novas estratégias de investimento do BNDES e mobilizações de novos atores levaram o assunto da

⁶³ E a este respeito, ver o Artigo 3º do Estatuto Social do BNDES. Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002.

⁶⁴ Sobre a Plataforma BNDES, ver: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/>>; SPINK, Peter.

The Art of Getting in the Way: Five Years of the BNDES Platform. International Budget Partnership, Study No13, June 2013.

⁶⁵ O BNDES argumenta que os contratos de financiamento sempre estiveram à disposição do público nos cartórios onde estavam registrados. Diante da cobertura geográfica da atuação do Banco, no entanto, obter tais contratos sempre foi um desafio para as comunidades afetadas, seus representantes, ONGs e para a imprensa em geral. Mesmo depois do advento da Lei de Acesso à Informação, há dificuldades para obter acesso a esses contratos. Pedidos de acesso de igual conteúdo, feitos por partes diferentes, podem obter diferente resposta. Um exemplo dessa disparidade de publicidade é o segundo contrato-ponte da Usina de Belo Monte, que foi fornecido a uma entidade da sociedade civil antes de o BNDES divulgá-lo oficialmente.

⁶⁶ O “ciclo do projeto” como referido neste documento diz respeito às etapas de análise da viabilidade socioambiental empreendida pelo BNDES, conforme os procedimentos fixados na “Análise Socioambiental de Projetos”. Os pedidos de financiamento realizados pelas empresas e entes públicos interessados submetem-se a processos internos e regras de governança não inteiramente descritos nessa política. No entanto, para os fins do objeto desta publicação, as etapas incluídas no âmbito da análise socioambiental são suficientes para a discussão sobre o déficit de transparência do BNDES.

transparência a voltar novamente à pauta do debate.

O primeiro acontecimento foi o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.257/2011 – “Lei de Acesso”), que instituiu o princípio da divulgação como regra e do sigilo como exceção e inaugurou uma nova era no relacionamento do poder público com os cidadãos, em que estes têm instrumentos mais claros e institucionalizados para acessar informações produzidas pelos órgãos públicos. É neste contexto que se insere o mecanismo de transparência passiva do BNDES. Atualmente o Banco conta não apenas com mecanismos de transparência ativa, mas também com um mecanismo de transparência passiva, este último operacionalizado por meio de pedidos individuais feitos com base na Lei de Acesso à Informação, geralmente por organismos da sociedade civil e pela imprensa.

O segundo desdobramento foi o incremento da atuação internacional do BNDES no exterior, mediante o aumento dos desembolsos para a exportação de bens e serviços de empresas brasileiras para países da América Latina e da África, inclusive alguns com os quais o Brasil mantinha poucas trocas econômicas, como a Tanzânia. Por último, e como consequência do segundo desdobramento, a sociedade civil dos países destinatários dos investimentos em empresas brasileiras (especialmente do Chile, Bolívia, Colômbia, Equador, Argentina e Peru) passou a se articular em redes, com o objetivo de entender o perfil do banco de desenvolvimento brasileiro e seus canais institucionais, visando, em último caso, perfilar estratégias e obter compromissos para conter abusos de direitos humanos verificados em obras como a rodovia TIPNIS, na Bolívia, obra esta que seria executada pela Odebrecht com o financiamento do BNDES e onde houve a ameaça de expurgo dos indígenas de suas terras tradicionais.⁶⁷

Ainda como exemplo dessa articulação, ao longo de 2013 foram realizados três seminários com a presença de diversas entidades da sociedade civil de países da América Latina, sendo dois no Rio de Janeiro e um em Brasília, com a finalidade de discutir os obstáculos a uma maior transparência no BNDES e possíveis soluções. Em duas ocasiões durante os encontros o BNDES reuniu-se com representantes da sociedade civil. No final de 2013, o Banco instituiu o “Fórum BNDES-Sociedade Civil”. Em sua primeira reunião, com representantes de cerca de 20 organizações da sociedade civil, ficou estabelecido que o tema “transparência” seria tratado em fevereiro de 2014, a partir de aportes das entidades que estiveram presentes e das demais organizações interessadas na questão.⁶⁸

No bojo de toda a discussão sobre um maior nível de transparência institucional e no ciclo do projeto do BNDES está a questão do sigilo bancário. Este tem sido o argumento invocado pelo BNDES com frequência para manter sob confidencialidade informações que seguramente não estão sob amparo dessa garantia constitucional. Em alguns casos, as exceções previstas na Lei de Acesso à Informação, como a segurança nacional e as cláusulas de confidencialidade

⁶⁷ Ver: DAR et al. Casos Paradigmáticos de Investimento do BNDES na Amazônia, 2014.

⁶⁸ Os encontros de 2013 resultaram no documento Lineamientos para Discusión: Implementación de una Política de Acceso a la Información para el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), editado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), organização da sociedade civil do Peru. Para o diálogo entre o BNDES e a sociedade civil, em fevereiro de 2014, foi produzido o documento Transparência no BNDES, que contou com os aportes das entidades que estiveram ao longo de 2013 nos eventos sobre transparência anteriormente mencionados.

comercial, têm impedido a divulgação de documentos referentes às negociações envolvendo órgãos públicos brasileiros e governos estrangeiros em cujo escopo encontra-se o financiamento do BNDES à exportação de bens e serviços de empresas brasileiras, conforme acordos bilaterais travados por órgãos diplomáticos. É o caso de todos os documentos que dizem respeito aos financiamentos do Banco para empresas brasileiras em Cuba e Angola, classificados pelo MDIC como “secretos”, cuja divulgação só será feita em 2027 (se não renovada a classificação).

Por ser a transparência um requisito indispensável para o controle e a responsabilização dos agentes públicos (accountability), para o exercício da cidadania, para a proteção de direitos fundamentais e reparação de violações e para o aperfeiçoamento das instituições democráticas do país e de seus parceiros, a questão da transparência do BNDES é um assunto de relevância singular, cujo debate deve trazer, além do diagnóstico – a interpretação restritiva do BNDES sobre seu dever de divulgar informações –, o real sentido e alcance das exceções à divulgação de informações em consonância com o arcabouço jurídico brasileiro.

Serão apresentados aqui os principais obstáculos à transparência do BNDES no seu funcionamento e algumas das justificativas utilizadas pelo Banco para recusar acesso à informação. Para tanto, analisamos o ciclo de avaliação dos projetos financiados pelo BNDES, assim como os argumentos de sigilo bancário ou proteção dos interesses do Estado, tanto nas suas operações no Brasil, quanto no exterior. Por fim, serão apresentados os potenciais de acesso à informação das diferentes etapas do ciclo de projeto do BNDES.

II.2. Desvendando como o BNDES funciona: Ciclo de avaliação dos projetos

No que diz respeito aos mecanismos de transparência ativa do BNDES, o Banco atualmente disponibiliza a maior parte de suas informações no Portal BNDES Transparente,⁶⁹ vinculado à sua página na internet. Nele estão, por exemplo, sua Política de Responsabilidade Social e Ambiental, políticas setoriais, a Política de Ética Corporativa, a Política para o Mercado de Capitais, informações sobre o Programa Pró-equidade de gênero, estatísticas operacionais do sistema, guias para o pedido de empréstimos nas operações diretas e indiretas, informações sobre a aplicação dos recursos financeiros captados junto ao Tesouro Nacional e informações sobre os projetos aprovados, apresentados em formato de planilha eletrônica e contendo nome da parte beneficiária e valor do empréstimo.

Além do Portal Transparente, o Banco também torna públicas informações sobre seus investimentos, suas estratégias de investimentos e dados de sua contabilidade técnico-financeira (demonstrações financeiras, balanço, entre outros) em seu Relatório Anual, assim como em alguns textos e notícias postados em sua página on-line. Assim, informações institucionais, como a estrutura organizacional, membros do Conselho de Administração e da Diretoria, práticas de

⁶⁹ Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/

gestão administrativa e expedientes internos, podem ser encontradas por meio do Portal BNDES Transparente e de outros instrumentos de comunicação do Banco com o público.

Em 2010, o BNDES promoveu alterações em sua página da internet e incluiu novas informações sobre investimentos nacionais. Em abril de 2012 foram incluídas informações referentes às operações internacionais do Banco, em que constam dados referentes às empresas beneficiadas, às datas de referidos benefícios e às categorias abarcadas pelos empréstimos. Não constam, contudo, informações a respeito dos montantes dos desembolsos, assim como os contratos e os estudos de impactos socioambientais, como se verá adiante.⁷⁰

Em relação aos mecanismos que garantem a transparência passiva do BNDES, informações específicas sobre projetos, além daquelas disponibilizadas no Portal BNDES Transparente, podem ser obtidas pelo serviço de acesso à informação (e-Sic), instituído a partir da Lei de Acesso à Informação. Entre alguns dos documentos que foram divulgados pelo BNDES por essa via estão contratos de financiamento de projetos como a UHE Belo Monte e a relação de projetos financiados no exterior. Estes, porém, têm sido disponibilizados de maneira incompleta, sem referência aos projetos em si, mas apenas às empresas beneficiárias.

Apesar da existência de práticas de transparência ativa (Portal BNDES Transparente) e passiva (pedidos de acesso à informação), para que se possa compreender exatamente qual é o grau de transparência do BNDES e onde estão as principais lacunas nos processos de divulgação de informações é preciso que se tenha primeiro uma visão geral do seu ciclo de avaliação de projetos, de quais são os documentos que o BNDES demanda daqueles que receberão seus financiamentos, bem como de quais são os documentos de avaliação produzidos pelo próprio Banco.

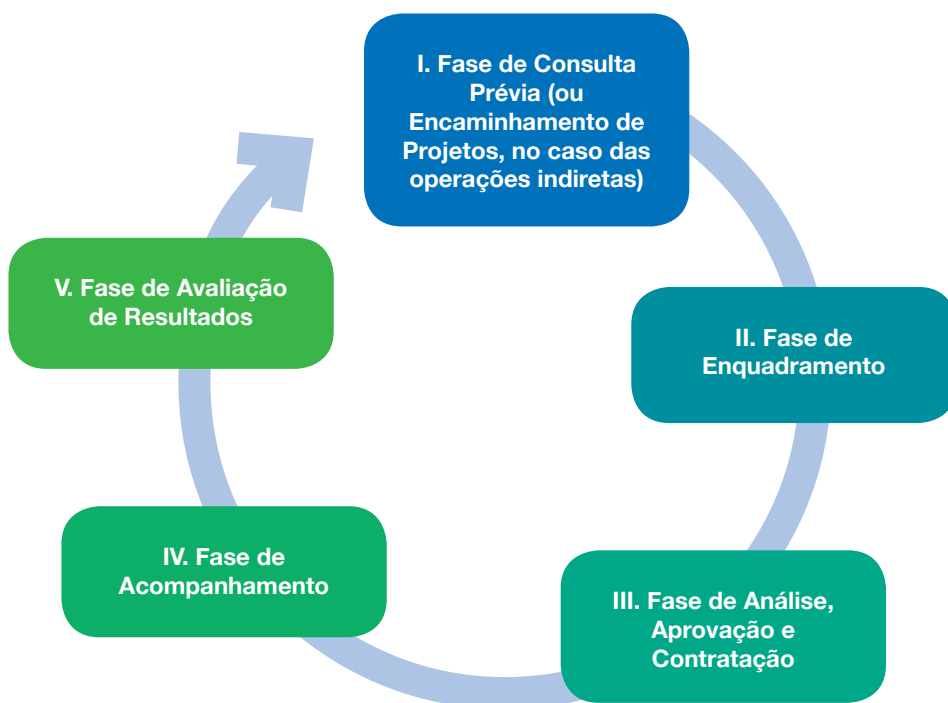
As informações sobre o ciclo de projetos que apresentamos aqui foram sistematizadas a partir da análise de documentos públicos do BNDES, assim como de consultas realizadas pela Conectas diretamente ao Banco, quando essas informações não estavam disponíveis.

III.2.1. Passo a passo da avaliação de projetos

A seguir, está uma representação esquemática das etapas do ciclo de avaliação de projetos do BNDES. Acrescentamos a primeira fase do diagrama, a de Consulta Prévia sobre os Financiamentos, e a última, a fase de Avaliação de Resultados, que não constam oficialmente entre as etapas divulgadas pelo Banco sobre o ciclo do projeto. Elas foram adicionadas para que se tenha uma melhor compreensão de todos os documentos produzidos e recebidos pelo BNDES e de todos os momentos sobre os quais se pode exigir uma política de transparência/prestação de informações.

⁷⁰ Fórum de diálogo BNDES e sociedade civil: transparência no BNDES. Documento elaborado pelas organizações da sociedade civil para o Fórum de Diálogo sobre "Transparência e Acesso à Informação". Jan. 2014.

Diagrama 1: A Análise Socioambiental de Projetos no BNDES



Fonte: Elaboração própria.

Na fase de **Consulta Prévia sobre financiamentos (I)**, a empresa postulante envia o pedido formal de financiamento acompanhado da documentação exigida conforme o roteiro específico para cada modalidade oferecida pelo BNDES (ex.: Finem, Finame, ExIm, Apoio à Exportação, Fundo Amazônia, Operações de Renda Variável, entre outros).

De acordo com o “Roteiro para a Elaboração de Proposta de Operação Indireta Não Automática”,⁷¹ também aplicável às Operações Diretas, a instituição financeira intermediária deve encaminhar ao BNDES documento contendo seis tipos de informação, entre os quais estão: 1) resumo da operação; 2) informações referentes à governança corporativa e estrutura organizacional da empresa; 3) dados específicos sobre o projeto; 4) informações sobre o mercado em que atua a empresa postulante; 5) aspectos econômico-financeiros, como demonstrações contábeis auditadas; 6) aspectos jurídicos, os quais envolvem a análise cadastral, de certidões e de apontamentos relevantes; incluem-se, neste item, as licenças e autorizações socioambientais.

A empresa postulante deve preencher, ainda, um questionário referente às suas práticas socioambientais que busca esclarecer questões como:

⁷¹ BNDES, “Roteiro para a Elaboração de Proposta de Operação Indireta Não Automática”. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Ferramentas_e_Normas/Roteiros_e_Manuais/.

(A) Gestão e Aspectos Sociais da Empresa: aspectos internos da gestão social da empresa, tais como o tratamento dispensado aos próprios empregados, a gestão de programas sociais, as práticas exigidas dos fornecedores, incluindo o que diz respeito aos direitos humanos, programas de voluntariado, ambiente de trabalho, entre outros;

(B) Aspectos Sociais vinculados ao Âmbito Externo de Atuação da Empresa: relação da empresa com a comunidade do entorno e sua atuação no que o BNDES denomina “região de influência” ou “abrangência de atuação”. A instituição financeira deve questionar, entre outras coisas, se a empresa possui política de recrutamento e capacitação de moradores locais; se realiza investimentos/ações sociais e monitora seus resultados; se tem o diagnóstico da realidade social onde está inserida; se estabeleceu foco de atuação para os investimentos sociais; se possui canal formal de comunicação com a comunidade; se possui parcerias com ONGs e instituições públicas para a realização de ações ou investimentos sociais; e se possui parcerias com universidades;

(C) Impactos Sociais do Projeto Econômico: se a empresa possui meios para a identificação dos impactos sociais positivos e negativos do projeto em sua área de abrangência; se há a previsão de realização de investimentos sociais decorrentes do projeto; se há previsão de fluxo migratório, deslocamento de populações ou desapropriações; se a empresa antevê impactos nas áreas de habitação, saúde, educação e assistência social nos municípios envolvidos; se há planos para o aproveitamento futuro do canteiro de obras e contratação de fornecedores, serviços e mão de obra locais; se há algum planejamento específico para a inserção dos trabalhadores temporários junto às comunidades locais e o desenvolvimento de atividades de lazer, saúde e educação, entre outros.

Na etapa do **Enquadramento das operações (II)**, o Banco realiza, com base na avaliação dos aspectos sociais e ambientais dos beneficiários, a “Classificação da Categoria Ambiental” do empreendimento.

Tabela 2: Classificação de Riscos Socioambientais

CLASSIFICAÇÃO	CRITÉRIOS
A	Atividades intrinsecamente relacionadas a riscos de impacto ambiental significativos, em que o licenciamento requer estudos de impacto, medidas preventivas e ações mitigadoras
B	Atividades envolvendo impactos ambientais mais leves ou locais e requerem avaliação e medidas específicas
C	Atividade não apresenta, em princípio, risco ambiental significativo

Fonte: Política Socioambiental do BNDES.

Além disso, são realizadas as seguintes atividades:

- Avaliação preliminar dos principais aspectos sociais e ambientais dos beneficiários e dos empreendimentos, conforme disposto no roteiro de Consulta Prévia.
- Pesquisa cadastral do beneficiário que inclui verificação de apontamentos referentes a trabalho análogo a escravo (consulta aos dados do Ministério do Trabalho e Emprego) e a crimes ambientais.
- Elaboração de eventuais recomendações sociais e ambientais para as fases de Análise e Acompanhamento da operação.

A Categoria Ambiental estabelecida para o empreendimento determina, por sua vez, os procedimentos distintos nas fases de **Análise** (III) e **Acompanhamento** (IV) da operação.

Na etapa de **Análise, Aprovação e Contratação dos projetos** (III), o Banco afirma realizar a “avaliação do beneficiário sobre a sua regularidade junto aos órgãos de meio ambiente, pendências judiciais e efetividade da atuação ambiental”. De acordo com o Banco, nessa etapa o corpo funcional das áreas operacionais faz uso de instrumentos e ferramentas, tais como as guias socioambientais e resoluções setoriais (pecuária bovina, açúcar e álcool e geração termoeletrica a combustíveis fósseis), que oferecem orientações específicas sobre questões socioambientais relacionadas a setores específicos. Se necessário, o Banco afirma que as áreas operacionais podem contar com o apoio de equipes técnicas relacionadas à temática social ou ambiental que mereça uma análise mais aprofundada.

Segundo o BNDES, essa etapa compreende a “avaliação dos empreendimentos quanto aos principais impactos sociais e ambientais, inclusive no seu entorno, sua correspondência, quando for o caso, com as ações preventivas e mitigadoras propostas no licenciamento ambiental”, bem

como a “inclusão de possíveis condicionantes de natureza social e/ou ambiental estabelecidas a partir da análise realizada (do cliente e do empreendimento), em complemento às exigências previstas em lei, quando for o caso”.

Como instrumento de apoio à análise das operações, o BNDES se vale do resultado da avaliação do Capital Socioambiental, no âmbito da Metodologia de Avaliação de Empresas (MAE), cujo objetivo é avaliar os ativos intangíveis das empresas. Eventualmente, indicadores sociais e ambientais para monitoramento e avaliação da beneficiária e do empreendimento também podem ser estabelecidos.

Além disso, na fase de análise, aprovação e contratação são realizadas tarefas como a avaliação do beneficiário quanto às suas políticas, práticas e gestão socioambiental e sua regularidade junto aos órgãos socioambientais; a avaliação do empreendimento quanto aos seus impactos sociais e ambientais e o seu atendimento a exigências legais, como o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento agroecológico, e verificação da inexistência de práticas de atos que importem em crime contra o meio ambiente; definição de indicadores sociais e ambientais para monitoramento e avaliação do beneficiário e do empreendimento; e inclusão de possíveis condicionantes de natureza socioambiental.

Na fase de **Acompanhamento das Operações, ou Fase dos Desembolsos (IV)**, são verificados o cumprimento de eventuais medidas mitigadoras, obrigações em termos de ajuste de conduta e condicionantes presentes no contrato e nas licenças ambientais, quando for o caso. Nessa etapa, o Banco diz monitorar o cumprimento das condicionantes estabelecidas no contrato e nas licenças socioambientais, além dos indicadores sociais e ambientais.

A fase de **Avaliação de Resultados ou Pós-Desembolsos (V)** não é contemplada pelo BNDES. Tal fase está prevista no ciclo do projeto do Banco de Desenvolvimento da China.⁷² Em geral, nessa fase são avaliados os indicadores sociais e ambientais do projeto de médio e longo prazo, além do impacto que este tenha gerado na comunidade afetada, tanto em termos econômicos como sociais.

III.2.2. Passos perdidos: ausência de informação sobre a atuação do BNDES no exterior

Outros investimentos realizados pelo BNDES são menos claros com relação a suas etapas, a exemplo dos financiamentos no exterior. Não há um “ciclo do projeto” propriamente dito, em razão dos variados arranjos jurídicos e financeiros que podem ser assumidos nessa modalidade de apoio financeiro. A análise dos impactos sociais e ambientais nesse tipo de apoio financeiro, de fato, segue procedimentos que não coincidem com as etapas para avaliação dos aspectos sociais e ambientais de empresas e empreendimentos financiados em território brasileiro. Mesmo

⁷² Ibase. Bancos de Desenvolvimento Nacionais. Novembro de 2013. No prelo.

⁷³ Questionário enviado pela Conectas Direitos Humanos às Áreas de Planejamento e Internacional do BNDES. As respostas foram enviadas pela Ouvidora da instituição, em 26 de setembro de 2013.

a explanação sobre os critérios e salvaguardas socioambientais aplicáveis às operações de apoio à expansão internacional das empresas brasileiras não está disponível publicamente; ela foi obtida por meio de questionário enviado à Área Internacional da instituição.⁷³

Segundo informação prestada pelo BNDES, a análise dos riscos socioambientais dos projetos no exterior inicia-se apenas na fase de Análise e aprovação da operação (III), em que os riscos identificados resultam em condicionantes dotadas de instrumentos adequados para a sua gestão. As condicionantes socioambientais, de acordo com o Banco, são convertidas em cláusulas contratuais que, a um só tempo, condicionam a liberação dos recursos e funcionam como mecanismos de coerção do cumprimento das obrigações socioambientais, na medida em que o Banco detém a prerrogativa de suspender desembolsos ou vencer antecipadamente o contrato, caso julgue que houve o descumprimento das obrigações socioambientais pela empresa brasileira ou pelo importador.

Deve-se ressaltar que o repertório de contratos, acordos bilaterais e documentos que contenham aspectos negociais de tais transações internacionais, que antecedem essa fase de Análise e aprovação da operação, extrapola o rol de documentos produzidos pelo BNDES. Na maioria dos casos, o contrato firmado pelo BNDES, seja com o governo estrangeiro ou com a empresa brasileira que irá receber os recursos pré ou pós-embarque, é precedido de um acordo diplomático, em que os Estados signatários (o Brasil e o destinatário do investimento) formalizam suas intenções de realizarem investimentos e outras formas de cooperação internacional mediante a prestação dos serviços financeiros do BNDES.⁷⁴

Como salvaguarda adicional, o BNDES afirma que “a liberação de recursos (para exportação de bens e serviços de empresas brasileiras) está condicionada à apresentação de parecer elaborado por consultor jurídico habilitado no país onde será realizada a obra”.⁷⁵ Tal parecer deve conter informações que, do ponto de vista do Banco, sejam satisfatórias e certifiquem o cumprimento de todas as exigências ambientais do país de destino, notadamente a obtenção de licenças e autorizações necessárias. Em caso de revogação ou suspensão de qualquer autorização governamental, incluindo as relativas à legislação socioambiental do país de destino, os contratos preveem tais eventos como causas de inadimplemento contratual, podendo o Banco sustar a liberação de parcelas ou vencer antecipadamente a dívida.

Por fim, a empresa financiada e, quando for o caso, os importadores devem “atestar que o projeto que conta com o apoio financeiro do BNDES cumpre com todas as normas ambientais aplicáveis e em vigor no respectivo país”.⁷⁶

⁷⁴ À exceção dos documentos classificados como secretos pelos órgãos públicos brasileiros, como aqueles referentes às tratativas entre Brasil, Cuba e Angola, os demais estão disponíveis no Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/>.

⁷⁵ Resposta do BNDES a questionário enviado pela Conectas Direitos Humanos sobre salvaguardas e análise socioambiental de projetos no exterior.

⁷⁶ Resposta do BNDES a questionário enviado pela Conectas Direitos Humanos sobre salvaguardas e análise socioambiental de projetos no exterior.

⁷⁷ Fórum de diálogo BNDES e sociedade civil: transparência no BNDES. Documento elaborado pelas organizações da sociedade civil para o Fórum de Diálogo sobre “Transparência e Acesso à Informação”. Jan. 2014.

II.3. Barreiras à transparência das operações do BNDES

Uma vez apresentado o ciclo de avaliação de projetos do BNDES, é necessário ter em mente, antes de qualquer coisa, que quase todos os documentos produzidos nas etapas do “ciclo do projeto”, expostas aqui, não são tornados públicos. Além disso, a confecção de políticas e o desenho de soluções mitigatórias e compensatórias dos impactos sociais e ambientais, que deveriam existir de acordo com as regras formais do BNDES, não são precedidos de consultas públicas – nem sequer são ouvidas adequadamente as partes que serão diretamente afetadas pelos empreendimentos, ainda que remoções forçadas, desmatamentos e desvios de cursos de rio, com redução da capacidade de subsistência econômica, venham a ser requeridos. Da mesma forma, não é feita a divulgação dos EIA/RIMA tanto dos projetos já realizados quanto dos projetos que se encontram em andamento.⁷⁷ Mesmo que tais estudos possam ser obtidos com órgãos ambientais, as melhores práticas das instituições financeiras de desenvolvimento seguem no sentido de possibilitar o acesso a tais documentos na própria página da instituição, em espaço dedicado às informações sobre os projetos.

Nas situações concretas em que houve a realização de consultas por órgãos governamentais junto às comunidades afetadas, elas têm se dado de maneira intempestiva, em fases já avançadas do planejamento da obra, ou não atendem integralmente os parâmetros legais fixados por normas internacionais de direitos humanos e pela própria legislação brasileira.⁷⁸

Ademais, as informações prestadas em línguas estrangeiras, tais como o inglês e o espanhol, não condizem com as informações prestadas na versão em português da página, dificultando seu acesso aos organismos e organizações internacionais que tenham interesse na obtenção de tais informações.⁷⁹

As informações repassadas pelas empresas sobre seus aspectos internos de gerenciamento de impactos socioambientais e aquelas produzidas pelo Banco ao longo do ciclo do projeto, como os relatórios de análise, estudos de viabilidade socioambiental, pareceres de departamentos técnicos sobre os potenciais impactos socioambientais e os relatórios de monitoramento preparados na fase de execução têm sido consideradas como informações sujeitas ao sigilo bancário ou comercial, ou como informações que possam pôr em risco as tratativas diplomáticas entre o Brasil e os demais países (nos casos de empréstimos internacionais).

Com relação à transparência passiva do BNDES, verificando-se as demandas de acesso à informação encaminhadas ao Banco em um intervalo de tempo de 12 meses entre os anos

⁷⁸ O caso mais emblemático de consulta prévia realizada de maneira incompatível com os ditames legais que protegem os povos afetados é o da Usina de Belo Monte. Embora realizadas com a presença de órgãos do governo, as consultas não propiciavam um debate genuíno sobre os impactos do projeto nas vidas das pessoas que viriam a ser afetadas pela obra. A respeito, cf. MORAES, Gabriela Bueno de Almeida. *Participation for what? Public hearings, discourses and the Belo Monte Dam*. Yale Law School Working Paper Series, 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2071429>. Acesso em 03 fev. 2014.

⁷⁹ Fórum de diálogo BNDES e sociedade civil: transparência no BNDES. Documento elaborado pelas organizações da sociedade civil para o Fórum de Diálogo sobre “Transparência e Acesso à Informação”. Jan. 2014.

⁸⁰ Idem.

⁸⁰ Em resposta a uma solicitação de acesso feita por entidade da sociedade civil aos 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

de 2013 e 2014, organizações da sociedade civil constataram que o sigilo bancário é usado como resposta padrão à maioria das demandas apresentadas, independentemente de sua natureza (seja ela ambiental, financeira etc.). Ainda, encontrou-se grande dificuldade em se obter acesso aos documentos produzidos no decorrer do acompanhamento de projetos, como documentos referentes ao cumprimento de obrigações contratuais ou socioambientais do beneficiário do empréstimo. Outro aspecto relevante reside nas respostas contraditórias fornecidas pelo BNDES no caso de demandas idênticas apresentadas por organizações distintas, por exemplo, no que diz respeito aos pedidos de informações sobre as condições dos empréstimos e as fontes de recursos.⁸⁰

As negativas de acesso à informação sobre as operações do BNDES têm tido como base diferentes argumentos. Apropriando-se das exceções previstas na Lei de Acesso à Informação, o BNDES tem se recusado a fornecer diversas informações alegando que estão cobertas pelos sigilos bancário, comercial e industrial, e que a sua revelação pode violar regras do mercado de capitais ou ameaçar a segurança nacional.⁸¹ Além disso, são emitidas negativas com base na afirmação de que certos dados não são passíveis de divulgação por não constarem na planilha padrão do Banco. Também o MDIC, como se viu anteriormente, de maneira inédita, classificou como “secretos” os documentos envolvendo as negociações entre o Brasil e os governos de Cuba e Angola com linhas de crédito via BNDES. Se mantido o sigilo, tais informações serão divulgadas apenas em 2027.

II.3.1. Sigilo bancário vs. Lei de Acesso à Informação

Diante da recusa do BNDES em publicitar uma série de documentos, demandados via Lei de Acesso à Informação, o que se observa atualmente é um grande embate de entendimentos com relação ao alcance da Lei de Acesso sobre as operações do BNDES. Uma disputa ainda sem definição e que tem alcançado o Poder Judiciário.

Com base na Lei de Acesso à Informação, imprensa, órgãos de controle da administração pública (especialmente o Ministério Público) e sociedade civil passaram a questionar com maior frequência a posição do BNDES em ações judiciais. Os resultados são diversos. Em ação proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal, a Justiça entendeu, liminarmente, que o BNDES não estaria sujeito à Lei de Acesso, pois o decreto que a regulamenta excetuaria de sua aplicação empresas da União que atuem em regime de concorrência (Decreto nº 7.724/2012, artigo 5º, par. 1º).⁸² Já em outra ação, proposta pelo jornal Folha de S. Paulo, o Tribunal Regional

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 com o artigo 6º, inciso I, do Decreto 7.724, de 16.05.2012”.

⁸¹ Procuradoria da República no Distrito Federal, “MPF/DF recorre para garantir transparência a financiamentos do BNDES”, 27 de junho de 2013. Disponível em:

<http://www.prf.mp.br/imprensa/27-06-2013-mpf-df-recorre-para-garantir-transparencia-a-financiamentos-do-bndes>.

⁸² Folha de S. Paulo, “TRF manda BNDES liberar relatórios internos sobre empréstimos feitos pela instituição”, 10 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1354375-justica-manda-bndes-liberar-documentos.shtml>.

⁸³ Supremo Tribunal Federal. “BNDES questiona decisão sobre acesso a relatórios de análise de crédito”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/porta/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=257920&caixaBusca=N>.

Federal da 2ª Região (TRT-2) afirmou que as informações dos relatórios de análise do Banco não contêm “dados bancários sigilosos ou que comprometam a segurança da sociedade e do Estado” e, ainda, que a recusa do BNDES em fornecer o acesso a informações não resguardadas pelo sigilo bancário é parte de um sistema de “obscuridade planejada”.⁸³

Ainda com relação a este caso, em 2014, em reclamação apresentada pelo BNDES ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Folha de S. Paulo,⁸⁴ o vice-presidente daquela Corte, ministro Ricardo Lewandowski, determinou a concessão de liminar em favor do periódico, afirmando que “a negativa generalizada de fornecimento dos referidos relatórios, mesmo com relação às partes que não contenham informações abrangidas pelos sigilos fiscal e bancário, atentaria, sem sombra de dúvida, contra o direito à informação e a liberdade de imprensa”. Dessa forma, o ministro concedeu parcialmente liminar à Folha de S. Paulo com o objetivo de preservar os dados bancários e fiscais protegidos pelo sigilo até a ocorrência do julgamento do mérito da questão.⁸⁵ Pela decisão, as informações submetidas ao sigilo bancário devem ser tarjadas pelo BNDES, devendo as demais serem fornecidas ao referido órgão de imprensa.

Por trás desses conflitos está o embate entre o alcance da Lei de Acesso à Informação e a proteção do sigilo bancário.

O BNDES é uma empresa pública federal vinculada ao MDIC. Apesar de ser um banco público, o BNDES é regulado pelo Banco Central e está sujeito às mesmas leis aplicáveis às instituições financeiras privadas. Assim, o Banco deve manter o sigilo das informações adquiridas pela sua prestação de serviços, conforme a Lei Complementar (LC) nº 105/2001, mas essa obrigação legal também poderia ser ponderada, em determinados casos, frente ao direito de acesso à informação.

Na visão do STF, o sigilo bancário é uma garantia constitucional derivada dos direitos à intimidade, à privacidade e à confidencialidade de dados. Por outro lado, o artigo 37 da Constituição Federal estabelece como um dos princípios da Administração Pública a publicidade das informações, e esse princípio veio a ser fortalecido com a instituição da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011.

Assim, quando presente um conflito entre esses princípios constitucionais, é possível, sim, que o sigilo bancário (ou fiscal, comercial e industrial) sofra restrições, como nos casos em que a sociedade queira exercer o controle sobre o uso de verbas públicas, por meio de acesso a documentos referentes às operações do BNDES.

⁸³ Supremo Tribunal Federal. “Ministro Ricardo Lewandowski garante acesso da Folha a relatórios do BNDES”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=261147>.

Conforme matéria veiculada pelo jornal o Estado de São Paulo, intitulada “Senado aprova aporte de R\$ 30 bilhões do Tesouro no BNDES”, de 28 de maio de 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,senado-aprova-aporte-de-r-30-bi-do-tesouro-no-bndes,186306e>>.

⁸⁶ Os lucros reinvestidos não constituem tecnicamente uma fonte de captação, mas sim a base de capital do Banco. De qualquer maneira, são valores oriundos do retorno operacional do Banco, que tem a natureza de verba pública, uma vez que suas demais fontes de recursos são, em sua grande maioria, de origem pública doméstica.

Ressalte-se que, entre 2007 e 2014, o Tesouro aportou mais de R\$ 400 bilhões no Banco.⁸⁶ Esses valores foram injetados no BNDES como adicionais às suas fontes de captação tradicionais: os recursos do FAT e seus próprios lucros reinvestidos.⁸⁷ Por manejar verbas públicas, o BNDES está adstrito ao princípio geral da “publicidade”, conforme o artigo 37 da Constituição Federal.

Em alguns casos, o BNDES justifica a negativa do pedido de acesso à informação com base no parágrafo 1º do artigo 5º do decreto que regulamentou a Lei de Acesso à Informação (Decreto nº 7.724/2012). O referido dispositivo excetua da abrangência da Lei de Acesso “empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição”. Nestes casos, prevalecem as normas da CVM, referentes à divulgação de informações por agentes do mercado de capitais.

No entanto, o afastamento da incidência da Lei de Acesso aos órgãos públicos que atuam no mercado de capitais é um exemplo claro de mau uso do BNDES das exceções da lei, ferindo os seus propósitos. Apenas as informações que efetivamente possam influenciar a cotação de valores mobiliários ou pôr em risco os interesses dos acionistas minoritários deveriam estar sujeitas às regras de confidencialidade da CVM. Nesse sentido, é preciso que a informação sob poder do BNDES (ou de sua subsidiária para o mercado de capitais, a BNDES Participações S.A. – BNDESPar) preencha o requisito da “materialidade”, isto é, que efetivamente essa informação seja de tal relevância que possa causar oscilação nas cotações dos valores mobiliários emitidos pelas empresas-clientes do Banco. E mesmo essas informações deveriam ser divulgadas ao mercado na forma que a CVM prevê em sua regulamentação, pois são importantes para a avaliação de investidores e analistas sobre a atratividade do investimento.

II.3.2. A fumaça em torno dos financiamentos no exterior

Quanto aos financiamentos à exportação de bens e serviços de empresas brasileiras, a primeira barreira à transparência é o próprio ciclo de avaliação do projeto, que não é disponibilizado publicamente pelo BNDES e só foi obtido por meio de consulta direta ao Banco.

Nem mesmo a relação de obras financiadas pelo BNDES no exterior é tornada pública pelo Banco. Entidades da sociedade civil e órgãos da imprensa têm se valido de sistematizações realizadas pelos próprios interessados, com base em notícias de jornal, pedidos de acesso à informação ao próprio BNDES e pressões sobre os governos locais. O desencontro de informações e o caráter aleatório das respostas do BNDES aos pedidos de divulgação de dados referentes ao seu apoio à internacionalização das empresas brasileiras demonstra que, nesse campo, o Banco ainda está nos primórdios da transparência, precisando avançar bastante, inclusive no que diz respeito ao idioma em que a informação será divulgada.

Além disso, a própria forma como os processos de apoio financeiro do BNDES no exterior são conduzidos atualmente impõe barreiras à informação. As comunidades afetadas pelos projetos são privadas do acesso a informações básicas mesmo nos casos em que há previsões de

deslocamentos, restrição no usufruto da propriedade de suas terras, alterações drásticas em ecossistemas por desvios de rios, alagamentos, entre outras violações.

Com relação à classificação de sigilo recebida por algumas operações internacionais do BNDES, como no caso de Cuba e Angola, é preciso esclarecer que a Lei de Acesso permite que informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado sejam passíveis de classificação, caso possam prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais, entre outras hipóteses listadas no artigo 23 da referida lei. A Lei de Acesso também prevê que os órgãos públicos possam classificar as informações de acordo com variados graus de sigilo e resguarda o segredo industrial decorrente da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

No entanto, o sigilo permanece sendo a regra, e não a exceção, mesmo para as operações internacionais do Banco. Ainda são necessários critérios para a divulgação de informações nos financiamentos do BNDES a empresas brasileiras no exterior, mas o princípio geral é de que as normas brasileiras que protegem a publicidade e o acesso à informação aplicam-se também à atuação internacional do BNDES.

II.4. O que fazer para uma política de transparência no BNDES? Acesso à informação sobre o Ciclo do Projeto

É fundamental que o BNDES realize esforços adicionais de prestação de contas à sociedade sobre suas ações e compartilhe com o público parte de sua expertise em análise de projetos, desenvolvimento de mercados e formulação de políticas econômicas e industriais.

Isto requer que o Banco reveja sua cultura de transparência e passe a divulgar documentos que não estejam sob amparo das leis que resguardam o sigilo bancário, comercial e industrial. Portanto, a transparência é um dos itens prioritários da agenda, e apenas através do conhecimento das informações produzidas pelo Banco é que poderão ser propostas soluções factíveis, eficazes e duradouras.

O box abaixo traz exemplos de documentos que devem passar a ser divulgados para que haja um avanço na transparência do BNDES com relação à sociedade. Tais recomendações foram confeccionadas por organizações da sociedade civil e apresentadas ao Banco por ocasião da 1ª Reunião do Fórum de Diálogo BNDES – Sociedade Civil, em fevereiro de 2014.

Box 4: Recomendações para aprimoramento da transparência do BNDES

Entre os documentos que devem ser ordinariamente divulgados pelo Banco, destacam-se os referentes a:

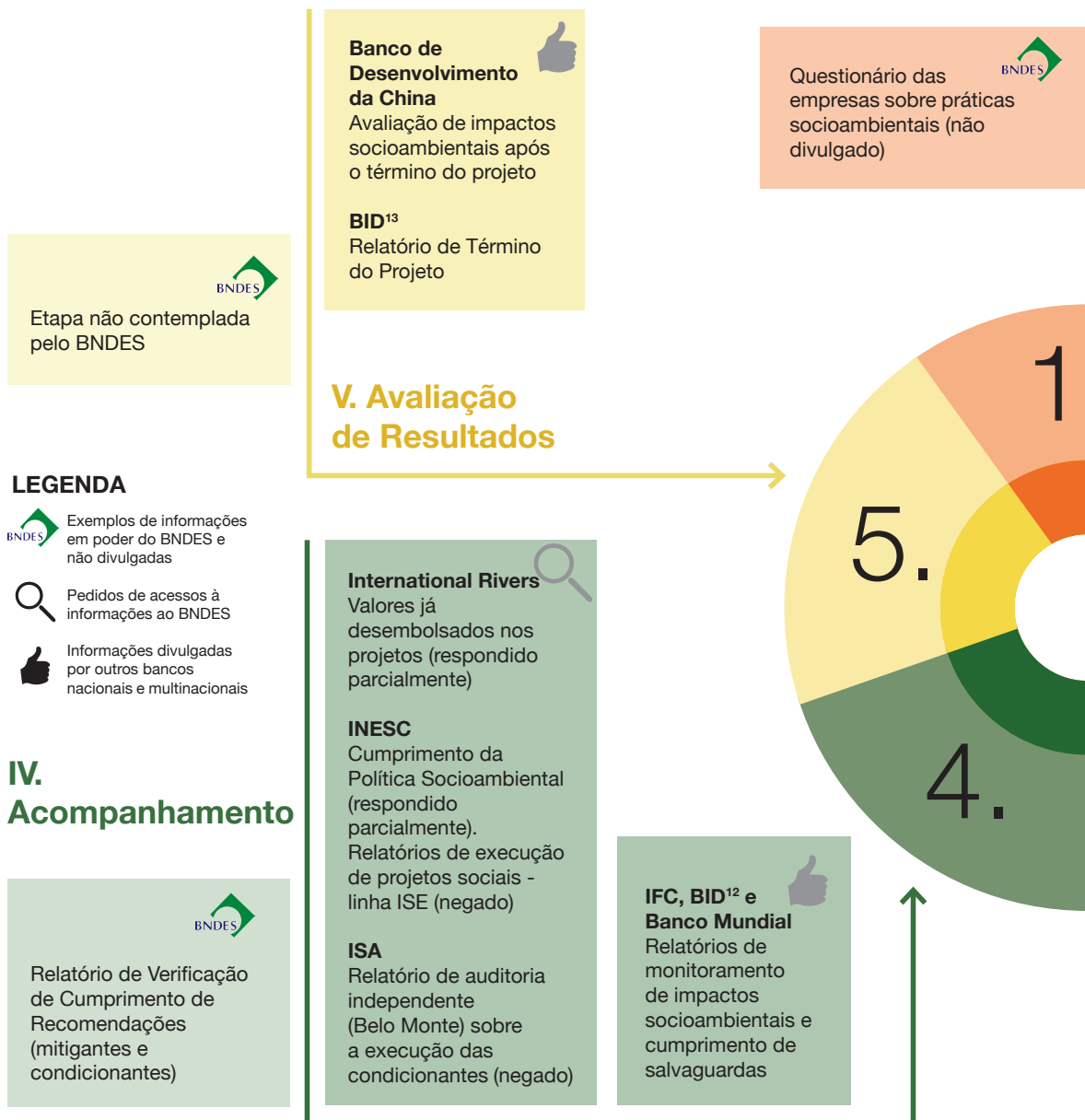
- Enquadramento de operações;
- Análise, aprovação e contratação (inclusive os relatórios de análise, abordando questões de viabilidade e riscos, decisões da diretoria sobre a aprovação de projetos e contratos de empréstimos), documentos de aprovação dos instrumentos de investimento, as avaliações ambientais e sociais dos projetos, bem como procedimentos e mecanismos de monitoramento, acompanhamento e auditoria socioambiental realizados pelo Banco e programas de investimento do mesmo.

Outros documentos que devem ser divulgados sobre o ciclo de projetos sem ser exaustivos são:

- Processo de Tomada de Decisões para a aprovação de projetos (relatório de análise, 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).

A figura a seguir traz uma visão geral do ciclo de projetos do BNDES e dos documentos aos quais a sociedade não tem acesso, em contraste com bancos multilaterais que realizam a sua divulgação.

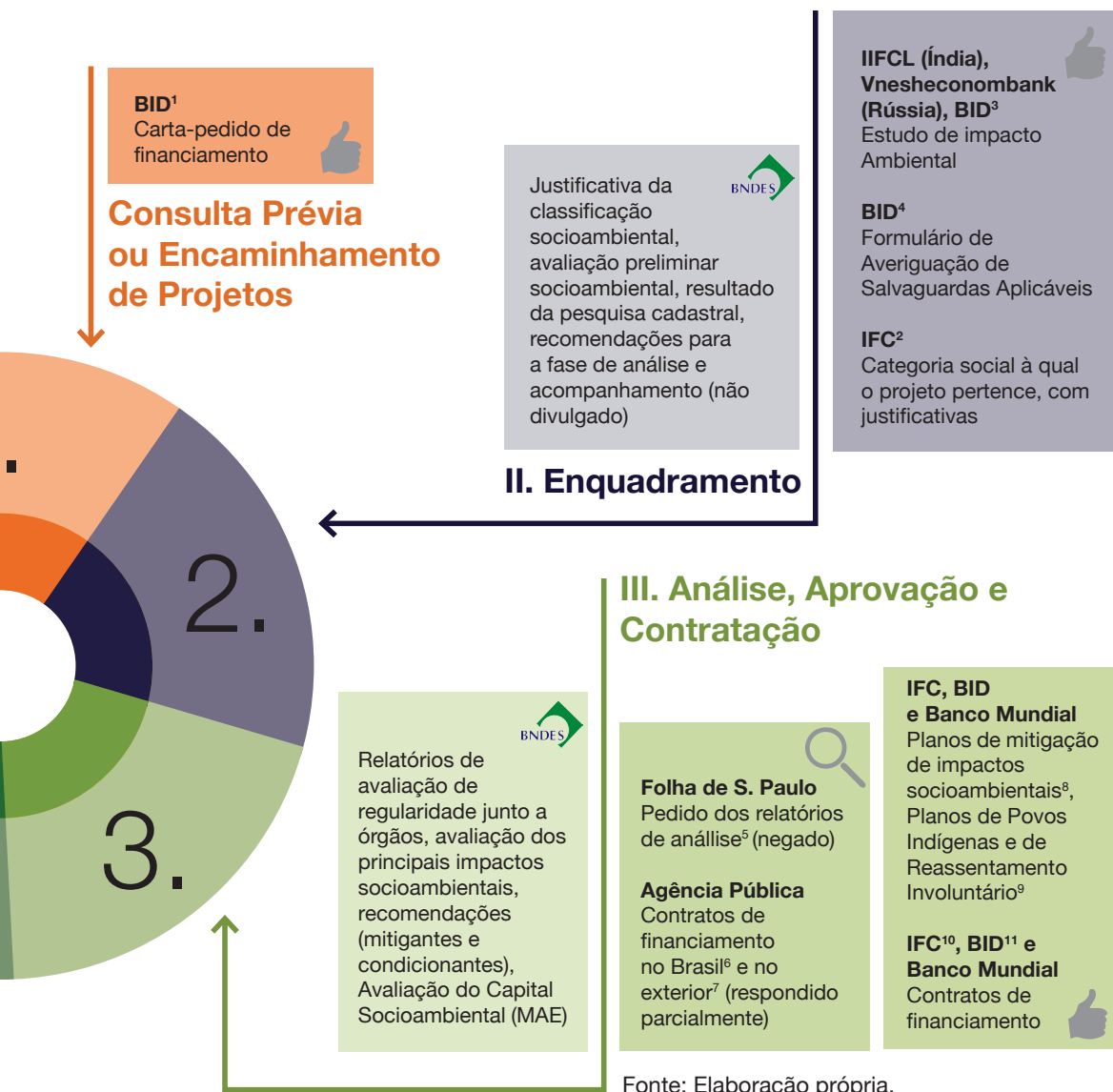
DÉFICITS DE TRANSPARÊNCIA NO



⁸⁸ **Notas do Diagrama 2:**

- [1] Exemplo de Carta-pedido de financiamento: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Certificación (Vinculando la Mitigación del Cambio Climático al Manejo Forestal Comunitario de Amapá). Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38210734>.
- [2] Exemplo de Classificação social do projeto: International Finance Corporation. Environmental & Social Review Summary (USJ). Disponível em: <https://ifcndd.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcd8a85257a8b0075079d/8887c3373f70f9ef852576ba000e2ba5?opendocument>. Ou ainda: International Finance Corporation. Environmental & Social Review Summary (ERSA Energias). Disponível em: <https://ifcndd.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/78e3b305216fcd8a85257a8b0075079d/b2aa9c9997990bfb852576ba000e2ddb?opendocument>.
- [3] Exemplo de Estudo de impacto ambiental: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Project Description (BR-L1296; Mario Covas Rodoanel Project - Northern Section). Disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=BR-L1296>.
- [4] Exemplo de Formulário de Salvaguarda: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Certificación (Vinculando la Mitigación del Cambio Climático al Manejo Forestal Comunitario de Amapá). Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38210734>.
- [5] Exemplo de pedido de acesso à informação negado pelo BNDES, com ação judicial: Folha de S. Paulo, "TRF manda BNDES liberar relatórios internos sobre empréstimos feitos pela instituição", 10 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1354375-justica-manda-bndes-liberar-documentos.shtml>.

CICLO DE PROJETO DO BNDES



[6] Exemplo de pedido de acesso à informação concedido pelo BNDES: Agência Pública, "A Amazônia que o BNDES financia", 5 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.apublica.org/2013/12/amazonia-bndes-financia/>. E ainda, Agência Pública, "Novos contratos do BNDES tornados públicos", 16 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.apublica.org/2014/01/novos-contratos-bndes-tornados-publicos/>.

[7] Exemplo de documentos em sigilo do BNDES: Agência Pública, "Dois repórteres na pista dos bilhões do BNDES", 28 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.apublica.org/2013/11/dois-reporteres-na-pista-dos-bilhoes-bndes/>.

[8] Exemplos de Planos de Mitigação: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Perfil de Proyecto (Programa de Transporte Urbano de Fortaleza – II). Disponível em: <http://dbdocs.iadb.org/wdsdocs/getdocument.aspx?docnum=38313962>. Ou ainda, International Finance Corporation. Disponível em: [https://ifcndd.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/0/8887C337F70F9EF852576BA000E2BA5/\\$File/ESAP%20-%20Final%20Version%20-28MAR2008.pdf](https://ifcndd.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/0/8887C337F70F9EF852576BA000E2BA5/$File/ESAP%20-%20Final%20Version%20-28MAR2008.pdf)

[9] Exemplo de Plano de Reassentamento: Consórcio Cobrape/Appe ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, Plano Diretor de Reassentamento e Indenização (Projeto Rodoanel Mário Covas Trecho Norte). Disponível em: <http://www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=37419115>.

[10] Exemplo de Contrato de Financiamento: International Finance Corporation. Environmental & Social Review Summary (Odebrecht Surety). Disponível em: <http://www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=36379930>.

[11] Exemplo de Contrato de Financiamento: Contrato de Garantia entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - Empréstimo ao Estado de São Paulo (Projeto Rodoanel Mário Covas – Trecho Norte). Disponível em: <http://www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=36379930>.

[12] Exemplo de Relatório de Monitoramento de Impactos e Cumprimento de Salvaguardas: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Informe de gestão ambiental e social do programa (Projeto Rodoanel Mário Covas trecho norte). Disponível em: <http://www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=36314189>.

[13] Exemplo de Relatório de Término de Projeto: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Relatório de Término de Projeto (Programa Rodoviário do Estado de Santa Catarina-Etapa V). Disponível em: <http://dbdocs.iadb.org/wdsdocs/getdocument.aspx?docnum=38176370>.

[14] Exemplo de pedido de acesso à informação negado pelo BNDES, com ação judicial: Procuradoria da República no Distrito Federal, "MPF/DF recorre para garantir transparência a financiamentos do BNDES", 27 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.prfdf.mp.br/imprensa/27-06-2013-mpf-df-recorre-para-garantir-transparencia-a-financiamentos-do-bndes>.



Parte III: A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES

Esta parte trata dos seguintes assuntos:

- Uma breve contextualização sobre a criação e uma visão geral das diretrizes da Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES;
- Uma análise dos aspectos positivos e das lacunas das salvaguardas socioambientais, operacionais e contratuais do BNDES;
- Propostas para o aperfeiçoamento das políticas de salvaguardas e mecanismos operacionais de prevenção de impactos socioambientais do BNDES.

III.1. A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES

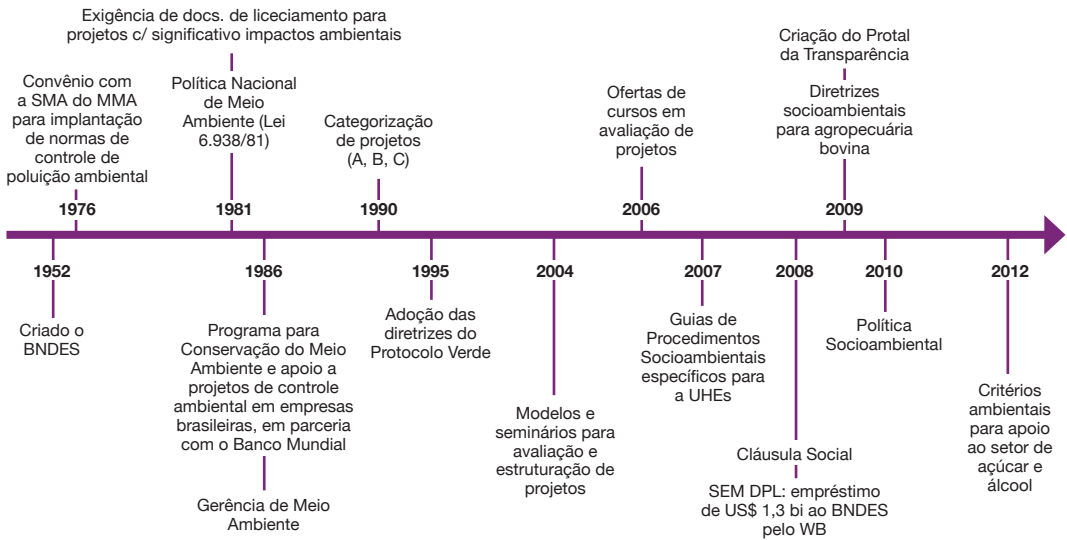
A internalização de critérios ambientais para a concessão de financiamentos pelo BNDES remonta à década de 1970,⁸⁹ mas foi apenas em 2010 que o Banco elaborou uma Política de Responsabilidade Socioambiental contemplando a análise social e ambiental de beneficiários e empreendimentos como um dos instrumentos para a implementação de sua responsabilidade social e ambiental. A criação da Política teria sido concebida como uma das contrapartidas constantes dos termos de um empréstimo no valor de US\$ 1,3 bilhões firmado entre o BNDES e o Banco Mundial no âmbito do Empréstimo Programático de Política para o Desenvolvimento em Gestão Ambiental Sustentável Brasileira (conhecido como “SEM DPL”, em referência à sigla em inglês de Sustainable Environmental Management Development Policy Loan).⁹⁰

De acordo com o BNDES, a Política Corporativa de Responsabilidade Social e Ambiental orienta a sua atuação na promoção da sustentabilidade. Segundo essa Política, Responsabilidade Social e Ambiental é “valorizar e garantir a integração das dimensões social e ambiental em sua estratégia, políticas, práticas e procedimentos, em todas as suas atividades e no relacionamento com seus diversos públicos”.

⁸⁹ Em 1976, o BNDES celebrou um convênio com a Secretaria do Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o objetivo de implantar normas de controle de poluição industrial. Em 1986, o Banco fez uma parceria com o Banco Mundial para intercâmbio de experiências, resultando no Programa para Conservação do Meio Ambiente e apoio a projetos de controle ambiental em empresas brasileiras. Para um histórico da questão socioambiental no BNDES, cf. CONCEIÇÃO, Maria Zilda da. Bancos e Responsabilidade Socioambiental no Financiamento de Projetos de Usinas Hidrelétricas no Brasil – Um Estudo de Casos de 1981 a 2009. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UnB), 2010.

⁹⁰ PINTO, João Roberto Lopes (Org.), *Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza: um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras*. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2012.

Diagrama 3: Linha do Tempo da Questão Socioambiental no BNDES



Fonte: Elaboração própria.

A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES possui dez diretrizes relacionadas à atuação estratégica e operacional do Banco, seu relacionamento com as partes interessadas e seu papel de indução e promoção da sustentabilidade. Entre elas, pode-se destacar:

- Fortalecer as políticas públicas associadas à sustentabilidade e responsabilidade social e ambiental;
- Fortalecer o trato da responsabilidade social e ambiental nos processos de planejamento, gestão e operacionais;
- Induzir e reconhecer as melhores práticas de responsabilidade social e ambiental em seus fornecedores, clientes, instituições financeiras credenciadas e demais parceiros, contribuindo para o avanço da sustentabilidade na sociedade brasileira;
- Desenvolver e aperfeiçoar permanentemente metodologias e outros instrumentos de monitoramento e avaliação de impactos e resultados socioambientais gerados pelo próprio Banco e pelas atividades apoiadas financeiramente;
- Desenvolver parcerias e compartilhar experiências com outras organizações para a promoção da responsabilidade social e ambiental e o fortalecimento da transparência, do diálogo entre as partes interessadas e da participação cidadã na gestão pública;
- Adotar políticas de valorização dos empregados e promoção de seu desenvolvimento pessoal e profissional, com ênfase no compromisso social, ambiental e de respeito aos direitos humanos.

Segundo o BNDES, no âmbito operacional essas diretrizes e princípios são traduzidos na forma de uma Política Socioambiental que detalha os procedimentos para identificar e tratar os aspectos e impactos sociais e ambientais dos projetos financiados, nas formas direta e indireta não automática, nas diferentes fases do processo de concessão do apoio financeiro.

Box 5: Critérios Socioambientais Setoriais e Específicos

Uma das iniciativas que o BNDES se comprometeu a perseguir com a instituição de sua Política Socioambiental foi a criação de resoluções setoriais, políticas específicas e guias socioambientais para a orientação do quadro de funcionários do Banco nas fases de avaliação dos empreendimentos.

Algumas dessas políticas setoriais foram preparadas após denúncias trazidas por organizações da sociedade civil, como o relatório da ONG Repórter Brasil⁹¹ sobre invasão de terras indígenas para plantação de cana-de-açúcar a ser utilizada na produção de biocombustíveis, ou por transformações legislativas, como é o caso da legislação que impôs o rastreamento da cadeia de produção do gado brasileiro.

Três setores possuem diretrizes e/ou critérios socioambientais específicos: (i) o de pecuária/frigoríficos; (ii) açúcar e álcool; e (iii) geração de energia elétrica.

Diretrizes socioambientais para a pecuária bovina

As diretrizes para o financiamento e participação acionária do BNDES em empresas que desenvolvam a atividade de pecuária bovina/frigoríficos foram estabelecidas em 2009.⁹² Essa iniciativa representa uma consolidação dos critérios socioambientais para toda a cadeia produtiva de criação e abate de gado, que teve início com o estabelecimento de condicionantes socioambientais no apoio aos frigoríficos por meio de participação acionária, de 2008, que exigiram (i) a formação de cadastro de fornecedores com critérios socioambientais; (ii) a implementação de certificações socioambientais; e (iii) a melhoria dos indicadores de desempenho socioambiental.

As diretrizes socioambientais para a cadeia produtiva do gado estipularam que a empresa postulante do financiamento do BNDES ou aquela que já obteve o apoio financeiro deve manter cadastro de fornecedores diretos e sistema com procedimentos para a compra de gado. Os fornecedores diretos, por exemplo, não podem possuir inscrição no Cadastro de Empregadores flagrados explorando trabalhadores em

⁹¹ Repórter Brasil. O BNDES e sua Política Socioambiental: uma crítica sob a perspectiva da sociedade civil organizada. Repórter Brasil, fev. 2011.

⁹² BNDES. Diretrizes socioambientais para a pecuária bovina. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/Politica_Socioambiental/diretrizes_pecuaria_bovina.html>. Acesso em 10 jul. 2013.

condições análogas às de escravo, nem ter sido condenados pela violação de leis trabalhistas e discriminação de raça ou gênero, por trabalho infantil e trabalho escravo, ou por invasão de terras indígenas. As empresas também ficaram obrigadas a aderir ao sistema de rastreabilidade da cadeia produtiva de bovinos e a verificar a regularidade fundiária das propriedades rurais envolvidas, além da elaboração de um plano para a obtenção de certificados ambientais e para o desenvolvimento da cadeia de fornecedores.

O cumprimento das diretrizes da política setorial de pecuária deve ser atestado por parecer de auditoria independente, em periodicidade semestral, de acordo com critérios aceitos pelo BNDES.

Diretrizes para apoio ao setor de açúcar e álcool

Estabelecidos em 2012, as diretrizes e os critérios ambientais para apoio do BNDES ao setor de açúcar e álcool exigem da empresa beneficiária, para apoio agrícola, a declaração de que o plantio, renovação e custeio da cultura de cana-de-açúcar ocorrem integralmente em áreas permitidas, e o cadastro atualizado de todas as propriedades próprias e arrendadas.

Para apoio agroindustrial, as empresas beneficiárias passaram a ter que declarar que a instalação ou expansão da usina, bem como a produção de cana-de-açúcar, ocorre em áreas permitidas, e a apresentar o cadastro atualizado de fornecedores e de todas as propriedades próprias ou arrendadas.

Critérios socioambientais para o setor de geração de energia elétrica

Os critérios socioambientais para o segmento de geração termoelétrica a carvão, óleo diesel ou combustível e gás natural estabelecem padrões de desempenho tecnológico e ambiental para as empresas interessadas em obter o financiamento do BNDES, entre os quais se destacam o controle de emissões de poluentes atmosféricos, a licença prévia exarada pela autoridade ambiental competente e contrapartidas adicionais ao financiamento, como estudos sobre a restrição de abastecimento a populações locais e plano de compensação pela emissão de gases de efeito estufa.

III.2. A Análise Socioambiental no Ciclo do Projeto do BNDES

No momento em que uma empresa apresenta formalmente seu pedido de financiamento ao BNDES ou a algum agente financeiro intermediário, tem início o ciclo do projeto, que pode ser entendido como a sucessão de etapas que compreendem desde a entrega da proposta de financiamento até o pagamento da última parcela pelo tomador e a avaliação dos resultados do projeto.

As diversas fases do ciclo do projeto nas instituições financeiras têm por objetivo avaliar todos os riscos e oportunidades do beneficiário e do empreendimento a ser financiado. Ao longo do ciclo, o Banco verifica a capacidade de pagamento do cliente – pela análise de informações contábeis e financeiras (fluxo de caixa, nível de endividamento, capital social, entre outros), a viabilidade econômica do empreendimento e a presença dos demais critérios para concessão de crédito de acordo com as políticas da própria instituição ou as impostas pela legislação. Entre esses quesitos estão a sustentabilidade do projeto e as práticas socioambientais da empresa tomadora, que passaram a ser considerados no processo decisório de concessão do financiamento das instituições financeiras em boa parte devido à mobilização da sociedade civil contra a degradação ambiental e a violação de direitos humanos causadas por empreendimentos financiados principalmente por bancos internacionalmente ativos em países em desenvolvimento.

A avaliação dos aspectos socioambientais inerentes ao cliente e ao empreendimento é chamada pelo BNDES de “Análise socioambiental de projetos”, a qual foi tratada com mais detalhes na Parte II, sobre a transparência do BNDES.

III.3. Análise Crítica: Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES e a proteção dos direitos humanos

A Política Socioambiental do BNDES tem como um de seus propósitos determinar os critérios socioambientais a serem considerados pelo Banco nas fases que antecedem a contratação dos financiamentos e nas etapas de execução das obras. Nessas etapas, o Banco realiza avaliações de risco socioambiental e impõe condicionantes para a prestação de suporte financeiro, além de monitorar os impactos dos empreendimentos.

Apesar da existência da Política Socioambiental e dos mecanismos internos de avaliação e mensuração de impactos socioambientais, investigações conduzidas por organizações não governamentais e pelo Ministério Público⁹³ têm evidenciado a existência de danos socioambientais e abusos de direitos humanos no âmbito de projetos financiados direta ou indiretamente pelo Banco.

Entre os exemplos de violações de direitos humanos que esses casos têm evidenciado estão as condições degradantes de trabalho no canteiro de obras do complexo das Usinas Santo Antônio e Jirau,⁹⁴ a falta de realização adequada da consulta livre, prévia e informada entre os povos indígenas afetados pela construção da UHE Belo Monte⁹⁵ e os financiamentos a frigoríficos que compram gado oriundo de fazendas acusadas de contratação de mão de obra em condições análogas às de escravo no cerrado brasileiro.⁹⁶

⁹³ Vide casos mencionados na Introdução.

⁹⁴ Ver: Plataforma Dhesca Brasil (2011).

⁹⁵ Ver “Guia dos Bancos Responsáveis”, do IDEC e Bueno (2012).

⁹⁶ Ver Repórter Brasil (2010).

A análise da Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES e dos instrumentos que o Banco dispõe para a sua implementação mostra que, ao menos no plano formal das políticas operacionais e contratual, o Banco procura resguardar alguns direitos fundamentais em seu processo de concessão de financiamentos.

Direitos laborais – especialmente o direito à não discriminação por raça ou gênero, a vedação às condições de trabalho análogas às de escravo e a proibição do trabalho infantil – direitos das crianças, direitos das pessoas com deficiência e direitos ambientais estão explicitamente elencados nas políticas operacionais e em cláusulas dos contratos de financiamento do Banco.

Portanto, é preciso notar que, embora o BNDES não possua uma Política de Direitos Humanos autônoma, critérios de direitos humanos estão formalmente presentes na sua análise de projetos e são convertidos em obrigações jurídicas, e para isso são utilizados mecanismos contratuais. As ferramentas de análise de projetos, por sua vez, demandam das empresas a prestação de informações detalhadas sobre suas práticas socioambientais, especialmente os questionários sociais das operações diretas e indiretas não automáticas. O Banco ainda se vale de metodologias para a avaliação da responsabilidade social corporativa das empresas e formula condicionantes com base nos riscos do projeto e na análise da responsabilidade social da empresa beneficiária.

Considerando o conjunto de ferramentas que o BNDES dispõe para prevenir e mitigar impactos socioambientais, inevitavelmente surge a questão sobre quais são as possíveis lacunas e falhas nos instrumentos de avaliação de impactos socioambientais do BNDES que permitem que as empresas e os empreendimentos financiados pelo Banco infrinjam os direitos humanos de indivíduos e comunidades.

1. Falta de avaliação independente: o primeiro aspecto a se observar é que, muito embora o BNDES possua diversos instrumentos para a análise socioambiental de projetos e para a averiguação da responsabilidade social corporativa das empresas, pouco se sabe sobre a real eficácia de tais instrumentos na prática. Não há avaliações independentes sobre os procedimentos empregados pelo BNDES para garantir que a imensa quantidade de informações requeridas das empresas para a aprovação dos projetos se traduza em rotinas e processos operacionais efetivamente cumpridos, especialmente durante a fase de execução dos projetos.

2. Falta de transparência: segundo, a falta de transparência sobre os relatórios de impactos socioambientais produzidos pelos departamentos técnicos do Banco, que subsidiam as decisões dos comitês de aprovação de crédito, por si só impossibilita que a sociedade avalie o real nível de preocupação do BNDES com as questões socioambientais para além do que está escrito em suas políticas internas. Ainda, o BNDES não divulga quais as áreas de expertise dos responsáveis pela análise socioambiental dos projetos, nem provê informações sobre a dimensão e formação das equipes encarregadas de acompanhar os projetos em sua fase de execução. Sabe-

se, contudo, que o BNDES dispõe de um reduzido quadro de pessoal (em torno de 2.500 funcionários) e que, nas operações indiretas, o acompanhamento do projeto é de responsabilidade primária da instituição financeira repassadora dos recursos do Banco.

É preciso que se esclareça que a análise socioambiental de projetos conduzida pelo BNDES está inserida no rol de etapas do denominado ciclo do projeto, cujo formato e conteúdo permanece pouco conhecido pela sociedade até o momento. Não são tornadas públicas, por exemplo, as avaliações dos departamentos técnicos e o conteúdo das decisões dos órgãos colegiados da estrutura interna do Banco, e até pouco tempo o fluxo que um projeto deveria seguir para ser aprovado de acordo com as regras internas de governança não era divulgado. Em seu Relatório Anual de 2012, o BNDES divulgou, pela primeira vez, os procedimentos internos para a aprovação de um pedido de financiamento, porém não ficou claro quais são os documentos produzidos ao longo do processo, que vai do recebimento do pedido de financiamento até o desembolso dos créditos aprovados.

3. Falta de adequação aos compromissos de direitos humanos: em terceiro lugar, a análise socioambiental de projetos, ainda que seja uma ferramenta bastante utilizada para a avaliação de impactos de projetos sobre direitos sociais e ambientais, não é capaz de mensurar adequadamente os impactos causados aos direitos humanos. A avaliação de impactos de direitos humanos exige que se empreguem ferramentas de conformidade (compliance) compatíveis com o conteúdo dos direitos humanos reconhecidos no ordenamento jurídico interno e nas normas internacionais e que a governança dos projetos esteja apta a agir prontamente caso alguma falha venha a gerar um abuso de direitos humanos, sob pena de torná-lo irreversível.

A análise socioambiental baseada na **Responsabilidade Social Corporativa (RSC)** – método de avaliação de impactos socioambientais empregado pelo BNDES – pode até mesmo conflitar com o conteúdo normativo dos direitos fundamentais ao se valer de códigos de conduta corporativos ou de segmentos da indústria em desacordo com as leis e os tratados internacionais de direitos humanos.

A ausência de ferramentas para o gerenciamento de impactos de direitos humanos fica patente ao se olhar para a governança e para as políticas do BNDES. **Direitos que estão permanentemente sob ameaça em projetos complexos** (ex.: infraestrutura energética, produção e biocombustíveis), **como os direitos dos povos indígenas, simplesmente não encontram eco nas políticas operacionais do Banco.** Diversos outros direitos econômicos, sociais e culturais reconhecidos pela Constituição – como o direito a uma moradia digna, direito à saúde e à alimentação – também são solenemente ignorados pelas ferramentas de análise socioambiental de projetos do BNDES, apesar dos potenciais impactos dos empreendimentos na vida de comunidades, especialmente em casos em que há deslocamentos populacionais, alteração de ecossistemas, mudanças no curso de rios, alagamento de grandes áreas e migração maciça de grande número de trabalhadores para uma região antes pouco habitada, sem a construção de

infraestrutura urbana adequada, além de outros casos que se apresentam na realidade da execução desses tipos de projetos.

O **Investimento Social Empresarial (ISE)**, um mecanismo que o BNDES apoia e que está relacionada com a atuação do BNDES no “entorno” dos projetos, tampouco deve substituir avaliações dos potenciais impactos de direitos humanos. Diversas experiências demonstram que as empresas podem incorrer em custos elevados de construção de uma infraestrutura social para compensar impactos de suas atividades, como escolas e moradias, sem que essas iniciativas estejam de acordo com os critérios sociais e legais que asseguram um patamar mínimo de respeito aos direitos fundamentais. Conflitos sociais podem surgir desse descompasso entre as expectativas das empresas e das comunidades afetadas.

Além disso, **as diretrizes socioambientais específicas não têm impedido que empresas financiadas pelo BNDES abstenham-se de violar a legislação socioambiental e os direitos humanos**, especialmente quando o financiamento se dá por meio das operações indiretas. No geral, os critérios adicionais estabelecidos para o financiamento dos três setores mencionados anteriormente (energia elétrica, pecuária bovina e agrocombustíveis) satisfazem os mínimos requerimentos da legislação vigente, dado o histórico de degradação ambiental, impactos sociais e violações de direitos humanos causados por tais atividades. Nenhuma salvaguarda socioambiental ou critério de direitos humanos adicional foi acrescido pelo BNDES como condição para o financiamento de empreendimentos nesses três setores.

Em maio de 2013, o Ministério Público Federal do Mato Grosso, por meio da Procuradoria da República daquele Estado, emitiu recomendações ao BNDES após a constatação da venda irregular de gado aos frigoríficos oriundos de áreas embargadas pelo IBAMA, por fazendas que exploram o trabalho escravo e com ocupações irregulares em terras indígenas naquele Estado.⁹⁷ Tais denúncias foram apuradas no âmbito de um inquérito civil público aberto pela Procuradoria.

As recomendações elencadas ao final desta publicação contêm propostas para auxiliar o BNDES no reconhecimento de suas obrigações jurídicas pela proteção dos direitos humanos e para o desenvolvimento de ferramentas de compliance e mitigação de impactos de direitos humanos, além de propostas para o incremento de mecanismos operacionais de reclamações.

⁹⁷ A íntegra da recomendação pode ser encontrada em: <http://www.prmt.mpf.mp.br/pecuaria-sustentavel/Recomendacao_BNDES_Pecuaria%20Sustentavel.pdf>. Acesso em 15 maio 2013.

III.4. Qual a responsabilidade do BNDES por violações de direitos humanos nos projetos financiados?

A determinação do grau de vinculação do BNDES por abusos de direitos humanos cometidos pelas empresas privadas beneficiárias necessariamente há de ser realizada caso a caso, levando-se em conta fatores mais específicos, como:

- (i) A modalidade de assistência financeira ou o serviço prestado (ex.: financiamento para aquisição de bens de capital, garantias para a exportação de bens e serviços, atuação no mercado de valores mobiliários etc.);
- (ii) Nas ocasiões em que o Banco presta apoio financeiro por meio da concessão de crédito (ex.: contratos de financiamento mediante abertura de crédito), a modalidade da operação e a predominância do capital do Banco em quaisquer empresas constituídas com a finalidade de absorver os recursos emprestados (ex.: sociedades de propósitos específicos constituídas em operações de project finance), além das cláusulas firmadas entre o Banco e todas as partes diretas ou intervenientes na relação contratual;
- (iii) Nas vezes em que o Banco opera no mercado de capitais, devem ser olhados o tipo de investimento realizado (ex.: a aquisição de cotas de fundos de investimento e o investimento direto através da compra de participações societárias pela BNDESPar), o percentual econômico da participação adquirida e a capacidade jurídica para o exercício de poderes de controle e nomeação de dirigentes dos órgãos societários das empresas, além da votação em assembleias de acionistas e cotistas;
- (iv) Em quaisquer dos casos supramencionados, e em outros não expressamente listados, se os impactos nos direitos humanos foram causados, exacerbados ou potencializados pela inobservância, pelo próprio BNDES, das cláusulas contratuais acordadas, das suas próprias políticas de responsabilidade socioambiental e de quaisquer dispositivos regulatórios, legais e constitucionais aplicáveis.

Cada relação contratual entre o BNDES e as empresas privadas deve ser analisada individualmente para que se estabeleça o grau de vinculação do Banco com um eventual abuso de direitos humanos e para que seja definida a correspondente sanção aplicável. O financiamento do tipo project finance, por exemplo, é a modalidade mais utilizada para obras complexas de infraestrutura, que podem impactar o usufruto de vários direitos humanos. Nesses casos, justifica-se a adoção de ferramentas de avaliação de impactos de direitos humanos avançadas e cláusulas contratuais específicas. A prestação de garantias para a compra de um maquinário, por sua vez, pode se sujeitar a condições gerais estabelecidas em uma política de direitos humanos.⁹⁸

A natureza dos direitos humanos violados também pode acarretar uma cumplicidade direta ou indireta do BNDES. A reparação de danos ambientais, por exemplo, pode ser mais facilmente

cobrada do BNDES em razão do princípio do “poluidor-pagador”, segundo o qual todos os agentes situados ao longo de uma cadeia que resulte em um dano ambiental poderão ser objetivamente responsabilizados, independentemente da existência de culpa.⁹⁹

Já a responsabilização do BNDES por outras modalidades de abusos de direitos humanos cuja legislação não seja tão clara quanto a lei ambiental, no que se refere aos agentes potencialmente responsabilizáveis, requer a análise individualizada dos requisitos anteriores.

III.5. A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES: Mudanças para a conformidade com os Princípios da ONU para Empresas e Direitos Humanos

A atual Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES e seus respectivos instrumentos, estudados anteriormente, não são suficientes para garantir que o Banco não venha a financiar empreendimentos e empresas que violem direitos humanos, pois tais mecanismos não estão adequados à linguagem e às normas de direitos humanos nem foram desenhados de modo a permitir que avaliações externas e independentes testem sua eficácia.

De maneira geral, **a sociedade sabe muito pouco sobre as maneiras pelas quais o BNDES converte a análise socioambiental de projetos em cláusulas contratuais efetivas para obstar o andamento de projeto sobre os quais parem alegações de violações de direitos humanos.** Além disso, sabe-se pouco sobre o funcionamento, na prática, dos mecanismos de monitoramento empregados pelo Banco para assegurar que as empresas observem os parâmetros legais e contratuais aplicáveis.

O BNDES adota uma posição bastante conservadora na determinação do vencimento antecipado de um contrato e no término de uma relação comercial em função de denúncias de violações de direitos fundamentais. Utilizando-se de uma distorcida interpretação dos significados da “presunção de inocência” e da distribuição de responsabilidades entre os órgãos públicos, o Banco alegadamente condiciona a suspensão dos contratos ou o seu rompimento a uma condenação judicial ou à aplicação de uma sanção administrativa por abusos empresariais que muitas vezes são visíveis e inegáveis¹⁰⁰. Ao agir dessa maneira, **o BNDES assume uma posição passiva, incompatível com seu papel de financiador do desenvolvimento sustentável calcado na proteção dos direitos fundamentais,** ignora que muitos dos conflitos sociais gerados ou exacerbados por violações de direitos fundamentais no Brasil ocorrem no âmbito dos projetos financiados pelo Banco e se distancia de seu dever legal de exigir das empresas que se abstenham de violar direitos humanos de terceiros.

A legislação brasileira e as normas internacionais de direitos humanos exigem que o BNDES e seus dirigentes observem e exijam que as empresas tomadoras também cumpram as normas

⁹⁸ MISSBACH, Andrea. Human Rights are Banking Risks. Genebra: Banktrack, 2007, pp. 3-4.

⁹⁹ Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n° 6.938/81), Artigo 14, § 1°.

¹⁰⁰ Ver: Resposta do presidente do BNDES à Plataforma BNDES, 13 de fevereiro 2009; Spink, Peter. The Art of Getting in the Way: Five Years of the BNDES Platform. International Budget Partnership, 2013.

de direitos fundamentais em todas as suas modalidades de investimento e financiamento. A não adoção de mecanismos operacionais e contratuais preventivos e fiscalizatórios compatíveis com as múltiplas formas pelas quais seus negócios e produtos podem impactar negativamente os direitos humanos constitui por si só uma quebra de seu dever legal.

Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU¹⁰¹ esclarecem que os Estados devem tomar medidas adicionais para proteger os direitos humanos potencialmente afetados pelas operações de empresas sob sua propriedade, como é o caso do BNDES¹⁰² (Princípio nº 4).

Tais Princípios trazem três elementos operacionais que podem auxiliar o BNDES a cumprir com suas obrigações perante as normas de direitos humanos através da reformulação de suas políticas, processos, rotinas e sistemas. São eles:

1. Uma declaração pública de compromisso com os direitos humanos (Princípio 16);¹⁰³
2. A auditoria (due diligence) em direitos humanos (Princípio 17);¹⁰⁴
3. Mecanismos de denúncia de nível operacional (Princípios 22 e 29).¹⁰⁵

A incorporação desses três elementos pode auxiliar o BNDES a prevenir, mitigar e reparar impactos de direitos humanos decorrentes da oferta de seus produtos e serviços. Cada um deles será brevemente abordado a seguir.

III.5.1. Declaração pública de compromisso com os direitos humanos

Mediante a instituição de um amplo processo de consultas públicas, o BNDES pode proceder à elaboração de uma Política de Direitos Humanos, em que serão fixados os critérios de direitos

¹⁰¹ Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU. Disponível em: http://www.conectas.org/arquivos-site/Conectas_Princ%203%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012%281%29.pdf.

¹⁰² De acordo com os Comentários ao Princípio nº 4, "Quando uma empresa é controlada pelo Estado ou quando seus atos podem ser atribuídos por alguma outra razão ao Estado, uma violação dos direitos humanos por essa empresa pode implicar uma violação das obrigações perante o direito internacional do próprio Estado. Ademais, quanto mais próxima do Estado seja uma empresa ou mais dependa de um organismo público ou do apoio do contribuinte, mais se justifica que o Estado assegure que a empresa respeite os direitos humanos. [...] Diversas entidades vinculadas oficial ou oficiosamente ao Estado podem prestar apoio ou serviços às atividades empresariais. Pode tratar-se de organismos oficiais de crédito à exportação, organismos oficiais de seguros de investimentos ou de garantia de investimentos, organismos de desenvolvimento ou instituições financeiras de desenvolvimento. Se esses organismos não considerarem explicitamente os impactos negativos, reais ou potenciais, sobre os direitos humanos provocados pelas atividades das empresas beneficiárias, colocam-se a si mesmos em situação de risco — pelo que se refere a sua reputação e em termos financeiros, políticos e possivelmente em termos jurídicos — por contribuir com essa violação, e podem agravar os problemas de direitos humanos do Estado destinatário".

¹⁰³ Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU. "PRINCÍPIO 16 - De maneira a incorporar sua responsabilidade de respeitar os direitos humanos, as empresas devem expressar seu compromisso com essa responsabilidade mediante uma declaração política que: A. Seja aprovada no mais alto nível de direção da empresa; B. Baseie-se em assessoria especializada interna e/ou externa; C. Estabeleça o que a empresa espera, em relação aos direitos humanos, de seu pessoal, seus sócios e outras partes diretamente vinculadas com suas operações, produtos ou serviços; D. Seja publicada e difundida interna e externamente a todo o pessoal, aos parceiros comerciais e outras partes interessadas; E. Seja refletida nas políticas e procedimentos operacionais necessários para incorporar o compromisso assumido no âmbito de toda a empresa."

¹⁰⁴ Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU. "PRINCÍPIO 17 - A fim de identificar, prevenir, mitigar e reparar os impactos negativos de suas atividades sobre os direitos humanos, as empresas devem realizar auditorias (due diligence) em matéria de direitos humanos. Esse processo deve incluir uma avaliação do impacto real e potencial das atividades sobre os direitos humanos, a integração das conclusões e sua atuação a esse respeito; o acompanhamento das respostas e a comunicação de como as consequências negativas são

humanos e condições para que as empresas acessem suas linhas de financiamento ou possam receber recursos mediante aquisição, pelo Banco, de participações societárias ou através de quaisquer títulos e valores mobiliários.

A Política de Direitos Humanos do BNDES e quaisquer políticas setoriais que venham a tratar de temas específicos (ex.: povos indígenas, reassentamento involuntário, mudanças climáticas etc.) devem estabelecer os critérios de direitos humanos a serem observados pelas empresas privadas para a obtenção de crédito ou para o aporte de recursos através do mercado de capitais. Os procedimentos adotados pelas políticas do Banco como requisitos para a obtenção de apoio financeiro devem ter por referência o marco normativo internacional e a legislação brasileira em direitos humanos.

Box 6: Por que o BNDES deve ter sua própria Política de Direitos Humanos?

A adoção de um Código de Conduta de Direitos Humanos, pelo Governo Federal, a ser observado por empresas que desejem contratar com o Poder Público e receber benefícios financeiros oficiais, como subvenções e crédito, poderia, a princípio, dispensar a adoção, pelo BNDES, de uma Política de Direitos Humanos autônoma.

Entretanto, a declaração pública de compromisso pela proteção aos direitos humanos, através da criação de uma Política de Direitos Humanos, oferece uma série de vantagens ao Banco e a todas as partes interessadas, entre as quais estão:

1. Melhorias no relacionamento com a sociedade civil. Uma Política de Direitos Humanos do próprio BNDES, elaborada a partir de um processo participativo de consultas públicas, representaria um passo importante para a demonstração pública do respeito do BNDES pelos direitos humanos e repercutiria positivamente no diálogo construtivo e honesto entre o Banco e a sociedade civil, especialmente entre os grupos sociais que veem o Banco com desconfiança em razão dos abusos cometidos por empresas beneficiárias de seus financiamentos. A Política abriria caminhos para a obtenção do “licenciamento social” para as operações do BNDES, especialmente junto

enfrentadas. A auditoria (due diligence) em matéria de direitos humanos: A. Deve abranger os impactos negativos sobre os direitos humanos que tenham sido causados ou que tiveram a contribuição da empresa para sua ocorrência por meio de suas próprias atividades, ou que tenham relação direta com suas operações, produtos ou serviços prestados por suas relações comerciais; B. Variará de complexidade em função do tamanho da empresa, do risco de graves consequências negativas sobre os direitos humanos e da natureza e o contexto de suas operações; C. Deve ser um processo contínuo, tendo em vista que os riscos para os direitos humanos podem mudar no decorrer do tempo, em função da evolução das operações e do contexto operacional das empresas.”

¹⁰⁵ Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU. “PRINCÍPIO 22 - Se as empresas constatam que provocaram ou contribuíram para provocar impactos adversos devem reparar ou contribuir para sua reparação por meios legítimos.”

¹⁰⁶ Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU. “PRINCÍPIO 29 - Para que seja possível atender rapidamente e reparar diretamente os danos causados, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos de denúncia eficazes de nível operacional à disposição das pessoas e comunidades que sofram os impactos negativos.”

à sociedade civil de países da América Latina e África, que já se articulam em redes para o estudo dos impactos provocados pelos projetos financiados pelo BNDES sobre os direitos humanos de comunidades de suas regiões;

2. Redução dos custos de captação junto a investidores institucionais. Cada vez mais investidores institucionais, especialmente os oriundos de economias de países desenvolvidos, valem-se de ferramentas de análise de investimentos que utilizam variáveis de direitos humanos para a decisão sobre a alocação dos recursos disponíveis para investimento.¹⁰⁷ A existência de uma Política de Direitos Humanos autônoma é um componente essencial da análise de impactos de direitos humanos empreendida por esses investidores, de tal modo que a sua existência, em nível operacional, pode reduzir a percepção do risco e consequentemente baixar a taxa de retorno cobrada pelo investimento no BNDES;

3. Coerência na relação com as empresas privadas. Os Princípios Orientadores de Empresas e Direitos Humanos da ONU tende a se disseminar cada vez mais no mundo empresarial. A formulação de uma Política de Direitos Humanos é uma prática que, sem dúvidas, ganhará cada vez mais aceitação entre as empresas que desejem se destacar como líderes no respeito aos direitos humanos e assim incrementar os retornos financeiros e não financeiros de suas operações. Ao não possuir sua própria Política de Direitos Humanos, o BNDES fica em uma posição constrangedora para proceder a uma análise não econômica das empresas interessadas em seu apoio financeiro, especialmente as que venham a estabelecer mecanismos avançados de gestão de impactos de direitos humanos. Além disso, através de uma Política de Direitos Humanos, o BNDES poderá deixar claro às empresas privadas quais são os termos que governarão as suas relações comerciais no que se refere à proteção dos direitos humanos.

4. Cumprimento de seu dever independente e autônomo de proteger os direitos humanos e minimização de riscos jurídicos. Ao estabelecer a sua própria Política de Direitos Humanos com os critérios para a concessão de financiamentos e atuação no mercado de valores mobiliários, baseada no marco nacional e internacional dos direitos humanos, o BNDES se veria em uma situação de maior segurança jurídica, já que sua personalidade jurídica de direito privado é distinta da do Estado brasileiro, ente de direito internacional público, podendo ser acionado individualmente para a reparação de abusos de direitos humanos ainda que não haja a correspondente responsabilização do Brasil em cortes internacionais.

¹⁰⁷ Institute of Human Rights and Business (IHRB). Investing the Rights Way: A Guide for Investors on Business and Human Rights, 2013.

Em conformidade com o Princípio nº 16, a Política de Direitos Humanos do BNDES deve ser aprovada pelo nível mais alto da empresa, isto é, o seu Conselho de Administração, e preferencialmente deve se basear em assessoria externa especializada, uma vez que a institucionalidade dos direitos humanos ainda não foi inteiramente apreendida pelo Banco.

Uma vez instituída, a Política de Direitos Humanos do BNDES deve estar refletida em todas as demais políticas e procedimentos operacionais do Banco. Entre alguns dos processos e regras que deverão ser alterados, estão:

a. Política de Responsabilidade Social e Ambiental: a Política de Direitos Humanos pode, inclusive, substituir a atual Política de Responsabilidade Social e Ambiental do BNDES, criando-se políticas para questões de direitos humanos específicas, como uma Política de Povos Indígenas, Política de Reassentamento Involuntário, Política de Gênero e Política para a Proteção de Crianças e Adolescentes;

b. Análise Socioambiental de Projetos: que deve se concentrar sobre os impactos dos projetos sobre os direitos humanos e tornar-se uma autêntica ferramenta para a Avaliação de Impactos de Direitos Humanos; a classificação de riscos (A, B ou C) deve passar a ser realizada com base nos impactos de direitos humanos dos projetos submetidos à análise do Banco;

c. Roteiros para Consulta Prévia das Operações Diretas e Indiretas: seus questionários devem ser atualizados para incorporar ferramentas de Avaliação das Práticas e Procedimentos de Direitos Humanos no lugar da avaliação da Responsabilidade Social Corporativa das empresas, além de incorporar questões que possam mapear todos os possíveis impactos aos direitos humanos que as empresas interessadas nos financiamentos possam causar;

d. Guias Socioambientais: em seu lugar devem ser instituídas Guias para a Operacionalização da Política de Direitos Humanos, que servirão de referência prática para a análise de projetos pelas equipes técnicas do Banco;

e. Política de Atuação em Renda Variável: deve ser reformulada para incluir, entre seus objetivos, a promoção e proteção dos direitos humanos através da criação de uma carteira de títulos e valores mobiliários emitidos por empresas com práticas e políticas que demonstrem seu inequívoco respeito pelos direitos humanos, sejam aderentes ao Código de Conduta de Direitos Humanos do Governo Federal (caso haja) e não estejam proibidas de receber crédito ou outros tipos de apoio financeiro do Poder Público e das agências de financiamento oficiais em razão de sua presença em lista de empresas com histórico de abusos de direitos humanos;

f. As rotinas de monitoramento da execução dos projetos: o BNDES deve treinar e capacitar suas equipes técnicas responsáveis pela avaliação do cumprimento das condições fixadas nas fases de enquadramento e contratação para assegurar que os

impactos aos direitos humanos possam ser corretamente mensurados e que planos de mitigação possam ser adequadamente desenvolvidos. Caso necessário, o BNDES deve recorrer a especialistas externos para a elaboração de ferramentas de avaliação de impactos de direitos humanos.

Outras políticas, como a Política de Compras do Banco, além de seu Código de Ética, também deverão ser reformulados de modo a concretizar as diretrizes e os requisitos fixados na Política de Direitos Humanos.

Box 7: A Política de Direitos Humanos na prática: Como o BNDES deve proceder nos casos em que se deve obter o Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) de povos indígenas?

Ao vincular o seu apoio financeiro às normas internacionais e à legislação brasileira de direitos humanos por meio de políticas internas, o BNDES poderá se ver diante de situações complexas em que a inobservância de seus critérios de direitos humanos não poderá ser atribuída unicamente às empresas privadas responsáveis pelo empreendimento, mas também à ação ou omissão de agentes públicos que são os guardiões primários dos direitos fundamentais.

Por exemplo, a Convenção 169 da OIT (ratificada pelo Brasil) e a Declaração da ONU sobre Povos Indígenas asseguram aos povos indígenas o direito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) antes da adoção de medidas administrativas e legislativas que venham afetar o usufruto de seus bens materiais e intangíveis. O CLPI deve ser obtido através de procedimentos apropriados em que devam ser disponibilizadas todas as informações necessárias para a formação da opinião dos povos indígenas, em linguagem e formato adequados à sua compreensão.

Caso o BNDES receba uma solicitação de projeto com potenciais impactos sobre os direitos de povos indígenas e o Governo descumpra com seu dever de obter o CLPI em momento anterior ao projeto ou deixe de consultá-los durante as fases de execução, o cumprimento do dever de proteger do BNDES exigirá que o Banco suspenda quaisquer desembolsos até que esteja convencido de que o CLPI foi obtido na forma prescrita pelas normas internacionais.

Ao mesmo tempo, caberá ao BNDES exercer seu poder de influência sobre os órgãos do governo e sobre as empresas privadas para demonstrar cabalmente seu compromisso prático e político com o cumprimento de suas regras internas e com as normas de direitos humanos.

III.5.2. A auditoria (*due diligence*) em direitos humanos

A auditoria (*due diligence*) em direitos humanos é a ferramenta pela qual o BNDES poderá compreender e gerenciar os impactos de direitos humanos causados pelas suas linhas de negócios, produtos e relações comerciais.¹⁰⁸ Ao financiar atividades, empresas e empreendimentos que possam causar impactos negativos aos direitos humanos, o BNDES se sujeita a diversos riscos jurídicos, reputacionais e financeiros,¹⁰⁹ que podem ser, inclusive, extensíveis aos seus servidores e administradores enquanto pessoas físicas.

Apesar da existência dos riscos ao próprio BNDES, uma característica básica da *due diligence* em direitos humanos, na forma prevista no Marco Proteger, Respeitar e Reparar da ONU, é que ela tem como objetivo primordial mensurar e mitigar impactos de direitos humanos que as empresas possam causar sobre as pessoas (terceiros). Nisso, a auditoria em direitos humanos difere substancialmente dos processos de *due diligence* tradicionais, que normalmente objetivam prevenir riscos aos negócios da própria empresa.

O processo de realização da *due diligence* em direitos humanos deve seguir quatro passos:

Passo 1. Avaliação dos impactos adversos aos direitos humanos, sejam eles presentes (já se materializaram) ou potenciais (podem vir a ocorrer no futuro), que podem surgir das atividades do BNDES. Essa avaliação deve ser conduzida periodicamente, recorrer à análise interna ou externa de pessoas com expertise em direitos humanos e pressupõe o engajamento substancial e a realização de consultas aos grupos potencialmente afetados;¹¹¹

Passo 2. Os resultados da avaliação de impactos de direitos humanos devem ser integrados aos controles internos e mecanismos de supervisão e monitoramento da execução dos projetos do Banco;¹¹²

Passo 3. A eficácia das políticas e dos procedimentos adotados em função da avaliação de impactos de direitos humanos deve ser testada por meio de indicadores de desempenho quantitativos e qualitativos e deve levar em conta as considerações de fontes

¹⁰⁸ De acordo com o Danish Institute of Human Rights, “*due diligence* processes consist of the range of positive measures required to identify, prevent, and mitigate human rights abuses in business operations. The precise content of *due diligence*, or the exact steps the company manager must take, depends on the company and the challenges that the company faces. At a minimum, *due diligence* should include actions such as adopting policies, carrying out impact assessments, integrating policies into work processes, and monitoring and auditing performance”. Danish Institute of Human Rights, *Values Added: The Challenge of Integrating Human Rights into the Financial Sector*, 2012, p. 16. (Em tradução livre: “Processo de *due diligence* consiste no conjunto de medidas positivas necessárias para identificar, prevenir e mitigar os abusos de direitos humanos em operações comerciais. O conteúdo da *due diligence*, ou as etapas exatas que o administrador deve seguir, depende da empresa e dos desafios que ela enfrenta. No mínimo, a *due diligence* deve incluir ações como adoção de políticas, realizar avaliações de impactos, integrar políticas no processo do trabalho e o monitoramento e a realização de auditorias”).

¹⁰⁹ Em relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos, o Representante Especial da ONU para Empresas e Direitos Humanos notou que os princípios sobre a auditoria (*due diligence*) em direitos humanos e seus elementos essenciais devem ser internalizados por todos os negócios, independentemente de sua natureza ou tamanho, mas que as atividades específicas que as empresas devem realizar para cumprir com suas responsabilidades podem variar de formas ainda não totalmente compreendidas. No que se refere especificamente à auditoria (*due diligence*) a ser realizada por bancos, o Representante Especial assim se pronunciou: “Bank’s human rights *due diligence* for a project loan will differ in some respects from that of the company operating the project. Nevertheless, banks do have human rights *due diligence* requirements in this context, and human rights risks related to the projects are also risks to the banks’ liability, returns and reputation. Beyond banks lies an even more complex array of other lenders, investors, and asset managers”. Apesar da menção expressa aos empréstimos corporativos, os Principios são claros quanto à necessidade da realização de auditoria (*due diligence*) para o mapeamento de impactos de direitos humanos em todas as atividades e produtos das empresas.

internas e externas (como as comunidades afetadas por projetos financiados pelo Banco). As áreas internas do Banco devem ser avaliadas em função do cumprimento das políticas e dos processos estabelecidos, e os órgãos de auditoria interna devem incluir em seus pareceres o desempenho dos departamentos operacionais e os resultados dos indicadores de direitos humanos;¹¹³

Passo 4: As conclusões das avaliações de desempenho das políticas e dos processos devem ser tornadas públicas por meio de ferramentas de comunicação, como relatórios anuais do Banco como um todo, e de prestação de contas de áreas específicas, como a Ouvidoria corporativa. A informação prestada deve estar em formato e linguagem compreensíveis ao público com que deve dialogar e não pode criar riscos para indivíduos que tenham feito denúncias ao Banco ou ferir as leis de sigilo bancário ou comercial, observado o limite legal para a manutenção de informações com base em tais espécies de sigilo.¹¹⁴

A auditoria due diligence em direitos humanos é um processo contínuo, que deve ser revisitado e atualizado em cada fase do ciclo do projeto, principalmente após o início dos desembolsos. Especialmente após o início da execução do projeto, o BNDES deve estabelecer um canal direto de comunicação entre os indivíduos e as comunidades afetados para o recebimento de denúncias e quaisquer outros tipos de demandas,¹¹⁵ além de mecanismos de reparação dos impactos negativos causados em função da sua oferta de produtos e serviços.

III.5.3. Mecanismo de denúncia de nível operacional

É previsível que os controles internos e as ferramentas de monitoramento de uma instituição do porte do BNDES, que possui intrincadas relações comerciais e uma grande carteira de financiamentos e investimentos, venham a falhar na identificação de potenciais impactos de direitos humanos ou até mesmo em mitigar os impactos já detectados da maneira mais abrangente possível.

Nessas situações, o mais importante é que o Banco tenha à disposição das vítimas um canal para que elas expressem sua preocupação por sofrimentos que projetos financiados pelo Banco venham a causar ou para que relatem e peçam providências acerca de danos que já estejam ocorrendo.

¹¹⁰ IHRB, 2013, p. 20.

¹¹¹ Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos da ONU. “**PRINCÍPIO 18** - A fim de aferir os riscos em matéria de direitos humanos, as empresas devem identificar e avaliar as consequências negativas reais ou potenciais sobre os direitos humanos em que possam ser envolvidos, seja por meio de suas próprias atividades ou como resultado de suas relações comerciais. Esse processo deve: A. Recorrer a especialistas em direitos humanos internos e/ou independentes; B. Incluir consultas substanciais com grupos potencialmente afetados e outras partes interessadas, em função do tamanho da empresa e da natureza e do contexto da operação.”

¹¹² Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos da ONU. “**PRINCÍPIO 19** - Para prevenir e mitigar os impactos negativos sobre os direitos humanos, as empresas devem integrar as conclusões de suas avaliações de impacto no marco das funções e processos internos pertinentes e tomar as medidas apropriadas.”

¹¹³ Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos da ONU. “**PRINCÍPIO 20** - A fim de verificar se estão sendo tomadas medidas para prevenir os impactos adversos sobre os direitos humanos, as empresas devem fazer um acompanhamento da eficácia de sua resposta. Esse monitoramento deve: A. Basear-se em indicadores qualitativos e quantitativos adequados; B. Levar em consideração as informações vindas de fontes tanto internas como externas, inclusive das partes interessadas afetadas.”

Os mecanismos de reclamações e denúncias mais comuns no Brasil são as ouvidorias, que no caso das instituições financeiras possuem uma regulamentação própria, de acordo com normativa do Banco Central.

Muito embora as ouvidorias possam contribuir significativamente para que problemas decorrentes das atividades empresariais (e também dos órgãos públicos, especialmente os prestadores de serviços) sejam identificados em seus estágios iniciais, evitando a escalada de conflitos que muitas vezes se traduzem em violações de direitos humanos,¹¹⁶ há uma diferença entre elas e os mecanismos operacionais de tratamento de queixas e solução de conflitos comuns especialmente no âmbito dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.

As ouvidorias possuem uma atuação mais tímida na solução de controvérsias entre a empresa e as partes interessadas, normalmente identificadas apenas como o universo de clientes, fornecedores e terceiros, com as quais mantenha relações de natureza comercial. Servem, portanto, mais como um canal de interação entre a instituição e os clientes, com o fito de receber críticas, sugestões, reclamações e até elogios. Ainda que possam ter a capacidade para mediar conflitos surgidos entre a instituição a qual é vinculada e a outra parte, ela por si só não é capaz de investigar e solucionar os conflitos que lhe são encaminhados.

Normalmente a função do Ouvidor (ou Ouvidora) é mediar conflitos entre os indivíduos perante determinada organização. A partir de análises das manifestações recebidas, o(a) Ouvidor(a) faz recomendações à alta administração do órgão, instituição ou empresa para aperfeiçoar os serviços prestados e corrigir os eventuais desrespeitos aos direitos dos cidadãos, sem contudo ter o objetivo de dirimir qualquer tipo de conflito pontual e pessoal.

Na maior parte dos países, a lei determina que os mecanismos de reclamação e as Ouvidorias sejam independentes das organizações, de forma a garantir a eficiência e a credibilidade do mecanismo. No Brasil, a Ouvidoria das instituições financeiras é regulamentada pela Resolução 3.849 de 2010 do Banco Central.

Já os mecanismos de reclamação geralmente possuem uma estrutura e uma governança diferenciadas, de maneira a garantir sua independência e imparcialidade e a fim de nutrir uma maior confiabilidade e credibilidade com as partes envolvidas. Tais mecanismos não estão adstritos à instituição a qual eles fazem parte, remetendo suas avaliações e relatórios diretamente ao alto comando da instituição.

¹¹⁴ Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos da ONU. “**PRINCÍPIO 21** - Para explicar as medidas tomadas para enfrentar os impactos de suas atividades sobre os direitos humanos, as empresas devem estar preparadas para comunicar isso externamente, sobretudo quando os afetados ou seus representantes demonstrem suas preocupações. As empresas cujas operações ou contextos operacionais impliquem graves riscos de impacto sobre os direitos humanos deveriam informar oficialmente as medidas que tomam a esse respeito. Em qualquer caso, as comunicações devem reunir as seguintes condições: A. Possuir uma forma e uma frequência que reflitam as consequências das atividades da empresa sobre os direitos humanos e que sejam acessíveis para seus destinatários; B. Proporcionar suficiente informação para avaliar se a resposta de uma empresa diante de consequências concretas sobre os direitos humanos é adequada; C. Não pôr em risco, por sua vez, as partes afetadas ou seus funcionários, e não violar requisitos legítimos de confidencialidade comercial.”

¹¹⁵ MISSBACH, Andrea. Human Rights are Banking Risks, Genebra: Banktrack, 2007.

Por lidar com questões que vão além das de natureza estritamente comercial, geralmente possuem em sua composição profissionais com notável conhecimento em soluções de controvérsias envolvendo matérias socioambientais e de direitos humanos e com experiências com questões multiculturais.

De acordo com os Princípios da ONU para Empresas e Direitos Humanos, os mecanismos de reclamação em níveis operacionais podem ajudar a prevenir os impactos negativos em direitos humanos, uma vez que identificam precocemente esses impactos quando os trabalhadores, sindicatos, comunidades e consumidores levam diretamente suas preocupações às empresas.¹¹⁷

II.5.3.1. Os Mecanismos de Reclamação dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

Os mecanismos de reclamação e tratamento de denúncias dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) são uma estrutura particularmente sofisticada no âmbito dessas instituições de financiamento ao desenvolvimento. Historicamente, os BMDs prestavam contas e explicações somente para os Estados-membros, clientes e instituições privadas com os quais mantinham relações comerciais. Comunidades e atores não estatais prejudicados por algum projeto, mas que não possuíam uma relação contratual com os BMDs, tinham enormes dificuldades em acessar o mecanismo para prestar queixas e cobrar providências relacionadas aos impactos gerados pelos projetos financiados por essas instituições.

Em setembro de 1993, como resultado de forte pressão da sociedade civil através de denúncias de projetos com grandes impactos sobre os direitos humanos, o Banco Mundial estabeleceu o primeiro mecanismo independente de ouvidoria em um BMD, com o objetivo de ampliar o atendimento a vítimas de projetos financiados pela instituição. O Painel de Inspeção do Banco Mundial,¹¹⁸ como é chamado o mecanismo de denúncias e solução de conflitos da instituição, começou suas atividades em 01 de agosto de 1994. É o órgão institucional que determina se o Banco está cumprindo com suas próprias políticas e procedimentos, desenvolvidos para assegurar que os projetos financiados gerem benefícios sociais e ambientais, evitando danos a seres humanos e ao meio ambiente.

O Painel foi desenvolvido para ser independente da gerência do Banco e reportar diretamente à alta administração. Dessa forma, ele abre um canal de comunicação entre pessoas afetadas e a diretoria do Banco. O Painel de Inspeção serviu de modelo para o desenho de mecanismos independentes de outros Bancos Multilaterais, como o Compliance Advisor/Ombudsman, da International Finance Corporation (IFC, braço do Banco Mundial para o setor privado) e o Mecanismo Independente de Consulta e Investigação, do BID. O Anexo II contém um quadro comparativo com os elementos essenciais das Ouvidorias de algumas Instituições Financeiras Multilaterais.

¹¹⁶ Relatório do Grupo de Trabalho sobre direitos humanos e corporações internacionais e outras empresas intitulado "Business Impacts and Non-judicial Access to Remedy: Emerging Global Experience". Workshop realizado em Toronto em 2013 (A-HRC-26-25-add3).

¹¹⁷ Princípio nº 29 dos Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos da ONU.

O Painel opera em três “círculos” distintos, porém relacionados. Ele é constituído por 3 membros, cada um de uma nacionalidade diferente, que exercem um mandato não renovável de 5 anos, sendo que os membros escolhem entre eles um presidente para um período de um ano. O segundo “círculo” é composto por membros permanentes de um Secretariado Executivo, que ajudam o painel na execução de suas obrigações. O terceiro “círculo” é composto por consultores contratados pelo “Painel” para auxiliar seus membros nas investigações.

Para iniciar uma investigação é necessário que dois ou mais indivíduos, que se sintam prejudicados por algum projeto financiado pelo Banco, ou então alguma organização local de representantes das pessoas afetadas enviem uma carta simples, formalmente chamada de Pedido de Inspeção, contendo, no mínimo, as seguintes informações: (i) nomes e endereços dos remetentes; (ii) uma descrição concisa do projeto financiado; (iii) uma descrição do dano, ou da probabilidade de dano, causado pelo projeto; (iv) se conhecida, a política adotada pelo Banco para o projeto; (v) as tentativas feitas para alertar os funcionários do Banco e o nível de satisfação com a resposta; (vi) uma declaração clara pedindo que o Painel investigue o problema descrito na carta.

Após a chegada do Pedido de Inspeção, inicia-se um processo para verificar sua legitimidade. Caso a carta esteja em ordem, o pedido é registrado e a Diretoria Executiva do Banco é acionada para prestar informações em até vinte e um dias úteis. Nesta resposta, a administração do Banco deve comprovar que:

(i) Cumpriu com os procedimentos e as políticas do Banco; ou

(ii) Há falhas exclusivas do Banco no cumprimento de suas políticas, que ele pretende corrigir; ou

(iii) As possíveis falhas no cumprimento são exclusivas do mutuário ou ocasionadas por fatores externos ao Banco; ou

(iv) As possíveis falhas são tanto do Banco quanto do mutuário ou também ocasionadas por fatores externos.

Após recebida a resposta, o Painel dispõe de 21 dias para dar o parecer se o pedido é legítimo e se deve ou não ser investigado.

¹¹⁸ A página da internet do Painel de Inspeção do Banco Mundial é: <<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/Home.aspx>>.

Box 8: Casos levados aos mecanismos de reclamação de BMDs

Caso de atuação do Painel de Inspeção do Banco Mundial: Private Power Generation Project, Uganda (2007)

O projeto de financiamento da hidrelétrica de Bujagali, em Uganda, avaliado em aproximadamente US\$ 750 milhões, visava produzir energia de baixo custo, o que acabaria com o problema de escassez na região quando a obra fosse concluída. O empréstimo foi contraído pelo Governo de Uganda e pela iniciativa privada.

O Painel recebeu um Pedido de Inspeção de organizações locais e da União de Profissionais Ambientalistas de Uganda no dia 05 de março de 2007, o qual denunciava o descumprimento de políticas sociais e ambientais do Banco.

O Painel conduziu a inspeção e investigação do projeto, elaborando um relatório que, após aprovado pelo Quadro de Diretores, resultou em um Plano de Ação para minimizar os impactos que começou a ser executado em 2008 e teve o último relatório publicado em 25 de abril de 2012.

Caso de atuação do Mecanismo de Reclamação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): Cana Brava Hydroelectric Power Project, Brazil (2002)

O projeto foi financiado parcialmente pelo BID com objetivo de construção de uma hidrelétrica com capacidade de 450MW e uma rede de transmissão de 50 km de extensão, localizada no Rio Tocantins, entre os municípios de Minaçu e Cavalcante no Estado de Goiás, na região Centro-Oeste do Brasil.

O pedido de investigação foi apresentado ao BID por um grupo de indivíduos representados pelo Movimento dos Atingidos por Barragens, em 2002, sob a alegação de descumprimento das políticas do próprio Banco.

O Painel, em análise do caso, concluiu, em 2005, que o Banco errou em não acompanhar de perto o projeto e a implementação de suas políticas e emitiu recomendações para que fossem minimizados os danos causados às pessoas afetadas pelo projeto.

Em resposta, a Administração do Banco, embora não tenha acatado integralmente as recomendações feitas pelo Painel, disse “já haver tomado ações significantes em conjunto com o Projeto Cana Brava para assegurar que os impactos negativos para as pessoas afetadas pelo projeto foram adequadamente mitigados”.¹¹⁹

II.5.3.2. A Ouvidoria do BNDES

A Ouvidoria do BNDES, criada em 2003, é o órgão interno da instituição para mediação de conflitos entre o Banco e seus clientes ou entre o Banco e os cidadãos. A Ouvidoria do BNDES, o canal de comunicação entre a instituição e seus públicos externo e interno, tem como missão interpretar os anseios da população junto ao Banco e agir de forma autônoma, imparcial e sigilosa. Em 2010, a Ouvidoria foi reformulada para atender aos requisitos do Banco Central para o funcionamento desses órgãos no âmbito das instituições financeiras que operam no Brasil.¹²⁰

No ano de 2012, a Ouvidoria do BNDES recebeu aproximadamente 2.400 casos, sendo que foi dado seguimento a cerca de 2.100 deles.¹²¹ Embora as estatísticas exatas não estejam disponíveis, a maior parte dos pedidos de providências e de outros tipos de solicitações teve por objeto o esclarecimento de dúvidas quanto aos procedimentos prévios para a apresentação de pedido de crédito ao Banco ou produtos destinados especialmente a pequenos empreendedores, como o Cartão BNDES.¹²²

De acordo com a Ouvidoria, há registro de queixas, genéricas e específicas, relativas a projetos financiados pelo Banco, como a construção de estádios para os eventos esportivos a serem sediados no Brasil, mas em sua grande maioria os casos levados e tratados pela Ouvidoria do BNDES dizem respeito aos interesses de pessoas jurídicas e ao seu relacionamento comercial com o Banco.

A Ouvidoria do BNDES certamente atende à regulação do Banco Central sobre o funcionamento desse tipo de órgão, porém está distante de desempenhar um papel ativo no tratamento de casos em que há alegações de violações de direitos humanos e danos ambientais pelas empresas que recebem financiamentos do Banco.

A experiência dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento demonstra que os mecanismos de reclamação e solução de conflitos podem funcionar como uma poderosa ferramenta para o desenvolvimento de competências institucionais de mediação e solução de conflitos sociais e para a detecção tempestiva de impactos aos direitos humanos, antes que estes se agravem a ponto de a instituição ser acionada judicialmente para a reparação de danos, com prejuízos à sua imagem e ao seu patrimônio financeiro.

Na parte final desta publicação, são realizadas recomendações para que o BNDES possa adequar sua Ouvidoria à configuração de um autêntico mecanismo de tratamento de denúncias de descumprimento de políticas, ou para que o Banco, alternativamente, estabeleça um novo órgão com tais atribuições.

¹¹⁹ Independent Investigation Mechanism: Cana Brava Hydroelectric Power Project.

¹²⁰ Resolução Bacen nº 3.849, de 25 de março de 2010.

¹²¹ Conforme informado pela Ouvidora da instituição, algumas solicitações não eram da atribuição da Ouvidoria ou perderam o objeto.

¹²² Informação obtida em entrevista com a Ouvidora do BNDES



Recomendações

O BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, tendo desembolsado, no ano de 2013, mais de duas vezes e meia os recursos desembolsados pelo Banco Mundial e pelo BID juntos.¹²³

O sucesso do BNDES sob o prisma econômico o coloca entre as principais instituições de financiamento ao desenvolvimento do mundo. Essa posição contrasta com os avanços insuficientes do BNDES quanto i) à transparência e ao acesso à informação, ii) à garantia de participação das comunidades diretamente afetadas pelos projetos nas fases de desenho e monitoramento das medidas de mitigação de impactos socioambientais dos projetos financiados no Brasil e no exterior e iii) à incorporação dos mais altos padrões de direitos humanos às suas políticas e diretrizes socioambientais.

A proteção e promoção dos direitos humanos, que deveria ser a base conformadora de qualquer modelo de desenvolvimento verdadeiramente humano, ainda não compõem o núcleo essencial das políticas e processos do BNDES, que tem assumido uma postura passiva e formalista na determinação de medidas para conter violações de direitos humanos nos projetos por ele financiados.

É fundamental que o BNDES realize esforços adicionais de prestação de contas à sociedade sobre suas ações e que o Banco se valha de sua expertise em análise de projetos, desenvolvimento de mercados e formulação de políticas econômicas e industriais para unir os predicados do desenvolvimento à proteção e promoção dos direitos humanos. Para tanto, é preciso que o Banco reveja sua cultura de transparência e passe a divulgar documentos que não estejam sob amparo das leis que resguardam o sigilo bancário, comercial e industrial. A transparência se consolida como um dos itens prioritários da agenda do BNDES, mesmo que seja notório que um maior nível de transparência por si só não é suficiente para uma reformulação das lacunas de governança existentes. O conhecimento das informações produzidas pelo Banco é, antes de qualquer coisa, essencial para permitir o controle social e para que possam ser propostas soluções factíveis, eficazes e duradouras.

Impõe-se destacar, ainda, que **o incremento do exercício da capacidade regulatória dos órgãos públicos brasileiros é essencial para que o BNDES possa atuar em um ambiente institucional dotado de coerência e favorável à prevenção dos abusos de direitos humanos.**

¹²³ Em 2013, o BID desembolsou US\$ 10,6 bilhões. O Banco Mundial teve desembolsos da ordem de US\$ 19,65 bilhões no mesmo ano (consideradas as agências Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e a Associação Internacional para o Desenvolvimento – AID). Utilizando-se a cotação do dólar de 31 de dezembro de 2013 (US\$ 1 = R\$ 2,3593), tem-se que, juntos, Banco Mundial e BID desembolsaram R\$ 71,37 bilhões em 2013, enquanto o BNDES desembolsou R\$ 190,4, ou seja, 2,66 vezes o montante de desembolsos dos dois bancos multilaterais.

Igualmente, a instituição de processos e controles internos e de mecanismos eficazes de gestão de impactos de direitos humanos por parte das empresas deve passar a ser uma condição sine qua non para a obtenção dos recursos financeiros pelo Banco.

De modo a contribuir com o aperfeiçoamento das políticas e procedimentos do Banco e das leis e regulamentos que conformam a conduta das empresas privadas que recebem seu apoio financeiro, a Conectas apresenta as seguintes propostas e recomendações:

Ao BNDES

- **Declaração pública de compromisso com os direitos humanos.** O BNDES deve iniciar um amplo processo de consultas públicas para a elaboração de uma Política de Direitos Humanos, em que serão fixados os critérios de direitos humanos e condições para que as empresas acessem suas linhas de financiamento ou possam receber recursos mediante aquisição, pelo Banco, de participações societárias ou através de quaisquer títulos e valores mobiliários.
- **Auditoria (due diligence) em direitos humanos.** A auditoria (due diligence) em direitos humanos é a ferramenta pela qual o BNDES poderá compreender e gerenciar os impactos em direitos humanos causados pelas suas linhas de negócios, produtos e relações comerciais. A auditoria (due diligence) em direitos humanos é um processo contínuo, que deve ser revisitado e atualizado em cada fase do ciclo do projeto, principalmente após o início dos desembolsos.
- **Mecanismo de reclamação e solução de conflitos.** O BNDES deve promover reformas em sua Ouvidoria institucional de modo a convertê-la em um canal direto de comunicação entre os indivíduos e as comunidades afetados para o recebimento de denúncias e quaisquer outros tipos de demandas, notadamente aquelas relacionadas ao descumprimento de suas próprias políticas, com prerrogativas investigatórias e de solicitação de informações aos departamentos operacionais. Alternativamente, o BNDES poderá instituir um novo órgão com as referidas atribuições. O órgão elegido pelo Banco deverá ser munido dos recursos financeiros necessários para a realização de tais tarefas e deverá ser dotado de poderes para a requisição de informações dos demais departamentos da instituição. O funcionamento do mecanismo deve ser pautado pelo princípio da transparência, com o estabelecimento de prazos e procedimentos claros, resultados possíveis da investigação e meios para que as partes interessadas possam supervisionar a implementação de decisões. Os nomes dos responsáveis pelo mecanismo devem ser públicos e seus perfis profissionais, atribuições e contatos profissionais devem constar na página da internet do Banco.
- **Nova Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA).** Em conformidade com a Resolução nº 4.327/2014 do Conselho Monetário Nacional (CMN), o BNDES deverá rever

a sua atual PRSA. A nova Política deverá ser elaborada consultando-se todas as partes interessadas, entre as quais estão as comunidades afetadas pelos empreendimentos, a sociedade civil interessada, os clientes da instituição, órgãos governamentais e de controle da Administração Pública e todos aqueles que puderem ser impactados pelas atividades do Banco. A PRSA deverá ser aprovada pelo Conselho de Administração do BNDES.

- **Consultas aos indivíduos e às comunidades afetados pelos projetos e à sociedade civil interessada.** O BNDES deve assegurar que todos aqueles que sejam diretamente impactados pelas suas atividades possam ser ouvidos nas fases de planejamento e execução dos projetos. Devem ser criados espaços institucionalizados de diálogo com as partes afetadas e a sociedade civil interessada, nos quais serão ouvidas suas denúncias, reivindicações e sugestões, devendo o Banco incorporá-las ao desenho das medidas mitigatórias de impactos socioambientais e de direitos humanos.

- **Transparência e acesso à informação.** Em consulta à sociedade civil, o BNDES deve adotar uma Política de Transparência autônoma para tratar de questões específicas que surgem nos mais variados aspectos de sua prestação de serviços. A Política de Transparência do BNDES deve estabelecer as obrigações das empresas com relação à divulgação de documentos de mensuração e mitigação de impactos nos direitos humanos que devam ser produzidos como requisito para a obtenção de financiamentos, inclusive pela criação de uma política de transparência independente.

Ao Congresso

- **Política de Direitos Humanos como condição para repasse de recursos do Tesouro:** Condicionar a renovação dos créditos da União ao BNDES à implementação, pelo Banco, de uma Política de Direitos Humanos e à demonstração periódica de sua eficácia, por meio de indicadores qualitativos e quantitativos de mensuração dos impactos sobre os direitos humanos e as ações tomadas para reduzi-los;

- **Exceções ao Sigilo Bancário:** Alterar a Lei de Sigilo Bancário (Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001), para tornar explícito que o sigilo bancário não se aplica a certos documentos produzidos pelo BNDES em suas operações de crédito, como as avaliações internas de impactos sociais e ambientais, os relatórios de acompanhamento do cumprimento das condicionantes socioambientais e quaisquer outros documentos (lista negativa) cuja divulgação não venha a ferir a proibição de sigilo das “operações ativas e passivas”;

- **Convocação dos dirigentes do BNDES pelo Congresso:** Instituir um processo para a convocação periódica dos dirigentes do BNDES para serem ouvidos pelas Comissões das duas Casas Legislativas, devendo os representantes do Banco apresentar explicações não apenas sobre questões financeiras, mas também a

respeito das medidas adotadas na promoção dos direitos humanos e a respeito dos mecanismos para prevenir, mitigar e reparar as violações cometidas pelas empresas beneficiárias de seus financiamentos e investimentos.

Ao Governo Federal

- **Código de Conduta em Direitos Humanos e financiamento público.** O Governo Federal deve instituir um Código de Conduta em Direitos Humanos a ser observado pelas empresas privadas que desejem ter acesso às linhas de crédito das instituições financeiras públicas, incluindo aquelas ofertadas pelo BNDES, conforme previsto no III Plano Nacional de Direitos Humanos. As políticas empresariais adotadas em conformidade com o Código de Conduta devem ser compatíveis com o tamanho e a complexidade de seus negócios e devem vir acompanhadas de processos e controles internos para a mitigação de impactos em direitos humanos decorrentes de suas atividades;

- **Cadastro de empresas com histórico de violações de direitos humanos.** O Governo Federal deve impedir o acesso às linhas de financiamento do BNDES por empresas privadas que possuam histórico de violações de quaisquer direitos fundamentais constitucionalmente reconhecidos. A lei também deve prever os critérios para reabilitação e formas de indenização integral dos prejuízos causados;

- **Licitações e Leilões Públicos.** O marco jurídico das compras e dos leilões públicos deve ser remodelado para que a avaliação de impactos de direitos humanos seja realizada nos estágios iniciais dos procedimentos de compras públicas e de concessões administrativas. Especialmente no setor de energia, o Governo deve garantir que as empresas que busquem a habilitação nos certames não estejam impedidas de contratar com o Poder Público ou dele receber financiamentos e benefícios em razão de sua inclusão em lista negativa de empresas com histórico de violações de direitos humanos. Os impactos ambientais e sobre os direitos humanos dos projetos energéticos devem ser mensurados previamente à divulgação dos editais de concessão do direito de exploração de recursos energéticos.

Ao Banco Central

- **Política de Direitos Humanos e Contratação de Auditoria Independente.** Em coordenação com demais órgãos do Governo Federal, o Bacen deve exigir que as instituições financeiras autorizadas a operar no Brasil elaborem uma Política de Direitos Humanos, contendo critérios de direitos humanos para a concessão de empréstimos e financiamentos. A regulação do Bacen deve prever a faculdade das instituições financeiras de contratarem empresa de auditoria idônea especializada

em direitos humanos para assessorá-las na preparação de ferramentas de análise de impactos em direitos humanos. O órgão regulador deverá ser informado, pela auditoria, sobre a eficácia dos mecanismos adotados pelas instituições para o cumprimento das obrigações;

- **Sistemas internos de compliance.** O Bacen deve monitorar o cumprimento do estabelecido na Resolução nº 4.327/2014 do CMN e avaliar periodicamente o cumprimento, pelas instituições financeiras autorizadas a funcionar no Brasil, da obrigação de implementação de sistemas, rotinas, procedimentos e controles internos para a mensuração, avaliação, mitigação e reparação de impactos aos direitos humanos em decorrência de seus produtos e serviços, com a inclusão dos riscos de direitos humanos no cálculo do patrimônio de referência que as instituições devem observar em função dos Acordos de Basileia.

- **Transparência dos controles internos de prevenção e mitigação de impactos nos direitos humanos.** O Bacen deve exigir que as instituições financeiras autorizadas a funcionar no Brasil sejam mais transparentes quanto às suas ferramentas de avaliação de impactos nos direitos humanos, incluindo os processos decisórios internos e a forma como consideram os direitos humanos na concessão de crédito. Todos esses mecanismos devem ser tornados públicos através dos canais de comunicação dos bancos com a sociedade, como os relatórios de sustentabilidade anuais, que devem ser regulamentados pelo órgão regulador.



Referências

Publicações

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott B. Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism Without Statism. Working paper presented at Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE) University of Wisconsin - Madison, 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. 2012 Relatório Anual. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37615138>>.

BANCO MUNDIAL (2013). Management's Discussion & Analysis and Financial Statements. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2013/Resources/9304887-1377201212378/9305896-1377544753431/FinancialStatements.pdf>>.

BNDES. Relatório Anual de 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2012/index.html>.

_____. Relatório Anual de 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2012/index.html>.

_____. (2012). BNDES 60 anos: perspectivas setoriais. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro60anos_perspectivas_setoriais/BNDES60anos_PerspectivasSetoriais_livro.pdf>.

_____. Apresentação sobre Bancos de Desenvolvimento e BNDES, 2011.

_____. (2002). BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html>.

_____. Relatório de Gestão do Exercício de 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/2012_Relat_Gestao_BNDES_BPAR_FINAME.pdf>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Artigo a ser publicado em livro organizado pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012 (no prelo). Outra versão disponível em: "From old to new developmentalism in Latin America" (José Antônio Ocampo e Jaime Ross, orgs. (2011) Handbook of Latin American Economics, Oxford University Press: 108-129).

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Cadernos do Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_S=96>. Acesso em 07.03.2013.

COLBY, Seth. Explaining the BNDES: what it is, what it does and how it works. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Artigos, Volume 3, Ano VII, 2012.

CONCEIÇÃO, Maria Zilda da (2010). Bancos e Responsabilidade Socioambiental no Financiamento de Projetos de Usinas Hidrelétricas no Brasil: um estudo de casos de 1981 a 2009. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UnB).

DANISH INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS (2012). Values Added: The Challenge of Integrating Human Rights into the Financial Sector. Disponível em: <http://www.humanrightsbusiness.org/files/Country%20Portal/values_added_report__dihr.pdf>.

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (DAR) (2014). Lineamientos para Discusión: Implementación de una Política de Acceso a la Información para el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). Disponível em: <http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/134_Lineamientos_de_Politica.pdf>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2002). Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 14^a ed.

DOWELL JONES, Mary; KINLEY, David. Minding the Gap: Global Finance and Human Rights, 2011. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1878249>.

_____. The Monster Under the Bed: Financial Services and the Ruggie Framework, 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1934021>.

IBASE. Bancos de Desenvolvimento Nacionais. Novembro de 2013. No prelo.

INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS AND BUSINESS (IHRB) (2013). Investing the Rights Way: A Guide for Investors on Business and Human Rights. Disponível em: <<http://www.ihrb.org/pdf/Investing-the-Rights-Way/Investing-the-Rights-Way.pdf>>.

LA-PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. Government Ownership of Banks. The Journal of Finance, Vol. 57, E. 1, pp. 265-301, 2002.

LUNA-MARTÍNEZ, José de; VICENT, Carlos Leonardo. Global survey of development banks. The World Bank Policy Research Working Paper, 2012.

MISSBACH, Andrea (2007). Human Rights are Banking Risks. Genebra: Banktrack. Disponível em: <http://www.banktrack.org/download/human_rights_are_banking_risks/0_070216_presentation_ruggie_andreas_missbach.pdf>.

MORAES, Gabriela Bueno de Almeida (2012). "Participation for what? Public hearings, discourses and the Belo Monte Dam". Yale Law School Working Paper Series. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2071429>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos-site/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012%281%29.pdf>.

PINTO, João Roberto Lopes (Org.) (2012). Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza: um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais.

PLATAFORMA DHESCA. Indústria do Petróleo e Conflitos Ambientais na Baía da Guanabara: O caso do Comperj, 2013

_____. Violações de Direitos Humanos nas Hidrelétricas do Rio Madeira – Relatório Preliminar de Missão de Monitoramento, 2011.

REPÓRTER BRASIL (Fe. 2011). O BNDES e sua Política Socioambiental: uma crítica sob a perspectiva da sociedade civil organizada. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/BNDES_Relatorio_CMA_ReporterBrasil_2011.pdf>

RODRIK, Dani. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Journal of Economic Literature, Jan. 2006.

SCHAPIRO, Mário G. Estado, Economia e Sistema Financeiro: Bancos Públicos como Opção Regulatória e como Estrutura de Governança. In PÁDUA LIMA, Maria Lucia. Agenda contemporânea: direito e economia: 30 anos de Brasil, São Paulo, Saraiva, 2012.

SPINK, Peter. The Art of Getting in the Way: Five Years of the BNDES Platform. International Budget Partnership, 2013.

VERDUM, Ricardo. Brasil, el BNDES y proyectos de inversión con implicancias en la Amazonía. Asociación Ambiente y Sociedad de Colombia – AAS, Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR, 2013.

Notícias

AGÊNCIA ESTADO. BNDES 'sonega' dados a órgãos de fiscalização (19/01/2014). Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-sonega-dados-a-orgaos-de-fiscalizacao,175688e>>.

Agência Pública. BNDES na Amazônia: 17 dos 20 maiores investimentos têm ações de MPs

(24/10/2013). Disponível em: <<http://apublica.org/2013/10/bndes-na-amazonia-17-dos-20-maiores-investimentos-tem-aco-es-ministerio-publico/>>.

Agência Pública. BNDES, para exportação (28/11/2013). Disponível em: <<http://apublica.org/2013/11/bndes-para-exportacao/>>.

_____. Novos contratos do BNDES tornados públicos (16/01/2014). Disponível em: <<http://www.apublica.org/2014/01/novos-contratos-bndes-tornados-publicos/>>.

_____. Dois repórteres na pista dos bilhões do BNDES (28/11/2013). Disponível em: <<http://www.apublica.org/2013/11/dois-reporteres-na-pista-dos-bilhoes-bndes/>>.

BNDES. BNDES inaugura escritório de representação na África (06/12/2013). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2013/institucional/20131206_africa.html>.

CANAL IBASE. Quebra de braço entre BNDES e imprensa (25/02/2014). Disponível em: <<http://www.canalibase.org.br/>>.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. BNDES: Prestação de Contas no Senado. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/empresas-e-direitos-humanos/noticia/16983-bndes-prestacao-de-contas-no-senado>>.

ESTADO DE SÃO PAULO. BNDES banca 20% dos investimentos (09/09/2013). Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-banca-20-dos-investimentos-imp-,1070708>>.

_____. BNDES detém quase 75% do crédito às empresas, diz BC (27/09/2013). Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-detem-quase-75-do-credito-as-empresas-diz-bc,165844e>>.

_____. Desembolsos do BNDES crescem 22% em 2013 (04/02/2014). Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,desembolsos-do-bndes-crescem-22-em-2013,177085,0.htm>>.

ESTADO DE SÃO PAULO. BNDES decide abandonar política de criar ‘campeões nacionais’ (22/04/2013). Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,bndes-abandona-politica-de-criar-campeoes-nacionais,151373,0.htm>>.

FOLHA SÃO PAULO. Brasil coloca sob sigilo apoio financeiro a Cuba e Angola (09/04/2013). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/04/1259471-brasil-coloca-sob-sigilo-apoio-financeiro-a-cuba-e-a-angola.shtml>>.

FOLHA DE S. PAULO. TRF manda BNDES liberar relatórios internos sobre empréstimos feitos pela

instituição (10/10/2013). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1354375-justica-manda-bndes-liberar-documentos.shtml>>.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL. MPF/DF recorre para garantir transparência a financiamentos do BNDES (27/06/2013). Disponível em: <<http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/27-06-2013-mpf-df-recorre-para-garantir-transparencia-a-financiamentos-do-bndes>>.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO TOCANTINS. MPF/TO propõe ação civil contra Itafós e Naturatins e requer paralisação da exploração de fosfato em Arraias. Disponível em: <<http://www.prto.mpf.mp.br/news/mpf-to-propoe-acao-civil-contraitafos-e-naturatins-e-requer-paralisacao-da-exploracao-de-fosfato-em-arraias>>.





Agradecimentos

A Conectas agradece a todos que colaboraram com a produção desta publicação e, em especial, ao apoio financeiro da Embaixada dos Países Baixos no Brasil.

Esta publicação foi escrita e elaborada a partir de pesquisas realizadas por Caio de Souza Borges, advogado do Programa de Empresas e Direitos Humanos da Conectas. Caio é mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo.

Este trabalho foi revisado por Evorah Cardoso, consultora para o Programa de Empresas e Direitos Humanos da Conectas; Juana Kweitel, Diretora de Programas da Conectas; e Wellington Almeida, jornalista, cientista político e professor da Universidade de Brasília.

Agradecemos à Fundação Ford no Brasil, nas pessoas de Aurélio Viana e Leticia Osório; às organizações parceiras que disponibilizaram materiais e compartilharam experiências, em especial ao Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); ao Instituto Mais Democracia; à Justiça Global; ao Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); ao Instituto Socioambiental (ISA); à Derechos, Ambiente y Recursos Naturales (DAR); ao Bank Information Center (BIC); ao Center of Environmental International Law (CIEL); e à Human Rights Watch; a Ruben Nascimento, pelo apoio na sistematização de informações referentes a projetos financiados pelo BNDES e às iniciativas voluntárias para o sistema financeiro; a Daniel Demeter, Luiza Pallone, André Rosa e Ana Cláudia Ruy Cardia pelo auxílio na pesquisa. Por fim, agradecemos a todas as pessoas consultadas e entrevistadas no decorrer da elaboração desta publicação.



Anexo I: Iniciativas Voluntárias e Salvaguardas de Instituições Financeiras sobre Responsabilidade Socioambiental e Proteção dos Direitos Humanos

Este Anexo traz uma descrição de iniciativas voluntárias relativas à responsabilidade socioambiental e ao respeito aos direitos humanos pelas instituições financeiras. Esclareça-se que o termo “responsabilidade socioambiental” reflete com mais fidelidade a natureza e o alcance de tais iniciativas, pois a gramática dos direitos humanos não constitui, atualmente, o ponto de referência para a formulação dessas formas de autorregulação da indústria financeira.

A apresentação das iniciativas escolhidas focará em alguns elementos mais importantes para o objetivo desta publicação, que é o de contribuir para a formação de um marco de direitos humanos para o BNDES. Serão trazidos, portanto, apenas os elementos que condicionam a aprovação de crédito à observância de certos parâmetros socioambientais e de proteção aos direitos humanos, especialmente os que se referem (i) aos povos indígenas, (ii) às práticas para reassentamento involuntário, (iii) aos mecanismos de reclamação e accountability e (iv) à transparência e divulgação de informações.

Os padrões voluntários selecionados foram os seguintes:¹²⁴

- Princípios do Equador;
- Protocolo Verde;
- Princípios do Investimento Responsável (Principles for Responsible Investment – PRI na sigla em inglês);
- Programa da ONU para o Meio Ambiente – Iniciativa de Instituições Financeiras (UNEP-FI);
- Pacto Global da ONU (Global Compact);
- Índice de Sustentabilidade Empresarial da BM&F Bovespa.

Além das iniciativas citadas, também serão abordados alguns elementos essenciais comuns aos Sistemas de Salvaguardas dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs), como o Banco Mundial, o IFC, o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e o BID. Tais sistemas de

¹²⁴ Algumas iniciativas que não estão contempladas neste estudo podem oferecer elementos adicionais para os interessados nos compromissos voluntários na área de responsabilidade social e ambiental empresarial, como os Guias da OCDE para as Empresas Multinacionais.

salvaguardas dos BMDs e de Bancos Nacionais de Desenvolvimento (BNDs) serão apresentados por meio de quadros comparativos elaborados a partir dos critérios de suas políticas de povos indígenas, de reassentamento involuntário, de transparência e acesso à informação e de seus mecanismos de accountability (ou mecanismos de reclamação).

Quadro I: Modalidades de Iniciativas Voluntárias do Setor Financeiro pela Natureza dos Atores Envolvidos

INICIATIVAS INTERGOVERNAMENTAIS	INICIATIVAS DE MÚLTIPLOS STAKEHOLDERS	INICIATIVAS DA INDÚSTRIA FINANCEIRA	INICIATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL
Parâmetros da ONU para Empresas e Direitos Humanos (Marco “Proteger, Respeitar e Reparar”)	Protocolo Verde	Princípios do Equador	Declaração de Colivecchio sobre Instituições Financeiras e Sustentabilidade
Orientações da OCDE para Empresas Multinacionais	Princípios para o Investimento Responsável I (PRI)	Grupo Thun	
Sistemas de Salvaguardas dos Bancos Multilaterais	Pacto Global da ONU		
	Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social da OIT		
	Programa da ONU para o Meio Ambiente – Iniciativa de Instituições Financeiras (UNEP FI)		
	ISO 26000		
	Global Reporting Initiative (GRI)		
	Índice de Sustentabilidade Empresarial da BM&F Bovespa		

Fonte: Elaboração própria.

I. Princípios do Equador

O que são?

Os Princípios do Equador (PEs) nasceram sob inspiração das políticas e do modelo de gestão de riscos socioambientais da International Finance Corporation (IFC) para os mercados emergentes. Bancos privados ressentiam-se de um marco capaz de guiar sua análise de riscos socioambientais, especialmente no âmbito de projetos complexos e de grande vulto – *Project Finance*¹²⁵ – que repercutem de maneira mais significativa sobre o meio ambiente, os povos indígenas e outras comunidades tradicionais.

A primeira versão dos PEs foi lançada em 2003 e inicialmente adotada por dez players globais, entre bancos e instituições financeiras universais. Atualmente, os PEs são endossados por 78 participantes, entre os quais cinco são bancos brasileiros.¹²⁶ O BNDES não é uma instituição participante dos Princípios do Equador.

Como os PEs utilizam como “espelho” o sistema de salvaguardas socioambientais do IFC, a cada processo de revisão das salvaguardas do IFC os PEs também são atualizados para que haja uma harmonização entre as duas iniciativas. Após a última revisão das salvaguardas do IFC, concluída em 2011, a terceira versão dos PEs entrou em vigor em junho de 2013.

Os processos de revisão têm incluído fase de consultas públicas e comentários de stakeholders, com disponibilização de esboços na página da internet da iniciativa.

Os Princípios

Inicialmente, os PEs aplicavam-se apenas às operações de Project Finance, primeiro aquelas com custo mínimo de US\$ 50 milhões e em seguida a todas as operações com custos de capital de US\$ 10 milhões ou mais. Ao longo das sucessivas versões dos Princípios, outras modalidades de apoio financeiro foram incorporadas, sendo que atualmente as Instituições Financeiras dos Princípios do Equador (IFPEs) devem seguir os Princípios não apenas na estruturação de operações de Project Finance, mas também na Consultoria Financeira (Advisory) para Project Finance, Empréstimos Corporativos para Projetos Específicos (Project-Related Corporate Loans) e Empréstimos-Ponte (Bridge-Loans).

¹²⁵ Os PEs utilizam a definição do Bank of International Settlements para “Project Finance”, que consiste em “um método de financiamento no qual o financiador considera principalmente as receitas geradas por um único projeto, tanto como fonte de pagamento quanto como garantia à exposição ao risco. Esse tipo de financiamento é geralmente utilizado para instalações grandes, complexas e caras, o que pode incluir, por exemplo, usinas geradoras de energia, plantas industriais químicas, minas, infraestrutura de transporte, de meio ambiente e de telecomunicações. O financiamento de projetos pode, igualmente, servir para financiar a construção de uma nova instalação de capital ou refinar uma instalação já existente, com ou sem melhorias. Nessas operações, o financiador habitualmente é pago única ou quase que exclusivamente com os recursos gerados pelos contratos de negociação dos produtos da instalação, como a energia elétrica vendida por uma usina de geração. O financiado é geralmente uma sociedade de propósito específico (Special Purpose Entity - SPE) que não está autorizada a desempenhar qualquer função outra que não seja a de desenvolvimento, domínio e operação da instalação. A consequência é que o repagamento depende principalmente do fluxo de caixa do projeto, assim como do valor dos ativos do projeto dados em garantia”. Cf.: Comitê da Basileia de Supervisão Bancária. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards (“Basileia II”), novembro de 2005. Disponível em: <<http://bis.org/publ/bcbs118.pdf>>. Acesso em 01 ago. 2013.

¹²⁶ Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco, Banco Bradesco e Banco Pine.

Os PEs III, lançados em junho de 2013, incorporaram o conceito de auditoria (due diligence) em direitos humanos para a análise de impactos socioambientais (Princípio 2), extraído dos Parâmetros da ONU para Empresas e Direitos Humanos (Implementação do Marco “Proteger, Respeitar e Reparar”), que serviram de referência expressa para a elaboração dessa terceira versão. Em conformidade com o Padrão de Desempenho no 7 do IFC, os PEs também passaram a exigir a obtenção, pelos clientes das IFPEs, de “Consentimento Livre, Prévio e Informado” (CLPI) em projetos que possam causar impactos adversos a povos indígenas.

Quadro II: Os Princípios do Equador

PRINCÍPIO	RESUMO
1. Revisão e classificação de projetos	As Instituições Financeiras dos Princípios do Equador (IFPEs) deverão classificar os projetos com base na magnitude dos riscos e impactos socioambientais que tais projetos podem causar. As categorias são divididas em três classes, que variam de acordo com a variabilidade dos impactos: A, B e C.
2. Avaliação Social e Ambiental	Para os projetos que se enquadram nas categorias A e B, as IFPEs deverão exigir um processo de avaliação para tratar os riscos e impactos socioambientais relevantes. Nessa avaliação, deverão constar medidas para minimizar e/ou mitigar os impactos negativos conforme a natureza e a escala do projeto. Para projetos de categoria C, uma avaliação em menores detalhes também deve ser efetuada.
3. Padrões Sociais e Ambientais Aplicáveis	O processo de avaliação deverá, em primeiro lugar, abordar o cumprimento das leis pertinentes do país anfitrião, bem como os regulamentos e autorizações relacionadas às questões socioambientais. As IFPEs devem exigir processos de avaliação compatíveis com as normas dos países, de acordo com classificação constante no site da Associação dos Princípios do Equador (APE).
4. Gestão Socioambiental e Plano de Ação dos Princípios do Equador (PAPE)	Para os projetos das categorias A e B, as IFPEs deverão exigir que as Empresas Proponentes (EPs) elaborem ou mantenham um Sistema de Gestão Socioambiental (SGS) e um Plano de Gestão Socioambiental (PGS). A IFPE poderá, a seu critério, atuar em conjunto com a EP para a elaboração de um Plano de Ação dos Princípios do Equador (PAPE), para o preenchimento de lacunas necessárias ao cumprimento efetivo dos PEs.
5. Consulta e Divulgação	Para projetos categorias A e B, as IFPEs deverão exigir que as EPs demonstrem a realização de uma Consulta e Divulgação eficaz como um processo contínuo, de forma estruturada e culturalmente apropriada, principalmente com as Comunidades Afetadas. Tal processo deve ser livre de manipulação, interferência, coerção ou intimidação externa. Os PEs reconhecem que os povos indígenas representam os segmentos mais vulneráveis entre as Comunidades Afetadas por projetos.

6. Mecanismo de Reclamação	<p>Para os projetos de categoria A, e se necessário os de categoria B, as IFPEs deverão exigir que as EPs estabeleçam um mecanismo de reclamação projetado para receber e facilitar a resolução de reclamações sobre o desempenho socioambiental do projeto.</p> <p>O Mecanismo de Reclamação deve ser estruturado em função dos riscos e impactos que o projeto apresenta para as Comunidades Afetadas.</p>
7. Auditoria Independente	<p>Project Finance: Para projetos de categoria A, e se necessário da categoria B, uma Consultoria Socioambiental (Independente) deverá conduzir uma Auditoria Independente, incluindo os ESPMs, os ESMs e a documentação do Processo de Consulta e Divulgação, a fim de auxiliar a IFPE a avaliar o cumprimento dos Princípios do Equador.</p> <p>Empréstimos Corporativos para Projetos Específicos: Para projetos que apresentem altos riscos de impactos a povos indígenas, habitat crítico, patrimônio cultural, reassentamento em larga escala, entre outros, uma Auditoria Independente deverá ser feita por uma Consultoria Socioambiental (Independente).</p>
8. Cláusulas Contratuais	<p>Para todas as categorias de projetos, as Empresas Proponentes (EPs) deverão se comprometer, contratualmente, a cumprir todas as leis e regulamentações socioambientais, em todos os aspectos, do país destinatário.</p>
9. Monitoramento e Relatórios Independentes	<p>Project Finance: Para todos os projetos de categoria A, e se necessário da categoria B, as IFPEs devem exigir a nomeação de uma Consultoria Socioambiental (Independente), ou exigir que as EPs contratem profissionais externos qualificados, para verificar e garantir o monitoramento contínuo das informações através de relatórios, após o closing da operação e ao longo do ciclo do empréstimo.</p> <p>Empréstimos Corporativos para Projetos Específicos: Para projetos em que uma Auditoria Independente seja necessária, de acordo com o Princípio 7, as IFPEs devem exigir a contratação de uma Consultoria Socioambiental (Independente) após o closing, ou exigir que as EPs contratem profissionais externos qualificados para verificar as informações de monitoramento que possam ser compartilhadas com os bancos</p>
10. Relatórios e Transparência	<p>Requisitos de Informações das EPs: Para projetos de categoria A, e se necessário da categoria B, as empresas deverão garantir no mínimo um resumo da Análise de Impactos Socioambientais disponível on-line e também divulgar publicamente os níveis de emissões de gases de efeito estufa.</p> <p>Requisitos de informações das IFPEs: Os bancos deverão divulgar publicamente, no mínimo uma vez por ano, as transações que tenham atingido o closing e seus processos para a implementação dos PEs.</p>

II. Protocolo Verde

O que é?

O Protocolo Verde é um protocolo de intenções firmado entre o Governo Federal e cinco bancos por ele controlados: BNDES, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (Basa). Tal iniciativa tem por objetivo estabelecer a convergência de esforços para o empreendimento de políticas e práticas bancárias que sejam precursoras, multiplicadoras, demonstrativas ou exemplares em termos de responsabilidade socioambiental e que estejam em harmonia com o objetivo de promover um desenvolvimento que não comprometa as necessidades das gerações futuras.¹²⁷

Pela carta que deu origem ao Protocolo, as cinco instituições financeiras federais assumem o compromisso de incorporar a dimensão ambiental no seu sistema de análise e avaliação de projetos, e de priorizar ações de apoio ao desenvolvimento sustentável.¹²⁸

O Protocolo Verde foi criado em 1995 e sofreu uma atualização em 2008. Neste último processo de revisão, fizeram parte do Grupo de Trabalho representantes do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e Orçamento, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, além das cinco instituições financeiras que firmaram o referido pacto.

Princípios e Diretrizes

Seus princípios e diretrizes estão sumarizados no quadro a seguir.

¹²⁷ Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/inst/dwn/ProtocoloVerde.pdf>>. Acesso em 04.08.2013.

¹²⁸ Cf. O Protocolo Verde. Disponível em: <http://vitaecivilis.org/atualizaagenda21/index.php?option=com_k2&view=item&id=284:o-protocolo-verde&Itemid=9>. Acesso em 05 ago. 2013.

Quadro III: Princípios Norteadores e Diretrizes do Protocolo Verde

PRINCÍPIOS NORTEADORES	DIRETRIZES
<p>1. Financiar o desenvolvimento com sustentabilidade, por meio de linhas de crédito e programas que promovam a qualidade de vida da população, o uso sustentável dos recursos naturais e a proteção ambiental.</p>	<p>Aprimorar a oferta de produtos e serviços para projetos socioambientais, inclusive mediante o oferecimento de condições especiais para o seu financiamento; orientar os tomadores de crédito para que adotem práticas sustentáveis em seus negócios.</p>
<p>2. Considerar os impactos e custos socioambientais na gestão de ativos (próprios e de terceiros) e nas análises de risco de clientes e de projetos de investimento, tendo por base a Política Nacional de Meio Ambiente.</p>	<p>Condicionar o financiamento de empreendimentos e atividades ao Licenciamento Ambiental, conforme legislação ambiental vigente;</p> <p>Incorporar critérios socioambientais considerando a magnitude dos impactos e riscos e a necessidade de medidas mitigadoras e compensatórias;</p> <p>Efetuar a análise socioambiental de clientes cujas atividades exijam o licenciamento e/ou que representem impactos sociais adversos;</p> <p>Considerar nas análises de crédito as recomendações e restrições do zoneamento agroecológico ou econômico;</p> <p>Desenvolver e aplicar padrões de desempenho socioambiental por setor produtivo.</p>
<p>3. Promover o consumo sustentável de recursos naturais, e de materiais deles derivados, nos processos internos.</p>	<p>Definir e contemplar critérios socioambientais nos processos de compras e contratação de serviços; racionalizar procedimentos operacionais visando promover a máxima eficiência no uso dos recursos naturais e de materiais deles derivados;</p> <p>Promover medidas de incentivo à redução, reutilização, reciclagem e destinação adequada dos resíduos, buscando minimizar os potenciais impactos ambientais negativos.</p>
<p>4. Informar, sensibilizar e engajar continuamente as partes interessadas nas políticas e práticas de sustentabilidade da instituição.</p>	<p>Capacitar o público interno para desenvolver as competências necessárias à implementação dos princípios e diretrizes do Protocolo Verde;</p> <p>Desenvolver mecanismos de consulta e diálogo com as partes interessadas;</p> <p>Comprometer-se a publicar anualmente os resultados da implementação dos princípios e diretrizes.</p>

<p>5. Promover a harmonização de procedimentos, cooperação e integração de esforços entre as organizações signatárias na implementação destes Princípios.</p>	<p>Implementar mecanismo de governança envolvendo os signatários para compartilhar experiências, acompanhar a efetividade e propor melhorias no processo de implementação dos princípios e diretrizes do Protocolo;</p> <p>Desenvolver um modelo de abordagem padronizado para levantar informações socioambientais junto aos clientes;</p> <p>Realizar, a cada dois anos, a revisão dos princípios e diretrizes para o contínuo aperfeiçoamento do Protocolo.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

III. Princípios para o Investimento Responsável (PRIs)

O que são?

Os Princípios para o Investimento Responsável (Principles for Responsible Investment – PRIs) objetivam fornecer orientações a investidores sobre como integrar questões Socioambientais e de Governança Corporativa (SGC) à sua análise de investimentos. Atualmente, os PRIs contam com aproximadamente 1.200 signatários que tomam decisões ou prestam consultoria de investimentos em ativos que superam os US\$ 34 bilhões.¹²⁹

Os PRIs possuem seu próprio secretariado, composto por um Comitê Executivo e funcionários baseados em seis países. A estrutura organizacional dos PRIs compreende também um Conselho de Especialistas, responsável pela formulação das estratégias dos PRIs, e um Conselho de Associados, que presta assessoria jurídica e representa formalmente a entidade, além de orientar as ações do secretariado.

Entre os serviços prestados pelos PRIs aos seus signatários e ao público em geral estão a formação de redes para o compartilhamento de aprendizados e experiências na implementação dos princípios, o engajamento com a comunidade acadêmica, a elaboração de estudos e pesquisas que possam contribuir para a evolução dos princípios e o desenvolvimento de metodologias para reporte das medidas tomadas pelos signatários na implementação dos princípios e para a avaliação das práticas dos destinatários dos investimentos.

¹²⁹ Disponível em: <<http://www.unpri.org/about-pri/about-pri/>>.

Os Princípios

Os Princípios para o Investimento Responsável e suas respectivas ações estão sumarizados no quadro a seguir:

Quadro IV: Princípios para o Investimento Responsável e Ações

PRINCÍPIOS	AÇÕES
Princípio 1: Incorporação de questões Socioambientais e Governança Corporativa (SGC) à análise de investimentos	Os participantes comprometem-se a apoiar o desenvolvimento de ferramentas, indicadores e análises para a incorporação de questões SGC; a avaliar as capacidades dos gestores de investimentos internos e externos em considerar as questões SGC; a solicitar de profissionais que prestam consultoria de investimentos (ex.: analistas, brokers) que considerem fatores SGC em suas pesquisas e análises; a incentivar pesquisas acadêmicas sobre o tema e treinamento de profissionais de investimento.
Princípio 2: Incorporação das questões SGC em políticas e práticas	Os participantes comprometem-se a desenvolver e divulgar uma política de participação ativa consistente com os PRIs; exercer direitos de voto ou monitorar o cumprimento da política de voto; engajar-se na elaboração de políticas, regulações e padrões voluntários; exercer suas prerrogativas de acionistas levando em consideração as questões SGC; participar de iniciativas de engajamento colaborativo; solicitar de administradores e gestores de fundos de investimentos compromissos com ações relacionadas às questões SGC.
Princípio 3: Divulgação adequada sobre as questões SGC pelas entidades envolvidas	Os participantes comprometem-se a solicitar relatórios padronizados sobre as questões de SGC; solicitar relatórios financeiros anuais integrados às questões SGC; solicitar informações das empresas sobre adesão às normas, aos códigos de conduta ou às iniciativas internacionais, tais como o Pacto Global da ONU; apoiar iniciativas e resoluções dos acionistas que promovam as questões SGC.
Princípio 4: Promover a aceitação e a implementação dos princípios na indústria de investimentos	Os participantes comprometem-se a incluir requisitos relacionados aos PRIs nas solicitações de propostas (Request For Proposals - RFPs); alinhar mandatos de investimentos, procedimentos de monitoramento, indicadores de desempenho e estruturas de incentivo; comunicar e monitorar as exigências SGC aos prestadores de serviços de investimento, principalmente aqueles que não atendem os requisitos necessários; apoiar o desenvolvimento de ferramentas para a integração das questões SGC e o desenvolvimento de regras ou políticas que permitam a implementação dos PRIs.

<p>Princípio 5: Trabalhar em conjunto para melhorar a eficácia na implementação dos PRIs</p>	<p>Os participantes comprometem-se a participar de redes e plataformas de informação para compartilhar ferramentas, recursos e fazer uso de relatórios como fonte de aprendizagem; abordar em conjunto as questões relevantes emergentes e apoiar iniciativas adequadas de colaboração.</p>
<p>Princípio 6: Informar o progresso das atividades relacionadas à implementação dos PRIs</p>	<p>Os participantes comprometem-se a divulgar como as questões SGC estão integradas às práticas de investimento; divulgar as atividades das empresas por meio de votação, engajamento e/ou diálogo político; comunicar-se com os beneficiários sobre as questões e princípios da SGC; informar o progresso e/ou as realizações relacionadas aos princípios usando uma abordagem comply or explain (cumprir ou explicar); e usar relatórios para sensibilizar um maior grupo de interessados.</p>

IV. Iniciativa de Finanças do Programa para o Meio Ambiente da ONU (United Nations Environmental Programme – Finance Initiative – UNEP FI)

O que é?

A UNEP FI é uma parceria entre o Programa para o Meio Ambiente da ONU e o setor financeiro. A UNEP FI trabalha em conjunto com seus signatários na criação e aprimoramento de indicadores de performance financeira atrelados à questão da sustentabilidade, principalmente ambiental.

Os métodos utilizados pela UNEP FI para a consecução de seus objetivos incluem, entre outros, a formação de redes entre os participantes, o compartilhamento de melhores práticas, a realização de pesquisas e treinamentos, a elaboração de ferramentas para a análise de riscos em diversos setores e a avaliação de impactos de direitos humanos e fóruns para a discussão de políticas.

No âmbito da UNEP FI, o Fluxo de Trabalho de Direitos Humanos da UNEP FI¹³⁰ é uma plataforma de instituições financeiras que buscam promover o desenvolvimento social e ambiental sustentável e esclarecer as formas pelas quais as questões de direitos humanos impactam os negócios das instituições financeiras em todo o mundo.

O Guia de Orientação sobre Direitos Humanos para o Setor Financeiro busca contextualizar os principais desafios para o respeito aos direitos humanos pelas empresas em quatro dimensões: (i) operações essenciais (ex.: trabalhadores da própria empresa); (ii) cadeia de fornecedores (supply chain); (iii) comunidades; e (iv) sociedade e governos. Essa ferramenta incorpora alguns dos elementos dos Parâmetros da ONU para Empresas e Direitos Humanos, de 2011, como o conceito de auditoria (due diligence) em direitos humanos e a abrangência universal dos direitos humanos passíveis de sofrerem abusos por parte das empresas.

¹³⁰ Disponível em: <<http://www.unepfi.org/humanrightstoolkit/credits.php>>

Atualmente, a UNEP FI possui mais de 200 membros baseados em aproximadamente 40 países. As instituições signatárias atuam nos três principais segmentos do mercado financeiro: bancário, seguros e mercado de capitais.

Declarações dos Signatários da UNEP FI

Para se tornar signatário da UNEP FI, a instituição financeira deve demonstrar que entende a importância de sua atuação para o desenvolvimento sustentável e seu compromisso com a integração das questões socioambientais às suas operações através da assinatura da Ratificação do Compromisso para o Desenvolvimento Sustentável (UNEP Statement of Commitment by Financial Institutions on Sustainable Development).

Quadro V: Compromissos das Instituições Financeiras Signatárias da UNEP FI

COMPROMISSO	O QUE DIZ
1. Compromisso com o desenvolvimento sustentável	<p>O desenvolvimento sustentável é visto como um aspecto fundamental da gestão empresarial e é melhor alcançado quando os mercados atuam dentro de um padrão de regras voltadas para a eficiência de custos e com base em instrumentos econômicos. O desenvolvimento sustentável está cada vez mais ligado com questões humanitárias e com as mudanças climáticas.</p> <p>Os governos exercem papel prioritário na implementação e fiscalização dos objetivos de longo prazo, cruciais para o desenvolvimento sustentável empresarial. Cabe às empresas interagir com outros setores da economia e consumidores, através de suas próprias atividades de financiamento, investimento e comércio.</p>
2. Gestão da Sustentabilidade	<p>As empresas devem apoiar uma abordagem de precaução para as questões socioambientais, que buscam antecipar e prevenir impactos negativos, respeitando as legislações locais, nacionais e internacionais vigentes.</p> <p>A identificação e quantificação dos riscos socioambientais e a busca por melhores práticas devem fazer parte do processo de avaliação de riscos e de gestão, inclusive nos fornecedores e terceirizados.</p> <p>Produtos e serviços financeiros devem satisfazer os princípios do desenvolvimento sustentável.</p>
3. Comunicação e Conscientização Pública	<p>As instituições financeiras comprometem-se a desenvolver e publicar uma declaração de sua política de sustentabilidade a fim de informar periodicamente sobre as medidas que tomam para promover a integração de questões socioambientais nas suas operações. Comprometem-se a compartilhar informações relevantes com os clientes de modo a reduzir os riscos e promover o desenvolvimento sustentável.</p>

V. Pacto Global da ONU (Global Compact)

O que é?

O Pacto Global (Global Compact)¹³¹ é uma iniciativa global da ONU que visa estimular as empresas a adotarem políticas e práticas socioambientais responsáveis através do estabelecimento de uma rede de diálogo e compartilhamento de melhores práticas. As empresas aderentes têm a obrigação de enviar relatórios periódicos sobre a implementação dos dez princípios relativos aos quatro eixos do programa: direitos humanos, trabalho, anticorrupção e meio ambiente.

Os principais objetivos do Pacto Global são (i) integrar os dez princípios aos negócios das empresas aderentes em escala global e (ii) catalisar ações em suporte a outras iniciativas da ONU, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.¹³²

O Pacto Global funciona principalmente como uma espécie de fórum para que atores empresariais e não empresariais possam criar, discutir, modificar e expandir um conjunto de valores compartilhados no âmbito dos mercados globais e para que as empresas possam implementar tais valores em suas operações através da troca de ideias e melhores práticas.¹³³

O Pacto Global foi uma iniciativa do próprio Secretário Geral da ONU, que, em 1999, em uma reunião no Fórum Econômico de Davos, teria anunciado a necessidade de um “pacto global” entre os representantes dos negócios e a ONU. A operacionalização do Pacto Global ocorreu em 2001, e desde então atores empresariais e não empresariais têm se tornado parte da iniciativa, em um total de mais de 10.000 participantes com origem em mais de 130 países.¹³⁴

Atores envolvidos

Os atores que participam do Pacto Global são os seguintes:

- As Nações Unidas e seu sistema: inclui o Secretariado Executivo Geral e algumas agências, como o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, a Organização Internacional do Trabalho, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), a Organização de Desenvolvimento Industrial da ONU, a Entidade da ONU para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres e o Escritório de Drogas e Crimes. Tais agências oferecem sua expertise e estimulam a criação de parcerias entre a ONU e as empresas;

¹³¹ United Nations. Global Compact. Disponível em: <<http://www.unglobalcompact.org/>>. Acesso em 12 mar. 2013.

¹³² Cf. <<http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>>; sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cf. <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>.

¹³³ RASCHE, A. A necessary Supplement – What The United Nations Global Compact Is And Is Not. *Business and Society*, Vol. 48, No. 4, pp. 511-537, 2009. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1653516>. Acesso em 12 mar. 2013.

¹³⁴ O Brasil tem 519 participantes dos mais diversos segmentos: universidades, empresas de diversos setores (inclusive bancos e instituições financeiras), prefeituras, governos estaduais, órgãos federais, etc.

- As empresas: que estão no centro do Pacto Global e, além de se comprometerem a implementar os princípios, também devem buscar promover a iniciativa de forma pública;
- Governos: que devem atuar precipuamente através da regulação doméstica e supranacional essencial para o cumprimento dos princípios;
- Organizações da sociedade civil e entidades do trabalho: que podem oferecer uma visão contextualizada dos problemas envolvendo a implementação dos princípios, montar parcerias com as empresas e denunciar casos de violações.

Princípios do Pacto Global

Os princípios do Pacto Global estão reunidos em torno de quatro eixos: 1. Direitos Humanos; 2. Trabalho; 3. Anticorrupção; e 4. Meio ambiente. Os eixos são derivados dos seguintes documentos internacionais:

1. A Declaração Universal dos Direitos Humanos;
2. A Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho, da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
3. A Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento;
4. A Convenção da ONU contra a Corrupção.

O quadro a seguir apresenta os princípios do Pacto Global:

Quadro VI: Eixos e Princípios do Pacto Global da ONU

EIXO	PRINCÍPIOS
1	Princípio 1 - As empresas devem apoiar e respeitar a proteção dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente.
	Princípio 2 - Certificar-se de que não são cúmplices em abusos dos direitos humanos.
2	Princípio 3 - As empresas devem defender a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva.
	Princípio 4 - A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório.
	Princípio 5 - A erradicação efetiva do trabalho infantil.
	Princípio 6 - A eliminação da discriminação no emprego e ocupação.

3	<p>Princípio 7 - As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva sobre os desafios ambientais.</p> <hr/> <p>Princípio 8 - Desenvolver iniciativas a fim de promover maior responsabilidade ambiental.</p> <hr/> <p>Princípio 9 - Incentivar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias ambientalmente sustentáveis.</p>
4	Princípio 10 - As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.

VI. Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) da BM&F Bovespa

O que é?

Trata-se de uma iniciativa da BM&F Bovespa, a principal bolsa de valores do Brasil.¹³⁵ O ISE é um índice calculado com base no retorno de uma carteira teórica composta por 40 empresas selecionadas pelo seu reconhecido comprometimento com a responsabilidade social e a sustentabilidade empresarial, além daquelas que atuam como promotoras de boas práticas no meio empresarial brasileiro.

As empresas que compõem a carteira do ISE são selecionadas pelo Conselho Deliberativo do ISE, órgão máximo da governança da iniciativa, com base em um questionário desenvolvido pelo Centro de Estudos de Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces). O questionário avalia as práticas socioambientais das empresas e sua sustentabilidade empresarial por meio de critérios ambientais, sociais e econômico-financeiros, de uma maneira integrada. Além disso, três grupos de indicadores também compõem o questionário: a) critérios gerais, que verificam a posição da empresa perante acordos globais; b) critérios de natureza do produto, destinados a averiguar a aderência da empresa a acordos globais, a publicação de balanços sociais e os potenciais danos dos produtos à saúde dos consumidores, entre outros; e c) critérios de governança corporativa.¹³⁶

As empresas que fazem parte da carteira do ISE respondem voluntariamente ao questionário, e sua inclusão é condicionada a determinados critérios, entre os quais estão as respostas fornecidas (de caráter objetivo), o volume de negociações de suas ações listadas em período anterior ao processo de avaliação e não estar em processo de recuperação judicial, processo falimentar, situação especial ou em período prolongado de suspensão de negociação. A vigência da carteira é de um ano, ao fim da qual atualizam-se as empresas participantes com base no processo periódico de avaliação.

¹³⁵ Em sua primeira versão, o ISE teve financiamento da International Finance Corporation (IFC).

¹³⁶ Informações disponíveis no documento: BM&F Bovespa. ISE – Índice de Sustentabilidade Empresarial. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/Pdf/Indices/ISE.pdf>>. Acesso em 23 mar. 2014.

Atores envolvidos

O Conselho do ISE, órgão máximo de sua governança, era composto, no início de 2014, pela própria BM&F Bovespa, por entidades representativas de segmentos empresariais, por organizações não governamentais (como o Instituto Ethos), redes de investidores (como o GIFE), pelo governo (Ministério do Meio Ambiente – MMA) e por organismos multilaterais (IFC e Programa da ONU para o Desenvolvimento – PNUMA).

As empresas participantes do ISE em sua versão 2013/2014 provinham dos mais diversos ramos de atuação, como indústria de alimentos, construção e transporte, serviços financeiros, madeira e papel, mineração, químicos, metalurgia, telefonia fixa e móvel, saneamento e energia elétrica.

A cada ano, o GVces, responsável pela metodologia do ISE, promove atualizações no questionário-base do processo seletivo das empresas que compõem o índice. O GVces promove também consultas públicas para que a sociedade civil possa propor o aperfeiçoamento dos critérios existentes, além da inclusão de novos.

VII. Sistemas de Salvaguardas de Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs)

As instituições internacionais de financiamento do desenvolvimento, como os BMDs, representam, principalmente para os países pobres, fontes importantes de recursos para investimentos de longo prazo e projetos ligados ao desenvolvimento.

O financiamento ao desenvolvimento desses países através de empréstimos oriundos de fontes internacionais pode desencadear significativos riscos sociais e ambientais e gerar impactos mais negativos do que positivos sobre o usufruto dos direitos humanos pelos indivíduos, comunidades e povos supostamente beneficiados pelos investimentos.

Diante dessa realidade institucional e do histórico de denúncias da sociedade civil contra projetos financiados especialmente pelo Banco Mundial em regiões pobres do planeta, a maioria dos Bancos de Desenvolvimento Multilaterais passou a adotar políticas de salvaguardas socioambientais próprias, com o objetivo de minimizar a probabilidade de que seus projetos venham a causar impactos negativos sobre o meio ambiente e sobre os direitos humanos dos indivíduos e povos afetados.

Em sua versão mais moderna, as políticas de salvaguardas podem ser definidas como um conjunto específico de procedimentos a serem seguidos pelos tomadores de empréstimos, com a finalidade de identificar e mitigar os riscos sociais e ambientais do investimento. De maneira geral, o mapeamento dos impactos socioambientais a ser realizado pelos BMDs e/ou pelos governos e empresas beneficiários de seus recursos apoia-se em quatro pilares:

- I. Consultas às comunidades potencialmente afetadas, especialmente quando o projeto tem o potencial de afetar povos indígenas;
- II. Assistência às comunidades submetidas a reassentamentos involuntários;

III. Avaliação de possíveis impactos ambientais e ferramentas para reduzi-los;

IV. Garantia de acesso à informação.

Muito frequentemente, as políticas de salvaguardas se transformam em políticas institucionais, principalmente nos Bancos de Desenvolvimento Multilaterais. Para tanto, é necessária a criação de um departamento especializado, com profissionais dedicados a monitorar e supervisionar o cumprimento dos procedimentos. O principal mecanismo institucional, absorvido pela maior parte desses bancos, é a Ouvidoria, a qual exerce importante papel na comunicação entre as comunidades afetadas pelos investimentos e a instituição.

Apesar da efetividade das políticas de salvaguardas ainda ser alvo de intensos questionamentos, elas ainda são a principal ferramenta para garantir que os fundos investidos por esses organismos internacionais sejam utilizados de maneira responsável e não violem os direitos humanos. Além disso, há procedimentos de consulta periódica com a sociedade civil para a revisão dos sistemas de salvaguardas e respectivas políticas socioambientais operacionais.

As Políticas de Salvaguardas do Banco Mundial

As políticas de salvaguardas adotadas pelo Banco Mundial serviram de base para que os demais Bancos de Desenvolvimento Multilaterais adotassem suas próprias políticas. Em 1984, o Banco publicou a Declaração do Manual Operacional sobre os Aspectos Ambientais do Trabalho do Banco Mundial, estabelecendo as políticas com relação a projetos, assistência técnica e outros aspectos do projeto que poderiam ter consequências ambientais.

No ano de 1987 houve uma reorganização na instituição e as Declarações do Manual Operacional foram sendo gradualmente substituídas pelas Diretrizes Operacionais, que incorporavam as políticas do Manual e também estabeleciam novas políticas a serem seguidas.

Foi em 1997, contudo, que o Banco Mundial reagrupou suas políticas operacionais como políticas específicas de salvaguardas, sendo elas:

OP 4.01 – Avaliação Ambiental. O Banco requer uma avaliação ambiental dos projetos propostos para assim assegurar que eles sejam ecologicamente sustentáveis.

OP 4.04 – Habitat Natural. A conservação do habitat natural é essencial. O Banco espera que os mutuários tomem medidas que preservem os recursos naturais e desenvolvam um projeto sustentável.

OP 4.09 – Controle de Pragas. Ao prestar assistência aos mutuários no controle de pragas e parasitas que afetam tanto a agricultura quanto a saúde pública, o Banco apoia uma estratégia que promove o uso de métodos de controle biológicos ou ambientais, reduzindo a dependência do uso de agentes químicos.

OP 4.10 – Povos indígenas. Em todos os projetos de investimento em que povos indígenas sejam de alguma forma afetados, o Banco deve consultar a unidade regional responsável por políticas de salvaguardas e o Departamento Jurídico.

OP 4.11 – Recursos culturais físicos. Os recursos culturais físicos são: sítios, estruturas, grupos de estruturas, aspectos e paisagens, móveis ou imóveis que tenham importância arqueológica, paleontológica, histórica, arquitetônica, religiosa ou com outro significado histórico. O Banco Mundial ajuda a evitar ou diminuir os impactos que os projetos financiados por ele possam causar a esse patrimônio.

OP 4.36 – Florestas. Prestar assistência aos mutuários a fim de aproveitar ao máximo o potencial das florestas e reduzir a pobreza de forma sustentável.

OP 4.37 – Segurança de barragens. Quando o Banco financia um projeto que inclui a construção de uma barragem, ele exige que esta seja projetada por profissionais experientes e competentes. Também exige do mutuário que adote e implemente determinadas medidas de segurança.

OP 4.12 – Reassentamento Involuntário. Quando um projeto tem a probabilidade de envolver reassentamento involuntário, o mutuário é informado das políticas do Banco, e este:

1. Avalia a natureza e magnitude do desalojamento provável;
2. Explora todas as alternativas possíveis para o design de projeto para evitar, quando viável, ou minimizar o desalojamento;
3. Avalia o sistema jurídico que regula o reassentamento e políticas do governo e de agências executoras (identificando quaisquer inconsistências entre as referidas políticas e a política do Banco).
4. Revê a experiência anterior do mutuário e das possíveis agências executoras em operações semelhantes.

VIII. Políticas socioambientais e de direitos humanos de Bancos Nacionais de Desenvolvimento (BNDs) e outras instituições domésticas de financiamento ao desenvolvimento

Alguns BNDs possuem políticas próprias de responsabilidade socioambiental e de proteção aos direitos humanos, como é o caso do próprio BNDES. Agências de crédito à exportação, como o Instituto da Noruega para Crédito à Exportação (GIEK), possuem salvaguardas socioambientais e critérios de transparência dos relatórios de análise de risco socioambiental.

As práticas entre as instituições domésticas, no entanto, ainda variam intensamente, e em muitos casos a restrição ao acesso às informações, inclusive em razão do idioma, torna complexa a tarefa de determinar o quanto as políticas são efetivamente aplicadas na prática e a abrangência de seus critérios.





Anexo II: Quadro Comparativo de Mecanismos de Reclamação

	BANCO MUNDIAL	IFC/MIGA	BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO
Órgão	Painel de Inspeção	ComplianceAdvisor/ Ombudsman	Mecanismo de Reclamações de Projetos
Mecanismos	Pedido de Inspeção: compliance e danos	Ombudsman Compliance Advisory	Iniciativa para Resolução de Problemas Revisão de Compliance
Garantias de Independência	<p>O Painel é composto por três membros de diferentes nacionalidades que servem a mandatos de cinco anos.</p> <p>O Painel age independentemente e de maneira objetiva.</p>	<p>Não faz parte da estrutura do IFC;</p> <p>Acesso ao escritório do CAO é restrito;</p> <p>Vedação do exercício de atividades remuneradas ou emprego no IFC em um prazo de até 2 anos após o fim da relação com o CAO;</p> <p>Reporte direto ao presidente do IFC e diálogo com o Conselho de Administração.</p>	<p>Independente das operações do banco</p> <p>Localizado na estrutura do Chief Compliance Officer (CCO).</p>

Fonte: Páginas dos Bancos na internet e relatórios anuais.

e Prestação de Contas de Instituições Financeiras Multilaterais

BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO	BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
Mecanismo de Accountability	Mecanismo de Revisão Independente	Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (ICIM)
<p>Facilitador Especial de Projetos</p> <p>Painel de Revisão de Compliance</p>	<p>Unidade de Revisão de Compliance e de Mediação, que abrange:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolução de Problemas - Junta (Roster) de Experts: em um projeto específico é denominado “Painel de Revisão de Compliance” 	<ul style="list-style-type: none"> - Fase de Consulta, conduzida pelo Project Ombudsperson (PO) e anterior à Fase de Revisão de Compliance. - Fase de Revisão de Compliance, conduzida pelo Painel
<p>SPF nomeado pelo Presidente</p> <p>SPF nomeado entre funcionários que não tenham trabalhado na área operacional do banco por pelo menos 5 anos. CRP composto por 3 membros, sendo um deles o chair, e são nomeados pelo Conselho de Administração (CA) após a recomendação do Board Compliance Review Committee (BCRC). Membros do CA e seus advisors, funcionários e consultores do banco não podem ser parte do CRP antes de um prazo de 3 anos do fim da prestação de seus serviços ao banco.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O diretor do CRMU responde administrativamente ao Presidente e funcionalmente ao Conselho de Administração (CA). Não pode ter prestado quaisquer serviços ao banco nos 5 anos anteriores ao início de seu mandato e em até 3 anos seguintes ao seu respectivo término, para cada prazo de 5 anos de exercício no cargo. - Qualquer expert que fizer parte do “Roster” não pode ter tido nenhum tipo de vínculo empregatício ou ter prestado serviços ao banco ao menos nos dois anos anteriores de sua nomeação, e, caso convocado para compor o órgão durante qualquer tipo de atividade vinculada ao banco, não poderá retornar ou exercer qualquer outra pelo prazo de dois anos após o término de seu mandato. 	<ul style="list-style-type: none"> - O PO é um funcionário do banco de nível executivo que servirá um mandato de 3 a 5 anos, renovável, devendo atuar de maneira independente a qualquer departamento do banco; - O Painel é composto por cinco pessoas nomeadas pelo Conselho de Administração, por um prazo de 5 anos, entre indivíduos que não tenham ocupado cargos na diretoria executiva, diretoria executiva alternativa, consultores e conselheiros nos 2 anos anteriores à sua nomeação, e caso algum destes seja convocado para servir no Painel não deverá exercer nenhuma função no banco por um período de cinco anos após o término do mandato.





Anexo III: Quadro Comparativo entre Políticas Socioambientais

	BANCO MUNDIAL	IFC/MIGA – PADRÕES DE DESEMPENHO	BANCO EUROPEU DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO – POLÍTICA SOCIOAMBIENTAL E REQUISITOS DE DESEMPENHO (2008)
Ambiental & Social		PS1: Social and Environmental Assessment and Management System	PR1: Environmental and Social Appraisal and Management PR 9: Financial Intermediaries
Ambiental	4.01 Environmental Assessment (1999) 4.04 Natural Habitats (2001) 4.36 Forests (2002) 4.09 Pest Management (1998) 4.11 Physical Cultural Resources (2006) 4.37 Safety of Dams (2001)	PS6: Biodiversity Conservation and Sustainable Natural Resource Management PS3: Pollution Prevention and Abatement PS8: Cultural Heritage	PR6: Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources PR3: Pollution Prevention and Abatement PR8: Cultural Heritage
Social	4.12 Involuntary Resettlement (2001) 4.10 Indigenous Peoples (2005)	PS5: Land Acquisition and Involuntary Resettlement PS7: Indigenous Peoples PS2: Labor and Working Conditions PS4: Community Health, Safety and Security	PR5: Land Acquisition, Involuntary Resettlement and Economic Displacement PR7: Indigenous Peoples PR2: Labor and Working Conditions PR4: Community Health, Safety and Security PR 10: Information Disclosure and Stakeholder Engagement
Setoriais			

do BNDES e Bancos Multilaterais

BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO – POLÍTICA DE SALVAGUARDAS (JULHO 2009)	BANCO DE DESENVOLVIMENTO AFRICANO – SISTEMA INTEGRADO DE SALVAGUARDAS	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO	BNDES
SR4: Special Requirements for Different Financing Modalities	E&S Assessment Procedures For African Development Bank's Private Sector Operations (2000) and Public Sector Operations (2001)		Política Socioambiental (2010)
SR1: Environment	<p>Policy on the Environment (2004)</p> <p>Policy on Integrated Water Resources Management (2000)</p> <p>Agriculture and Rural Development Sector (2000)</p> <p>Biodiversity and Renewable Resources (2013)</p> <p>Pollution prevention and control, hazardous materials and resource efficiency (2013)</p>	<p>Environment and Safeguard Compliance Policy (2006)</p> <p>Disaster Risk Management Policy (2008)</p>	
<p>SR2: Involuntary resettlement</p> <p>SR3: Indigenous Peoples safeguards</p>	<p>Involuntary Resettlement Policy (2003)</p> <p>Guidelines on Involuntary Displacement and Resettlement (1995)</p> <p>Policy on Poverty Reduction (2004)</p> <p>The Gender Policy (2001)</p>	<p>Involuntary Resettlement Policy</p> <p>Operational Policy on Indigenous Peoples (IPP) – Operating Guidelines (2006)</p> <p>Operational Policy on Gender Equality in Development (2010)</p>	
			<p>Pecuária Bovina (2010)</p> <p>Álcool e Etanol (2012)</p> <p>Geração de Energia Elétrica¹³⁷</p>



Anexo IV: Fontes e Recursos Selecionados

Setor financeiro, investimento responsável e direitos humanos

BankTrack, Banking it Right: The Protect, Respect, Remedy Framework applied to bank operations, October 2009 submission to OHCHR consultation. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/globalization/business/docs/BankTrack.pdf>>.

BM&F Bovespa. Índice de Sustentabilidade Empresarial. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/indices/ResumoIndice.aspx?Indice=ISE&idioma=pt-br>>.

Business and Human Rights Resource Centre. Finance Portal. Disponível em: <<http://www.business-humanrights.org/ToolsGuidancePortal/Sectors/Finance>>.

Guia dos Bancos Responsáveis. Disponível em: <<http://www.guiadosbancosresponsaveis.org.br/>>.

Interfaith Center on Corporate Responsibility (ICCR). Social Sustainability Resource Guide: Building Sustainable Communities through Multi-Party Collaboration, 2011. Disponível em: <<http://www.iccr.org/publications/2011SSRG.pdf>>.

International Finance Corporation. IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability - Effective January 1, 2012. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_handbook_pps>.

_____. Financing Environmental and Social Opportunities in Emerging Markets, 2007. Disponível em: <[http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_BankingOnSustainability/\\$FILE/FINAL_IFC_BankingOnSustainability_web.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_BankingOnSustainability/$FILE/FINAL_IFC_BankingOnSustainability_web.pdf)>.

Princípios do Equador. Disponível em: <<http://www.equator-principles.com/>>.

Principles for Responsible Investment – PRI. Disponível em: <<http://www.unpri.org/>>.

Protocolo Verde. Disponível em: <<http://www.portaldomeioambiente.org.br/cidadania/37-protocolo-verde>>.

Thun Group. Statement by the Thun Group of Banks – “The Guiding Principles: an interpreta-

¹³⁷ Geração termoeétrica a carvão, óleo diesel ou combustível e gás natural.

tion for banks” - A Discussion Paper for banks on Principles 16 – 21 of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Disponível em: <<http://business-humanrights.org/en/statement-by-the-thun-group-of-banks-%E2%80%9Cthe-guiding-principles-an-interpretation-for-banks%E2%80%9D-banks-in-barclays-bbva-credit-suisse-ing-bank-rbs-group-ubs-unicredit#c76329>>.

Samuel Dash Conference on Human Rights, “Multilateral Development Banks & Human Rights”. Georgetown Law School. Disponível em: <<http://www.law.georgetown.edu/academics/centers-institutes/human-rights-institute/events/Sam-Dash-Conference-Page.cfm>>.

The Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), Investing Responsibly: A Financial Puzzle - The Limited Scope of Financial Asset Management, September 2010. At: <http://somo.nl/publications-en/Publication_3578/at_download/fullfile>.

United Nations Environmental Programme – Financial Initiative Human Rights Guidance Tool for the Finance Sector. Disponível em: <<http://www.unepfi.org/humanrightstoolkit/>>.

World Bank Safeguards Policies. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html>>.

Organizações da sociedade civil

Bank Information Center. Disponível em: <<http://www.bicusa.org/>>.

Bank on Human Rights (coalizão). Disponível em: <<http://www.bankonhumanrights.org>>.

Bretton Woods Project. Disponível em: <<http://www.brettonwoodsproject.org/>>.

Danish Institute for Human Rights, Human Rights and Business Country Portal. Disponível em: <<http://www.humanrightsbusiness.org/country+portal>>.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Disponível em: <<http://www.dar.org.pe/inicio.htm>>.

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE. Disponível em: <<http://ibase.br/>>.

Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/>>.

Instituto Socioambiental – ISA. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/>>.

Interamerican Association for Environmental Defense (AIDA). Disponível em: <<http://www.aida-americas.org/>>.

International Rivers. Disponível em: <<http://www.internationalrivers.org/>>.

Plataforma BNDES. Disponível em: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/>>.

Plataforma Dhesca Brasil. Disponível em: <<http://www.dhescbrasil.org.br/>>.

Repórter Brasil. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/>>.

The Center for International Environmental Law (CIEL). Disponível em: <<http://www.ciel.org/>>.

World Resources Institute. Disponível em: <<http://www.wri.org/>>.

Empresas e direitos humanos

Business and Human Rights Resource Centre. Disponível em: <www.business-humanrights.org>.

John Ruggie, Complete list of documents prepared by and submitted to the SRSG on business and human rights as of August 2010. Disponível em: <<http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-docs-list.pdf>>.

John Ruggie, Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/Protect-Respect-Remedy-Framework>>.

John Ruggie, UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/17/31, 21 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>>.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf>>.

UN Global Compact, Human Rights and Business Dilemmas Forum Disponível em: <http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/Some_key_business_and_human_rights_guidance_materials_and_how_to_use_them.pdf>.

UN Global Compact, Some Key Business and Human Rights Guidance Materials and How to Use Them, November 2011. Disponível em: <http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/>

human_rights/Resources/Some_key_business_and_human_rights_guidance_materials_and_how_to_use_them.pdf>.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), List of Tools. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/Tools.aspx>>.

International Business Leaders Forum (IBLF), International Finance Corporation (IFC), UN Global Compact, Guide to Human Rights Impact Assessment and Management, 2007. At: http://www-dev.iblf.org/what_we_do/Social_Development/Human_Rights/HRIA.jsp. For the online tool, see: <http://www.guidetohriam.org/welcome>.

Human Rights Impact Resource Centre. Disponível em: <<http://www.humanrightsimpact.org/introduction-to-hria/hria-tutorial/introduction/>>.

The Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), Human Rights and Grievance Mechanisms program. Disponível em: <http://somo.nl/publications-en/Publication_3823?set_language=en>.

John F. Kennedy School of Government, Grievance Mechanisms for Business and Human Rights Strengths, Weaknesses and Gaps, Harvard University. At: http://www.hks.harvard.edu/m-cbg/CSRI/publications/workingpaper_40_Strengths_Weaknesses_Gaps.pdf.

John F. Kennedy School of Government, Rights Compatible Grievance Mechanisms - A Guidance Tool for Companies and Their Stakeholders, Harvard University. At: http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/Workingpaper_41_Rights-Compatible%20Grievance%20Mechanisms_May2008FNL.pdf.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) National Contact Points. Disponível em: <http://baseswiki.org/en/Category:National_Contact_Points_of_the_OECD>.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Guidelines for Multinational Corporations. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/mne/>>.